

LA SITUACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

-Breve reseña-

I. Introducción

Cualquier análisis sobre el tema de nuestro gobierno municipal, debe iniciar su cometido con la Convención Constituyente bonaerense del año 1994, cuando se desoyó lo mandado por nuestro artículo 123 y peor aún lo taxativamente definido por la ley 11.488 que declaraba, entre otros puntos, la necesidad de la reforma del capítulo municipal. Esta doble omisión constituye un insólito antecedente, que hasta el día de hoy no ha merecido ningún tipo de justificación o reparo.

El episodio, de una alta gravedad institucional, pareciera haber extraviado su relevancia en aquella conflictiva Convención. No está de más recordar que después de sesenta años (la última reforma fue en el año 1934), esa excepcional instancia dilató sus propósitos discutiendo el alcance de su reglamento interno, judicializó sus cometidos y terminó realizando un plebiscito, en un acuerdo con Rico, por la cláusula de la reelección.

En definitiva, cualquier propuesta sobre la materia debería formularse desde una voluntad que tenga el inaplazable horizonte de reparar esa inconcebible omisión constitucional.

Así estamos, en este vertiginoso siglo XXI y más de cuatro lustros después de la reforma aludida, nos encontramos ante una madeja de insinuaciones, que evita pronunciarse sobre los siguientes tópicos.

II. Un capítulo municipal del siglo XIX

Cómo podemos sostener un capítulo municipal, que como expone claramente nuestra génesis constituyente, data de fines del siglo XIX?

Deberíamos preguntarnos cómo puede mantenerse el mismo régimen de la Constitución de 1889 (artículo 202: “*La administración de los intereses y servicios locales, en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia estará a cargo de una Municipalidad...*”), que nació cuando esta Provincia no llegaba al millón de habitantes, recién conformaba su embrionario perfil industrial, abría sus puertas a la inmigración europea y acababa de resolver el tema de su capitalidad.

Pensemos solamente que La Matanza por aquella época no llegaba a los cinco mil habitantes y que en la localidad de Avellaneda recién se entubaba el Riachuelo y se iniciaba la expansión de la producción frigorífica.

Cómo podemos conciliar aquel Estado de Buenos Aires, que con ímpetu extendía sus vías férreas e inauguraba las primeras líneas telefónicas, con esta Provincia globalizada y telemática.

Cualquier interesado se asombraría que todavía perviva este absurdo régimen municipal, que expone por sí mismo, la decadencia que estamos comentando.

III. Una improcedente ley orgánica municipal

Panorama que se agrava con una ley orgánica municipal, que fue dictada por el entonces, interventor de la Provincia de Buenos Aires el 29 de abril de 1958.

Pronto van a cumplirse seis décadas de su sanción y más de la mitad ha transcurrido desde la instauración democrática.

Aún más, en esta última etapa todas las reformas han estado vinculadas a *aspectos instrumentales* del que hacer municipal. Se ha hecho hincapié en el tema de “*suspensión y destitución del intendente*”, modificando sus alcances y definiendo la línea sucesoria ante la acefalía temporaria o definitiva del mismo.

También se pueden citar aspectos vinculados a recursos y gastos, sueldos, presupuesto, compensación de deudas de servicios anteriores y ejecución de obras públicas.

Por el contrario, no se han tratado *aspectos sustanciales*, que se contemplaban en distintos proyectos presentados. Entre ellos la potestad de los municipios para dictar su Carta Orgánica, la regulación de los institutos de democracia semidirecta, o la creación de comunas, que indefectiblemente fueron perdiendo estado parlamentario.

Como podemos observar, persiste un texto normativo, cuyos casi 300 artículos fueron concebidos bajo la autocrática disposición de un decreto ley, uniformando sus alcances y contenidos.

Una legislación que no refleja de ningún modo la versatilidad de la Provincia y menos aún las características de sus gobiernos locales.

Qué pueden tener en común, por citar algunos ejemplos, la densidad demográfica del municipio de Tordillo con la Matanza; o la extensión de Vicente López con Carmen de Patagones.

Evidentemente, estamos ante a un régimen absurdo y anquilosado, que insiste en asumir al municipio como un mero prestador de servicios, y en tiempos de plena conciencia ambiental sólo atribuirle el cuidado del *ornato* y la *salubridad*.

IV. Una compulsiva base territorial de nuestro municipio

La situación aludida también se refleja en la base territorial de nuestro municipio. El *sistema de partido* constituye uno de sus elementos más polémicos. En su jurisdicción hoy se congregan numerosos asentamientos, poblados y ciudades, que por sus propias características, tendrían que ser sede de un gobierno local o una comuna.

