



Universidad Nacional de Cuyo



*Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales*

Carrera: Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública

Tesina

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA: EL PROCESO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

¿Qué factores políticos han interferido para que no se haya instaurado la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza desde el regreso de la democracia?

Alumno: Martín Emmanuel Ahumada

Nº de Registro 14141

Directora: Lic. Eleonora Cuoghi

Mendoza, Septiembre 2014

*“... las provincias dejarán de agitarse a impulso de rencillas locales y mezquinas y aprenderán a practicar los principios de gobierno porque se rigen, cuando tengan municipalidades manejadas y elegidas por el pueblo de los municipios y no por los jueces de paz, jefes políticos y subdelegados, que las convierten en instrumentos electorales y las desacreditan ante la opinión pública. Y continúa, República Federal sin vida municipal, es un cuerpo sin órgano, una república en el nombre, un federalismo prusiano, una libertad deseada pero no gozada. Demos al cuerpo social argentino el órgano que le falta y entonces se desarrollará y adquirirá la plenitud de sus fuerzas. Practiquemos la libertad municipal y recién entonces la república federativa será una realidad; la demagogia, el caudillaje y el monopolio gubernativo habrán desaparecido y con ellos todos los gérmenes putrefactos y malignos que envenenan y corrompen la vida política y social del pueblo argentino”. **Julián Barraquero.***

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
MARCO TEÓRICO	9
CAPÍTULO I: EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA	15
LA ETAPA PREVIA A 1854	15
LA CONSTITUCIÓN DE 1854	17
LA CONSTITUCIÓN DE 1895	19
LA CONSTITUCIÓN DE 1900	20
LA CONSTITUCIÓN DE 1910	20
LA CONSTITUCIÓN DE 1916	21
LEY ORGÁNICA 1079 Y SUS MODIFICACIONES	25
LA CONSTITUCIÓN DE 1948/1949	30
LA CONSTITUCIÓN DE 1965	31
LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA DE 1916 VISTA EN LA ACTUALIDAD	31
CAPITULO II: LA SIGNIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	33
PROPUESTA DE REFORMA PARA EL MUNICIPIO DE MENDOZA (DRA. GABRIELA ÁBALOS)	35
LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESPECTO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	39
CAPITULO III: EL MENDOCINO Y SU OPINIÓN SOBRE LA INCLUSIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL	41
CAPITULO IV: LOS FACTORES POLÍTICOS QUE HAN INTERFERIDO PARA QUE NO SE HAYA INSTAURADO LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA	47
EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL	48

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, EL POLÍTICO Y LA PÉRDIDA DE PODER	49
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA INDEPENDENCIA ECÓNOMICA	55
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LAS REELECCIONES	58
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL ÓRGANO INTERMUNICIPAL	63
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LAS FALLAS DEL FEDERALISMO	64
UNA PROPUESTA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	69
CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	78

INTRODUCCIÓN

Tal como afirma el Dr. Dardo Pérez Guilhou, prologando la obra de la Dra. María Gabriela Ábalos “Municipio y Participación Política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial”, *el tema municipal en nuestros días, atrae de manera especial la preocupación de los estudiosos del Derecho Público. Más notable es aún que, no obstante la invitación cotidiana a fijar la atención por una parte, en la regionalización y en la globalización, dándoles particular significado político organizativo, por otra parte, paralelamente se exalta con el mismo énfasis, la preocupación por la respuesta a los problemas municipales y vecinales. El desplazamiento de la atención por el ciudadano de la república del siglo XIX, hacia el hombre globalizado y el hombre situado de los siglos XX y XXI, ha obligado a replantearse el significado de las manifestaciones políticas más vastas y superiores, como así también de las próximas y menores de la convivencia con el hombre próximo*¹. No obstante esta experimentada visión del tema municipal en toda su extensión, es preciso agregar, que sin perjuicio de los aspectos teóricos, jurídicos y antropológicos, la autonomía municipal se presenta como una solución a un gran número de conflictos que se generan en las comunidades locales y cuya solución depende del manejo y de la administración de la cosa pública a un nivel micro, es decir, sin la constante participación de esferas de gobierno superiores (provincia o nación).

Luego de la Reforma del Estado llevada adelante durante la última década del siglo pasado, las provincias argentinas se vieron obligadas a ejecutar de manera directa el manejo y la administración de ciertos servicios esenciales para asegurar la calidad de vida de sus habitantes, tales como la educación y la salud. Dicha tarea -en un sin número de ocasiones llevada adelante sin los recursos financieros que permitieran su regular desempeño- afectó de manera directa el accionar de los gobiernos provinciales en sus respectivas gestiones. Esto, repercutió linealmente en los municipios, que ante la falta de respuesta de los gobiernos provinciales, comenzaron a funcionar como receptorías de un gran número de demandas de la población local, que observaba a las municipalidades como la figura directa

¹ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 7.

y cercana de representación del aparato estatal que podía y debía aportar las soluciones a sus problemas habituales. En otras palabras –citando a la Senadora Provincial Miriam Gallardo-, “*el fenómeno de la revaloración de lo local, su desarrollo a escala global; la globalización, el proceso de integración de la región latinoamericana y paradójicamente la profunda acentuación en lo local, es el marco y contexto para rescatar al Municipio como instancia de solución de los problemas cotidianos del pueblo...El municipio aparece como el lugar donde se hacen “visibles” la fragmentación social, la crisis de representación y la falta de recursos pese a estar obligados a dar respuestas: el gobierno local suele ser el escenario receptor de las protestas ciudadanas: se descentralizan las funciones y también se descentraliza el conflicto. Esto por una simple razón, la cercanía, la proximidad; el municipio es el lugar más cercano al ciudadano, al vecino, a la gente...*”². En estas palabras tenemos la principal razón para que se trabaje en pos de lograr la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Constitución provincial.

En este contexto, la autonomía municipal resulta ser un medio fundamental para empoderar el accionar del municipio como órgano que genera respuestas a las demandas de sus ciudadanos, por lo que el constitucionalista de 1994 consideró que tal figura debía ser contenida en la Reforma de la Constitución Nacional, mediante su art. 123 que establece que “*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”³. A pesar de este imperativo que impone la Constitución Nacional desde hace 19 años, la Provincia de Mendoza no ha consagrado la autonomía municipal en su Carta Magna, lo cual resulta esencial por dos motivos:

- a. Porque tal como mencionamos es un imperativo emanado de la Constitución Nacional en su art. 123, por lo que el no cumplimiento del mismo acarrea para Mendoza consecuencias desfavorables tales como una declaración de inconstitucionalidad por infringir la supremacía constitucional, como asimismo ser pasible de una intervención federal.

² GALLARDO, MIRIAM. *La Reforma de la Carta Magna y el Proceso de Autonomía Municipal, en Mendoza Debate por la Reforma n° 5, La Reforma de la Carta Magna y el proceso de Autonomía Municipal- El Reformateo de los Municipios*. Mendoza, Febrero 2013. Diario Los Andes. Pág. 2.

³ Constitución de la Nación Argentina. LexisNexis, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2006. Pág. 102.

- b. Porque se trata de un tema de distribución de competencias de poder y por eso debe derivar de la Constitución.

La Constitución de Mendoza prevé dos mecanismos para ser reformada: 1) total o parcial; 2) reforma de un solo artículo. En el primer caso, la última reforma total o parcial de nuestra Carta Magna se remite a 1916, por lo que ha casi cien años de aquella determinante reforma la autonomía municipal no figuraba como una condición esencial para el funcionamiento de las instituciones municipales. Teniendo en cuenta esto, podemos afirmar que este tema sufre la misma suerte de aquellos que al día de hoy no figuran en la Constitución por no representar una prioridad a principios del siglo XX, pero que en vista de nuestro presente resultan de fundamental inclusión, tales como: derechos del niño; uso del suelo; medio ambiente; derecho de acceso y protección del agua; reconocimiento y reivindicación de los pueblos originarios, etc. En el segundo caso, reforma de un solo artículo, desde el regreso de la democracia luego del último gobierno de facto dado en la Argentina desde 1976 hasta 1983, sólo se ha utilizado este mecanismo en cinco (5) ocasiones. En ninguna de ellas para la introducción de la autonomía municipal en la Constitución.

No obstante esto, bajo cualquiera de los dos mecanismos que se opte para realizar una reforma de la Carta Magna, en ambos casos, una vez declarada la necesidad de reforma por la Legislatura Provincial, se debe someter dicha ley a referéndum del pueblo para que en la próxima elección de diputados vote a favor o en contra de convocar a una Convención Constituyente que lleve adelante tal reforma. Para que esto ocurra se necesita el voto afirmativo de la mayoría (la mitad más uno) de todos los electores de la provincia. Este método, que pareciera un simple mecanismo de expresión del pueblo, despertó en la historia constitucional de Mendoza una gran disputa entre los intelectuales y teóricos del derecho en torno al significado que debe atribuírsele al término “electores”. Más allá de las fundamentaciones y explicaciones vertidas respecto de esta diferencia de criterios jurídicos, lo cierto es que resulta prácticamente imposible llevar a cabo una reforma constitucional sin la “tracción” correspondiente por parte de un gran número de ciudadanos. Esto quiere decir, que la reforma de la Constitución, sea para realizar una reforma total o para incluir la autonomía municipal a través de un solo artículo, requiere el convencimiento de la mayoría de los mendocinos para expresarse por un “sí” a la reforma.

Los beneficios de llevar adelante una investigación de este tipo trascienden el mero aspecto teórico que implica todo estudio. No es la teoría la que podrá permitir la incorporación de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza, como así tampoco el mero deseo por parte de funcionarios y autoridades gubernamentales. Por el contrario, sólo se podrá entender este fenómeno municipal a través de la crítica y la reflexión de datos empíricos, testimonios, experiencias, etc., de aquellos protagonistas (intendentes, concejales, legisladores, intelectuales, etc.) que se encuentran implicados en la concreción de una reforma constitucional que implique la institucionalización de la autonomía municipal. Realizar un aporte a la discusión y al entendimiento del tema es la búsqueda de este proyecto.

MARCO TEÓRICO

“Las Constituciones son a los pueblos lo que los andamios son para los edificios. Estos se colocan hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de la construcción. Son indispensables, pero no son el edificio”. Este pensamiento de mediados de siglo XIX, plasmado por Juan Bautista Alberdi, posee un valor a temporario, y resulta aplicable a la mayoría de los casos en los cuales los pueblos revisan sus textos constitucionales ante las necesidades propias de cada uno.

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo una serie de novedades al texto jurídico que produjeron un cambio en la vida institucional de nuestro país, tales como la reelección del presidente y la creación de la jefatura de gabinete, entre otras. Un punto importante que se estableció en esta reforma fue el nuevo artículo 123 en relación a las condiciones que deben cumplir las Cartas provinciales para que el Gobierno Federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Esta renovación complementa lo establecido en su artículo 5°: *“Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria....”*, pues a través del dictado del artículo 123° se establecen algunas características que deberá tener el régimen municipal que dicte cada provincia según sus necesidades: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

A partir de estos dictados –y tal como afirma la Dra. María Gabriela Ábalos- a fin de cumplir con el mencionado artículo, las constituciones provinciales deberán asegurar no solamente la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal sino que además, éste deberá poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, con la salvedad de que corresponde a cada

constitución de provincia reglar su alcance y contenido⁴. En este sentido, y siguiendo las definiciones vertidas por la autora citada podemos definir los distintos componentes de esa autonomía municipal: en lo INSTITUCIONAL, nos referimos a la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada por el propio municipio; en lo POLÍTICO, elegir sus autoridades y regirse por ellas; en lo ADMINISTRATIVO, se refiere a la independencia para poder llevar adelante su propia gestión y organización de todos los aspectos que resulten locales, tales como obras públicas, servicios, etc.; y en lo ECONÓMICO-FINANCIERO, en cuanto a organizar su sistema de rentas y recaudación, administrar su presupuesto, recursos propios, etc. sin el control directo de otros poderes.

A partir de lo expuesto se supondría que todas las constituciones provinciales deberían contener expresamente la autonomía municipal bajo estas características descritas precedentemente, ya que no podrían ignorar ni desobedecer el mandato constitucional en este sentido. La Dra. María Gabriela Ábalos, analizando esta temática, afirma que algunos autores opinan que será de competencia provincial encuadrar a sus respectivos municipios dentro de los ámbitos de autonomía indicados pero reconociendo un mínimo en cada orden, considerando que podrán coexistir municipios con un status de autonomía plena y otros con una autonomía semiplena o relativa acorde con su propia realidad, sin poder dejar de reconocer la autonomía institucional a todos sus municipios, ya que esto implicaría un desconocimiento del mandato emanado de la constitución nacional⁵. Teniendo en cuenta esto, resulta pertinente hacer la siguiente pregunta: ¿Qué sucedería si una constitución provincial omitiera tal normativa? Las respuestas son variadas, pero un gran número de estudiosos del derecho constitucional afirman que el no cumplimiento del mandato conferido por la Constitución Nacional significaría una violación a lo dispuesto por los artículos 31^{o6} y 75^o inc. 22⁷ de nuestra Carta Magna por producirse un

⁴ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 75.

⁵ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 80.

⁶ Constitución de la Nación Argentina. LexisNexis, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2006. Pág. 66. **Art. 31:** “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o

incumplimiento de prelación normativa. Tal situación podría generar una declaración de intervención federal tal como se dispone en el artículo 6° de la Constitución Argentina: “*El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno...*”. Esto se podría llevar a cabo –como afirma la Dra. María Gabriela Ábalos– con el objeto de anular las normas emanadas de su poder constituyente local y restablecer la vigencia de la plena conformidad del ordenamiento local con la Ley Suprema de la Nación⁸.

Partiendo de este análisis, se observa que en el caso de la Provincia de Mendoza, los municipios no cuentan con el reconocimiento constitucional de lo que se denomina autonomía institucional, por lo que se puede afirmar que nuestras municipalidades no gozan de una autonomía plena. En todas las constituciones provinciales desde la de 1854 hasta la actual de 1916, con sus reformas y enmiendas, los municipios mendocinos, sin excepción, se han regido por una única ley orgánica de municipalidades dictada por la provincia en el año 1934⁹, la ley N° 1079.

A partir de las reformas neoliberales que se llevaron a cabo en los años 90, el municipio cobró un protagonismo especial en la resolución diaria de varios conflictos locales. El vecino, comenzó a observar al municipio como la institución más cercana con la que contaba para poder plantear sus necesidades y obtener respuestas satisfactorias. Sin embargo, esa demanda de la sociedad para con sus autoridades locales no se ha visto acompañada por una normativa actualizada y moderna que le permita a los municipios hacer frente a ese flujo de demandas y problemas con los que se encuentran diariamente. Es

constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1853”.

⁷ Constitución de la Nación Argentina. LexisNexis, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2006. Pág. 82. **Art. 75- Inc. 22:**“Corresponde al Congreso:...Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. ...; en las condiciones de su vigencia tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. ...”

⁸ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 82.

⁹ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Mendoza debate por la Reforma N° 5. La Constitución de Mendoza y la Autonomía Municipal*. Diario Los Andes. Mendoza, 2013. Pág. 9.

aquí donde resulta de extrema importancia la aplicación -no sólo normativa, sino también práctica- de un autonomía institucional establecida por la Constitución de Mendoza, que le permita a nuestros municipios poseer las herramientas necesarias para poder funcionar como canalizadores válidos y efectivos en el cumplimiento de las necesidades planteadas por los vecinos de los distintas regiones de nuestro territorio.

No obstante la importancia que significa contar con tal estatus constitucional, a la actualidad no se ha logrado formular ninguna reforma de la constitución de la provincia que incorpore dicha figura a nuestra Carta Magna y que permita a nuestros municipios una independencia que sirva al nuevo rol de gestión que les toca asumir. La Constitución de Mendoza, fija un procedimiento especial para su reforma en la Sección X, en un capítulo único, que se desarrolla en los artículos 219 al 225¹⁰. De esta manera, se prevén dos mecanismos para llevar a cabo una reforma, dependiendo si la misma se realizará: a) de manera total o parcial; b) la reforma de un solo artículo.

En caso de buscar una reforma total o parcial se utiliza el “Sistema de Reforma por Convención”, el cual consta de dos (2) etapas:

1. Etapa Pre constituyente: en la que se deben seguir tres pasos:

1.a) La declaración de necesidad de reforma total o parcial por ley. La iniciativa puede originarse en cualquiera de las dos cámaras o en el Poder Ejecutivo. Esta ley deberá ser sancionada por 2/3 de los miembros que componen cada cámara. No puede ser vetada.

1.b) Referéndum: declarada la necesidad de reforma se debe someter la ley al pueblo para que en la próxima elección de diputados vote a favor o en contra de convocar a una Convención Constituyente. Se necesita que la mayoría absoluta (la mitad más uno) de los electores de la provincia vote afirmativamente.

1.c) Dándose las condiciones del paso 2, el Poder Ejecutivo debe convocar a una Convención que se compone de la misma cantidad de miembros que tiene la legislatura.

¹⁰ DÍAZ, RODOLFO. *Estudio sobre la iniciativa de reforma de la Constitución de Mendoza*. Universidad de Congreso, Departamento de Ciencias Jurídicas, Cátedra de Derecho Constitucional. Mendoza, 2004. Pág. 31

2. Etapa Constituyente:

En esta etapa actúa directamente la Convención, cuyo modo de integración, condiciones de elegibilidad, incompatibilidades, inmunidades y privilegios son establecidos por la Constitución y por la Ley de Declaración de Reforma. La Convención tiene un año desde el inicio de sus sesiones para confeccionar la nueva Carta Magna. Cumplido ese año, caduca su mandato.

Si se optara por modificar un solo artículo se utiliza el “Sistema de Reforma por la Legislatura Ad Referéndum Popular”: se puede modificar un artículo con intervalo de un año para modificar otro. La ley que declare la necesidad de reforma debe contar con el voto de 2/3 de los miembros de cada cámara. Dictada la ley se somete al voto del pueblo para que en la siguiente elección de diputados vote a favor o en contra de la reforma. Se necesita el voto afirmativo de la mayoría (la mitad más uno) de todos los electores de la provincia para que quede aprobada y luego el Poder ejecutivo la debe promulgar para ser agregada a la Constitución.

Nuestra actual constitución no ha sido reformada de manera integral desde 1916, es decir, en poco tiempo cumplirá cien (100) años, lo que nos interroga acerca de qué tipo de provincia teníamos cuando se dictó aquella constitución de avanzada y qué provincia tenemos hoy. O quizá sería pertinente para el presente proyecto interrogar sobre qué clase de municipio era el de principios del siglo XX y cuáles son los desafíos del de comienzos del siglo XXI. Sin duda alguna, las diferencias que podemos hallar son numerosas y resulta paradójico que no se hayan producido cambios en varios aspectos que regula nuestra Carta Magna y que a la luz de nuestro presente resultan anacrónicos, uno de ellos es la incorporación de la autonomía municipal a la misma.

Varios son los estudios que se han llevado a cabo sobre la temática planteada, todos desde una óptica histórico-jurídica. Sin embargo, es opinión del autor del presente proyecto que las razones que no han hecho posible la concreción de un aspecto tan importante para la vida institucional y social de nuestra provincia –ya sea por medio de una reforma total o parcial o bien a través de la reforma de un solo artículo- no responden a cuestiones jurídicas

o históricas, sino que resultan ser exclusivamente POLÍTICAS. En otras palabras, sin una decisión política que involucre a todos los protagonistas políticos de nuestro sistema republicano y federal –gobernadores, legisladores, intendentes, concejales, expertos en la materia, etc.- y que conlleve un convencimiento de la ciudadanía mendocina, va a ser imposible introducir una reforma a nuestra constitución que instaure definitivamente la autonomía municipal.

