

REPRESENTACIONES E INICIATIVAS PÚBLICAS DEL PERONISMO BONAERENSE EN MATERIA MUNICIPAL.

Contribuciones para el estudio de la ciudadanía

*Representations and public initiatives
of Buenos Aires Peronism in city matters.
Contributions to the study of citizenship*

ALEJANDRA SALOMÓN

Centro de Estudios de la Argentina Rural [CEAR]
Universidad Nacional de Quilmes [UNQ]
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]
asalomon@unq.edu.ar

Resumen

Una de las formas de ilustrar la dinámica de la democracia es estudiar la ciudadanía, que abarca tanto una dimensión formal (un componente jurídico-institucional) como material (prácticas efectivas). Dentro de una problemática sumamente compleja, uno de los tópicos a considerar es el rol del Estado y de las condiciones políticas que influyen en las formas de ser ciudadano en la esfera municipal. En este marco, con el foco puesto en la provincia de Buenos Aires, nos preguntamos si las representaciones y las iniciativas públicas del gobierno bonaerense en materia municipal bajo las administraciones de Domingo Mercante (1946-1952) y Carlos Aloé (1952-1955) impulsaron la participación política tendiente al fortalecimiento ciudadano. Asumiendo que la extensión de la ciudadanía política no es condición suficiente para una democratización plena, examinamos las formas en que la estructura jurídico-institucional, el discurso gubernamental y el grado de centralización del poder afectaron la estructura de oportunidades para la participación en ámbitos municipales bonaerenses. ¿Se puede hablar de una democratización de estos últimos?

Palabras clave: peronismo- participación política- Estado- municipios- provincia de Buenos Aires.

Summary

One way to illustrate the dynamics of democracy is studying citizenship, encompassing both formal dimension (one legal and institutional component) and material (practices). Within an extremely complex problem, one of the topics to consider is the role of the state and the political conditions that influence the ways of being a citizen in the municipal sphere. In this framework, with a focus on the province of Buenos Aires, we ask whether the representations and public initiatives in the province of Buenos Aires with respect to municipal system under the administrations of Domingo Mercante (1946-1952) and Carlos Aloé (1952-1955) boosted political participation aimed at strengthening citizens. Assuming the extension of political citizenship is not a sufficient condition for full democratization, we examine the ways in which the legal and institutional framework, government discourse and the degree of centralization of power affected the structure of opportunities for participation in municipal areas of the province of Buenos Aires. Can we talk about the democratization of these areas?

Key words: peronism- political participation- State- municipalities- province of Buenos Aires.

Representaciones e iniciativas públicas del peronismo bonaerense en materia municipal. Contribuciones para el estudio de la ciudadanía*

ALEJANDRA SALOMÓN

CEAR-UNQ/CONICET

Introducción

A partir de 1983, con el regreso de la democracia y bajo el signo combinado de la globalización y la reforma estatal, se renovó en el ámbito político y académico el debate en torno al status de los municipios argentinos y temas asociados a éste, tales como la distribución del poder, la autonomía, la autarquía, la representación y la construcción de la ciudadanía. Las discusiones hunden sus raíces en el siglo XIX y hacen llegar ecos hasta la actualidad. En este itinerario de confluencia entre pasado y presente resulta fructífero el análisis de la coyuntura peronista comprendida entre 1946 y 1955, por su impronta político-ideológica en la construcción de la democracia. La dinámica de ésta puede ser estudiada a través del prisma de la ciudadanía, que es producto de un proceso histórico concreto y abarca tanto una dimensión formal (un componente jurídico-institucional) como material (prácticas efectivas). Dentro de una problemática sumamente compleja, asume particular interés la consideración del rol del Estado y de las condiciones políticas que influyen en las formas de ser ciudadano en la esfera municipal.

En este marco, con el foco colocado en la provincia de Buenos Aires, nos preguntamos si el gobierno peronista provincial¹ impulsó la participación política tendiente al fortalecimiento ciudadano.² Asumiendo que la extensión de la ciudadanía política (producida principalmente por el sufragio femenino) no es condición suficiente

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el *IV Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2014)*, Universidad Nacional de Tucumán, 18 al 20 de septiembre de 2014.

¹ Un supuesto que guía la investigación, sobre el que no se ha avanzado, es que el Estado no es un sujeto homogéneo, ni exento de contradicciones y dificultades en su papel ordenador de las relaciones sociales. Aquí nos concentramos en las opiniones más consensuadas.

² Entendemos a la ciudadanía política como el componente individual de un régimen democrático, esto es, la asignación de libertades "circundantes" (expresión, asociación, información, libre movimiento, etc.) y de los derechos de participación en elecciones limpias e institucionalizadas, incluso el derecho de votar y ser electo/a". O' DONNELL, Guillermo. "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En O' DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Osvaldo y VARGAS CULLELL, Jorge (comps.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens, Rosario, 2003. p. 50. Junto a la representatividad de los gobernantes y la representabilidad de los intereses de los distintos sectores, el ejercicio integral de la ciudadanía requiere la participación política permanente. TOURAINE, Alain. *Crítica de la modernidad*. FCE. Buenos Aires, 1994. p. 321. En este sentido, la noción de ciudadanía nos remite no sólo al referente jurídico-normativo, sino también a las formas culturales que en cada época y lugar determinan la naturaleza del vínculo entre las personas y el Estado. OPAZO MARMENTINI, Juan. "Ciudadanía y democracia. La mirada de las Ciencias Sociales". En *Metapolítica*, Vol. IV, N° 15, 2000. p. 61.

para una democratización plena, examinaremos las formas en que la estructura jurídico-institucional, el discurso gubernamental y el grado de centralización del poder afectaron la estructura de oportunidades para la participación en espacios municipales bonaerenses.³ En esta dirección, el trabajo ahonda en el ambiente institucional que el peronismo delineó para propiciar o no la participación política ciudadana.⁴ A su vez, la naturaleza del sistema político esclarecería asuntos que ameritarían futuros abordajes centrados en una dimensión “desde abajo”: ¿se advierte una democratización de las prácticas políticas en los espacios públicos locales?, ¿cómo fueron recibidas en dichos ámbitos las directivas provinciales centralistas que cercenaron la autonomía municipal?, ¿hubo demandas de una mayor apertura por parte de los ciudadanos para incidir en los asuntos públicos?, ¿la participación desbordó los canales institucionales ofrecidos por los gobiernos locales?

Las fuentes (prensa, discursos, diarios de sesiones legislativas, decretos, Ley Orgánica de las Municipalidades, etc.) evidencian que las limitaciones impuestas por la organización político-administrativa de los municipios, sumadas a una fuerte presencia del Estado provincial, imprimieron una dinámica singular al proceso de construcción del espacio público local. El peronismo habría propiciado la heteronomía municipal conjuntamente a la extensión de la ciudadanía local, procesos que se habrían retroalimentado para la construcción de consenso alrededor del régimen. Por parte del oficialismo no hubo un fortalecimiento de las instituciones democráticas locales, puesto que la legitimidad – de base plebiscitaria – discurría por la posición del líder (Juan D. Perón) como único interlocutor del pueblo y las políticas sociales implementadas fundamentalmente por las instancias superiores de gobierno. Para demostrar dicha hipótesis se estudiarán las representaciones y las iniciativas públicas del gobierno bonaerense en materia municipal bajo las administraciones de Domingo Mercante (1946-1952) y Carlos Aloé (1952-1955), en aras de identificar particularidades y cambios y continuidades entre ambas.

El análisis de las instituciones del régimen político provincial debe realizarse en un marco más amplio que incluya las relaciones de poder del partido oficial y sus dirigentes, así como el vínculo tendido entre sus diferentes niveles (nacional, provincial y municipal). En esta línea podemos ubicar trabajos que resaltan los

³ Tarrow señala que la estructura de oportunidades políticas está conformada por dimensiones –no necesariamente formales– del entorno político que ofrecen incentivos para la acción colectiva. TARRROW, Sidney. *El poder en movimiento*. Alianza, Madrid, 1997.

