

Comunidad local y municipio.

Valenzuela, E. (1)

Municipality and local community.

Abstract

In the municipal law of Argentine and Europe there is a confusion very widespread between “municipality” and “local community”. This confusion has brought as a result that the local community has stopped to be seen as it really is: something natural like families and other kinds of human groups with own life, as a biological entity, in sum as an organic-natural group with a self power quota for own government and to solve its own problems and needs.

This situation has a directly connected relation with the municipal extension of territory and it is a common topic for the municipal doctrine.

But the fact that the provinces of “Mendoza”, “Buenos Aires” and “La Rioja” adopt in their constitutions the Departmental-Municipal system prevents to their local communities the exercise of their autonomy in relation to their own municipal system and with all type of national and international governmental level.

This system of dependency is contrary to the advance and development of each local community because to solve their problems each community depends on the decisions adopted by the single municipal government, that centralize the promulgation and application of legal norms for the entire municipal department.

Key words: local community, municipality, own government, legal regime.

Resumen

En el derecho municipal argentino y europeo hay una confusión muy difundida entre los términos “municipio” y “comunidad local”. Esta confusión ha traído como consecuencia que se deje de ver a la comunidad local como lo que realmente es: algo natural, un conjunto de personas, familias y grupos humanos con vida propia, como una entidad biológica, en suma, como un conjunto orgánico-natural con una cuota de poder propio para autogobernarse y resolver sus problemas y necesidades.

Esta situación tiene directa relación con el problema de la extensión territorial de los municipios y es un tema recurrentemente abordado por la doctrina municipalista. Es que el municipio se debería corresponder con ese concreto grupo humano asentado en un concreto territorio.

Pero el hecho de que las provincias de Mendoza, Buenos Aires y La Rioja adopten en sus constituciones el sistema del Municipio Departamento impide a cada una de sus comunidades locales a excepción de las villas cabeceras, el ejercicio de su autonomía tanto en relación con su propio sistema municipal, como en relación a los otros municipios y con todo tipo de nivel gubernamental, nacional o internacional.

Este sistema de dependencia es contrario al desarrollo y avance de cada una de las comunidades locales que, para solucionar sus propios problemas, dependen de las decisiones tomadas por el único gobierno municipal que centraliza el dictado y aplicación de las normas jurídicas de todas las comunidades locales que integran el tipo de municipio-departamento.

Palabras Claves: Comunidad Local, Municipio, Autogobierno, Régimen Legal.

(1) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Nacional de La Rioja, e-mail: valenzuela_edgardo@hotmail.com>

Introducción

A pesar de que el pensamiento fragmentado y mecanicista, base de la modernidad, nos impide percibir claramente cuál es la relación entre comunidad local y municipio, gran parte de la doctrina municipalista considera que la autonomía municipal tiene su origen en la comunidad local.

Prima facie, hay que apuntar a que el asunto ha sido discutido tenaz y largamente en la doctrina municipal, iluminando, eso sí, distintos matices de la institución comunal. El problema teórico es: ¿el municipio es una institución natural, fruto de la sociabilidad humana, producto del carácter gregario y político del hombre?, o ¿es un producto artificial creado por la ley, donde la voluntad del legislador decide arbitrariamente sobre el quantum de poder de la comunidad local?

Lo decisivo en la cuestión planteada, considerándola desde el enfoque de este trabajo, es el problema de la extensión territorial de los municipios en la República Argentina. Esta situación afecta fuertemente en numerosos asentamientos poblacionales donde anticuadas disposiciones legales impiden a los vecinos acceder al autogobierno municipal, fruto de su propia autonomía. Si bien esa facultad es inherente a toda comunidad organizada, y está regulada en la Constitución Nacional (art. 123°), las leyes locales impiden a los vecinos ejercer sus derechos, que por naturaleza son anteriores a la creación del Estado Municipal. La dura lucha planteada en torno a este tema, no es una cuestión reciente sino que, por el contrario, es un asunto recurrente desde los comienzos de la civilización, es decir, desde que el hombre se asentó en un territorio, surgió claramente el problema del ejercicio centralizado o descentralizado del poder.

La cuestión del territorio o la cuestión territorial de los municipios, configura el espacio físico del municipio donde se asienta la población y donde ejerce sus funciones el poder político. A los efectos de considerar el problema planteado, comenzaremos por indagar qué se entiende por comunidad local.

Concepto de “comunidad local”

El primer escenario donde se da nuestra vida social es la comunidad local. El hombre como individuo es limitado; tal limitación le hace inevitable la ayuda y cooperación de los demás hombres. Por ello las personas tienen necesidad de la comunidad; la comunidad es el único modo de existencia real de la persona; fuera de ella es una bestia o un dios, en frase de Aristóteles.

La comunidad al igual que la nación es, primordialmente, un lazo de parentesco espiritual, una forma de sociabilidad, un ligamen entre individuos que reconocen una serie de factores comunes en la ascendencia.

Del mismo modo, la comunidad no es más que un hecho social, pero no una institución sujeto de derecho.

Es un conglomerado semejante al pueblo, aunque con caracteres comunes más fuertes, con una filiación biológica y cultural mucho más arraigada. La comunidad local, análogamente a la nación, tiene un sentido ético-social: es una comunidad humana en el hecho del nacimiento y de la ascendencia, con todas sus connotaciones: Nacimiento a la vida de la razón y a las actividades de la civilización, linaje en las tradiciones familiares, formación social y jurídica, herencia cultural, conceptos y maneras comunes, recuerdos, sufrimientos, aspiraciones, esperanzas, prejuicios y resentimientos.

La comunidad, al igual que todo ente autónomo, posee una estructura cuya unidad no es el producto de una adición o suma de elementos, sino un conjunto que, al surgir espontáneamente, posee todos los caracteres de una totalidad orgánica. Según Tönnies la comunidad es un tipo de asociación en la cual predomina la voluntad natural. Es una organización social natural que parte de la sociabilidad del hombre. Por ello las relaciones comunitarias son, en general, de ligamen afectivo, personal, clánico, familiar, tribal, hasta nacional o nacionalista. En la comunidad los hombres se tratan unos a otros como fines en sí. Es el tipo de organización social cuyos miembros se unen para participar en objetivos comunes. Prima lo espontáneo sobre lo reflexivo, lo orgánico y natural sobre lo mecánico. Sus miembros se sienten incluidos en la comunidad sin haber tomado previamente esa decisión; esto es, la comunidad les precede con carácter originario, según lo explica Bidart Campos. Como ejemplos tenemos la familia, la nación, la comunidad religiosa, etc.

El vínculo no es inconsciente, al contrario, es natural o espontáneo ya que sus integrantes se hallan ligados por simpatía, por afinidad o pertenencia al ente social. Tienen objetivos que trascienden a los particulares. El interés del individuo se identifica con los intereses del conjunto.

Sabemos por experiencia que la mayoría de las relaciones que se forman entre los seres humanos son de esta naturaleza ya sea por el parentesco o amistad. Es decir, los individuos estamos ligados entre nosotros por una red de interdependencia mutua que influye en todos los aspectos de la vida, desde la familia hasta el trabajo y también las actividades recreativas y culturales. Las normas que se forman en este tipo de relaciones son corrientemente tácitas, mutuas, informales y a menudo de naturaleza ambigua.

En otras palabras, la comunidad es el conjunto de personas viviendo y evolucionando en relación de vecindad con características comunes y distintas las unas de las otras. La comunidad aporta, además, una diversidad que, si no es excluyente, es enriquecedora y ayuda a construir un mundo diverso, tolerante y solidario.

El sociólogo alemán Ferdinand Tönnies fue quien elaboró el tipo ideal de comunidad que, según su pensamiento, se presenta en tres formas: por placer, por hábito y por memoria. En estas tres formas se apoya la división clásica de las comunidades: comunidad de sangre (la más natural y primitiva, de origen biológico, como la tribu, la familia o el clan), comunidades de lugar (cuyo origen es la vecindad) y comunidades de espíritu (su origen es la amistad, la tradición y la cohesión de espíritu o de ideología). Tönnies generó lo que se entiende como el más famoso concepto de la sociología moderna, esto es, la diferencia entre lo que denominó "Gemeinschaft (comunidad) y "Gesellschaft (sociedad).

Todos los grandes pensadores sociales de fines del siglo XIX: Henry Maine, Max Weber, Émile Durkheim y Georg Simmel, tomaron como base para sus estudios este famoso concepto.

Según Max Weber los miembros de una comunidad se sienten partes constitutivas de un todo, formando un nosotros. Esa experiencia, o sentido de ser miembro de una comunidad es según Max Scheler, radicalmente originaria; quiere decir que, es una evidencia "a priori". Para MacIver, la comunidad presupone una vida en colectividad, que desarrolla en los hombres caracteres comunes; es una real vida en común, que no persigue propósitos específicos.

En la comunidad, expresa Legaz y Lacambra, predomina el sentido de subordinación e integración en un todo superior. Para Berdiaeff, la comunidad es un organismo, mientras la sociedad es una organización. Legón nos dice que hay que distinguir entre comunión como algo apetecible a todos, y la asociación como concurso voluntario de los esfuerzos enderezados al objetivo común.

