

# EL PROYECTO DE REGIONALIZACION BONAERENSE Y EL GERMEN DE LA REAL AUTONOMIA COMUNAL

*Por Carolina Szlagowski*

## **1. Introducción**

El proyecto de regionalización bonaerense que ha comenzado a difundirse desde el Gobierno Provincial, se encuentra hoy con comentarios periodísticos, y recién perfilando un tímido asomo en la opinión doctrinaria.

Esto último quizás motivado por la falta de letra normativa concreta que analizar. Sin embargo, no hay que desaprovechar el momento, si queremos que algo cambie es necesario hacer una doctrina de prevención y no de juzgamiento. Con las ideas base que se postulan hay mucho para elaborar y construir, y espacio para colaborar a recuperar el rol social trascendente de la organización administrativa comunal.

En efecto, destacábamos en el libro que hoy se encuentra en imprenta “Los Municipios Bonaerenses y sus organismos con legitimación colectiva para accionar contra otros órdenes del Estado”, que si quisiéramos trazar una línea paralela al desarrollo de la representación de los intereses o legitimación para reclamar derechos, partiendo del nacimiento de los estados, nos encontraríamos que luego de tres siglos de desarrollo del derecho occidental, vuelve a tener relevancia como organización social representativa el estado en su forma más primitiva o primaria, el estado como la organización social más básica: el estado municipal.

El *corsi e ricorsi*<sup>1</sup> de la historia Municipal se manifiesta en los planes de regionalización hoy ya adoptados por países como México, España y Chile.

## **2. La Administración como organización social.**

Entre las organizaciones sociales<sup>2</sup>, aparece la Administración Pública, que ya desde una aproximación semántica se nos presenta como una organización, consistente en un conjunto de organismos encargados de cumplir la función de

---

1 Con estas palabras resumía G.B. Vico, filósofo italiano del siglo XVII su teoría de la historia pendular.

2 Jorge I. Muratorio en Centralización, Descentralización, Concentración, Desconcentración (Algunos aspectos del régimen jurídico de los entes descentralizados) .- Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público) Ed. Rap mayo 2005 Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho. P. 221

gestionar los servicios y de ejecutar las leyes, dentro de una esfera independiente de los poderes Legislativo y Judicial.

Es una organización para el ejercicio del poder público. La Administración ejerce ese poder, en primer término para disponer de su propia estructura, de modo que parte de ese poder público es “el poder de organización” – facultad *ipso iure* del mismo poder estatal-

Es cierto que no hay un concepto unívoco de administración, separando lo que resulta ser la administración como actividad y función, de la Administración Pública.<sup>3</sup>

Es necesario resaltar a quienes ponen relevancia en la concepción que apunta a definirla como el vínculo necesario entre el Estado y la Sociedad, constituyendo el brazo mediador de aquel en dos niveles: el político y el económico<sup>4</sup>; en lo político la Administración es la ejecutora de la aplicación de las normas generales a los individuos (concretizando las normas que dictan los otros dos poderes), y en lo económico crea las condiciones materiales y sociales, para que la sociedad produzca con su carácter privado y lucrativo.

El vocablo administración viene del latín *ad y ministrare*, y significa “servir a”, y allí se plantea el interrogante de quién o a quién sirve la administración.

La Constitución Española de 1978 reza: “La Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales”. Por su parte García de Entrerría y Fernández<sup>5</sup> dicen “[...] la Administración es una organización servicial de la comunidad de ciudadanos y no una instancia superior y extraña a ellos”. Y agregan: “La Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto. Sus actos no valen por eso como propios de la comunidad -que es lo característico de la ley, lo que presta a ésta su superioridad y su irresistibilidad-, sino como propios de una organización dependiente y necesitada de justificarse en cada caso, en el servicio de la comunidad a la que está ordenada”.

---

3Miriam Mabel Ivanega “De funciones Administrativas y Políticas y de quienes la ejercen” Lexis Nexis RDA, Nro. 40 Junio 2002, p 345 a359

4 Cita la autora a Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. Fondo de cultura económico México 1984.

5 Citado por Muratorio en op.cit

Se introduce así, un concepto altamente valioso, todo lo que hace la Administración no es en representación directa de la Comunidad, pero depende de ésta con un modo de vincularse particular: su accionar se justifica sí y solo sí está sirviendo a la comunidad, pero no a cualquiera sino a aquella para la que está dispuesta.

Este concepto, unido al ya referido poder de organización, lleva a concluir que “la potestad autorganizativa de la Administración” debe ordenarse en orden a la efectiva satisfacción de las necesidades públicas, bajo los principios de eficacia y eficiencia.

