

La situación del municipio en la provincia de Buenos Aires —crónica de una involución—

POR RICARDO PABLO RECA (*)

Sumario: I. Palabras previas.— II. Un inevitable cuestionamiento.— III. El lenguaje del desaliento.— IV. Algo sobre la ciudad.— V. Un sistema público predominante.— VI. Palabras finales.

Resumen: El presente trabajo trata sobre la constante involución del gobierno local en nuestra provincia. Con este objetivo formulamos una serie de interrogantes que intentan revelar algunos aspectos sustanciales exponentes de este injustificado atraso. Desarrollamos el tema de una manera coloquial y directa, esperando que esta modalidad permita al lector interiorizarse sobre esta situación. Esta grave omisión al explícito mandato constitucional afecta las políticas sobre nuestro territorio, el desenvolvimiento que en la actualidad le correspondería al municipio, como sujeto federal y responsable primario de nuestras necesidades comunitarias. Un panorama complejo que también afecta la relación dialógica entre ciudadano y autoridad estatal desatendiendo el inalienable *derecho a la ciudad*.

Palabras clave: municipio - involución - derecho a la ciudad.

The situation of the municipality in the province of Buenos Aires. Chronicle of an involution

Abstract: *This work is about the constant involution of the local government in our Province. With this objective, we formulate a series of questions that aims to reveal some of the substantial aspects exponentes of this unjustified delay. We develop the theme in a colloquial and direct way, hoping that this method allows the reader to know more about this situation. This serious omission to the explicit constitutional mandate, affects the policies on our territory, the development that at present would be appropriate for the municipality, as a federal subject and primary responsible for our community needs. A complex panorama that also affects the dialogic relationship between the citizen and the state authority, neglecting the inalienable right to the city.*

Keywords: *municipality - involution - right to the city.*

I. Palabras previas

Esta nueva entrega de la revista *Anales* me permite compartir con los distintos autores y el futuro lector algunas preguntas sustanciales vinculadas al tema del gobierno local de nuestra provincia de Buenos Aires.

Tan ajustado cometido se asienta en la reciente publicación del libro *Reflexiones sobre el régimen municipal bonaerense*, ocasión en la que reuní una serie de escritos, ensayos y charlas, que expuse durante estos últimos veinte años.

Por un momento, supuse que no tenía mucho más que decir que no fuera remitirme a lo ya desarrollado o, en todo caso, reciclar alguno de estos aportes con ligeras modificaciones.

Pero tal propósito competiría en equivalentes criterios con la referida edición; generando una prematura fatiga en la natural motivación que exigen este tipo de tareas.

(*) Prof. titular de Derecho Público Provincial y Municipal. Director del Instituto de Gestión Pública, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

La palabra tiene que gozar de buena salud, es decir, de una frescura que esté vinculada al asombro, a la denuncia o a la claridad de algo que se pretende observar, modificar o mejorar. De lo contrario, los ríos de frases se ofrecen como una letanía que poco inquietan la disposición del interesado.

Por eso, en esta convocatoria sólo insistiremos en algunos enunciados que reflejen la pavorosa situación de nuestra realidad local bonaerense. Con esta disposición nos detendremos preliminarmente en dos iniciativas que el año pasado han tomado estado público con singular repercusión.

Por un lado, *el Proyecto de la Policía Comunal* (1) (que fundía la letra del Poder Ejecutivo con la impronta del Frente Renovador) planteaba una organización preventiva para los municipios que tuvieran más de setenta mil habitantes, reproduciendo en escala federal la competencia local en el delicado campo de la seguridad.

Ahora bien, tan necesaria iniciativa ofrecía en su formulación distintas reservas respecto a su efectiva operatividad. Los cálculos más sensatos ponderaban su implementación una vez definidos los establecimientos formativos y los respectivos cursos de dos años. Sin perjuicio de otros datos, no menos prioritarios, como el uso y alcance de la portación de armas, las facultades de intervención de sus agentes, la integración de los cuadros con la policía bonaerense, y naturalmente su financiación.

Sobre este tema nos hemos referido con exhaustividad en una jornada organizada por el Colegio Público de Abogados y la Facultad de Derecho de Mar del Plata, muy poco antes que el intendente de esa localidad tuviera previsto el llamado a un plebiscito que finalmente no se concretó.

