

REFLEXIONES EN TORNO AL EMPRÉSTITO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO GENUINO DE DESARROLLO DE LOS ESTADOS LOCALES, ANALIZADO DESDE LA NORMATIVA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Ignacio Agustín Falke Bordones*

En el presente artículo se aborda el análisis de la figura jurídica del contrato administrativo de empréstito público, usando como ejemplo el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se resalta cómo el status jurídico de esta comunidad plantea un reto tanto a la doctrina cuanto a la jurisprudencia al momento de conceptualizarla dentro de la doctrina ius-administrativista.

De igual forma, el autor destaca el rol del empréstito público como medio para desarrollar las economías de los Estados locales, y el rol que juega este contrato administrativo en la planificación económica y social. También invita al lector a analizar esta figura jurídica a la luz del artículo 81 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

* Abogado. Pre-magíster en el Programa de Profundización en la Problemática de la Empresa por la Universidad Austral. Especialización en Derecho Administrativo Económico por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor de posgrado en la Escuela de Abogados del Estado. Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Derecho Procesal de la Universidad del Salvador.

I. EXORDIO

En este trabajo haré un análisis del contrato administrativo de empréstito público en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, trabajándolo a la luz de la Ley 70 y la Constitución porteña. De este modo, pondré en el tapete ciertos temas que merecen ser destacados en concordancia con este contrato administrativo; el cual, a pesar de su importancia, relacionada no sólo con su cuantía económica, sino por lo que se materializa a través de él, no ha tenido un tratamiento importante en la doctrina ius-administrativista.

Para todo ello, trabajaré brevemente sobre cuál es la calidad que reviste el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debido a que el *status* jurídico que ostenta se presta a ser discutido, toda vez que, a casi trece años de la reforma constitucional, no hay unanimidad conceptual en esta materia, ni en la doctrina, ni en la jurisprudencia.

Luego de ello, veré el empréstito público en la legislación local para finalizar con un acápite sobre la figura como medio desarrollador de infraestructura o de financiamiento de proyectos. Esto debido a que, en mi opinión, una arquitectura seria y razonable de una gran obra de infraestructura pública puede derivar en una contribución de gran provecho para muchas generaciones. Y ello no sólo analizándolo desde una perspectiva estrictamente económica, aunque cabe decir que ciertas acciones estatales como –por ejemplo– el desarrollo de urbanizaciones, caminos, corredores viales, rutas, redes de ferrocarriles, etcétera, motiva e impulsa la iniciativa empresarial privada en beneficio de toda la sociedad con la creación de empleo en diversas ramas siendo beneficiarios de esta acción del Estado de modo directo los habitantes de un determinado territorio¹.

En definitiva, y como muchas de estas obras que se realizan con financiación externa son ejecutadas en tiempos extensos debido al porte de lo que se pretende realizar y, en consecuencia, supera el mandato de un determinado gobernante, conviene ir, antes de realizar cualquier inversión de enorme magnitud, hacia un acuerdo político, social y económico de modo que, si asume una Administración de diferente color político a la que comenzó la obra, la misma no sea frenada en su realización².

II. EL EMPRÉSTITO PÚBLICO ES UN CONTRATO ADMINISTRATIVO

Pues bien, el Estado tiene muchos medios para obtener recursos líquidos para poder hacer frente a sus erogaciones financieras. Éste contrato administrativo, entonces, es uno de esos tantos medios por el cual se le inyecta recursos frescos al presupuesto del Estado que le permite hacer frente a erogaciones propias de la actividad financiera del Estado³, y a su vez que le agrega un crédito⁴.

En lo que hace a la naturaleza contractual del empréstito, conviene recordar que, al igual que los privados en el marco del Derecho privado realizan actos jurídicos y celebran contratos, la Administración realiza la misma actividad, con la diferencia que lo que es un acto jurídico para un particular será un acto administrativo para el Estado, y el contrato será –de este modo– administrativo. Sin embargo, y más allá de su régimen particular, al igual que en el Derecho Civil, se constituirá por un acuerdo de voluntades⁵ que se celebrará como corolario de un procedimiento ritual más o menos complejo, integrado por varios actos estatales⁶. Esta clara división del Derecho en dos ramas –público y privado– tiene un fundamento, tanto cristalino cuanto simplista a la

¹ Así, ver: CONSEJO EPISCOPAL LATINOAMERICANO. “La Vida económica”. En: Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Bogotá: Celam: San Pablo. 2011. pp. 229 y siguientes.

