

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

PUBLICACIÓN MENSUAL

DEL

Centro Estudiantes de Ciencias Económicas.

DIRECTOR:

ROBERTO A. GUIDI

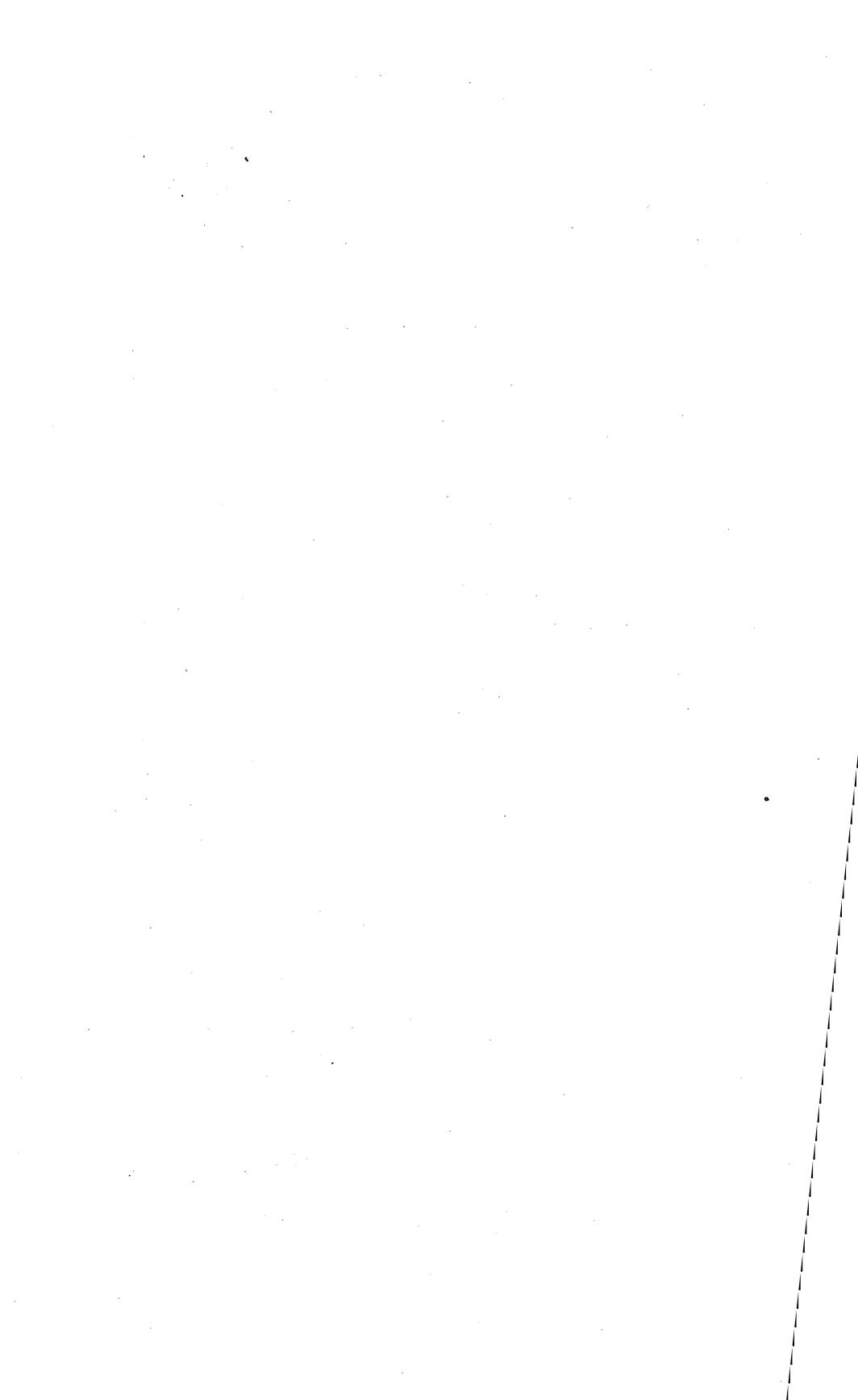
AÑO 1

NÚM. 8

FEBRERO DE 1914



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
1835 - CALLE CHARCAS - 1835
BUENOS AIRES



1616

Z. 47

EL GOBIERNO MUNICIPAL

POR

MARIANO DE VEDIA Y MITRE

«En toda sociedad verdaderamente libre, el estado respeta los derechos de las comunas, porque sabe que esos derechos no le pertenecen.»