A partir de la construcción política de los Estados, deviene la instauración de las administraciones. El poder de organización se manifiesta en dos direcciones, siendo una de ellas la estructuración de organismos y la atribución de competencias. Órgano y competencia se vinculan estrechamente toda vez que éste existe a partir de una determinada atribución de competencia.<sup>6</sup>

Las técnicas de organización administrativa son pues la centralización y descentralización y la concentración y la desconcentración.

La relación del poder estatal frente al territorio determina la forma de Estado unitaria (centralización) o federal (descentralización). La centralización política supone la unidad de mando supremo en cabeza del Estado Nacional, y es una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

La centralización o descentralización administrativa hace a la forma en que se organizan los sujetos y órganos que cumplen función administrativa. En cuanto a la centralización política es independiente de la administrativa, esto es, del poder dentro de la propia administración pública. La Procuración del Tesoro de la Nación ha entendido que la diferencia entre administración centralizada y administración descentralizada –considerando que ambas son formas de hacer efectiva la actividad de la administración pública- radica en que las cuestiones de importancia sean resueltas por los órganos centrales de la administración, administración centralizada, o bien que también participen en dichas decisiones las entidades con

---

<sup>6</sup> En obra cit. Muratorio cita a Forsthoff Ernst, ob. cit p. 559

personalidad jurídica que constituyen la administración descentralizada o indirecta del estado, administración descentralizada<sup>7</sup>.

La descentralización administrativa es la imputación funcional, constitutiva de un órgano con personalidad jurídica. La descentralización trasunta atribución de personalidad jurídica, lo cual incluye patrimonio<sup>8</sup>.

Importa la creación de un ente público estatal, distinto del Estado Nacional –administración central- pero incardinado en su estructura organizativa, al que se atribuye el cumplimiento de ciertos cometidos estatales<sup>9</sup>. Es un caso de máxima subjetivación orgánica, o en palabras de Barra, “máxima atribución de competencias en un orden dado”<sup>10</sup>. La personalidad jurídica propia de los entes en estudio les permite actuar por derecho propio, estar en juicio como actor o demandado, contratar con terceros, asumir responsabilidades, etc.

La autarquía, es la más clásica de las formas de descentralización administrativa. Se caracteriza por una personalidad jurídica propia, un substractum económico financiero que permita la constitución de un patrimonio de afectación a fines determinados, y una finalidad específicamente estatal; pero el concepto de autarquía no encierra la noción de independencia absoluta del ente frente al poder administrador central, limitación que importa la sujeción del organismo, en el grado pertinente, a las medidas dispuestas por el poder central. El vínculo de subordinación se mantiene, por cuanto las entidades autárquicas integran la administración pública de manera tal que están obligadas a respetar los lineamientos y principios de conducta y política administrativa generales que se fijen para la administración en su conjunto, con alcance para todas las ramas de ésta<sup>11</sup>.

La desconcentración en cambio, es la imputación funcional constitutiva de un órgano sin personalidad jurídica y dentro de la propia entidad

---

7 Dict. Nro 181/2004, 4 de mayo de 2004. Expte nro 01-0001789/2004 Ministerio de Economía y Producción y dictámenes: 249:264

8 Casagne Juan C. *Derecho administrativo*, T.1 pág. 290 y sig; Diez, Manuel M, *Derecho Administrativo* T.2 pp 65 y7

9 Comadira Julio R, “La responsabilidad del Estado por las obligaciones de sus entes descentralizados. A propósito de un fallo sobre Ferrocarriles Argentinos”, ED, 19-02-1992

10 Barra, Rodolfo C, *Principios del Derecho Administrativo*, Bs As 1980, p 175

11 PTN, dictamen nro 263 del 23 de junio de 2004 (expte 450/2004, “Banco de la Nación Argentina” *Dictámenes* 249:700

estatal, centralizada o descentralizada<sup>12</sup>. Si bien es una forma o técnica de atribuir, agrupar o distribuir competencia en forma permanente, en cuanto es constitutiva de un órgano se identifica con la imputación funcional. Hace, pues, a las relaciones inter-orgánicas. Es una mera alteración cuantitativa de la competencia que no compromete la jerarquía. La Procuración del Tesoro de la Nación ha establecido que la desconcentración es la atribución regular y permanente de determinadas, ciertas y limitadas competencias –pero no de personalidad jurídica ni patrimonio propio- a un organismo subordinado o que depende de la administración central.<sup>13</sup>

Así, se ha identificado la desconcentración con la simple “descentralización de carácter burocrático” en la terminología seguida por Marienhoff<sup>14</sup>. Este autor distingue entre la “descentralización autárquica” en la cual el órgano respectivo se haya dotado de personalidad jurídica, y la “descentralización jerárquica o burocrática” llamada en Francia desconcentración, donde el órgano correspondiente carece de personalidad. El artículo 1ro de la ley 19549 recepta su aplicación cuando dice “ante la administración pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos”, de modo que abarca la descentralización burocrática y la autárquica conforme a la clasificación de Marienhoff.