A nuestro entender, cualquiera de las categorías de comunidades indicadas por Tönnies, o todas ellas en conjunto, pueden dar origen a la comunidad local. Sin embargo, a los efectos jurídicos de esta propuesta, nos referimos a grupos de personas que viven cercanas unas de otras en un espacio físico o geográfico, que se encuentran unidas por distintos lazos, ya sea: de vecindad, de familia, religión o espirituales y que tienen necesidades, intereses y fines comunes. Nos referimos a la comunidad local. El término comunidad, como se ha dicho, sugiere que sus miembros tienen relaciones interpersonales entre sí: experiencias, valores y/o intereses compartidos, pueden interactuar unos con otros y se preocupan por el bienestar mutuo y colectivo. Los lazos interpersonales en un área local permiten compartir proyectos y recursos entre la gente implicada; prestar atención a quienes tienen cerca y prevenir accidentes, aumentar el bienestar y la seguridad de los miembros.

La vida cotidiana, la que se construye todos los días, en el pueblo, el distrito, la ciudad, grande o pequeña, plantea el desafío de buscar los cauces institucionales de la vida en

común, pero esta debe ser siempre local y posibilitar al individuo el ser protagonista de la relación de poder público, sea como ciudadano, habitante, usuario, consumidor, contribuyente o vecino. Es verdad que la instancia local de poder necesita de un modelo adecuado de organización institucional que permita crear los modos y formas de participación local del poder. Pero, está claro que no basta la ley como factor de unión de las personas y sus familias. La ley necesita de otros factores o elementos para que pueda resultar eficaz.

Por esos motivos la autonomía que es propia de la comunidad local, necesita de un espacio físico, económico, comercial, industrial, productivo y turístico que permita su autonomía.

Se requerirá, además, de un órgano de naturaleza política elegido democráticamente, que permita el reconocimiento de los intereses comunes, con atribución de potestad normativa política, que posibilite el desenvolvimiento del autogobierno local.

La comunidad local puede ser considerada como un sistema biológico y orgánico que configura una red dinámica de muchos agentes actuando en paralelo constantemente y reaccionando a lo que otros agentes están haciendo. En otras palabras, podemos considerar a la comunidad local como un sistema compuesto por agentes interactuantes descritos en términos de normas o modelos. Estos agentes, personas físicas o jurídicas, se adaptan a la comunidad en donde viven y a su entorno, en base a su experiencia, y pueden cambiar sus reglas o normas de convivencia.

La comunidad local como producto histórico-cultural

Se vincula al municipio con el grado de autonomía (o quantum de poder propio) que tenga la comunidad local para atender y resolver sus problemas de índole local sin injerencias o tutorías. A esa comunidad primaria se le debe el reconocimiento jurídico por parte de la ley. Los autores le dan extrema importancia a la necesidad de establecer con fidelidad la naturaleza del municipio porque esto tiene que ver con el tipo de decisiones que se tomen en ese ámbito, la participación popular que allí se desarrolle y en definitiva el tipo de paradigma que guía, aún inconscientemente, las acciones de los hombres.

Consideramos a la comunidad local como un producto histórico, pero no natural, como lo indican equivocadamente, a nuestro entender, los diferentes municipalistas a los que luego haremos referencia. Esto se debe a que hubo un momento en el devenir humano en que las poblaciones empezaron a arraigarse en un espacio geográfico y natural. Este modelo de convivencia se fue desplegando en un proceso que abarcó distintas épocas y diversos lugares hasta comprender casi la totalidad de la humanidad.

Ello es así pues, durante miles de años, la mayor parte del desarrollo del hombre en el planeta, la naturaleza de su convivencia fue nómada; las actividades principales eran la caza, la pesca y la recolección de frutos. Sin embargo, en cuanto el ser humano cambió sus modelos de subsistencia, apareció la denominada “revolución agrícola”, que, como veremos, tardó miles de años en desplegarse. Esto es lo que sostiene, ya en la década de los ochenta, el futurólogo Alvin Toffler en su reconocida obra “La tercera ola”, donde nos dice que la humanidad ha pasado por tres olas tecnológicas. La primera ola fue la agrícola; la segunda, la industrial y la tercera, la era informática. Anunciaba que la tercera ola sería tan trascendente como las dos olas anteriores: la agrícola y la industrial.

Cuando el hombre se estableció en un territorio determinado de forma más o menos permanente, apareció la agricultura. Una de sus consecuencias fue que la comunidad local nació en dichos lugares de forma espontánea y autónoma, por lo que el gobierno de la comunidad local emergió de manera natural, como necesidad impuesta por la propia convivencia.

A partir de ese momento, la humanidad estuvo constituida por aquella parte del orbe donde la gente cultivaba el suelo y comenzaba a construir ciudades, que dieron origen a la civilización pero, por otra parte, perduraba aquella otra, la más grande, donde aún persistían las sociedades primitivas. En estas últimas los humanos siguieron por un tiempo su naturaleza nómada subsistiendo mediante la caza, la pesca y el forraje. Fue en los lugares en que apareció la agricultura donde surgió la civilización y la necesidad de un gobierno comunitario y, por eso, ciertas regiones del planeta fueron los primeros focos de cultura y educación: mesopotamia, el valle del Nilo, China, India, el centro de México, las costas del Perú, Grecia y Roma.

En esos lugares surgieron las primeras comunidades estables, principalmente debido a que el ser humano es por naturaleza una criatura social, cuyos estímulos y sentimientos básicos lo llevan a establecer normas morales que lo unen a sus congéneres y lo llevan a formar comunidades. Francis Fukuyama, politólogo estadounidense, afirma que uno de los planteos intelectuales más importantes e interesantes de nuestra época es la consideración de que el orden social es consecuencia de la propia organización que se dan a sí mismos grupos de personas descentralizadas. Se debe tener en cuenta que el estado natural del hombre no es “la guerra de todos contra todos”, según el pensamiento que erradamente sostuvo Thomas Hobbes, sino que el ser humano es por naturaleza una criatura social, y esa sociabilidad le permite crear y diseñar distintas formas de cooperación con sus semejantes.

La idea del egoísmo como motor del progreso y de la competencia como algo natural fue propiciada por el pensamiento liberal. Adam Smith, en economía, y Bentham en filosofía consideraban, sin fundamento científico de ningún tipo, que la competencia y la búsqueda del placer eran las bases legítimas de la sociedad moderna.

Por el contrario, sabemos por numerosos estudios, que nuestros antepasados directos fueron monógamos, y de la misma manera que los gibones, formaban parejas macho-hembra, y fue así como apareció la familia nuclear como forma de incrementar el triunfo reproductivo. Estas características habrían evitado la competencia dentro del grupo. En los sistemas en que las hembras eligen, ser aceptable como compañero implica que los machos deben ser hábiles en el galanteo, mostrarse dispuestos a compartir comida y cuidar a las crías; en definitiva, ser solidarios. Por ello, los prehumanos eligieron el camino del apoyo y la cooperación recíproca y no el de la competencia para sobrevivir y desarrollarse.

Según Humberto Maturana la conducta solidaria, en los primeros primates, debe haber sido un rasgo dominante de la relación materno-infantil mantenida en la vida adulta. Esta característica se prolongó y extendió en los primeros humanos. La prolongación de la dinámica emocional en el tiempo implica la aceptación del otro en relaciones de mutua confianza y cercanía corporal. Por ello los seres humanos somos cooperadores y solidarios, sujetos al amor durante toda la vida.

Pero, si persistimos en la enseñanza de que el egoísmo es el motor de la evolución, retroalimentaremos la idea en nuestra conducta, considerándonos como una cultura y sociedad egoístas.

Este pensamiento repercute en nuestras relaciones, tanto individuales y comunitarias, como también en nuestro comportamiento con la naturaleza al considerar que los recursos naturales del planeta se encuentran a nuestra exclusiva disposición.

En política se toma el egoísmo y la competencia como algo natural, reforzando la improductiva lógica binaria oficialismo-oposición, que transforma los órganos legislativos en entes inoperantes e ineficaces para la solución de los problemas de la sociedad toda.

Por último, consideramos la existencia de un pensamiento propio de tipo geocultural, por la unidad irreductible que existe entre geografía, hábitat o espacio de un lugar. Como consecuencia de las necesidades que naturalmente aparecen en toda relación comunitaria, surge un pensamiento que ayuda a dar solución a los problemas de quienes allí habitan. Porque, además, no hay cultura sin ubicación en el espacio, de allí que pensamos que: una cultura no es una totalidad rígida y abstracta, sino que comprende además una estrategia para vivir, sentir y pensar.

Por ello, toda cultura supone un suelo y una comunidad en el que obligadamente se habita. Y habitar un lugar significa que no se puede ser indiferente ante lo que allí ocurre, por lo que los vecinos deben tener decisión y gobierno sobre lo que les pasa; a todas esas acciones las llamamos autonomía.