LABOULAYE.

I

«Puede quizá asegurarse que no hay, en los pueblos cultos de Europa y de América, problema político que supere en interés e importancia al del gobierno, o mejor, régimen municipal, y digo problema político, huyendo de la falsa indicación y sugestión que suele desnaturalizarlo al definir la vida de las formaciones locales como vida de entidades administrativas, no sabiendo aún ni lo que se quiere decir, salvo que *no son políticas*». Así se expresa el sabio profesor de derecho administrativo comparado de la Universidad de Madrid, Don Adolfo Posada, en su estudio sobre el libro del profesor Rowe, «El gobierno de la ciudad y sus problemas», que la «Revista Argentina de Ciencias Políticas» publica en su número del mes de febrero. Tal afirmación es sin duda compartida por todos aquellos que conocen la importancia del problema municipal y siguen con interés la evolución de la ciencia política y administrativa. Es, por lo demás, un hecho. El ré-

gimen de las comunas preocupa intensamente a todos los pueblos civilizados y lógicamente se tiende en ellos a consumir su posible perfeccionamiento. Las soluciones buscadas no tienen una dirección uniforme. El mismo Posada lo dice: «El desarrollo del régimen local en Inglaterra y en Francia, en estos últimos tiempos, revela cómo se efectúa la evolución indicada a partir de supuestos históricos y políticos contradictorios. Inglaterra busca la integración nacional por medio de la simplificación de su *self government* tradicional, mediante las reformas de 1882, 1888 y 1894 y acentuando el criterio de uniformidad y de sistema. En cambio, Francia propende a vigorizar la integración del Estado acentuando el sentido descentralizador». «Estamos, escribe Mr. Barthelemy, al principio del camino hacia el *self government*. Sólo los espíritus tímidos pueden dudar. No basta para estar tranquilo respecto de las aspiraciones de nuestro país, comprobar que no hay legislatura, que no pasa año sin que se den nuevas acometidas contra el viejo edificio del año VIII. La «tuteía administrativa» se debilita a medida que el menor crece. Se perciben síntomas de nivelación, como la creación de las universidades, la organización médica, la multiplicación de las grandes empresas de interés regional». Y, entre nosotros, se agita también el problema, aunque tendiendo hacia soluciones empíricas y necesariamente transitorias por lo general, si se exceptúa la valiosa iniciativa del diputado por Santa Fe, doctor Lisandro de la Torre, quien representa a un partido que sustenta un programa neto de ideas y que presentó, como es de notoriedad, a la cámara de que forma parte, en las sesiones del año anterior, un proyecto sobre régimen de municipalidades electivas, sobre la base de una reglamentación general del art. 5º de la Constitución que obliga a las provincias a darse una constitución local que asegure el régimen municipal. A parte de ese proyecto, de alta importancia, pero de carácter general para toda la República, como acabo de decir, lo que hace difícil su sanción, la cuestión ha sido y es apreciada con preconceptos que no son seguramente una garantía de soluciones que consulten las conveniencias públicas y los progresos realizados.

