

Los municipios en el Proyecto Nacional: un aporte conceptual desde el peronismo

— Por Claudia Bernazza

Hay una opinión —siempre recurrente entre quienes se ocupan de las doctrinas políticas— que sostiene que el peronismo no se ocupó demasiado de los municipios. Si bien podríamos citar un sinnúmero de documentos y hechos históricos que demuestran que nuestros líderes promovieron el desarrollo municipal, lo cierto es que la idea esconde una falacia que conviene desentrañar.

Nuestra doctrina se fraguó en tiempos en que estuvo en juego la idea de Nación. Propusimos una doctrina y un modelo nacional a un país con elites conservadoras y lazos demasiado estrechos con los imperios coloniales de su tiempo. Esa fue nuestra época y nuestra épica. Por otra parte, cuando casi la mitad del suelo argentino era territorio nacional, cuando aún reverberaban los ecos de las masacres de la conquista, las comunas funcionaban como delegaciones administrativas del poder central, sobre todo en los poblamientos más jóvenes. En ese contexto histórico, las doctrinas municipalistas florecieron en las colonias de la pampa gringa, siendo su máximo exponente Lisandro de la Torre, quien puso a Santa Fe a la vanguardia de estas ideas.

Pasado el tiempo, los municipios se han convertido en protagonistas centrales de la historia argentina, y quienes pensamos y actuamos desde el peronismo debemos expresar con claridad nuestras propuestas municipales para el siglo XXI.

Los municipios en la Argentina

En la Argentina, para el análisis de la institución municipal debemos hacer referencia a las provincias, enclaves de los fenómenos sociales y políticos fundantes de nuestra identidad. En ellas los caudillos dispusieron a sus pueblos para oponerse al centralismo como modo de organización política. En ese primer período, y aun después de la independencia, *cabildo* y *ciudad* hacían referencia a Buenos Aires. Los poblados mediterráneos que crecieron al amparo de tradiciones hispánicas también se referían a sí mismos como *ciudades*. Esa identidad daba algún patrón de medida en los territorios inabarcables de las Provincias Unidas del Sur. Las provincias cuyanas y el litoral



fluvial también desarrollaron tempranamente su conciencia comarcal, pero el Chaco meridional, el sur de Córdoba, las serranías puntanas, el oeste y el sur bonaerense y la Patagonia construyeron identidades territoriales más extensas, conformando unidades geográfico-culturales que sus habitantes definieron como *pagos*.

Los pueblos originarios y los nuevos pobladores del sur de nuestro continente se identificaban como pares —o del mismo “pago”—, aun cuando las distancias que los separaban fueran difíciles de recorrer y las relaciones que entablaran fueran esporádicas.

En este contexto, se configuró y reconoció en cada provincia un régimen municipal, con diferencias que responden a la geografía y la historia de cada lugar. Pero a pesar de estas diferencias, ninguna de las provincias escapa al debilitamiento inicial de este nivel estatal.

En 1821 se dicta la ley que suprime los cabildos, una institución de origen hispánico que continuaba organizando la vida de los centros urbanos luego de la Revolución de Mayo. El poder territorial se delegó en jefes policiales, desdibujando así lo que podría considerarse un “gobierno local”. Haciendo referencia a Bernardino Rivadavia, a quien se considera autor de la iniciativa, Alejandro Uslenghi comenta: “si bien la organización de los cabildos era defectuosa en cuanto no se atendían debidamente las necesidades de la población, no se estableció un sistema orgánico en sustitución de ellos, lo que no dejó de ser otra de las grandes contradicciones de

quien después ha sido considerado, por un sector de nuestros historiadores, como iniciador del proceso encaminado a transformar nuestras instituciones fundamentales". ("Naturaleza Jurídica del Municipio según la Corte Suprema", *Revista de Derecho Administrativo*, N° 3, 1996). El autor citado expresa que "esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados –como era el de los cabildos– al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada".

A partir de su reforma en 1994, el artículo 123 de la Constitución Nacional consagra la autonomía municipal, pero cinco constituciones provinciales aún no la reconocen: Entre Ríos,



Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires. Buenos Aires reformó su carta luego de la reforma nacional y sin embargo dejó para otra oportunidad este reconocimiento. En Santa Fe, Lisandro de la Torre promovió los municipios por convención, los que quedan consagrados en la Constitución provincial de 1921. Esta decisión pareció desterrar los municipios por delegación, pero los embates sobre aquella Constitución y sobre el proyecto político que la sustentaba derivaron en que la Constitución santafesina promulgada en 1962 no reconozca la autonomía municipal. A estas cinco provincias debe sumarse La Rioja, que consagra la autonomía en 1986, pero en 1998 se establece una cláusula de llamado a convenciones municipales en acuerdo

con el Gobierno provincial.