Se trata naturalmente de una *política de Estado*, cuyo análisis requiere un enfoque interdisciplinario que justifique la participación de todos los sectores interesados, contemplando los distintos factores asociados al tema.

Desde ya, la propuesta constituía un primer paso desde el momento que ubicaba en la agenda de las prioridades un área que no se podía soslayar e invitaba a sus perentorias respuestas. Pero no podemos con ello vivir en el terreno de los ensayos, que no hacen más que nutrir las polémicas que esgrimen las distintas fuerzas políticas, con indisimulable vocación electoral.

En fin, dicho esto con el propósito enunciativo que signa este trabajo, no parecía el proyecto la expresión de una reforma que permitiera reivindicar definitivamente el papel del municipio sobre estos temas, y menos aún, que promoviera el más inmediato anhelo de la ciudadanía sobre tan gravitante cuestión.

No bastará con la Jefatura del intendente, si el concepto de *mando* no responde a una estructura de pertenencia que esté ajena a la indefinición de los mandatos electivos y los personalismos que promueve; y sin una justicia local que también modifique sus competencias para integrar este nuevo esquema.

Varios artículos tendrían que haberse replanteado para dar luz a un cambio tan sustancial, que montado sobre el histórico instituto del *poder de policía de seguridad e higiene*, pudiera reflejar estas nuevas exigencias y misiones en el presente contexto local.

El primer dato de ese relevamiento debería dar cuenta de nuestro anquilosado régimen municipal y favorecer la conciencia que cualquier actualización (más allá de la urgencia que la incite) tendrá el condicionamiento de esta patología irreversible.

Un panorama que expone, una vez más, las severas dificultades de articular modernas e inaplazables funciones con estructuras organizacionales vetustas, forzando una realidad institucional imposibilitada de otorgar soluciones de fondo.

(1) Nota del autor. Finalmente, ante la imposibilidad de traducir legislativamente el tema en estudio, el gobernador dictó el decreto 373/2014 por el cual se delega en el Ministerio de Seguridad los aspectos organizativos y funcionales de las Unidades de Policía de Prevención local, dilatando, en nombre de la emergencia, el análisis y tratamiento de tan sensible e imperiosa cuestión.

En el mismo orden de ideas, si bien con menor premura, también se presentó un *proyecto sobre la necesidad de limitar la reelección indefinida de los intendentes de nuestra provincia*. Esta indispensable cuestión se ofrecía con la fuerza de una originalidad que, sin duda, reflejaba nuestra aletargada vocación republicana.

Efectivamente, hace más de veinte años que nuestros constituyentes definieron al gobierno local como un nuevo sujeto federal en el esquema de representatividad pública que presume nuestro sistema de gobierno. La hermenéutica del artículo 123 debe interpretarse con la letra y espíritu del artículo 5º, es decir, asumiendo al *municipio autónomo* como un inexcusable actor de nuestra garantía federal.

Fue por ese mismo período que nuestra Constitución Nacional y la provincial establecieron una sola reelección, emulando los plazos del mandato (4 años), como una definitiva consagración. Esta pauta fundacional nos indica el criterio predominante que debería ser incorporado sin más por los municipios, como responsables primarios de un mismo orden jurídico institucional.

Pero no nos debería llamar la atención, porque esta tendencia por la reelección indefinida (propia de las provincias más rancias como La Rioja) ha sobrevivido con una deliberada complacencia hasta asumir la forma semántica de “*barones*” o “*caciques*”, como se suele denominar en la jerga comunicacional a los titulares del departamento ejecutivo de los municipios del Conurbano.

Aún más, con naturalidad observamos que esta alta función se declina definitiva o temporariamente para asumir distintos cargos en otras jurisdicciones (secretarías, ministerios, etc.), creyendo que esta honrosa representación, que se consagra en una fórmula unipersonal y goza de la legitimidad de la ciudadanía, pudiera alternarse como si fuera un derecho más, de los contemplados en el régimen de empleo de nuestra administración pública.

