

Concepciones en torno al Estado municipal

Claudia BERNAZZA¹

1. El Estado municipal en Argentina²

Aún cuando los Estados Provinciales y el Estado Nacional hayan configurado nuestra identidad, el Estado municipal es un Estado con historia en la Argentina. **Los Cabildos**, una institución de origen hispánico con funciones ejecutivas a nivel local, continuaron organizando la vida de los principales centros urbanos luego de la Revolución de Mayo. Este rol es cuestionado en 1821, cuando se dicta la ley que los suprime, desdibujando tempranamente lo que podría llamarse un "gobierno local". Ya entonces se invocaba el milagro de la "mano dura", y el poder territorial se delega en jefes policiales.

Haciendo referencia a Rivadavia, a quien se considera autor de la iniciativa, A. Uslenghi³ comenta: *"Si bien la organización de los cabildos era defectuosa en cuanto no se atendían debidamente las necesidades de la población, no se estableció un sistema orgánico en sustitución de ellos, lo que no dejó de ser otra de las grandes contradicciones de quien después ha sido considerado, por un sector de nuestros historiadores, como iniciador del proceso encaminado a transformar nuestras instituciones fundamentales."*

El autor citado expresa que *"esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales."*

¹ Ingeniera agrónoma (UNLP) y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Asesora de gabinetes municipales. Subsecretaria de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires y presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública.

² Extraído de: *Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad*, de C. Bernazza.

³ Uslenghi, A.: *Naturaleza Jurídica del Municipio según la Corte Suprema*. Revista de Derecho Administrativo N° 3, 1996.

Esta herida inicial debilitó el impulso de una cultura municipal, y crecieron tanto las responsabilidades como las expectativas alrededor del Estado Nacional y los Estados provinciales. Allí se dirimió nuestra historia y nuestra ideología.

2. Los municipios en la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, **por su historia de avance y “conquista” de su “desierto”**, tuvo un proceso de ocupación del territorio que la alejó de la tradicional fundación de aldeas y ciudades, una tradición que pudo preservarse en los territorios colonizados por grupos que se asentaban en períodos de paz -el caso de la colonización de Santa Fe o Entre Ríos-, o en espacios que resguardaron tradiciones hispánicas, como Córdoba, el noroeste argentino o Cuyo. En la provincia de Buenos Aires, las ciudades crecieron alrededor de fuertes, puertos y nudos ferroviarios, por la especulación en tierras propia del siglo XIX, o se trataba de colonias que debían resguardarse del “agresor”, en una pampa hasta ese momento “inhóspita”, a la que se definía como “desierto”.

El marco legal forma parte de esta historia. Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades. No se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen, aún cuando la Constitución Nacional proclame su autonomía⁴. En este contexto, el Estado Municipal es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales.⁵

3. Concepciones en torno al municipio

⁴ El artículo 123 de la Constitución Nacional reformada declara explícitamente la autonomía municipal, pero cada provincia ha seguido su propio criterio a la hora de ordenar la institución municipal. En el caso de la provincia de Buenos Aires, que también reformó su constitución, esta autonomía no ha sido reconocida, a la espera de un acuerdo interpartidario que permitiera elaborar un modelo consensuado. Los tiempos institucionales retrasaron ese consenso, y la legalidad actual está indudablemente agotada.

⁵ Subsecretaría de Asuntos Municipales: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995.

En Argentina, a fines del siglo XX, podemos observar la convivencia de tres concepciones o visiones que postulan modelos para los estados municipales.

a- **Modelo neoliberal:** este modelo, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Se ha señalado como ejemplo típico las ciudades de Chile, que han alcanzado una eficiencia administrativa desconocida en el continente. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios. Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”. Los organismos internacionales de crédito, las llamadas instituciones de Breton Woods, han promovido esta concepción, y consecuentemente han abierto canales de diálogo directos con ámbitos municipales.

b- **Modelo social demócrata:** gravita especialmente en España, así como en otros países donde la ciudad ha sido muy importante en la historia. En estos territorios, la memoria, la identidad y el destino de los pueblos se dirime en sus ciudades, y resulta innecesario, cuando no nefasto, el Estado Nacional⁶. Surge así el concepto de *desarrollo local*, y propuestas como Ciudades Unidas o, en nuestro caso, las Mercociudades. Resulta necesario señalar algunas fortalezas del modelo: moviliza las capacidades locales, dado que al gobierno local se le delega la gestión integral del territorio y la producción económica. Se promueve la participación y se favorece la definición de proyectos estratégicos locales. Debe señalarse, como debilidad, el peligro de que estos modelos se “desconecten” de la situación real de los distritos, de su vínculo con la provincia, la nación, con el modelo de coparticipación, la política crediticia, las regulaciones económicas que se definen en el nivel nacional. Por su parte, el modelo de “gestión asociada” afín a esta concepción, puede debilitar aún más las representaciones legislativas –desconociendo o

⁶ J. Borja y M. Castells hablan de una “crisis sistémica de los Estados Nacionales”.

minimizando el rol de los Concejos Deliberantes- alimentando el desprestigio de la política.