⁴ La participación política involucra diversas facetas asociadas a toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2001-2002)*, N° 34-35, San José, Costa Rica, pp. 9-10.

cambios introducidos en el Estado de la provincia de Buenos Aires y su relación con el Partido Peronista.⁵ Además, se han propagado textos que problematizan “lo local”, a la vez que rescatan la institución municipal. Algunos se han dedicado al régimen municipal bonaerense en relación con la antinomia autonomía/heteronomía y el federalismo⁶ y otros a los conflictos entre el Estado provincial y las comunas.⁷ Por otro lado, hay exploraciones -algunas con el foco puesto en otros períodos y espacios geográficos- sobre las tensiones entre las concepciones política y administrativa del municipio, ligadas a los problemas de centralización-descentralización, autonomía y sujeto de representación (vecino, contribuyente o ciudadano).⁸ En esta dirección, el artículo se propone profundizar el modo en que las instituciones del régimen político provincial y las reglas de juego delimitaron un espacio de lo posible y lo vedado, moldearon la acción e hicieron más o menos atractivo el involucramiento público en el gobierno local.

Concepciones políticas del peronismo: democracia y municipio

Desde el siglo XIX se han suscitado debates sobre el rol de la institución municipal en el sistema político argentino. Dos modelos se han erigido como emblemas: la propuesta sarmientina de un municipio-político autónomo como escuela de ciudadanía y la propuesta alberdiana de un municipio-administrativo autárquico como medio de orden. Si bien al evaluar su traducción institucional, se vislumbra la preeminencia de las ideas de Alberdi, los planteos de Sarmiento – fundados en

⁵ AELO, Oscar. “El Gobierno Mercante. Estado y Partido en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951”. En *Entre pasados*, año XVI, N° 32, 2007, pp. 123-142; MELON PIRRO, Julio y QUIROGA, Nicolás (comps.). *El peronismo bonaerense. Partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Ediciones Suárez, Mar del Plata, 2006.

⁶ RECALDE, Aritz. *Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, 2008. Disponible en: www.gob.gba.gov.ar/portal/.../descargas/historia-municipios.pdf. Consulta: 2/3/2014; CORTABARRÍA, Jorge Juan, “El régimen municipal bonaerense de 1891 a 1955”. En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, Año II, N° 3, 2008; MELO, Julián. “¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal”. En *Revista SAAP*, vol. 3, N° 1, 2007, pp. 103-122; ABOY CARLÈS, Gerardo. “La democratización beligerante del populismo”, Buenos Aires, 2005. Disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/aboycarles.pdf>. Consulta: 15/1/2014.

⁷ MARCILESE, José. “Estado provincial y municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo”. En *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, N° 9, 2009, pp. 149-178.

⁸ TERNAVASIO, Marcela. *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920)*. Tesis de Maestría, FLACSO, 1991. Disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>. Consulta: 3/5/2014; DE PRIVITELLI, Luciano. “Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917”. En KORN, Francis y ROMERO, Luis Alberto (comps.). *Buenos Aires/Entreguerra. La callada transformación, 1914-1945*. Alianza, Buenos Aires, 2006; FERREYRA, Silvana. “El municipalismo peronista y antiperonista en la provincia de Buenos Aires: legislación, debates y prácticas (1945-1966)”. En DA ORDEN, Liliana y MELON PIRRO, Julio (comps.). *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Prohistoria, Rosario, 2011, pp. 172-191.

Tocqueville – nunca dejaron de repicar en el debate político.⁹ En efecto, hasta mediados del siglo XX, el recorrido histórico por la estructura político-institucional del sistema municipal bonaerense, más allá de sus vicisitudes, da cuenta del predominio de la autarquía sobre la autonomía, la disociación entre lo comunal y lo político, la descentralización administrativa y la adscripción de sus habitantes a la categoría de vecinos y contribuyentes.¹⁰ En este marco, surge la pregunta de si el peronismo provincial puso en práctica mecanismos institucionales para el ejercicio de la democracia local que acompañaran la “democratización del bienestar”.

La democracia fue uno de los elementos de la doctrina justicialista. Pero dicho concepto no fue leído en clave institucional-liberal, sino que adquirió otra significación: ésta radicaba más en los derechos sociales que en el voto. La implementación de políticas públicas y los discursos tendientes al logro del ascenso y la movilidad social reforzaron la dimensión social de la ciudadanía, objetando la legitimidad de la democracia sustentada sólo en derechos políticos. Así y todo, el peronismo encontró en la ciudadanía política un terreno fértil para construir su identidad partidaria. En relación a ésta, junto a la impugnación de jerarquías basadas en méritos culturales o determinismo económico, el peronismo reivindicó un ideal de ciudadano feminizado (intuitivo, pasional). Fueron característicos su adhesión a los principios del maternalismo en la prosecución de los derechos políticos de la mujer y sus referencias a la doctrina católica.¹¹

Por otro lado, nos encontramos con que el sujeto interpelado por Perón era el pueblo como fuerza social más que el individuo. En esta dirección, el acto electoral era una oportunidad para actualizar la legitimidad más que como un momento de expresión de la soberanía popular. Tenía la función de dar un consentimiento y atestiguar la dignidad del líder que representaba la voluntad del pueblo y no la de designar un representante. El ciudadano ideal no era aquel que, gracias a estar informado e involucrado en los asuntos públicos, tomaba individualmente las mejores decisiones, sino era el que estaba organizado y le mostraba obediencia y lealtad al conductor.¹² Como planteara Rosanvallon para la Francia revolucionaria, este universo era ajeno al individualismo democrático, tanto desde la concepción del sujeto político (el pueblo y no el individuo) como desde el sentido de la soberanía popular (el

⁹ TERNAVASIO, Marcela. *Op cit.*

¹⁰ CORTABARRÍA, Jorge. *Op cit*; RECALDE, Aritz. *Op Cit.*

¹¹ PALERMO, Silvana. “Sufragio femenino y ciudadanía política en la Argentina, 1912-1947”. En BARRY, Carolina (comp.). *Sufragio femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América*. EDUNTREF, Caseros, 2011, pp. 29-62.

¹² AJMECHET, Sabrina. “El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)”. En *Revista SAAP*, vol. 6, N° 2, 2012.

consentimiento y no el autogobierno).¹³

Desde esta perspectiva, la búsqueda de unanimidad constituía un ideal político. Esta noción no tenía sentido aritmético, no designaba lo que resultaba de un recuento, sino que remitía esencialmente a una cualidad de la colectividad. De allí que los discursos políticos exaltaran el consenso como el único estado deseable y que el debate de ideas fuera reemplazado por la obediencia, en particular a partir de 1952. Cuando la unanimidad se rompía merced a alguna opinión abiertamente disidente, esta circunstancia era percibida como un perturbador peligro al orden social. Análogamente, las particularidades territoriales, como ambientes de reproducción de lo heterogéneo, eran configuradas como amenazas internas al desarrollo funcional de la conducción y al progreso popular y nacional.¹⁴ De esta forma, la preeminencia de la voluntad popular sobre el federalismo, junto al pasaje de la soberanía del pueblo a los representantes electos, condujo al fortalecimiento del poder político sobre la sociedad civil, la autoridad de los cuerpos ejecutivos sobre los deliberativos y el carácter administrativo de los municipios. Los regímenes municipales, como ordenamientos jurídicos del orden local, ocuparon un rol subordinado respecto al Estado central y provincial.