² El maestro Tomás Ramón Fernández, cuando trataba el tema de los acuerdos políticos en España, los sindicaba con el término “Administración concertada”. Ver: FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. “Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su tercera centuria”. Buenos Aires: La Ley. 2002. p. 3.

³ JARACH, Dino. “Finanzas públicas. Esbozo de una teoría general”. Buenos Aires: Cangallo. 1978. p. 221.

⁴ *Ibid.* p. 253.

⁵ BALBÍN, Carlos. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo II. Buenos Aires: La Ley. 2008. p. 171.

⁶ MERTEHIKIAN, Eduardo. “Estudios de Derecho Administrativo”. En: Revista de Administración Pública. 2007. p. 180. Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia de Argentina, sobre el tema del perfeccionamiento del contrato administrativo –en el marco de una licitación pública– sostuvo que “la validez y eficacia de los

vez, en la división entre el particular y la Administración, entre el interés privado y el interés público⁷.

A pesar de ello, en materia de contratos administrativos, no se ha podido elaborar una teoría uniforme abarcadora de todo el mundo contractual celebrado bajo el prisma del Derecho público con elementos rectores comunes, tanto en el ámbito interno, donde son piezas de las que se ocupan el Derecho Administrativo, cuanto en el ámbito internacional, donde convergen más de un Derecho y distintos ordenamientos jurídicos internacionales⁸.

En rigor de verdad, y en lo que hace ya al empréstito público en particular, lo que hace la Administración es contraer deuda onerosa de particulares, operación que se materializará y se reglamentará por normas de Derecho Público⁹.

Sin perjuicio de que –como ya adelanté– me adhiero a la tesis de que es un contrato, hay quienes se han manifestado por la posición de que es un acto de soberanía estatal¹⁰, o un poder estatal. Entonces, asumo que es un contrato administrativo¹¹, en virtud del cual la Administración recibe dinero, creando

una relación jurídica entre deudor (Estado) y acreedor (prestamistas de recursos líquidos). Incluso, tal es así que hay quienes sostienen que se mantienen prerrogativas luego de la emisión, tales como la facultad del Estado de modificar las condiciones del contrato¹².

Más a favor de la postura de que el empréstito público es un contrato de Derecho Administrativo se puede decir que, más allá de alguna rispidez de tipo doctrinaria, no puede negársele de ningún modo el fin público que persigue el Estado en el contrato de marras¹³. Y, habida cuenta que se toma deuda con organismos de financiamiento internacional, se puede señalar que también es un acto de integración, ya no desde el concepto frío de la economía, sino desde el compromiso que se lleva a cabo a través del contrato de un Estado y el fin público que persigue, y la entidad financiera a cumplir reglas y condiciones¹⁴.

En consecuencia, habida cuenta de lo manifestado en esta introducción, vale afirmar que el empréstito público es un contrato de Derecho público por el cual la Administración se hace con recursos frescos para hacer frente a sus compromisos financieros, los que pueden tener diversos objetos¹⁵. Y esa calidad de contrato administrativo es dada por el hecho

contratos administrativos [...] se supedita al cumplimiento de formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a las formas y los procedimientos de contratación [...] máxime si se tiene en cuenta que la prueba de la existencia misma del contrato está íntimamente vinculada a la forma en que queda perfeccionado". (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Fallos: 326:1280. *Magnarelli v. Provincia de Misiones*").

⁷ MUÑOZ, Guillermo. "Contratos de la Administración". En: MUÑOZ, Guillermo y Carlos GRECCO. "Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo". Buenos Aires: Ad-Hoc. 1999. p. 333.

⁸ CASSAGNE, Juan. "El contrato administrativo". Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 2009. p. 5.

⁹ Marienhoff sostiene que "el empréstito público puede definirse como el préstamo oneroso de dinero que el Estado obtiene de los administrados o particulares, conforme a normas de Derecho Público". Ver: MARIENHOFF, Miguel. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo III-B. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1998.