Al referir al término “POLÍTICAS” se toma como referencia una perspectiva weberiana, en la cual al mencionar que un “factor es político”, o que una decisión tiene “condicionamientos políticos”, se quiere decir que *“lo que define a ese factor, o las condiciones de esa decisión, dependen inmediatamente de los intereses que giran alrededor del reparto, de la conservación o del traspaso del poder”*¹¹. Determinar esos factores o esos condicionamientos será el objetivo de esta tesis.

¹¹ WEBER, Max. *Obras Selectas: La Política como Profesión*. EDISTAL, Buenos Aires, 2010. Pág.

CAPÍTULO I: EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA

La Dra. Gabriela Ábalos, citando a Juan Fernando Segovia, afirma que *“el más hondo fundamento de la participación política en la gestión del bien común está pues, en la politicidad natural de la persona que lo inclina a lo público y a lo comunitario como el ámbito más elevado de su perfección”*.¹²

El derecho a la participación política es un derecho natural que se ejerce en primer lugar, en el ámbito municipal que es el primer escenario donde se materializa la participación política y social como lo ha demostrado la historia y la realidad. En este sentido el municipio adquiere una relevancia notoria al ser el lugar más cercano donde los ciudadanos pueden ejercer sus derechos. Es decir, que el municipio en sí mismo no es una creación emanada de acuerdos políticos o legislativos sino que nace de la propia naturaleza social y política del hombre.

La Dra. Gabriela Ábalos afirma que para poder estudiar y entender un texto constitucional vigente, es necesario tener en cuenta que la norma suprema es la respuesta normativa a una síntesis de historia, realidad y razón ordenadora¹³. Teniendo en cuenta esto, resulta indispensable realizar un recorrido histórico por los textos constitucionales provinciales en relación a la institución municipal.

LA ETAPA PREVIA A 1854

En esta senda encontramos que el primer rezago histórico que nos conduce a la vida municipal en nuestra provincia data de 1560 cuando don García Hurtado de Mendoza, gobernador de Chile, nombra jefe de una expedición a la provincia de Cuyo al capitán don Pedro Ruiz del Castillo para que sometiera las tribus y pueblos que encontrara en esta región. Allí, las tribus Huarpes recibieron al capitán español sin resistencia y dispuestas a prestarle su cooperación en los trabajos que emprendía la expedición. Sin resistencia por

¹² ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 11.

¹³ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 15.

parte de los nativos, el 2 de marzo de 1561 funda la ciudad denominada Mendoza, Nuevo Valle de Rioja, con asiento en un valle fértil llamado Güentota (valle de los guanacos); se instala aquí el primer Cabildo, Justicia y Regimiento como base jurídica y administrativa de la ciudad¹⁴.

Luego de este periodo fundacional se establece el Corregimiento de Cuyo, el cual era parte del Reino de Chile. Con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, el Corregimiento de Cuyo pasó a formar parte de aquél y dejó de pertenecer a la Gobernación de Chile; luego en 1783 la Real Ordenanza de Intendentes convirtió a este distrito en tres subdelegaciones dependientes de la Gobernación Intendencia de Córdoba, y más tarde, en 1813, el gobierno patrio creó, por razones de estrategia revolucionaria, la Gobernación Intendencia de Cuyo. Finalmente, en 1820 se produce la ruptura de ésta y la separación de Mendoza, San Juan y San Luis.

Observando esto, contamos con la provincia autónoma de Mendoza desde 1820, pero no va a ser hasta 1854 que cuente con un texto constitucional que establezca como órgano de gobierno el Cabildo, que fue suprimido recién en 1825. Según la Dra. Gabriela Ábalos *“a lo largo de este prolongado período, el cabildo está caracterizado por la doble circunstancia de ejercitar competencias y atribuciones de carácter local, es decir, cometidos que hoy denominaríamos municipales y por el hecho de extender su jurisdicción a una amplísima base territorial”*¹⁵.

En marzo de 1828, la junta de representantes de la provincia aprueba el Reglamento de Policía, mediante el cual se establece la primera división administrativa del territorio de Mendoza, en departamentos y cuarteles. Hacia 1860, la división territorial de la provincia está plenamente desarrollada, establecida sobre la base de subdelegaciones y departamentos. Para esa fecha ya se han definido los quince departamentos históricos de

¹⁴ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 16.

¹⁵ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 17.

Mendoza, a los que solamente se agregarán Las Heras, a fines de ese siglo, Alvear en 1914 y Malargüe en 1950¹⁶.

LA CONSTITUCIÓN DE 1854

Luego del dictado de la Constitución Nacional de 1853, la provincia de Mendoza se presta a realizar su organización político-institucional, para lo cual dicta su propia constitución sosteniendo como base el modelo elaborado por Juan Bautista Alberdi. La Constitución Provincial de Mendoza se sancionó el 14 de diciembre de 1854.

En lo que respecta al régimen municipal, el capítulo VII de la misma lleva el título de Poder Municipal, Administración Departamental, y sus disposiciones se refieren a la organización municipal, se crea la división departamental y los distritos, dando a cada departamento su municipalidad elegida por el pueblo en elección directa, donde tienen voto los ciudadanos y los extranjeros¹⁷.

Esto se realiza en cumplimiento del art. 5° de la Constitución Nacional de 1853, que establecía que *“Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

Como podemos observar, la Constitución Nacional imponía a las provincias la obligación de asegurar en sus cartas magnas el Régimen Municipal. Tomando como disparador dicha obligación, el art. 54° de la primera constitución provincial establecía la división del territorio en departamentos y éstos a su vez en distritos para la administración interior. Asimismo, el art. 55° disponía que *“Las municipalidades y los cabildos son restablecidos. En cada cabeza de departamento se instalará una municipalidad. Su*

¹⁶ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 20.

¹⁷ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 21.

*organización y atribuciones serán determinadas por una ley que tendrá por bases constitucionales las siguientes: 1) Serán elegidos sus miembros por el pueblo del departamento con votación directa; 2) La calidad de extranjero no será obstáculo para ser elegido municipal; 3) Las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía de salubridad y ornato, la distribución de las aguas y la justicia ordinaria de primera instancia serán de su resorte exclusivo. 4) Los servicios de los municipales serán remunerados por el tesoro municipal y sus omisiones castigadas con multas; 5) Todos los fondos destinados para la instrucción pública pasarán a ser administrados por las municipalidades y no podrá darse en la provincia instrucción superior por cuenta de estas hasta que el número de escuelas primarias gratuitas sea suficiente para educar a todos los ciudadanos; 6) La instrucción primaria es obligatoria, los padres de familia están en el deber de hacer concurrir sus hijos a las escuelas y la municipalidad en el hacer efectiva esa disposición; 7) Los bienes y rentas de los cabildos serán restablecidos conforme con la futura ley del régimen municipal, y por ninguna otra autoridad que la municipalidad, podrán ser administrados jamás; 8) Los municipales serán inviolables como los diputados de la Cámara Legislativa por sus actos y opiniones en el desempeño de su cargo”.*¹⁸

Además, en el art. 60 se prescribe que serán dadas las siguientes leyes orgánicas, en el transcurso de tres años o antes si fuere posible, y en el inc. 1 aparece la del régimen municipal. De esta manera, tal como afirma la Gabriela Ábalos: “Queda definido por primera vez con base constitucional, el modelo territorial departamental del régimen municipal de la provincia, que aún se mantiene”¹⁹.

La primera ley orgánica de municipalidades en la provincia se dicta durante el gobierno de Nicolás A. Villanueva, el 10 de agosto de 1868, ella establece por una parte, el régimen legal y la creación de la Municipalidad de la ciudad de Mendoza y, por la otra, el régimen de las municipalidades de las villas de campaña. El principal problema que exhibe esta ley es la acentuada dependencia de las autoridades provinciales para el desarrollo de su

¹⁸ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 23/24, EDICUNC, Mendoza, 2006.

¹⁹ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 25, EDICUNC, Mendoza, 2006.

gestión, ya que la misma exigía aprobación de la contabilidad y otras cuestiones administrativas de los municipios.

No obstante todo el armado legal hasta aquí citado, se observa la imposibilidad de poner en marcha el régimen municipal debido a la falta de recursos económicos que permitan llevarlo a cabo y por una fuerte resistencia por parte de las autoridades provinciales que ejercían una notable injerencia en los asuntos departamentales, lo que obligo a que la ley de 1868 fuera revisada en el año 1872. En esta oportunidad la norma establece un gran número de correcciones tales como las atribuciones de las municipalidades, regula las rentas de las mismas, establece los impuestos y contribuciones correspondientes, etc., puntos que permiten dar un ordenamiento jurídico-administrativo al régimen municipal provincial.

En 1874 llega a la gobernación de Mendoza Don Francisco Civit, y ese mismo año se aprueba la una nueva ley que termina de desnaturalizar el régimen diseñado por Alberdi, formalizando la centralización y retrasando sensiblemente los avances legislativos que se habían producido hasta ese momento alcanzados.

LA CONSTITUCIÓN DE 1895

En 1895 la provincia de Mendoza contará con una nueva Carta Magna. Este texto constitucional va a acompañar novedades en el tema municipal. Primeramente, establece que la administración de los intereses y los servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos estará a cargo de una municipalidad (art. 199), fórmula muy gráfica y a la vez lo suficientemente elástica y genérica como para ir evolucionando junto con los cambios sociológicos del municipio²⁰. Esta prerrogativa será luego seguida por otras provincias en sus cartas magnas.

Adicionalmente, esta constitución dispone la creación de un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo, sin pronunciar aspecto alguno referido a la autonomía municipal.

²⁰ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 29, EDICUNC, Mendoza, 2006.

LA CONSTITUCIÓN DE 1900

Siendo muy similar a la de 1895, la constitución de 1900 responde más a cambios políticos de la época que a necesidades reales de la provincia. Para la Dra. Gabriela Ábalos se ha sostenido que los motivos por los cuales se llevó a cabo la reforma constitucional son, por una parte, la necesidad de modificar el sistema judicial de la provincia y por la otra, el régimen municipal excesivamente amplio y permisivo para las comunas²¹.

En esta constitución se establecerá un número determinado de municipalidades, previendo el emplazamiento de ellas en algunos departamentos tales como Capital, Guaymallén, Las Heras, Belgrano, Junín, Luján, Maipú, Rivadavia, San Martín y San Rafael. En opinión de estudiosos fue un error introducir una limitación expresa en cuanto al número de municipalidades²².

LA CONSTITUCIÓN DE 1910

Para la Dra. Gabriela Ábalos, *“el marcado centralismo de Emilio Civit y las múltiples críticas suscitadas por la sanción de la constitución del año 1900, explican y provocan la declaración de la necesidad de la reforma y el llamado a una Convención que sesiona hasta 1909”*.

Esta norma va a diferenciarse de la anterior en lo que respecta a materia municipal diseñando un municipio casi urbano, y organizando a los municipios bajo el mando de municipalidades o comisiones municipales que se conforman de acuerdo a la población de cada departamento, dejando a una ley específica de municipalidades las definiciones prácticas para la conformación de los cuerpos específicos. Asimismo, prevé la posibilidad de crear juntas de fomento en los lugares poblados fuera del radio de los municipios, remitiendo a la ley orgánica de municipalidades, comisiones y juntas (art. 111) como así también los recursos y ramos de imposición que les corresponderán (art. 113). Sólo menciona como atribuciones municipales la de votar anualmente el presupuesto de gastos y

²¹ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 31, EDICUNC, Mendoza, 2006.

²² ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 31, EDICUNC, Mendoza, 2006.

recursos, el establecimiento de impuestos y su recaudación (art. 114); además, agrega que las comisiones tendrán las mismas atribuciones que las municipalidades (art. 115)²³.

LA CONSTITUCIÓN DE 1916

La constitución de 1916 ha perdurado y se ha extendido hasta nuestro presente. Comenta Pérez Guilhou que en esa fecha, en pleno auge del positivismo jurídico y de la incorporación de cláusulas sociales en las constituciones, esta carta se adelanta a las otras que luego se dictarán en el país, recibiendo en general ponderativas críticas sobre su contenido²⁴.

La Dra. Gabriela Ábalos -citando a Pérez Guilhou- afirma que “la política provincial de esa época se encontraba influenciada por dos grandes figuras caudillistas: Emilio Civit, jefe del movimiento liberal gobernante aglutinado en el partido Concentración Cívica Regional, y José Néstor Lencinas, líder de las fuerzas populares que se nuclean alrededor de las banderas radicales. A su vez, los radicales se han dividido en dos grupos, uno liderado por Lencinas y el otro por Pedro Nolasco Ortiz, quien se une en las elecciones a convencionales con el partido de Civit²⁵.”

La redacción final de la Carta Magna que hoy rige la vida jurídica de todos los mendocinos se basó fundamentalmente en el proyecto que elaborara el destacado jurista mendocino Julián Barraquero, ya que en las sesiones preparatorias se decidió nombrar una comisión redactora que trabajará sobre la base del documento elaborado por este.

Es importante mencionar las ideas de Julián Barraquero respecto al municipio. Este convencional va a tener una influencia fundamental en la redacción de nuestra Carta Magna, no sólo por haber redactado el documento disparador de la versión final sino por sus ideas personales respecto al derecho de los municipios.

²³ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Págs. 32/33, EDICUNC, Mendoza, 2006.

²⁴ PÉREZ GUILHOU, Dardo. La Convención Constituyente mendocina..., en Ensayos sobre la historia, cit., pp. 171 y ss.

²⁵ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Págs. 35/36, EDICUNC, Mendoza, 2006.

La Dra. Ábalos -referenciando a Inés Sanjurjo- adhiere a la idea de que *“el pensamiento de Barraquero se inscribía en la corriente municipalista, que por entonces descollaba en el país y que tuvo brillantes exponentes en la convención bonaerense de 1870/73, como Vicente Fidel López. Agrega que el mendocino defendía el origen natural del municipio, idea que tenía filiación con Tocqueville; pero su pensamiento reconocía también la impronta de Laboulage, quien ubicaba la institución entre los grandes intereses legítimos que forman el entramado social; asimismo, su organicismo muestra fundamentalmente la influencia de Arhens, filósofo alemán inserto en la cultura francesa que lo introdujo en una concepción atiindividualista con raíces en el organicismo krausista”*²⁶. Barraquero sostenía: *“...cada centro autónomico de la sociedad se gobernará por sí mismo y que cada órgano social desempeñará su papel en el mecanismo general. Luego, la familia, el municipio, la provincia, órganos y centros autónomicos de la sociabilidad argentina deben desempeñar con independencia las funciones que les son propias, así como la nación desempeña las suyas con independencia y libertad, como centro autónomico de la comunidad universal”*²⁷.

Barraquero va a propiciar la absoluta autonomía de las municipalidades. Para demostrar esto, no sólo debemos consultar su proyecto de constitución, sino que podemos encontrar de manera más acabada sus ideas respecto del municipio en su tesis doctoral. Afirma en ella Barraquero: *“...el municipio nace por sí mismo de las costumbres, de los hábitos, de las necesidades de los ciudadanos, por lo que se reconoce que no ha sido organizado por los publicistas ni impuesto, (...) por la ignorancia armada..., y continúa... el hombre es el fundamento y la causa del municipio: la sociedad, hecho natural y anterior a toda ley positiva, es el reflejo de sus facultades y en su desarrollo y organización obedece a las mismas leyes que él; su desenvolvimiento sigue la misma gradación y en su tránsito se manifiesta la familia, el municipio, la provincia y la nación última faz de su desarrollo. Esta sucesión de formas es invariable y constante; primero la familia, cuna del hombre, en la cual cada uno ha recibido los primeros cuidados y las*

²⁶ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 37, EDICUNC, Mendoza, 2006.

²⁷ BARRAQUERO, Julián. Espíritu y práctica de la Constitución Argentina, cit. p. 249.

condiciones indispensables de vida; luego la reunión de familias, es decir, el municipio, la tribu, la organización patriarcal de las sociedades antiguas de muchos pueblos de Oriente, esto es, el poder paternal, la autoridad municipal, antes de llegar a la organización del poder político general”²⁸.

A través de la lectura de las líneas precedentes, se observa que el jurista mendocino compartía un origen natural del municipio, mediante el cual el hombre satisface sus necesidades y logra la sociabilización que le es inherente a su condición humana y a su esencia de ser político. En otras palabras, plasma la idea de que el municipio es una institución complementaria de la familia y la sociedad en donde el ciudadano se desarrolla en toda su vida. Como se observa, el municipio es una continuidad de la sociabilidad que se produce en la familia extendida hacia la sociedad toda y de esta manera el espacio más próximo para la satisfacción de las necesidades comunitarias.

Adicionalmente, Barraquero sostenía la idea de un municipio autónomo y de la descentralización de las funciones administrativas y sociales que posee el gobierno provincial hacia las distintas municipalidades. A este respecto afirma: “...*las municipalidades no existen como tales, ni son escuela de libertad de gobierno propio sino cuando son libres y gozan de independencia absoluta en su propia esfera de acción. Y esto no puede concebirse en pueblos gobernados por tiranos, por caudillos o por el régimen centralista de las monarquías. Pueden existir municipalidades en el nombre, es decir, simples dependencias del Ejecutivo, manejadas por un Juez de Paz o Subdelegado; pero no corporaciones libres, órganos autonómicos de la sociedad con vida e iniciativa propias. Pueden existir meras circunscripciones territoriales para un objeto puramente político, pero no municipios que abarquen en segundo grado todos los aspectos de la personalidad humana y atiendan a los fines esenciales de la vida*”²⁹. Asimismo, este jurista no sólo pretendía que los municipios fueran autónomos en términos normativos, sino que en sus palabras se puede observar que la idea fundamental era que en la práctica esas

²⁸ BARRAQUERO, Julián. Espiritu y práctica de la Constitución Argentina, cit. pp. 208/209.

²⁹ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 39/40, EDICUNC, Mendoza, 2006.

instituciones gozarán de la mayor autonomía posible, por lo que decía: *“...cuando la Constitución ordena a las Provincias que aseguren su régimen municipal no ha querido garantizar la existencia de un mero resorte administrativo, porque esto es de exclusiva incumbencia de las Provincias; lo que ella ha querido (y quiere), es garantizar la libertad municipal, como garante de la autonomía de las provincias, dos individualidades que deben existir en todo pueblo republicano y con doble razón en toda república federativa. Del principio republicano surge el derecho de cada municipio para manejar sus propios intereses, para vivir y cumplir su misión dentro de la Provincia, así como esta vive, se desarrolla y cumple su misión dentro de la Nación. El municipio debe ser tan libre dentro de la Provincia, como lo es ésta dentro de la nación y como lo es la familia dentro de aquél”*³⁰. Es destacable en la lectura de este pasaje observar como Barraquero condicionaba la autonomía de los municipios a la autonomía de las provincias respecto a la nación. En este punto –veremos en los próximos capítulos- un gran número de los expertos consultados en la presente tesina han afirmado que en la actualidad no es posible pensar en órganos de gobierno local autónomos si las provincias no logran cierta independencia respecto del centro de poder nacional. En este punto, es importante citar una vez más al gran jurista mendocino cuando afirmaba: *“...las provincias dejarán de agitarse a impulso de rencillas locales y mezquinas y aprenderán a practicar los principios de gobierno porque se rigen, cuando tengan municipalidades manejadas y elegidas por el pueblo de los municipios y no por los jueces de paz, jefes políticos y subdelegados, que las convierten en instrumentos electorales y las desacreditan ante la opinión pública. República Federal sin vida municipal, es un cuerpo sin órganos, una república en el nombre, un federalismo prusiano, una libertad deseada pero no gozada. Demos al cuerpo social argentino el órgano que le falta y entonces se desarrollará y adquirirá la plenitud de sus fuerzas. Practiquemos la libertad municipal y recién entonces la república federativa será una realidad; la demagogia, el caudillaje y el monopolio gubernativo*

³⁰ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 40/41, EDICUNC, Mendoza, 2006.

habrán desaparecido y con ellos todos los gérmenes putrefactos y malignos que envenenan y corrompen la vida política y social del pueblo argentino”³¹.