Estas nociones se relacionan con dos grandes cuestiones que enfrentó el peronismo: por un lado, cómo resolver los antagonismos de una sociedad potencialmente conflictiva, en la que nuevos públicos tomaron la palabra y cuestionaron la capacidad institucional vigente para hacer frente a sus demandas de inclusión; por otro lado, cómo encontrar las vías para encauzar dichos conflictos en un marco en que se pondere el orden. El oficialismo tanto nacional como provincial entendía que el tradicional Estado espectador y pasivo legado por la oligarquía debía ser reemplazado por un Estado activo que interviniera en las relaciones sociales, lo cual se tradujo en la dilatación de las atribuciones del Poder Ejecutivo.¹⁵ En medio de la expansión de las funciones estatales, el gobierno provincial demostró interés por atender las inquietudes y problemas municipales, con aportes materiales y simbólicos, pero desde una directriz fijada por él. Como los centros reales de determinación se encontraban alejados del espacio local, la labor comunal se circunscribía a áreas muy debilitadas de gestión, tales como la administración de servicios públicos. Podría pensarse que los gobiernos municipales fueron instrumentos de encuadramiento, antes que puntos de partida de consagración de un orden democrático.

¹³ ROSANVALLON, Pierre. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal*, Instituto Mora, México, 1999. pp. 27-28.

¹⁴ MELO, Julián. *Op cit.*

¹⁵ AELO, Oscar. *Op cit.*

En este marco, y con el foco puesto en las gobernaciones de Domingo Mercante y de Carlos Aloé, nos adentraremos en los vínculos del poder provincial con los municipios y los canales de participación que aquel impulsó. La historiografía ha señalado la distancia que separó a ambas gobernaciones.¹⁶ La primera se muestra como un ejemplo singular, ya que sin dejar de responder a los principios de la doctrina tuvo rasgos propios inducidos por las características mismas la provincia de Buenos Aires y por el trazado de estrategias políticas para crear redes clientelares que sustentaran un proyecto alternativo al del gobierno central. Al mismo tiempo, se han advertido componentes pluralistas y participativos al interior del peronismo y cierto acercamiento entre el oficialismo y la oposición. La gestión de Carlos Aloé ha sido presentada con un estilo político diferente al de Mercante, caracterizado por la simbiosis entre Estado y partido, la obsecuencia hacia Perón y la acentuación del autoritarismo. Ahora bien, nos preguntamos si tales contrastes pueden trasladarse a sus concepciones y prácticas respecto a la institución municipal. ¿Cómo ambos líderes conjugaron en el plano de las ideas un modelo estadual centralizado y municipios apolíticos con el aliento a la participación popular? ¿De qué manera las representaciones se plasmaron en la esfera jurídica?

El imperativo de la estatalidad durante la gobernación de Domingo Mercante

En febrero de 1946, cuando Domingo Mercante asumió la gobernación de la provincia de Buenos Aires, las comunas estaban intervenidas y, por lo tanto, administradas por comisionados municipales nombrados por el Poder Ejecutivo. Hasta 1948 la designación y el recambio permanente de éstos evidenciaron las dificultades para unificar al fragmentado partido oficialista en ámbitos locales. Las divergencias dentro del peronismo permearon el funcionamiento y la lucha por el control de la administración comunal e incluso motivaron la injerencia de los niveles superiores del partido y del gobierno provincial en la esfera local. Es decir, los conflictos partidarios no sólo repercutieron internamente, sino también en la inestabilidad del sistema político municipal. En este contexto, los municipios fueron utilizados como instrumentos de disciplinamiento político de “arriba” hacia “abajo” y constituyeron un recurso que le permitió al peronismo construir su base de poder.

En los primeros años la gestión de gobierno registró esas dificultades e intentó superarlas. En este marco conflictivo, una de las ideas fuerza del oficialismo provincial no era el desarrollo de un municipio plenamente participativo, sino la imbricación

¹⁶ MATEO, Graciela. “El gobierno de Domingo Mercante: expresión singular del peronismo clásico”. En *EIAL*, vol. 15:2, 2005. Disponible en: <http://www1.tau.ac.il/eial>. Consulta: 10/2/2014.

entre la administración local y la opinión pública, por un lado, y las directrices partidarias, por otro. Las demandas corporativas ancladas en el universo local debían supeditarse a la lealtad doctrinaria, por lo que no se admitía la posibilidad de competencia entre el poder provincial y el local. Si bien la dinámica política tendía a estar signada por intentos de movilización de las masas en contra de las coaliciones oligárquicas con miras a hacer al Estado más receptivo a las demandas populares, no se amplió efectivamente el sistema político local. En aras de la articulación partidaria, el gobierno provincial procuró concentrar la toma de decisiones en organismos sustraídos de la influencia de la sociedad civil local, mientras bregaba por formar funcionarios competentes para llevar a cabo los programas gubernamentales.

La suspensión de los comicios municipales y la creación de Juntas Consultivas de Vecinos son indicativas de los intentos de supervisar la participación ciudadana en la formación de la voluntad colectiva. En los espacios locales, dicha participación fue relativamente abstraída del ejercicio gubernamental. A principios de 1947, la cancelación de los comicios determinó que los municipios continuaran intervenidos hasta 1948.¹⁷ Sobre la medida, el gobernador argumentó que la legislación adolecía de deficiencia y de vicios que no permitían la auténtica manifestación de la voluntad popular.¹⁸ Asumiendo que en la vida moderna el voto corresponde a la puesta en escena de un contrato social que se impone como una especie de sacramento de la unidad social,¹⁹ se comprende la razón que inspiró tal decisión: el imperativo de la unanimidad chocó con la conflictividad reinante al interior del Partido Peronista en los municipios, lo cual tornaba imprevisible el resultado electoral en algunos de ellos. Con la postergación de la normalización institucional municipal, el gobierno provincial priorizó el interés partidario y gubernamental antes que el derecho electivo y, con ello, además mostró su voluntad por constituir una dirigencia política capaz de encauzar las preferencias de los votantes y asegurar la gobernabilidad. A estos objetivos también apuntaron las intervenciones partidarias, las reuniones políticas y el respaldo simbólico a determinadas figuras.

Para fortalecer la “convicción democrática” fueron creadas en 1947 las Juntas Consultivas de Vecinos en todas las localidades de la provincia.²⁰ De acuerdo a la normativa, su función era el asesoramiento y la colaboración coordinada y armónica con los comisionados municipales para acrecentar la eficiencia de su gestión. Estaban constituidas por representantes de comisiones de fomento elegidos por el Poder

¹⁷ Decreto N° 20.562, en *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 1947, tomo I, pp. 569-571.

¹⁸ *El Día* (La Plata), 27/2/1947. En el decreto se especificaban las irregularidades: demora en la inscripción de padrones de extranjeros, imposibilidad de formar la lista definitiva de autoridades comiciales, falta de fichas de inhabilitados y de datos sobre la ubicación de las mesas receptoras de votos, etc.

¹⁹ ROSANVALLON, Pierre. *Op cit.*

²⁰ Decreto N° 37.335, en *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 1947, tomo III, pp. 899-901.

Ejecutivo²¹ y actuaban *ad honorem* para estrechar la “vinculación entre el Estado y el pueblo”. Como órganos consultivos y administrativos, su funcionamiento interno era similar al de los Concejos Deliberantes, aunque fueron dotadas de menores facultades. Las mismas se confinaban a la organización de tareas culturales, la confección de un plan menor de obras públicas, la elaboración de estadísticas y el suministro de información y recomendaciones al comisionado. Se dejó claro que “los comisionados municipales no les darán intervención en cuestiones aquí no establecidas y que se relacionen con la administración general, ejecución de normas vigentes y resoluciones que en este sentido dicte el Poder Ejecutivo”.²²

Sus ideólogos pensaban a las juntas como encarnación del interés general en momentos en que el Plan General de Trabajos Públicos 1947/1949 exigía la “convergencia a un único fin de las fuerzas materiales, el impulso del potencial humano, el trabajo en común, el celo, el fervor y la buena voluntad de todos”.²³ Según se advierte, la preocupación por la unanimidad era primordial y las juntas eran concebidas mucho más como medio para consolidar el proyecto peronista que como lugares donde se exponían y zanjaban las diferencias. Constituían una vía para remediar el disfuncionamiento del sistema electoral-representativo municipal y el déficit de legitimidad que de ellos se deducía. Con ellas se fomentaba la participación vecinal en el gobierno municipal, pero su carácter no vinculante resguardaba la autonomía del Poder Ejecutivo. Fueron declaradas caducas en abril de 1948 ante el inminente restablecimiento de las autoridades municipales,²⁴ basándose en la convicción de que este cuerpo intermedio perturbaba la directa relación del pueblo con sus representantes electos. Quedó así simbólicamente marcado que la expresión del interés local tenía un solo rostro.