Me refiero especialmente a la forma y al criterio con que

se encara el problema municipal respecto a la ciudad de Buenos Aires, capital de la República. Es indudable que existe entre nosotros, y muy generalizada, la opinión de que debe suprimirse la rama legislativa de la Municipalidad, de origen electivo, e implantarse definitivamente el régimen de una comisión federal, a semejanza del que existe en Washington, capital de los Estados Unidos, y del que se aplicó entre nosotros, hace algunos años, siguiendo una vez más el modelo de nuestras instituciones y hasta de nuestras prácticas políticas y administrativas. No puede, sin embargo, dejarse de ver que es necesario establecer previamente si las circunstancias son las mismas, aparte de medir el alcance de una resolución gubernativa o, más bien dicho, de la implantación de un régimen que va a conmover profundamente la función de las instituciones y el ejercicio de los derechos del pueblo de la gran ciudad. No se recuerda ciertamente que Bryce, en su difundido libro «The American Commonwealth», ha escrito, respecto a los Estados Unidos, estas palabras elocuentes, que envuelven un concepto fundamental sobre el problema a resolver en Buenos Aires: «Los Estados Unidos son el único gran país del mundo que no tiene una capital. Italia y Alemania tardaron muchos años en tenerla, porque el Imperio de la Edad Media impidió, en estos dos países, el desarrollo de una monarquía nacional. Pero el siglo XIX, eminentemente reconstructivo, llenó esa laguna; y, aunque Roma y Berlín se hallen lejos de ser, para sus estados respectivos, lo que son París y Londres para Francia y para Inglaterra, lo que Viena y Pesth son para la doble monarquía, llegarán a ello respecto a sus naciones ciertamente. Por *capital* entiendo una ciudad que sea no solamente el asiento del gobierno político sino que sea también, por su extensión, por su riqueza y por el carácter de su población, la cabeza y el centro del país, el asiento de un gran comercio y de una gran industria, una gran fuente de recursos financieros, la residencia favorita de las clases pudientes, donde se publiquen los diarios más influyentes y más leídos y a donde se sientan atraídos los hombres notables en la literatura y en la ciencia». Analiza luego el gran escritor y eminente estadista las características de las ciudades de la Unión,

comenzando por Wáshington, y llega a la conclusión de que ninguna de ellas es, respecto a la gran República del Norte, una verdadera capital, en el sentido político, económico y social del concepto. ¿A la misma conclusión se llegaría, respecto a Buenos Aires, con relación a la República Argentina? ¿Existen o no razones fundamentales, de orden tradicional, de profundo sentido social, de trascendencia económica, que impongan una pauta diversa? Puede afirmarse, sin temor de exagerar, que una gran parte de quienes se apresuran a emitir opiniones sobre la mejor solución del problema no se han detenido a pesar esos conceptos previos. ¿Para qué repetir que en materia de ciencia política, como en casi todos los órdenes de nuestra actividad, pecamos de repentistas y que, cuando se busca soluciones, nos conformamos con hallarías, por lo común, para el día presente, sin pensar en el futuro? Y cuando no es ese el criterio que nos dirige, es el de aplicar servilmente las instituciones de países extraños, sin mayor análisis, pero seducidos por el prestigio de las mercaderías con rótulo extranjero. Y no en vano todos nuestros grandes hombres que han querido ver lejos y que han visto lejos, respecto a los problemas políticos que encararon, han sido considerados con despego por su época, que no quería salir de sí misma. Empero, la evolución se cumple, y no incorporarse a ella o no tratar de dirigirla o de encauzarla en la medida de las fuerzas de cada uno, es quedar rezagado en el camino. El problema municipal entre nosotros, y especialmente respecto a Buenos Aires, ciudad que, a fuerza de no tener personería propia, ha llegado a convertirse en la «capital federal», a secas, como si hubiera una sola ciudad en el mundo entero que pudiera llamarse así, perdiendo su propio nombre, — el problema municipal respecto a ella, decía, es fundamental para la vida misma de la nación, para el progreso de sus instituciones y hasta para la solución equilibrada de los múltiples problemas que trae aparejados la lucha entre el capital y el trabajo. Veamos si los antecedentes históricos, si el carácter de las instituciones que hemos adoptado, si la mayor cultura del pueblo y su aptitud para gobernar sus propios intereses hacen posible una solución de circunstancias, que suprima todo carácter electivo al gobier-

no edilicio de la gran ciudad, o si es necesario encauzarlo en el sentido de que él sea, cada vez más, la representación de los intereses colectivos.