¹⁰ ZILLI DE MIRANDA, Martha. "El empréstito público". En: Revista de Administración Pública. 2007. pp. 786 y siguientes.

¹¹ Más allá de lo esbozado sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia Argentina en el caso "Cinplast" supo sintetizar al concepto de contrato administrativo con la siguiente conceptualización: "[U]na de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración y contiene, explícita o implícitamente, cláusulas exorbitantes del Derecho privado" (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Fallos: 316:212").

¹² GORDILLO, Agustín. "Tratado de Derecho Administrativo". Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. p. IV.2.

¹³ PIAGGIO, Lucas. "Naturaleza jurídica del empréstito público e incidencias en su régimen de ejecución". En: Revista de Administración. 2009. pp. 94 y siguientes.

¹⁴ SÁNCHEZ, Alberto. "Contrato administrativo e integración regional". En: Cuestiones de contratos administrativos. pp. 72 y siguientes.

¹⁵ El profesor Juan Carlos Cassagne señala que "en el ámbito contractual, la idea de lo público se vincula, por una parte, con el Estado como sujeto contratante, pero, fundamentalmente, su principal conexión es con el interés general o bien común que persiguen, de manera relevante e inmediata, los órganos estatales al ejercer la función administrativa". Ver: CASSAGNE, Juan. "El contrato administrativo". Op. cit. p. 5.

de que el Estado se hace de recursos líquidos para afrontar el coste de una gran obra y que tal deuda la formaliza a través de una pieza contractual—entre las infinitas existentes para que se puedan cumplimentar con el interés general— cuya celebración le permite hacer efectiva la finalidad perseguida¹⁶.

III. EL ESTADO PORTEÑO ¿PROVINCIA O MUNICIPIO? BREVES REFLEXIONES

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires fue introducida en la reforma constitucional del año 1994. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando tuvo oportunidad de expedirse sobre este asunto en el marco del fallo por el casino flotante, no dudó en negarle a la ciudad la competencia originaria. Es decir, la jurisprudencia que aún hoy sigue vigente, no la asimila a una provincia.

A más de diecisiete años de la reforma de la Carta Magna, la doctrina le ha asignado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acepciones diferentes—en su mayoría asimilándola a un municipio—, incluso, su Constitución dictada en el año 1996, ha sido llamada “Estatuto”.

Es sumamente interesante el análisis constitucional de su *status* jurídico que realiza el Profesor Rosatti, aunque debo adelantar que no coincido, habida cuenta de que, si bien le niega la categoría de municipio, también le niega la de provincia¹⁷. Sin embargo, como un primer pensamiento, cabe señalar que el poder territorial en la República Argentina está dado por provincias y municipios y no por otro tipo de Estados locales.

En rigor de verdad, y más allá de mi respeto por todos esos ius-publicistas que se han manifestado por la tesis mencionada, debo adelantar que mi opinión es que el

Estado porteño es más asimilable a una provincia que a un municipio, cuestión que surge de la Constitución Nacional y del diseño institucional local, como a lo largo del presente acápite explicaré. A continuación, explicaré los fundamentos que sustentan mi posición.

Hasta la reforma de la Constitución Nacional de 1994, los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ni siquiera podíamos elegir a nuestros propios representantes. Luego de la última reforma, se le ha dado a la Ciudad de Buenos Aires la autonomía suficiente para que pueda diagramar su sistema electoral y, en consecuencia, elegir a sus propias autoridades.

La característica de la autonomía—como señala Dromi— no la hace provincia, antes bien, es una característica achacable a un municipio. Sin embargo, hay cuestiones que la posicionan en un plano intermedio, tales como la cuestión de que posea representación legislativa en ambas Cámaras¹⁸—ningún municipio de la Argentina, posee dicha representatividad.

Pero existen todavía más elementos que la alejan de un municipio¹⁹ y la acercan a una provincia. La naturaleza política-constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apoya aún más la tesis que aquí se pretende dejar sentada, la que se encuentra avalada en dos planos jurídicos.

En el plano federal, se encuentra avalada por la Constitución Nacional²⁰, que le otorga, al igual que a las provincias representación en ambas cámaras, e incluso, otro aspecto que no se puede dejar de soslayar, es que la ciudad es sujeto copartícipe de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, al igual

¹⁶ COMADIRA, Julio y Héctor ESCOLA. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 2012. p. 926.