Sabemos que esta modalidad territorial estuvo íntimamente vinculada a la conformación de nuestra Provincia de Buenos Aires, generando pueblos alrededor de parroquias y fuertes, en los que se fueron ubicando las sedes del poder eclesiástico, militar y civil.

Esos pueblos de campaña alrededor de una *parroquia* (vgr. Arrecifes, Magdalena, Morón, San Andrés de Giles o San Antonio de Areco), fueron constituyéndose en cabeceras de partido y asiento de los representantes del poder civil. Ya sea de los alcaldes y a partir de 1821 de los jueces de paz.

Una ligera reseña, nos indica que una vez fijada la frontera en Maipú y fundado Dolores en 1817, se reglamentó la donación de tierras, con el explícito requisito de poblarlas en cuatro meses y con obligación de defender el territorio.

Que la campaña de 1823 fue corriendo las fronteras, fundando los partidos de La Flores, Saladillo y Tapalqué, cuyos pueblos se levantaron años después. Que a mediados de 1840 se creó el partido de Chivilcoy –el pueblo nueve años después- y avanzando hacia el oeste el fuerte de Bragado. Mientras frente a la costa de los ríos se fundaron los pueblos de Zárate y Barracas del Sur (Avellaneda).

Que en 1860 se generaron nuevas divisiones administrativas de la provincia, creándose, entre otros, los partidos y pueblos de Almirante Brown, Ayacucho, Balcarce, Benito Juárez y Lomas de Zamora. También fue importante la fundación de pueblos cuyos partidos se designaron después, como Alberti, Escobar, Campana y Florencio Varela.

Como podemos observar, el *sistema de partido* constituye una división espacial imaginaria, que tuvo como finalidad establecer los límites, promover la defensa del territorio, el intercambio económico y la consolidación de las fronteras del interior. Se trataba de fomentar la propiedad para aquellos que se asentaran en los confines de los dominios porteños, ya sea a partir de la venta de terrenos de propiedad pública o concediéndolos mediante enfiteusis.

Es decir, el corrimiento permanente de una línea de fronteras, a través de distintas leyes de creación de pueblos y cesión y venta de tierras públicas, junto a otros factores como el trazado del ferrocarril, fueron conformando la fisonomía de la Provincia.

Solo así puede explicarse que se hayan creado partidos y recién años más tarde se hayan formado sus pueblos o se hayan constituido pueblos cuyos partidos se designaron después.

Lo dicho nos revela que este forzado sistema es herencia de una política, que consolidando *el territorio* desplazó *la ciudad* y en esta paradoja se desnaturalizó la esencia del propio municipio.

V. Una inocua ley de ciudades

Así lo demuestra la ley 10.806, al determinar que la *declaración de ciudad a pueblos o localidades de la provincia*, se realizará por ley, debiendo cumplimentarse previamente distintos requisitos.

Con esta finalidad, establece que las localidades de partidos integrantes del conurbano bonaerense o el Gran La plata, deberán contar con una población no inferior a treinta mil habitantes, y los restantes partidos de la Provincia, deberán contar como mínimo con una población de cinco mil habitantes.

Entre otros recaudos, exige la traza del ejido de la ciudad de acuerdo a las pautas del plan de ordenamiento territorial del partido y diversos equipamientos socio-administrativos y de infraestructura física de servicios.

Pautas todas ellas, que deberán ser acreditadas fehacientemente por el Ministerio de Gobierno, quien elevará el respectivo informe a la Honorable Legislatura.

Lo irracional de estas previsiones, es que no generan ningún efecto jurídico, y como si se tratara del festejado film “Luna de Avellaneda”, la categoría de ciudad a una localidad o pueblo apenas reivindica el atávico sentimiento de una declaración huérfana de derechos.

Donde otras Constituciones (como el caso de Córdoba), atribuyen a esta condición una “autonomía plena”, nosotros apelamos a un inocuo reconocimiento que solamente supone modificar el cartel de bienvenida de la localidad.

Ley que dictada en agosto de 1989, refleja una vez más, la triste congruencia de todo el tejido normativo vinculado a nuestro régimen municipal.

V.1. El anacrónico sistema de delegaciones

Pensemos por un momento, la cantidad de ciudades que se nuclean en un partido y cuyo único destino, en algunos casos, es contar con un delegado municipal.

Por nombrar algunas localidades, en el partido de **La Plata**, se encuentran: Abasto, Ángel Etcheverry, Arana, Arturo Segui, City Bell, Gorina, José Hernández, José Melchor Romero, La Cumbre, Lisandro Olmos, Los Hornos, Manuel B. Gonnet, Ringuelet, Tolosa, Villa Elisa, Villa Elvira.

