

## LA REFORMA MUNICIPAL

*Por Javier E. Varani*

Cuando hablamos de reforma pensamos en que tenemos que cambiar el estado actual de las cosas. Ahora bien, ¿cómo deben ser estos cambios?, o mejor dicho ¿cuáles son las cosas que debemos modificar?; ¿hacemos todo de vuelta o, simplemente, adaptamos la realidad a un nuevo proyecto?; ¿para qué debemos hacer los cambios?; ¿hacia dónde?.

Lo mejor en estos casos es comenzar por descubrir el verdadero significado de las palabras. Según el Diccionario, reformar quiere decir “rehacer, volver las cosas a su estado original”. La reforma municipal consistirá, entonces, en recuperar el diseño original de las comunidades locales.

El primer paso hacia una auténtica reforma municipal será, por lo tanto, distinguir claramente las notas características del estado original de los municipios. Se trata de responder correctamente, ahora, la pregunta ¿qué es un municipio?, pensando no en un municipio determinado sino en el concepto universal de comunidad local. Una definición que sirva para describir a todos los municipios del mundo, en todas las épocas de la historia del hombre. De esta manera, podremos comparar nuestros actuales municipios con su propio “modelo”. La reforma municipal consistirá, así, en acercar los primeros al segundo.

### ***PRIMERA CUESTIÓN: ¿Qué es un municipio?***

Municipio es una comunidad natural de familias arraigadas en un territorio, que unidas por relaciones de vecindad y con una cierta complejidad económica, social, cultural e histórica, tienden al bien común.

Veamos más detalladamente los componentes de esta definición.

En primer lugar, el municipio es una comunidad natural, esto es, forma parte de la propia naturaleza humana. No depende de la sanción de una ley para su creación. La gregariedad del hombre lo obliga a constituir sociedades en las que todos dependen de todos para su perfección y desarrollo. Al necesitar de los demás, el hombre forma sociedades para la satisfacción de necesidades particulares y comunitarias. Desde ya, la realidad local ha recibido distintas denominaciones a lo largo de la Historia: tribu, comuna, aldea, ayuntamiento, municipio....

Esta comunidad natural es una comunidad de familias. No se trata de individuos o simplemente de una mera “cantidad de habitantes”. Estas familias demuestran, a su vez, su vocación de permanencia en un determinado lugar a través del arraigo, factor decisivo en la constitución de un municipio.

A esta altura cabe preguntarse: ¿cuándo una comunidad puede empezar a definirse como “municipal” y cuándo, a su vez, deja de serlo? Para decirlo de un modo más vulgar, ¿cuál es el piso y el techo de todo municipio?. Entran aquí las dos siguientes características de la realidad local.

En primer lugar, la causa material de todo municipio: las relaciones de vecindad. Éstas son su “techo”. Un municipio, para ser tal, es aquél en el que todos sus miembros establecen (o pueden establecer) relaciones permanentes de cercanía, de proximidad. La vecindad es el factor que permite decir que el municipio es el primer escalón de la sociedad. Si esta escala ha sido superada, estaremos frente a otra realidad (provincial, metropolitana, regional, etc.). En cuanto al momento en que una comunidad puede comenzar a ser llamada más propiamente como municipio, dependerá de haber alcanzado su propia autosuficiencia, su

propia sustentabilidad. Es decir, que ostente una cierta complejidad económica, social, cultural e histórica, que permita a esa comunidad alcanzar la satisfacción de sus propias demandas y diseñar modelos de desarrollo y crecimiento social. Este es el “piso”. No habrá auténtico municipio sin la madurez de una sociedad compleja, diversa y con una cierta autosuficiencia.

Por último, la causa final del municipio, su finalidad. Y el fin de todo municipio, como de toda sociedad política, es el bien común. Es por esta razón que el municipio necesitará de un gobierno, cuya tarea será ordenar las diversidades de la sociedad hacia la perfección y el desarrollo de todos sus miembros (familias, vecinos y entidades intermedias).