En general, y adicionalmente a las ideas propias del padre de nuestra Carta Magna, se advierte que en el discurso utilizado en la convención constituyente de 1916 se respiraba un aire de acuerdo respecto a la “autonomía municipal”, sin embargo no se plasmó con la misma claridad en el texto, sobre todo en lo que se refiere a las atribuciones económico financieras que no suscitaban mayores discusiones³².

LEY ORGÁNICA 1079 Y SUS MODIFICACIONES

Ahora bien, teniendo en cuenta esta realidad constitucional en la que quedo sumergida el régimen municipal y por ende la autonomía de los gobiernos locales, es importante repasar el camino seguido por las modificaciones que se han realizado luego de 1916 a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Provincial 1079. Tal como afirma la Dra. Gabriela Ábalos “con posterioridad al dictado de la Constitución, se sanciona en noviembre de 1916, la ley orgánica de municipalidades 702, que reemplaza a la 555 de 1910, y luego, es parcialmente modificada en 1920 por el dictado de la ley 769. Desde esa fecha no habrá alteraciones significativas en el régimen municipal hasta el dictado de la actual ley orgánica de municipalidades 1079, sancionada en el año 1934³³. Esta ley es propuesta y sancionada en virtud de la estreches en la materia que ofrecía la constitución provincial.

La ley recrea el artículo 197 de la Constitución al establecer que la administración de los intereses y servicios locales de la Capital y cada uno de los departamentos de la Provincia estará a cargo de una Municipalidad, compuesta por un Departamento Ejecutivo

³¹ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 41/42, EDICUNC, Mendoza, 2006.

³² ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 48, EDICUNC, Mendoza, 2006.

³³ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 48, EDICUNC, Mendoza, 2006.

a cargo de un Intendente y un Departamento Deliberativo a cargo de un Concejo Deliberante³⁴.

La ley establece regulaciones específicas (materia electoral, financiera, etc.), pero lo más destacable de la misma es que ésta ha sido modificada a lo largo de los años con el objetivo de poder dar un cuerpo normativo jurídico a nuestra realidad municipal. A fin de dar cuenta a esas modificaciones, en las siguientes líneas mencionaremos las leyes más significativas que dan forma a nuestro régimen municipal y que son modificaciones de la ley 1079. Todas estas normas han sido tomadas de la obra de la Dra. Gabriela Ábalos, quien ha sabido plasmar resumidamente los hitos más importantes que hacen a la materia:

- Ley 1134: sancionada en 1934, deroga las disposiciones de la ley 1079 que autorizan afectaciones sobre productos o artículos sujetos a impuestos, conforme con la ley nacional 12.139 de unificación de impuestos internos.
- Ley 1197: sancionada en 1936, es una modificación de la ley orgánica de tribunales y, en virtud de su artículo 2, considera incorporadas a la Ley de Municipalidades las disposiciones referentes al ancho de calles y donación de terrenos, en caso de fraccionamientos destinados a loteos.
- Ley 1284: sancionada en 1938, permite la autorización presupuestaria de partidas destinadas a cubrir los gastos de representación de los Concejales pero quedó sin efecto por la reforma de la constitución o enmienda de un solo artículo fruto de la ley 1350.
- Ley 1300: sancionada en 1939, esta modificación introdujo varios aspectos referidos a la formación del padrón electoral municipal y a la inscripción de extranjeros.
- Ley 1313: sancionada en 1939, introduce la obligatoriedad del pago de las contribuciones de mejoras y regula el instituto en sus diversas variantes. Hasta ese momento, el pago de las contribuciones de mejoras era un recurso al cual el municipio podía o no recurrir.

³⁴ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 50, EDICUNC, Mendoza, 2006.

- Ley 1350: dispone que el cargo de concejal sea rentado.
- Ley 1461: sancionada en 1941, modifica varios artículos de la ley 1079 y agrega un párrafo al art. 45 y suprime el final del párrafo del art. 68. Tal como afirma la Dra. Gabriela Ábalos, “dichas modificaciones se refieren en general, al número de concejales por elegirse en cada departamento, según tengan o no una ciudad en su radio, a las modalidades del juicio de las elecciones por los Concejos Deliberantes, a la elección del Intendente, a las mayorías absolutas según los integrantes del cuerpo, a las Secretarías del Departamento Ejecutivo y a la facultad de veto.
- Ley 1555: sancionada en 1946, establece que los intendentes o interventores municipales –en caso de acefalia y por razones de urgencia- pueden ejercer algunas atribuciones del Concejo Deliberante.
- Ley 1851: sancionada en 1950, otorga a las municipalidades de la provincia la autorización legislativa necesaria para elevar hasta el 35% el cálculo de recursos, el porcentaje destinado al pago de sueldos y remuneraciones de concejales, funcionarios y empleados de carácter permanente, modificando el art. 121 de la ley 1079, que establecía para este rubro, una disponibilidad de hasta treinta por ciento de la renta anual.
- Ley 1994: sancionada en 1951, regula el régimen electoral de la provincia, por lo cual altera las disposiciones de corte electoral de la 1079. Es importante destacar que luego este régimen se verá modificado como consecuencia de la sanción de la ley 2551 (ley electoral de la provincia). Esta modificación regula elección directa de los intendentes y la duración del período de los concejales en cuatro años. También se introduce un sistema electoral mixto para la distribución de las bancas de concejales. En función de éste, correspondían al partido mayoritario los dos tercios de las bancas por cubrir y el tercio restante era distribuido proporcionalmente entre los partidos que hubiesen obtenido un número mínimo de votos.
- Ley 2011: sancionada en 1951, establece la necesidad de llamar a licitación para la celebración de contratos o autorización de trabajos cuyo valor exceda los tres mil pesos. Luego derogada.

- Ley 2429: sancionada en 1955, establece que los sueldos ordinarios fijados en el presupuesto no podrán exceder el 35% de la renta anual.
- Ley 2483: sancionada en 1959, modifica por única vez el período de inscripción de extranjeros establecido por el art. 22 de la ley 1079.
- Ley 2551: sancionada en 1959, es la ley electoral de la provincia. Las modificaciones que introduce en este régimen se refieren a electores extranjeros, las funciones de los Jurys de Tachas, la cantidad de concejales por elegirse en cada departamento, las multas por inasistencia a la elección del Intendente, y la mayoría absoluta de los Concejos.
- Ley 2588: sancionada en 1959, establece la elección directa del Intendente.
- Ley 2748: sancionada en 1960, establece la elección directa del Intendente (posteriormente derogada en 1965 y restablecida en 1991), la existencia de dos secretarías en el Departamento Ejecutivo de Capital y en los Departamentos que tengan una ciudad en su radio, la sucesión del Intendente municipal y la cesación de pertenencia al Concejo, del concejal que lo suceda definitivamente, incorpora la facultad de los Concejos de hacer venir al recinto a los Secretarios del Ejecutivo y la posibilidad de que el intendente concurra al cuerpo para informar.
- Ley 2860: sancionada en 1961, introduce modificaciones en materia de incompatibilidades de los concejales.
- Ley 2875: sancionada en 1961, fija el límite máximo a la pena de multas y establece su conmutabilidad por arresto.
- Ley 3167: sancionada en 1964, reforma el art. 202 inc. 8 de la Constitución Provincial, dispone que el porcentaje a invertirse en sueldos de empleados sea fijado en general para todas las municipalidades por la Honorable legislatura.
- Ley 3197: sancionada en 1965, modifica el art. 121 de la ley 1079 para adecuarlo a la reforma constitucional de la ley 3167 antes visto. El 1 de diciembre de 1965 finalizó su tarea la controvertida Convención Constituyente de aquel año como se verá seguidamente, pero la ley 1079 no

fue modificada y quedaron, desde entonces, varias contradicciones entre ella y la Constitución.

- Ley 3857: dictada por el gobierno de facto en 1972, modifica los artículos referidos a la formación del Registro Cívico Municipal.
- Ley 4823: sancionada por el último gobierno de facto, el 26 de junio de 1983. Es idéntica a la ley 3857.
- Ley 4840: sancionada por el último gobierno de facto, el 27 de julio de 1983. Modifica varios artículos de la ley 2551 del Régimen Electoral de la Provincia. Establece la cantidad de concejales por elegirse en cada departamento y la composición de la mayoría absoluta según el caso. Esta es la redacción que se mantiene en la actualidad.
- Ley 5019: sancionada en 1985, permitiendo conceder el uso de espacios libres y calzadas para la venta de diarios, revistas y pequeños artículos de consumo.
- Ley 5225: sancionada en 1987, modifica por el término de noventa días los artículos referidos al padrón de extranjeros.
- Ley 5721: sancionada en 1991, se refiere a la erección de monumentos conmemorativos y a la imposición de nombres de calles, plazas y paseos.
- Ley 6167: sancionada en 1991, reforma los artículos 44 y 57 receptando la duración constitucional de cuatro años para el periodo de los Concejales y estableciendo el mecanismo de sorteo para los casos de ampliación de número de concejales.
- Ley 6349: sancionada en 1995, establece que las autoridades del Concejo Deliberante duran en sus funciones desde el 1 de marzo hasta el 28 de febrero del año siguiente.
- Ley 6557: sancionada en 1997, reforma las atribuciones y deberes generales del Concejo, disponiendo en tal inciso la facultad para pedir informe al Ejecutivo y hacer comparecer a sus secretarios.
- Ley 6761: sancionada en 2000, modifica las atribuciones del Concejo en materia de higiene pública y, en especial, dicho inciso a la limpieza general del municipio.

LA CONSTITUCIÓN DE 1948/1949

A raíz de la reforma de la Constitución Nacional de 1949 impulsada por el primer gobierno de Perón, en nuestra provincia se establece una nueva carta magna que se había debatido a lo largo del año 1948. Tal como afirma la Dra. Gabriela Ábalos “la misma introduce significativas modificaciones en el régimen institucional de las municipalidades, aun cuando en la realidad no se verifica una transformación de la situación municipal³⁵. Asimismo, la experta citada explica que “el gobierno surgido por el golpe de estado en setiembre de 1955, dispuso el retorno al texto constitucional del 16, con lo cual la reforma de 1948 es eminentemente doctrinaria, pero resulta interesante puntualizar brevemente sus lineamientos en materia municipal”.

Esta Constitución va a establecer un modelo de municipio distrital, al imponer que “*La administración de los intereses y servicios locales en la capital y los centros urbanos dotados de la amplitud territorial que fije la ley para cada municipio, estará a cargo de sus propias autoridades*”³⁶. Al referirse a la estructura del gobierno, instituye municipalidades con un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo, dependiendo esta situación del número de habitantes de cada departamento.

Montbrun afirma que la realidad municipal mendocina no experimenta ninguna mejora o transformación con este régimen. Ni siquiera se dicta durante la vigencia de esta Constitución, una nueva ley orgánica de municipalidades. Tan irrelevante resultó para la transformación de la realidad municipal el diseño institucional del 48 que Malargüe –junto con Alvear (1914), el único municipio surgido en la provincia en el presente siglo- fue creado como municipio departamental, con una superficie de más de cuarenta mil kilómetros cuadrados, al amparo de esta Constitución, según ley provincial 1937 del 22 de noviembre de 1950³⁷.

³⁵ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 57, EDICUNC, Mendoza, 2006.

³⁶ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 57, EDICUNC, Mendoza, 2006.

³⁷ Citado por Gabriela Ábalos en Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 58, EDICUNC, Mendoza, 2006.

LA CONSTITUCIÓN DE 1965

Es en este año donde se realizará una modificación de la Constitución de Mendoza de 1916, teniendo en cuenta que la de 1948 quedó sin efecto como consecuencia del gobierno de facto de 1955.

Este texto posee una modificación importante, a saber, la introducción del colegio electoral para elección de gobernador y vice y para el caso de los intendentes municipales, entre otros aspectos que reformó.

Respecto del régimen municipal, esta Carta Magna establece la duración de cuatro años en el ejercicio de los concejales y renovación del concejo por mitades cada dos años. Asimismo, instaura una Junta de Electores para el nombramiento de los intendentes³⁸.

Explica la Dra. Gabriela Ábalos, que a partir de esta reforma muchos artículos de la ley 1079 han quedado notoriamente desactualizados, lo que complica ciertas interpretaciones que ha tenido que resolver la Suprema Corte de Justicia³⁹.

LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA DE 1916 VISTA EN LA ACTUALIDAD

Al observar el comportamiento que ha tenido el texto constitucional a partir de su sanción hasta nuestros días, podemos ver que en materia de régimen municipal se han producido algunas reformas de un artículo, una reforma parcial y una reforma total pero efímera.

Teniendo en cuenta esto, en las líneas siguientes mencionaremos escuetamente las reformas que ha sufrido nuestro texto constitucional desde 1916 hasta nuestros días, en lo que se refiere al régimen municipal:

- Ley 1350: sancionada el 30 de setiembre de 1939, modifica el inc. 5° del artículo 199 de la Constitución y establece que “El cargo de Intendente deberá ser rentado y también podrá serlo el de concejal. En este caso podemos observar una particularidad, ya que la ley orgánica de municipalidades, ley 1079,

³⁸ Esta situación cambiará en 1991, cuando se vuelve a imponer el sistema de elección directa.

³⁹ ÁBALOS, María Gabriel. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. Pág. 63, EDICUNC, Mendoza, 2006.

sancionada en 1934, permanece equivocada en esta cuestión ya que establece en su artículo 59 la gratuidad para los cargos de concejales.

- Ley 2588: dictada el 9 de octubre de 1959, reforma el artículo 199 inc. 1º, establece la elección directa del intendente. Dicha reforma se mantendrá hasta la Constitución de 1965, que introduce la elección indirecta por medio de una Junta de Electores.
- Ley 3167: sancionada el 29 de noviembre de 1964, modifica el artículo 207 de la Constitución Provincial y sustituye su inc. 8º, disponiendo un porcentaje destinado a sueldos de empleados, el que será fijado por la Legislatura.
- Ley 5429: sancionada el 21 de diciembre de 1989, modifica el artículo 199 inc. 1º, volviendo a disponer la elección directa de los intendentes.

Como podemos observar, en ninguno de los casos citados se introduce a nivel constitucional la autonomía de los gobiernos locales. En el capítulo siguiente analizaremos la importancia que tiene que nuestra Constitución Provincial cuente de manera expresa con la “autonomía municipal”, a fin de poder dilucidar luego, cuáles fueron aquellos factores políticos que han impedido que esta figura sea parte de la Carta Magna.

CAPITULO II: LA SIGNIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Al comenzar a realizar la investigación para llevar adelante la presente tesina, he podido observar que la importancia de contar con la “autonomía municipal” en nuestro texto constitucional radica en el desconocimiento por parte de la Constitución de Mendoza de los postulados de esta figura, en particular respecto del ámbito institucional. En nuestra provincia, los contenidos mínimos de autonomía municipal en los ámbitos políticos, administrativos y económico-financieros se encuentran razonablemente cumplidos, lo que no ocurre con el institucional que no posee recepción constitucional alguna.

Tal como afirma la Dra. Gabriela Ábalos, dentro del esquema de descentralización política que emana de nuestro sistema representativo, republicano y federal, el municipio aparece como un verdadero gobierno que integra el trípode con el orden Nacional y las Provincias, cada uno en su esfera de competencia y con sus autoridades propias⁴⁰.

Siguiendo los preceptos jurídicos emanados de la Constitución Nacional, más específicamente su artículo 5, las provincias no podrán ignorar ni desobedecer el mandato constitucional en este sentido ni limitarlo al extremo de desnaturalizarlo. Los autores citados en la presente tesina, opinan que será de competencia provincial, encuadrar a sus respectivos municipios dentro de los ámbitos de autonomía indicados pero reconociendo un mínimo en cada orden. Se considera que en una misma provincia podrán coexistir municipios con un status de autonomía plena y otros con una autonomía semiplena o relativa acorde con su propia realidad. No obstante ello, lo que no podrá la provincia desconocer es la autonomía institucional a todos sus municipios, pues si este fuera el caso, estaría incumpliendo el mandato constitucional ya que existiría un orden en el cual no se aseguraría un mínimo de autonomía⁴¹. Es decir, que la inclusión constitucional de la

⁴⁰ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 79.

⁴¹ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 80.

autonomía municipal acorde a lo que prescribe la Constitución Nacional, resulta ser sumamente positiva teniendo en cuenta la necesidad de acuerdo a la realidad de nuestra provincia, a la conformación histórica de sus municipios y a las ideas más avanzadas en términos de derecho público.

En su obra “*Municipio y Participación Política*”, la Dra. Ábalos se cuestiona qué ocurriría si una provincia luego de la reforma de 1994, no introduce la autonomía municipal en su texto supremo, desconociendo lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional. En ese mismo trabajo, se pueden observar distintas posturas. Para algunos, tal omisión tornaría inconstitucional la reforma provincial o el bien el texto constitucional, implicando una clara violación a la prelación normativa que se impone en el artículo 31 de la Carta Magna Argentina, del artículo 75 inc. 22 y demás normas de la Constitución Nacional que suponen relaciones de supraordinación y subordinación entre la Nación y las Provincias⁴². Sin embargo, en este punto, el planteo más grave aparece con la posibilidad de que se diera lugar a una declaración de intervención federal, a la provincia incumplidora, con el objeto de anular las normas emanadas de su poder constituyente local y restablecer la vigencia de la plena conformidad del ordenamiento local con la Ley Suprema de la Nación⁴³. Esta afirmación ha sido discutida por los distintos intelectuales y políticos que han sido entrevistados para el presente trabajo, alegando que la no inclusión de la autonomía municipal en la reforma constitucional provincial no acarrearía la posibilidad de intervención federal, teniendo en cuenta que basta con que la misma ya este contemplada en la Constitución Nacional, norma que se encuentra por sobre cualquier texto constitucional provincial, por lo que tal situación suple la ausencia de la figura en las cartas de cada provincia.

No obstante esto, para la Dra. Gabriela Ábalos, “*la omisión provincial de receptor la autonomía municipal conforme los lineamientos sentados en el artículo 123 de la Carta*

⁴² ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 81.

⁴³ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 82.

Magna, acarrearía para Mendoza las consecuencias desfavorables analizadas, es decir, sería factible jurídicamente una declaración de inconstitucionalidad por infringir la supremacía constitucional, como asimismo la intervención federal”⁴⁴.

Es importante observar, que en nuestro país, sólo cuatro de las veinticuatro provincias no han incluido esta figura institucional en sus constituciones: Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires.

En virtud de entender la importancia que implica proceder a incluir la autonomía municipal en nuestra constitución provincial, es que en las siguientes líneas se transcribirá un proyecto presentado por la Dra. Gabriela Ábalos que contempla la inclusión de la misma tanto a través de la reforma integral de la Carta como así también por medio del mecanismo de un solo artículo.

PROPUESTA DE REFORMA PARA EL MUNICIPIO DE MENDOZA (DRA. GABRIELA ÁBALOS)⁴⁵

Previo a desarrollar el proyecto propuesto, es destacable, que cualquiera sea la reforma que se lleva adelante, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La Constitución de Mendoza si bien debe asegurar la autonomía municipal, podría, sin que ello implique una violación al texto nacional, mantener la estructura departamental actual e histórica, sin tener que modificar aspectos geográficos o de límites.
- Dentro de cada uno de los departamentos podrían distinguirse dos categorías de organización municipal cuya denominación sería: municipios y comunas, siendo el

⁴⁴ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Pág. 83.

