

Acerca de la autonomía municipal

I. Palabras iniciales

Participo con entusiasmo de esta publicación * de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, que retoma con los artículos que integran esta edición, una preocupación por los temas públicos y en particular por nuestro régimen municipal bonaerense.

Lo hago convencido de que el sentimiento tiene que preceder las reivindicaciones teóricas, es decir, constituir una madura posición cimentada en la experiencia, la reflexión, el diálogo, y la necesidad de un aporte; en este caso, afirmando la singularidad sociopolítica-territorial que expresa el municipio.

Como sabemos, este tipo de publicaciones y tantos otros testimonios, están llamados, muchas veces, a constituir un acervo bibliográfico (de naturaleza académica didáctica o de divulgación), que no siempre refleja o alerta sobre el pulso de la realidad en marcha.

Así se suceden escritos que suelen perder inmediata actualidad, porque los hechos públicos sepultan las hipótesis realizadas, desplazando el diseño teórico propuesto y vaciando de contenido sus postulados.

Por ello constituye una grata responsabilidad escribir estas líneas, porque las mismas se perfilan no sólo desde el conocimiento del tema que ejercito desde hace muchos años en la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, sino también en la expresión vital de los proyectos e iniciativas que he tenido oportunidad de compartir junto al joven publicista Javier VARANI y un grupo de colaboradores y estudiosos.

1. *Una incesante inquietud*

Por lo tanto, no alienta este trabajo el material informativo sobre un objeto de análisis, o la suma de investigaciones sin otro hilo conductor que el tema convocante.

Se trata de plasmar una incesante inquietud sobre la realidad municipal al reflejo de intensas reuniones, conferencias y actividades promovidas en distintas localidades de nuestra Provincia.

Por cierto sería caprichoso una enumeración y desde ya fatigaría al lector una crónica de estas tareas, pero no podemos dejar de evocar aquellas jornadas en Quequén, ayer puerto señero de nuestra provincia, hoy relegado, como si se tratara de una foto sepia, al proverbial diseño de su puente y a los parajes que preservan todavía el fulgor de una etapa pretérita.

Citar a Longchamp, cuando tuvimos oportunidad de compartir un vibrante panel sobre los temas autonómicos y en particular *“la autodeterminación territorial”*, ante un auditorio amplio, interesado, fuertemente participativo, donde la palabra se fundía en el contexto de una contenida emoción.

Mencionar a Lezama, en esa presentación tan especial, que combinó la exposición con las secuencias de un proceso consultivo que fue el antecedente del proyecto posteriormente presentado.

Recordar las incesantes participaciones sobre estos temas, los domingos a la mañana en el programa de radio, que impulsaban vecinalistas de la talla del profesor Cabanillas; o rememorar la asamblea constitutiva de la *“Asociación para el*

* *Hacia un Nuevo Municipio en la Provincia de Buenos Aires*, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2007.

Reconocimiento de nuevos Municipios”; propuesta que nucleó a más de 40 pueblos hermanados en una reivindicación común, y en un proceso engendrado en las tensiones del tiempo y en la necesidad que expresa el comportamiento local como dato de irrefutable identidad.

Todos estos episodios, el reiterado y ansiado pedido formulado en la Legislatura, las razones que inspiraban estas iniciativas, son ecos imposibles de desatender en este cometido.

En definitiva, se trata de que la palabra contagie las experiencias, hunda su compromiso en el latido que la sostiene y lleve la pretensión de una señal imperecedera que sólo cumplirá su finalidad cuando sus actores sociales materialicen su aspiración.

Con este espíritu abordaremos las siguientes páginas.

II. El municipio como garantía federal

Como dijimos, plantear el tema de la autonomía en la Provincia de Buenos Aires, excede las cuestiones teóricas y las posiciones doctrinarias, y se inscribe en el campo de las preocupaciones más inquietantes que nos ofrece nuestro mapa institucional.

De tal forma que no se trata de apelar únicamente a lo que nuestro Derecho Público Provincial consagra, ni sostener con ingenuidad una actualización municipal como si se tratara de un deseo. Por el contrario, cualquier tribuna o espacio de reflexión tiene que servir de excusa para reclamar con énfasis y firmeza la imprescindible reformulación de este sistema.

En este orden de ideas, el primer dato que debemos relevar es el expreso mandato que nos indica el art. 123 de nuestra Carta Nacional. Su lectura no da lugar a equívocos ni a interpretaciones ambiguas porque el precepto es lo suficientemente claro e irreductible en su definición y alcance. Así dice:

“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Se trata nada menos que de incorporar la autonomía como un elemento inherente a la naturaleza del ente municipal, como una aptitud constitutiva de su propia identidad.

No es la autonomía una adjetivación de la institución, sino una atribución que sustantiva al municipio y esta potestad que el constituyente ha querido expresamente señalar, dirime décadas de divergencias teóricas y posiciones jurídico-políticas².

Va de suyo que el art. 123 complementa y perfecciona la garantía federal prevista en el art. 5º, es decir, que una correcta hermenéutica constitucional nos invita a fundir ambos artículos en el marco de las declaraciones, derechos y garantías que explicita nuestra Carta Magna³. Expresa el mismo:

“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. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

² Bastaría recordar los debates entre constitucionalistas, administrativistas y municipalistas sobre las misiones del gobierno local. También las posiciones que tomando como fuente las dos corrientes filosóficas -iusnaturalismo y iuspositivismo- polemizaron sobre el alcance de la institución.

³ La ley 24.309, aprobada en diciembre de 1993, declaró la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, estableciendo en su texto un sistema de *numerus clausus*, por el cual sólo podían reformarse los artículos y capítulos de la Carta Fundamental que la ley establecía. Entre ellos, no estaba incluido el artículo 5º de nuestra Carta Magna.

Por esa razón el constituyente recaló en el artículo 123, que remite expresamente al artículo 5º de la Constitución, y expresa las condiciones que la Federación fija para asumir la llamada *Garantía Federal*. Allí se incorpora a estas condiciones, por expresa remisión, la *Autonomía Municipal*.

En definitiva es bajo estas condiciones (las de un régimen municipal autónomo) que el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Concepción que ubica la naturaleza de este régimen como insustituible fuente de nuestro propio sistema federal⁴.

III. La reforma constitucional bonaerense

Desde esta perspectiva resulta inadmisibles que habiéndose producido la reforma en la Provincia de Buenos Aires, casi con simultaneidad a la efectuada en el orden nacional, no se haya plasmando esta garantía, generando una injustificada omisión constitucional de graves efectos⁵.

Efectivamente, la sección séptima de nuestra Carta bonaerense ha quedado incólume después que concluyera su labor la convención constituyente en el año 1994.

Se podrán esgrimir razones políticas, desencuentros en las posiciones predominantes y tantas otras hipótesis sobre esta grave omisión. Pero lo concreto es que terminadas las deliberaciones de una instancia tan excepcional, el decisivo régimen municipal pervivió con la misma letra y espíritu que consagraron sus antecedentes constitucionales⁶.

Ello fue así porque se desoyó lo definido en la propia ley declarativa de reforma que expresamente indicaba abocarse a la modificación de la sección séptima del régimen municipal al señalar:

Ley 11.488 art. 3: "La necesidad de la reforma se declara para los siguientes artículos y partes de la Constitución Provincial"

Inc. b: "Partes 1) Capítulo IV de la Sección Quinta;

2) Sección Sexta, Capítulo Único;

3) Sección Séptima, Capítulos I y II".

Como veremos, esta inaudita desconsideración supo adular la voluntad preconstituyente.

1. *Un gravísimo antecedente*

⁴ Nos dice SARACENO que antes de la Reforma Constitucional de 1994, la Garantía Federal requería garantizar por parte de las provincias de la Federación sólo la existencia de un régimen municipal. Eso mismo entendió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sosteniendo que las municipalidades eran simples entidades con descentralización administrativa, lo que les asignaba la cualidad de autárquicas pero no de autónomas. Sin embargo, el 21 de marzo del año 1989, la Corte dio un vuelco en su jurisprudencia, y destacó diversos caracteres de los municipios que no concuerdan con el concepto de autarquía, sosteniendo que la imposición del artículo 5º de la Constitución obliga a las provincias a otorgar a los municipios las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido. De este modo, la Corte comienza a esbozar un borrador de lo que más tarde plasmaría el constituyente.