Como sostiene Muratorio<sup>15</sup>, la forma en que se ejerciten las técnicas de organización administrativa examinadas solo deben responder y poder justificarse por el mejor servicio a la comunidad, en cuanto esa es la razón misma de la existencia de la administración.

Ahora bien, si tal como indicáramos la Administración es el vínculo necesario entre el Estado y la Sociedad y el lazo relacional entre el nivel político y económico, de algún modo es razonable concluir que no cualquier modo o técnica organizativa de la Administración será útil o responderá a los fines e intereses de la comunidad. Autonomía y autarquía no son indistintas a la forma de organización de un estado, ni a las características y exigencias de la sociedad que lo sustenta. Una sociedad enriquecida por un sinnúmero de nuevas acciones y derechos, demanda una forma

---

12 Casagne Juan C. op cit. y lug cit.

13 PTN, dictamen 565 del 18-11-2003, asimismo dictamen 109:292; 114:1 y 221:024 entre otros

14 Marienhoff Miguel S, *Tratado de Derecho Administrativo* T1, Bs As 1988, ps 618 y 619

15 Muratorio, op cit, p 245

organizativa determinada que represente sus nuevos intereses que el orden jurídico les ha reconocido. Aquí es donde encontramos al municipio como el alfa y omega, como representante natural de la comunidad en la que a su vez resulta ser estado.

### **3. Los conceptos organizativos en el proyecto de regionalización**

Hasta ahora del proyecto de Regionalización, se ha difundido de manera esquemática, como el instrumento que da cumplimiento a tres objetivos, complementarios entre sí, a saber: 1) Disminuir los desequilibrios regionales en materia de desarrollo e infraestructura social, económico y poblacional, mejorando el tejido social con políticas públicas regionales; 2) Aumentar eficiencia en la gestión provincial mediante la desconcentración y descentralización de potestades de gasto e inversión en las regiones, fortaleciendo paralelamente el papel de los Municipios. Se regionalizarán los gastos que hoy ejecuta la Provincia y en consecuencia las regiones administrarán autárquicamente parte del presupuesto. Se estima que esto podría significar que entre el 16% y el 46% del gasto total de la Provincia sea regionalizado; y 3) Asegurar la “governabilidad” de la provincia de Buenos Aires, estableciendo un marco general jurídico-administrativo que incentive el desarrollo regional de la Provincia y la descompresión social del conurbano.

El plan de regionalización comprende entonces: **1.** Regionalización y descentralización del Estado Provincial. **2.** Ampliación de la Autonomía Municipal. **3.** Creación del Área Metropolitana. **4.** Revolución Tecnológica. **5.** Reestructuración Administrativa.

Las regiones pretenden ser determinadas teniendo en cuenta sus características poblacionales, socioeconómicas, territoriales y culturales. Se proyectan cuatro regiones en el interior de la Provincia, cuatro regiones en el Conurbano y una región Capital.

Entre los aspectos institucionales de la regionalización se comprende la creación de jurisdicciones administrativas, con una autoridad de la Región que será el Administrador o Delegado Regional, de perfil ejecutivo, quien será el representante del Gobernador en esa porción del territorio. Tendrá un rango equivalente al de un ministro del Poder Ejecutivo, pero con atribución regional y competencias transversales de carácter ejecutivo. Será designado por el Gobernador. Asimismo, en la Región se

conformará un **Órgano Consultivo**, integrado por los intendentes de los Municipios. Este órgano consultivo podrá elevar proyectos, sugerir prioridades y asesorar a la autoridad regional para un mejor cumplimiento de los objetivos de la regionalización.

La autoridad regional equivaldrá a una “ventanilla única regional jerarquizada” de todas las áreas clave del Gobierno Provincial en la región. Tendrá asiento en la región y administrará un presupuesto autárquico. Se armonizarán las nuevas regiones administrativas con las actuales regiones sanitarias, escolares, policiales, etc. Con el mismo propósito, se realizarán desarrollos tecnológicos en materia de plataformas de gestión digital, se avanzará en la simplificación administrativa y se priorizarán los controles ex-post por sobre los previos.