En tiempos en que las comunas no estaban normalizadas institucionalmente, fue central para el gobierno provincial legitimar y coordinar la labor de los comisionados. Antes que un estímulo a la apertura del sistema político, éste priorizó la comunicación política y la construcción del poder tributaria de un ideal administrativo y racional. Por ejemplo, sobre la base de un acuerdo entre los ministros y el gobernador,²⁵ en septiembre de 1947 los comisionados fueron citados a la “Reunión Provincial de Municipios”, cuyo objetivo era estudiar y difundir el “Plan de Instrucciones a los comisionados municipales” elaborado por el Ministerio de Gobierno y referido a servicios públicos, salud pública, abastecimiento, obras públicas,

²¹ Al respecto, se criticaba que la selección solía ser un premio a la militancia peronista y que sus miembros estaban imbricados en conflictos partidarios. Por ejemplo, *El Argentino* (Chascomús), 28/10/1947, p. 1.

²² Decreto N° 43.133, en *Registro Oficial...*, 1947, tomo IV, pp. 494-495.

²³ Gobernación de Buenos Aires, *Plan Trienal 1947-1949. Fundamentación técnico-económica*, La Plata, 1947.

²⁴ Decreto N° 8.093, en *Registro Oficial...*, 1948, tomo III, pp. 64-65.

²⁵ *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 18/9/1947, p. 2929, p. 1.

administración, finanzas y cultura.²⁶ En las consideraciones del decreto de convocatoria se expresó: “lo esencialmente nuevo en materia de Estado es el establecimiento de un sistema de planificación”. Según traslucen los discursos ofrecidos por el ministro de Gobierno y el gobernador en la sesión de apertura, la planificación implicaba una labor orgánica, eficiente y armoniosa que sumaba y conjugaba la unión de voluntades y esfuerzos en pos del interés colectivo.²⁷

Al logro de una acción de gobierno racional y uniforme en toda la provincia apuntaba el “Plan de Instrucciones a los comisionados municipales”, luego llamado “Plan de Acción Comunal”, que fue aprobado en octubre de 1947.²⁸ Si bien éste contemplaba múltiples esferas de acción, los fines cardinales fueron la uniformidad administrativa, el reordenamiento financiero, el combate del *aggio*, la observancia de normas referidas a la salud pública y la asistencia social y el relevamiento de las necesidades comunales en materia de vivienda, vialidad, pavimentación y saneamiento urbano. El plan avalaba a un organismo centralizado encargado de su articulación (el Ministerio de Gobierno), mientras que los comisionados se ocupaban de incitar y controlar el cumplimiento de esas líneas de acción. Es decir, la descentralización sólo regía a nivel de la operatividad, mientras que la participación ciudadana activa no se ubicaba en el centro de las políticas públicas.

Análogamente a lo ocurrido en el plano nacional,²⁹ las relaciones entre los niveles provincial y local de gobierno fueron definidas por la élite estatal peronista con las palabras “racionalización” y “coordinación”.³⁰ Racionalización se asociaba a la adopción de criterios técnicos y científicos basándose en la planificación y la estadística, como medio para actuar con eficacia en el mediano plazo. Esos atributos revestían al programa de gobierno de coherencia, al tiempo que reforzaban el liderazgo de quienes lo impulsaban. Ilustrativamente, en la inauguración del período legislativo de 1948 Mercante aludió a una “idea metódica y racional de administración” y reivindicó la “substitución de técnicas anticuadas e inoperantes por nuevos sistemas de probada eficacia”³¹. A nivel municipal, estas nociones se vieron refrendadas en la reorganización de oficinas, el cambio de procedimientos en la gestión de trámites y la obligatoriedad de prescindencia política de los funcionarios.³² Por su parte, coordinar significaba centralizar la toma de decisiones en el poder provincial y descentralizar la

²⁶ Decretos N° 38.083 y N° 38.958, en *Registro Oficial...*, 1947, tomo III, pp. 1042-1043 y 1208.

²⁷ *El Día* (La Plata), 25/9/1947; 29/9/1947.

²⁸ Decretos N° 41.608 y N° 41.506, en *Registro Oficial...*, 1947, tomo IV, pp. 204-208 y 227-237.

²⁹ BERROTARÁN, Patricia, *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Imago Mundi, Buenos Aires, 2004.

³⁰ AELO, Oscar. *Op cit.*

³¹ Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, *Mensajes Legislativos del Gobernador Domingo Alfredo Mercante, 1946-1952*, La Plata, 2002 (edición digital).

³² *Boletín Oficial...*, 20/9/1947, p. 5993.

ejecución de las mismas. Dicho concepto remitía entonces a una relación de autoridad y jerarquía a nivel gubernamental. La utilización repetida de términos como “instrucciones” y “orientaciones” a las que debían sujetarse los comisionados, así como el acento en la “coordinación de ideas y acciones” y la “colaboración con el poder central” atestiguarían la preeminencia de las instancias político-partidarias superiores. Un aspecto para destacar es que en las normas que esa idea racional y uniforme de gobierno imponía, se bosquejó un andamiaje institucional de carácter integral que, al encauzar el avance de los gobiernos municipales hacia un objetivo único, minimizó las particularidades locales y la legitimidad de los conflictos.³³

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el “Plan de Acción Comunal”, el Ministerio de Gobierno creó en diciembre de 1947 la “Comisión Coordinadora de la Acción Provincial en los Municipios”, organismo de “coordinación funcional” que funcionó hasta el restablecimiento de las autoridades municipales en abril de 1948.³⁴ Compuesto por un equipo interministerial, tenía como horizonte de sentido una idea de planificación y centralización, así como de erosión de conflictos al interior del gobierno. En este plano, la transversalidad reforzaba la integración de organismos de gobierno.

Una de las líneas maestras de la gestión mercantista fue su inclinación por la negociación y el diálogo con las autoridades municipales, aunque estos criterios colisionaron con una realidad signada por la movilización y la conflictividad socio-política (tal como lo atestiguan, por ejemplo, las dificultades para lograr la unidad partidaria y el consenso en torno a las dirigencias locales). En este contexto, la fluida relación entre las distintas municipalidades y el gobierno provincial fue facilitada por la hegemonía que el peronismo mantuvo en aquellas: el 7 de marzo de 1948 ganó en cien de las ciento doce comunas. A partir de entonces, en medio de la multiplicación de demandas populares y la consolidación de la elite estatal, la normativa se propuso maximizar aún más el principio realista de decisión, es decir, la relativa autonomía de la esfera de acción gubernamental respecto a los intereses políticos y económicos que habían predominado antes de la *Revolución de 1943*.

En el marco de un Estado que ampliaba sus competencias, la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades pueden ser visualizadas como herramientas de centralización política y descentralización operativa. El nuevo andamiaje legal confirió al Poder Ejecutivo

³³ En otro trabajo (2012) se han identificado asiduas demandas vecinales que exigían del gobierno provincial su intervención en conflictos municipales y la salvaguarda de intereses locales. En los primeros años, el gobernador optó por la ambigüedad y cierta prescindencia.

