

**REFLEXIONES SOBRE
“EL BUEN GOBIERNO LOCAL”**

*Comunicación del académico de número Jorge Reinaldo Vanossi,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 22 de abril de 2015*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de octubre de 2015.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2015 / 2016**

Presidente Académico Ing. MANUEL A. SOLANET
Vicepresidente . . Académico Dr. SANTIAGO KOVADLOFF
Secretario Académico Dr. LEONARDO MC LEAN
Tesorero Académico Dr. RODOLFO A. DÍAZ
Prosecretario . . . Académico Dr. JOSÉ CLAUDIO ESCRIBANO
Protosorero Académico Dr. ROSENDO FRAGA

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. María Teresa CARBALLO	26-10-11	Roque Sáenz Peña
Dr. Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO	10-09-14	Nicolás Avellaneda

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Carlos María BIDEGAIN

Dr. Hugo O. M. OBIGLIO

Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA

REFLEXIONES SOBRE “EL BUEN GOBIERNO LOCAL”

Por el académico Dr. JORGE REINALDO VANOSSI

I.-

Con motivo de la realización del XXX Congreso Ordinario de la OICI (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal), celebrada en la Ciudad de Guadalajara (Jalisco - México) entre el 5 y 7 de noviembre del 2014, tuve la doble distinción de exponer en torno al tema convocante y de ser honrado para integrar el “Consejo Científico” de esa prestigiosa institución, que tanta preocupación y ocupación vuelca en defensa del vigorizamiento del municipalismo como parte componente de la concepción del Estado moderno. Hete aquí nuestra exposición, a partir del régimen argentino y con una perspectiva latinoamericana.

En la Constitución Nacional de la República Argentina (1853-1860) se impuso desde el inicio de la Organización Nacional, el establecimiento del régimen municipal.

El art. 5 dispuso y dispone que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Por su parte, en el texto del art. 123 –reforma de 1994– se proclama que en el cumplimiento del citado art. 5, esas Constituciones provinciales se sancionarán “**asegurando la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Asimismo, el art. 129 está destinado al reconocimiento que la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal de la República) “tendrá un régimen de gobierno autónomo”, que es incluyente de la práctica de la autocefalía de sus autoridades.

El primer interrogante que se nos plantea consiste en discernir: ¿A qué clase de “AUTONOMÍA” nos estamos refiriendo, habida cuenta que se la contempla en variadas situaciones?, a saber:

- 1) Autonomía de las provincias (art. 5 y 121 y sgtes.).
- 2) Autonomía de la Ciudad, como el caso de Hamburgo y de otras grandes ciudades.
- 3) Autonomía de las Universidades (art. 75, inc. 19).
- 4) Autonomía “funcional” de la Auditoría General de la Nación (art. 85).
- 5) Autonomía “funcional” del Defensor del Pueblo (art. 86).
- 6) Autonomía “funcional” del Ministerio Público (art. 120) compuesto por los fiscales y defensores.
- 7) Autonomía municipal (art. 123) con poder constituyente propio.

cos (población, territorio y poder) a los que se añan la existencia del Derecho y de los fines o finalidades estatales.

Se ha hablado de “Ciudad-Estado” y se cita a Alemania. Puede gustar el término, pero las diferencias existen: Hamburgo no es capital “federal” de Alemania. Los rasgos propios de la estatalidad dependen de cada caso concreto.

En síntesis, por lo dicho creo que así como hay un estado nacional, como hay estados provinciales, hay obviamente **un estado municipal** desde el punto de vista de los atributos que se les han reconocido; y el hecho de que pueda dictarse sus propias normas, está indicando, obviamente, la condición o categoría de un tipo de estado, es decir, **una determinada forma estatal**, o, si se quiere, un determinado sujeto de derecho público que aparece con un rango específico peculiar, que no es el mismo de otros sujetos de derecho público que existen en las propias Constituciones o que algunos Códigos Civiles han admitido como personas jurídicas de existencia necesaria. En algunos momentos y por ciertos autores (Korn Villafañe) se ha llegado a referenciar con la denominación de “la república municipal”.