En **La Matanza**: Aldo Bonzi, Ciudad Evita, González Catán, Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, La Tablada, Lomas del Mirador, Rafael Castillo, Ramos Mejía, San Justo, Tapiales, Villa Eduardo Madero, Villa Luzuriaga, Virrey del Pino.

En **Lomas de Zamora**: Bandfield, Llavallol, Temperley. En **Quilmes**: Bernal, Don Bosco, Ezpeleta, San Francisco Solano.

Parece innecesario señalar que Temperley no es una estación, sino una orgullosa localidad que fundada en 1870, ostenta su condición de ciudad desde hace casi 50 años, y congrega más de 150 mil habitantes en una intensa y definida interacción social. Tampoco Los Hornos es una fábrica de ladrillos, su origen (en un rasgo de necesaria simultaneidad a la fundación de La Plata) data de 1883 y tiene en la actualidad cerca de 100 mil habitantes con rasgos inequívocamente propios.

VI. La ausencia de un concepto de región

Tampoco existe en nuestra Provincia de Buenos Aires un concepto de región y aisladamente podemos ponderar pocas experiencias, como algunos consorcios municipales o corredores productivos, que se han ensayado en los últimos años, con finalidades puntuales.

Quizás de estas iniciativas una de las más significativas sea el Consejo de desarrollo del noroeste de la Provincia de Buenos Aires -CODENOBA- (integrado por los municipios de Alberti, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Hipólito Yrigoyen, Nueve de Julio, Bolívar, Rivadavia, Trenque Lauquen, Tres Lomas, 25 de Mayo y Daireaux), que tiene por finalidad gestionar ante distintas autoridades (vgr. Estado Provincial y Nacional; Organismos de Créditos Nacionales e Internacionales; Entidades Académicas Nacionales o Regionales) el desarrollo e implementación de políticas, programas y proyectos destinados a mejorar aspectos productivos, ambientales, culturales y sociales de la región.

Pero estas aisladas modalidades, lejos están de aunar las afinidades que nos ofrecen nuestra extensa y variada geografía bonaerense.

Nuestro derecho público y las experiencias de otros países, demuestran el desarrollo de estas formas intermunicipales, que adquieren rasgos específicos en su organización y funcionamiento.

Asociativismo que permite articular competencias, servicios y recursos para favorecer el cumplimiento de objetivos comunes. Una práctica sustancial que adquiere las modalidades de acuerdos, consorcios o mancomunidades, conforme sus necesidades y formas constitutivas.

VI.1. El intento de regionalización en la provincia de Buenos Aires

Numerosas obras han analizado las diversas modalidades de estas entidades plurijurisdiccionales que, vale señalar, expresan una figura típicamente federativa.

Desde una compra de insumos hasta una obra pública de impacto territorial o un plan de localización industrial, invitan a este tipo de comportamientos comunes.

Para ello, no se requiere otra cosa, que un ordenamiento jurídico que favorezca estas prácticas y la voluntad coincidente de los municipios y sujetos involucrados.

Pero esta voluntad tiene que manifestarse como una *atribución de plenitud política*, capaz de resolver sobre la conveniencia y alcances de su actuación.

No es el caso de nuestros municipios, que por las razones expuestas, deben contentarse con agrupamientos aislados o contingentes, generalmente inducidos por el gobierno provincial.

Así lo demuestran los últimos ensayos y en particular el proyecto de *“Ley marco para la regionalización de la Provincia de Buenos Aires”*, que inspirado, bajo la recurrente motivación de reformar el estado provincial, aspiraba –entre otros cometidos- a fortalecer y ampliar la autonomía municipal fomentando su asociatividad.

Valga solamente reiterar, que no se puede *fortalecer* una capacidad que no se tiene y por cierto, mucho menos *ampliarla*.

El criterio rector que debemos considerar es lo `preceptuado en el artículo 124 de nuestra Constitución Nacional, al expresar: *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”*.

Esta manda –incorporada por el constituyente en la reforma del año 1994- es el inequívoco principio que debe orientar estos procesos.

Para ello debemos comenzar con el reconocimiento de nuestra autonomía municipal, porque es imposible promover una propuesta de “asociación” sobre estructuras huérfanas de su propia decisión.

VII. La necesidad de institucionalizar el área metropolitana

En este mismo sentido, también deberíamos preguntarnos por qué una de las áreas metropolitanas más importantes del mundo carece de la más absoluta regulación.

No hay un caso equivalente en toda América Latina; fenómenos similares gozan en todos los países de una regulación y organización especial que comprende las jurisdicciones involucradas y los temas típicamente comunes.