II

¿Qué es una comuna y qué el gobierno comunal? Existen, como se sabe, conceptos extremos sobre tan trascendental cuestión. Aunque conocida y repetida la opinión de Tocqueville, no es por eso menos digna de reproducirse una vez más: «La comuna, dice, es la única asociación que existe de por sí en la naturaleza, pues donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, sean cualesquiera sus usos y sus leyes: el hombre es quien constituye los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios. En ella reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gustar su uso pacífico y le habitúan a servirse de ella. Sin instituciones comunales puede una nación darse un gobierno libre, pero no tiene aquella el espíritu de la libertad. Pasiones pasajeras, intereses del momento, la casualidad de las circunstancias, pueden darle las formas exteriores de la independencia, pero el despotismo arrinconado en el interior del cuerpo social reaparece tarde o temprano en la superficie». Concepto ampliamente compartido, puede citarse en su apoyo el juicio coincidente que con él emite Ducrocq en su erudito «Cours de droit administratif et de législation française des finances». Aunque sin compartir las apreciaciones extremas del autor de «La democracia en América», dice: «La ley de 10 de junio de 1793 (sec. 1.^a, art. 2), inspirándose en la constitución de 3 de Septiembre de 1791, ha definido en esta forma a la comuna: «Una comuna es una reunión de ciudadanos reunidos por relaciones locales». Presenta los tres caracteres ya señalados respecto a los departamentos, en Francia. Es a la vez una circunscripción administrativa, una unidad administrativa y una persona jurídica. Pero difiere

del departamento en que éste, como el *arrondissement*, son una creación artificial de la ley, cuya existencia es relativamente reciente (1790); mientras que la comuna, preexistente a la ley, no ha sido creada sino solamente reconocida por la legislación moderna. Es una verdad, demostrada por la historia, que la comuna nada tiene de artificial, y su razón de ser radica en los hechos, en que forma una asociación de individuos naturalmente unidos por los intereses comunes que nacen de su posición en un mismo punto del territorio. Este hecho fundamental domina la historia y el régimen de la asociación comunal, en el pasado, en las diversas épocas de su transformación, como en el presente; en el siglo XII, en el momento de la emancipación de las comunas nacidas del régimen municipal romano y de las cartas, sobre todo; en el siglo XVII, cuando la independencia comunal, después de su lucha triunfante contra el poder feudal, sufrió la unidad política impuesta por el poder real; en 1789, en la institución de las municipalidades en el seno de las ciudades y de las campañas, en medio de administraciones colectivas, y, desde 1800, con la nueva organización que recibió la comuna de la ley de 28 pluviôse del año VIII sobre el modelo de la administración departamental».

Empero, hay quienes sostienen la tesis totalmente opuesta. Según estos últimos, el municipio es sólo una entidad administrativa que emerge de la organización del estado, y que es tan variable como esa misma organización. En la cátedra de la Facultad de Derecho se ha desarrollado ese concepto en estos términos: «Se han hecho largas disertaciones sobre la organización de las familias que se van juntando paulatinamente, constituyendo pueblos, comunas y estados. Esa habrá sido la evolución histórica, aún cuando en la antigüedad la comuna implicaba el estado mismo. Y así vemos que en Grecia el municipio ateniese era el estado; de manera que no ha habido esa evolución de municipio a estado, que no eran dos conceptos distintos sino el mismo. Pero en el momento actual, *está perfectamente establecido* que una vez borrada la anterior existencia se ha convenido en establecer que la Municipalidad es una creación de la ley, una de las tantas divisiones territoriales que varían de un país a otro según las dispo-

siciones que adopte la ley, y que el municipio de cualquier país del mundo está limitado en su acción por la respectiva carta orgánica, que puede ser general o propia. De manera, pues, que hoy se está perfectamente de acuerdo en que las municipalidades no tienen derecho propio sino delegado, esto es, que sólo pueden hacer lo que la ley les ha facultado».

(Continuará).