De modo entonces, que esta existencia de un poder organizativo, es la clave o es la pauta para reconocer el carácter *sui generis*, acentuando con municipios de carta o convención, que han sido anteriores obras del derecho público local, o sea, creaciones de las constituciones provinciales, como en el caso argentino (Córdoba y Santa Fe)².

² Nos remitimos a los elementos que menciona Kelsen, cuando dice: “El grado cuantitativo de centralización y descentralización depende, en primer lugar, del **número de etapas** de la jerarquía del orden jurídico en que existe la descentralización o la centralización; en segundo lugar, del **número o importancia de las materias** reguladas por las normas centrales o locales” (ob.cit., pág. 364); así como también cuando dice: “Para el concepto dinámico de la centralización y la descentralización no sólo tiene importancia el número de los órganos creadores de normas, sino también la forma en que tales órganos son instituidos” (ídem, 368). No debemos olvidar que, para la teoría pura, la descentralización es a un tiempo “estática” y “dinámica” cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial es creado por órganos electos simplemente por los miembros de esta comunidad parcial, y que, además, la descentralización estática trae consigo la descentralización dinámica, la que en las democracias a su vez lleva una tendencia inmanente hacia la primera.

Por lo tanto, puede darle ánimo y puede darle oxígeno a los que quieran resaltar esta capacidad constituyente de las Ciudades Capitales u otras metrópolis, grandes urbes o megalópolis, el hecho de que ni siquiera tengan la limitación que en el caso argentino entre 1853 y 1860, tuvieron las provincias, cuando debían someter sus constituciones a la aprobación del Congreso Nacional (el “pálido” federalismo de Alberdi, superado por el gran Sarmiento en 1860).

¿Qué podían esperar los municipios a esta altura de la historia? Parafraseando las famosas preguntas del abate Sieyès, me atrevería a decir lo siguiente: ¿Qué fue “la gran ciudad” a lo largo de nuestra historia? Mucho, muchísimo, un factor fundamental en el desarrollo político del país y, por supuesto, en todo lo demás: en lo económico, en lo social, en lo cultural.

¿Qué eran las Ciudades Capitales en sus derechos, en sus potestades, en su participación? Fueron pocos o muy pocos, en proporción a lo que había sido el peso del resto de las naciones y de sus provincias.

¿Qué pretendían ser o qué podrían pretender? Pues, ser algo más: ser otra entidad, asumir su “estatalidad”. Tener un rango que le permitiera de alguna manera gravitar **más** en el ámbito de la **participación**.

En definitiva, las Ciudades Capitales son y constituyen un ente estatal, con todas las notas propias de la estatalidad, que tiene base territorial y que gozan de una condición de autonomía “*sui generis*” otorgada por una norma superior³.

Nadie lo puede haber dicho mejor, cuando definió al municipio local afirmando que no se trata de un caso de “desconcentra-

³ La Ley N° 24.588, llamada “Ley de garantía de los intereses de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires” (habitualmente denominada Ley Cafiero) es una ley reglamentaria del art. 129 de la Constitución Nacional, que introdujo mezquindades con el propósito de reconocer una autonomía acotada, pero que ha tenido correcciones y también “desuetudos”.

ción” sino de una “descentralización por autonomía local” (Hans Kelsen)⁴.

Acaso en este nuevo siglo haga falta contar con el fecundo aporte de “un pensador de la complejidad” para poder alcanzar una mayor precisión tipológica ¿Aparecerá con el tiempo? Por ahora nos conformamos con decir que los municipios tienen: **autonomía amplia**, estabilidad plena y estatalidad reconocida.

De esa manera, seríamos fieles y coherentes con la sabia creencia de un gran observador del rol de las instituciones locales, cuando afirmaba que: “...es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre pero no tendrá espíritu de libertad” (Alexis de Tocqueville, *De la Democracia en América*).

