



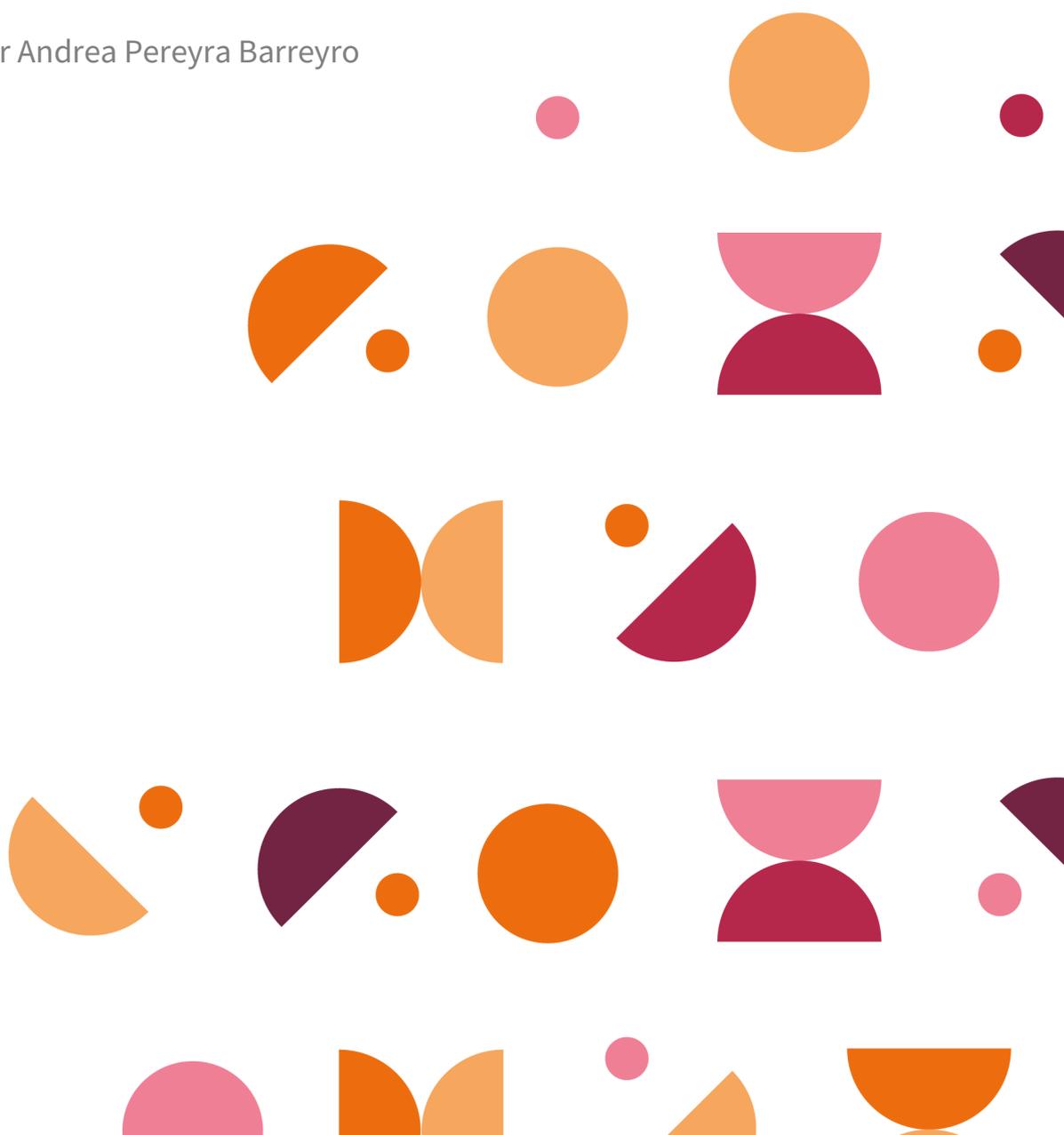
Centro de Políticas Públicas
para el Socialismo

JUNIO 2022

Trazos del municipalismo argentino: Lisandro de la Torre

Grupo de Municipalismo y poderes comunitarios

Escrito por Andrea Pereyra Barreyro





ÍNDICE

La comuna como órgano de un sistema vivo	Pág 2
El rol municipal en el sistema partidario	Pág 4
Trazado de la jurisdicción comunal	Pág 6
Algunas reflexiones finales	Pág 7
Referencias bibliográficas	Pág 7