³⁴ Decreto N° 45.632, en *Registro Oficial...*, 1947, tomo IV, pp. 1020-1021. *El Día* (La Plata), 19/10/1947. Decreto N° 10.457, en *Registro Oficial...*, 1948, tomo III, pp. 473-474.

provincial mayores capacidades en la formulación de las políticas públicas y rebajó la capacidad de iniciativa de los organismos de gestión local. El remozado encuadramiento jurídico impulsó también un avance de la ciudadanía política desde el punto de vista de la igualdad, que no estuvo acompañado de una vigorización del compromiso, la autodeterminación y el derecho efectivo de influir en el ejercicio gubernamental cotidiano. Esto se visualiza en el recorte del débil área de influencia de la ciudadanía en la gestión local, la cual quedó prácticamente acotada al voto.³⁵ En suma, el balance del vínculo entre la sociedad y el Estado se inclinó hacia este último y, en particular, a su rama ejecutiva provincial.

Sancionadas en 1949, ambas reformas fueron el resultado de la búsqueda por conciliar los ideales del pensamiento peronista con la coyuntura existente. La realidad política exigía la legitimidad del sistema en base a la integración formal de todos los actores, al tiempo que se llevaban adelante estrategias para minimizar el rol de la oposición y fortalecer los órganos políticos provinciales. Mientras la elite política se consolidaba, modernizaba el aparato estatal y posibilitaba la participación popular en la vida interna de la estructura partidaria, mostró empeño en regular las relaciones entre los distintos niveles de autoridad política.³⁶

En relación al régimen municipal, el proyecto de reforma de la Carta bonaerense anunció el reforzamiento del carácter democrático y administrativo de los municipios. Por un lado, en palabras del presidente de la subcomisión avocada a tal efecto, Daniel Ferrer Burgüeno, el énfasis se puso en la necesidad de “consolidar los fundamentos del gobierno propio, las normas que garantizan a sus vecindarios la intervención directa en la administración local. Si el municipio debe ser la más pura expresión de la democracia, tendrán así las municipalidades la forma para que la voluntad popular pueda gravitar en todo aquello que concierne a su propio destino.”³⁷ A tal fin contribuía la modificación más significativa: la supresión de la institución de mayores contribuyentes, encargada – junto al Concejo Deliberante – de la sanción de ordenanzas impositivas y la autorización de empréstitos. Cuestionando las prerrogativas económicas, adujo Ferrer Burgüeno: “Se dejaba así librado a un núcleo de privilegiados contribuyentes, sustrayendo al pueblo legítimos derechos (...) lo que constituye un verdadero atentado a la democracia y una conspiración contra el progreso”.³⁸

³⁵ La falta de reacciones en la prensa local constituye un indicador del clima de idas de la época, en virtud del cual la mayor participación e influencia en las instituciones locales no habría sido una demanda extendida de la ciudadanía.

³⁶ AELO, Oscar. *Op cit.*

³⁷ Provincia de Buenos Aires, *Debates de la Asamblea Constituyente, año 1949. Actas y despachos de la comisión revisora y de las subcomisiones*, La Plata, 1950, sesión del 20/5/1949, p. 208.

³⁸ *Ibidem.*

El ideal democrático también subyace en la eliminación del Registro de Extranjeros³⁹ y de la carga pública para las funciones municipales.⁴⁰ La abolición de las barreras sociales, es decir, la abstracción de la realidad social, erosionó los criterios de propiedad e idoneidad en la concesión de igualdad política. Según el oficialismo, las decisiones comunales debían ser tomadas por representantes con investidura popular que sirvieran a los intereses nacionales. Una idea que con potencia esgrimió fue que la elección directa y la reelección del intendente (también de los concejales) ratificaban el veredicto popular. Lo confirmó Ferrer Burgüeno en su balance sobre la reforma: “Estamos ciertos de haber abierto las puertas de los municipios de Buenos Aires para la auténtica representación de la ciudadanía”.⁴¹ Complementariamente a su extensión, la ciudadanía local quedó mediatizada por otra noción: la de argentino. La reivindicación que el peronismo hizo de la nacionalidad argentina exclusiva para los electores y elegidos para el régimen municipal demuestra que esta posición era determinante para la representación local.

Por otro lado, en el proyecto se procuraba desvincular la política de la función municipal. Según lo expresó el diputado Rodolfo Arce, la finalidad de los gobiernos municipales era “eminente práctica y orientada en forma directa a lograr el mejoramiento de la convivencia local, pero eliminando a la vez todas las prerrogativas o modalidades que lo lleven a tener una obligada injerencia en materia política (...) la intervención de la política en la función municipal perturba”.⁴² Una de las disposiciones que pueden ser leídas como instrumentos de despolitización del gobierno municipal fue el acortamiento del mandato del intendente y de los concejales a tres años, ya que “su acción directa y encauzada en normas sencillas no requiere extensos lapsos para su concreción”.⁴³ Además, había interés en unificar las elecciones municipales y legislativas no sólo por el costo económico, sino para coordinar el movimiento de opinión pública e inhibir la visibilidad de la oposición.

Otra de las modificaciones constitucionales fue la reducción del número de concejales (entre seis y doce) con el argumento de fortalecer responsabilidades personales y evitar el “juego de la pequeña política”.⁴⁴ Asimismo, perdieron facultades relativas a la administración de justicia, por la premisa de que el Poder Legislativo sólo era una instancia de negociación de intereses y amortiguación de conflictos, mientras que el Poder Ejecutivo local – encolumnado tras el provincial y el nacional – era el

³⁹ El mismo estaba integrado por aquellos extranjeros que demostraran capacidad de lectoescritura, residencia mínima de dos años en el municipio y contribución impositiva.

⁴⁰ En reemplazo de la “carga pública” (significaba una prestación personal no remunerada), se estableció la compensación de gastos para el presidente del Concejo Deliberante y los concejales.

⁴¹ Provincia de Buenos Aires, *Debates de la Asamblea Constituyente...*, p. 212.

⁴² Provincia de Buenos Aires, *Debates de la Asamblea Constituyente...*, p. 215.

⁴³ Provincia de Buenos Aires, *Debates de la Asamblea Constituyente...*, p. 216.

⁴⁴ Provincia de Buenos Aires, *Debates de la Asamblea Constituyente...*, p. 217.

órgano directriz. Queda en evidencia entonces que las ideas ordenadoras eran las de concentración, jerarquía institucional y juego armónico de los distintos poderes estatales. Partiendo del supuesto de la artificialidad en la que derivaba la excesiva vigorización de las municipalidades, fue incorporado un artículo que las obligaba a prestar la cooperación requerida por el gobierno de la provincia. El sustento de este mandato presuponia que aquellas eran simple delegaciones del poder provincial.

En sintonía con la reforma constitucional, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1949 modificó la duración de los mandatos, la composición y las atribuciones de los órganos de gobierno local, dotando de mayor centralidad al Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y subestimando la deliberación en favor del unanimismo.⁴⁵ Además, suprimió la institución de mayores contribuyentes y la comisión de vecinos para el control de las obras públicas. Estas medidas promovían la paridad y la jerarquización de la función del gobierno municipal, abstrayéndola de la influencia vecinal. A lo mismo apuntó la caducidad de los consejos escolares y de los jurados populares encargados del juzgamiento de funcionarios.⁴⁶ Se extirpaban así mediaciones institucionales que – según la mirada peronista – amenazaban la expresión de la voluntad popular. Ilustrativamente, el senador Julio Lescano Gorordo juzgó a los consejos escolares “como parásitos, como plantas trepadoras que vienen a oscurecer el sentido de las verdaderas instituciones populares”.⁴⁷ De allí que se pronunciara a favor de su reemplazo por delegaciones administrativas del Ministerio de Educación y de la centralización del poder. En este sentido, ratificó la preeminencia de la voluntad general sobre el federalismo tradicional: “Nunca hemos llegado a pensar que la soberanía tiene sus fuentes en los municipios, y que la Nación esté por debajo de los municipios (...) la fuerza de los poderes municipales está en la formulación estricta de sus atribuciones y deberes”.⁴⁸ En suma, el nuevo marco normativo defendió el principio de igualdad política, quitó atribuciones a los organismos de gestión local, enfatizó el carácter administrativo de los municipios y menoscabó el control ciudadano sobre los representantes.⁴⁹

Dentro de un orden político de base más igualitaria y en sintonía con el clima de época, la nueva la Ley Orgánica no promovió mecanismos de democracia directa. Lo precisó el diputado Francisco Perera: “el pueblo sólo delibera por intermedio de sus

⁴⁵ El intendente sumó funciones provenientes de los ámbitos privado y deliberativo en materia de prestación de servicios públicos municipales, asistencia social y firma de convenios.