II.-

Si el “buen régimen municipal” es una forma de descentralización que favorece –a la vez– la difícil tarea autogestionaria a nivel local, a través de una adecuada dosis y praxis del principio de autodeterminación del pueblo vecinal, pues entonces es también un ejemplo paradigmático de las pautas de subsidiariedad que con-

⁴ Bien señala Hans Kelsen; “Una de las principales razones que se invocan en favor de la descentralización es precisamente que ofrece la posibilidad de regular diferentemente una misma materia en regiones distintas. Las consideraciones que hacen aconsejable tal diferenciación del orden jurídico nacional pueden ser geográficas, nacionales o religiosas. Mientras más grande es el territorio del Estado y más variadas son las condiciones sociales, tanto más imperativa será la descentralización por división territorial” (ob.cit., pág. 362). Y llegamos así a una nueva dimensión del régimen municipal, que está dada por las posibilidades que abre **al vigorizamiento del valor del pluralismo**, si consideramos a éste como uno de los datos más relevantes para la caracterización democrática de los regímenes políticos contemporáneos (por oposición a los totalitarios, que rechazan siempre la práctica del pluralismo).

tribuyen a reposar en las instancias inferiores los quehaceres que, llevados compulsivamente a los niveles supremos, caen en el vicio de la atrofia y en la inoperancia de los ejes centralizados de poder.

Por ello, es recomendable –a manera de decálogo– puntualizar algunas recomendaciones “de buen servicio y gestión” que sean tenidas en cuenta al tiempo de poner a prueba la energía de los gobernantes municipales ante los ojos de los destinatarios de las prestaciones que requieren los vecinos comunales.

Por ejemplo, a título enunciativo y no taxativo:

- 1) La cercanía permanente e intensiva con la población. No solo de las autoridades ejecutivas, sino también por parte de los componentes de los cuerpos deliberantes y legislativos (en lengua portuguesa reciben el nombre de “*vereadores*”) por cuanto deben **ver** y **vigilar** el estado de los servicios y de las obras que están destinadas al beneficio de la calidad de vida de los administrados.
- 2) El municipalismo debe adoptar, respetar y practicar las seis notas componentes del Estado constitucional de Derecho que rigen en la forma republicana de gobierno, a saber: democracia representativa, separación de poderes, igualdad ante la ley, periodicidad de las funciones electivas, publicidad de los actos públicos con acceso a la información, y estricto cumplimiento de las responsabilidades (Confr. Madison, Aristóbulo del Valle, etc.).
- 3) Contar con los recursos necesarios para la gestión pública, recordando que no hay Estado (ni “estatalidad”) sin los recursos, como tampoco hay Poder si no se cuenta con Tesoro. Los ingresos deben ser proporcionales a los servicios que están a cargo de los órganos locales.
- 4) Contar con estructuras de consulta (Maurice Duverger *dixit*: “el poder de consulta”) tales como los consejos

económicos y sociales, que permiten la consulta permanente y orgánica, a diferencia de la discrecionalidad inorgánica y circunstancial. Si existen cuerpos para esa función, a nivel nacional y provincial, nada impide que actúen los propios de las necesidades municipales. Del mismo modo, es bueno contar con un “Defensor del Pueblo” u *Ombudsman* que se haga cargo de recoger los reclamos, como versión moderna del arquetipo del “tribuno del pueblo”. Son formas de **participación** ampliada.

- 5) Flexibilidad y ductilidad para contemplar y encarar la diversidad, versión local del rasgo contemporáneo de la pluralidad. El aislamiento del funcionariado decepciona al vecindario, pues se lo censura como una forma más de la dejación del Estado (un Estado ausente que defrauda las expectativas de la comunidad).
- 6) Cuidar la compaginación funcional entre los principios de la Democracia con las legítimas pretensiones de la eficacia y la eficiencia. Los pueblos exigen ambas realizaciones. La transparencia es insoslayable, porque la sola sospecha de corrupción sulfura el ánimo de la **opinión pública**.
- 7) Respetar las incumbencias de cada órgano, sin invasiones ni extralimitaciones invasoras de lo propio de las instancias superiores (p. ej., la política internacional). No caer en la idolatría comunal ni en la sensiblería lugareña o el egoísmo localista: allí deben cumplir un papel de resguardo saneador los partidos políticos con sus dirigentes y membrecía.
- 8) Vigorizar el **sentimiento** y la **conciencia** vecinal. En el frontispicio de los espacios y edificios públicos debería inscribirse: “Nos honramos con el título de vecinos”. Nada de pompas y ostentaciones.