Como intentamos señalar en estos ejemplos, ninguna modificación estructural se presenta bajo el horizonte de estas ofertas. Mientras tanto, los dirigentes reiteran sus diagnósticos como si dieciséis millones de habitantes fuéramos sólo espectadores de un modelo inexplicable.

II. Un inevitable cuestionamiento

Así estamos, en este vertiginoso siglo XXI y cuatro lustros después de nuestra reforma constitucional nos encontramos ante una madeja de insinuaciones, que evita pronunciarse sobre algunas de las siguientes preguntas:

Deberíamos cavilar por qué ningún protagonista, se ha manifestado para explicar las razones sobre esta insólita claudicación constituyente, que omitió —en un hecho de una irregularidad manifiesta— reformar el capítulo sexto de nuestra Constitución bonaerense.

Nada se ha escrito ni dicho sobre la cuestión, fortaleciendo una conjetura que se desvía en múltiples e inoperantes matices. Tampoco se conoce que un conjunto de intendentes hayan interpuesto un *amparo por omisión constitucional*; voluntad que hubiera permitido a la Suprema Corte de Justicia manifestarse al respecto.

Como sabemos, 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 oscuro 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 estudioso de la materia debería iniciar sus investigaciones, profundizando los hechos y antecedentes que han conformado este inconcebible *pecado original*.

Otra cuestión que debería avergonzarnos, es 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.

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 quehacer 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*.

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* (v.gr., 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 tomando como eje una cabecera, 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.

Sólo 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.

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.

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 Seguí, City Bell, Gorina, José Hernández, José Melchor Romero, La Cumbre, Lisandro Olmos, Los Hornos, Manuel B. Gonnet, Ringuet, 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*: Banfield, 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.

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 (v.gr., 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 iniciativas, 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.

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.

Ya nos hemos referido al tema en diversas instancias, 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.

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 con 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.

Como lo desarrolláramos en un trabajo específico (año 2002), 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.

III. El lenguaje del desaliento

Como se puede observar, hemos decidido escribir esta ligera sinopsis, sin citas, referencias doctrinarias o ejemplos contemplados en otras legislaciones.

No nos guía otra motivación, que contribuir con un lenguaje llano y directo que permita ser leído por cualquier interesado.

Sabemos que ello corre el riesgo de acotar contenidos y de alguna manera transitar un estilo que pueda señalarse como insinuante o insatisfactorio. Pero este propósito intenta a su vez, revelar el profundo desaliento que genera esta involución sin descanso.

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 indignación 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 tal mentada “*aldea global*”; si quien está llamado a cumplir sus alcances, no puede garantizar la participación, el control, ni la descentralización.

¿Cómo puede una ley constituirse en un mero enunciado, con una apariencia de legalidad que desautoriza su propia razón de ser y burocratiza sus finalidades?

¿A qué se debe la pobreza conceptual con que denominamos el AMBA, que sólo parece adquirir su jerarquía, cuando se manipula su densidad demográfica para vertebrar el destino del país?

Por cierto, si compartiéramos un simposio con especialistas de otras provincias, cuyas voces se refirieran a las muchas particularidades que en todo el país ofrece nuestro derecho público local analizaríamos la naturaleza sociológica del municipio, su poder constituyente, sus nuevas competencias, sus recursos y coparticipación, su asociativismo y regiones.

En fin, constataríamos la forma en que se fortaleció sobre nuestro territorio la decisiva letra constitucional, al consagrar en sus respectivas Cartas la plena autonomía local.

¿Qué podríamos decir desde nuestra Buenos Aires a estos autores y estudiosos?

¿Qué podríamos rescatar en esta materia, que no sea nuestro anquilosamiento institucional y la absorbente intromisión del gobierno provincial?

Acaso es necesario enfatizar, que el municipio es el inexcusable ámbito de una comunidad que en su organización refleja su historia, idiosincrasia y destino.

Que esa vecindad es el sustento vívido y material de su existencia y por ende debe intervenir en su gobierno, como expresión del más hondo y sentido ejercicio de pertenencia.

Que esa participación, entre otros cometidos, debe manifestarse:

En el ámbito representativo de su poder constituyente.

En la consagración de sus instituciones.

En la plena jurisdicción de su territorio.