El instinto social del hombre

Toda persona tiene necesidad de la comunidad y la comunidad es el único modo de existencia real de la persona. Viene al caso la famosa frase de Aristóteles, quien nos dice que fuera de la comunidad el hombre es un dios o una bestia. El estagirita define al hombre como un ser naturalmente sociable, como un animal social o político. Por eso expresa, en la “Ética eudemiana”, que el hombre no se junta, macho y hembra, al azar, sino porque el hombre desea asociarse con quienes tienen con él una afinidad o simpatía, y así, la familia humana es ya una forma de comunidad, de justicia y amistad. Una prueba decisiva la encuentra Aristóteles en el hecho de que el hombre es el único animal que posee el sentimiento del bien y del mal, que posee razón y es el único que disfruta el lenguaje para comunicarse. La comunicabilidad y expresión de los sentimientos son el asiento de la vida social, que suponen ya una auténtica comunidad o participación común en algo superior a cualquier otra asociación animal, reuniendo a los individuos en orden a una obra extrínseca común.

Hay un texto muy interesante de Santo Tomás, en su libro “De Regimine Principum”, que expresa con sencillez el sentimiento de sociabilidad humana. El Doctor Angélico puntualiza que: Si el hombre debiese vivir solo, como muchos animales, no necesitaría de nadie que lo dirigiese a un fin, sino que cada cual sería para sí mismo su propio rey bajo la autoridad de Dios, rey supremo, en cuanto se dirigiría a sí mismo en sus actos por medio de la luz de la razón que le ha dado el Creador. Pero es natural al hombre el ser animal social y político, y ha de vivir en comunidad, a diferencia de los otros animales; cosa que la misma necesidad natural pone de manifiesto. [...] No siendo, pues posible que un solo hombre alcance por sí mismo todos estos conocimientos, es necesario que el hombre viva en comunidad, y que el uno ayude al otro, ocupándose cada cual en su respectiva tarea [...] Declárase lo mismo con mucha evidencia por la facultad propia del hombre que es hablar, por lo cual puede comunicar a los demás todo su pensamiento....

Por eso nos dice Gómez Arboleya que: el hombre está destinado a la sociedad civil; necesita de ella ontológica y éticamente [...] Solo, perecería, porque su ser, que todo lo puede, no es capaz ab initio de nada.

Con diferentes términos, pero en un mismo sentido, se afirma que la sociabilidad no solo es connatural al hombre, o sea, propia de su naturaleza biosíquica, sino también constitutiva del ser humano. No algo añadido o agregado, algo que viene después, sino algo que le es propio e inherente a su ser.

Por ello consideramos que el ser humano es sociable por naturaleza, que lo natural en el hombre es su espíritu gregario, su convivencia en comunidad, su sociabilidad pues esta condición o característica del ser humano ha sido persistente desde su aparición como especie en la tierra.

El hombre es un ser gregario por naturaleza; y esta naturaleza dio origen a la comunidad y con ella a su desarrollo histórico. Es gregario porque necesita del concurso y colaboración de los demás para satisfacer sus necesidades y desarrollarse moral e intelectualmente. A la humanidad, como característica de nuestra especie, la engendra la vida en comunidad, en un estar ahí, de allí nacen la sociedad y una cultura ajustada a su condición emocional y racional. El ser humano es la sustancia básica donde descansan todas las estructuras sociales, como también su realidad plural.

El estado natural del hombre no es el aislamiento sino solo un punto de abstracción intelectual. Lo natural es el grupo, la comunidad. Es el devenir humano en la historia de la humanidad el causante de las instituciones colectivas. Por eso insistimos en que la sociabilidad es un carácter esencial de la persona, una dimensión ontológica de la naturaleza humana. El hecho de la convivencia no es un dato secundario sino que, por el contrario, es primario y se da con la persona misma. La sociabilidad no es algo añadido a los hombres en el transcurso de la historia, fruto de un pacto accidental, como indican los contractualistas que, a nuestro entender, siguen, a su vez, el pensamiento de los antiguos sofistas griegos. Es evidente que en lo concreto no hallamos personas o familias aparte de la comunidad, ni comunidad aparte de las personas, solo hay seres humanos en comunidad, habitando en un lugar, en un estar aquí y ahora.

Lo político forma parte de la naturaleza humana

Entendemos que también el aspecto político conforma la esencia o naturaleza del hombre. Una vez que se ha predicado la sociabilidad del hombre, la necesidad de la vida en común, surge sin más y de manera natural la politicidad. Es la tendencia innata, constitutiva del ser humano, dar organización a esa convivencia, organización que desde los griegos hemos llamado política. Consideramos que este rasgo principal de la naturaleza humana es una característica distintiva que se ha dado desde el inicio de la especie humana. Pasamos más del 99,99 % de nuestra existencia como cazadores recolectores en ambientes del Pleistoceno y nos adaptamos a ellos. Si bien los cazadores-recolectores son extraordinariamente igualitarios y tienen pocas divisiones sociales en comparación con las poblaciones actuales, como las de los San o los aborígenes australianos, desde tiempos inmemoriales, un líder del grupo decide sobre los más importantes aspectos de la vida en común. Es decir, hay una persona que toma las decisiones políticas que hacen a la existencia de esos pequeños grupos humanos. El paso del nomadismo al sedentarismo se produjo en unas cuantas generaciones hace, aproximadamente, entre 10.000 a 7.000 años atrás. El territorio colonizado por los primeros agricultores del Neolítico se ubicó entre el Mediterráneo y el Medio Oriente y se extendía al este hacia Pakistán. Esta es la realidad que aporta el conocimiento científico actual, totalmente diferente a las ingenuas elucubraciones de los pensadores de la modernidad, sobre las que, sin embargo, todavía basamos nuestras especulaciones y teorías políticas.

Son los grandes pensadores de la modernidad quienes fundan el nacimiento del Estado a través de un pacto o contrato social; suponen discrecionalmente, de manera exclusivamente racional y sin prueba científica alguna, la existencia de los hombres aislados, en un supuesto periodo pre-contractual, que tenían un modo de convivencia no político; conjeturan que los hombres en estado natural no necesitan de una organización política. Para ellos, es decir para Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau, John Locke, etc., el hombre busca la organización social por pura voluntad y por propia conveniencia; pero, si hubieran querido darse otra forma de organización lo habrían hecho. El pensamiento de los contractualistas, como dijimos, probablemente fundados en el pensamiento de los sofistas, parte de la hipótesis de que hubo épocas de la humanidad en que los individuos vivieron sin sociedad, sin organización política alguna. Desde el argumento de la sola razón entienden, junto con los primeros sofistas, que en esa época pre-histórica se prescindió de la política como elemento esencial de la naturaleza del hombre. Todos ellos entienden que la sociabilidad y el carácter gregario del ser humano, surgen posteriormente de manera agregada, que no es parte de la naturaleza humana, ya que aparece por la necesidad del hombre de evitar la guerra de todos contra todos (según Hobbes) o evitar la pérdida de sus propiedades (según Locke).

Estas ideas, como hemos visto, tienen su origen en el paradigma cartesiano que da nacimiento al racionalismo filosófico, que describe el universo en función de la extensión y el movimiento y considera al hombre como un ser individual y egoísta, cuya primera inclinación natural ... "es un perpetuo e incansable deseo de conseguir poder tras poder, deseo que solo cesa con la muerte". Tomas Hobbes aplica a sus deducciones el método de la modernidad, tomado de las ciencias naturales de su época y aspira a explicar y justificar lo existente partiendo, únicamente, de las fuerzas de la naturaleza, entendiéndolo al hombre como un mecanismo al igual que un reloj. Desde nuestro punto de vista, y considerado este pensamiento desde un profundo análisis científico, no hay comprobación seria alguna que indique que los individuos vivieron sin sociedad ni organización política de ningún tipo.

Por el contrario, como expresamos más arriba, numerosos son los indicios científicos que sostienen la postura contraria, es decir, que el hombre para poder estar con su prójimo, precisa de la comunidad política. Los mismos indicios comprueban que la comunidad, la coexistencia, la convivencia han necesitado obligadamente, desde la aparición de la especie humana, de una forma política, aunque fuese rudimentaria.

Destacados estudios han comprobado que en el alba de la humanidad, en el paleolítico superior, hace entre 40.000 a 35.000 años atrás, ya era indudable que existía una jerarquía de carácter religioso y/o patriarcal, con jefes reconocidos, a quienes se les atribuye la pertenencia de diversos bastones de mando, como los descubiertos en el departamento francés del Alto Garona, con grabados tallados en hueso y

perforados por su extremo superior como si estuviesen destinados a ir pendientes del cuello de una persona. Si bien los descubrimientos comprueban esa situación desde fines del paleolítico, nada nos hace pensar que este hecho no se dio con anterioridad. Por otra parte, es sabido que los muchos adornos encontrados en las tumbas prehistóricas, como, por ejemplo: collares, pectorales, brazaletes y rodilleras, constituían, asimismo, signos distintivos de jerarquía. De allí es posible imaginar que la organización política de la comunidad es un rasgo natural del ser humano y es producto de su vida en común, desde los albores de la especie humana.