¹⁷ ROSATTI, Horacio. “Tratado de Derecho Constitucional”. Cuarta edición. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni. 2011. pp. 619 y siguientes.

¹⁸ DROMI, Roberto. “Ciudad y Municipio”. Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina-Hispania Libros. 2007. pp. 230 y siguientes.

¹⁹ El Profesor Rosatti señala, con acento crítico, que el sistema de municipio-partido es aquel que se adopta o adoptó el legislador de la provincia de Buenos Aires con el fin de no dejar espacios en blanco remediando de este modo el mal de la distancia. Ver: ROSATTI, Horacio. Op. cit. p. 29.

²⁰ Coincido con la posición de Horacio Creo Bay, en tanto resulta destacable que la Ciudad de Buenos Aires fue colocada constitucionalmente en el artículo 129 dentro de la segunda parte, título segundo junto con el articulado referido a los Gobiernos de Provincia. Ver: CREO BAY, Horacio. “Nuevo régimen de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. En: CASSAGNE, Juan. “Estudios sobre la reforma constitucional”. Buenos Aires: Depalma. 1995. pp. 318 y siguientes.

que las provincias²¹; no ocurre lo mismo con los municipios. En un segundo plano, que es local, nos encontramos con una ingeniería institucional que dista enormemente de la de un municipio y pareciera parecerse más a la de una provincia²².

Veamos, hay una Constitución dictada en el año 1996; una Legislatura que dicta leyes – incluso Códigos Contencioso Administrativo y Tributario, y Penal, Contravencional y de Faltas–; un Poder Ejecutivo –encabezado por el Jefe de Gobierno–; entes reguladores de Servicios públicos; un Poder Judicial integrado por el Consejo de la Magistratura, los Juzgados de primera instancia y cámaras de apelaciones, Ministerio Público Fiscal, de la Defensa, y Tutelar; y, un Tribunal Superior de Justicia, que oficia como última instancia local antes que un asunto pueda llegar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En suma, en materia de *status* jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estamos frente al problema de que, si bien –como se mencionó– muestra ciertas características que podrían hacer que se la asimilen a provincias, en rigor de verdad nuestro más Alto Tribunal Federal le ha negado la competencia

originaria, y en consecuencia, no la ha equiparado en su calidad a una provincia.

IV. EL EMPRÉSTITO PÚBLICO, A LA LUZ DEL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y LA LEY 70. BREVE ANÁLISIS DESDE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA LOCAL

Analizada la calidad que ostenta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como Administración local, vamos a analizar la figura del empréstito público dentro de su normativa, destacando –aunque parezca redundante– que bien empleada parece ser una herramienta razonable para realizar obras de gran porte que impulsen y motiven la iniciativa inversora de los privados, provocando beneficios en muchos sentidos para los habitantes del territorio en el transcurso de cuantiosas generaciones²³.

Constitucionalmente, la figura jurídica del empréstito público surge del artículo 81²⁴, teniendo su posterior recepción y regulación en la Ley 70²⁵, quedando, de esta suerte, el contrato de marras fuera del ámbito del régimen de compras y contrataciones que

²¹ PEREZ HUALDE, Alejandro. "Coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional". Buenos Aires: Depalma. 1999. pp. 30 y siguientes.

²² Cuando Rosatti realiza el estudio de las características de un municipio, se puede vislumbrar el distanciamiento arquitectónico-institucional que existe con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ver: ROSATTI, Horacio. Op. cit. pp. 81 y siguientes.

²³ Para José García Hamilton, "las sociedades que han logrado un desarrollo económico sostenido durante los últimos siglos han sido, en general, aquellas que han establecido un sistema político estable, con gobiernos cuyos poderes han sido limitados y equilibrados entre sí. Se trata de países en los que ha funcionado un sistema de instituciones, basadas y respaldadas en ideas o creencias compartidas, que obligan a las autoridades a preservar la vida, los derechos y los bienes de las personas". Ver: GARCIA HAMILTON, José. "Por qué crecen los países". Buenos Aires: Sudamericana. 2009. p. 21.

²⁴ El artículo 81 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dice: "Con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros [...] Aprueba los acuerdos sobre la deuda de la Ciudad".