⁴⁵ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Capítulo VII; Págs. 85/94. Afirmo la Dra. Ábalos que se entiende que tal necesidad de reforma puede dar lugar a que la misma sea total o parcial (arts. 220, 221 y 222 Constitución de Mendoza), o bien a la enmienda o reforma de un solo artículo (arts. 223 y 224 Constitución de Mendoza), ya que en este último supuesto, bastaría con delimitar los lineamientos básicos de la autonomía, dejando a las cartas orgánicas o a la ley orgánica en su caso, la reglamentación detallada de los mismos.

número de habitantes el criterio definitivo, ello en pos de obtener una mayor descentralización política e institucional, como a su vez lograr una considerable cercanía entre el gobernante y el gobernado⁴⁶. En el caso de los municipios se debería prever la autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera). Para las comunas la autonomía no tendría en cuenta el ámbito institucional, por lo que se regirían por la ley orgánica que dicte la Provincia.

- Un punto importante que se debe destacar en el proyecto formulado por la prestigiosa constitucionalista mendocina es que se debe tener en cuenta como condición previa para el ejercicio de la autonomía institucional, una consulta popular vinculante respecto de la conveniencia de sancionar la carta orgánica, para posibilitar que el mismo vecino opine y decidir si quiere dictar su propia Carta.

La Dra. Ábalos, propone el siguiente articulado para introducir la autonomía municipal en una posible reforma constitucional que sea integral, es decir, total o parcial⁴⁷:

1. **Art.:** *La administración de los intereses y servicios locales en la capital y en cada uno de los departamentos de la Provincia, estarán a cargo de municipios y comunas con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Orgánicas y de la Ley Orgánica en su caso.*

Los municipios gozan de autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera. La norma determinará el número mínimo de habitantes necesario para que un centro poblado constituya una u otra categoría en cada departamento.

2. **Art.:** *Los municipios dictarán su propia Carta Orgánica, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución, siempre que la mayoría simple de los electores se expidieren afirmativamente. Una vez cumplido tal recaudo, la Carta será*

⁴⁶ En su obra "Municipio y participación política", la Dra. Ábalos afirma que para darle mayor perdurabilidad a la Constitución, no cabe que ésta indique el número de habitantes a tener en cuenta para la diferenciación entre municipio y comuna, dejando tal aspecto en manos de la legislación infra constitucional, lo que oportunamente permitirá receptar por ejemplo, los cambios que surjan del crecimiento demográfico. Sin embargo, tal legislación no podrá desconocer las dieciocho ciudades cabeceras de los departamentos como municipios, dada su existencia histórica, y dentro de cada uno de ellos determinar en base a la población, la existencia de una o varias comunas.

⁴⁷ Se reproduce íntegramente el articulado propuesta en su obra "Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial"; Págs. 88/89.

sancionada por una convención municipal convocada al efecto por el departamento ejecutivo comunal, en virtud de ordenanza sancionada al respecto con el voto de los dos tercios de sus miembros. La convención municipal estará integrada por un número igual que el de los miembros del Concejo Deliberante, y serán elegidos por el pueblo por sistema de representación proporcional. Para ser Convencional Municipal se necesita reunir los mismos requisitos exigidos que para ser Concejal.

- 3. Art.: Los municipios, mientras no sancionen su carta orgánica, y las comunas se regirán por la Ley Orgánica que al efecto dicte la Legislatura sobre las bases establecidas en esta Constitución.*

Por otro lado, si se diera el caso de que se produjeran una reforma constitucional que implique sólo la modificación de un artículo, se debería modificar el artículo 197 de nuestra actual Carta Magna, cambio que debe prever la autonomía municipal haciendo la distinción entre municipio y comuna. En la actualidad, el artículo 197 de la Constitución de Mendoza reza: *“La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada dos años. Los integrantes del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios conforme con el sistema establecido para la elección de diputados”*.

Si se utilizara este mecanismo para incluir la autonomía municipal en nuestra Carta Magna, el artículo 197 debería quedar redactado de la siguiente manera: *“La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estarán a cargo de municipios y comunas con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Orgánicas y de la Ley Orgánica en su caso. Los municipios gozan de autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera, y las comunas de autonomía política, administrativa y económico-financiera. La ley determinará el número mínimo de habitantes necesario para que un centro poblado constituya una u otra categoría en cada departamento. Los municipios estarán gobernados por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo y las comunas por una Comisión de Vecinos, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones,*

renovándose el Departamento Deliberativo y la Comisión de Vecinos por mitades cada 2 años. Todas las autoridades mencionadas pueden ser reelectas una sola vez en forma inmediata. Los integrantes del Departamento Deliberativo en los municipios y de la Comisión de vecinos en las comunas serán elegidos directamente por el pueblo, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados”⁴⁸.

Finalmente, es importante a los fines de la presente tesina, mencionar que la Dra. Gabriela Ábalos completa esta idea de incorporación de la autonomía municipal a nuestro texto constitucional teniendo en cuenta algunas consideraciones generales, tales como:

1. Se sugiere para los municipios, que son los que contarán con autonomía plena, el mantenimiento del Departamento Ejecutivo y del Deliberativo, elegidos de manera directa, como es en la actualidad. Por otro lado, para las comunas, se aconseja la elección de una comisión de vecinos, elegidos de la misma forma, que intentaría reducir el aparato burocrático, disminuir el gasto público y en buena medida, favorecer la más rápida satisfacción de las necesidades locales.
2. Se propone reformar lo que compete a la representación de todos los departamentos en ambas Cámaras Legislativas, es decir, que la Cámara de Senadores Provincial se componga de la misma manera que ocurre con la Nacional, para así contar con la presencia de todos los departamentos de la Provincia.
3. Respecto a las competencias y del poder de policía municipal, se sugiere que, a fin de disminuir las zonas de conflicto con la esfera provincial, se especifiquen y distingan las atribuciones que sean privativas y propias del municipio y de las comunas. Pero destacándose necesariamente el ejercicio concurrente de algunas de ellas con la provincia, con el objeto de optimizar los resultados.
4. Se propone el reconocimiento de la capacidad impositiva municipal y por ende, la facultad de creación de impuestos municipales manteniendo las tasas y contribuciones, para así brindar un mayor poder tributario a los departamentos.
5. No es indispensable agregar el tema de la Justicia de Faltas en el ámbito local así como tampoco la creación de órganos de control municipal, ya que dicha tarea la puede llevar a cabo el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

⁴⁸ ÁBALOS, MARÍA GABRIELA. *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. EDICUNC. Mendoza, 2006. Capítulo VII; Págs. 89/90.

6. Se propone dar un mayor respaldo a la presencia de extranjeros en el ámbito local, y la creación de mecanismos de participación democrática semidirecta como son la iniciativa y consulta popular para poder presentar proyectos de ordenanzas por parte de los vecinos de los municipios o comunas.

LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESPECTO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La Suprema Corte de Justicia de nuestra provincia, ha tratado un sin número de expedientes de conflictos entre municipios de Mendoza, o de terceros contra algún departamento, o de instituciones contra municipalidades.

En general, la posición adoptada por la Corte ha sido declarativa de la autonomía municipal, es decir, a pesar de no contar con la inclusión de la misma en nuestro texto constitucional se da por hecho que los municipios de Mendoza gozan de autonomía, sobre todo para los asuntos políticos, administrativos y económicos financieros.

Esta situación sirve de plafón para evitar el conflicto de una posible intervención federal por el incumplimiento de nuestra provincia a las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución Nacional. Es decir, la jurisprudencia de la Corte impone legalmente esa autonomía que no resulta agregada en nuestra Carta Magna.

El artículo 206 de la Constitución Provincial dice: “Los conflictos internos de las municipalidades y los de éstas con otras municipalidades o autoridades de la Provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia”.

En este sentido, citaré algunos fallos de la Corte en donde se trata el tema de la autonomía municipal. Específicamente, en la causa N° 52.153, caratulada “MUNICIPALIDAD DE MAIPÚ C/ MUNICIPALIDAD DE LUJÁN DE CUYO S/ CONFLICTO”, la Corte expresa: *“En la actualidad, los gobiernos municipales se ven enfrentados a nuevos desafíos a fin de satisfacer ese bien común que requieren los vecinos. Esto implica por un lado, que los nuevos problemas los llevan a asumir funciones para las que no estaban preparados, exigiendo una redimensión de su gestión y una consiguiente reasignación de sus recursos. La contra cara de lo anterior, son las nuevas oportunidades que se le presentan para responder en forma directa a los*

reclamos y demandas que la comunidad local le plantea, ya que es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía”.

En este mismo fallo, se deja precedente de la autonomía de los municipios al expresarse que *“El municipio funciona como parte del esquema distributivo de funciones, como centro natural de la descentralización de funciones. A partir de la autonomía municipal impuesta por el artículo 123 de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994, se impone bajar modelos de organización eficientes con el objeto de lograr que el ejercicio de la autonomía por parte de los municipios asegure el desarrollo y prosperidad de las administraciones locales” (Quiroga Lavié “Organización eficiente de los servicios municipales”, en Revista de Derecho Público “Derecho Municipal”- Segunda Parte- Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Año 2005).*

En este fallo se destaca la importancia que poseen los acuerdos intermunicipales para la resolución de conflictos y de temas de gestión que implican a más de un municipio y que afectan a toda un área metropolitana. Esto quiere decir, que resulta importante propiciar la creación de Órganos Intermunicipales.

En otras causas de terceros contra distintas municipalidades, la Corte ha señalado que por el mandato conferido por la Constitución Nacional, y a pesar de no contar con la autonomía municipal prescripta en nuestra Carta Magna, los municipios mendocinos gozan de autonomía. Entre estos casos podemos mencionar:

- Causa N° 92.669: “LAGOS JUAN CARLOS C/ MUNICIPALIDAD DE JUNÍN S/ A.P.A”.
- Causa N° 105.809: “ÁVILA, ENRIQUE NICOLÁS C/ MUNICIPALIDAD DE MENDOZA S/ A.P.A.”.
- Causa N° 99.979: “FERRERO, JOSÉ GABRIEL C/ HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA MUNICIPALIDAD DE MALARGÜE S/ CONFLICTO”.
- Causa N° 93.165: “A.M.S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE SAN RAFAEL S/ ACC. INC.”.

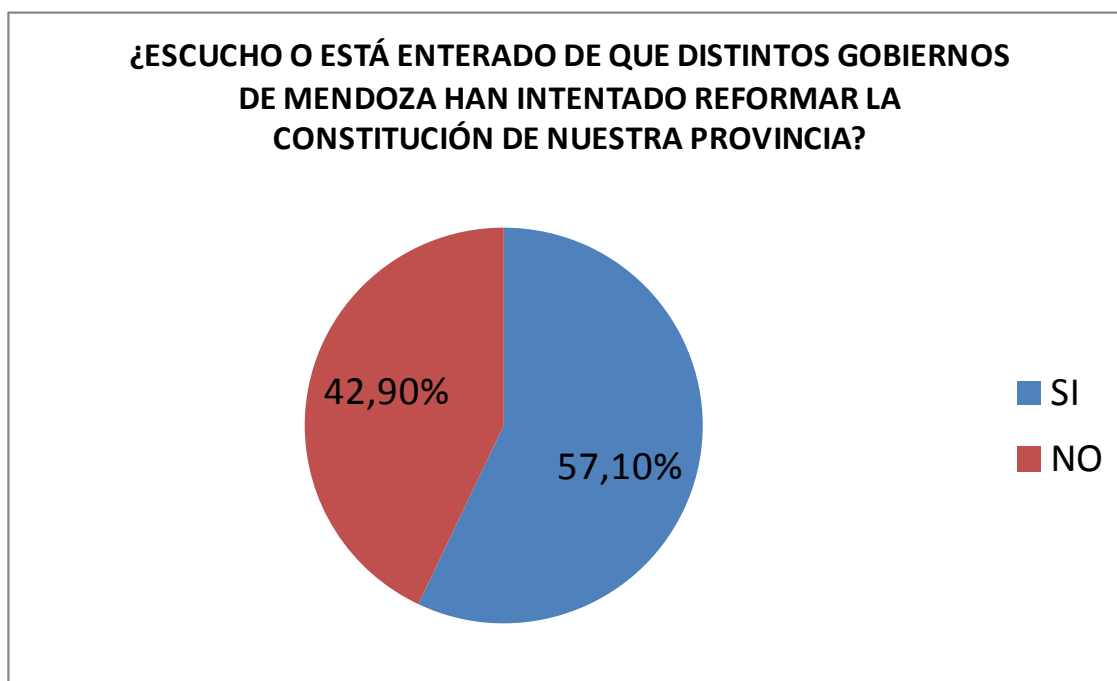
CAPITULO III: EL MENDOCINO Y SU OPINIÓN SOBRE LA INCLUSIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

Tal como hemos podido observar en el capítulo I del presente trabajo, los métodos de reforma de nuestra Constitución Provincial son dos. En el caso de que se utilice el método de reforma total o parcial, una vez declarada la necesidad de reforma por ley, se debe someter a referéndum del pueblo en la próxima elección de diputados para que éste vote a favor o en contra del llamado a una Convención Constituyente que lleve a cabo la modificación del texto madre. Se necesita el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores, es decir, de la mitad más uno de ellos. Del mismo modo, si se realizará la modificación de un solo artículo, una vez declarada la necesidad de reforma, se debe someter al voto de la población para que ella decida la inclusión o modificación de ese artículo. En este segundo caso, también se necesita la mayoría absoluta de los votos afirmativos.

De lo expuesto, estamos en condiciones de afirmar, que cualquiera sea el método que se quiera aplicar para poder llevar adelante una reforma constitucional, se necesita contar con el convencimiento de la población. Sin este, ninguna reforma a la Carta Magna podrá ser posible, por lo que me propongo en el presente capítulo, lograr determinar la posición de los mendocinos respecto a este tópico. Para ello he llevado adelante una serie de encuestas que arrojan datos significativos referidos a la opinión de nuestros comprovincianos sobre el tema de la “Reforma Constitucional”, y específicamente el de “la inclusión de la autonomía municipal al texto constitucional”.

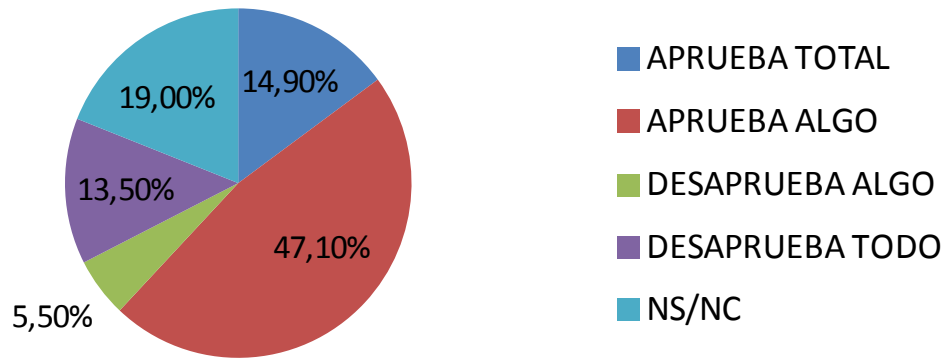
Para la obtención de la presente información se llevó a cabo una encuesta estructurada. La población objeto de estudio fueron aquellos individuos mayores de 18 años; el ámbito fue en los departamentos de Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, San Rafael, Maipú, Capital, San Martín, Lujan de Cuyo, Rivadavia, General Alvear, Tunuyán y Junín. El procedimiento para determinar el muestreo fue aleatorio-simple y el tamaño de la muestra fue de 425 encuestados.

En primer lugar se indago a la población sobre el grado de conocimiento que tenían respecto a la idea que han tenido los distintos gobiernos respecto a reformar la Constitución de la Provincia de Mendoza. Así podemos observar que el 57,1% de los encuestados sí ha escuchado o se ha enterado de que distintos gobiernos provinciales han intentado reformar nuestra Carta Magna, mientras que el 42,9% no tiene noción alguna de los intentos que han realizado los distintos gobiernos provinciales para llevar a cabo dicha reforma.



Respecto a si la población aprueba o desaprueba la idea de reformar o actualizar la Constitución de la Provincia de Mendoza, podemos observar que más del 60% de los encuestados estaría de acuerdo con una reforma total o parcial, mientras que sólo un 19% desaprueba cualquier tipo de reforma. Específicamente, tal como podemos observar en el siguiente gráfico, un 14,9% aprueba que se realice una reforma total, un 47,1% está de acuerdo con realizar algunas reformas. Por otro lado, podemos observar que un 5,5% de los consultados desaprueba algunas de las reformas que se podrían plantear, mientras que un 13,5% desaprueba todo tipo de reformas. Finalmente, vemos un alto porcentaje, un 19% que no sabe ni contesta sobre el tópico en cuestión.

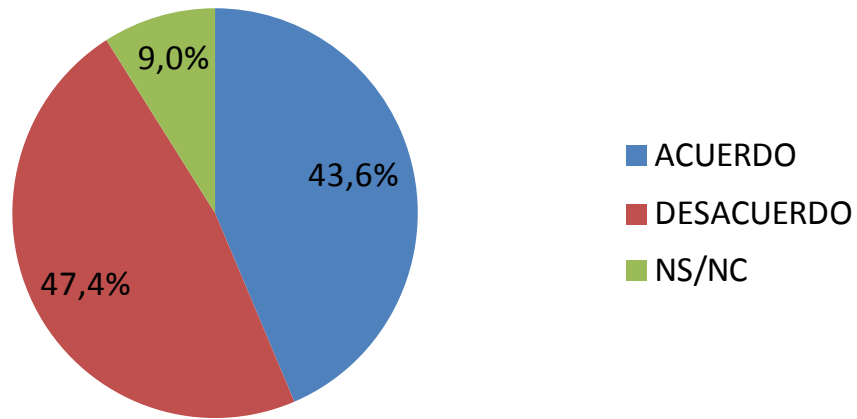
¿UD. APRUEBA O DESAPRUEBA LA IDEA DE REFORMAR O ACTUALIZAR LA CONSITUTIÓN DE MENDOZA?



Otras de las cuestiones que se consultaron, y que excede en un principio la temática tratada en la presente tesina, es si aceptarían que en una posible reforma se incluyera la posibilidad de reelección para el gobernador y si estarían de acuerdo con que se cambie la reelección indefinida para los intendentes por la posibilidad de ser reelecto sólo una vez de manera consecutiva. Estas dos consultas se realizaron en vistas de que el tema de la “no reelección” de gobernador y de la reelección indefinida de los intendentes ha sido trascendental en el tratamiento del tema reforma en nuestra provincia. Asimismo, de las entrevistas realizadas a expertos de la temática de autonomía municipal veremos en el próximo capítulo como se relaciona la posibilidad de introducir la autonomía municipal a nuestra Constitución con estos dos temas planteados.

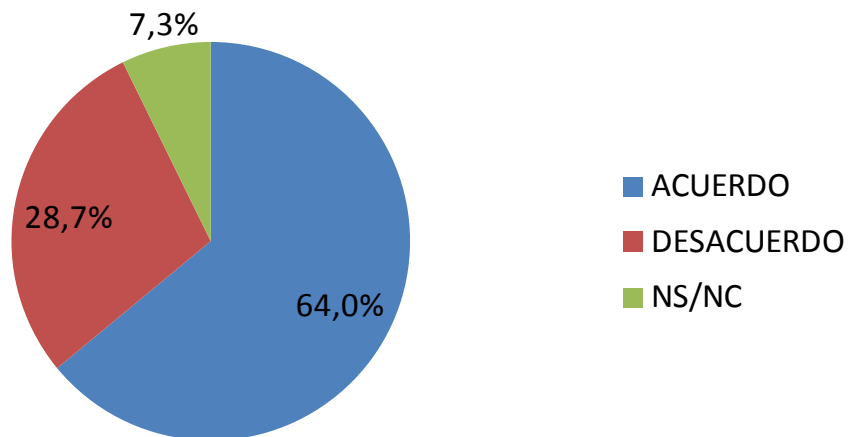
En primer lugar, respecto a si la población estaría de acuerdo en incluir la posibilidad de que el gobernador fuera reelegido por un período consecutivo, se observa que un 43,6% estaría de acuerdo con tal inclusión. Sin embargo, un 47,4% no desearía incluir la posibilidad de reelección. Un 9% no sabe o no contesta sobre este tópico.