“(...) es en el municipio en donde reside la fuerza y la vitalidad de los pueblos libres” (Tocqueville, 1986:59)

El rol asignado a los municipios al interior de un régimen político y la cuestión de su autonomía, han sido temas de debates recurrentes en nuestra historia. Reeditados en diferentes coyunturas y bajo contextos socio-políticos muy diversos, sus orígenes ya se observan en el proceso de conformación del Estado-Nación en el siglo XIX y sus ecos llegan hasta la actualidad. Es así que, a pesar de los avances en la materia, la noción de que el municipio es un ámbito estrictamente administrativo, continúa teniendo cierta pervivencia en la Argentina contemporánea.

Es por ello que resulta necesario volver sobre nuestros pasos, recuperar genealogías y rehistorizar el debate. No se trata de replicar conceptos, sino de revisar críticamente reflexiones que revalorizaron el espacio local aun cuando sus reivindicaciones no siempre lograron inscribirse en su propio tiempo.

En ese marco es que el presente texto apunta a rescatar los aportes de Lisandro de la Torre acerca de la autonomía municipal. Su mirada procuró construir un campo de acción específico para los gobiernos locales, de forma tal que pudieran autonomizarse de las funciones políticas y administrativas de los gobiernos provinciales.

Para reconstruir su mirada sobre el régimen municipal, es posible recurrir a tres de sus escritos: su tesis doctoral (1888); un proyecto de ley que presentó en cuando era diputado nacional por Santa Fe (1912); y un estudio titulado “Extensión del poder municipal”, que fue realizado a pedido de la Municipalidad de Rosario, con motivo de un conflicto de jurisdicción planteado por la empresa Ferrocarril Central Argentino (1926).

La comuna como órgano de un sistema vivo

En el primero de los textos mencionados, de la Torre construye su reflexión acerca del régimen municipal a partir de una lectura que entiende a la comuna como una célula indispensable para el buen funcionamiento del “organismo central”, que “no debe estorbar ni ser estorbada en su libre acción” (HCD BA, 1939:4). Es una “institución natural y libre” cuyo accionar impacta de forma directa en el bienestar de toda la nación de las siguientes formas:



- es la base de su estabilidad
- es la garantía del orden
- es la concreción más práctica de la libertad
- es educadora
- es autónoma y soberana dentro de sus límites precisos

Su referente concreto en este punto es Inglaterra, que a su parecer es donde más amplitud se dio a la libertad municipal. De hecho, señala que su “(...) vigor como nación es un reflejo del vigor de sus comunas” (CD BA, 1939:4). En ese sentido, tener comunas fuertes no sólo no debilita al Estado nacional, sino que puede robustecerlo. En palabras de Frederic Le Play (según cita de la Torre): “(...) la desorganización de las comunas debilita el amor por la cosa pública. Viendo el agente del Estado dirigir sin ellos los pequeños intereses de cada localidad, los particulares se convencen naturalmente que no les corresponde velar por los grandes intereses de la patria”.

De la Torre señala que vivimos en **sociedades impredecibles y atravesadas por la conflictividad**. Esto parece tan válido entonces como lo es ahora. Precisamente por eso, una forma de evitar que ello derive en formas despóticas o ejercicios autoritarios del poder es que haya municipios libres y fuertes. Sin ellos, afirma, la sociedad “reposa en el vacío”.

La naturaleza de la asociación municipal parece ser económica y de origen privado: orientadas por la búsqueda de beneficios particulares, las personas que viven próximas engendran relaciones de vecindad que, con el tiempo, van cambiando de forma para apuntar al **bienestar general y el esfuerzo común**. El salto a la conformación de una entidad comunal se relaciona directamente con la idea del autogobierno (*self government*). Aquí de la Torre parece apuntar a la conformación de un vínculo representativo que acote al máximo la brecha entre representad*s y representantes. Esta proximidad entre el pueblo y el gobierno, señala, hace “al pueblo más soberano y al gobierno más responsable”.

De allí también se desprende que la comuna no sea esencialmente democrática ni republicana. Pueden florecer o no independientemente del régimen político nacional. Sin embargo, aunque la autonomía municipal pueda vivir bajo cualquier gobierno, de la Torre señala que la democracia está más obligada a fomentarla, debido a que se sostiene sobre el principio de la libertad.