Normalmente se predica la sociabilidad del ser humano, el carácter natural de la sociedad, la necesidad de la vida en común y de allí se pasa sin más al Estado. De la sola afirmación de que el hombre es esencialmente sociable, se concluye todo, sin embargo hay que agregar otra función sustantiva al hombre, que es la politicidad. Esta es una tendencia necesaria, constitutiva del mismo, es la tendencia a dar forma organizativa a la convivencia. A esa organización la llamamos política y de manera general, en la actualidad, la denominamos Estado.

La comunidad precede al individuo, cuya personalidad consciente es el producto y no la autora, según enseña Germán Bidart Campos, acerca de las tres dimensiones del hombre que son: la mundanidad, la socialidad y la politicidad.

a- La mundanidad significa que el hombre está situado en el mundo con sus circunstancias, o sea, el hábitat o espacio de un lugar, su cultura y su historia, que dirigen los cambios y la perduración de los comportamientos. Entonces, debemos entender que la mundanidad es la relación dinámica del hombre como producto cultural y las circunstancias culturales de las que es huésped y creador.

b- Su socialidad se manifiesta porque el hecho fundamental de la existencia humana, son las relaciones del hombre con el hombre, lo que nos conduce a la idea de sociedad. Significa que el hombre convive con los demás, relacionándose e interactuando a través de símbolos y transmisión de ideas. La comunicación y la convivencia son, entonces generadores de fenómenos sociales. La necesidad de agruparse y el instinto gregario son simultáneos y no excluyentes.

c-La politicidad del hombre se vincula con la organización, que se orienta hacia lo dinámico y requiere que cada cosa, ya dispuesta, cumpla una función en el todo y coopere para alcanzar los objetivos, por eso con la organización viene la formulación de normas, o sea la conformación de una sociedad bajo ciertas reglas.

La doctrina mayoritaria considera que la autonomía es el carácter propio de la comunidad local. La cuestión del territorio o la cuestión territorial de los municipios, configura el espacio físico del municipio donde se asienta la población y donde ejerce sus funciones el poder político.

Los sistemas utilizados, en general, por la legislación argentina han sido dos, bien diferenciados: El que cuenta con mayor aceptación en las provincias y el más adecuado a nuestro entender, es el sistema de villa o de ejido municipal, donde el núcleo urbano constituye lo que normalmente se denomina ciudad, villa o pueblo. Es decir, donde el foco urbano se concentra en una porción de territorio provincial. En este sistema, la jurisdicción municipal se ejerce solamente sobre la zona poblada.

Al otro sistema, el menos utilizado, se lo designa como sistema departamental o de partido. En él la jurisdicción municipal se ejerce sobre todo el ámbito territorial, sea una ciudad, una villa o una zona rural, y normalmente engloba varios centros poblacionales. Allí, la jurisdicción opera sobre lo urbano y lo rural y cubre todo el territorio provincial.

Nuestra preocupación no se refiere tanto a los municipios ya existentes en cada provincia, que adoptan el modelo urbano municipal. Estos han aumentado substancialmente su capacidad jurídica y política a partir de los nuevos textos constitucionales, caracterizados por un amplio y total reconocimiento de sus autonomías y también por la consecuente posibilidad de dictar sus propias cartas orgánicas. Nos preocupa, en cambio, la situación de los asentamientos poblacionales que no han podido acceder a una municipalidad, pues sus constituciones no han sido reformadas, siguen el sistema del municipio-departamento. La situación de estos centros urbanos no se ha modificado en forma sustancial, a pesar de que el texto de la Constitución Nacional reformada en 1994 (artículo 123°), así lo dispone. En estos casos, las poblaciones alejadas de la villa cabecera continúan sin tener las prerrogativas o privilegios que esta tiene, por estar alejadas de la sede del gobierno municipal.

A nuestro juicio, este es un problema de solución compleja ya que concurren a su configuración circunstancias históricas, económicas, culturales y también otras de neto corte político.

Como dijimos, la casi totalidad de las constituciones provinciales reconocen expresamente la autonomía de la comunidad local pues lenta, pero inexorablemente, la cuestión territorial se ha ido resolviendo a favor de la autonomía de la comunidad local. No así en Mendoza (art. 197 C. Prov.), Buenos Aires (art.190 C. Prov.) y La Rioja (art. 170 C. Prov.), donde sus líderes han sido reticentes al cambio. En esas provincias impera aún el vetusto modelo del municipio-departamento, propio del antiguo paradigma mecanicista de la modernidad. Subyace al modelo del partido o departamento la realidad vinculada a la estructura centralizada del poder político. El modelo urbano y el distrital significan una ostensible pérdida de poder para las dirigencias políticas, debida al ajuste y disminución de su influencia territorial y poblacional. Por el contrario, los modelos urbanos significan un adelanto y progreso en el poder real de la población en el manejo de la cosa pública.

En ese sentido se expresa Jordi Borja y Manuel Castells diciendo que democracia y comunidad local es ciudadanía.

Todos los hombres y mujeres que viven en municipalidades plenas —hasta en formas menores como comisiones de fomento municipales o comunales y juntas de gobierno— son iguales en derechos políticos y sociales. Por lo tanto es legítimo el derecho de todos los habitantes y de todas las familias a participar en la vida política local, pues no hay ciudadanía si el municipio como conjunto de servicios básicos no llega a todos sus habitantes y si no ofrece esperanza de trabajo, de progreso y de participación. Siendo así, todos los ámbitos de la vida ciudadana pueden ser oportunidades de cooperación pública, privada y de participación social. No hay promoción económica, seguridad ciudadana, seguridad social y tolerancia cultural sin la cooperación público-privada. Por lo que la vecindad y la interacción social en los barrios, pueblos y distritos, urbanos o rurales, requieren de la organización promovida por los ciudadanos, encargada de administrar los intereses locales de la comunidad.

Por otro lado, las crecientes demandas de soluciones a los problemas cotidianos de los vecinos, cuya complejidad crece a medida que aumenta la densidad poblacional, hace que día a día se afiance el sentimiento de pertenencia y de participación en la toma de decisiones que obran a la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, surgiendo una inmediatez entre el problema y la solución, que justifica y da basamento institucional al municipio, al punto tal que la característica de los estados a nivel mundial es cada vez más creciente hacia el reconocimiento y afianzamiento de las entidades políticas locales, conforme exponen Juan Fernando Brügger y Alfredo Eduardo Mooney en su libro *Derecho municipal argentino*.

La gran mayoría de la doctrina municipalista, como expondremos a continuación, clara y expresamente coincide con nuestra propuesta de que la autonomía municipal se fundamenta en la autonomía de la comunidad local. De la misma manera que expresamos que la soberanía es del pueblo de la nación, es posible expresar que la autonomía pertenece al pueblo o a los vecinos de la comunidad local. Por otra parte, y en apoyo a nuestro trabajo, podemos decir que la doctrina argentina, en general, ha sido crítica respecto de los modelos territoriales del municipio, partido o departamento y ha favorecido al municipio urbano y su consecuencia lógica: la categorización.

Autores que consideran que la autonomía es propia de la Comunidad Local

Como hemos analizado profundamente en nuestra tesis doctoral, numerosos autores consideran que autonomía y autogobierno se corresponden con la Comunidad Local: Alexis de Tocqueville, Domingo Faustino Sarmiento, Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverría, José Manuel Estrada, Clodomiro Zavalía, Joaquín V. González, Francisco Ramos Mejía, Lisandro de la Torre, Adriano Carmona Romay, Eugenio María de Hostos, Francisco Giner de los Ríos, Adolfo Posada, Alcides Greca, Salvador Antonio Leal Osorio, Daniel Hugo Martins, Alejandro Korn Villafañe,

Daniel Hugo Marins, Tomás Diego Bernard, Alfredo Poviña, Salvador Dana Montaña, Clodomiro Zavalía, Ricardo Zucherino, Carlos Mouchet, Arturo Horacio Iturrez, José Roberto Dromi, Horacio Daniel Rosatti, Antonio María Hernández, Zarza Mensaque, Guillermo Barrera Buteler, Alberto Montbrun, María Gabriela Ábalos, Alberto Aramouni, J. Deambrossi, Germán Bidart Campos, Euclides Adolfo Zibecchi, Alfredo Nicolás Battaglia, Jorge Brendwaman, Roberto Rozas, Alejandro Gómez, Leonardo Palomeque, Rubén E. Greco (h), Alfredo Durante, Carmen Fontán, Juan José Torres Bas, Adhemar Heriberto Bricchi, Roberto Gugliemetto, Alberto Dalla Vía y Arnaldo Broeders, Jordi Borja y Manuel Castells, entre otros. Además, en su mayoría definen al municipio como algo natural, pero unos y otros dan por sentado el presupuesto de la comunidad local como subyacente a la institución municipal, que es su configuración jurídica.