¿ESTARÍA DE ACUERDO CON INCLUIR EN UNA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL LA POSIBILIDAD DE UNA REELECCIÓN PARA EL CARGO DE GOBERNADOR?

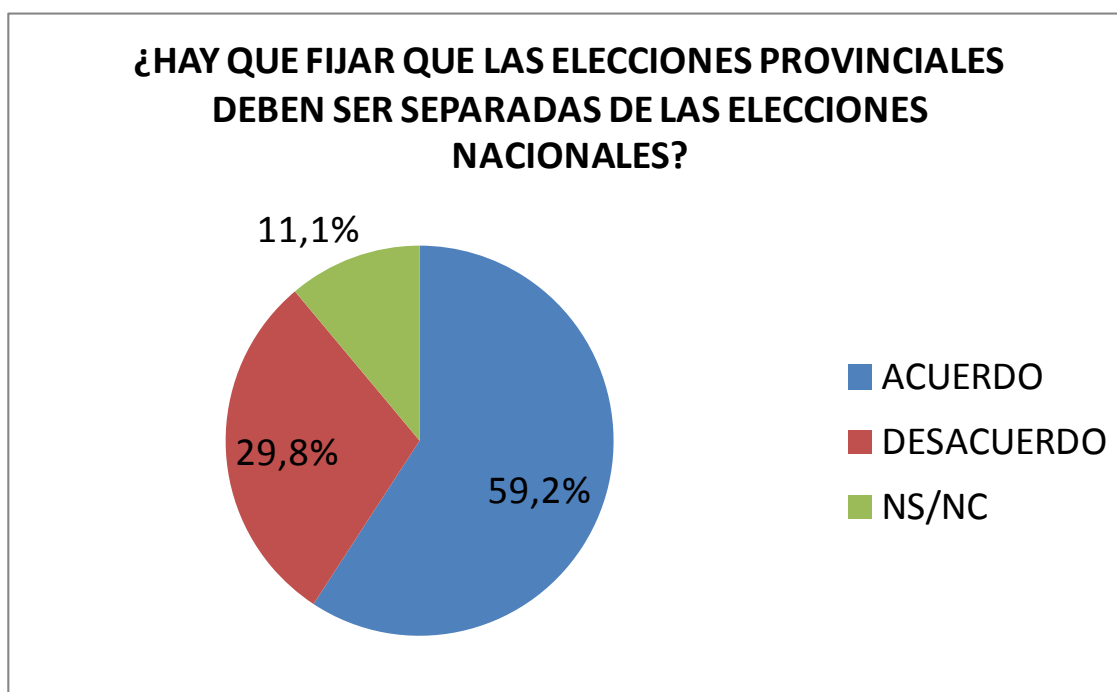


En segundo lugar, al referirnos a la posibilidad de modificar la constitución reduciendo el número de reelecciones para los intendentes a sólo una consecutiva, observamos que el 64% de los encuestados está de acuerdo con tal reducción, mientras que un 28,7% opina que las reelecciones deberían seguir sin ningún tipo de límites. Sólo el 7,3% evitó referirse a este tema específico.

¿ESTARÍA DE ACUERDO QUE EN UNA POSIBLE REEFORMA CONSTITUCIONAL SE REDUZCA LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN DE LOS INTENDENTES A SOLO UNA CONSECUTIVA?

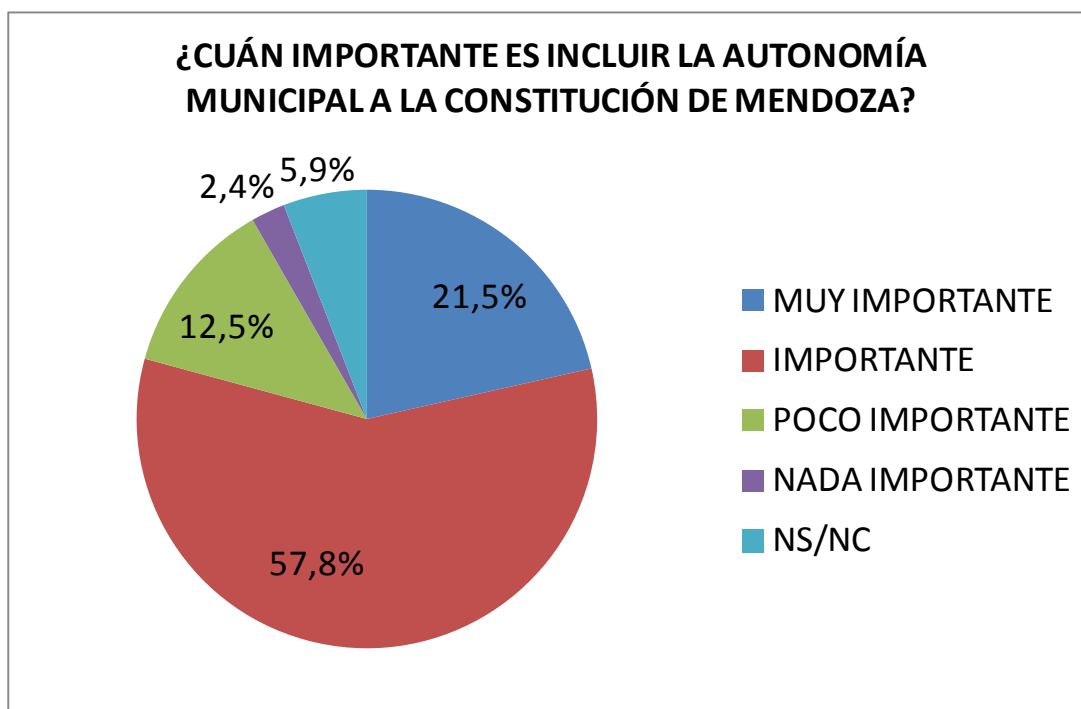


Otro t3pico importante que se indag3 en estas encuestas poblacionales fue la posibilidad de que las elecciones provinciales se realicen de manera separada a las nacionales. Esto tambi3n ha sido relacionado por los pol3ticos y expertos en el tema con la no inclusi3n de la autonom3a municipal a nuestra Constituci3n. Al interrogar a los ciudadanos si habr3a que fijar que las elecciones provinciales deben ser separadas de las elecciones nacionales, un 59,2% est3 de acuerdo, un 29,8% se encuentra en desacuerdo con la propuesta, mientras que s3lo un 11% opt3 por no responder a este interrogante.



Al consultar específicamente sobre el tema de la presente tesina, se indag3 cu3n importante es garantizar la autonom3a de los municipios mendocinos en nuestra Carta Magna. Aqu3 los resultados demuestran que si pol3ticamente se decidiera incluir esta figura en una posible reforma, ya sea total o parcial o a trav3s de un art3culo, en la etapa de la realizaci3n del refer3ndum se lograr3a la mayor3a requerida para contar con municipios aut3nomos a nivel constitucional. Un 21,5% de los encuestados cree que incluir la autonom3a municipal a nuestra Carta Magna es “*Muy Importante*”. En el mismo sentido, un 57,8% lo considera “*Importante*”. Por otro lado, un 12,5% lo ve como “*Poco*

Importante”, un 2,4% lo piensa que es “*Nada Importante*” y finalmente un 5,9% no contestó sobre esta temática.



Con los datos cuantitativos obtenidos en las encuestas realizadas que se han descrito en el presente capítulo, y los aportes realizados por aquellos intelectuales y políticos entrevistados, analizaremos aquellos factores que han hecho que luego de cien años de nuestra última reforma constitucional, a la fecha no se haya podido concretar la inclusión de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza.

CAPITULO IV: LOS FACTORES POLÍTICOS QUE HAN INTERFERIDO PARA QUE NO SE HAYA INSTAURADO LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA

Tal como se mencionó en la introducción de la presente tesina, mi objetivo a través de este trabajo es hallar qué factores políticos han interferido para que no se haya instaurado la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza desde el regreso de la democracia en nuestro país y en nuestra provincia.

Para poder dar respuesta a este interrogante, he realizado entrevistas a expertos en la temática, aquellos que poseen un conocimiento acabado sobre el tópico, así como a políticos que han tenido a su cargo importantes puestos y que de una manera y otra, a través de su experiencia práctica, pueden referirnos algunos conceptos e ideas que nos conduzcan a encontrar esos factores.

La senadora provincial Miriam Gallardo, ha afirmado que el fenómeno de la revaloración de lo local, su desarrollo a escala global, la globalización, el proceso de integración de la región latinoamericana y paradójicamente la profunda acentuación en lo local, es el marco y contexto para rescatar al Municipio como instancia de solución de los problemas cotidianos del pueblo⁴⁹.

Durante la década del 90' se descentralizaron varios servicios estatales que previamente dependían de la nación hacia las provincias, sin contar estas últimas con los fondos necesarios para hacer frente al cumplimiento de esas obligaciones. Esto, generó múltiples y diversas tareas a resolver por los gobiernos locales que vieron ampliada su típica labor de antaño, enfrentándose a nuevos desafíos desde lo político, económico y social, obligando a los municipios a efectuar un replanteo de la organización, misión y función que debe cumplir. Teniendo en cuenta esto, muchos intendentes comenzaron a preguntarse por la posibilidad de contar con una autonomía municipal que les permita obtener nuevas herramientas que sirvan a la realidad que en la actualidad afecta los

⁴⁹ GALLARDO, Miriam. Mendoza debate por la Reforma. Diario Los Andes. Suplemento N° 5. La Reforma de la Carta Magna y el proceso de Autonomía Municipal. El Reformateo de los Municipios. La Constitución de Mendoza y la Autonomía Municipal. Mendoza, 2012.

servicios y funciones que cumplen los gobiernos locales. Para Gallardo, el municipio aparece como el lugar donde se hacen visibles la fragmentación social, la crisis de representación y la falta de recursos, pese a estar obligados a dar respuestas: el gobierno local suele ser el escenario receptor de las protestas ciudadanas; se descentralizan las funciones y también se descentraliza el conflicto.

EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El primer factor importante al que hacen referencia los expertos entrevistados es el tema del no cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Nacional. Para Gallardo, sólo se asegura plenamente la autonomía municipal si está expresamente contemplada en la Carta Magna Provincial, por lo que resulta sumamente necesario reformar la Constitución Mendocina de 1916, ya que se trata de un tema de distribución de competencias de poder entre el municipio y la provincia y por eso debe derivar de la Constitución.

En la misma línea se ubica la Dra. Gabriela Ábalos cuando afirma que después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, este no reconocimiento de la autonomía municipal por parte de nuestro poder constituyente de tercer grado no sólo deprecia nuestra institución municipal en sí misma, sino que compromete seriamente la autonomía de la Provincia de Mendoza. Para esta prestigiosa jurista, la no recepción de la autonomía en nuestra Constitución acarrea para Mendoza consecuencias tales como una declaración de inconstitucionalidad por infringir la supremacía constitucional, como así mismo ser pasible de una intervención federal. En este sentido es importante observar, que la nuestra no es la única provincia en deuda con la incorporación de este tema a sus cartas magnas, también Santa Fe y Buenos Aires desconocen el poder constituyente municipal.

En la vereda de enfrente se ubica el Dr. Fernando Armagnage, quien fue Convencional Constituyente por la provincia de Mendoza en la reforma de 1994, afirmando que *“cuando votamos la autonomía municipal recuerdo que Duhalde la voto en contra y tenía razón. Yo en eso coincido con él, es más me arrepiento de haber votado el art. 123”*. Para Armagnage, es improbable que se produzca una intervención federal por el no cumplimiento de la autonomía municipal en nuestra constitución provincial.

En opinión del Dr. Alberto Montbrun, ex Concejal del municipio de la Ciudad de Mendoza, esa posibilidad de intervención federal por el incumplimiento de lo dispuesto en

el artículo 123 es irrisoria, teniendo en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de Mendoza *“se ha cansado de decir que los municipios son autónomos por lo que no podemos decir que hay falta de reglamentación, lo que haría imposible el supuesto que dicen algunos de que se podría intervenir la provincia por el incumplimiento del artículo citado”*.

El Dr. Jorge Horacio Nanclares, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, considera que la inclusión de la autonomía municipal en la Constitución Provincial no resulta del todo necesaria, porque por encima de la constitución de la provincia se encuentra la Constitución Nacional, y ésta, luego de la Reforma de 1994, contiene los remedios jurídicos y políticos para gobernar sin necesidad de otras cosas. En este sentido, afirma que *“el problema de los gobiernos nacionales, provinciales o municipales, no se justifican por la no reforma de nuestra carta provincial sino por la falta de dinámica y eficacia gubernativa y de acuerdos políticos que se deben tener para formular políticas de estado a largo plazo sin necesidad de volver a empezar cada vez que se comienza un nuevo gobierno”*.

Al analizar las distintas respuestas obtenidas respecto al incumplimiento del mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional por la no incorporación de la autonomía municipal a la Constitución mendocina, considero que no es plausible una intervención federal para nuestra provincia. Pues si bien existen mecanismos jurídicos que podrían soportar dicho análisis, en la realidad, y a 20 años de la Reforma de 1994 este supuesto no se ha dado. Finalmente, tal intervención no se podría llevar adelante teniendo en cuenta lo observado por el Dr. Montbrun respecto a la jurisprudencia de nuestra Corte provincial y con lo que afirma el Dr. Nanclares en el párrafo precedente.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, EL POLÍTICO Y LA PÉRDIDA DE PODER

La incorporación de la autonomía municipal a nuestra Constitución Provincial resulta ser un tema político más que jurídico. En esta senda opina la Dra. Miriam Gallardo, para quién el verdadero debate que se debe Mendoza en materia municipal es la incorporación de esta figura a la Carta Magna, afirmando: *“se trata ni más ni menos que de un problema de naturaleza eminentemente político: del modo en que se quiere ejercer el poder, más concentrado o más dividido, con mayor o menor control; en la autonomía municipal están en juego relaciones de poder, de los distintos actores políticos,*

económicos, sociales y culturales, así como de agentes de carácter local, estatal, regional y global”.

El ex concejal de la Ciudad de Mendoza, el demócrata Guillermo Mosso, coincide con esta opinión, ya que para él, el debate sobre la autonomía municipal debe contemplar una nueva idea de municipio y comuna, reconociendo realidades existentes que el actual modelo no permite: *“hablamos de reconocer otras realidades como las de Gutiérrez, Uspallata, Chacras de Coria, Palmira, Monte Comán, Rodeo del Medio, Mayor Drumond o Bowen, que son mucho más que distritos o villas cabeceras y que en otras provincias serían pujantes municipios y no meras delegaciones departamentales...”*⁵⁰.

En esta misma línea se expresa la Dra. Gabriela Ábalos, quien al referirse sobre la organización del poder para los municipios propone que para aquéllos que tengan autonomía plena, el mantenimiento del departamento Ejecutivo y del Deliberativo, elegidos en forma directa. En cambio para las comunas, bastaría una comisión de vecinos, elegidos de la misma forma, que intentaría reducir el aparato burocrático, disminuir el gasto público y en buena medida, favorecer la más rápida satisfacción de las necesidades locales. Al mismo tiempo, la inclusión de la autonomía con estas características se fortalecería con la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta popular, pudiendo exigirse esta última para decidir temas trascendentes como la creación o incremento de alícuotas de los impuestos locales, el aumento de las tasas, el dictado y modificación de la Carta Orgánica, etc. En este punto aparece un factor importante que ha evitado la concreción de la autonomía municipal a nivel provincial, ya que en opinión de la Dra. Ábalos esto provoca que *“muchas veces los intendentes, o sea, los políticos, tengan que ceder ciertas cuotas de poder. En general quien detenta el poder, históricamente hablando, no ha querido o no quiere perder esa cuota, por eso, en el tema de la autonomía municipal no se puede especular con que el político ganaría mayor poder a quien hoy lo detenta, sino lo contrario, supone restarle”*.

Continuando con la misma idea, esta prestigiosa jurista, afirma que desde su experiencia cuando plantea el problema de esta descentralización de poder, en donde los

⁵⁰ MOSSO, Guillermo. “El reformato de los municipios”. Diario Los Andes- Suplemento N° 5- La Reforma de la Carta Magna y el proceso de Autonomía Municipal. La Constitución de Mendoza y la Autonomía Municipal.

centros poblados que hoy no son ciudades cabeceras tengan aunque sea la posibilidad de elegir sus propias autoridades, la mayor parte de las veces ha recibido desde el lado de los políticos que este tema es más fácil plantearlo desde la intelectualidad pero es imposible llevarlo a cabo desde el lado político. Por esto, para la entrevistada, ***“la inclusión de la autonomía municipal en la Constitución provincial requiere un gesto de grandeza, que los hubo en algunos momentos de nuestra historia, con algunos ejemplos de personas que quizá visualizaron como realizar una reforma que convenga a la gente, aunque actualmente los políticos hacen un cálculo matemático en cuanto a votos, número de votos”***. La autonomía municipal no mueve la aguja respecto a la captación de más votos, por lo que políticamente no resulta redituable. Para poder concretar esto, debemos cambiar ciertos parámetros socioculturales que propicien el nacimiento de una nueva clase de dirigentes.

Al consultarle al Dr. Fernando Armagnage respecto a la pérdida de poder que podría conllevar la inclusión de la autonomía municipal en la Constitución para algunos intendentes, él concuerda con la Dra. Ábalos. En su opinión, los intendentes mendocinos suelen “sentirse gobernadores” o “señores feudales” de sus municipios, ***“se convierten en aldeanos, porque se acostumbran a –como se decía en el derecho romano- la pompa y la ostentación: que los rodeen todos, que los sigan todos, que lo elogien constantemente, que lo adulen, se rodean de mediocres...”***. Desde esta perspectiva, para el Dr. Armagnage, es lógico que los mismos intendentes no quieran la inclusión de la autonomía municipal, ya que sin duda alguna no están dispuestos a perder las “comodidades del poder”. Esta visión de los intendentes de nuestra provincia resulta ser altamente maquiavélica, tal como se expresa en el capítulo XXIII del El Príncipe: “...un error del que los príncipes se defienden con dificultad a menos que sean prudentísimos o hagan una buena elección. Se trata de los aduladores, de los que las cortes están llenas, porque los hombres se complacen tanto en sus propias cosas y se engañan hasta tal punto que difícilmente se defienden de esta peste...”⁵¹

Para el Dr. Alberto Montbrun, la autonomía municipal es ***“la autonomía de la comunidad local como sistema vivo para gobernarse y administrarse así mismo. En Mendoza, los intendentes son como pequeños gobernadores, poderosísimos, y no les***

⁵¹ MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Capítulo XXIII. Pág. 115. Los libros que cambiaron el mundo. Ed. Aguilar. Buenos Aires, Argentina, 2010.

importa la autonomía en la Constitución provincial, porque en el fondo con la plata y el poder que acumulan se las arreglan más que bien, o sea que este tema les importa nada, más que para el discurso políticamente correcto". Esta posición de nuestros políticos locales niega una realidad básica que es el problema que representa para los municipios departamentales la carencia de poder propio para gobernarse y administrarse. Eso difícilmente se pueda resolver porque se necesita pensar la política de otra manera, según el ex concejal de capital. Para él *"en Mendoza lo que hay que hacer es ponerle una bomba al departamento y crear un régimen municipal de autonomía sensato, donde los concejales no ganen treinta mil pesos por mes, sino que sea un régimen en donde existan consejos de vecinos elegidos por ellos mismos, y una administración con una estructura de servicios propia de cada comunidad local. El departamento expropia representación, expropia recursos, y sobre todo priva de poder propio*". Esta realidad se puede observar en aquellas comunidades o pueblos de cinco mil habitantes que se encuentran insertas en departamentos de cien mil habitantes, entonces el intendente no fija su interés en esas pequeñas poblaciones porque pone sus esfuerzos donde está la mayor cantidad de votos. *"El tema de la autonomía municipal, es un problema de democracia y poder. Entonces, los intendentes suelen decir que la autonomía es muy necesaria, pero en realidad saben que no les conviene, porque les puede llegar a costar poder*".