⁴⁶ Hasta ese momento diez vecinos mayores de edad con carácter de contribuyentes podían solicitar la sustitución de funcionarios, sustanciando causa ante un jurado popular presidido por el juez del crimen. Con la reforma, fueron reemplazados por un sistema de sanciones y procedimientos.

⁴⁷ Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, Sesión del 27/10/1949, p. 1722.

⁴⁸ Provincia de Buenos Aires, Cámara de Senadores..., Sesión del 27/10/1949, pp. 1738-1739.

⁴⁹ Por el contrario, Ferreyra plantea que el peronismo puso en juego una concepción más política que administrativa. FERREYRA, Silvana. *Op cit.*

representantes”⁵⁰. Estos dichos confirman una ambigüedad en torno a la legitimación de las decisiones: la tensión entre la afirmación de la soberanía de la voluntad de los individuos y su relativa separación de los sujetos que ejercían la autoridad. Lo que estaba en cuestión eran los límites entre la administración municipal y el espacio público local. En aras de la racionalidad, el oficialismo propició la centralidad política del Estado frente a la sociedad civil, el verticalismo y el contralor partidario de la acción de los representantes (a través de expulsiones partidarias, intervenciones comunales, estrategias de cooptación), aunque negando el avasallamiento de la autonomía municipal.⁵¹ Expuso Mercante en 1950: “se logró acordar una mayor racionalidad a la administración de los servicios públicos y a la ejecución de la legislación nacional (...), sin que en ningún momento se afectaran las autonomías municipales”.⁵² En el mismo sentido fueron sus dichos en 1952: “Invito a los señores intendentes que mantengan alejado de sus tareas el problema político-partidario (...) Nosotros debemos dedicarnos puramente a obra y administración de gobierno, dejando que los problemas partidarios los resuelvan los organismos partidarios (...) Por mi parte, me hago el deber ineludible en ayudar y favorecer toda gestión comunal, desde que reconozco en él al más genuino y auténtico gobierno popular”.⁵³

Carlos Aloé y el imperativo de la *peronización*

En distintos ámbitos de la política se ha observado un punto de inflexión en el año 1951. Desde entonces, y en especial a partir de la asunción de Carlos Aloé como gobernador, se retroalimentaron la creciente polarización política, los efectos de la muerte de Eva Perón, la *peronización* del poder y el cuestionamiento a la figura de Domingo Mercante. Las tendencias verticalistas dominaron la escena pública, la disciplina partidaria se volvió más rígida y se agudizó el antagonismo entre el oficialismo y la oposición. La reiteración de una misma cadena de equivalencias en torno a los argumentos que se esgrimían sobre la esfera municipal demuestra que, más allá de las divergencias puntuales entre Aloé y Mercante, existía un horizonte cultural compartido. La concepción del municipio sustentada por el primero no muestra grandes diferencias respecto a la del segundo: “célula básica del sistema

⁵⁰ Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Sesión del 4/10/1949, p. 2315.

⁵¹ Un aspecto a tener en cuenta – que escapa a los fines específicos de esta investigación – es la mayor o menor autonomía de los municipios en relación con la dimensión fiscal.

⁵² Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, *Mensajes Legislativos del Gobernador Domingo Alfredo Mercante...*

⁵³ *Ibidem*.

republicano representativo y la más genuina expresión de la representación popular”⁵⁴. Los principios de racionalidad y coordinación no perdieron vigencia, así como tampoco la idea de que la descentralización administrativa no contradecía el proceso centralizador: “la doctrina nacional establece en la construcción del gobierno como puntos básicos la conducción centralizada, ejecución descentralizada y pueblo libre”.⁵⁵

Más allá de estas continuidades, se hace más explícita la adscripción del Estado a la doctrina peronista. Reproduciendo un pasaje de la adhesión de la provincia al 2º Plan Quinquenal destacó Aloé: “La Municipalidad, como la más genuina representación del Pueblo, tendrá del Estado Provincial el más amplio apoyo (...) con el objeto de que pueda contribuir con toda la eficacia de su representación popular al cumplimiento de los importantes y fundamentales fines que tiene asignada en la organización política e institucional de la República, y en contribución a los objetivos fundamentales de la Doctrina Peronista, que son la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación”.⁵⁶

Destacando la subordinación como valor, sostuvo que el apoyo del gobierno provincial a las comunas estaba condicionado a su apego al 2º Plan Quinquenal de la Nación, sustentado en los principios básicos de la Doctrina Nacional, “porque eso es lo que el pueblo quiere y nosotros no hacemos otra cosa que lo que el pueblo quiere”.⁵⁷ Las referencias del gobernador a la lealtad y la unidad nacional eran permanentes, tal como lo afirmara en la apertura de sesiones legislativas de 1954: “El peronismo abandona el federalismo teórico y declamatorio de otrora, con el que las oligarquías provinciales defendían su predominio. Abandona el federalismo disociador del alma nacional y de la unidad del pueblo”.⁵⁸

En materia municipal, en septiembre de 1952 el gobierno creó la “Comisión Interministerial de Asuntos Municipales”, agente de enlace entre la provincia y las comunas integrado por un equipo interministerial y dirigido por el ministro de Gobierno.⁵⁹ Su misión era facilitar la coordinación administrativa entre los poderes públicos provinciales y municipales, notificar sobre la ejecución de los planes superiores de gobierno y consignar la cooperación que para tal cometido prestaba cada una de las municipalidades. Además, le correspondía confeccionar estadísticas, informar sobre las necesidades comunales y proyectar la formación de equipos

⁵⁴ Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados..., Sesión del 2/5/1953, p. 83.

⁵⁵ Discurso ofrecido por Aloé en la clausura de una asamblea gremial del magisterio bonaerense, en *El Municipio*, N° 142 y 143, julio y agosto de 1953, p. 29.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados..., Sesión del 2/5/1953, p. 84.

⁵⁸ Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados..., Sesión del 3/5/1954, pp. 10-11.

⁵⁹ Decreto N° 1.456, en *Boletín Oficial...*, 16/9/1952, p. 5394.

municipales para la prestación de servicios y obras de beneficio común. Pero la función principal de la comisión era la organización de la Reunión Provincial de Municipios, ámbito propicio para lograr acuerdos, intercambiar información, expresar necesidades comunales y transmitir preceptos gubernamentales.