Antes de postular el tercer modelo, debe señalarse la existencia de una convergencia entre posiciones neoliberales y progresistas. Mientras *“la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial...”* (Coraggio, 1991).). Esta postura supone el desdibujamiento progresivo de la figura de la provincia como unidad administradora, idea que se corporizó en nuestro país en la década del 90 con la aplicación de políticas descentralizadoras. Debe tenerse en cuenta que son muchos los autores que señalan la falacia de creer que la “vecindad” o proximidad geográfica es la única posibilidad de conformar una *comunidad organizada*: **la escala territorial de las comunidades y sus proyectos son una definición histórica, política y social que no se vincula en forma directa con la proximidad o vecindad “natural” que proponen las posturas neoliberales y progresistas citadas previamente.** Según A. Benedict, *“las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas”* dado que *“aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión”*. Si no fuera así, este autor señala la imposibilidad de explicar la vigencia de las naciones.

c. **Modelo nacional y popular**: América latina es un continente que peleó por patrias nacionales, “patrias grandes”, propias de grandes geografías y pueblos jóvenes. En este continente, el Estado Nacional fue constructor de sujetos sociales, tanto en proyectos que se propusieron el poblamiento (*“gobernar es poblar”*), como en proyectos que se propusieron dinamizar la economía e integrar al conjunto social (*“gobernar es dar trabajo”*). La Argentina, desde su primera constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes, y la presencia en los

territorios de “gobiernos municipales”. Sin embargo, un territorio extenso y con graves problemas de comunicación, así como el devenir histórico en cada región, dio lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaño y regímenes municipales. En algunos casos, los municipios fueron definidos tomando como centro la ciudad, por lo que hay provincias en las que *los municipios no son colindantes y el ámbito rural es provincial* (Córdoba y Neuquén, con territorio urbano y cinturón rural; o el caso de San Luis y Santa Cruz, donde los municipios sólo tienen jurisdicción sobre el territorio urbano) mientras que en otros casos la sumatoria de territorios de jurisdicción municipal es igual al territorio provincial (Buenos Aires). Asimismo, existen cuatro provincias donde la figura de “distrito” o “departamento” está asociada a “municipio” (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto pueden convivir más de un “municipio” con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias). En la provincia de Buenos Aires, el *modelo distrital*, abarcativo de todo el territorio, dio lugar a controversias de límites pero también a la posibilidad del *ejercicio de la solidaridad social*, dado que regiones prósperas han permitido el desarrollo y/o la subsistencia de territorios carenciados del mismo distrito. El distrito supone la declaración de una “ciudad cabecera”, lo que también ha traído problemas a la hora de postular que el resto de las ciudades del mismo distrito fueran administradas por “delegados”, del mismo tipo que las delegaciones de secciones urbanas en ciudades grandes. El enfoque nacional y popular, **por el que optamos**, reconoce esta historia y esta situación. Por esta razón, *no confunde la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior.*

El municipio autónomo, al que debemos arribar a partir de una estrategia de descentralización y autonomía creciente, se debe subordinar a un Estado soberano en el marco de una misma geografía, vinculándose a su continente a través de él. Según

Mario Meneghini, "El gobierno local alcanza su pleno desarrollo cuando es parte de una unidad de destino en lo universal". El proyecto local se liga, por historia, al destino provincial y nacional, por lo que deberán acrecentarse las convicciones referidas a que el desarrollo local es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental. En el mismo sentido, deberán acrecentarse los esfuerzos por defender instituciones regionales, tal como preanuncia el MERCOSUR.

La Plata, noviembre 2004.

Referencias bibliográficas

Anderson, Benedict (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, FCE, México.

Bernazza, Claudia: *Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad*, Subsecretaría de la Función Pública, IPAP, Programa de Formación para la Modernización del Estado, Subprograma de Apoyo a la Gestión Pública Municipal.

Borja, J. y Castells, M. (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, Madrid.

Coraggio, J. L. (1991): *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito. CIUDAD – SIAP.

Instituto Federal de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior (1998): *Nuevas visiones para los municipios*, Cuadernos del IFAM, Cuaderno 1, Marzo 1998.

Meneghini, Mario (1999): El municipio en la Comunidad Organizada, en Congreso de Filosofía y Metapolítica 50 años de la Comunidad Organizada, Disertaciones y documentos finales, Fundación Cultura et Labor, Buenos Aires, agosto 1999.

Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, Mimeo, 1995.

Uslenghi, A. (1996): Naturaleza Jurídica del Municipio según la Corte Suprema. Revista de Derecho Administrativo Nº 3, 1996.