El Lic. Gabriel Fidel, al analizar este factor expresa que aquellos que detentan el poder se equivocan respecto a la posibilidad de perderlo. En el caso de los intendentes, al ser el político más cercano con el que cuenta la gente, sufre la reprobación constante del vecino cuando no ve soluciones para sus problemas. Para él, *"en ese afán del político de querer manejar todo para no perder poder, terminan debilitando la política; en su afán de tener más poder, terminan teniendo menos poder; no veo que el Presidente de Estados Unidos no tenga poder, sin embargo cuenta con una autonomía y descentralización en los distintos estados y en los condados que es envidiable, por poner un ejemplo. Creo que esa visión falta en nuestros políticos*". Esto se debe a nuestra clase política que actúa con mucha inmediatez y que requeriría de una preparación más profunda en ciertas temáticas. Esto se relaciona con lo que el científico argentino Mario Bunge, quien expresaba en una entrevista para el diario español "El País", en la cual afirmaba que *"los dirigentes y sus asesores se dan cuenta de que la política debe utilizar los resultados de la investigación*.

Esto es, que en lugar de improvisar al calor de las elecciones, estudien seriamente los problemas demográficos, económicos, culturales y sanitarios de la sociedad para proponer soluciones constructivas”.

Para el Dr. Jorge Nanclares, la no inclusión de la autonomía responde a un factor de poder de los intendentes. El problema surge en la visión que tienen éstos de lo que es la política, afirmando que para él *“la política debe ser un cursus honorum, donde se comienza a nivel municipal, se sigue a nivel provincial y se culmina a nivel nacional, y creo que la política debe tener como objetivo el bien común, algo que no sucede con algunos políticos que han tenido altos cargos en nuestra provincia”*. No obstante esto, el Ministro de la Suprema Corte de Mendoza no niega que poder y política necesariamente van juntos, y que quien hace política quiere poder, pero los que no se dedican a eso quieren que se los gobierne bien. Para él, uno de los factores de muchos problemas que vive hoy nuestra provincia, incluso el de la autonomía municipal, ha sido la clase de gobernantes, que se caracteriza por *“propiciar constantemente divisiones políticas y generalmente en dos polos opuestos. Mientras que exista una división de amigo enemigo, o de enemigo directamente y no de adversario, se va a complicar la capacidad de arribar a acuerdos necesarios para poder reformar nuestra Constitución”*.

Al evaluar este tema, el Dr. Alejandro Pérez Hualde señala que *“el político es un hombre de vocación por la cosa pública, y vocación de entrega y servicio. El político quiere el poder, si no tiene ambición por el poder no es político, como el empresario tiene como vocación el ganar más dinero. Creo que no existen las mismas reglas en la ética política que en la ética de la parroquia. Lo que quiero decir, es que el político tiene que pagar costos que no estaría dispuesta a pagar la ética del hombre común. El político tiene que definir quién va en la primera fila del combate, y ese costo lo tiene que asumir. Es la ética de la responsabilidad y de alguna manera del resultado”*. Cuando se observa el tema de la autonomía municipal, vemos que la mayoría de los gobernadores e intendentes que podrían realizar el pacto político necesario para lograr una reforma constitucional que permita la inclusión de la autonomía local, no están dispuestos a pagar ese costo, que es ni más ni menos la pérdida de ciertas cuotas de poder. *“El político nuestro es un político alineado, sometido a órdenes. Ningún político mendocino le debe su legitimación al*

pueblo que lo vota sino que se la debe al que lo señala desde arriba, esa es una consecuencia de la verticalidad de nuestra clase política”.

Al observar este factor desde la óptica de los políticos entrevistados vemos que surge una justificación dual al tema de la pérdida de poder. Tal es el caso del Dr. Raúl Vicchi⁵², quien expresa que contar con la autonomía municipal en la Constitución mejoraría las posibilidades de gestión de quienes tienen a cargo las municipalidades de Mendoza. Para el ex intendente, efectivamente quienes están a cargo de los poderes ejecutivos locales acumulan un inmenso poder, sustentado en la cercanía que tienen con la gente. Al consultarle por la posibilidad de que se pierda ese poder si se incluyera la autonomía a nivel constitucional afirma que la realidad del político es distinta a la del intelectual e incluso a la del ciudadano común; ***“el poder es necesario para transformar, para corregir, para evolucionar, para generar revoluciones, cambios de estructuras; el poder es indispensable. Los políticos que no quieren tener poder piensan en chico. Los políticos que tienen aspiraciones de poder a veces son mal vistos, pero en realidad el político que no tiene ambiciones de poder no entiende el juego real de la política. La gente cree que el tipo que aspira a acumular poder es pésimo, como aquél que quiere ganar más dinero”***. En este contexto, es muy probable que un factor que haya evitado una reforma constitucional que incluya a la autonomía municipal sea ese instinto natural del hombre político que no quiere retroceder al poder ganado, porque para seguir haciendo política se necesita sumar poder y no restar. Por eso para Vicchi, ***“el tipo que piensa como piensa la gente no es político. La gente piensa en el ahora, en cambio un político que sabe dónde quiere llegar debe prepararse para transitar ese camino, y tiene que saber definir cuáles son las estrategias para llegar a cumplir con los objetivos que se propone. Muchas veces hay que hacer cosas contrarias a lo que la gente piensa, y por eso siempre se paga un costo. Para eso uno es político para hacer entender que esos costos son necesarios”***.

A través de las distintas respuestas que he obtenido en este tópico, se puede afirmar que uno de los factores que ha influido para no concretar una reforma constitucional que incluya la autonomía municipal en nuestra Carta Magna es el tipo de político que nuestra

⁵² Intendente de la Ciudad de Mendoza período 1999-2003.

provincia tiene, tanto en los niveles provinciales como locales. Se puede corroborar que uno de los impedimentos para que se apoye dicha reforma es la posibilidad de que los gobernantes locales pierdan poder, teniendo en cuenta que la autonomía municipal abre la oportunidad de que algunas comunidades se autogobiernen, es decir, dicten sus propias Cartas Orgánicas, lo que reduce el poder de influencia de los intendentes y de todo el aparato político. Esto sucede porque el político que ha sido descripto, asume el costo que tiene la tarea de conducir a otros. Es el costo del guía, del líder.

Este factor implica una definición expresa de “nuestros políticos”, se puede decir políticos definidos como “weberianos”, que actúan en base a lo que el sociólogo alemán denomino la ética de la responsabilidad, tal como mencionaba el Dr. Pérez Hualde, que valoran las consecuencias de sus actos y confrontan los medios con los fines, las consecuencias y las diversas opciones o posibilidades ante una determinada situación. Este político, asume con toda claridad que ninguna ética en el mundo puede rehuir el hecho de que en muchos casos el logro de fines “buenos” requiere el uso de medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, así como la probabilidad de acciones moralmente malas”⁵³. Este político sabe que para concretar sus objetivos deberá conservar las cuotas de poder necesarias que le permitan trazar las estrategias que se propone.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA INDEPENDENCIA ECÓNOMICA

Otro factor importante que fuera mencionado por las distintas personalidades del ámbito político e intelectual respecto del tema de la presente tesina, es el de la relación que tiene la autonomía municipal respecto de la autonomía o independencia económica.

Para el Dr. Guillermo Mosso hay que volver a delimitar las competencias entre la provincia y los municipios⁵⁴. Al mismo tiempo, si no se consolida una nueva relación tributaria que otorgue a los municipios potestad sobre impuestos, tales como automotor e inmobiliario y les genere mayor independencia económico financiera, no será posible

⁵³ WEBER, Max. La Política como Profesión. Pág. 445. Obras Selectas. Editorial Distal. Buenos Aires, Argentina. 2010.

⁵⁴ MOSSO, Guillermo. “El reformateo de los municipios”. Diario Los Andes- Suplemento N° 5- La Reforma de la Carta Magna y el proceso de Autonomía Municipal. La Constitución de Mendoza y la Autonomía Municipal.

concretar la autonomía municipal en la práctica, exista o no una reforma constitucional que la agregue a nuestra Carta Magna Provincial.

En la misma línea opina la Dra. Gabriela Ábalos cuando expresa que una reforma constitucional que incluya la autonomía municipal *“debería reconocer la capacidad impositiva municipal y por ende, la facultad de creación de impuestos municipales manteniendo las tasas y contribuciones siempre y cuando se respeten las normas de armonización tributaria vigentes a nivel nacional y provincial. La Constitución podría contener una cláusula por la cual se reconozca al municipio la facultad de imposición exclusiva respecto de personas, cosas o actividades sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, lo cual sería acorde con la consideración del municipio como entidad de gobierno necesaria o esencial y por ello, dotada de los recursos indispensables para el cumplimiento de sus fines”*.

El Dr. Fernando Armagnage expresa que uno de los problemas que presenta el reconocimiento pleno de la autonomía municipal aparece en el aspecto económico-financiero. Es imprescindible que se dote de poder tributario a los municipios si se quiere concretar la idea de la autonomía municipal. El problema aquí reside en que aquellos tributos que captan los municipios dejan de ser parte de la provincia, y vuelve aparecer el tema de la pérdida de poder, pero esta vez de la provincia con respecto a los municipios. En este sentido las municipalidades siguen siendo muy dependientes del gobierno central, ya que no sólo no poseen una buena potestad tributaria sino que malgastan los escasos recursos que tienen. Por ejemplo *“Guaymallén tiene más habitantes que La Rioja o que San Luis, lo que pasa es que más del 90% de su presupuesto lo destina a sueldo porque tiene mucha gente del partido gobernante contratada. Con esa perspectiva presupuestaria no puedes hacer ninguna transformación de la realidad del municipio, por más aval constitucional que tengas, entonces de qué autonomía municipal puedes hablar si terminas dependiendo siempre de lo que te coparticipan o de las transferencias que recibís de la provincia”*. En este sentido, Armagnage coincide con Mosso al afirmar que el impuesto automotor, entre otros, debería ser abonado al gobierno local y no al provincial. Es decir, la autonomía municipal no sólo debe pensarse desde la perspectiva política sino también y sobre todo desde el aspecto económico-financiero, *“de nada sirve ser autónomo en términos políticos si voy a tener que recurrir a la Provincia por problemas de*

financiamiento o para pagar los sueldos de los empleados municipales”, concluye este prestigioso constitucionalista.

Similar opinión ofrece el Dr. Alberto Montbrun, para quien un factor importante que ha impedido la inclusión de la autonomía municipal dentro de la constitución es que la provincia, y por lo tanto la figura del gobernador como gestor de los intereses generales, se vería afectado por un nuevo reparto de los tributos. En este sentido, para él *“en la autonomía municipal, lo que más importa es cuánta plata van a tener los municipios y la Provincia, es un tema que tiene que ver con los recursos. De los niveles de autonomía yo diría que el más importante es el económico-financiero”*. Sin embargo –continúa Montbrun- *“no podemos contar con municipios con buena posición económica si ni siquiera las provincias cuentan con una independencia financiera, entonces si no tenemos provincias autónomas menos lo van a lograr los municipios”*.

Para el Dr. Nanclares, lo económico financiero no resulta ser un problema que nace con la autonomía municipal, sino que es consecuencia de una crisis de todos los niveles de gobierno, ya que *“en la medida que la Nación se va apoderando de los recursos económicos, se va afectando todo el sistema de gobierno”*. Hay dos momentos fundamentales que marcaron un hito en este tema: la crisis de 1890 y la crisis de 1929, que dio lugar a la reforma impositiva de 1930. En el primer caso las provincias perdieron los impuestos indirectos y en el segundo quedaron con muy pocos recursos de generación propia. Por lo tanto, al plantear el tema de la reforma constitucional que introduzca la autonomía municipal se debería tener en cuenta el tema de los recursos a fin de poder no sólo contar con la normativa constitucional sino también poder hacerla efectiva en su aplicación.

Al ser consultado sobre este tópico, el Dr. Raúl Vicchi se refirió a que el primer problema del aspecto económico-financiero de la autonomía municipal es que el *“régimen de coparticipación federal es pésimo, y por ende el régimen de coparticipación de la provincia con los municipios también lo es”*. El problema de financiamiento de los gobiernos locales es el mismo que poseen las provincias, ya que durante la década de 1990 la Nación delegó funciones a los niveles más bajo pero nunca giro el dinero necesario, por lo que se forzaron las economías locales y provinciales. Para el ex intendente de capital *“el*

sistema impositivo argentino es retrogrado y concentrado en la Nación, lo que hace que tengamos una Nación rica, con provincias pobres y municipios más pobres aún, cuando en realidad debería ser al revés". El ejemplo dado en este caso es el de la educación, que ha sido descentralizada hacia la órbita de las provincias sin transferir los fondos necesarios, por lo que esto genera asimetrías y desigualdades hacia el interior de la sociedad que repercuten directamente en la vida del vecino y en la política del municipio.

De lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que otro factor que ha impedido llevar a cabo una reforma de la Constitución de Mendoza que contemple la autonomía municipal es el aspecto económico-financiero de ésta. En primer lugar, la autonomía plena implica un nuevo planteo y reparto de atribuciones entre la provincia y el municipio, lo que conlleva una nueva forma de captación y utilización de los recursos económico. Para los entrevistados, esto suele provocar un nuevo conflicto, ya que al ceder recursos hacia los gobiernos locales nos encontramos con una pérdida del poder adquisitivo por parte de la provincia. Adicionalmente, como se pudo observar en los párrafos anteriores, la autonomía municipal debe ser el inicio de un nuevo sistema de coparticipación y de un nuevo régimen impositivo, lo cual implica acuerdos políticos que en la actualidad no son viables.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LAS REELECCIONES

Tal como se pudo analizar en el capítulo III de la presente tesina, el ciudadano mendocino aceptaría que dentro de una reforma constitucional se limitara el número de reelecciones para los cargos de intendente. Efectivamente, el 64% de los encuestados dijo estar de acuerdo con limitar el número de reelecciones a sólo una consecutiva. Tanto las reelecciones ilimitadas para los cargos de intendentes como la no reelección de gobernador, se encuentran íntimamente ligados a la posibilidad de contar con la autonomía municipal dentro de nuestra Carta Magna. Esto se desprende de los distintos comentarios que formularon aquellos entrevistados.

Para el Dr. Guillermo Mosso, al pensar en la autonomía municipal, necesariamente debemos discutir la efectiva limitación a los mandatos de intendentes y concejales para permitir renovación de personas y la revocatoria de mandatos de concejales, para que ellos vuelvan a responder a los intereses de los vecinos y no sólo a los del partido o el intendente,

por lo que al pensar en la autonomía municipal, ***“esta debe contener necesariamente una reforma que termine empoderando al ciudadano y limite al poder político”***.

La Dra. Gabriela Ábalos, al referirse al tema, explica que pensar en ***“la inclusión de la autonomía municipal de manera asilada sería llevar a cabo un cambio a medias”*** y de esta manera no se podría llevar adelante o incluso podría resultar contraproducente. Es decir, en la lógica del reparto de poder que existe hoy en nuestra provincia, la autonomía municipal daría más poder a intendentes que hace años que gobiernan sus departamentos haciéndolos en ocasiones más fuertes que el mismo gobernador. Para ella, ***“si seguimos con algunos intendentes elegidos durante décadas, que tienen elecciones ilimitadas en detrimento del gobernador que no puede ser reelegido, entonces la autonomía municipal por más que este en el texto constitucional no podría hacerse efectiva en la realidad”***. Para Ábalos, la autonomía municipal es pensar ***“cómo hacer que los centros poblados que no tienen representación crezcan y que al crecer aparezcan nuevas personas con cierto poder”***. Es decir, ***“si la autonomía municipal no está bien planteada, si se incluye en la constitución desde la lógica de poder centralizado que hoy posee nuestra provincia, no sirve para nada”***. Lo que hay que plantear, para esta jurista experta en el tema, es algo más integral, donde se debata también una reforma constitucional que elimine las reelecciones ilimitadas para los intendentes, una atomización del poder en los departamentos de Mendoza de tal forma que no tengamos un solo individuo con poder, sino varias opciones de personas con poder, ***“si no se trabaja en esta atomización del poder dentro de los distintos municipios, algo que creo es imperioso, entonces no vamos a poder hacer realidad la autonomía municipal”***. Ábalos no se refiere a que el departamento de San Rafael no tenga el peso que en la actualidad tiene, sino que es necesario para una buena implementación de la autonomía municipal que comunidades como Villa Atuel, posean un mayor protagonismo en la toma de decisiones. Esto es una nueva forma de ***“repartir el poder en toda la población del departamento”***.

Para la Dra. Ábalos, el impedimento constitucional de reelegir al gobernador es algo bueno, y se debería complimentar con una reforma que no permita la reelección indefinida de intendente. Sin esta problemática resuelta, se hará muy difícil poder contar con una autonomía municipal efectiva en la realidad. ***“Primero debemos mantener la no reelección del gobernador y luego pelear para que no se puedan reelegir indefinidamente los***

intendentes a fin de poder contar con un plafón donde el poder municipal pueda ser controlado". Estas expresiones se sustentan en que la democracia no sólo se basa en la elección del pueblo, sino en ciertos mecanismos que hacen a los límites que debe tener quien ejerce el poder. Adicionalmente, nuestro sistema republicano no sólo se expresa a través de la soberanía popular, sino también en la igualdad, *"el que detenta el poder no está en las mismas condiciones que quien no está en esa posición, por lo que la reelección ilimitada viola el principio de la igualdad"*. En este sentido, se la consultó por la opinión del politólogo argentino Ernesto Laclau, quien afirma que las reelecciones deberían ser ilimitadas porque las democracias se basan en la expresión del pueblo, y el si este desea reelegir a su líder un sin número de oportunidades se expresa verdaderamente la opinión del pueblo. Para Ábalos, la mirada de Laclau es muy estrecha, ya que sólo se da primacía a la soberanía popular, pero se sacrifican otros elementos de la democracia como son la igualdad y la alternancia en el poder. Un tema que se relaciona directamente con las posibilidades de reelecciones que tienen los intendentes y la no reelección de gobernador es la simultaneidad de elecciones entre municipio, provincia y nación. Ábalos afirma que *"podría aceptar una reelección de gobernador pero son desdoblamiento de elecciones, porque en este caso el mendocino si votaría por su gobernador. Con nuestras elecciones unificadas a cuántos señores tendríamos como gobernadores reelectos que no se si se lo merecerían solos... no todos los males son las reelecciones pero desdoblemos, a fin de que el electorado pueda tener una información más clara al momento de votar, y no una maraña de fotos nacionales que arrastran a otro"*.

Para el Dr. Alberto Montbrun, efectivamente uno de los problemas que surgen al momento de pensar una reforma constitucional que implique la incorporación de la autonomía municipal es el tema de la reelección indefinida de intendentes, ya que esto provoca intendentes fuertes en detrimento del gobernador. *"Si pensamos una reforma que incluya la autonomía de nuestros municipios no podemos dejar de discutir el freno a las reelecciones de intendentes"*.

El Dr. Alejandro Pérez Hualde al referirse al tema de la posibilidad de reelección para intendentes ha provocado ciertas "oligarquías partidarias" que no sólo se dan en nuestra provincia. Esas oligarquías en Mendoza han sido mucho más licuadas debido a la no reelección de Gobernador, sino *"estaríamos transitando el segundo mandato de*

Gabrielli, ya que se hubieran reelegido Llaver, Bordón, etc.”. Para el Ministro las reelecciones son muy poco democráticas, porque el que está en el poder tiene una ventaja fenomenal, que es violatoria de la igualdad democrática. Lo que se consagra en el Pacto de San José de Costa Rica es el acceso en igualdad de condiciones y la reelección no da esa igualdad. Esto es un factor determinante para que los intendentes puedan acumular poder y frenar cualquier intento de acuerdo político que permita una autonomía que implique una nueva configuración del poder territorial.