En relación a la autonomía municipal se expresa que no es condición suficiente la sanción de una norma que instituya la autonomía, sino que debe darse un proceso gradual y paulatino de definición de funciones, transferencia de responsabilidades, recursos y potestades, con hitos o metas previamente pautadas. Y acompañar este proceso con acciones de fortalecimiento de los gobiernos locales instrumentados desde la Provincia.

Como puede verse el Plan que tiene por fin la reorganización administrativa, no solo combina los conceptos de descentralización y desconcentración que antes tratamos sino que le dá un rol protagónico a los municipios a partir de reconocer su carácter autonómico. El germen de la autonomía municipal es semilla relevante en el plan y en la búsqueda de los objetivos que se plantean.

Es notable como, a pesar de sus orígenes históricos, la institución del Municipio no obtuvo consenso para definir su naturaleza jurídica, sino hasta que la reforma constitucional nacional de 1994 lo indicó de modo expreso.

En efecto, mucho se ha discutido su carácter autónomo, habiendo sido desconocido hasta en la misma Carta Orgánica Provincial Bonaerense<sup>16</sup>. Por su parte se advierte que los autores que tratan la materia, presentan divergencias hasta

---

16 Se desarrolla ampliamente el tema en el libro en impresión citado de mi autoría donde se demuestra que la autonomía es un factor determinante a la hora de encontrar una agente natural de la legitimación colectiva en el Municipio.

en el significado de los conceptos autarquía – autonomía lo que llevaba a desarrollos harto engorrosos<sup>17</sup>.

Pero muchos son los que se enrolaron en la conceptualización de este instituto desde una faz sociológica, como un núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.<sup>18</sup>

Se entendió así al municipio no sólo como una creación de la ley, sino como una sociedad natural, que nace de la convivencia de los hombres que crean las relaciones de vecindad, que constituyen un grado superior de las relaciones familiares. La existencia de un grupo sociológico que el legislador reconoce y le da personalidad jurídica para actuar. Entonces, tenemos el municipio legal que de esta manera viene a tener su personería a través de la ley, pero cuya existencia no nace de la ley, sino que ésta le reconoce su existencia natural.<sup>19</sup>

Precisamente sobre éste basamento reposa la gran reforma de la regionalización, que sin duda se enrola en la escuela sociológica, que parte de considerar que las primeras de las concepciones según la cual el municipio es una creación natural y espontánea que se anticipa en el tiempo a toda legislación positiva. En contraposición, tenemos la escuela legalista o jurídica, que considera que es la ley la que crea la institución. Creo que algunas propuestas como la de Nuñez que se recuestan más en ésta posición, hay que “andarlas de puntillas” puesto que podrían llevar al fracaso total de la reforma que se pretende.<sup>20</sup>

---

17 A modo de ejemplo autonomía como concepto político y no de administrativo García Belsunce , Horacio A. “La autonomía de los municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994”, *Derecho Tributario*, T XII p. 363 a 369

18 Posada Adolfo, Boffi Luis Leopoldo, Bauza Salvador Eduardo, entre otros. Néstor Amilcar Cipriano, “El municipio y la policía idiomática”, en *Curso de municipalismo*, pag 51

19 Bauzá, Salvador Eduardo, “Autonomía municipal” en *Curso de municipalismo* pag 64

20 José Ariel Núñez, “Comentarios, análisis y diagnóstico del sistema municipal bonaerense y bases para una propuesta de reforma integral frente a la posible regionalización y descentralización provincial” RAP – Julio/Septiembre 2011 – Año IX – Nros. 100/101/102 Elige como propuesta del sistema de ejido urbano, en razón del extenso territorio provincial, que dificulta la acción de los gobiernos locales sobre zonas que exceden el natural y tradicional ejido urbano, propio de los municipios universales. Entiende que , con el sistema actual existen muchas poblaciones con más de 100.000 habitantes que no tienen representatividad por carecer de gobierno propio local. Por otra parte, la institución municipal nació urbana, por eso se pretende que cada unidad de población se organice institucionalmente, porque desde las cabeceras de partido de hoy no se hace o no se deja hacer. Creo que en ésta lectura se desconoce que la organización actual también responde a un esquema social ruralista que a la fecha sigue vigente, y son pocos los poblados o delegaciones en el interior de la Pcia que –sin influencias de políticas partidarias- tienen pretensiones de independencia.(pág. 11).-

El citado autor cree que “Luego los Municipios volverían a su esencia del territorio urbano, facilitando las prestaciones ciudadanas a través de una simplificación de las funciones propias de la