Esto es, consideran a la comunidad local como fundamento de la autonomía y autogobierno municipal. Desde el enfoque doctrinario, todos ellos se basan en los presupuestos de la escuela sociológica que enfoca el Municipio desde una perspectiva totalmente distinta a la de la escuela legalista, que está en la antípoda de la primera. La escuela naturalista-sociológica considera el municipio como autónomo, dado que sus facultades o competencias le vienen por la propia naturaleza de sus relaciones, basadas en la natural sociabilidad y política del hombre. Estas características determinan que requiera de los demás para ser plenamente humano. Esto desde el ángulo doctrinario. Desde esta visión, que consideramos holística y sistémica, propia del paradigma de la postmodernidad, postulamos que la mayoría de los autores de derecho municipal han sostenido que:

a- El municipio como institución surge de la comunidad local, vinculación de personas y vecinos en interrelación dado el aspecto gregario del ser humano, propiedad que es anterior al estado municipal que es su organización jurídica; y el derecho lo que hace es reconocer y darle institucionalidad a esta situación.

b- El carácter natural y situado de la comunidad local, trae como consecuencia que el grupo social tenga sus propias peculiaridades, según el tipo de relaciones que se desarrollen en dicha comunidad y a su vez los insumos y productos que se intercambien con el entorno, por lo que ninguna comunidad local es igual a otra y el derecho debe reconocer esas particularidades.

c- Los nodos de la comunidad local son los espacios reales o abstractos donde se dan las relaciones o conexiones que se producen entre vecinos, y que determinan la convivencia social en un tiempo y lugar determinado. Todos los nodos se interrelacionan de una manera no jerárquica y conforman lo que en términos sociológicos se llama red.

d- La vida propia de la comunidad local, produce como resultado necesario el derecho inalienable de sus habitantes al autogobierno que es el aspecto político de la comunidad, propio de su autonomía, como consecuencia del desarrollo social e individual de los vecinos. Lo que debe ser reconocido por el municipio desde su configuración legal.

e- La autonomía que reclama la comunidad local, lleva como consecuencia que cada Estado Provincial deba reconocerle, dentro del marco del orden jurídico positivo, un ámbito de competencias propias y suficientes inherentes a toda organización gubernamental, como también los recursos necesarios para gobernarse a sí misma, para cumplir los fines propios de toda comunidad que es el bien común y el interés general de todos sus habitantes, aunque las leyes digan otra cosa.

f- Por supuesto que el territorio del municipio se determina en base al espacio físico donde se asienta la comunidad urbana local, por lo que no es admisible que un centro urbano con vida propia quede comprendido o fusionado dentro de un mismo municipio, como sucede en el caso del municipio-departamento, sin que exista la voluntad de los vecinos para unirse.

g- Si el ordenamiento jurídico positivo actual desconoce los derechos, atribuciones, competencias y el carácter naturalmente político y gregario de la comunidad local, se están violando derechos inalienables de sus vecinos, su capacidad de gobierno propio y la facultad de organizarse dentro de las condiciones que establece la Constitución Nacional para el diseño de las funciones locales.

h- Si las leyes, situaciones de hecho y/o derecho, como las constituciones provinciales no reconocen la autonomía de la comunidad local, como sucede en Mendoza, La Rioja y Buenos Aires, sus disposiciones carecen de legitimidad dado que se fundan en una decisión particular de sus legisladores sin consulta a los vecinos. Es por ello que si la autonomía no aparece contemplada en la norma jurídica positiva, sí emerge de la realidad y el interés general de los habitantes y vecinos que viven en comunidad y la justicia que debe presidir toda relación social.

Por otro lado, desde el punto de vista del derecho municipal argentino, consideramos la tesis legalista basada en el paradigma de la modernidad, como anacrónica. Y solo tenida en cuenta como nota histórica, que basa sus presupuestos en las antítesis de la tendencia sociológica.

Desde una perspectiva puramente lineal, la tesis legalista, piensa al municipio desde un punto de vista puramente normativo y abstracto, sin tener en cuenta lo que realmente sucede en la vida de cada comunidad local. Esta anticuada y empobrecida postura ha sido sostenida por la escuela administrativista, con Hans Kelsen a la cabeza. Su posición es que el Estado a través de la ley, configura o no al municipio según la decisión voluntarista del legislador. Basados en estas premisas los legisladores dotan al municipio de las particularidades y características que consideran convenientes, independientemente de la decisión y necesidad de los vecinos. Les otorgan, a su capricho, de manera abstracta y arbitraria, las atribuciones y recursos con que contará cada comunidad local. Y, por último, la someten a las restricciones y controles que crean más adecuados y establecen, según les parezca, la extensión de su ámbito territorial. En Argentina, Bielsa es uno de los defensores a ultranza de esta postura, que enseñó y sostuvo la denominada "Escuela del Litoral".

Esta es una visión fragmentada y reduccionista, basada en el viejo paradigma de la modernidad, que ve al hombre y a la comunidad donde habita como un mecanismo que puede ser manipulado al antojo y decisión del legislador. Es también un residuo de la modernidad que tiene su origen en la construcción artificial del Estado.

De esta manera, solo se toma en cuenta una dimensión de lo humano, que es la jurídica-institucional, dejando de lado la visión holístico-sistémico-multidimensional de la comunidad. Visión que también debe formar parte de las decisiones jurídico-normativas, tomando en cuenta, la naturaleza gregaria y política del ser humano, el ambiente que lo circunda, la sociología o las relaciones que se dan en cada pueblo o comunidad y que tienen su fuente en su cultura. A nuestro entender, esta última dimensión merece un párrafo aparte ya que pensamos que toda cultura tiene su esencia, su razón de ser en algo que es muy profundo y que consiste en una estrategia para vivir aquí y ahora, para enfrentar el mundo, que cada pueblo y cada comunidad esgrime como signo de su identidad. Es un orden que no solo es racional-normativo, sino que más bien tiene que ver con las relaciones, con el diálogo, con el corazón, pues entendemos que el pensar está vinculado a lo emocional.

Por ello consideramos que la comunidad local es un fenómeno multidimensional que se origina en la propia naturaleza humana, cuya dimensión antropológica es la búsqueda del bien común; que tiene una dimensión social, caracterizada por estrechas relaciones de vecindad. De esta convivencia emerge la dimensión cultural que, como dijimos en el párrafo anterior, no es solo algo exterior basado en la mentalidad consumista, como escuchar un disco o un libro o el último programa televisivo de moda, sino que debe ser tomada como un fenómeno biológico que busca el sentido de sí mismo en las creaciones de la comunidad, entre ellas el derecho. Por eso la dimensión cultural la fija el hábitat, el lugar donde estamos situados. Cultura significa lo mismo que cultivo, pero la semilla debemos buscarla en nosotros mismos y no en los objetos o la visión del mundo que nos ofrece y vende la sociedad del consumo.

Por último tenemos la dimensión jurídica, que es la que crea al municipio, pues para que este exista legalmente debe ser reconocido por el derecho.

No obstante, construimos y creamos nuestras comunidades por medio de especulaciones legales imbuidas de un mero pensamiento racional-normativo, basado en técnicas jurídicas y no pensamos que nos son ajenas. Estas acciones no toman en cuenta lo que nos sucede aquí y ahora, a pesar de que muchos de nuestros problemas son producto de procesos históricos, y aplicamos y copiamos sin más (como siempre se ha hecho), planes, proyectos e instituciones que se crearon para solucionar lo ocurrido en otras comunidades y cuyos procesos nos son extraños (ejemplo, de Europa y EE.UU.). En el mismo sentido, en su época, Emmanuel-Joseph Sieyès en su celebrado panfleto “¿Qué es el tercer estado?”, publicado en 1789, consideraba que no era

positivo para los franceses copiar sin más la constitución inglesa. Conforme a ello afirmaba: No tendríamos tanta fe en las instituciones inglesas si los conocimientos políticos se hallaran consolidados y extendidos entre nosotros, y además, con singular discernimiento planteaba su especial interés en que alguien procediera a aclararnos las dos cuestiones siguientes: ¿la constitución inglesa es buena en sí misma? Y aún cuando lo fuera, ¿resulta adecuada para Francia? Mucho me temo, sin embargo, —nos dice— que esa obra maestra, tan ensalzada, no pueda superar un examen imparcial a la luz de los principios del verdadero orden político. Quizá descubramos que, a fin de cuentas, no es sino el producto del azar y de las circunstancias. Pareciera que estos capítulos no fueron estudiados y asimilados por nuestros legisladores, “quizá porque estaban muy lejos del principio” y había más para hacer que leer y estudiar.

Por último, en el capítulo IV, apartado 7, de su escrito: “Qu’est-ce que le tiers état” sobre que “El Espíritu de imitación no es un buen consejero”, Sieyès hace una analogía entre una Nación vieja (la inglesa), y otra joven, (la naciente Francia revolucionaria), diciendo:

En efecto, los jóvenes procuran la imitación, los ancianos no saben, sino repetir. Estos últimos son fieles a sus propias costumbres, los otros imitan las costumbres ajenas. Tales son los límites de su respectivo proceder.

