

MUNICIPIO Y POLÍTICA, UN VINCULO HISTORICO CONFLICTIVO

MARCELA TERNAVASIO
Tesis de Maestría. FLACSO Buenos Aires, 1991

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| <hr/> | |
| CAPITULO 1 | |
| LAS CLAVES DE UN VIEJO DEBATE | 7 |
| El Municipio entre el estado y la Sociedad. | 8 |
| La dicotomía centralización-descentralización en el siglo XIX. | 11 |
| Soberanía de las ciudades versus soberanía nacional. | 15 |
| Los orígenes del municipalismo moderno. | 19 |
| <hr/> | |
| CAPITULO II | |
| FORMACION DE UN CLIMA DE IDEAS: PROPUESTAS EN TORNO AL REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO. | 22 |
| Dos modelos diferentes: Sarmiento y Alberdi. | 24 |
| 1- Delimitación de un espacio local. | 24 |
| 2- Atribuciones del régimen municipal. | 27 |
| 3- Formas de representación en el ámbito local. | 31 |
| 4- Un diálogo entre proyectos y realidad. | 34 |
| Entre la prescripción y la consolidación de un régimen político. | |
| 1- Un debate en la década de 1870. | 35 |
| 2- Lisandro de la Torre: un municipalismo restringido. | 39 |
| La cuestión municipal en los albores del siglo XX. | 42 |
| <hr/> | |
| CAPITULO III: | |
| EL REGIMEN JURIDICO MUNICIPAL. | 49 |
| 1- La autonomía municipal. | 51 |
| 2- Federalismo y Régimen Municipal. | 54 |
| 3- Municipio y Democracia. | 56 |
| Reconstrucción histórica del régimen municipal argentino. | 58 |
| La ciudad en la primera mitad del siglo XIX. | 58 |
| 1- El cabildo. | 58 |
| 2- La ciudad frente a los estados provinciales autónomos. | 61 |
| Estado Nacional y Régimen Municipal. | 64 |
| 1- Buenos Aires | 67 |
| 2- Provincia de Santa Fe | 72 |

CAPITULO IV:

MUNICIPIO Y ACTORES POLITICOS.

77

La concepción sobre el municipio.

80

Atribuciones del régimen municipal.

27

Municipio, representación y democracia.

89

CAPITULO V:

MUNICIPIO Y PARTICIPACION: LAS PRACTICAS POLITICAS LOCALES. EL CASO DE ROSARIO ENTRE 1912 Y 1920.

94

La dinámica institucional: poder municipal y poder provincial.

99

Los canales de participación municipal.

104

Las elecciones municipales.

105

CONCLUSIONES

116

INTRODUCCION

En los últimos años, la discusión en torno al problema de la descentralización y autonomía municipal ha cobrado especial impulso. La recuperación democrática producida en nuestro país en 1983 y la reunión de la Convención Constituyente en 1994 encargada de reformar la Constitución Nacional, reactualizaron el viejo debate sobre el rol de los municipios en el interior del régimen político argentino. El abanico de problemas abiertos en esta ocasión compartió un horizonte común con el resto de los países latinoamericanos y, en algún sentido, con los propios países europeos. La crisis de los estados centralizados abierta hace más de dos décadas junto a la crisis de los regímenes democráticos, instaló en el conjunto de la sociedad la pregunta sobre la capacidad de los espacios locales para generar alternativas de cambio.

Las respuestas a este interrogante provinieron de muy diferentes espacios. Desde la esfera estrictamente política, los partidos y agrupaciones locales opinaron junto a las organizaciones de la sociedad civil -asociaciones de distinto signo, corporaciones de interés, organizaciones no gubernamentales- en el marco de un debate cuyo escenario se extendió al contexto del mundo occidental. Desde la esfera académica, las reflexiones no se hicieron esperar. El redimensionamiento del espacio local surgió como una opción alternativa -social, política o económica- frente a la crisis de los estados centralizados.

En este contexto, los trabajos producidos en los últimos años se han concentrado en algunos aspectos del problema. Así, por ejemplo, frente a la crisis de los regímenes democráticos en la década de los '70, la búsqueda de canales alternativos de participación en el marco de una democracia local, fue uno de los ejes sobre los cuales giró la reflexión política¹.

¹ Sobre este aspecto de la temática véase:

Jordi Borja. "Sobre la izquierda y la hegemonía en los países de Europa del Sur". En Hegemonía y alternativas políticas en América Latina, (coord) Julio Labastida Martín del Campo, México, Siglo XXI, 1985.

----- "Pasado, presente y futuro de los gobiernos locales en América Latina". En Repensando la ciudad en América Latina, (comp) Jorge Hardoy y Richard Morse, Grupo Editor Latinoamericano.

----- "Política municipal, la izquierda cumplió 60 años". En Revista Mexicana de Sociología, año XLIV, Nro.1, ene-mar, 1982.

----- "Descentralización del Estado y Democracia local". En Manual de gestión municipal democrática, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

----- "La Participación Ciudadana", Idem.

José A Cagnoni. "Constitución, Democracia, descentralización". En Cuadernos del CLAEH, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Nro.13, Montevideo, 1980.