Hoy, a la luz de la Constitución Reformada, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 123, podemos afirmar que para que el Estado Nacional garantice a las provincias el goce de su autonomía éstas deben, a su vez, garantizar la Autonomía Municipal dentro de su territorio.

No podemos, so pretexto de una falsamente pretendida seguridad jurídica dentro de nuestro Régimen Federal, que no es otra cosa que petrificación jurídica en la realidad, dejar de lado disposiciones claras de nuestra Constitución interpretando de una manera equívoca y carente de sustento legal una norma que no necesita demasiada interpretación: donde la ley no distingue, no debemos distinguir (Domingo SARACENO, Revista Jurídica de la Ciudad de Mar del Plata, Año 1 Nro. 1).

⁵ Señala nuevamente el autor: "De esta manera, podemos afirmar sin temor que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no cumple con el mandato de la Carta Fundamental Nacional de garantizar la Autonomía Municipal. Dicho de otro modo, la Constitución Estadual está violando expresamente un mandato apremiante de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional. Para ser más explícitos, consideramos que la mencionada norma de la Constitución Provincial y el Decreto Ley 6769/58 "Ley Orgánica de las Municipalidades", son inconstitucionales a la luz del artículo 123 de la Constitución Nacional". Ob cit.

⁶ Como sabemos el constituyente provincial desaprovechó una oportunidad histórica: consagrar en el texto de la Constitución provincial la Autonomía Municipal. La Honorable Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires sesionó simultáneamente con la Convención Reformadora de la Constitución Nacional; sin embargo, la Convención Constituyente Provincial mantuvo vigente el anacrónico Capítulo VII que deja en manos del legislador la regulación de las atribuciones de los municipios.

Nuestro proceso de reforma se inicia con una ley que tendrá que ser sancionada con una mayoría calificada de ambas Cámaras (voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros), y establecer en la misma la condición de la reforma (total o parcial) y de corresponder las partes y artículos que serán reformados. El artículo 206 nos indica:

“Esta Constitución sólo podrá ser reformada por el siguiente procedimiento:

Inc. a): El proyecto de reforma será tratado en la forma establecida para la sanción de las leyes, debiendo contar con el voto afirmativo de los dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras para ser aprobado. La ley indicará si la reforma será total o parcial y, en este último caso, las partes o los artículos que serán reformados”.

En una palabra, la voluntad legislativa constituye el paso previo e ineludible de la convención reformadora, estableciendo en expreso mandato la forma y fondo de su ejercicio. No puede la convención desatender los plazos, los temas, ni las características reglamentarias previstas para su funcionamiento, bajo riesgo de que toda su actuación sea nula de nulidad absoluta; así lo dispone el artículo 207:

“*En caso de convocarse a una convención reformadora, la ley expresará la forma de su funcionamiento y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido*”.

Con esto, no queremos reiterar una imputación retrospectiva (sobre una anomalía que tuvimos, en su momento, oportunidad de señalar con énfasis, y dirimir en la Suprema Corte de Justicia); ni asumir un purismo técnico que en todo caso ha quedado desvirtuado por la fuerza de los hechos consumados. Pero resulta necesario que nuestra memoria constitucional tenga siempre presente este gravísimo antecedente, como una situación que no puede volver a repetirse y que una futura reforma deberá subsanar.

2. Una pátina de modernización

Un episodio de esta envergadura -la convocatoria a una convención constituyente- debería haber sido el punto de partida que ajustara nuestra “ley de leyes” a las características sobresalientes que presentaba la Provincia a fines del milenio, no una pátina de necesaria modernización a sus distintos institutos (vgr. hábeas data, medio ambiente, Consejo de la Magistratura,), cuando las circunstancias políticas impulsaron a su dirigencia a una compulsión constitucional simultánea, con el excluyente fin de modificar el resorte del poder inscripto en la cláusula del mandato del gobernador⁷.

Definido este objetivo -émulo de lo establecido en la Constitución Nacional- todo “lo otro” refería a una actualización previsible, que las distintas fuentes -doctrinarias, jurisprudenciales y constitucionales- habían consagrado con mucha mayor antelación, y resultaban citas ineludibles que justificaban la nueva oferta institucional.

De allí la acotada producción intelectual que produjo este hecho, en la mayoría aportes analíticos sobre los nuevos rasgos que presentaba el *lifting* de su anatomía⁸.

No estamos diciendo nada novedoso o que no dé cuenta en diversos testimonios nuestra propia literatura constitucional; por el contrario, sólo nos interesa remarcar que el episodio aludido tradujo un escenario de “para-política”, en tanto no fue el debate autónomo de una voluntad soberana, sino la obsesiva decisión por modificar la “polea del poder”, (que se plasmó posteriormente con el plebiscito para habilitar la renovación del mandato) obsesión que dejó un saldo tan grosero como injustificado.

La deuda fundamental fue sin duda el régimen municipal (su autonomía, el área metropolitana, la regionalización, la determinación de límites). Todos los caminos indicaban su replanteo y la propia evolución de la institución local exigía su consagración en el marco de la garantía federal. Pero no fue así, y ello nos exige revisar sus antecedentes.

⁷ Sobre este tema ya expusimos ampliamente nuestra posición en el periódico “El Constituyente”, Semanario de la Reforma Bonaerense, Producciones SOL S.R.L. Año 1, N° 1 y sts., 1994.

⁸ Tuvimos oportunidad de señalar estas características al presentar en noviembre del año 1994, en el Colegio de Abogados de La Plata, la obra del Dr. Humberto QUIROGA LAVIÉ *Comentarios a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*.

IV. Los antecedentes constitucionales

Como dijimos, la omisión referida nos remite a sus antecedentes más inmediatos. Siguiendo una secuencia regresiva, tenemos que aludir a la reforma del año 1934 y con ella recordar que su funcionamiento se produjo bajo circunstancias políticas muy especiales, que tiñeron el alcance de su legitimidad por la ausencia de las fuerzas más representativas y la claudicación de la reforma en el régimen municipal que se refleja en las palabras del entonces gobernador Federico Martínez de Hoz: “Creo que es inconducente que las Comunas tengan facultades políticas que perturben la acción administrativa del gobierno de la casa”.

Este episodio nos obliga a remitirnos a la reforma del año 1889, que fue una dilatada respuesta al reacomodamiento definitivo de nuestra Provincia y que tuvo como epicentro el estudio del sistema electoral y en particular las prolongadas discusiones sobre el sufragio limitado o calificado.

Como podemos observar la orfandad en los antecedentes aludidos nos lleva a la reforma de 1873; poniendo en evidencia que nuestro sistema municipal tiene en su actual letra constitucional más de 130 años, lo que resulta írrito y de una desconcertante incoherencia⁹.

Debemos tener siempre presente que el Derecho Público tiene la responsabilidad ontológica de rediseñar sus instrumentos de actuación, para garantizar la efectiva tutela de sus destinatarios en correspondencia con las exigencias socio-históricas.

Qué podemos esperar de un sistema de comportamiento público que tiene semejante vetustez y que pretende sostener una vigencia desde una base que resulta altamente ineficaz e irrepresentativa. Más aun, si el campo donde debe operar este régimen es el primer distrito del país.

1. La Provincia de Buenos Aires

Por cierto, la afirmación realizada no refiere al protagonismo histórico que detentó la Provincia y que constituyó un punto de inflexión en nuestra propia génesis organizativa¹⁰. Aludimos a la importancia y complejidad que ofrece el territorio bonaerense con sus 307.000 km², sus casi 14.000.000 de habitantes, su producción industrial, su condición portuaria, su región metropolitana, su nivel de producción agrícola-ganadera, y tantos otros datos que marcan la singularidad de su perfil. Es decir, que la omisión constitucional que estamos subrayando se califica y acentúa por el ámbito donde ésta debería haber operado.