En base a estos consejos, pregunto: ¿no es este el problema que hemos tenido los argentinos?, o sea, en vez de arriesgarnos a construir lo propio, hemos construido sobre ideologías, costumbres y teorías ajenas, ¿no es hora de exhibir un cambio?

La perspectiva legalista-centralista, nos viene desde fuera, y es producto de la concepción de un individualismo extremo propiciado por la Revolución Francesa que centralizó y unificó el régimen municipal, sin tener en cuenta lo local. Sin embargo, fue sostenida y aplicada en Argentina —a raja tabla— por numerosos autores originarios de estas tierras, como se ha visto.

Es una concepción que ve al municipio como una mera dependencia del poder central, y al individuo como una partícula aislada frente al Estado.

Origen del municipio departamento

Sabemos, por historia, que la Revolución Francesa fue la gran ruptura que dio comienzo a la crisis del municipio-cabildo en la América española.

Con ella, nació lo que hoy, en derecho municipal comparado se denomina el sistema legal. Esto es, la interpretación del Municipio como una institución que reposa en una base exclusivamente jurídica y nacida solo de la voluntad del legislador.

Francia, que hizo su revolución de 1789 entre otras cosas contra el centralismo borbónico, estructuró con Napoleón un sistema centralista mucho más perfecto y acabado.

Con el golpe de estado efectuado el 18 y 19 brumario (9 y 10 de noviembre de 1799), se inició el ascenso de Napoleón al poder y la dirección de los destinos de Francia. La consecuencia natural de este hecho fue el centralismo napoleónico apoyado por la burguesía mercantil francesa; concentración que se encuentra en todo comienzo dictatorial y que, de esa manera, se incorpora definitivamente a la vida política francesa. Cormenin, coetáneo del emperador francés, condensó en una frase la significación inicial del centralismo político-administrativo napoleónico: “En la máquina ingeniosa y sabia de nuestra administración, las grandes ruedas impelen a las medianas, las que a su vez hacen girar a las pequeñas alrededor de su eje”. El alcalde obedecía al subprefecto, éste al prefecto, el prefecto al ministro y este a Napoleón. El centralismo se tipificó a partir de 1837, mediante la sanción legislativa que estableció que los municipios no son más que una simple división administrativa del territorio y constituyen la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública. El alcalde fue concebido como el último eslabón de la cadena administrativa; los órganos centrales periféricos y locales, descansando en la unipersonalidad de sus designados titulares, actuaban según la misma y única voluntad del Emperador. Como consecuencia, las diversas comunidades del país eran consideradas como meras divisiones territoriales sin voluntad ni gobierno propio.

El nuevo régimen que comenzó siendo electoral, degeneró luego en simple centralismo administrativo, tuvo su raíz en el planteo russoniano que prometía al hombre la posibilidad de cumplir sus fines manteniendo una vinculación directa con el estado, asegurando su naturaleza “político-abstracta”, lo que es indispensable para el juego de la voluntad mayoritaria. Las élites mercantiles, al considerar que el estado-nación era la institución adecuada para el cumplimiento de sus fines, desconocieron la existencia de otras agrupaciones vitales para asegurar el destino de los hombres en comunidad. La comunidad local y la familia pasaron a ocupar un lugar secundario y la democracia mayoritaria transformó su base natural-institucional en contractual primero y luego en representativa-delegativa (agregamos nosotros), dejando en consecuencia librada su existencia a la sola voluntad racional de los hombres. De esta manera se olvidaron pensamientos y costumbres anteriores, como las que sostenía San Agustín, quien enseñaba que las familias están unidas en la ciudad por un cierto vínculo de sociedad. Este quiebre con la visión paradigmática anterior que también tenía matices centralistas, se complica con el proceso de la revolución industrial: que dio origen al urbanismo y dio lugar al nacimiento y desarrollo de las ciudades.

Al apreciar la temática desde el punto de vista de la teoría de sistemas, podemos considerar que esta suerte de “vida propia” e “intereses específicos” de cada comunidad local, se encuentra influenciada por las relaciones políticas,

económicas, sociales e históricas que se generan intracomunitariamente en el tiempo y el espacio. También, por el tipo de relaciones que se dan entre el entorno y la comunidad local. Estos vínculos dieron lugar a distintos procesos históricos-jurídicos y sociológicos respecto al entendimiento de la comunidad local.

Por obra de la historia, fruto del devenir del desarrollo humano, en la Argentina y en toda Latinoamérica, luego de producidas las revoluciones independentistas, nuevos paradigmas impactaron en las élites mercantilistas criollas, efecto de las vinculaciones entre el naciente entorno capitalista europeo y las flamantes naciones americanas. Como consecuencia, el nuevo entorno cultural, ideológico y comercial —producto de las revoluciones burguesas europeas— influyó fuertemente sobre las élites mercantiles porteñas, favorecidas por el centralismo rivadaviano y dio lugar a una relación co-evolutiva entre el sistema y el entorno. Desde el punto de vista sistémico estas relaciones son propias y naturales de la convivencia entre los seres humanos.

En este entendimiento, la política económica porteña, alentada por las nuevas y grandes ganancias del puerto, varió y disminuyó la noción de comunidad local y la valoración de la institución municipal.

Estos procesos obligaron a redefinir las competencias y atribuciones de la comunidad local, debido a la aparición de un nuevo actor político de la modernidad: el estado-nación. Así como las competencias de las provincias se delegaron en el Estado Nacional, por medio de la constitución “federal”, las competencias, atribuciones y recursos de los cabildos fueron vaciados por los nuevos estados provinciales utilizando para ello el método legal-constitucional.

Las élites porteñas, con gran espíritu imitativo, hicieron suyos los patrones ideológicos franceses, favorables a sus intereses, pero la mayoría de las instituciones se calcaron de EE. UU. Esto produjo un permanente contrasentido entre el molde institucional y el espíritu que le dio origen y que debió animarlo. Es el mismo contrasentido que nos presenta la historia institucional argentina, por un lado una constitución hecha por los federales y manejada luego por los unitarios porteños, pues para estos últimos era preferible la división o destrucción de la nación antes que perder el manejo y dirección de los asuntos públicos de la República.

En síntesis, conforme nuestro propio criterio, el municipio es el aspecto legal de la comunidad local cuya naturaleza es gregaria, histórica y política, con fines propios y un ámbito específico —territorial y poblacional— a gobernar y administrar. Se es municipio porque se es comunidad local autónoma, de lo contrario no se es municipio. La autonomía constituye la energía propia de la organización de lo local. A la inversa, sin ella se pierden la libertad, la igualdad y la democracia, pues las decisiones comunes quedan en manos de unos pocos que nada tienen que ver y a quienes poco les interesa lo que sucede aquí, ahora y en el futuro a nuestra propia comunidad.

A partir de esta constatación, surge como corolario natural que se les reconozca a estas entidades la autonomía necesaria para su gestión local. La autonomía municipal se vincula entonces a la efectiva disposición, por parte de las municipalidades, de un quantum jurídico de poder o energía para gobernarse y administrarse a sí mismas y atender y resolver lo que es propio de la comunidad local.

La situación actual

Como se ha percibido, discrepamos con aquellas concepciones de matriz positivista que consideran al municipio como un mero aspecto legal. Estas soluciones confunden, a nuestro juicio y según se ha dicho, el hecho "natural de la sociabilidad humana", es decir, el hecho sociológico de la vecindad territorial, la asociación de personas en pos de la consecución de fines comunes; con el aspecto legal de su configuración jurídico-institucional.

Consideramos, en tal sentido, que el municipio es una herramienta jurídico-institucional que poseen los vecinos de una comunidad situada para proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, aquellas que no pueden ser satisfechas individualmente y que necesitan por tanto del imperium del poder estatal para poder concretarse.

Así, dado el hecho o presupuesto sociológico de una comunidad humana situada en un espacio geográfico o asentamiento poblacional determinado con necesidades comunes o fines propios, el derecho le garantiza el acceso a una instancia jurídico-institucional del poder político, que en definitiva es la comunidad local constituida en municipio, en cualquiera de las variadas y dispares modalidades que el municipio pueda adoptar.

De allí que entendamos al municipio como parte de la organización jurídico-política del Estado que comparte en nuestro país, como estado federal características comunes con los restantes niveles jurisdiccionales.

La vinculación entre municipio y comunidad local está explícita en el derecho argentino en la casi totalidad de las provincias que han incorporado en las últimas décadas expresamente el concepto autonómico, reglando sus alcances conforme al artículo 123 de la Constitución Nacional.

Asimismo, desde el año 2006 en adelante se ha dado un nuevo movimiento reformador que ha incorporado a tres constituciones provinciales los presupuestos autonómicos que sostiene la postura sociológica y natural. No así, la reforma realizada en la constitución de La Rioja, que retrocede en lo que hace a la autonomía municipal.

En el año 2006, se reformó la constitución de Tucumán, que reconoce (ahora) la autonomía política, administrativa,

económica, financiera e institucional de los municipios de esa provincia (art. 132), cosa que no sucedía con anterioridad.

