

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, UNA DEUDA HISTÓRICA

Por Matías Duarte¹

Honorable Senado de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente trabajo busca visualizar una deuda que nuestra provincia tiene en lo que respecta al reconocimiento efectivo de la autonomía municipal, generando un enorme desequilibrio entre recursos y funciones asumidas, además de un sinfín de conflictos de poder ante la incursión del Municipio en espacios de competencia del Gobierno provincial.

I - INTRODUCCIÓN

La elección de este tema surge de la convicción de que los Municipios cumplen un rol fundamental en lo que respecta a la gestión pública en el ámbito local, dado que son actores indispensables en el desarrollo y el crecimiento de las comunidades. Es por ello que, para que su accionar sea satisfactorio e impacte de manera positiva en la vida de las personas, debe ser acompañado por una normativa que dote de herramientas concretas a quienes administran la comuna a fin de llevar adelante su tarea de manera eficaz, eficiente y transparente. Solo a partir de ello se podrá dar respuesta a las demandas de quienes viven allí y que día a día requieren la cercanía de un Estado presente.

Es innegable la transformación que en los últimos años ha modificado la vida del Municipio como institución de gobierno. Quienes hemos crecido en comunidades pequeñas del interior bonaerense sabemos que el Gobierno local, habitualmente denominado el mostrador más cercano, se ha ido complejizando y cargando de múltiples y amplias responsabilidades, muy diferentes de las que le dieron origen.

El Municipio de la década del setenta u ochenta, de una enorme simpleza administrativa y escasas responsabilidades, pasó a tener un lugar preponderante y decisivo en la vida cotidiana de las personas. Al punto de que nos cuesta distinguir, como ciudadanos,

¹ Abogado (Universidad Nacional de La Plata). Especializando en Finanzas (Facultad de Ciencias Económicas, UNLP). Diplomado internacional en Derecho Constitucional y Magistratura (Universidad Nacional del Oeste). Diplomado en Gestión Legislativa (Senado de la Nación Argentina, en convenio con la UNLP). Secretario legislativo de bloque (Honorable Senado de la provincia de Buenos Aires).

cuáles son las tareas que deben llevar adelante nuestros intendentes y cuáles son responsabilidades de otros estamentos, ya sean de competencia provincial o nacional.

Esto en gran parte se debe a que, más allá de las responsabilidades históricas que dieron inicio a las Administraciones municipales, estas han asumido en los últimos años tareas muy disímiles. Entre ellas, cuestiones relativas al comercio, el turismo, la cultura, el deporte, la educación, la seguridad, el ambiente y el desarrollo sostenible, obras y servicios públicos, el creciente consumo problemático, los sectores industriales planificados y tantísimos temas más, muchos de los cuales, más allá de que los plexos normativos los coloquen bajo estricta responsabilidad de la órbita provincial, en la práctica se encuentran dentro de las tareas que el Municipio debe afrontar.

Ahora bien, lo preocupante de esta enorme transformación es que todas estas nuevas responsabilidades, a partir de la transferencia de tareas, se han asumido en la mayoría de los casos sin recibir por ello más recursos económicos y con marcos regulatorios que datan de épocas muy distantes y requieren de una actualización inmediata.

En este punto es necesario hacer una mención breve de la reforma constitucional de 1994, con la cual se avanzó en el reconocimiento expreso del carácter autónomo de las Administraciones municipales, consagrando tal principio en el artículo 123, haciendo lugar a lo resuelto en numerosos planteos judiciales suscitados en la década del ochenta.

El artículo 123 debe conjugarse con el 5. En consecuencia, se interpreta la autonomía municipal como parte de la garantía federal.

Este avance en la autonomía municipal –institucional, política, administrativa, económica y financiera– intentaba consolidar la democracia en el ámbito local y optimizar la administración de los asuntos públicos a nivel municipal.

La reforma en lo que respecta a este instituto estableció que cada provincia, a través de su Constitución, establezca el alcance de dicha autonomía. Hecho que, si bien se dio en la mayoría de las provincias, lamentablemente no sucedió en Buenos Aires, dejándonos por treinta años en mora de esta necesaria reforma que cambiaría por completo la realidad de nuestros municipios y, por sobre todas las cosas, la de quienes vivimos en ellos.

Es decir que, cuando hablamos del marco normativo en nuestra provincia en lo que respecta a las Administraciones municipales, hacemos referencia a la sección séptima, "Del Régimen Municipal", que prevé nuestra Constitución. Redacción que data de la década del treinta, complementada por la llamada Ley Orgánica de las Municipales, que es un decreto ley de la década del cincuenta que ha sufrido decenas de modificaciones, perdiendo su sistematicidad, además de regular institutos que son anacrónicos.

II- SITUACIÓN ACTUAL

La Constitución de la provincia de Buenos Aires es la única que, a diferencia de sus pares, se rige por un sistema de gobierno municipal autárquico. Este surge claramente del

análisis de los artículos 190 a 197, que establecen un esquema fuertemente restrictivo respecto de las atribuciones comunales. Así, podemos encontrar que su régimen institucional, político, administrativo, económico y financiero se ve predeterminado por el nivel provincial. En el aspecto institucional, el diseño de las instituciones municipales corresponde a la provincia, por ejemplo, al determinar los órganos deliberativos y ejecutivos.