⁹ Bien señala al respecto ORTEGA Y GASSET: “Uno de los fenómenos más extraños que la historia presenta, es la tolerancia de los hombres para la perduración de instituciones públicas reconocidamente ineficaces. Este fenómeno sociológico se ha dado en toda sociedad y en todo tiempo hasta el punto de representar en la mecánica social un papel análogo al que en física representa la inercia, y en biología el aniquilamiento” (José ORTEGA Y GASSET, *Vieja y Nueva Política*, Revista de Occidente. Madrid, 1973).

¹⁰ Bien conocemos que Urquiza convocó una conferencia de gobernadores en San Nicolás, y de ella salió un acuerdo para la organización nacional firmado el 31 de mayo de 1852. Se establecía en él la vigencia del Pacto Federal y se sentaba el principio del federalismo, cuya expresión económica era la libertad de comercio en todo el territorio, la libre navegación de los ríos y la distribución proporcional de las rentas nacionales. Se otorgaban a Urquiza las funciones de Director Provisorio de la Confederación Argentina, y se disponía la reunión de un Congreso Constituyente en Santa Fe para el que cada provincia enviaría dos diputados. Las cláusulas económicas y la igualdad de la representación suscitaban la resistencia de los porteños. En la Legislatura, se discutió acaloradamente el acuerdo y fue rechazado, lo que originó la renuncia del gobernador López... A los pocos días, el 11 de septiembre, estalló en Buenos Aires una revolución inspirada por Valentín Alsina que restauró las antiguas autoridades, declaró nulos los acuerdos de San Nicolás y autónoma a la Provincia. Poco después, Alsina, el más intransigente de los porteños, fue elegido gobernador... El primero de mayo de 1853 fue firmada la Constitución y, por decreto de Urquiza, fue jurada el 9 de julio por todas las provincias, excepto la de Buenos Aires. Este hecho consumó la secesión. La Confederación por una parte y el Estado de Buenos Aires por otra, comenzaron a organizar su vida institucional (José Luis ROMERO, *Breve Historia de la Argentina*, Cap VIII: “Buenos Aires frente a la Confederación Argentina [1852-1862]”, Fondo de Cultura Económica, 2002).

Desde ya, lo dicho no es en desmedro del resto de los Estados provinciales, ni de las sobresalientes características que diseñan sus respectivas idiosincrasias. Pero debemos convenir que la extensión, complejidad y densidad de los problemas que se presentan en la Provincia de Buenos Aires exigen, en forma prioritaria, instrumentos de actuación acordes a las necesidades que el territorio presenta.

Parece innecesario señalar que tenemos una base territorial constituida por 134 partidos (que con la Provincia de Mendoza es la única existente en nuestro derecho Público), que refleja una imaginaria división geográfica que ya fuera observada en sus déficit por calificados municipalistas ¹¹.

Esta particular composición territorial nos determina un municipio cabecera por cada partido, que en la mayoría de los casos representa una insuficiente respuesta para los muchos asentamientos y núcleos poblacionales que se encuentran dentro de su jurisdicción.

También parece obvio subrayar que el “Gran Buenos Aires” es una realidad que distingue decisivamente nuestro territorio; que su densidad demográfica (casi 2600 personas por km²) disequilibra la distribución poblacional del país; que la carencia y déficit de servicios públicos esenciales es una referencia de la postergación, y que la manipulación política ha pauperizado los índices de una región que expresa una problemática de trascendencia continental.

Esta Provincia de Buenos Aires, que aporta el 38% del producto bruto interno, que presenta disimilitudes geográficas, hídricas, económicas, demográficas, etc., es la misma que ofrece como instrumento de actuación un régimen tan arcaico como ineficaz. Por eso, nos permitimos conjeturar que esa omisión constitucional no fue una ausencia casual y desinteresada.

V. Una hipótesis sobre esta injustificada omisión

Desde la perspectiva que ofrece el tiempo, las apreciaciones se cimentan con una serenidad corroborativa; lo que ayer parecía una puja tensa y un enfrentamiento planteado en los márgenes de lo irreconciliable, hoy se presenta con el paisaje inconvencible que diseña una posición ya tomada. No es sólo en este caso, es en cualquier otro episodio público donde la mirada, ajena al bullicio que nos ofrece su tiempo, revela con precisión las causas determinantes de una actitud.

Han pasado 13 años de la reforma constitucional, y estos casi tres lustros nos hablan a las claras de la preponderancia política que representa esta vetusta estructura municipal.

No es que ayer esto no se vislumbrara -y fuera motivo de algunas agudas denuncias-; simplemente el tiempo estableció la verdadera estatura de las intenciones y el “valor funcional” de este retraso.

Como ya señalamos, la Provincia de Buenos Aires presenta dos tipos claros de asentamiento municipal, el interior bonaerense y el área metropolitana, fenómenos que promueven distintas y variadas lecturas, pero aquí lo que nos interesa remarcar es su valor electoral.

Resulta oportuno recordar que nuestro conglomerado urbano está asentado en el 0,001 del territorio del país y representa el 1,2 de la extensión bonaerense, densidad

¹¹ Señala con claridad MOUCHET: “El 11 de octubre de 1854 la provincia llega a dictar su ley de municipalidades para la ciudad de Buenos Aires y la campaña, basada principalmente en el decreto de Urquiza de 1852 y en el proyecto de Olivera. No se tuvo en cuenta el consejo de Mitre sobre la división de la provincia en departamentos, y de éstos en distritos municipales, que después fue adoptada con éxito en otras provincias. El sistema de partido-municipio adoptado en la provincia de Buenos Aires, y que sigue en vigencia en la misma, no se adecua al concepto de la vida municipal, pues cuando en un partido o departamento hay varios centros urbanos, el que es cabeza de partido goza de una situación privilegiada, en tanto que los otros quedan en estado de dependencia y quizás paralizados en sus posibilidades de desarrollo. Este sistema, adoptado además por las provincias de Mendoza y San Juan, ha sido objeto de fundadas críticas por autores contemporáneos” (Carlos MOUCHET, “Las ideas en el municipio argentino en el pasado y su actualidad”, diario “La Nación” 21 de marzo de 1958).

territorial que alcanza sus proporciones cuando pensamos que allí viven 11.000.000 de habitantes, que reflejan el 37 % del padrón electoral nacional. Panorama tan decisivo en nuestro devenir político como lo expusieron las últimas elecciones presidenciales del 2003.

Desde este dato sustancial, la característica predominante del poder bonaerense ha tenido la dirección colonizadora de todos los resortes que expresan su comportamiento público, estimulado en la naturaleza de un Ejecutivo fuerte, y en una red de gobiernos locales que asentaron su estructura en la permanencia indefinida de sus actores.

1. Rasgos de nuestro sistema presidencialista

Para no ingresar en disquisiciones que exceden el objetivo de este trabajo, basta enfatizar que, con nuestro sistema federal, convive un esquema presidencialista que ni siquiera la figura del jefe de gabinete (integrado a la reforma del año 1994 art. 100) ha logrado atemperar.

Un ejecutivo fuerte que a sus naturales competencias, suma las potestades que le asisten como iniciador de las leyes y la indelegable atribución de vetarlas total o parcialmente, la institucionalización de los decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3), la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 99 inc. 4) y, por citar un último ejemplo, la injerencia en el Consejo de la Magistratura, que refleja una clara disposición expansiva para el resto de los miembros del Poder Judicial.

Ahora bien, este esquema se recrea en las distintas jurisdicciones con las naturales limitaciones que el modelo de distribución constitucional determina. Limitación que en nada conmueve la idiosincrasia de un ejecutivo que tiene su origen en el arquetipo del caudillo y ha dado lugar a tan ricas descripciones literarias, históricas y narrativas¹².

La figura del gobernador casi no presenta fisuras en nuestra extensión nacional, convirtiendo la mayoría de los casos en absolutos referentes estadales con ejemplos tan avasalladores como notorios.

Si nos detuviéramos sólo en los últimos años, se superpondrían numerosas imágenes que afirman lo dicho.

Cuánto expresa la robusta figura de Nina Juárez arengando con palabras usadas desde el balcón de la gobernación de Santiago del Estero a una muchedumbre acorralada, o la dinastía de los Saadi en Catamarca que sólo pudo vulnerar el desenlace doloroso de María Soledad, o la escenográfica promoción industrial de La Rioja, hoy tierra de insólitos ensayos institucionales.