²⁵ Del capítulo III de la Ley 70, a los efectos de este trabajo, caben destacar el articulado que a continuación se detalla. El artículo 83 dice: "El Crédito Público se rige por las disposiciones de esta Ley, su reglamentación y por las leyes que aprueban las operaciones específicas. Se entiende por Crédito Público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones, para atender casos de evidente necesidad de la Ciudad o para reestructurar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos, salvo que se autoricen por ley específica. A todos estos efectos, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, como banco oficial, será el agente financiero".

El artículo 84 norma que "las operaciones de crédito público son aprobadas por Ley. Las operaciones que se aprueben deben tener base y objeto determinado". El Artículo 85, de su lado, regula que "el endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denomina deuda pública y puede originarse en: (i) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito; (ii) la emisión y colocación de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero; (iii) la contratación de préstamos con instituciones financieras; (iv) la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente; (v) el otorgamiento de avales, fianzas y garantías; (vi) la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas. No se considera deuda pública las operaciones que se realicen en el marco del artículo 107 de esta Ley".

norma la Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2095²⁶. De modo que existe en el ámbito de esta ley todo un procedimiento para materializar el empréstito público que nace en la Carta Magna porteña y se perfecciona con el dictado de la normativa mencionada en el párrafo anterior.

Estas dos normas habilitan al Poder Ejecutivo local a planificar y desarrollar infraestructura pública sin tener que contar con la autorización del Estado Nacional, empero, como expresamente regla la norma, para el consentimiento del proyecto deberá contar con la aprobación pertinente de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en lo que respecta al modo de financiamiento en el caso de que la obra o el proyecto se realice con deuda.

Cabe aclarar, que cuando se habla que la Administración planifica en el marco de la actividad económica, nada tiene que ver este asunto con la planificación de lo que se denomina los medios productivos en el marco de una economía libre que es ejercida por las empresas o por los administrados en ejercicio del comercio, dado que son éstos los agentes que asumen la gestión directa de la economía²⁷.

En definitiva, lo que tenemos aquí, una vez cumplidos todos los requisitos que la norma exige, es al Estado tomando deuda de un privado a largo plazo para la financiación

de infraestructura pública, la que será controlada y recibirá controles para su buena marcha, toda vez que, por lo general, cuando se toma la decisión Estatal de hacer obras de gran porte e importancia económica, son inversiones que si bien no parecen redituables en el marco de un análisis económico frío, son de un gran aporte a muchísimas generaciones de capital productivo de esa sociedad²⁸.

Y, para finalizar, inversiones grandes que implican grandes obras públicas, y consecuentemente, empleo, además del valor agregado que le inyecta a la sociedad toda, solo puede realizarlas un Estado que planifica su desarrollo²⁹.

Pues bien, estas son las herramientas legales que posee la ciudad para tomar deuda a fin de realizar, a modo de ejemplo, alguna obra pública en términos de desarrollo social y económico, tema que abordaré a continuación.

V. EL EMPRÉSTITO PÚBLICO COMO MEDIO DE DESARROLLO DE LOS ESTADOS LOCALES

Al definir empréstito público, el Profesor Marienhoff, en su "Tratado de Derecho Administrativo"³⁰, señala que "normalmente, por principio general, para el cumplimiento de sus fines y realización de sus funciones, el Estado utiliza medios y recursos permanentes: El impuesto, la tasa (que es la retribución

El artículo 86 regla que "a los efectos de esta Ley, la deuda pública de la Administración de la Ciudad se clasifica en directa y contingente, interna y externa. La Deuda Pública Directa es aquella asumida por la Administración de la Ciudad en calidad de deudor principal. La Deuda Pública Contingente es la constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la Administración de la Ciudad, pero que cuente con su aval, fianza o garantía. La Deuda Interna es aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago es exigible dentro del territorio nacional. La Deuda Externa es aquella contraída con otro Estado u Organismo Internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago es exigible fuera de su territorio". El artículo 87 dice que "ninguna entidad del Sector Público de la Ciudad puede iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del Poder Ejecutivo". Y, el artículo 88 dice que "las jurisdicciones y entidades de la Ciudad de Buenos Aires no pueden formalizar ninguna operación de crédito público que no esté autorizada por Ley. La Ley de Presupuesto General debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas: Tipo de deuda, monto máximo autorizado para la operación, plazo mínimo de amortización y destino del financiamiento".