A pesar de ser un defensor de la autonomía municipal, tiene una definición un tanto economicista de lo que ésta implica (centrada especialmente en la gestión de los impuestos: imponerlos, recaudarlos e invertirlos). Su mirada, según dice él mismo, se aleja “de todos los extremos; de las conveniencias de la escuela centralista, de los argumentos sacados de circunstancias anormales, y de las exageraciones de los autonomistas radicales” (HCD BA, 1939:16).

Esto mismo se expresa en su propuesta de un **sistema electoral municipal**. Parte de considerar que éste debe ser distinto al régimen nacional: el derecho a voto lo tendrán quienes paguen impuestos locales y vivan en el territorio. Si bien esto resulta de avanzada en cuanto a la inclusión de personas extranjeras (que incluso pueden ser electos), el peso de cada persona (expresado en la cantidad de votos) sería proporcional a la contribución impositiva. El sujeto de derecho no es tanto el ciudadano como el contribuyente: “(...) porque la verdadera igualdad no consiste en equiparar ante la urna todas las clases sociales, sino en tanto sean semejantes sus situaciones” (HCD BA, 1939:27). En este sentido, señala que el gobierno de la comuna se debe poner en manos de quienes aportan a sostenerla con servicios pecuniarios o servicios personales (*jury*).

En función de todo lo señalado y del estudio posterior del régimen municipal en Inglaterra y Francia (especialmente Londres y París), realiza un análisis de la situación en la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe (para la que bosqueja un proyecto de ley hacia el final de la obra).

El rol municipal en el sistema partidario

En 1912, catorce años después de su tesis doctoral, Lisandro de la Torre presentó un proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe¹. La idea central de este escrito era que el **fortalecimiento de los gobiernos locales tenía efectos positivos sobre el sistema partidario**, incluso a nivel provincial y nacional.

El contexto de este proyecto resulta clave. A nivel nacional, hay dos elementos a mencionar: por un lado, el primer centenario de la independencia había reavivado el debate acerca del rol de los municipios; por otro lado, en 1912 se sancionaba la reforma del sufragio a través de la denominada Ley Sáenz Peña. Si bien hace una gran defensa de ésta última, advierte que no es suficiente: “la libertad electoral no

¹ Fue electo en 1911. El proyecto no fue aprobado por la cámara.



reposa solamente en la sabiduría de los mecanismos”. En este sentido, el diagnóstico que realiza es realmente lapidario:

“Ha transcurrido más de medio siglo desde el día en que fuera uniformemente aceptada la Constitución argentina, y es doloroso comprobar que los frutos cosechados en el campo del sufragio son escasos. Gobiernos electores se han interpuesto sin cesar entre las urnas y el pueblo, y, al final de una larga experiencia, nos encontramos en plena bancarrota democrática, sin partidos, sin programas, sin hábitos electorales orgánicos en el pueblo” (HCD BA, 1939:88).

A nivel provincial, no puede dejar de señalarse la puja entre Rosario y la ciudad de Santa Fe, así como también la gran cantidad de inmigrantes que poblaban esta provincia. Desde su banca, de la Torre denunciaba que la abrumadora mayoría de las comunas santafesinas no tenían organización municipal a pesar de que éste era un mandato constitucional². Por esta razón, en su proyecto de ley busca garantizar que toda comuna de más de 200 habitantes pudiera constituir un municipio.

Su crítica, entonces, recae sobre los gobiernos provinciales, que promovían prácticas centralistas para perpetuar su gestión de los territorios, principalmente la extracción de recursos fiscales y la elección de los intendentes por parte de los gobernadores. También menciona la policía local y la justicia de paz como prerrogativas centrales, hasta entonces controladas por los ejecutivos provinciales.

Por eso, a través del establecimiento de un régimen municipal, su proyecto tiene dos objetivos:

- a. **descentralizar** (y con ello, contener, limitar) el poder político y administrativo de los ejecutivos provinciales,
- b. establecer **mínimas garantías electorales** “que no dependan de las virtudes de los gobernantes”.