Todos ellos, y tantos otros ejemplos, dan cuenta de un Poder Judicial avasallado, de aletargados órganos de control, y de un Poder Legislativo tan dependiente de los humores del Ejecutivo como de su propia y finita subsistencia.

1.1. A este panorama no escapa la Provincia de Buenos Aires, aunque con rasgos propios ajustados a su conciente envergadura.

¹² Al respecto, nos señala Jorge LAFFORGUE: "Los sucesos que colmaron el territorio nacional durante los primeros sesenta años de vida independiente no son menos dramáticos que aquellos de la Revolución Mexicana ni sus figuras protagónicas le van en zaga a los famosos personajes históricos que inspiraron la serie del 'señor Presidente'. Reparemos entonces en que en ese sentido hay una cantidad de textos de índole diversa y desperdigados en un lapso llamativamente largo que bien merecerían una lectura serial, o varias. *El Facundo* (1845), de Sarmiento, no es mal inicio; y de allí hacia el presente cabría desplegar una extensa nómina. Para no excedernos con ella apuntemos solamente que a partir del 'bárbaro' texto sarmientino se pueden observar dos subseries fuertes y entrecruzadas, referidas a Quiroga y a Rosas. La del primero establece un arco que incluye un célebre poema de Borges, '*El General Quiroga va en coche al muere*' (*Luna de enfrente*, 1925) y que tal vez cierre la novela póstuma del mendocino Abelardo Arias: *Él, Juan Facundo* (1995); y en la cual encuentra su mejor lugar *El Último viaje del General Quiroga*, el excelente guión de José Pablo Feinmann, que puede leerse en sus *Escritos para cine* (1988). La subserie del Restaurador también es multifacética: ya a mediados del siglo pasado se amplía con los textos de Mármol y Echevarría, luego se ramifica hasta formar un tupido follaje, cuyos brotes más recientes son *El farmer* (1996), de Andrés Rivera, y *La princesa federal* (1998), de María Rosa Lojo" (Jorge LAFFORGUE, *Historia de caudillos argentinos*, Extra Alfaguara, 1999).

El gobierno ha estado diseñado desde una malla urdida por la discrecionalidad prestacional (sólo pensemos en la denominada “*Unidad Ejecutora del Conurbano Bonaerense*”), la labilidad del control y la subsidiaridad social; exponiendo en su dirección dos claras connotaciones: la personalización institucional y la dependencia que promueve su estructura. Es decir, el tema hunde sus raíces en la persistente manera de esculpir una dimensión cultural del poder.

Poder que no sólo busca neutralizar o atenuar el control que sobre él debería recaer, sino también domesticar doctrinariamente su concepción como una forma de legitimación en ejercicio.

En este marco -que no excluye tantos otros matices- la autonomía municipal representaba una oferta intolerable, un espacio de potencialidad que resquebrajaba esta monolítica disposición, que se consolida y proyecta aun más con los alcances indefinidos de los mandatos locales.

2. Sobre el alcance de la reelección indefinida

Como sabemos, uno de los interrogantes clásicos que conmueve cualquier sistema republicano, es cuánto tiempo y bajo qué limitaciones puede ejercerse el poder, dato de las democracias modernas que constituye todo un hito de la filosofía con que éste se concibe.

El instituto de la reelección presenta distintas variantes, y en sus diversas hipótesis expone la periodicidad con que se interpreta el poder.

Que no se permita la reelección -como ocurría en nuestras Constituciones Nacional y provincial hasta 1994- constituyó una fórmula de 150 años que garantizó (con excepción de la reforma realizada en el año 1949) la periodicidad de nuestra vida institucional.

Esa “fragilidad de la periodicidad” ubica a las instituciones sobre sus actores, estableciendo en armónica medida, el carácter de servicio público de quien detenta tan extraordinaria titularidad.

Dos mandatos consecutivos, como plantea nuestra Constitución actualmente, es una fórmula que conjuga distintos aspectos comprometidos en el ejercicio de una función; por un lado la expectativa de continuidad para favorecer la conclusión de un proyecto, y por otro, la relegitimación de la propia acción de gobierno.

Nada obsta que ello se consagre, si esta cláusula no está sometida a reiteradas interpretaciones que tienen por fin forzar el definitivo límite que trazó nuestro constituyente. Lamentablemente nuestra historia demuestra lo contrario y expone con palmaria nitidez, tanto en hechos añejos como actuales, la persistencia por burlar este principio.

De allí que la fórmula más armónica, la representan aquellas Constituciones que establecen dos períodos por única vez, impidiendo taxativamente todo tipo de especulaciones electorales.

Pero lo que representa un severo deterioro, es el instituto de la reelección indefinida, que libera en el sujeto del poder una disposición hegemónica y una artificial identificación personal. Una grave patología institucional que estimula en el detentador idéntica distorsión.

2.1. Pues bien, nuestra Provincia de Buenos Aires tiene consagrada para sus municipios esta fórmula, que se extiende desde sus orígenes constitucionales, cuando el municipio era considerado solamente una mera unidad administrativa llamada a regir algunos definidos quehaceres vecinales.

La permanencia de esta fórmula en la actualidad -que presentan varias Constituciones provinciales para su Poder Ejecutivo y ha dado lugar a recientes y aleccionadores rechazos- es una severa inadecuación a la naturaleza política que expone hoy el municipio, y un signo de grosero feudalismo a sus incipientes y evolutivas finalidades.

No es el municipio un ámbito de residual administración -como se lo concibió durante décadas-, es el ámbito final de descentralización del poder que traduce nuestro federalismo.

En esta renovada y definitiva identidad tienen que imbricarse todas sus instituciones, comenzando por la reelección como una manera de afirmar la magnitud política de la identidad local.

De nada vale citar fuentes históricas o definir al instituto como anclado en los hábitos de nuestra sociedad.

De nada vale hacer lúcidos estudios sobre lo que ocurre en otras latitudes o sobre los ejemplos que facilitan un argumento distinto al expuesto. Se trata de una reflexión simple que exige racionalizar el poder desde las características actuales que el municipio expone.

Si el municipio está llamado a incorporar su autonomía como un haz de potestades de su exclusiva competencia, quien titularice esta gestión deberá hacerlo con el límite natural (como lo establece la Constitución para el orden nacional y provincial) que su jerarquizada responsabilidad infiere.

No será un administrador, un delegado, un regente o un alcalde, será el titular del órgano ejecutivo de un poder local, tan autónomo en sus decisiones como en su destino colectivo.

VI. Características de nuestro municipio

Cualquiera sean los argumentos que se esgriman, lo cierto es que nuestro municipio es un ente prestador de servicios locales, que sólo cuenta con una parcial autonomía política, en tanto periodicidad en la elección y renovación de sus autoridades.

No está demás recordar que la autonomía política -aquí relegada a esa sola función- es una atribución que contempla diversas facetas asociadas al cumplimiento efectivo de esta garantía (por ejemplo elecciones independientes, tribunales electorales propios, etc.); en una palabra, estamos frente a un municipio "autárquico" que cumple con las reglas de una democracia formal representativa.

"Suelen confundirse los conceptos de *autonomía* y *democracia*. Ello es consecuencia - como puntualiza ALBI- "de involucrarse la autonomía con la existencia del sistema electivo para los órganos de la administración local". Instituciones municipales democráticas pueden coexistir con un régimen autárquico centralizado. Y recuerda la afirmación de MERKL: "se puede pensar que un órgano local esté constituido electivamente, pero que, una vez constituido, se coloque respecto a los órganos centrales en la misma relación de subordinación que cualquier otro órgano inmediatamente constituido por el órgano central.

"La manera de adscripción no prejuzga, en modo alguno, la manera de la función. Un órgano que, por su constitución, representa una voluntad popular, puede, por su función, representar la voluntad central".