²⁶ BALBÍN, Carlos. Op. cit. pp. 325 y siguientes.

²⁷ DROMI, Roberto. "Administración local de la economía". Segunda edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina. 1997. pp. 45 y siguientes.

²⁸ MIKESSELL, Raymond. "Mecanismos de ayuda económica externa". México: Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1964. pp. 23 y siguientes.

²⁹ LEWIS, Arthur. "La planeación económica". México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 1952. pp. 58 y siguientes.

³⁰ MARIENHOFF, Miguel. Op. cit.

de ciertos servicios públicos), el canon (retribución del uso de bienes del dominio público), el producido de bienes de su dominio privado, entre otros. Pero en circunstancias de excepción, para cumplir algunos de dichos fines o llevar a cabo algunas de sus funciones, aquellos medios y recursos habituales resultan insuficientes; en tales supuestos el Estado se vale de otro medio o de otro recurso: El “empréstito” público, que no implica otra cosa que la utilización del crédito o confianza en que, en el caso concreto, dicho goce no es sino el resultante o reflejo del valor de los bienes totales integrantes del Estado y de la eficacia y prestigio de la acción gubernativa”.

Sin embargo, debo puntualizar que estoy en desacuerdo con lo que pregona el mencionado maestro. Ello debido a que, justamente y como principio, no parece ser necesario que toda actividad de la Administración se financie con recursos regulares del Estado por las razones que expondré a continuación, menos aún los gastos regulares u ordinarios que deben ser contentados en épocas normales con recursos ordinarios del Estado³¹.

Como primera medida, soy de la opinión que con los recursos ordinarios, el Estado local debe hacer frente a las erogaciones regulares que debe afrontar, como por ejemplo, el pago de sueldos. En consecuencia, al echar mano a la figura del empréstito público y cargar para sí un crédito, debe ser como herramienta para finalizar obras que sean del disfrute de numerosas generaciones integrantes de una misma sociedad y, en consecuencia, ese es el valor agregado de la obra y a la vez la justificación sería de la deuda contraída por

la Administración a veinte o treinta años: La cantidad de generaciones que van a utilizar y beneficiarse de distinta manera con una determinada obra pública³². Entonces, se puede ver cómo existe, desde el Estado, un plan con un objetivo de largo plazo inyectando una obra que le hace una contribución, sumándole un valor agregado tanto a los habitantes de un determinado territorio cuanto a la economía del lugar³³.

Ello halla justificación en que el periodo o los periodos de desarrollo de una ciudad o sociedad se cristalizan en un período o en varios períodos de años, lo que hace difícil que un Estado pueda autofinanciar esas obras que hacen al crecimiento con recursos financieros propios³⁴. En rigor de verdad, ello podrá suceder cuando la infraestructura y las condiciones sean tales que las condiciones que brinda el Estado sean tales que los recursos de la economía se optimizan al máximo de sus posibilidades: Sin infraestructura pública adecuada no hay desarrollo industrial ni actividad económica o empresarial posible.

Pero todo ello no alcanza. A su vez, y para que los créditos tomados por el Estado sean convenientes y con una tasa de interés razonable, resulta de vital importancia que los compromisos contraídos con el acreedor sean cumplidos en tiempo y forma, en tanto que, de no ocurrir esto en ocasión de tomar un próximo préstamo en un futuro para una nueva obra de porte, la tasa de interés se disparará, toda vez que volver a prestarnos dinero implicara un mayor riesgo³⁵.

Así, y de adoptar un temperamento serio ante cada compromiso que se asume, se

³¹ Ricardo Fenochietto, al tratar los empréstitos, dice que “son los recursos derivados de los préstamos, internos o externos que puede obtener el Estado. Financiar al déficit del Estado mediante emisión de deuda o mediante el cobro de impuestos es una de las disyuntivas fundamentales de las finanzas públicas. El uso de empréstitos para financiar determinados proyectos de inversión suele ser una herramienta muy utilizada por países que obtienen préstamos de organismos internacionales”. Ver: FENOCHIETTO, Ricardo. “Economía del sector público”. Buenos Aires: La Ley. 2006. pp. 286 y siguientes.