Pocos días después de su creación, fue celebrada la “Reunión Provincial de Municipios”, en la que “coordinación”, “unidad de acción” y “centralización” siguieron siendo los valores supremos en la relación municipios-gobierno. En la sesión inaugural, el ministro de Gobierno, José Seminario, subrayó la necesidad de “coordinación con las autoridades comunales, ya que son los municipios verdaderas células que conocen directamente cada problema local (...) Este Congreso ha de permitir que los señores intendentes conozcan las directivas y las orientaciones del gobierno de la Provincia y ha de ser el medio más eficaz para que se llegue a una coordinación de esfuerzos para lograr una unidad de acción (...) y sobre todo para procurar la creación de un organismo permanente como elemento centralizado de sus preocupaciones comunales”.⁶⁰ Entre otros temas, el Ministerio de Gobierno sometió a estudio de la asamblea una consulta sobre la reforma de la Ley Orgánica Municipal, acuerdos sobre régimen administrativo municipal, adoctrinamiento justicialista y policía económica. Particular atención recibieron los asuntos referidos al régimen administrativo e impositivo, a fin de lograr la unificación y uniformidad en los procedimientos.⁶¹

Las comunas gobernadas por el radicalismo no enviaron representantes, aduciendo dos razones. La primera: haber recibido copiosa documentación sin el tiempo necesario para su detenido estudio. La segunda y principal razón era su rechazo a la caracterización del cuestionario-base que definía esa reunión como un “congreso político adicto al partido gobernante” y, en proyectiva, adujo falta de autonomía municipal.⁶² En contra de esta actitud, el órgano oficial del Partido Peronista de la Provincia de Buenos, *Palabra Peronista*, defendió la tutela por parte del gobierno provincial y subestimó el principio de independencia comunal: “habrá que pensar en volver a los viejos tiempos de entregar la administración de los intereses locales a los vecinos, restándole toda función política a los municipios, atando con mayor justeza los vínculos que los une al gobierno central, para evitar que se haga alarde de una autonomía que es relativa”.⁶³ El diagnóstico era que el carácter de la comuna, fundado en la administración y la prestación de servicios públicos, era anarquizado por la oposición.

⁶⁰ *El Día* (La Plata), 23/9/1952, p.3.

⁶¹ *El Justicialista* (Gral. Rodríguez), 27/9/1952, p.1.

⁶² *El Argentino* (Chascomús), 25/3/1954, p. 1.

⁶³ *Palabra Peronista*, 25/11/1952, p. 11.

Para contrarrestar la acción opositora, en octubre de 1952 la gobernación formó Comisiones Vecinales en los distritos radicales que no habían remitido delegados al “Congreso Provincial de Municipios”.⁶⁴ Compuestas por representantes del Movimiento Peronista, se encargarían de “cumplir con el pueblo”, para “superar la desidia y el desinterés por los problemas de dichas comunas”, “ante la grave situación de no contar con un órgano de expresión de las aspiraciones locales”.⁶⁵ La pugna por la conquista de la representación del Partido Peronista en estos distritos era evidente.

En mayo de 1953 fue creada la “Dirección General de Asuntos Municipales”, dependiente del Ministerio de Gobierno, para apoyar a las municipalidades mediante el asesoramiento integral y la colaboración con el Poder Ejecutivo;⁶⁶ y en noviembre de 1954 fue instituida la “Comisión Permanente de Racionalización Administrativa Municipal”.⁶⁷ Para cimentar los vínculos gubernamentales, difundir directivas y expresar necesidades locales, luego de la renovación de las autoridades comunales de 1954 fue celebrado el “Congreso Provincial de Municipios”. Otra vez, como ocurriera en 1952, el radicalismo no respondió a la convocatoria. Aloé, en la exposición inaugural, se ocupó de la naturaleza constitucional y jurídica del ente municipal, analizando los conceptos de autonomía y autarquía municipal. Sobre la temática puntualizó “a partir de la reforma constitucional de 1949 ya no se puede emplear el término de autonomía municipal. En efecto, (...) las Comunas son entidades autárquicas sometidas al contralor de los respectivos gobiernos centrales”.⁶⁸ En suma, lo dicho hasta aquí sugiere que las reglas de juego impuestas por el gobierno provincial fomentaron un mayor control sobre el accionar de las comunas, no así espacios para la participación ciudadana.

Consideraciones finales

Para una indagación sobre la democracia en la etapa peronista resultan claves, de un lado, el seguimiento de los cambios estructurales que afectaron la expresión política de los sectores populares en el marco de una transformación de las relaciones entre sociedad y Estado; y de otro, el análisis de los mecanismos de toma de decisiones gubernamentales, sus espacios de autonomía y restricciones respecto de la ciudadanía. Sobre esta última cuestión, en el presente trabajo se ha explorado el

⁶⁴ Eran siete: Ayacucho, Gral. Alvear, Gral. Lavalle, Coronel Dorrego, Chascomús, Gral. Madariaga y Rauch.

⁶⁵ *Palabra Peronista*, 30/10/1952, p.1 y 11/11/1952, p.15.

⁶⁶ ALOÉ, Carlos, *Gobierno, proceso, conducta*, Buenos Aires, 1969, p. 161. Decreto N° 4.168, en *Registro Oficial...*, 1953. vol. V, pp. 70-72.

⁶⁷ Decreto N° 15.482, transcripto en *El Justicialista* (Gral. Rodríguez), 11/12/1954, p. 1.

⁶⁸ *El Día* (La Plata), 16/10/1954, p. 2.

modo en que el contexto político-institucional moldeó la participación ciudadana en la esfera municipal de la provincia de Buenos Aires.

En términos comparativos, si bien Mercante exhibió un estilo más pluralista y más autónomo (respecto a Perón) que Aloé y preservó con más fuerza las relaciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno, su actitud hacia la participación ciudadana en la esfera municipal fue similar. Es cierto que la simbiosis entre partido y Estado fue mayor en la gestión del segundo. Pero también lo es que en ambas gobernaciones los principios rectores fueron centralización, uniformidad, coordinación y racionalidad, mientras que se reivindicó la autonomía del Estado respecto a los intereses económico-sociales. Estos preceptos se cristalizaron en la creación de organismos ministeriales de enlace entre los poderes provincial y comunal, la celebración de congresos municipales, la fundación de juntas vecinales y la suspensión de los comicios de 1947. Las estructuras técnico-administrativas de enlace municipal adquirieron un rol central en la formulación y aplicación de las políticas públicas provinciales, en tanto que la retórica enfatizaba la disyunción entre una esfera política y otra administrativa. Los municipios, al ser definidos como poderes administrativos delegados del gobierno provincial, vieron recortada su autonomía. Les fue atribuido un débil poder soberano, tal como lo demuestra la quita de atribuciones, la negación de autodeterminación en el desempeño de las funciones propias y la desestimación de la influencia vecinal en decisiones importantes.

La universalidad efectiva del sufragio y la supresión de las barreras sociales en la lógica de representación (que derivó en la supremacía de la categoría de ciudadano por sobre la de vecino contribuyente) tendieron a una mayor inserción formal en el sistema político. Si bien fue extendida la ciudadanía local, ésta quedó mediatizada por la noción de argentino y asumió connotaciones partidarias. Es decir, los ciudadanos locales eran argentinos y, como tales, debían respaldar el proyecto peronista para la *Nueva Argentina*. Antes que un derecho, era su obligación: consentir. En esta línea, la participación era interpretada como un consentimiento colectivo que se manifestaba particularmente en las elecciones, el asociacionismo, las celebraciones y las concentraciones. Al tiempo que el gobierno alentó la cooperación vecinal en asociaciones, asambleas y comisiones ancladas en la sociedad civil, bregó por copar dichos ámbitos a través de la convocatoria, la presencia de funcionarios públicos en las sesiones y la incorporación en el espacio público de estrategias de mediación construidas “desde abajo”. En estas situaciones se percibe el encuadramiento de la participación por parte del Estado, quien preconizaba, por medio de fórmulas de colaboración, la neutralización o remoción de los elementos conflictivos. Desde esta perspectiva, la representación corporativa – entendida en términos grupales y

funcionales – fortalecía la eficiencia, incorporaba selectivamente las demandas sectoriales, garantizaba la autonomía estatal y dispersaba fuerzas centrífugas.