Es importante mencionar que para este destacado jurista, la realidad electoral provincial, *“esto de hacer coincidir las elecciones nacionales, provinciales y municipales es un factor gravemente influyente en el reparto de poder. Brasil hace separadas sus elecciones por mandato constitucional; Uruguay, a pesar de ser un país unitario, hace sus elecciones municipales separadas”*. La no realización de elecciones simultáneas en los distintos niveles de gobierno rompería con la influencia de Buenos Aires sobre la política provincial, y por ende con la vida política de los gobiernos locales. Para Pérez Hualde esto no es un análisis abstracto o probable de la situación, sino que está comprobado que la realización de elecciones por separado trae como consecuencia candidatos con una mejor preparación y por ende una mejor capacidad de lectura por parte de los electores al elegir, ya que sólo se concentran en un número limitado de candidatos, contando de esta manera con mayor información. *“Una excepcionalidad que nos permite ser optimistas y pensar que esto puede ser de otra manera, es separar las elecciones municipales, porque cortamos el poder del financiamiento. Acá el que paga la campaña es el que manda, y cuando las elecciones son nacionales, provinciales y municipales al mismo tiempo, las campañas se pagan desde Buenos Aires, entonces desde allá llegan los contenidos ya hechos. Miremos lo que pasa en San Carlos y Capital, no tienen tanto dinero para gastar en campañas, entonces se centran en los temas importantes de relevancia local”*. Adicionalmente, se deberían aplicar los Pasos a nivel provincial y municipal, ya que sería una manera de democratizar los partidos y romper con las oligarquías partidarias.

En otra línea se expresa el Dr. Horacio Nanclares, ya que para él, *“el intendente que es reelegido es porque realmente los vecinos han aceptado su gestión, de manera que a nivel municipal no está mal la existencia de la reelección, incluso ilimitada, porque en definitiva lo que se está defendiendo es un sistema más democrático”*. Para el Ministro de

la Corte provincial, esto no tiene relación alguna con la posibilidad de poder incorporar la autonomía municipal al nuestra Constitución. Incluso, no se relaciona con la posibilidad de generar intendentes más fuertes en comparación al gobernador, ***“la mayoría de los gobernadores no han sido intendentes, sólo Iglesias y Jaque, pero los demás no. Es más, hay intendentes que por más de haber sido reelegidos y contar con poder departamental importante no pudieron nunca llegar a la gobernación, el caso por excelencia es el de Fayad”***. No obstante lo expresado por Nanclares, se lo consultó por la visión de igualdad dentro de la democracia que se rompe con la posibilidad de reelección de los intendentes a lo cual respondió que si bien es claro que quien gobierna se encuentra en una situación preferencial, manejando un aparato importante, en nuestra provincia ***“es difícil lograr reelecciones”***, ya que el mendocino suele ser bastante elitista al momento de elegir sus intendentes.

Para el Dr. Raúl Vicchi, indefectiblemente si se propone una reforma constitucional para introducir la autonomía municipal debería considerarse la limitación de las reelecciones para intendentes a solo una consecutiva, ya que ***“nunca hay que enquistarse en el poder”***. Esta limitación obliga al político a ***“hacer la mejor gestión que pueda y que deba y le permite al que viene detrás de uno revisar si has hecho una buena gestión”***. Lo mismo opina sobre la reelección del Gobernador, la cual debería permitirse una consecutiva.

De lo que se puede observar en este tópico, uno de los factores políticos que puede haber impedido la incorporación de la autonomía municipal a la Constitución es que necesariamente, para que no se fortalezcan los intendentes en comparación al gobernador, se debe acompañar con la modificación pertinente respecto a limitar la reelecciones de los intendentes, que en la actualidad son ilimitadas. Esto generaría un nuevo reparto de poder, mejorando la gestión y permitiendo una mayor expresión de la democracia en las comunidades locales. Sin esta modificación, se corre el peligro de propiciar intendentes más fuertes de lo que actualmente son, en detrimento de la democracia y del poder que debe tener el Gobernador.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL ÓRGANO INTERMUNICIPAL

De las entrevistas formuladas para la presente tesina, surge un tema que no ha sido totalmente planteado dentro de los ámbitos políticos y sociales de nuestra provincia. Tal como se pudo observar en el capítulo II de este trabajo, fallos de la Suprema Corte de Justicia y algunos protagonistas políticos de Mendoza han comenzado a pensar en la posibilidad de crear un área metropolitana para la Ciudad de Mendoza.

Para el Dr. Guillermo Mosso, *“el encastre departamental del Gran Mendoza genera tanta interrelación, que la complejidad de determinados fenómenos no puede ser abordada desde una perspectiva local, cuando su casuística e impactos son de escala regional”*. Por ello, frente a determinados temas, los municipios no tienen la capacidad de recursos y las competencias para resolverlos satisfactoriamente por sí mismos, *“como si le quedarán grandes”*. Para el ex Concejal de Capital, es necesario reconocer el Área Metropolitana que hoy existe de hecho, creando una nueva instancia de gobierno entre el ámbito municipal y el provincial, con incumbencias y potestades en aquellas materias mencionadas, donde la escala y la coordinación son fundamentales⁵⁵.

La Dra. Gabriela Ábalos se expresó en la misma dirección, afirmando que para poder hacer que la autonomía municipal sea realidad en nuestra provincia *“es importante exigir acuerdos intermunicipales para el ejercicio de incumbencias propias entre municipios que poseen intereses y problemáticas comunes, como por ejemplo los que conforman el Gran Mendoza, el Valle de Uco, etc.”*.

El Lic. Gabriel Fidel, al referirse a este tema en particular, expresó que *“los municipios del Gran Mendoza deberían tener una autoridad intermunicipal creada por ellos mismos, que manejara los temas que atañen a todos los municipios y que no son temas de incumbencia provincial”*.

El Dr. Alejandro Pérez Hualde expresó que *“donde se puedan formular políticas locales propias que se generen, pero creo que debemos empezar a defender la generación de políticas intermunicipales, sin necesidad de intervención de la provincia; hay que*

⁵⁵ MOSSO, Guillermo. “El reformateo de los municipios”. Diario Los Andes- Suplemento N° 5- La Reforma de la Carta Magna y el proceso de Autonomía Municipal. La Constitución de Mendoza y la Autonomía Municipal.

hablar de lo intermunicipal". Este planteo se formula teniendo en cuenta que esta idea de la creación de un nuevo organismo intermunicipal, es otro factor que acompañaría la incorporación de la autonomía municipal a la Constitución si se quiere hacer efectiva en la realidad.

Es importante destacar, que así como la Suprema Corte de Justicia se ha expedido a favor de la creación de un órgano intermunicipal, en las entrevistas realizadas, los distintos protagonistas y expertos aseguran que para poder hacer concreta la realidad de contar con la autonomía municipal en nuestra provincia, se debe pensar un acompañamiento con la creación de esta instancia que resuelva problemas de gestión que no son incumbencia de la provincia, y que adicionalmente se deben resolver de manera conjunta entre municipios colindantes, cuya solución afecta a más de un gobierno local, tales como: tránsito.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LAS FALLAS DEL FEDERALISMO

De todos los aportes que han realizado los entrevistados, quizá el factor más importante que ha evitado la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Constitución haya sido una "mala práctica del federalismo". La mayoría de los involucrados, han coincidido en que históricamente ha habido una centralización del poder que no ha permitido una verdadera autonomía de los gobiernos provinciales, y por ende, no contamos con una autonomía para los municipios.

Para la Dra. Gabriela Ábalos, "*mientras sigamos anquilosados en una estructura de poder centralizada, venimos ejerciendo y convalidando el poder a través de un sistema centralizado*". En este punto se refiere a que la autonomía municipal se debe llevar adelante descentralizando el poder, y en el caso de Mendoza un factor que ha influenciado para no poder contar con esa autonomía ha sido el cacicazgo que se observa en ciertos departamentos. Para Ábalos seguimos viviendo bajo un régimen unitario "*y si el unitarismo se impone, la autonomía municipal no existe*".

En este punto, se amplía la visión del factor político en sí, ya que, para esta intelectual no sólo es un tema de poder, es decir, no sólo es responsabilidad política desde el lado de la clase dirigente, el tema es también "*cultural, debemos plantearnos un cambio cultural que va a costar mucho porque históricamente siempre hemos vivido en un régimen unitario*".

El Lic. Gabriel Fidel, afirma que se confunde en muchos casos la idea de descentralizar poder y gestión. La autonomía municipal permite una descentralización de la gestión que mejora notablemente la calidad de vida de los vecinos de los distintos departamentos de Mendoza, pero al pensar en la pérdida de la centralidad de poder no se propicia la efectiva realización de esa autonomía. En este punto, para el ex Ministro de Gobierno de la provincia⁵⁶ existe una ***“debilidad del federalismo argentino que se debe a la falta de calidad institucional”***. Esa baja calidad es consecuencia directa de la anomía en la que vivimos los argentinos en general, teniendo en cuenta que es una práctica común el no respeto por la norma. Esa falta de institucionalidad y esa centralización de poder son factores decisivos no sólo al momento de analizar la autonomía sino al observar el funcionamiento del municipio en sí.

En este sentido, contar con la autonomía municipal en nuestra provincia mejoraría la calidad de vida de los mendocinos, ya que se descentralizaría la gestión de lo público. ***“Por ejemplo, el gobernador centraliza un montón de temas de gestión, y lo absorbe el problema del transporte público en el Gran Mendoza, entonces no le presta atención al transporte en las zonas rurales que quizá resulta más útil que acá, y así pasa con la mayoría de los temas”***. La centralidad de un gobierno absorbe tanto que sólo se termina gestionando lo que sucede en esos centros de poder, como es en el caso del Gran Mendoza. Sucede lo mismo en relación al Gobierno Nacional, los políticos están tan encerrados en lo que sucede en la capital que las políticas del interior quedan al desamparo de algunas políticas nacionales. Este unitarismo, se trasladó directamente a la relación provincia-municipio, se produce ***“una especie de unitarismo provincial”***.

Para el Dr. Alberto Montbrun un factor importante que ha evitado la inclusión de la autonomía municipal en nuestra provincia es la centralidad del poder debido a la clase política que tenemos. ***“Solamente la llegada de una camada política nueva permitiría una reforma seria que incluya, entre otros temas, la autonomía municipal”***. La centralización del poder en manos de políticos caudillos no permite una renovación de la clase política y por ende del sistema de gobierno. Una forma de poder romper con este formato, para Montbrun, es que ***“las elecciones sean separadas. Las elecciones deberían ser como ir al***

⁵⁶ El Lic. Gabriel Fidel ejerció como Ministro de Producción del Gobernador Roberto Iglesias y como Ministro de Gobierno del Gobernador Julio Cobos.

baño, uno está trabajando un día martes o jueves, y se cruza a un box a votar. Acá las elecciones son un circo fenomenal porque la cantidad de dinero que se roba el poder político es muy grande, entonces la clase política intenta mantener esa estructura y aparato”.

Para el Dr. Jorge Nanclares, existen varios factores adicionales que hacen al funcionamiento de todos los niveles de gobierno y que indefectiblemente termina afectando al municipio. Coincide con lo que expresaba Fidel, respecto a la baja calidad institucional que poseemos lo que provoca una *“incapacidad para formular políticas de estado al largo plazo sin necesidad de volver a empezar cada vez que se empieza un nuevo gobierno, y en el municipio pasa lo mismo”.*

Al ser consultado por el federalismo argentino en relación a la no inclusión de la autonomía en nuestra Constitución, Nanclares expresa que la sociedad y los políticos mendocinos deberíamos realizar un análisis más profundo, indagándonos si realmente hace falta contar con las provincias. *“El federalismo supone la existencia de las autonomía locales, pero si esto realmente es así deberíamos interrogarnos por el rol que cumplen en la actualidad las provincias”.* Para poder soportar esta idea, ejemplifica con el caso del conurbano bonaerense, afirmando que *“sería mejor que existieran 125 provincias o municipios más chicos, y que cada intendente tuviera a cargo todo el aparato estatal y de gestión, algo así como hacer desaparecer las provincias y proponer un sistema municipalista muy fuerte con un gobierno central en la Nación, algo parecido al modelo chileno”.* Esta idea se soporta en un nuevo tipo de exposición que han tenido los intendentes que en los últimos tiempos tienen más protagonismo que los gobernadores, debido a la cercanía de estos con los vecinos. Para Nanclares, si se requiere una mentalidad reformadora, *“entonces reformemos teniendo en cuenta la realidad, y eso demanda que nos preguntemos si se justifica la figura de un gobernador que sea un simple pasador de recursos al nivel municipal”.* La reforma de nuestra Constitución, y la de cualquier Carta Magna, deben ser producto de acuerdos que tienen que existir y ser trabajados, *“algo que no sucede en nuestro país, y tampoco en nuestra provincia, debido a que en política se trabaja mucho en lo coyuntural y no en una visión de futuro de acá a diez años”.*

Adicionalmente, esta idea de que los municipios se posicionen en relación a las provincias, hasta llegar a plantearse si deberíamos transitar hacia un federalismo con dos niveles de gobierno, responde también a un hecho histórico, ya que, ***“las actuales provincias fueron municipios a nivel español, y tenían atribuciones judiciales que hoy no tienen. Entonces por qué no pensar que en lugar de tener veinticuatro provincias podamos contar con cientos de municipios”***.

El Dr. Alejandro Pérez Hualde, al referirse a este tema afirma que es muy difícil vivenciar ventajas de la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Constitución porque incluso existen dudas sobre el consenso por el federalismo argentino. ***“El encolumnamiento de los movimientos nacionales, y sobre todo del partido dominante – como lo es el Partido Justicialista- que se mueve con un sistema de verticalidad y personalismos excluyentes, hemos pasado del personalismo de Perón al personalismo de Menem y ahora el personalismo de la familia Kirchner”***. Este es uno de los factores más importantes que han evitado la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Carta Magna porque esa apertura de poder que podría darse si los gobiernos locales son plenamente autónomos atenta contra esos personalismos, atenta contra el verticalismo y por ende atenta con el manejo despótico y cerrado del poder. Al indagar las razones de esta visión del federalismo argentino, Pérez Hualde continúa expresando que ***“es nuestro estilo y es un índice de nuestra “baja calidad democrática”, baja conciencia de la utilidad y de la calidad de la democracia, no creemos en lo institucional, no confiamos en lo institucional”***. Esta baja calidad democrática es consecuencia de un fuerte caudillismo en nuestra clase política. Incluso, para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, nuestra Constitución de 1916 fue un ejemplo del rompimiento con ese caudillaje, ***“cuando en ella se prohibió la reelección de gobernador, vicegobernador y cualquier miembro de la familia fue porque veníamos de experiencias políticas dominadas por los personalismos de los Villanueva, los González, los Civit”***.

Continúa Pérez Hualde explicando que en su opinión ***“la historia nos enseña que nunca fuimos muy federales. Alberdi era unitario, hizo una constitución federal por necesidad política, hizo una constitución transaccional, con notas federales y unitarias. Desde 1853 los gobernadores eran sometidos a juicio político por el Congreso de la Nación. Se podían llevar a Peñalosa para ser juzgado allá, en Buenos Aires”***.

En este mismo sentido se expresa el Dr. Raúl Vicchi, para quien no vivimos en un federalismo real, y en donde las provincias son muy dependientes del poder central, por lo que si eso sucede a nivel provincial, ese defecto de nuestro federalismo se trasmite a la relación provincia-municipio e incluso nación-municipio, por lo que al no poder contar con un verdadero federalismo la autonomía municipal vendría a atentar contra esa centralización del poder que ocurre en Buenos Aires. Para el ex intendente de la Ciudad de Mendoza, ***“uno de los errores que tuvo la gestión del ex Presidente Alfonsín fue no haber concretado el traspaso de la capital de Argentina a Viedma, porque esto hubiera sido un símbolo de ruptura de ese poder, hubiera sido una transformación de nuestro federalismo sumamente importante, como paso en Brasil, en donde hoy encontramos el poder económico en San Pablo o Río de Janeiro, y el político en Brasilia. Eso es fantástico, cambia el eje de poder y descentraliza las decisiones”***.

En otra línea de opinión se posiciona el Dr. Fernando Armagnage, quien se opone directamente a la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Constitución ya que no le parece algo de necesidad, debido a que esto provocaría una pérdida de la centralidad del poder, que resulta necesario para poder gobernar. ***“La autonomía municipal no es buena porque se rompe el principio de centralidad, entonces si el gobernador quiere hacer una política provincial de seguridad se complica si cada municipio tiene su propia estrategia”***. Al ser consultado por el problema que ocasiona esa centralidad y concentración de poder, Armagnage expresa que una de las soluciones para poder eliminar el caudillaje propio de nuestros gobiernos locales es la implementación de las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) más allá de la aplicación efectiva de la autonomía municipal, ***“las PASO pueden llegar a alterar ese cacicazgo que han tenido alguno de nuestros intendentes”***.

De todo lo expresado en el presente tópico, se puede afirmar que otro factor – y para muchos de los entrevistados el más importante- que ha evitado realizar una reforma Constitucional que incluya la autonomía municipal en la Carta Magna de Mendoza es lo que se ha denominado en esta tesina “el federalismo defectuoso”. Para la mayoría de los entrevistados no hemos tenido un federalismo real en nuestra manera de ejercer el poder. Éste ha sido centralizado desde Buenos Aires, incrementando la dependencia de las provincias con respecto a la Nación, y por ende, de los municipios respecto a las provincias

y al gobierno nacional también. Es llamativo que en algunos casos se proponga que nuestro federalismo pase a ser de dos niveles de gobierno, como lo expresa el Dr. Nanclares, para quien hay que repensar el rol de las provincias insinuando que no sería anormal proponer la eliminación de las mismas, propiciando la creación de cientos de municipios. Al indagar las razones que provocan ese “federalismo defectuoso”, encontramos que varios entrevistados coinciden en afirmar que nuestra democracia posee una baja calidad, o como mencionó el Dr. Pérez Hualde, poseemos una “democracia de baja intensidad”. Esto debido a, en primer lugar, una centralización del poder desde Buenos Aires, en donde se imponen los candidatos para las provincias, sin importar la opinión de los mendocinos, sino que responde a una verticalidad de nuestros partidos mayoritarios. En segundo lugar, esa democracia debilitada se debe a la baja calidad institucional que poseemos, es decir, el mendocino, y se podría decir, el argentino en general, no cree en sus instituciones.

La suma de estos factores, ha hecho que no se pueda propiciar una reforma constitucional de nivel provincial que permita la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Carta Magna.

UNA PROPUESTA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Luego de haber analizado distintos factores que han influido en la imposibilidad de reformar nuestra constitución ya sea a través de la modificación de un artículo o por una reforma total o parcial, que incluya la autonomía municipal en nuestra Carta Magna, surgen de las entrevistas realizadas que una manera de poder llegar a concretar esto sería a través de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

Esta situación concuerda con lo que se analizó en el capítulo III de la presente tesina. Tal como mencionamos en el desarrollo de este trabajo, cualquiera de los mecanismos que se utilicen para llevar a cabo una reforma constitucional, requieren de la aceptación por parte de la mayoría simple de los electores, es decir, sin el convencimiento real de nuestra ciudadanía, no se podrá efectuar ninguna reforma constitucional, no sólo respecto a la autonomía municipal, sino en relación a cualquier otra actualización que se quiera llevar adelante.

Teniendo en cuenta esto, se desprende de lo mencionado por los distintos expertos y protagonistas del tema que es sumamente importante para poder avanzar en el tema de la

reforma constitucional la participación del mendocino en los temas que son de vital importancia para nuestra provincia.

En esta senda, se puede observar como el municipio es el espacio fundamental para que el vecino tome protagonismo en la vida pública de su departamento y logre un convencimiento general que conduzca a una seria reforma constitucional que permita la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Constitución.