También, Corrientes reforma su constitución de 1960 que no reconocía expresamente la autonomía municipal; si bien establecía que los municipios de primera categoría debían dictarse su propia carta orgánica. La reforma de junio de 2007, reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones de vecindad y con autonomía en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional (art. 216).

Luego Entre Ríos, que junto con Mendoza tenían las constituciones más antiguas del país, reforma su constitución en el año 2008 y reconoce al municipio como una comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos, unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, que concurre a la búsqueda del bien común (art. 230).

Por el contrario, la reforma de la constitución de la provincia de La Rioja, promulgada el 14 de mayo del año 2008, ha producido un peligroso retroceso al dejar sin efecto las autonomías de todos los municipios de la Provincia, ya que la reforma expresada anuló todas las cartas orgánicas existentes en los 18 departamentos de la provincia. Por otro lado, como consecuencia de esta reforma se niega toda coparticipación en los recursos a los departamentos de la Provincia, ya que no ha sido sancionado por la legislatura provincial, hasta ahora, pasados más de cuatro años, el régimen de coparticipación municipal que prevé el artículo 168° (sobre autonomía) de la constitución reformada. Tampoco se han dictado, hasta la fecha, las nuevas cartas orgánicas municipales que contempla la reforma (arts. 168°, 169° y 172°).

La situación de la provincia de Buenos Aires es la más relevante dado que la mayoría de la población total del país se encuentra habitando su territorio, Prácticamente la totalidad de la doctrina municipalista argentina ha criticado el sistema de municipio partido del primer estado argentino.

De las ponencias presentadas al Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial, del año 1984 no hubo -salvo alguna rarísima excepción- casi ninguna que sostuviera la continuidad del régimen actual, proponiéndose en todos los casos variantes que iban desde rigurosos criterios urbanos hasta modalidades diversas del tipo intermedio o distrital. Sin embargo, cuando la Legislatura de Buenos Aires, sobre la base de un acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias en aquel momento, propició la reforma constitucional de 1990, aumentando substancialmente los niveles de autonomía de los municipios bonaerenses, no alteró un ápice la base territorial de los mismos.

La última reforma constitucional provincial de Buenos Aires, producida por la controvertida Convención Constituyente de 1994, no introdujo modificación alguna al régimen municipal del primer estado argentino.

De esta manera, las provincias de Buenos Aires, Mendoza, San Juan (en cierta medida) y La Rioja, diseñan y sostienen el antiguo modelo centralista departamental que niega la relación entre municipio y comunidad local y así impiden que el pueblo de cada comunidad participe en la solución de los problemas que las aquejan.

Al establecer el modelo municipal departamental, se impide a la comunidad local el reconocimiento de su capacidad de autogobernarse, lo que no sucede en el resto de los municipios de las otras provincias. Cuando el derecho le niega la autonomía a la comunidad local restringe su capacidad de desarrollo y autogobierno, por eso la primera conclusión es que en estas provincias se restringe la libertad y democracia local. Como excusa, los gobiernos locales y provinciales expresan que: “la situación siempre fue así, por razones históricas, económicas y de practicidad administrativa, y que ello hace más que difícil modificar una situación que viene desde tantos años atrás. Con estos argumentos inconsistentes se inhibe a los vecinos de cada comunidad local (villa o ciudad), que no vive en las villas cabeceras, su derecho, es decir, su capacidad de autogobierno, porque el sistema de municipio-departamento le niega a cada ciudadano y habitante de cada población con “vida propia” el derecho de regirse por sí mismos”.

El municipio está ligado indisolublemente a la comunidad local, que es lo natural e histórico; el municipio es solo un ropaje jurídico que debe respetar o reconocer la esencia básica de la comunidad local que es la existencia de un gobierno propio.

Por el contrario, como se ha dicho, el departamento o partido es producto de una creación racional, mecanicista, voluntarista y artificial, de la que no surge la facultad natural de autogobierno que posee todo miembro de una comunidad, sino, por el contrario, es una elaboración racional consecuencia de la acción de un conjunto de operadores que artificialmente determinan por sí mismos, y de manera centralizada, cómo debe gobernarse el resto de las comunidades locales que forman parte del municipio-departamento.

Esta situación implica lisa y llanamente la negación de la democracia y de la libertad de sus pobladores.

Vivir en comunidad es tener necesidades que deben ser resueltas por los propios partícipes o vecinos, que necesitan de un sistema político, o sea el gobierno de la propia comunidad, de sus vecinos, que son los que tienen la capacidad necesaria para determinar su propio destino, tomar sus propias decisiones y resolver sobre sus propios recursos y necesidades.

El municipio-departamento es, a nuestro entender, una desgastada coyuntura jurídica que ha condicionado la conciencia colectiva en una actitud de dependencia, de queja y de espera.

Conclusión

El municipio es el primer eslabón de la cadena del estado, y por ello tiene contacto más directo con la gente. Posibilitar su autonomía es posibilitar su autodeterminación.

La autodeterminación significa que las decisiones o las normas sean provocadas y nutridas por la comunidad en la que van a regir. El acercarnos hacia un proceso en el que los interesados participen, cada día más, en la toma de decisiones favorece la internalización de las mismas y evita que aparezcan como impuestas e ineficaces.

En la asignación de las competencias, debe darse a la Nación solo lo necesario, y a las provincias y municipios todo lo posible...

La autonomía permite, asimismo, canalizar importantes energías sociales de manera positiva, promoviendo el pluralismo; desde el instante en que un grupo humano necesariamente debe unirse para dar respuestas a sus necesidades de un modo independiente y para la realización de una obra común, se configura como una sociedad compleja y articulada, en la cual todos están interesados en su rendimiento y en su funcionamiento con un interés más directo.

El proceso de descentralización y de autodeterminación conduce también a la disminución del poder burocrático, que se basa en gran medida en la exclusividad del manejo de los problemas, de las necesidades y de la información de la comunidad local por parte del Estado.

El tratamiento del régimen municipal y de la autonomía, asumen importancia fundamental en el proceso de descentralización del poder. El régimen municipal autónomo presenta una mayor eficiencia administrativa que la de un régimen centralizador del poder, que —por lo burocrático de sus decisiones— llega a satisfacer tardíamente las necesidades públicas o, por su falta de contacto con la realidad de cada problema, aporta decisiones que son inadecuadas para los requerimientos de la población.

El proceso de descentralización, que tiene como protagonistas jerárquicos a los municipios, deberá fortalecerse para garantizar la libertad del hombre, posibilitar la emancipación de las tutelas públicas, superar los propios temores de participación y los egoísmos que nos privan de obtener el real sentido de la vida y una mejor relación con nuestros semejantes.

Las dificultades que encuentra la comunidad local para desarrollarse se centran fundamentalmente en la carencia de infraestructuras administrativas adecuadas que permitan generar rápidamente sistemas de prestación de servicios eficaces y que cuenten a la vez con poder autónomo de decisión política.

Las experiencias de fracaso de reforma constitucional de Buenos Aires, en 1990, o Mendoza, en 1989, parecen advertir también que en la opinión pública no existe una preocupación central por los cambios institucionales, y por lo tanto el "predominio valorativo del momento institucional" (VANOSI) es poco adecuado para encarar estas transformaciones.

Sin embargo, ello no significa que no existan caminos normativos idóneos para iniciar procesos de descentralización, transferencias de funciones y recursos, y acceso a mayores niveles de autonomía local.

La base política y filosófica fundamental para encarar estos procesos ya está dada: están despejadas en la doctrina y en la jurisprudencia las cuestiones vinculadas a la naturaleza del municipio. Ya no quedan dudas respecto de su condición ontológica de entidad política con plena autonomía y a partir de allí la conclusión que se impone es que deben contar con el poder y los recursos necesarios para satisfacer aquello que les es propio.

Entendemos que entre la situación actual, de carencia de estructuras de administración local, y la creación de una municipalidad, puede concebirse una instancia de carácter alternativo, a través de la creación o puesta en marcha, en las legislaciones que lo permiten, de comisiones municipales, que se vayan haciendo cargo progresivamente de las competencias locales sin un paso traumático y políticamente costoso, como es el de la creación de un municipio.

Esta instancia alternativa, encuentra en la ley orgánica de municipalidades el espacio legal adecuado para su planteamiento, pero también podría serlo a través de una típica ley-marco, como son las leyes de Reforma del Estado. En virtud de ello, la solución del problema no tiene que venir necesariamente de la reforma de la Constitución, sino que existen caminos legales que permiten abordarlo.

Las comisiones municipales bien pueden convertirse en la llave fundamental para el proceso de descentralización y revitalización de las autonomías locales.

Sin embargo, deben perfilarse con rigor los diseños legales, a fin de dotar a las comisiones de una real efectividad y representatividad, ya que -según hemos advertido- como están diseñadas en la actualidad, no han tenido virtualidad operativa alguna.