En el cuidado y desarrollo urbano-ambiental.

En la preservación de su patrimonio cultural y edilicio.

En sus reglas y procedimientos electorales.

En los organismos locales o regionales que fiscalizan sus cuentas.

En su capacidad de asociarse con otros municipios o contraer empréstitos.

En definitiva, en el primigenio e insustituible “*derecho a la ciudad*”.

IV. Algo sobre la ciudad

Parece innecesario recordar, que la ciudad es el origen de nuestra filosofía (Grecia), de nuestro poder expansivo y fundante (Roma), de la contrarrevolución a los sistemas de señorío dominante (Feudalismo), el espacio de la desacralización de lo divino (Renacimiento), la cuna de la racionalización (Ilustración), la máquina a vapor (Industrialismo) o la aldea de la globalización.

La ciudad es el monasterio o el príncipe, el genio o la burguesía, el señor o el proletario.

Todos los fenómenos de nuestra civilización se han producido en su seno, en sus calles, en sus torres amuralladas, en las puertas de los jardines reales, o en sus suburbios.

Nuestra historia no escapa —aun tardíamente— a esta inexorable razón; la tensa conformación como país, fue antes que nada una disputa de ciudades, desarrolladas por nuestras comunidades autóctonas e impulsadas al poder por el virreinato y las luchas de la emancipación.

La propia Ciudad de Buenos Aires, fue la protagonista de un trabajoso consenso que se materializó recién en 1880, en un proceso largo y sincopado de siete décadas desde nuestro Cabildo Abierto.

Lo aludido no es un dato pretencioso; es una referencia insoslayable para asumir una realidad socio-cultural, morfológica, territorial y política, imbuida de un sentido de pertenencia e identidad, donde se desarrollan todas las actividades y aspiraciones de sus habitantes.

Pero esa ciudad, para ser denominada tal, exige una vocación autosuficiente; capaz de prestar los servicios esenciales, de planear su territorio, de financiar sus recursos, de favorecer la integración social, de garantizar sus espacios públicos (verdes, recreativos, circulatorios) de afianzar su singularidad, de resguardar su identidad, de generar un desarrollo sustentable y una calidad de vida digna.

No es la declaración de una ley la que determina su condición, sino el reconocimiento a su naturaleza preexistente.

Pero esta afirmación encuentra en la actualidad un llamativo desfasaje.

Nos referimos a la crisis estructural que afecta con matices a todas las urbes. A esa explosión que supuso la aparición de las megalópolis, como hito inevitable de la definitiva conversión urbana; al fenómeno de la globalización, que nos des-referencia con su dinámica financiera y comunicacional; a la deconstrucción que propugna el posmodernismo con sus “no-lugares” y la celebración volátil del presente; o a este mundo que se congrega en bloques, desinhibiendo el concepto de soberanía para regionalizar sus intereses y competitividad.

Una inestabilidad epocal que relativiza todos los valores con la fuerza de una tensión irrevocable, como si el pasado que construye nuestra personalidad colectiva, fuera sólo el reposo nostálgico que nos deja la emoción.

Ahora bien, debemos admitir que estos fenómenos que nos condicionan y sobrevuelan, se vuelcan sobre nosotros con distintos alcances y nos impregnan culturalmente, incitando una forma de *individualismo*, frente a este vertiginoso escenario.

V. 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 (al que podríamos denominar “feudalismo posmoderno”) 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.

Nos despoja de la ciudad, de su ágora, de su fraternidad, de su compromiso y nos repliega en los barrios cerrados, en los ciberespacios, en los “*homo-videns*”, en los shoppings, o en una cotidianeidad que se presenta imprevisible y fragmentada.

¿Dónde está la ciudad?, nos preguntamos.

No se trata de lucirnos en un inventario que poco agregaría a lo conocido por todos, sino acercar un criterio conductor que nos permita compartir su sentido.

Una ciudad es territorio, comunidad y gobierno; pero es también su singularidad productiva y su identidad patrimonial.