"El signo por el cual se reconoce la autonomía -señala BIELSA- no es la elección de autoridades, pues ésta puede existir en el régimen de la autarquía -vgr. en las municipalidades que no son autónomas sino autárquicas- y al paso que es fundamental el darse su propia Constitución, o sea, sus propias normas constitutivas"

¹³

1. El alcance de la autonomía

Decíamos, hace más de veinte años, que el concepto de autonomía, a nuestro juicio no tiene alcance semántico y unívoco. No pensamos que la autonomía pueda paliar, con su sola enunciación constitucional, las necesidades de tipo emotivo -como citaba el tratadista Santi ROMANO- que la misma genera ¹⁴.

¹³ Carlos MOUCHET, *Facultad legislativa y reglamentaria de los municipios*, La Ley, 1972.

¹⁴ RECA, Ricardo Pablo, "La Ley Orgánica Municipal su reforma", ob. Cit. H. Senado de la Provincia de Buenos Aires, 1986.

Muy por el contrario, debemos alejarnos de disquisiciones y clasificaciones doctrinarias, con el convencimiento de que el tema de la autonomía debe reafirmarse como una forma de relación con el Estado. Es así como lo señala en un estudio puntual Austin MACDONALD, quien expresa entre otros conceptos: “La autonomía municipal se define generalmente como el derecho de la ciudad a manejar sus propios asuntos, pero con ello no se llega al fondo del problema principal. ¿Cuáles son los asuntos privados de cada ciudad? ¿Qué asuntos pueden clasificarse como puramente locales, y cuáles como generales del Estado?”. “...Resulta muy difícil determinar una sola función exclusivamente municipal y argumentar, de manera convincente, que se trata exclusivamente de un asunto local...”. “...Por regla, tanto el Estado como la ciudad tienen interés en los asuntos locales, pero la verdadera prueba consiste en saber si el interés del Estado es mayor o menor que el de la municipalidad”. Debemos por lo tanto considerar a la autonomía en función de su capacidad de gobierno y gestión atendiendo a dos aspectos fundamentales: *el interés público municipal*, como objeto del quehacer local, y *las competencias*, como la capacidad para resolver y atender lo precitado. No hay autonomía sin un nivel de atribuciones claras y definidas que provean a la organización jurídico-institucional, política y territorial que es el municipio, de una capacidad de acción indubitable.

Pero dijimos también que la autonomía no es un concepto unívoco, por ende debemos considerar las distintas formas de garantizarlas. No podemos hablar de un único concepto de autonomía, debemos hacerlo considerando una autonomía social-participativa, política, económico-financiera, administrativa, jurisdiccional e institucional.

Ahora bien, la existencia de la autonomía municipal requiere no sólo que se establezcan los principios fundamentales que la informan, sino que además se determinen las garantías indispensables que la protejan adecuadamente y eviten que esos principios puedan ser desvirtuados en la práctica. Las garantías de la autonomía deben asegurar los aspectos fundamentales de la misma y, por tal motivo, tener en cuenta la capacidad política, administrativa y económica del municipio. De ahí que puedan clasificarse, en general, como garantías de la autonomía política, garantías a la autonomía financiera, garantías a la autonomía administrativa y garantías comunes a estos tres aspectos.

Veamos cómo trataba esta cuestión el proyecto de Reforma Constitucional del año 1990, que constituye un valioso antecedente.

2. El Proyecto Constitucional de 1990

Una vez más entendemos necesario apelar al proyecto constitucional de 1990, que fuera rechazado por la ciudadanía en el plebiscito del 5 de agosto de ese año. Más allá del resultado electoral, resulta significativo ponderar el alcance de esta iniciativa que proponía un avanzado diseño en nuestro tema municipal ¹⁵.

Por ello transcribimos parcialmente los artículos donde se asentaba el nuevo perfil municipal. Nos referimos al carácter sociológico del municipio, al reconocimiento de su amplia autonomía, a la facultad para dictar su propia Carta Orgánica, a las garantías que éstas deben contemplar, a los recursos municipales -en particular la facultad de crear impuestos y la determinación del porcentaje de la masa coparticipable- y a las competencias atribuidas al ente local; así expresa:

Artículo 181: El Municipio es una comunidad natural dotada de autonomía institucional, política, económico-financiera, tributaria y administrativa, con arreglo de las normas de esta Constitución y a las leyes que su consecuencia se dicten...

Artículo 182: Cada Municipio podrá dictar su propia Carta Orgánica por Convención convocada al efecto. La misma estará integrada por el doble del número de Concejales que a cada Distrito le corresponde, elegidos por el voto directo de los electores del Municipio...

¹⁵ Ley 10.859, aprobada en diciembre de 1989. Proyecto de Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sección Sexta. Del Régimen Municipal. Capítulo único.

Las Cartas Orgánicas Municipales deberán asegurar:

- a) El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, respetando la representación proporcional, todo ello con arreglo a la legislación provincial.
- b) La división de Poderes Municipales y sus respectivas atribuciones.
- c) La organización político-institucional y administrativa.
- d) Los derechos de iniciativa, referéndum, plebiscito y consulta popular, siempre que no sea para disponer la modificación o derogación de tributos y sus accesorios.
- e) Formas de participación comunitaria en la planificación y ejecución de sus acciones.
- f) La legalidad y la equidad como principio de la tributación.
- g) El régimen financiero, presupuestario y contable.
- h) El ejercicio de poder de policía en materia de su competencia y en aquella que ejerciera facultades concurrentes y en la forma que corresponda en la que actúe en delegación de la Nación o la Provincia, de acuerdo a esta Constitución y las leyes y en todo el ámbito de su territorio sin excepciones.
- i) El régimen de contrataciones, bajo el principio de licitación pública, sin perjuicio de las excepciones que establezca la Ley Orgánica Municipal, o las Cartas Municipales.
- j) El régimen laboral y de responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, conforme a los principios establecidos en esta Constitución.
- k) La publicidad de los actos de gobierno y la reseña en una memoria anual de la percepción e inversión de las rentas municipales.
- l) El procedimiento para su reforma.

Asimismo, podrán prever la creación de Consejos Vecinales Electivos, en las localidades que no sean cabecera de Partido, los que tendrán las atribuciones y funciones que le establezcan las Cartas y para cuestiones estrictamente locales. Los Consejeros no tendrán remuneración alguna, durarán en sus funciones y serán elegidos igual que los Concejales, y por los electores de la localidad.

Artículo 183: Son recursos de la Municipalidades:

- a) Los impuestos que establezcan. La facultad de crear impuestos podrá ser concurrente con la de la Provincia, y estará limitada con los compromisos asumida por ésta con la Nación u otras Provincias.
- b) Los tributos provinciales que le sean transferidos, los que serán legislados por la Provincia y administrados por las Municipalidades, de acuerdo a la forma y proporción que establezca la ley.
- c) Los ingresos provenientes de coparticipación, originado en un sistema único, general, automático y redistributivo, que no podrá ser inferior al veinte por ciento de la masa coparticipable formada por la totalidad de los ingresos impositivos de origen provincial y la coparticipación federal que perciba la Provincia. Los montos a percibir por las Municipalidades deberán asegurar los suministros de un nivel básico de servicios.
- d) Las tasas, derechos, patentes, tarifas y contribuciones por mejoras que establezcan.
- e) Los provenientes de la concesión de obras y servicios públicos, permisos y concesión de espacios de dominio público municipal, cánones y todo otro ingreso originado en actos de disposición, administración o explotación del patrimonio municipal.
- f) Las multas u otras sanciones pecuniarias que se establecieran por incumplimiento de las normas municipales.
- g) Donaciones, legados, subsidios y otros recursos no previstos en los incisos anteriores.

Artículo 184: Son de competencia de los Municipios las siguientes atribuciones:

- 1) Convocar a consulta, referéndum, plebiscito.
- 2) Convocar a los electores del distrito para elegir autoridades municipales, consejeros escolares y vecinales, con quince días de anticipación por lo menos, cuando el Poder Ejecutivo provincial dejare transcurrir los términos legales sin hacerlo.
- 3) Confeccionar a iniciativa del Departamento Ejecutivo y aprobar por el Deliberativo su presupuesto de gasto y cálculo de recursos.