Su modelo de referencia ya no es Inglaterra sino EEUU: el gobierno federal copia este modelo y exhibe buenos resultados, según de la Torre. Pero las provincias

² “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” (artículo 5º de la Constitución de 1853).



decidieron alejarse de este esquema y adoptaron formas de centralismo que “destruyeron la vida municipal”.

De acuerdo a lo que propone, para poder construir un verdadero **sistema de partidos durable** en el tiempo, es necesario que las elecciones no supongan juegos de suma cero: el partido derrotado a nivel nacional o provincial, debe poder ejercer el gobierno sobre los distritos sobre los que obtuvo la mayoría. Este esquema, según señala, ofrece garantías y estímulos necesarios para que los partidos pervivan y se fortalezcan.

Trazado de la jurisdicción comunal

El informe titulado “Extensión del poder municipal” fue elaborado en 1926 por Lisandro de la Torre, a pedido de la Municipalidad de Rosario, con motivo de un conflicto de jurisdicción planteado por la empresa Ferrocarril Central Argentino.

Esta empresa había obtenido permiso a través de un decreto aprobatorio del Poder Ejecutivo Nacional, para la construcción de una nueva estación en Rosario y con ello avanzó sobre el corte de calles y la obra sin siquiera notificar al municipio. Luego de ello, simplemente se reunió con el intendente para firmar un convenio en el que se acordaron compensaciones por los cortes de calles, que posteriormente fue elevado al Concejo Deliberante para su aprobación.

El informe elaborado por de la Torre tiene el objetivo de mostrar la **jurisdicción exclusiva de la comuna** sobre los caminos, calles y comunicación vial, es decir, tiene la prerrogativa para hacer un estudio del caso y conceder o negar el permiso. Asimismo, señala que esa autorización (sustentada en el mejor conocimiento de los intereses y las necesidades de la comuna), debe ser previa y no posterior a la aprobación de los planos de la obra por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Especialmente teniendo en cuenta que, aun realizada con la mejor buena voluntad y pericia técnica, la evaluación del PEN no puede ni tiene el interés de analizar cuestiones tales como el tráfico urbano. En ese sentido, señala que "(...) la autoridad local sabe más de las necesidades locales que cualquier autoridad extraña y tiene un interés más vivo en llegar a soluciones satisfactorias" (HCD BA, 1939:134).

De la misma manera, que una empresa haya comprado terrenos no implica que en un futuro el municipio no pueda evaluar que el crecimiento de la ciudad requiere apertura de caminos y calles que atraviesan dichos terrenos. Estos derechos, dice,



son **irrenunciables e imprescriptibles**: “no existen derechos adquiridos contra el bienestar y el progreso de las colectividades” (HCD BA, 1939:136).

Aunque los ferrocarriles sean una materia federal, si las autoridades locales evalúan que las consecuencias sobre el tránsito y la comunicación son negativas, puede rechazar el cierre de las calles marcadas por el plano aprobado por el Ejecutivo Nacional. Aun cuando este sea un obstáculo capaz de impedir la ejecución de la obra. Por ello, para evitar un eventual conflicto con el estado nacional (mayormente adjudica el conflicto a un ardid de la empresa), propone que se pongan en vista todos los decretos y dictámenes relativos al proyecto y realizar un estudio conjunto de la situación.

Algunas reflexiones finales

No caben dudas de que el municipio no es un ente meramente administrativo o de menor jerarquía, sino que es un **nivel de estatalidad con autonomía** propia de naturaleza política, de raigambre institucional y con autodeterminación administrativa. No sólo son agentes centrales para **DESARROLLO HUMANO INTEGRAL**, sino que son los que pueden responder de forma más efectiva a las demandas de representatividad, de participación ciudadana, de eficacia administrativa, de control social, de construcción de un tejido económico y productivo sustentable, de definición autónoma y colectiva de los intereses comunitarios, de gestión de conflictividad, entre muchas otras.

Es en ese sentido que la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales se convierte en una de las respuestas más adecuada a las demandas de mayor democratización.

Referencias bibliográficas

Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires (1939) Régimen municipal: trabajos del Doctor Lisandro de la Torre, Oficina de Información Municipal.

Tocqueville, A. (1986); La Democracia en América, citado por Lisandro de la Torre, en «Régimen municipal (tesis)», en: Obras completas, op. cit., p. 205.



WWW.CEPPAS.ORG.AR

Talcahuano 256, piso 2, Bs. As., Argentina.