A tal fin, brevemente, reseñaremos las disposiciones que a nuestro juicio deben integrar el paulatino proceso de integración de las comunidades locales a la realidad jurídica departamental y/o provincial:

Sugerimos qué normativa aplicable contenga íntegramente las bases de un modelo municipal autonómico, que por un lado permita el desarrollo de los distintos niveles de esta autonomía (artículo 123° de la CN) y por el otro fije reglas para encauzar algunos déficits importantes que exhibe el actual régimen como son los relacionados con los recursos municipales y la situación de las ciudades, pueblos y villas que no son cabecera departamental y que por ello carecen en absoluto, en las provincias que aún mantienen el sistema del municipio departamento, de cualquier nivel de auto gobierno.

- Proponemos que la normativa a reformar, que permita la creación de comisiones municipales en los distintos departamentos de la provincia, sea una reforma constitucional o de la ley orgánica municipal, deberá contener las siguientes definiciones:

a) Autonomía plena y posibilidad de dictado de una carta orgánica en la totalidad de los actuales municipios de cada departamento.

b) Bases del sistema republicano y sanas prácticas cívicas en la definición del sistema de gobierno, pero respetando la autonomía de cada municipio para resolver este tema.

c) Garantías a ciudades, pueblos y villas para el acceso a cierto nivel de autogobierno sin incrementar el aparato político del estado y la promoción gradual de procesos de descentralización interna en los actuales municipios departamentales.

d) Bases constitucionales de la coparticipación municipal de impuestos con criterios objetivos y flexibles de equidad, eficacia y solidaridad.

e) Identificación del impuesto inmobiliario y del impuesto automotor como recursos municipales y posibilidad de acordar una transición gradual en cinco años hasta su definitivo traspaso.

A.- Composición y elección.

En cuanto a su conformación, entendemos que no deben ser excesivamente numerosas, a fin de facilitar el dinamismo y la rápida adopción de decisiones, y evitar el desgaste que pueden generar situaciones de permanente discusión, pero sí, lo suficiente como para que sean representativas del espectro político local. Estas comisiones deberán ser elegidas directamente por el pueblo de los distritos, integrándose con participación de la minoría.

El Comisionado municipal será asimismo elegido directamente por el pueblo, a partir de una elección en la que podrán participar los partidos políticos y los movimientos vecinales de probado arraigo zonal. En cuanto a la duración de los mandatos, se establece en dos años. La posibilidad de remoción se equipara en ambos casos a la de Intendente y Concejales.

B.- Funciones y atribuciones.

A nuestro criterio, las comisiones deben distinguir funciones consultivas, honorarias o deliberativas -que han de estar a cargo de la Comisión propiamente dicha- de las funciones típicamente administrativas y ejecutivas que -por su relevancia y permanencia- deben estar a cargo de un funcionario que denominamos "Comisionado" y cuyas tareas deben ser rentadas.

En lo referente a la asignación de funciones, no estamos inclinados a la existencia de un bloque único e inmutable como el que plantea la ley de Mendoza, sino más bien somos partidarios de un contenido flexible, que respete las naturales diversidades que exhibe la realidad local en las distintas provincias y que permita además una evolución natural del sistema. Igualmente, entendemos que aún en el marco de las Constituciones más anacrónicas y restrictivas en materia municipal como las de Mendoza o Buenos Aires, es factible prever una amplia libertad para que -sobre una base de principios comunes y generales establecidos en la ley- cada municipio distrital o departamental organice, a partir de ordenanzas del Concejo Deliberante, el funcionamiento y la organización de las comisiones municipales, según sus propias características y necesidades, en una forma similar a como las constituciones provinciales organizan genéricamente las estructuras de poder municipal, librando los detalles a las Cartas orgánicas.

Frente a las dificultades que presenta la creación de nuevos municipios en las provincias que todavía sostienen el anticuado sistema del municipio departamento, sostenemos que las Comisiones municipales son una alternativa inmediata y práctica para dotar de su necesaria autonomía a las diversas comunidades locales, ya sea: a través de una reforma constitucional o la modificación legal de la carta orgánica municipal que corresponda.

Bibliografía

Ábalos, M.G. 2006. Municipio y participación política. (Mendoza, EDIUNC).

Ábalos, M.G. 2007. Municipio y poder tributario local. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Derecho tributario nacional, provincial y municipal. (Argentina Ad-Hoc S.R.L.).

Alberdi, J.B. 1992. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina S.A. Argentina).

Alberdi, J.B. 1998. Derecho público provincial argentino (Buenos Aires, Argentina, Ciudad Argentina).

Anales del 1er. Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial "Juan Bautista Albedi". La Plata, Buenos Aires, Argentina, 1984.

Anzoátegui, V. y E. Martiré. 2001. Manual de Historia de las instituciones argentinas. (Buenos Aires, Argentina, Edic. Macchi, 6° edición actualizada).

Aramouni, A. 2000. Derecho municipal. (Buenos Aires, Ed. Némesis).

Aristóteles. 1977. Obras. (España, Ed. Aguilar S.A.)

Armagnague, J.F. 2006. Constitución de la provincia de Mendoza. (Buenos Aires, Argentina, Colección La Ley Comentada. La Ley S.A.E. e I.).

Armagnague, J.F. 1999. Constitución de la Nación Argentina (Mendoza, Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1999).

Armagnague, J.F. 2004. Estudios sobre estado, constitución y política. (Mendoza, Argentina, Editorial "Martín Fierro")

Badeni, Gregorio. Reforma constitucional e instituciones políticas. (Buenos Aires, Argentina, Ad-Hoc S.R.L., 1994). Varias ediciones.

Badeni, G. 1999. Instituciones de derecho constitucional. (Buenos Aires, Argentina Ad-Hoc- S.R.L.).

Bidart Campos, G. 1964. Derecho constitucional. T.I. (Buenos Aires, Argentina, Editorial Ediar).

Bidart Campos, G. 1983 Manual de derecho constitucional argentino. (Buenos Aires, Argentina, Editorial Ediar).

Bidart Campos, G. 1967 Derecho Político. (Buenos Aires, Editorial Aguilar, segunda edición aumentada).

Borja, J. 1987. Organización y descentralización municipal. (Buenos Aires, EUDEBA).

Borja, J. y M. Castells. 1997. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. (Madrid, España, Ediciones Taurus).

Fukuyama, Francis. 1999. La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social. (Buenos Aires, Argentina, Editorial Atlántida S.A.).

Fukuyama, F. 2004. La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. (Barcelona, España, Ediciones B, S.A.).

Fukuyama, F. 2007. América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora. (Barcelona, España, Ediciones B, S.A.).

- Frías, P.J. 1980. Introducción al Derecho Público Provincial. (Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma).
- Frías, P.J. 1988. El proceso federal argentino. (Lima, Perú, Separata de "Ius et Praxis", Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, n° 11, 1988).
- Frías, P.J. y otros. 1987. Derecho Público Provincial. (Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma).
- Frías, Pedro J. y otros. Las nuevas constituciones provinciales. (Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1989).
- Hernández, A.M. (h). 1988. Temas de derecho municipal mendocino. (Mendoza, Argentina. Municipalidad de Mendoza).
- Hernández, A.M. 1984. Derecho municipal. (Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, Vol. I).
- Hernández, A.M. 1997. Derecho municipal. Teoría General. (Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, Vol. I).
- Hernández, A.M. 2003. Derecho municipal. Parte General. (México, Universidad Nacional Autónoma de México).
- Hernández, A.M. 2009. Federalismo y constitucionalismo provincial. (Buenos Aires, Argentina, Abeledo Perrot S.A.).
- Montbrun, A. 1992. Algunas consideraciones en torno a la cuestión territorial en el derecho municipal argentino. Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, n° 76, Año 8.

Montbrun, A. 1992. La responsabilidad de los funcionarios municipales en la doctrina, en la constitución, en la ley 1079 y en la jurisprudencia. San Rafael, Mendoza, Argentina, III Jornadas Provinciales de Contadores Municipales.

Montbrun, Alberto. Justicia municipal de faltas: su perfil en el derecho argentino. La Ley, T. A., 1996.

Pérez Guilhou, D. y otros. 2003. Derecho público provincial y municipal. (Buenos Aires, Argentina, La ley, Volumen I, 2° Edición actualizada, Serie de libros universitarios).

Pérez Guilhou, D. y otros. 1960. Instalación del Régimen Municipal en Mendoza. La Plata, Buenos Aires, Argentina, T. XXXIV, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, T. XXXIV.

Pérez Guilhou, D.; Seisdedos, F. y otros. 1995. Derecho constitucional de la reforma de 1994. (Buenos Aires, Argentina, Depalma, II, 1984). Varias ediciones.

Rosatti, H. 2001. Tratado de derecho municipal. (Buenos Aires, Argentina, Rubinzal, Culzoni Editores, T. I, II, III y IV).

Valenzuela, E. 2002. Reformas de la constitución de Mendoza. (Mendoza, Argentina, Editado Fundación Santa María).

Valenzuela, E. 2001. Un nuevo modelo de gestión municipal. Un ejemplo sistémico de participación ciudadana. Mendoza, Argentina, id Soluciones Gráficas.