- 4) Declarar de utilidad pública y proceder a la expropiación de los bienes que considere necesarios, con su presupuesto, mediante Ordenanza conforme a los principios de esta Constitución y en el marco de la legislación provincial en la materia.
- 5) Designar, promover, remover y determinar la remuneración de su personal.
- 6) Designar, locar, administrar, grabar y disponer de sus bienes.
- 7) Contraer empréstitos con destino determinado. En ningún caso podrá sancionarse ordenanza de esta clase, cuando el total de los servicios de amortización e interés afecte en más del 25% los recursos de la Municipalidad.
- 8) Intervenir con fines de utilidad común en la actividad económica, creando y promoviendo la participación popular.
- 9) Elaborar planes de desarrollo urbano y rural, normar y reglamentar el uso del suelo y la organización territorial de su Distrito, en el marco de la legislación provincial en la materia.
- 10) Convenir con la Provincia el régimen de la valuación de la propiedad inmueble, en el marco de la legislación provincial en la materia.
- 11) Crear Tribunales de Faltas, e imponer de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, pudiendo requerir de juez competente las órdenes de allanamiento que resulten necesarias.
- 12) Crear entidades financieras municipales de conformidad con la legislación vigente y las disposiciones del Banco Central.
- 13) Instrumentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales, provinciales y nacionales en general. Preservar el patrimonio histórico y artístico.
- 14) Tener a su cargo lo relativo a la licencia de habilitación de los establecimientos comerciales e industriales; a los planes edilicios y de urbanización a la apertura, construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales, plazas, parques, paseos y obras de infraestructura en general; nivelación y desagües, uso de calles, espacios públicos, plaza rivera y subsuelo; tránsito, vialidad, transporte y comunicaciones locales; edificación y construcción; servicios públicos locales, paisajes, mercados ferias, abasto y faenamiento de animales; higiene, moralidad, salubridad, recreos y espectáculos públicos; organización y contralor de servicios fúnebres y cementerios; y en general todas las materias de fomento e interés local. Todas estas atribuciones respetando los convenios celebrados por la Provincia con otras jurisdicciones.
- 15) Tener facultades concurrentes en la elaboración, ejecución y contralor en los planes de obras públicas en general; viviendas; servicios públicos; educación y cultura; salud y acción social, ancianidad, incapacidad y desamparo, minoridad, previsión, recreación y turismo, creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física, y establecimientos de enseñanza, protección del equilibrio ecológico, medioambiente, polución ambiente, flora y fauna, explotación minera, vialidad, espacio aéreo y en general, todas las políticas de desarrollo y fomento que se realicen o incidan en su ámbito territorial.
- 16) Participar con la Provincia en la formulación de políticas preventivas de seguridad, defensa civil y social.

Como vemos, el proyecto comentado recogía el significativo aporte que el constitucionalismo provincial había efectuado al reconocimiento definitivo de la autonomía municipal, ya que, teniendo en cuenta los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, distintas provincias argentinas habían iniciado su proceso de reforma constitucional a partir del año 1986, consagrando en su mayoría la autonomía municipal -en unos casos en forma plena, y en otros semiplena-, para dar respuesta a las realidades locales.

3. Breve referencia en nuestro Derecho Público

Nos dice Gabriela ABALOS que la autonomía municipal semiplena no reconoce la potestad en el orden institucional, es decir, no poseen capacidad de dictarse su propia Carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices.

En este grupo podemos incluir a las Constituciones de Mendoza (1916), Entre Ríos (1933), Santa Fe (1962) y Tucumán (1990), las cuales confieren al Poder Legislativo provincial la facultad de dictar la ley orgánica que regirá a los municipios.

En cuanto a la autonomía municipal plena, se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el artículo 123 CN.

En este grupo podemos incluir a las Constituciones de Misiones (1958/64), San Juan (1986), La Rioja (1986/98), Jujuy (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987), Catamarca (1988), Río Negro (1988), Formosa (1991), Tierra del Fuego (1991), Corrientes (1993), La Pampa (1994), Chaco (1994), Santa Cruz (1994) y Santiago del Estero (1986/97), las cuales reconocen a algunos municipios, en general a los denominados de "primera categoría", la facultad de dictar su propia Carta orgánica, sin perjuicio de reglar también la autonomía en los demás órdenes (político, administrativo, económico-financiero).

Todas estas últimas Constituciones atribuyen, a su vez, al municipio la naturaleza sociológica de su composición. Dato relevante en el que nos detendremos.

VII. El valor de lo local

No necesitamos subrayar que el municipio es el ámbito asociativo más genuino, el horizonte de nuestra perspectiva, la referencia de nuestras actividades y el nivel donde la representatividad alcanza el pleno sentido de su mandato. No son palabras, son palpables constataciones que nos ofrece nuestra incommovible cotidianeidad ¹⁶.

Desde ya algunas personas trascienden esta condición atávica, y tantas otras se ven tentadas a conformar una personalidad mundana que rebasa la referencia local (la globalización favorece este perfil, Pto VII. 2); pero esta cualidad o búsqueda no exime a sus protagonistas de este planteo.

Aun los espíritus más destacados, aquellos que han contribuido con sus creaciones al desarrollo de la civilización, han sido conmovedoras expresiones de su tiempo y ámbito. A las circunstancias de su contexto socio-histórico, se anexaba a sus obras una impresión innata de su pueblo, aldea o ciudad ¹⁷.

A esta razón íntima, que la filosofía con la certeza simbólica de lo inapelable anticipó con lucidez, debemos incorporar la reivindicación por el destino colectivo, es decir, por esa amplia y categórica mayoría que transita su vida y cumple sus funciones en el ámbito de su pertenencia. Esa ciudadanía es siempre local -no existe otra forma de calificar su condición- unidos por una nacionalidad, que refleja la voluntad pactante de la diversidad.

En este sentido nos dice Oliver MONGIN:

"El retorno a lo local implica una lucha por los lugares, una lucha entre los lugares, una lucha en alto grado simbólica para ciertos lugares en los cuales el espíritu de lo urbano aún tiene sentido. ¿Exigencia quimérica? Ciertamente, no; rehacer lugares implica contrarrestar la dinámica del parcelamiento, rehacer la unidad, volver a dar coherencia allí donde los polos se separan al tiempo que se contraen. La experiencia política se vuelve entonces prioritaria y es lo único que puede reenmarcar los lugares urbanos como lugares que hagan posible la *vita activa*, la acción política común. La lucha por los lugares, pasa por una lucha de los lugares, por una lucha entre los lugares que aún

¹⁶ TOCQUEVILLE da comienzo a sus especulaciones políticas con el examen de las instituciones comunales de Norteamérica. Ellas le inspiraron el concepto de que "en las comunas es donde reside la fuerza de los pueblos libres: las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen gustar su uso pacífico y le habilitan a servirse de ella" (*La Democracia en América*).

SARMIENTO, con poderosa intuición, ya en su primer viaje a los Estados Unidos en 1874, compartió el entusiasmo del publicista francés por las instituciones municipales. En *Comentarios a la Constitución de la Confederación Argentina* se ocupa muy especialmente de los estatutos del Maine.

¹⁷ Nos dice PROUST: "Tal vez las cosas a nuestro alrededor deban su inamovilidad a nuestra certidumbre de que son ellas y no otras, a la inamovilidad de nuestro pensamiento ante ellas" (*Por los caminos de Swann, En busca del tiempo perdido*).

tienen un destino urbano y los que han renunciado a él. Articular la ciudad y lo urbano implica devolver las dinámicas urbanas a la matriz democrática que durante mucho tiempo fue inseparable de la ciudad”¹⁸.

Claro, no desconocemos que la cuestión que estamos considerando se ve conmovida por dos fenómenos de profundo impacto: por un lado el desarrollo urbano, y por otro las nuevas formas de comunicación que la tecnología provee para integrarnos en una red *on line*, y conjugar el abecedario de la digitalización.

Fenómenos que parecieran relegar definitivamente al campo del idealismo la reivindicación de lo local. Pero estas manifestaciones no tienen por qué ser datos segregacionistas. Veamos:

1. *Lo local y lo urbano*

A nuestro criterio, el tema urbano ofrece dos niveles que comprometen la condición local: el carácter metropolitano (que en muchas oportunidades comprende a la capitalidad) y los denominados “barrios cerrados”.