En muchas provincias se definen categorías de municipios casi siempre relacionadas con el número de habitantes. En algunas, categorías superiores (departamentos) también cuentan con una institucionalidad específica. Por esta razón, y por las diferencias que se observan entre municipios jurídicamente equivalentes, queremos alertar sobre el enorme repertorio institucional que suponen los más de 2.000 estados que en Argentina llamamos municipio (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un caso particular que no será analizado en este artículo. La denominada "Ley de Comunas" genera un status institucional que obliga a un estudio específico).

Tres concepciones municipales

Las concepciones municipales se fraguan en la historia y se hacen presentes en los modelos de gestión, por lo que conviene conocerlas y proponer un modelo municipal que exprese nuestra doctrina.

El *municipio-empresa*. Una visión *neoliberal* concibe al municipio como una empresa de servicios. Desde este enfoque, la descentralización que acompaña una política de privatización y desregulación da lugar a modelos estatales cuya escala los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de "privatización del espacio público", el que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios. El peronismo, en su afán de adaptación a estas ideas hegemónicas en los noventa, pero intentando a su vez no perder de vista su doctrina, definió entonces al municipio como *empresa social de servicios* (ver Eduardo Duhalde, en "Hacia un nuevo modelo de gestión municipal", Subsecretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires, 1995). La claudicación, sin embargo, se hizo evidente. El maquillaje que significó agregar un adjetivo tan nuestro no alcanzó a tapan el reduccionismo que significa creer que el Estado es un mero administrador.

La *ciudad como espacio de participación*. La visión *social demócrata* promueve un modelo municipal basado en el desarrollo local. Este modelo, difundido en distintas ciudades argentinas y en toda Iberoamérica desde fines de los ochenta, se funda en la participación ciudadana y la movilización de las capacidades locales. Esta propuesta

tuvo un enorme valor contracultural, dado que neutralizó, al menos en parte, la difusión del modelo “empresarial”. Pero la propuesta, exitosa en ciudades situadas en enclaves estratégicos, poco pudo aportar en distritos industriales, los que no lograban encontrar un rumbo en las situaciones de crisis. Por su parte, la “gestión asociada” y las metodologías de participación afines a esta concepción se vuelven ineficaces en urbanizaciones de alta densidad, al tiempo que debilitan las representaciones legislativas y el rol de los Concejos Deliberantes, fomentando el desprestigio de la política.

Un enfoque nacional y popular. Un tercer enfoque, que podríamos definir como “nacional y popular”, reconoce que la organización municipal es configurada por los pueblos y sus luchas a lo largo de la historia. La estatalidad latinoamericana se configuró *imaginando* patrias nacionales o “patrias grandes”, propias de extensas geografías y pueblos en proceso de organización. En este continente, los Estados nacionales propusieron proyectos de emancipación, de poblamiento (*gobernar es poblar*) o, en el caso del peronismo, de inclusión de las mayorías en la dinámica económica (*gobernar es dar trabajo*). Estos proyectos nacionales fueron acompañados y sostenidos por las provincias, las que conservaron su autonomía pero reconocieron a la Nación como proyecto superior.

En la actualidad, los municipios gozan de un protagonismo creciente. Su escala y proximidad los convierte en actores claves de este tiempo. Por esta razón debe alentarse la construcción de una identidad compartida y el fortalecimiento de la gestión municipal. Pero este fortalecimiento no debe lograrse de espaldas a la idea de Nación: el peronismo alienta el desarrollo local siempre que se integre a un proyecto provincial y nacional.

Los municipios en el Proyecto Nacional

La comunidad a la que imaginamos pertenecer nos viene de la historia y se imprime como cultura, pero es, ante todo, una definición política. Si la identidad y el régimen local “confrontan” con otros niveles estatales, el municipalismo entra en un callejón sin salida.

Algunos autores del desarrollo local llegaron a condenar los nacionalismos y la intervención del Estado nacional, pero la crisis de 2001 demostró, dramáticamente, la unidad de destino que

supone la Argentina: ciudades con o sin planificación local vivieron los saqueos, el cacerolazo y la violencia en las calles con la misma virulencia y con las mismas consecuencias. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financiador de muchos planes locales, reclamó que las deudas contraídas por los municipios fueran pagadas en dólares. El camino de salida se encontró regresando a la Nación: los intendentes, junto con los legisladores de sus provincias, promovieron en el Congreso Nacional una ley de pesificación de sus deudas.

Ningún proyecto local puede confiar sólo en



el despliegue y armonización de sus propios recursos. Aun cuando haya que alentar un mayor protagonismo y una creciente autonomía, formamos parte, por historia y opción política, de un proyecto nacional. Para esta opción, el desarrollo local sólo es posible en el marco del desarrollo nacional.