³² Víctor Fernández sostiene que: “[L]a idea de progreso es más rica que la idea de acumulación creciente, e implica el desarrollo de las potencialidades de todas las personas, aunque esto conlleve a una menor acumulación de bienes en pocas manos. Por la misma razón, la motivación al desarrollo de las habilidades empresariales no debería proceder sólo de un ideal de acumulación progresiva de bienes que se reproducen indefinidamente y que sólo tienen como finalidad permitir una mayor acumulación de bienes [...] El desarrollo de las habilidades empresariales debe ser indudablemente bien recompensado, y permitir al empresario gozar cómodamente de los bienes terrenos, pero su finalidad primera es la de beneficiar a la sociedad y hacerla crecer”. FERNÁNDEZ, Víctor. “Valores argentinos o un país insulso”. Buenos Aires: Bouquet. 2006. pp.153 y siguientes.

³³ FERNÁNDEZ LÓPEZ, Manuel. “Cuestiones económicas argentinas”. Bogotá: A-Z. 2000. pp. 195 y siguientes.

³⁴ HAWKINS, Edward. “Los principios de la ayuda al desarrollo”. Madrid: Alianza Editorial. 1974. p. 58.

³⁵ *Ibid.* pp. 59 y siguientes.

generará ciertas condiciones en la economía que serán productoras de confianza comercial y perspectivas. La confianza comercial, en definitiva, es la confianza que les genera a los inversores las economías internas de los países que se manifiestan a través de los indicadores que la analizan³⁶.

Para finalizar, y habida cuenta de lo expuesto a lo largo del presente, en yuxtaposición a lo sostenido por el maestro Marienhoff, debo agregar que soy de la opinión en que tomar deuda para realizar infraestructura pública no es una mala decisión. Tal elección debe tomarse, teniendo en consideración la oportunidad, la conveniencia y la eficacia en el marco de las directrices emanadas de la legislación con el único fin de alcanzar el bienestar general. Lo que de ningún modo puede ocurrir es la elección interesada, infundada o equivocada con motivaciones exclusivamente políticas, porque sus graves consecuencias económico-sociales terminarían atentando contra el objetivo de alcanzar aquel bienestar general³⁷.

VI. EPÍLOGO

A través del presente trabajo he tratado de reflejar ciertos aspectos que rodean a la figura del empréstito público para un Estado local, debiendo destacar que no existe a más de once años de creación de la Justicia Contencioso-Administrativo local, jurisprudencia sobre este asunto.

Con ese objetivo, fue que hice referencia al *status* jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para luego entrar a analizar el empréstito público desde la Carta Magna porteña y la Ley 70 y cómo este contrato administrativo, bien utilizado, puede ser de gran valía para el desarrollo social y económico de un Estado.

En suma, resulta agradable a los ojos de estos renglones, terminar con decisiones que sólo impliquen el corto plazo y se adopte la opción del uso del empréstito público u otros medios de financiamiento para el desarrollo de grandes infraestructuras –que no ocupen los recursos ordinarios del Estado–, dado que con ello, se acarrea un crecimiento social.

Por todo ello, si bien resulta razonable y posible que dentro de un territorio puedan existir entre sus habitantes ideas o posiciones antagónicas que –como obvio corolario se verá reflejado en la clase dirigencial– las mismas deben ser enriquecedoras y complementarias. Superando, como se ha dicho, la concepción vertiginosa cortoplacista de modo de implantar, particularmente en la función pública, hábitos que impliquen acciones constructivas que trasciendan uno o más de un gobierno y sean de sumo beneficio para el colectivo de los habitantes de un territorio ya sea de modo directo o indirecto³⁸.

³⁶ KERKORIAN, Kirk. "Industria y comercio". En: "Análisis de los indicadores económicos". Buenos Aires: Cuatro Media. 2008. pp. 113 y siguientes.

³⁷ ESCOLA, Héctor. "El interés público como fundamento del Derecho Administrativo". Buenos Aires: Depalma. 1989. pp. 114 y siguientes.

³⁸ Así, LANÚS, Juan. "La Argentina inconclusa". Buenos Aires: El Ateneo. 2012. p. 561.