No es el caso en esta oportunidad indagar con vocación técnica el origen y naturaleza de estas megalópolis, sobre ello ya nos hemos detenido en anteriores estudios¹⁹. Nos interesa anticiparnos a la duda que cualquier persona podría formularse ante el escenario que presentan estas hiperconcentraciones.

¿Acaso podemos hablar de sentido local en asentamientos donde conviven millones de personas?

¿Es posible ejercer esa disposición asociativa en espacios donde pareciera predominar el anonimato?

¿Hay vecindad cuando se extravía la perspectiva que los griegos planteaban como límite para la Polis?

¿No se corre el riesgo de reivindicar autistamente un deseo de difícil o imposible corroboración?

Estos y otros interrogantes se suscitarían frente al panorama apabullante que nos ofrecen las estadísticas de estas metrópolis. Pero estas válidas reservas no desplazan, sino que enriquecen la complejidad de la cuestión.

Efectivamente, desde la perspectiva territorial es difícil hablar de lo local, porque la característica de estos asentamientos es que constituyen un “*continuo edificado*”, y su “*funcionalidad*” no reconoce necesariamente un ámbito estricto de pertenencia donde se cumplan prioritariamente sus actividades.

La concepción metropolitana yuxtapone los límites territoriales impidiendo que se cumpla la regla básica de la identidad local (que es la distancia que media entre una localidad y otra), de allí la especial atención que requiere su tratamiento.

Pero por un efecto paradójico, esta fusión de lo “individual” en lo “general”, no desvirtúa el sentimiento local, sino que lo fortalece, lo potencia, lo reclama. Es decir, se produce un proceso endógeno en el tejido metropolitano que reafirma esa individualidad sistémica.

Nadie expresa “soy del Área Metropolitana”, sino que se alude con una fuerza aun más enfática al lugar de origen²⁰; a la vez la condición populosa que distingue a los municipios que integran la metrópolis, establece una fuerte identidad en los barrios provocando en los hechos una efectiva descentralización.

¹⁸ Oliver MONGIN, *La Condición Urbana*, Paidós, 2006.

¹⁹ RECA, Ricardo Pablo, *Derecho Urbanístico*, Vol. III, Área Metropolitana, La Ley, 2002.

²⁰ Explica José Luís CORAGGIO: “pocos decimos ‘vivo en la región Metropolitana de Buenos Aires’, uno se siente referente de una localidad más chica, de un municipio, pero si nos viéramos desde un avión o desde un satélite, nos veríamos en esta región que es un puntito y que es, al mismo tiempo, un gran problema y un gran recurso, porque tenemos una de las trece megaciudades del mundo, junto a Los Angeles, Nueva York, San Pablo, México, Río de Janeiro, Tokio, que son las de mayor concentración de población y de recursos” (*Las perspectivas del desarrollo local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Condiciones y posibilidades del conurbano bonaerense*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, 1999).

Debemos reconocer esta situación, y subrayar que la metrópolis es en definitiva la suma de diversos municipios que diseñan su conglomerado; en este marco su autonomía no puede ser retaceada, sino coordinada para la atención de los temas comunes.

No hay duda de que el tema metropolitano necesita ser individualizado con un criterio institucional que interprete su especial conformación; pero esta precaución no puede convertirse en una excusa para demorar la reconversión del territorio bonaerense, y menos aun para soslayar la reivindicación local y la plenitud competencial de sus municipios.

1.1. El otro fenómeno lo provoca la proliferación de los “Barrios Cerrados”, que en crecimiento aritmético pareciera resultar resguardo de un nuevo tipo de capa social. Los niveles de análisis son numerosos y exponen, en algunos recientes y resonantes casos, una superficialidad sorprendente.

Pero aquí queremos hacer hincapié en un hecho profundamente paradójico. Si por autonomía entendemos la capacidad reconocida a un ente para darse sus instituciones y regirse por ellas, podemos concluir que esta potestad negada a nuestro municipio, se le extiende a estas nuevas “ciudades en miniatura”.

Vaya efecto más llamativo: a la persona pública por antonomasia se le desconoce una facultad inherente a su naturaleza, que se le reconoce discrecionalmente a estos asentamientos.

Efectivamente, los barrios cerrados se dictan su propia *carta orgánica* (es decir el reglamento consorcial ya que se rigen por la ley de propiedad horizontal) y en ella establecen derechos, límites, sanciones y todo tipo de atribuciones que reflejan sus costumbres, hábitos y cultura.

Tienen su propio *código urbanístico*, que delimita la estética de su crecimiento (medidas de lotes, zonificación de los ámbitos prestacionales, límites en los factores urbanísticos, etc.).

Tienen su claro *código edilicio* (características de los inmuebles, alturas permitidas, orientación).

Tienen su propia *seguridad* (restricciones para el acceso, identificación, catálogo de las personas y bienes, etc.).

Los especialistas describen así esta evidencia:

“El caso de la nueva suburbanización es el más novedoso y emblemático: en apenas la segunda mitad de la década se completado más del 60% de los 300 km cuadrados (una vez y media la superficie de la ciudad capital) que hoy rodea la última cintura suburbana con barrios cerrados, pueblos privados, *country clubs* y *clubs* de chacras para residencia permanente, barrios náuticos, etc. No se trata simplemente de un proceso de descentralización urbana, sino de un cambio radical en la sensibilidad social que ha encontrado nuevos modelos urbano-territoriales... Por eso, esta articulación de macroemprendimientos privados con microrrespuestas de la sociedad en el novedoso marco puesto por la fractura social y urbana no ha significado meras alteraciones de la ciudad existente, sino la conformación de un sistema urbano completo y nuevo, y en ese sentido el efecto buscado por los barrios cerrados es el mismo que el de las ‘torres country’ que aíslan manzanas completas dentro de la trama urbana: son dispositivos que para prosperar, como negocio o ‘alternativa de vida’, presuponen la decadencia de las redes públicas de la ciudad. Son máquinas de dualizar, en una ciudad que se había resistido tradicionalmente -y se resiste todavía- a la simplificación dualista”²¹.

2. Lo local y la globalización

La globalización que vivimos exige como punto de asentamiento la reivindicación de lo local; todas las instancias territoriales han visto fortalecer sus incumbencias

²¹ Graciela SILVESTRE y Adrián GORELIK, “Ciudad y cultura urbana 1976/1999, el fin de la expansión”, Buenos Aires, *historia de cuatro siglos*, Ed. Altamira, 2000.

(cualquiera sea el sistema de gobierno consagrado) como punto de equilibrio, donde se conjuga nuestra identidad.

Nos dice una vez más el urbanista francés:

“Un deslizamiento de la acción de lo global a lo local no consiste en tomar en consideración un nivel marginado, sino en reconocer todas las consecuencias del lugar que se le ha asignado ahora a lo local.

La reconfiguración de los territorios, indisolublemente ligada a un cambio de escalas y de velocidades, de nuevas jerarquías, y a una crisis significativa de la integración, incita de hecho a imaginar modalidades de obra inéditas. Retornar al ámbito local significa tener en cuenta la función específica que éste cumple, pero también apoyarse en él para construir límites y recomponer lugares. Si la dinámica de la fragmentación continúa avanzando y no se vislumbra ninguna respuesta global, los fracasos de la ‘globalización desde arriba’ invitan a imaginar de otro modo los niveles de acción en el plano territorial y a inventar en consecuencia la ‘globalización desde abajo’”²².

2.1. *Un dato a señalar*

Sin duda los espectáculos han reemplazado la “causa común” de la época de la modernidad, situación que da cuenta de una gran diferencia en cuanto a la naturaleza de las identidades actuales, y que explica las tensiones y traumas generadores de dispersión que suelen acompañar su constitución.

Al respecto nos dice Zygmunt BAUMAN:

“Cada día, los titulares de los diarios y de la TV agitan un nuevo estandarte bajo el cual podemos reunirnos y marchar hombro (virtual) con hombro (virtual). Ofrecen un ‘propósito común’ virtual en torno del cual pueden reunirse las comunidades virtuales, empujadas y tironeadas alternativamente por el sentimiento de pánico sincronizado (a veces moral, pero casi siempre inmoral o amoral) y éxtasis.