Paralelamente, las celebraciones y concentraciones demuestran que el oficialismo provincial propició una movilización de grupos básicamente subalternos que subestimaba las formas institucionales de mediación o las subordinaba a vínculos más directos entre el líder y las masas. El interés por integrar verticalmente a los actores políticos en base al contacto personal con representantes del Estado se advierte en especial en las giras del gobernador por la provincia. En estas instancias el gobernador establecía contacto cara a cara con los vecinos: recibía cartas, mantenía reuniones en pequeños grupos y visitaba sitios de la localidad. Sobre las giras de Mercante, aducía la revista *Justicialismo Revolucionario*: “Giras proficuas de reiterado contacto entre gobernantes y gobernados (...) Democracia efectiva que surge de la unidad del pueblo y sus figuras representativas”.⁶⁹

Estos conceptos sugieren algunas reflexiones en torno a la manera de entender la democracia por parte del peronismo. El líder como encarnación de la voluntad popular, su contacto con el pueblo, la igualdad política, el embate contra la oligarquía y la gestión estatal de los derechos sociales eran elementos centrales y, como garantía de ello, el oficialismo provincial apeló a la racionalización y la coordinación. Dado que el gobierno local era considerado un apéndice al servicio de un proyecto provincial y nacional, fue despojado de atribuciones. Este modelo estadual centralizado y municipios apolíticos fueron conjugados con el aliento a una participación popular regulada y abstraída del ejercicio gubernamental, lo cual habría bosquejado una ciudadanía de carácter estatalista.⁷⁰ La defensa de la soberanía popular implicaba un imperativo de delegación nacido del sufragio, que conllevaba a la concentración de las decisiones en organismos sustraídos de la influencia de la sociedad civil. No obstante, el espacio político local conservó una cuota de dinamismo y no logró ser completamente subsumido por la instancia provincial.

Las estrategias y concepciones verticalistas y centralistas sugieren el uso de los municipios como instrumentos de disciplinamiento político de “arriba” hacia “abajo”, no promoviéndose la creación de espacios para la participación ciudadana en la esfera institucional. Sobre la premisa de la indivisibilidad del poder y la preocupación por el unanimismo, el sistema político estuvo cada vez más controlado desde la cúspide. El

⁶⁹ *Justicialismo Revolucionario*, año 1, N° 7, diciembre de 1949, p. 12.

⁷⁰ ZINCONI, Giovanna. “Due vie alle cittadinanza: il modello societario e il modello statalist”. En *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XIX, N° 2, 1989, pp. 223-265. Artículo reproducido en castellano en: ANSALDI, Waldo (comp.). *Ciudadanía (s)*. Documento de trabajo/3, Serie Mayor, Tomo I, Universidad de Buenos Aires, pp. 217- 240; RUFFINI, Martha. “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”. En *Avances del Cesor*, Año V, Nro. 5, 2005, pp. 132-148.

fortalecimiento de la dimensión social de la ciudadanía se habría compensado con cierta atrofia de los derechos políticos. La extensión de éstos no fue escoltada por un reconocimiento de una ciudadanía más involucrada cotidianamente en la esfera gubernamental local. Es decir, en un espacio público signado por la igualdad y la movilización, no se avanzó sobre la constitución de una cultura de la participación asociada al derecho a expresar públicamente las críticas, ejercer el control político o proponer iniciativas. En esta matriz difícilmente se constituyeron ciudadanos como “sujetos de derecho”, que manifestaran un grado relativamente alto de autonomía.⁷¹ Éste fue uno de los legados paradójicos del peronismo: el desarrollo de una cultura política sustentada en la igualdad y la integración que no fue acompañada de un compromiso por el juego institucional y los valores republicanos.

Referencias bibliográficas

- ABOY CARLÉS, Gerardo. “La democratización beligerante del populismo”, Buenos Aires, 2005. Disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/aboycarles.pdf>. Consulta: 15/1/2014.
- AELO, Oscar. “El Gobierno Mercante. Estado y Partido en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951”. En *Entrepasados*, año XVI, N° 32, 2007, pp. 123-142.
- AJMECHET, Sabrina. “El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)”. En *Revista SAAP*, vol. 6, N° 2, 2012.
- BERROTARÁN, Patricia. *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Imago Mundi, Buenos Aires, 2004.
- CORTABARRÍA, Jorge Juan, “El régimen municipal bonaerense de 1891 a 1955”. En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, Año II, N° 3, 2008.
- DE PRIVITELLI, Luciano. “Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917”. En KORN, Francis y ROMERO, Luis Alberto (comps.). *Buenos Aires/Entreguerra. La callada transformación, 1914-1945*. Alianza, Buenos Aires, 2006.
- FERREYRA, Silvana. “El municipalismo peronista y antiperonista en la provincia de Buenos Aires: legislación, debates y prácticas (1945-1966)”. En DA ORDEN, Liliana y MELON PIRRO, Julio (comps.). *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, Prohistoria, Rosario, 2011, pp. 172-191.
- JELIN, Elizabeth. “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”. En JELIN, Elizabeth y HERSHBERG, Eric (coords.). *Construir la democracia: Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1996, pp.113-130. Artículo reproducido en castellano en: ANSALDI, Waldo (comp.). *Ciudadanía (s)*. Documento de trabajo/3, Serie Mayor, Tomo II Universidad de Buenos Aires, pp. 37-54.
- LACUNZA, Paula Inés. “El nuevo papel del Estado en la Argentina peronista: Mercante y el Plan Trienal de Trabajos Públicos en la provincia de Buenos Aires (1947-1949)”. En *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, N° 4, 2004, pp. 101-126.
- MARCILESE, José. “Estado provincial y municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo”. En *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, N° 9, 2009, pp. 149-178.
- MATEO, Graciela. “El gobierno de Domingo Mercante: expresión singular del peronismo clásico”, en *EIAL*, vol. 15:2, 2005. Disponible en: <http://www1.tau.ac.il/eial>. Consulta: 10/2/2014.
- MELO, Julián. “¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal”. En *Revista SAAP*, vol. 3, N° 1, 2007, pp. 103-122.
- MELON PIRRO, Julio y QUIROGA, Nicolás (comps.). *El peronismo bonaerense. Partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Ediciones Suárez, Mar del Plata, 2006.
- O’ DONNELL, Guillermo. “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En O’ DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Osvaldo y VARGAS CULLELL, Jorge (comps.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens, Rosario, 2003, pp. 25-147.

⁷¹ JELIN, Elizabeth. “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”. En JELIN, Elizabeth y HERSHBERG, Eric (coords.). *Construir la democracia: Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1996, pp.113-130. Artículo reproducido en castellano en: ANSALDI, Waldo (comp.). *Ciudadanía (s)*. Documento de trabajo/3, Serie Mayor, Tomo II Universidad de Buenos Aires, pp. 37-54.

- OPAZO MARMENTINI, Juan. "Ciudadanía y democracia. La mirada de las Ciencias Sociales". En *Metapolítica*, Vol. IV, N° 15, 2000, pp. 52-79.
- PALERMO, Silvana. "Sufragio femenino y ciudadanía política en la Argentina, 1912-1947". En BARRY, Carolina (comp.). *Sufragio femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América*. EDUNTREF, Caseros, 2011, pp. 29-62.
- RECALDE, Aritz. *Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, 2008. Disponible en: www.gob.gba.gov.ar/portal/.../descargas/historia-municipios.pdf. Consulta: 2/3/2014.
- ROSANVALLON, Pierre. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal*, Instituto Mora, México, 1999.
- RUFFINI, Martha. "Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización". En *Revista Avances del Cesor*, Año V, Nro. 5, 2005, pp. 132-148.
- TARROW, Susan. *El poder en movimiento*. Alianza, Madrid, 1997.
- TERNAVASIO, Marcela. *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920)*. Tesis de Maestría, FLACSO, 1991. Disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>. Consulta: 3/5/2014.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica de la modernidad*. FCE. Buenos Aires, 1994
- ZINCONI, Giovanna. "Due vie alle cittadinanza: il modello societario e il modello statalist". En *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XIX, N° 2, 1989, pp. 223-265. Artículo reproducido en castellano en: ANSALDI, Waldo (comp.). *Ciudadanía (s)*. Documento de trabajo/3, Serie Mayor, Tomo I, Universidad de Buenos Aires, pp. 217- 240.

Recibido: 30 de septiembre de 2014
Evaluación: 21 de diciembre de 2014
Aceptado: 30 de diciembre de 2014