Entre los más destacados de la escuela sociológica encontramos a Zuccherino<sup>21</sup> y más actualmente a Horacio Rosatti<sup>22</sup>, define al Municipio como un ente constitucional, necesario, de base territorial, con substractum sociológico, con un conjunto amplio de finalidades y cometidos y con medios suficientes para llevarlos a cabo; a lo que se agrega que a partir de la reforma de 1994, según el autor, que es un ente que “tiende a la autonomía”, reconociendo a ésta en su acepción plena conteniendo sus cinco atribuciones: 1) Autonormatividad constituyente, es decir capacidad para darse su propia norma fundamental; 2) Autocefalía, o sea capacidad para elegir sus propias autoridades; 3) Autarcía o autosatisfacción económica y financiera por poseer recursos propios; 4) Materia propia, entendiendo por ella el reconocimiento de facultades de legislación, ejecución y jurisdicción y 5) Autodeterminación política, lo que indicará el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas.

Es el mismo Zuccherino<sup>23</sup> quien entre los autonomistas, sostiene la existencia de dos clases de autonomías, la “absoluta” y la “relativa”. Por autonomía absoluta entiende aquella que se descompone en cuatro grandes facetas a saber:

Por autonomía absoluta entiende aquella que se descompone en cuatro grandes facetas a saber, la autonomía institucional (facultad de dictarse sus propias cartas orgánicas); la autonomía política (derecho del municipio a organizar y desarrollar su propia vida pública); la autonomía económico financiera: (facultad del municipio de obtener su autosuficiencia en el plano de los recursos y su manejo propio en punto a erogaciones); y la autonomía administrativo- funcional (poder de la institución municipal de producir sus organigramas organizativos propios).

---

naturaleza urbana propiamente dicha. Pasarían a la competencia de las municipalidades los servicios públicos que hagan a la ciudad misma, tales como energía eléctrica, agua corriente, gas natural, radiofonía, telefonía y televisión locales, estaciones ferroviarias y de transporte automotor, teatros estatales, cloacas, desagües pluviales, control del medio ambiente, control de alimentos y medicamentos, control de industria y comercio local, seguridad ciudadana , arbolado urbano (hoy hay una Ley Provincial al efecto, la Nro.12.276), etc. Naturalmente que ello es sin perjuicio respecto de la obvia regulación general de la Nación sobre todos los servicios y actividades mencionadas

21 Zuccherino Ricardo Miguel, op cit. Pag 10

22 Tratado de Derecho Municipal Tomo I, segunda Edición actualizada Ed. Rubinzal Culzoni pág.107

23 Zuccherino ob. cit p. 100

Por autonomía relativa, enmarca a la exhibida por aquellos municipios que solo tienen tres de las facetas analizadas, a saber: política, económico-financiera y administrativo-funcional.

El plan de Regionalización todavía no supone llegar a la autonomía institucional pero sí acentúa la autodeterminación política, administrativa funcional y económica financiera al proyectar leyes de participación ciudadana (consulta popular, referéndum, presupuesto participativo, iniciativa ciudadana, banca ciudadana, auditoría ciudadana), revisión de ley provincial de defensorías del pueblo Nro 13.834; ley de agencias de desarrollo local ley de autarquía financiera vinculada a los Concejos Deliberantes, distintas reformas a la ley orgánica de las municipalidades entre otras cosas.

Como decíamos al iniciar todavía falta el análisis de los proyectos concretos pero los municipios ya tienen que hacer oír su voz para que la tan ansiada autonomía encuentre su vía de concreción en el Plan.

#### **4. Reflexión Final**

El estado Municipal como una entidad organizativa con contenido sociológico, como primitiva representante de los intereses de la comunidad que vive en él, con potestades originarias en materias definidas como salubridad, moralidad y seguridad, tiene sin duda el rol protagónico en la regionalización.

El alcance de estas potestades-deberes municipales está dado por el reconocimiento del carácter autónomo de los municipios, sin cuya cualidad no podría erigirse como titular de los bienes colectivos que conforman el interés público local.

En el informe elaborado por la UNLP para el Ministerio de Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires (2007)<sup>24</sup> se expresa que “la coordinación es un deber jurídico constitucional en los distintos niveles de gobierno...el derecho argentino en esta materia ha dejado de ser rígido y se adaptó mucho mejor que la política y la economía hacia fines del Siglo XX.” (sic); a este pensamiento se impone agregar que para que realmente la coordinación sea real y funcional a los fines, se necesita

---

24 Conclusiones informe regionalización en la Pcia de Buenos Aires, elaborado por la UNLP para el Ministerio de Gobierno de la Provincia de BA 2007

garantizar un status jurídico de mínimas condiciones de representación suficiente e igualdad. En eso va la labor previa de los abogados que bregamos por el municipalismo.