Las comunidades explosivas son *acontecimientos* que quiebran la monotonía de la soledad diaria, y que, como todos los espectáculos, dan canalización a la tensión acumulada, permitiendo que los celebrantes soporten la rutina a la que deben regresar en cuanto acaban los festejos. Y, al igual que la filosofía de las melancólicas cavilaciones de Ludwig Wittgenstein, *dejan todo como estaba*”²³.

2.2. *Una necesaria reivindicación*

Las precauciones recién esbozadas constituyen una insoslayable referencia, que nos invita a concluir -cualquiera sea la perspectiva de análisis- que el ámbito local (y consecuentemente su organización municipal) expresa una bahía indispensable desde donde ejercitar, reconstituir y proyectar nuestro sentimiento comunitario.

A los fines de este trabajo resulta ocioso explayarnos sobre la nutrida literatura que reivindica lo local como espacio de imprescindible identidad y liberalizador de las más genuinas fuerzas sociales.

Esta disposición por lo local, en la que coinciden la mayoría de los especialistas y pensadores, no puede eximirse con justificaciones banales que propendan a succionar estas energías, promoviendo conductas centralistas que esclerotizan la composición espacial que caracteriza y marca estos tiempos.

Es decir, que a las naturales aptitudes reconocidas al Municipio (entre ellas el carácter sociológico de su comunidad y la descentralización del poder como mecanismo vital de distribución territorial) debe sumarse este nuevo contexto que afirma y acentúa estas primigenias condiciones. La “virtualidad” de la sociedad se sana en la “realidad” de la comunidad; cuando esa sociedad, se reproduce en la escala local favoreciendo la identidad y pertenencia de su realización.

El mismo diagnóstico asumimos con la organización espacial, ya que sus concentraciones y nuevas morfologías (*countries*, barrios cerrados, etc.) no pueden

²² Oliver MONGIN, ob. cit., págs. 277/278.

²³ Zygmunt BAUMAN, *Amor Líquido*, Fondo de Cultura Económica, 2005.

actuar como si se tratara de un determinismo cuya inexorable configuración y emplazamiento soslayan las fuerzas sociales que cada asentamiento poblacional tiene como hito embrionario en su historia y proyección. A este sentimiento comunitario nos referiremos.

VIII. En busca de la identidad local

Una de las manifestaciones cívicas más genuinas que se han producido en los últimos años en nuestra Provincia de Buenos Aires la constituyen las numerosas iniciativas presentadas en la Legislatura en pos del reconocimiento municipal.

Ese testimonio expresa la “*fuerza social*” que aludíamos y el reclamo por una “*identidad institucional*” para organizar una comunidad cultural, demográfica, económica y socialmente preexistente.

Va de suyo que estos pueblos y ciudades no pueden seguir siendo “*meras delegaciones*” y que su histórica y vívida complejidad se encuentre acotada a la prestación residual de algunos elementales servicios. Por eso debemos reconocer que estas iniciativas se impulsan desde una concepción de amor propio por el territorio y en especial por el sutil e imperceptible tejido relacional que a lo largo del tiempo justifica la pertenencia.

Nos sumamos con contagio y compromiso a cada una de estas manifestaciones, con la convicción de que se trata de un movimiento de formidable fuerza que implosiona en el cuerpo de la Provincia como síntoma inequívoco de su aletargada enfermedad.

1. Una cuestión conceptual

Como ya hemos dicho en otra oportunidad, no abonamos la idea de utilizar el concepto de “creación”, lo hacemos con un mero fin ilustrativo. Sostenemos que el término que refleja la genuina identidad del gobierno local, es “reconocimiento”. La diferencia aparece indubitable:

-la *creación* presume la aptitud atribuida a un órgano para generar lo inexistente.

-el *reconocimiento* presume homologar lo existente cumplidas las condiciones que acrediten su identidad.

Claro está, que en ausencia de las normas constitucionales que provean al reconocimiento del municipio, la “creación” se presente hasta ahora como la única opción.

En consecuencia, la misión de la legislatura será *crear* las condiciones para el *reconocimiento* de los nuevos municipios, legislación que deberá guardar a la vez, una vocación de diseño compatible a la futura reforma constitucional.

1.1. Sobre este tema, observamos que nuestro Derecho Público presenta una amplitud que no goza de la singularidad institucional que merece. Si bien la referencia tomada por la mayoría de las Constituciones provinciales es la población, la misma no resuelve otros interesantes aspectos que se presentan.

La facultad de este reconocimiento ¿de qué procedimiento depende?

¿Qué otras condiciones o requisitos nos sugiere el Derecho Comparado?

Son algunos de los interrogantes que las Constituciones plantean de diferente manera.

Al respecto sostenemos que la legislación a dictarse -para reconocimiento de nuevos municipios- debe contemplar algunas de estas condiciones:

- a) El rango poblacional.
- b) Una genuina aptitud económica-financiera.
- c) Las características histórico-culturales que presente la localidad.
- d) La pertenencia e identidad con el ámbito reivindicado.
- e) La distancia que medie entre uno y otro municipio que garantice la individualidad del mismo.

En cuanto a la pertenencia, adelantamos que nos atrae la idea de que esta aspiración vaya acompañada de un petitorio de un número significativo de los electores asentados en su territorio.

Naturalmente, para evitar confusiones, no nos estamos refiriendo a los electores del Partido -en donde generalmente se integran varios distritos o ciudades-, sino a un porcentaje de la población situada en la localidad que aspira a este reconocimiento.

Tal propósito, afirmará más allá del cumplimiento de las exigencias habilitantes, la aspiración comunitaria de darse una organización política, promoviendo un compromiso que consolida la identidad con esta expectativa.

2. La responsabilidad de la Legislatura

Para el logro de estos fines, insistimos en que no debe confundirse la división política administrativa como prerrogativa de la Provincia con los límites territoriales del municipio: si bien ambos conceptos pueden coincidir en sus finalidades no se presuponen.

De esta manera, la división político-administrativa puede tener distintos móviles e intereses (descentralización de servicios, económicos, electorales, etc.) que propendan en líneas generales “a una mejor administración” y su forma se traducirá en las distintas variantes de organización territorial (regiones, departamentos y la forma que se defina para determinar la base territorial que se le reconozca al municipio); pero otra cosa es determinar los *límites territoriales* de los nuevos municipios reconocidos.

En una palabra, entendemos que la Legislatura tiene en este tema las siguientes responsabilidades:

- a) Resolver sobre los propios límites bajo las condiciones que establezca la Constitución.
- b) Implementar las divisiones político-administrativas para una mejor administración (vgr. Regiones).
- c) Establecer la base territorial del municipio.
- d) Regular los criterios para el reconocimiento de nuevos municipios y su consecuente delimitación territorial.

IX. Una reflexión final

En las razones expuestas late una impostergable necesidad. No podemos abordar el tema municipal desde reformas parciales y un plexo legislativo que resultará siempre insuficiente en tanto no remita a un sistema consagrado constitucionalmente.

Esta apreciación nos marca que el nuevo planteo local tiene que plasmarse en una Convención constituyente llamada especialmente al efecto. No hay otra alternativa y cualquier intento que no vaya en esta dirección será una forma de dilatar o distraer un objetivo que resulta indispensable.

Si observamos que la ley orgánica municipal es del año 1958 y tiene infinidad de reformas y enmiendas que dificultan su lectura y aplicación, si a ello le sumamos un número de leyes dictadas en la última década que han acentuado la dependencia de la organización municipal respecto a la Provincia (vgr. estatuto del empleado municipal, leyes de creación de municipios, etc.) se pone en evidencia que no hay plafón para insistir en una vía que sólo refleja una yuxtaposición de erráticas y coyunturales intenciones.

Nuestro afianzamiento democrático exige la inmediata reforma del régimen municipal de nuestra Constitución provincial, ése debe ser nuestro permanente horizonte; sin perjuicio de iniciativas como las comentadas (reconocimiento de municipios) que posibiliten institucionalmente canalizar las justificadas e históricas expectativas de las poblaciones bonaerenses.