- 9) No todo se reduce a la gobernabilidad (concepto cuantitativo), que tiene como complemento ineludible la gobernanza (concepto cualitativo). Exigencia de la **idoneidad** (moral y técnica) con predominio del interés general sobre el faccional.
- 10) El orden municipal también es custodio de la libertad de expresión, que es un instrumento vital para la convivencia y el aporte de las ideas. Prensa, reunión, crítica, comunicación, opinión, manifestación pacífica, son sus integrantes estimulantes.

Al estar reconocida la “autonomía” de los municipios, no cuadra discutir su potestad para proteger y amparar la más amplia libertad de los medios para comunicar, difundir y expresar. Es todo lo opuesto a la “restricción”: se trata de “extender” y “garantizar” las libertades de expresión, de opinión, de crítica y de prensa, en general y en particular. Mientras que las Constituciones prohíben la censura (previa o a posteriori) y toda otra “restricción” reglamentaria, esto pone en evidencia que la libertad de prensa no es susceptible de “reglamentarla” como cualquier otro derecho: acá estamos en presencia del **menos “relativo” de todos los derechos** (para no exaltar el carácter “absoluto” que reclamaba Vélez Sarsfield en 1860⁵).

⁵ Afirmaba el eminente jurista y codificador en la Convención examinadora: “Que el Congreso no puede restringir la libertad. La libertad de imprenta puede considerarse **como una ampliación del sistema representativo o como su explicación de los derechos que quedan al pueblo** después que ha elegido sus representantes al Cuerpo Legislativo.

“Cuando un pueblo elige sus representantes no se esclaviza a ellos, no pierde el derecho de pensar o de hablar sobre sus actos: esto sería hacerlos irresponsables. Él puede conservar y conviene que conserve el derecho de examen y de crítica para hacer efectiva las medidas de sus representantes y de todos los que administran sus intereses. Dejemos, pues, pensar y hablar al pueblo lo que no se le esclavice en sus medios de hacerlo.

“O si no preguntad a todos los opresores de los pueblos, cuál es el primer medio que emplean para dominarlos a su arbitrio: quitar la libertad de imprenta o ponerle pesadas restricciones.

“Sobre todo sin la absoluta libertad de imprenta no se puede crear hoy el gran poder que gobierna a los pueblos y dirige a los gobernantes: **la opinión pública**. Sólo la libre discusión por la prensa, puede hacer formar el juicio sobre la administración o sobre los hechos políticos que deban

En las Naciones donde se respeta la libertad de prensa no surge la necesidad imperiosa de sancionar más y más leyes protectoras: es en esos casos que vale la tan manida afirmación según la cual **“la mejor ley de prensa consiste en que no sea sancionada ninguna”** (sic); pero la situación es diferente cuando las amenazas de restricción a los medios están a la orden del día (sic).

La Corte Suprema de los Estados Unidos no se cansa de glorificar las bondades de esa libertad, incluso como herramienta de comunicación entre gobernantes y gobernados. Así ha sostenido que: “La opinión pública informada es la más eficaz barrera contra el desgobierno. Una prensa libre constituye el gran intérprete entre el gobierno y el pueblo” (297 US 233).

Los *Justices* de aquel tribunal Supremo reiteran la doctrina en cuanta oportunidad se les brinda, ya sea en sus votos en las sentencias o bien en conferencias públicas. No ocultan sus ideas ni reniegan del trasfondo ideológico que esa libertad acompaña a la diferenciación entre las democracias reales —por un lado— y los regímenes autoritarios o totalitarios por el otro.