Sin intención de hacer una exhaustiva muestra del régimen autárquico en la provincia, algunos casos permiten graficar las restricciones normativas con las que se encuentran estos Municipios, ya que, por ejemplo, sus funciones y atribuciones políticas vienen determinadas por la Legislatura provincial.

En lo referido al régimen municipal establecido en la Constitución de la provincia de Buenos Aires, es de destacar que no registra modificaciones desde 1934 y es organizado mediante la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto ley 6769/58. En este sentido, los Municipios bonaerenses se ven impedidos de ejercer una autonomía formal, aunque por sus actividades diarias se puede observar que distan mucho de ser simples organizaciones administrativas territoriales.

Cabe mencionar que a lo largo de estas tres décadas desde que se produjo la reforma de la Constitución nacional se han suscitado diversos problemas que han dado fundamento a innumerables iniciativas legislativas de reforma constitucional provincial. Incluso a planteos judiciales, como los presentados durante la pandemia de covid-19 por algunos intendentes. Todo ello, con un único objetivo: lograr que los jefes comunales tengan mayor autonomía y, por consiguiente, más recursos que les permitan gestionar las soluciones a los problemas que día a día enfrentan. Porque, en definitiva, el Municipio es el Estado que se toca, es el primer mostrador al cual todo vecino acude.

Todo hasta aquí da cuenta de que nuestra provincia desde hace tiempo se encuentra inmersa en un proceso de debate público en torno a una necesaria e impostergable reforma política. Algunos plantean que es inviable continuar así, sugiriendo que la solución a gran parte de los problemas sería la división de la provincia. Otros apelan a la regionalización para fomentar y potenciar la producción, el crecimiento económico y el turismo.

Lo cierto es que esos debates requieren de un enorme consenso para lograr acuerdos políticos institucionales sumamente importantes. Un primer y fundamental paso sería dotar a los Municipios de mayor autonomía, permitiendo que cada uno, dentro de ciertos parámetros, pueda establecer sus reglas, toda vez que es muy poco razonable pretender que se imponga una misma normativa, diseño institucional y estructura a municipios en donde habitan millones de personas –cualquiera de los distritos que integran el conurbano bonaerense– y a otros con algunos miles –como los municipios del interior–. No solo la densidad poblacional de esos distritos hace que requieran de una normativa diferente, sino que también poseen realidades sociales muy distintas, diferentes recursos económicos, matrices productivas y promociones culturales, y una idiosincrasia muy diversa.

Todo ello permite aseverar la enorme necesidad y conveniencia práctica de flexibilizar las instituciones de acuerdo con las circunstancias de cada municipio y, de forma simultánea, de trabajar en la reestructuración de competencias municipales, comenzando a transitar un camino hacia una efectiva descentralización tributaria.

Sin lugar a dudas, hablar de autonomía municipal es hablar de asignación de recursos, por ello, es necesario desarrollar las implicancias que tiene la descentralización entendida como un proceso de reorganización de los espacios de poder de los Estados. La descentralización es un asunto que se encuentra pendiente de discusión en nuestro país –consecuentemente, en nuestra provincia– y que está muy presente en la agenda de los países de la región.

En las últimas décadas hemos sido testigos de que el estilo de política que ha caracterizado a nuestros Gobiernos ha sido mantener una fuerte concentración del poder, lo que ha tenido como resultado la desjerarquización de los Municipios y el consecuente empobrecimiento de la cultura democrática.

Dicho centralismo no solo tiene lugar por la retención excesiva de facultades, sino también porque muchas veces los procesos de descentralización se han llevado adelante sin un estudio previo de las competencias que realmente se deben poner en cabeza del Municipio. Por ello, cada decisión que implique la municipalización de determinadas competencias debe estar precedida de un severo análisis de los factores reales en los que se desenvuelven las Administraciones municipales. Es decir que el desafío no solo está en la simple descentralización, sino también en preparar a las comunas para recibir el cambio que implica la asunción de nuevas competencias tributarias.

III - CONCLUSIÓN

La reforma de la Constitución nacional de 1994 trajo aparejado un nuevo régimen municipal que recogió los cambios que se venían expresando en las constituciones provinciales, la jurisprudencia y la doctrina. Este cambio quedó plasmado en el artículo 123, donde se reconoció la autonomía municipal, condicionando adjetivamente a los Municipios reconocidos previamente en el artículo 5.

No cabe duda de que el nuevo artículo 123 consagra explícitamente la identidad de un nuevo sujeto federal, el Gobierno municipal, con el alcance autonómico y constituyente que el precepto le atribuye. Nos encontramos desde aquel entonces frente a una oportunidad decisiva de ensanchar y enriquecer la efectiva descentralización del poder y de esa manera aportar una nueva dinámica a nuestro sistema.

Casi la totalidad de las provincias reconocieron este régimen, ya sea con anterioridad a la reforma o posteriormente, modificando sus constituciones, con la excepción de la provincia de Buenos Aires: desde el punto de vista formal, su Constitución todavía establece que los Municipios son autárquicos.

A pesar de estas limitaciones, en el plano material, los Municipios han generado políticas que exceden lo prescripto en la ley, y es por ello que resulta necesario y urgente proyectar la reforma constitucional de la provincia de Buenos Aires para cumplir con la garantía federal expresada en el artículo 5 de Constitución nacional. Resulta un imperativo ético sentar las bases para el fortalecimiento de los Gobiernos locales y el inicio del nuevo tiempo de desarrollo local con participación ciudadana y equidad social.