En nuestro país todavía no nos ponemos de acuerdo sobre temas tan gravitantes como el depósito y tratamiento final de los residuos, la coordinación del transporte público de pasajeros o los criterios ambientales.

Nada, ni constitucional ni legislativamente se ha previsto en esta materia, permitiendo frente a nuestros ojos el crecimiento exponencial del fenómeno metropolitano (que ocupa el 1,2% del total del territorio bonaerense) sin haber asumido una política que reencauce su desarrollo, atienda su singular complejidad y fomente su redistribución poblacional.

Es decir, no bastará administrar el fenómeno consolidado, también es necesario atenuar, orientar y dirigir los efectos que el mismo genera. Ello exigirá un sistema de planeamiento que ubique esta excepcional tipología espacial, en el marco de una política urbana-ambiental, que conciba las distintas regiones del país y una determinada estrategia de crecimiento.

Mientras tanto, resulta imprescindible consagrar un modelo organizativo para el área, que otorgue eficiencia y calidad a la gestión común, sin amputar los ámbitos de resolución que hacen a los genuinos intereses de los municipios que la integran.

Para cumplir estas finalidades, se requiere *institucionalizar el área*, como una manera de reconocerla en el mundo jurídico con la singularidad que la misma proyecta y asumir los *temas típicamente metropolitanos* que tengan la inobjetable condición de tales, definiendo su marco de competencias.

Debemos proponer con urgencia una autoridad metropolitana, que esté de acuerdo a nuestro sistema federal, a la complejidad jurisdiccional y demográfica que presenta la región y los condicionamientos económicos y financieros que exija su actuación.

VIII. Un sistema público predominante

En este marco, la Provincia de Buenos Aires inspira nuestras más apremiantes preocupaciones, porque entendemos que nuestra *crisis municipal* responde a un sistema público predominante, que usufructuando el *aislamiento* aludido, acentúa nuestra condición de *espectadores*.

Así, hemos repasado signos inequívocos de ese deterioro; la inerte ley de ciudades, nuestra compulsiva base territorial, los injustificados déficits de nuestro régimen local, la falta de una política de regionalización o la abulia frente al Área Metropolitana.

En una palabra, un *profundo centralismo* que no es un conjunto de casualidades, sino la expresión más acabada de un estilo político y de una manifiesta intención sobre nuestra preponderante jurisdicción.

Una forma de colonización que parece inscripta en un propósito determinista, que toma a la pobreza de nuestro territorio (en todos sus matices y manifestaciones) como una

redención a su protagonismo pretérito y una agobiante ficción a nuestro federalismo funcional.

Una Buenos Aires que sólo parece apelar a su envergadura para producir y votar, mientras se detiene repasando los hitos de ayer y las palabras nuevas de sus promesas cíclicas.

Una Provincia que tiene ahogada su energía social en un asistencialismo paternalista, que condena cualquier iniciativa creativa o liberalizadora y nos priva de una ciudadanía plena y activa.

IX. Conclusión

Como sabemos, a lo largo de todas estas décadas, muchas propuestas, proyectos y estudios, han caído en la más absoluta orfandad. Por lo tanto, no se trata de convocar a la razón, a la aptitud exponencial o al discurso para reiterar un diagnóstico que, en su recurrencia, pudiera asemejarse a la inofensiva cadencia que suele enarbolar la buena voluntad.

El tema es compartir una reivindicación que estimule una conciencia sobre este pavoroso retraso y nos permita preguntarnos una vez más:

* Puede nuestro municipio –el más embrionario y decisivo sujeto federal- regirse en sus funciones y cometidos por un capítulo constitucional del siglo XIX?

* Puede una localidad en esta época de derechos colectivos y humanos, estar reclamando su *identidad política*, como si se tratara de una aspiración quimérica e infecunda?

* Puede una ley provincial (luego de establecer exigencias, evaluaciones e informes), otorgar un status de ciudad, para que esa catalogación no tenga el más mínimo efecto jurídico?

* Puede nuestra extraordinaria “*área metropolitana*”, seguir siendo llamada “*conurbano*”, como si tratara de un incipiente apiñamiento de poblados alrededor de un polo de atracción?

Interrogantes que nos llevan a reflexionar, cuál puede ser el sentido de la talmentada “*aldea global*”, si quien está llamado a cumplir sus alcances, no puede garantizar la participación, el control, ni la descentralización.

Para ello, resulta urgente e indispensable consagrar la potestad constituyente de nuestros municipios y reformular su arcaico tejido normativo. Una deuda inaplazable que nos compromete a todos.

En la ciudad de La Plata, a los 14 días del mes de junio del 2016