Todo lo dicho no abre las puertas a la impunidad de los delitos comunes que puedan llegar a cometerse a través de la prensa. Nadie mejor que Carlos Sánchez Viamonte lo ha esclarecido al respecto:

“Del mismo modo que no existe delito específico de cuchillo o de revólver, sino homicidio o lesiones ejecutados mediante tales armas, tampoco hay delitos de imprenta propiamente dichos. No hay razón para legislar sobre prensa en la Nación o en las Provincias desde que el Código Penal aplicable en toda la República tiene suficiente eficacia represiva”.

influir en la suerte de un país. Sólo también por medio de la libertad de imprenta puede el pueblo comprender la marcha de la administración. No basta que un gobierno dé cuenta al pueblo de sus actos; sólo por medio de la más absoluta libertad de imprenta puede conocerse la verdad e importancia de ellos y determinarse el mérito o la responsabilidad de los poderes públicos. El pueblo entonces, con pleno conocimiento de la administración, crea como siempre sucede, un medio de adelantamiento o el medio de evitarse un mal”.

En mi opinión no hay delitos específicos tipificados en materia penal como “delitos de prensa”. Pero los delitos comunes cometidos **a través** de la prensa deberían ser juzgados por la Sociedad. Una posibilidad es acudir al mecanismo del “juicio por jurados”, pues creemos que si la **verdad** es una virtud y el acceso a los hechos constituye un Derecho, su dimensión es incuestionable pues está en proporción a su magnitud axiológica. “La verdad es lo que es”. Si el tema no está suficientemente aclarado, acaso sea porque “hay quienes enturbian las aguas para que parezcan más profundas” (Nietzsche).

Para criminalizar las conductas es menester respetar el principio de la “igualdad ante la ley”.

Me resta agregar que no tratándose de delitos penales, sino de faltas contravencionales –y sin “restringir” la libertad de expresión y la libertad de prensa– esa reglamentación y eventuales sanciones correctivas “son privativas de la sociedad en que el abuso se comete”. Bueno sería que quedaran superadas las facultades de los poderes centrales, a fin de que sea la sociedad local la que lleve “la voz cantante” en tales cuestiones: allí tendría incumbencia la institución del régimen municipal como célula básica de la estatalidad.

III.-

Conclusión: un sano y eficiente régimen municipal es el más apto paliativo y curativo para capacitar el ejercicio de la paz social, de abajo hacia arriba. Sepamos aplicarlo.

No hago más que recoger como epítome de estas reflexiones, lo dicho sabiamente por el gran pensador argentino Esteban Echeverría, fallecido prematuramente en 1851 en Montevideo en vísperas de la Organización Nacional, cuando expresó: “Quiero, ante

todo, reconocer el hecho dominador, indestructible, radicado en nuestra sociedad, anterior a la Revolución de Mayo y robustecido y legitimado por ella; **de la existencia del espíritu de localidad**; y que todos los patriotas se apliquen a encontrar el medio de hacerle olvidar sus resabios y preocupaciones disolventes, de iluminarlo para la vida social. ¿Cómo se conseguirá ese fin? **Por medio de la organización del poder municipal en cada distrito y en toda la provincia, en cada provincia y en toda la República.** Quiero que a ese núcleo primitivo de asociación municipal, **a esa pequeña patria**, se incorporen todas esas individualidades **nómadas** que vagan por nuestros campos; que dejen la lanza, abran allí su corazón a los efectos simpáticos y sociales y se despojen poco a poco de su selvática crudeza. **El distrito municipal será la “escuela”** donde el pueblo aprenda a conocer sus intereses y sus derechos, donde adquiere costumbres cívicas y sociales, donde se eduque paulatinamente **para el gobierno de sí mismo o la democracia**, bajo el ojo vigilante de los patriotas ilustrados; en él se derramarán los gérmenes del orden, de la paz, de la libertad, del trabajo común encaminado al bienestar común; se cimentará la educación de la niñez, se difundirá el espíritu de asociación, se desarrollarán los sentimientos de patria, y se echarán los únicos indestructibles fundamentos de la organización futura de la república. **¿Cuándo, preguntaréis, tendrá la Sociedad Argentina una Constitución? Al cabo de 25, 50 años de vida municipal**, cuando toda ella la pida a gritos, y pueda salir de su cabeza como la estatua bellísima de la mano del escultor⁶.

⁶ De “*Cartas a don Pedro de Angelis, editor del Archivo Americano*”. Carta segunda.