Singularidad como el rasgo predominante de su quehacer, de su definida competitividad (turística, agropecuaria, industrial, de servicios, etc.). *Identidad* en su trazado, en su conjunto arquitectónico, en su trama, en sus bulevares, en sus plazas y café, en las huellas del tiempo, en las cicatrices de su evolución, en el resguardo de su historia; en un hoy que, como la vida, preserve los rastros del que fuimos.

Naturalmente, no basta con catalogar con apremio fachadas, residencias y manuscritos para su inmolación escenográfica o para el testimonio de un grupo de eruditos.

La preservación es inmanente, es el cuidado de nuestro yo colectivo y transgeneracional. Son los ámbitos culturales tangibles o intangibles, que nos enorgullecen y proyectan con la imperceptible vocación de aquello que nos pertenece y contiene. Una puesta en valor que toma diversas formas y se conecta con la actualidad en una interacción vívida y contagiosa.

Esta genuinidad sólo puede proveerla la ciudad.

VI. Palabras finales

Sin embargo, ninguna de estas apreciaciones es considerada. Por el contrario, en distintas jornadas y congresos donde se aborda la situación del municipio bonaerense, algunos funcionarios con tono

complaciente, dicen coincidir con los postulados de la *Escuela Municipalista de La Plata* y apelan a principios generales, como si se tratara de una añeja partitura.

Con ello dan a entender un conocimiento que homologa su pragmática e interesada mirada; poniendo de manifiesto una actitud, que poco ayuda al intercambio de ideas, a una seria confrontación de posiciones o a una perspectiva amplia y definida sobre las cuestiones en tratamiento.

Se desvirtúa así el análisis de quienes tienen el deber de afianzar y mejorar la calidad del debate político y en su defecto, sólo se exponen insinuaciones y promesas, con el único objetivo de dilatar el reclamo hasta un próximo encuentro.

Esta *crisis de la argumentación pública*, está en íntima relación con la fragilidad de los vínculos entre ciudadanos y autoridad estatal, favoreciendo una modalidad pulsiva, que se manifiesta como una de las formas de ejercicio del poder.

Característica que va unida a la ausencia de ejemplaridad, a los inconsistentes recursos expositivos y a una multiforme manera de recrear lo dicho, encontrando en ello nuevas y variadas interpretaciones. *Banalización de la palabra* que describe este tiempo y significa por mucho, uno de los síntomas más constatables de nuestro comportamiento democrático.

Basta con observar la insuficiencia de los debates públicos, las apremiadas sesiones parlamentarias o colegiadas, los anuncios incumplidos, y una especie de espectáculo, *que sólo concibe lo que se ve*, como la única fuerza fundante de la acción.

El ciudadano pareciera que ha dejado de creer y lejos está de entablar un acercamiento dialógico, que no sea bajo las circunstancias de una eventual judicialización o alguna forma corporativa o mediática de presión.

En esta tendencia, es difícil cuando no imposible, abrir una brecha reflexiva que se desvele por dar vida a lo que todavía no lo tiene o aspire a liberar institucionalmente aquello que se presenta compacto y aferrado.

Ante esta situación, lo más decisivo para promover ciudadanía e intensificar las relaciones humanas, es la vinculación cercana, tangible y definida con la *cosa pública*, para que esa articulación fluya y se consolide en el tiempo con la naturalidad de un hábito.

Sin duda, es en el gobierno local autónomo donde se encontrará la matriz para reactivar esta energía colectiva adormecida.

Es en su ámbito donde se discutirán los límites del desarrollo, las frecuencias y recorridos del transporte público, su seguridad, su código de edificación, su zonificación y los usos asignados, los espacios públicos, el emplazamiento de sus barrios privados, su patrimonio urbano, forestal o paisajístico, entre otros temas.

En ese compromiso, en ese relevamiento, en ese *pensar lo público*; nos encontraremos con asociaciones, clubes e infinidad de rincones que nos ofrecerán sus relatos y vivencias.

De esto estamos hablando; de la necesidad que la relación entre ciudadano y autoridad pública disminuya su distancia y volatilidad; que su fuerza se conjugue desde una integridad territorial propia y común, que permita en la escala más palpable y definida, una cohesión entre el gobierno democrático y la calidad que lo sustenta.

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. ♦

Fecha de recepción: 28-03-2015

Fecha de aceptación: 18-09-2015