En este sentido se expresa el Dr. Guillermo Mosso al afirmar que *“la institución municipal es la que mayor cercanía tiene con el vecino. Dentro de nuestro sistema representativo, es factible incorporar mecanismos de democracia semi-directa que propendan a la efectiva participación ciudadana en la vida comunitaria local, tanto en la información como en la consulta, la decisión y el control de gestión. Esto implica iniciativas tales como la creación de Defensorías de Vecinos, Tribunales de Cuentas Municipales, y los no constituidos Jurys de Reclamos de la ley 1079 como instancias de control y revisión”*.

La Dra. Gabriela Ábalos se refiere en el mismo sentido, ya que para ella, *“la dirigencia no se encargó y lleva muchos años sin encargarse del ciudadano, es como si la dirigencia no tuviera en cuenta al soberano para la reforma y eso es fundamental si queremos contar con un texto más actualizado, porque la propia Constitución prevé para esto la participación del ciudadano”*. En otras palabras, lo que esta prestigiosa jurista sugiere es que la inclusión de la autonomía municipal dentro de nuestra Constitución no sea sólo el cumplimiento formal de la misma sino también hacer de la autonomía una herramienta que permita la expresión de la opinión del ciudadano y la validez de su voluntad, de ahí la importancia de la formación de Consejos de Vecinos para aquellas poblaciones que poseen un gran número de habitantes y no son ciudades cabeceras. Es decir, *“creo que en cada comunidad poblada de Mendoza que no sea ciudad cabecera podemos encontrar personas con ganas de participar en la vida pública, y a su vez educaremos a nuestros hijos con esa enseñanza de que lo público es importante y que debemos participar como comunidad”*. Es importante recalcar aquí que el cambio se puede realizar si se concientiza al elector de la importancia de llevar a cabo una reforma de nuestra Constitución. Ese cambio se debe realizar desde lo cultural, *“hay que focalizarse*

en la educación electoral de la gente, en los valores democráticos que nos faltan como país, y eso se enseña desde la casa y desde la escuela”. Concluye Ábalos con una idea que resume muy bien lo que se debería significar en términos prácticos la autonomía municipal: *“siempre digo en mis charlas referidas al tema que la autonomía municipal debería ser que si yo vivo en mi barrio, yo colaboro. Y si en mi barrio hay gente mejor atendida medicamente, voy a tener más seguridad, y si yo colaboro en la salud de los niños de mi barrio, voy a ver menos pobreza alrededor, y así en una infinidad de temas”.*

El Dr. Alberto Montbrun también adhiere a que una manera de propiciar una reforma que incluya la autonomía municipal es la participación del vecino en los asuntos públicos de su comunidad, *“hay que crear un régimen municipal de autonomía sensato, donde existan consejos de vecinos, elegidos, renovados con toda la democracia posible, y un administrador con una estructura de servicios de una comunidad local”.*

Para el Dr. Alejandro Pérez Hualde, *“el único canal de lucha para una transformación política que permitiera una reforma constitucional que incluyera la autonomía municipal es a través de la participación, por lo que es propicio profundizar los sistemas de participación”.* En este sentido, para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia, el ámbito más propicio para la participación, por la cercanía con el poder y la facilidad de participar, es el municipio. *“Creo que el municipio es el lugar donde es posible la participación responsable, donde nos conocemos las caras. Incluso en el caso de Las Heras, si Uspallata sigue creciendo, no creo que pueda seguir abarcándola. Lo mismo que Palmira, que tiene una realidad distinta a la de San Martín. Hay que recomponer la vida del municipio de modo que se acerquen las decisiones al vecino para poder fortalecer la participación porque allí reside el futuro de la democracia, sino no vamos a tener siquiera un régimen democrático”.*

El Dr. Raúl Vicchi, apoya la idea de que la participación del vecino es primordial para poder contar con la reforma constitucional que nos permita incluir la autonomía municipal. Sin embargo, para él no se debe perder la visión de conjunto, es decir, no se debe dejar de lado que el municipio es parte de la provincia, y está es parte de la Nación, *“un partido político, y un gobierno, tiene que tener visión del tipo de país que quiere, en donde esta imbuida la provincia que quiere y el municipio que desea”.*

Se puede observar, que de las entrevistas realizadas se desprende la necesidad de incentivar una mayor participación del vecino en los asuntos de interés general, con el objeto de lograr un convencimiento en la población sobre la importancia que tendría una reforma de nuestra Carta Magna, que incluya, entre otros temas la autonomía municipal.

CONCLUSIONES

La mayoría de los pueblos deben revisar sus textos constitucionales ante las necesidades propias de cada realidad que les toca afrontar.

Luego de haber realizado la presente tesina, muchas son las preguntas que surgen, como por ejemplo ¿cuál es el momento adecuado para reformar la Constitución? En general, se puede decir, que las constituciones se escriben o reescriben luego de fuertes traumas, guerras externas o civiles, colapsos económicos, independencias, crisis institucionales, etc. En algunos pocos casos son el resultado de una voluntad política refundacional que opera en períodos de normalidad relativa. No obstante esto, creo profundamente que no existe un momento ideal para reformar la Constitución, del mismo modo que no existe un momento ideal para casarse o tener un hijo. Lo que si puede haber, además de diferentes correlaciones de fuerzas, son motivos más o menos justificables, que en el caso que he estudiado abundan. Pues si bien la mayoría de los expertos entrevistados han elogiado la durabilidad y actualidad que posee nuestra Constitución, luego de cien años de su jura, es indudable que nuestra provincia ha cambiado, ha sufrido crisis, y ha soportado y traspasado momentos de alteraciones institucionales que permiten decir que es necesaria la actualización de nuestro texto madre.

De lo investigado hasta aquí, se puede afirmar que la primera conclusión es que sin el convencimiento del mendocino no será posible concretar ninguna reforma constitucional. Esto debido a los mecanismos que el mismo texto prevé. Cualquiera de los dos métodos de reforma que se poseen (total o parcial y de un artículo), requiere de la votación del pueblo, en donde se necesita, para llevar a cabo tal cambio, el voto afirmativo de la mitad más uno de los electores. De las encuestas llevadas a cabo en el capítulo III del presente trabajo, se observa que en la actualidad más del 50% de la población estaría de acuerdo con incluir la figura de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza. Sin embargo, sólo un 15% aproximadamente, está de acuerdo con realizar una reforma total. Es importante mencionar, que el mendocino relaciona la idea de reforma constitucional con la idea de la reelección del gobernador, algo en lo que la mayoría no estaría a favor. Esto hace que la

población sea reticente a la hora de votar una posible reforma, por lo que sería importante - a fin de poder concretar la autonomía municipal con rango constitucional- que se asegure al elector que esta idea no iría atada a una modificación de la no reelección del gobernador. Si esto no se planteara así, es probable que cualquier reforma constitucional se viera frenada no por falta de acuerdo político sino por el referéndum del mismo pueblo mendocino.

En segundo lugar, se desprende de lo investigado, y de los distintos diálogos, entrevistas, escritos y demás material consultado que los factores políticos que han interferido para que no se haya instaurado la autonomía municipal en nuestra Carta Magna desde la vuelta de la democracia, son los mismos que han impedido que se reforme la constitución de manera total después de tantos años. Se ha producido una lógica no sólo para el tema de autonomía municipal, sino para la totalidad de temas que se podrían plantear en un posible problema de reforma. Abrir la puerta a una posible reforma genera en el partido que sea oposición el miedo a que se produzca una reforma que permita la reelección de gobernador.

Al tratar de profundizar en la especificidad de la presente tesina, vamos a encontrar varios factores políticos que han interferido para no contar con la autonomía municipal en nuestra Carta Magna. En primer lugar, es importante concluir que no es posible una intervención federal de nuestra provincia por el incumplimiento del mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, ya que si bien hay algunos mecanismos legales que podrían usarse para provocar esta situación, los expertos entrevistados, relativizaron esta posibilidad. Esto se sustenta en que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha reiterado en muchos de sus fallos que los municipios de Mendoza son autónomos. Asimismo, teniendo en cuenta la prelación de las leyes dispuesta en el artículo 31 de la Constitución Argentina, se asegura la autonomía municipal por el hecho de estar contenida en esta Carta Magna, la cual se encuentra por encima de nuestra constitución provincial.

En segundo lugar, un factor que ha interferido en la imposibilidad de reformar nuestra norma madre, y por ende la no inclusión de la autonomía municipal, es el tipo de político que nuestra provincia tiene, tanto en los niveles provinciales como locales. Esto es, que la clase política de Mendoza resulta ser que un factor que ha interferido para que no se lleve adelante esta reforma, ya que la autonomía municipal a nivel constitucional provincial

supone la posibilidad de que los gobernantes locales pierdan poder. Esto porque la autonomía plena de los municipios mendocinos, sobre todo en el aspecto institucional, abre la puerta para que algunas comunidades se autogobiernen, es decir, dicten sus propias Cartas Orgánicas, lo que reduce el poder de influencia de los intendentes y de todo el aparato político. Este factor implica una definición expresa de “nuestros políticos”, se puede decir políticos definidos como “weberianos”, que actúan en base a lo que el sociólogo alemán denominó la ética de la responsabilidad, tal como mencionaba el Dr. Pérez Hualde, que valoran las consecuencias de sus actos y confrontan los medios con los fines, las consecuencias y las diversas opciones o posibilidades ante una determinada situación. Este político, asume con toda claridad que ninguna ética en el mundo puede rehuir el hecho de que en muchos casos el logro de fines “buenos” requiere el uso de medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, así como la probabilidad de acciones moralmente malas”⁵⁷. Este político sabe que para concretar sus objetivos deberá conservar las cuotas de poder necesarias que le permitan trazar las estrategias que se propone. Al referirme a nuestra clase política como de corte weberiana concluyo que los dirigentes que ha tenido nuestra provincia, tanto a nivel provincial como local han entendido la “profesión de político” tal cual la definía este prestigioso autor alemán: *“También los cristianos primitivos sabían muy exactamente que el mundo está regido por los demonios y que quien se mete en política, es decir, quien accede a utilizar como medios el poder y la violencia, ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno sólo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario. Quien no ve esto es un niño, políticamente hablando.”*

En tercer lugar, otro factor de suma importancia para mencionar es el económico-financiero. Para muchos de los entrevistados, de los cuatro aspectos que componen la autonomía municipal plena (institucional, político, administrativo y económico-financiero) este último resulta ser el que verdaderamente permitiría la verdadera autonomía de los gobiernos locales. Es decir, por más de que se hubiera realizado una reforma de nuestra Constitución que incluyera la autonomía, si no se le da en la práctica la potestad de recaudación y utilización de ciertos impuestos, entonces no se podrá hacer realidad una

⁵⁷ WEBER, Max. La Política como Profesión. Pág. 445. Obras Selectas. Editorial Distal. Buenos Aires, Argentina. 2010.

autonomía municipal como se debería. Si los intendentes de nuestra provincia, siguen dependiendo del gobernador –en términos económicos- para poder llevar adelante sus gestiones municipales, su obra pública, y hasta el pago de sueldos de sus empleados, entonces no habrá reforma constitucional válida para hacer de la autonomía municipal una realidad práctica. En este sentido, como se mencionó en el capítulo IV de la presente tesina, la autonomía plena implica un nuevo planteo y reparto de atribuciones entre la provincia y el municipio, lo que conlleva una nueva forma de captación y utilización de los recursos económico. Para los entrevistados, esto suele provocar un nuevo conflicto, ya que al ceder recursos hacia los gobiernos locales nos encontramos con una pérdida del poder adquisitivo por parte de la provincia. Adicionalmente, como se pudo observar en los párrafos anteriores, la autonomía municipal debe ser el inicio de un nuevo sistema de coparticipación y de un nuevo régimen impositivo, lo cual implica acuerdos políticos que en la actualidad no son viables.

Un cuarto factor que ha interferido en la imposibilidad de reformar la constitución provincial es el conflicto que hoy se presenta en nuestro texto constitucional, al permitir la reelección ilimitada de intendentes y no permitir la reelección de gobernador y vicegobernador. Es decir, han sido reticentes, en la práctica, a impulsar una reforma que de mayor autonomía y preponderancia a los “ya fuertes” poderes ejecutivos locales. Este factor ha hecho que algunos departamentos sean manejados con un cierto grado de caudillaje, lo cual vuelve a incidir sobre el miedo a la pérdida de poder de algunos intendentes territoriales. Para que este factor sea eliminado se debe acompañar la inclusión de la autonomía municipal con la modificación pertinente respecto a limitar la reelecciones de los intendentes, que en la actualidad son ilimitadas. Esto generaría un nuevo reparto de poder, mejorando la gestión y permitiendo una mayor expresión de la democracia en las comunidades locales. Sin esta modificación, se corre el peligro de propiciar intendentes más fuertes de lo que actualmente son, en detrimento de la democracia y del poder que debe tener el Gobernador.

En quinto lugar, en muchas de las entrevistas realizadas surgió el tema de la creación de un órgano intermunicipal que resultaría imprescindible para mejorar y coordinar la gestión de algunos municipios. Este es el caso de aquellos departamentos que hoy conforman el denominado “Gran Mendoza”, para los cuales debería existir un órgano

supra municipal que establezca y guíe las políticas conjuntas que en la soledad estos departamentos no pueden resolver. La concreción de ese órgano intermunicipal ayudaría a propiciar y a arribar a acuerdos que permitan una reforma constitucional que implique la incorporación de la autonomía municipal a nuestra Carta Magna.

Un sexto factor, y quizá el más citado por los expertos consultados, es lo que se ha denominado en esta tesina “una falla de nuestro sistema federal”. Para la mayoría de los entrevistados no hemos tenido un federalismo real en nuestra manera de ejercer el poder. Éste ha sido centralizado desde Buenos Aires, incrementando la dependencia de las provincias con respecto a la Nación, y por ende, de los municipios respecto a las provincias y al gobierno nacional también. Es llamativo que en algunos casos se proponga que nuestro federalismo pase a ser de dos niveles de gobierno, como lo expresa el Dr. Nanclares, para quien hay que repensar el rol de las provincias insinuando que no sería anormal proponer la eliminación de las mismas, propiciando la creación de cientos de municipios. Al indagar las razones que provocan ese “federalismo defectuoso”, encontramos que varios entrevistados coinciden en afirmar que nuestra democracia posee una baja calidad, o como mencionó el Dr. Pérez Hualde, poseemos una “democracia de baja intensidad”. Esto debido a, en primer lugar, una centralización del poder desde Buenos Aires, en donde se imponen los candidatos para las provincias, sin importar la opinión de los mendocinos, respondiendo a una verticalidad de nuestros partidos mayoritarios. En segundo lugar, esa democracia debilitada se debe a la baja calidad institucional que poseemos, es decir, el mendocino, y se podría decir, el argentino en general, no cree en sus instituciones. La suma de estos factores, ha hecho que no se pueda propiciar una reforma constitucional de nivel provincial que permita la inclusión de la autonomía municipal en nuestra Carta Magna.

Por último, se puede afirmar que existen mecanismos que ayudarían a propiciar una reforma integral de nuestra constitución en cual se agregue la autonomía municipal con rasgo constitucional. Para ello, debemos incentivar una mayor participación del vecino en los asuntos de interés general, con el objeto de lograr un convencimiento en la población sobre la importancia que tendría una reforma de nuestra Carta Magna, que incluya, entre otros temas la autonomía municipal. El lugar más propicio para esto es, sin duda alguna, el municipio, por su contacto directo con la gente, por la cercanía que tiene a la vida diaria del

vecino. Esta sería una buena forma para que, como suele decirse de los actuales gobiernos sudamericanos, *“las constituciones se parezcan más a las sociedades que regulan”*.

BIBLIOGRAFÍA

- SVAMPA, Maristella. Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. 2º Edición. Buenos Aires, Editorial Biblos Sociedad, 2008.
- Constitución de la Nación Argentina. Comentada por Alberto Ricardo Dalla Via. 1º Edición. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2003.
- PÍREZ, Pedro. Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. Versión parcial de la ponencia presentada en la Comisión 12: “Ciudades Latinoamericanas: modernización y pobreza” del XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 2 al 6 de octubre de 1995.
- EGÜES, Carlos A. Historia Constitucional de Mendoza. Los procesos de Reforma. 1º Edición. Mendoza, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo-EDIUNC, 2008.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo. Ensayos sobre la Historia Política Institucional de Mendoza. 1º Edición. Buenos Aires, Senado de la Nación- Secretaría Parlamentaria- Comisión de Cultura, 1997.
- DÍAZ, Rodolfo. Estudio sobre la iniciativa de reforma de la Constitución de Mendoza. 1º Edición. Mendoza, Universidad de Congreso- Departamento de Ciencias Jurídicas- Cátedra de Derecho Constitucional, 2004.
- ÁBALOS, María Gabriela. Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial. 1º Edición. Mendoza, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo-EDIUNC, 2006.
- FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia R. Digesto Administrativo de Mendoza. 2º Edición Ampliada y Corregida. Mendoza, Ediciones Dike- Foro de Cuyo, 1992.

- GALLARDO, Miriam. La Reforma de la Carta Magna y el Proceso de Autonomía Municipal. Mendoza debate por la Reforma N° 5. Diario Los Andes. Mendoza, 2013.
- MOSSO, Guillermo. El Reformato de los Municipios. Mendoza debate por la Reforma N° 5. Diario Los Andes. Mendoza, 2013.
- ÁBALOS, María Gabriela. La Constitución de Mendoza y la Autonomía Municipal. Mendoza debate por la Reforma N° 5. Diario Los Andes. Mendoza, 2013.
- WEBER, Max. La política como profesión. Obras Selectas. 1° Edición, 2° reimpresión. Buenos Aires, Editorial Distal, 2010.
- O'DONNELL, Pacho. Caudillos Federales. El grito del interior. 1° Edición. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2008.
- O'DONNELL, Pacho. Juan Manuel de Rosas. El maldito de nuestra historia oficial. 3° Edición. Buenos Aires, Booket, 2006.
- SUN TZU. El Arte de la Guerra. Versión de Thomas Clearly. 32° Edición. Madrid, Arca de Sabiduría- EDAF S.L., 2007.
- RAMOS, Jorge Abelardo. Revolución y Contrarrevolución en la Argentina I. Las masas y las lanzas (1810-1862). 1° Edición. Buenos Aires, Continente, 2012.
- RAMOS, Jorge Abelardo. Revolución y Contrarrevolución en la Argentina II. Del patriciado a la oligarquía (1862-1904). 1° Edición. Buenos Aires, Continente, 2012.
- RAMOS, Jorge Abelardo. Revolución y Contrarrevolución en la Argentina III. La bella época (1904-1922). 1° Edición. Buenos Aires, Continente, 2012.
- RAMOS, Jorge Abelardo. Historia de la Nación Latinoamericana. 2° Edición. Buenos Aires, Continente, 2011.
- LANATA, Jorge. Argentinos I. 2° Edición. Buenos Aires, Ediciones B- Grupo Z, 2002.
- NATANASÓN, José. El canto de las sirenas. Le Monde diplomatique. Octubre 2012. Número 160. Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., 2012.

- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Elogio del parlamentarismo. Vicios y defectos del presidencialismo latinoamericano. *Le Monde diplomatique*. Octubre 2012. Número 160. Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., 2012.
- GARGARELLA, Roberto. Reformar, ¿para qué? Entre oportunidad y oportunismo. *Le Monde diplomatique*. Octubre 2012. Número 160. Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., 2012.
- VÁZQUEZ, Federico. Veto al neoliberalismo. Nuevas constituciones en América del Sur. *Le Monde diplomatique*. Octubre 2012. Número 160. Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., 2012
- Ley 1079 y sus modificatorias. Disponible en:
<http://www.tribunet.com.ar/scripts/lg3.dll?IOIO=1079&B1=Buscar>