La utilidad de comenzar por ponernos de acuerdo en el significado de las palabras reside en la evidencia que las definiciones nos sirven para distinguir a las realidades patológicas. Cabe indagar si el derecho positivo, vigente en nuestro país, reconoce la realidad municipal tal como debe ser o si, en cambio, ha pretendido suplantarla. De la simple aplicación de las características que todo municipio debiera poseer a nuestra realidad nacional, descubriremos que nuestro país dista mucho de ostentar un verdadero “régimen municipal”. Veamos dos ejemplos:

- A. Comunidad Natural: Este principio, a partir de las reformas de las constituciones provinciales realizadas desde la recuperación democrática de 1983, ha sido incorporado al derecho público provincial mayoritariamente. Se destacan, en este sentido, Río Negro (art. 225 CP), Tierra del Fuego . Sin embargo, la provincia de Buenos Aires (la más poblada del país) no reconoce a los municipios su condición natural, facultando a los diputados y senadores provinciales decidir qué es un municipio, y delimitando, con regla y compás, su territorio (C.P. Sección Séptima, del Regimen Municipal). Esta visión cuantitativa y meramente territorial del municipio genera distorsiones que deberán ser atendidas en una reforma municipal.
- B. Las Relaciones de Vecindad: Este es un aspecto esencial del problema. Si bien es dificultoso cuantificar lo cualitativo, la experiencia demuestra que aquéllas sociedades que superan los cien mil habitantes no pueden establecer entre todos sus miembros, relaciones de vecindad. Por lo que difícilmente puedan llamarse municipios aquéllas ciudades que superen dicha cantidad de población. El sentido común, por otra parte, así lo indica. ¿cómo podrán ser “el primer escalón de la democracia” sociedades tan complejas, con grandes poblaciones y con diversas identidades en su seno (verdaderos municipios no reconocidos)? ¿de qué le sirve, al hombre común, concreto, una escalera cuyo primer peldaño está a tres metros de altura? Es evidente, por caso, que La Matanza no es un municipio, por más que las leyes vigentes en la provincia de Buenos Aires se empeñen en pretenderlo.

Tomando en cuenta éste último punto, el de las relaciones de proximidad, y analizando la distribución de la población argentina en las jurisdicciones municipales tal cual hoy están establecidas en nuestro territorio, obtendremos una conclusión sorprendente: casi las dos terceras partes de la sociedad argentina vive en ciudades cuya población excede la categoría municipal y, por lo tanto, no goza de un auténtico régimen local, basado en las relaciones de vecindad.

En efecto, en el gráfico 1 observaremos la clasificación de los 1923 municipios argentinos según su población. Se incluye a la ciudad de Buenos Aires entre los municipios dado que su Jefatura de Gobierno constituye el primer nivel de gobierno para los porteños. Podemos observar que sólo ocho “municipios” concentran más de ocho millones de habitantes, lo cual nos habla de la distorsión de los regímenes municipales en las distintas provincias.

**Gráfico 1: Clasificación municipal según Población.**

<b>Limite Poblacional</b>	<b>Cantidad de Municipios</b>	<b>Población Total</b>
1.000	590	274.216
2.000	323	471.225
5.000	402	1.299.041
10.000	236	1.681.330
20.000	143	2.051.624
50.000	132	4.034.831
100.000	40	2.845.784
250.000	32	5.179.066
500.000	17	5.860.911
Más de 500.000	8	8.389.776

*Fuente: Censo de Población y Vivienda, 1991, INDEC.  
Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM)*

Si tomamos en cuenta la población que reside en ciudades de más de 100.000 habitantes, y que por lo tanto han perdido la escala municipal, concluiremos que la población sin reconocimiento municipal asciende nada menos que a **19.429.753 habitantes**.

La reforma municipal debe partir, en primer e imprescindible lugar, del reconocimiento de jurisdicciones municipales basadas en la cercanía, la proximidad, en la primaria realidad vecinal y local.

**SEGUNDA CUESTIÓN: La Autonomía Municipal**

Una vez definida correctamente la realidad municipal surge inmediatamente la discusión acerca de sus competencias, sus facultades y atribuciones. En verdad, es ésta una vieja discusión que nació prácticamente a poco de sancionarse la Constitución Nacional de 1853 y que, luego de casi un siglo y medio de disputas, terminó saldada por la reforma constitucional de 1994.

En efecto, la nueva Constitución ha reconocido en los municipios el atributo de la autonomía, esto es, la facultad de autogobernarse, de darse sus propias instituciones y sus propias normas.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.