Por otro lado, el proceso de globalización que desde esa fecha afecta tanto a las economías de los países desarrollados como a de los considerados países dependientes, obligó a repensar el rol de los espacios locales en el seno de una nueva relación entre economía y estado. Frente a la problemática del paro y la desocupación, surgieron -sobre todo en los países europeos- propuestas de redimensionamiento del espacio local a través de la promoción de microemprendimientos². La posibilidad de elaborar una estrategia de desarrollo local de carácter endógeno basada en la iniciativa de actores locales, emerge como una alternativa frente a las concepciones que ven al espacio local o como una simple reproducción de las macroestructuras (estructuralistas), o subsumido a la dirección planificadora del Estado central (estatistas), o bien subordinado a la lógica del capital y la iniciativa privada (privatistas)³. La noción de desarrollo local pone en cuestión los diversos modelos de distribución de recursos -sistemas de coparticipación entre estado nacional, provincias e instituciones locales- y la posibilidad que tienen estas últimas de autosostener sus propias estructuras y, al mismo tiempo, de generar procesos de creación genuina de recursos bajo los modelos económicos vigentes⁴.

Cabe destacar también el debate que, desde una perspectiva urbanística, reflexiona sobre distintos aspectos de la ciudad⁵. La relación entre espacio y sociedad, sus vínculos históricos y sus transformaciones, son algunos de los ejes sobre los que se está trabajando desde la antropología urbana o la sociología urbana⁶.

Espinoza, Rodríguez y Rosenfeld. "Poder local, pobladores y democracia". En Revista Mexicana de Sociología, año XLVIII, Nro.4, oct-dic, 1986.

Henry Pease García. Democracia local: reflexiones y experiencias. Lima, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1988.

Joan Perdigo. "Organización territorial del Estado. Municipio y Democracia. Organización y competencia". En Manual de gestión municipal democrática, op.cit.

² Véase al respecto las propuestas publicadas en Iniciativas locales de empleo. Experiencias comparadas de los países de la OCDE y de América Latina. Valencia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

³ José Arocena. "Los paradigmas del desarrollo y lo 'local'". En Cuadernos del CLAEH, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, segunda serie, Nro.41, Montevideo, 1987.

----- "Desarrollo local: el caso francés y perspectivas de investigación en Uruguay". En Cuadernos del CLAEH, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, segunda serie, Nro.35, Montevideo, 1985.

⁴ Pedro Pérez. "Coparticipación federal y descentralización del Estado". En Revista Mexicana de Sociología, año XLVIII, Nro.4, oct-dic., 1986.

⁵ Los trabajos producidos por Manuel Castells han sido pioneros en este sentido.

⁶ Desde la perspectiva de la historia urbana, es preciso hacer referencia a las investigaciones que en nuestro país están realizando Pancho Liernur, Fernando Aliatta, Anahí Ballent, Adrián Gorelick y Graciela Silvestri para Buenos Aires. En Rosario se destacan en la misma línea los trabajos de Ana María Rigotti y M. Adaggio. Desde la antropología urbana caben subrayar las investigaciones realizadas por Cristina Bloch.

En este marco, la relación entre municipio y estado o, dicho en términos más generales, la relación entre municipio y política, aparece siempre como un vínculo conflictivo. Tensionado por múltiples factores, lo que se pone esencialmente en cuestión es el lugar que le caben a los espacios locales en la relación entre estado y sociedad.

En verdad, estos temas que hoy aquejan al ámbito académico y político no son nuevos. El rol asignado a los municipios en el interior de un régimen político, la disyuntiva entre centralización o descentralización del poder, la cuestión de la autonomía municipal o la relación entre municipio y democracia, han sido problemas recurrentes en nuestra historia. Reeditados en diferentes coyunturas y bajo contextos socio-políticos muy diversos, hunden sus raíces en un debate que, iniciado en el siglo XIX, hace llegar sus ecos hasta la actualidad. Ecos que no se limitan a reproducir una común agenda de cuestiones aún sin resolver, sino que se extiende a la recuperación en clave contemporánea de ciertas nociones cuya historicidad es preciso analizar.

En esta confluencia entre pasado y presente se ubica, entonces, la temática aquí desarrollada. No porque este libro pretenda dar cuenta de una actualidad indudablemente compleja, sino porque a través del recorrido histórico que realizan algunos de los temas hoy acuciantes, se advierten las permanencias de ciertas concepciones en torno a la cuestión municipal. Resulta muchas veces sorprendente comprobar la continuidad que mantienen determinados argumentos. Entre ellos cabe destacar la noción de que el municipio es un ámbito estrictamente administrativo, diferente a la esfera política. La relación que, en este sentido, se expresa en términos de tensión entre municipio y política, hunde sus raíces en un debate iniciado en el siglo XIX. Esto no significa que la cadena de equivalencias argumentales construídas alrededor de esta tensión tenga hoy el mismo sentido que hace 150 años. Pero sí representa un punto de partida para interrogarse acerca de la *historicidad* de ciertos temas que, sólo pueden ser comprendidos en un marco que contenga el itinerario seguido por las posibles respuestas a un problema crucial.

De manera que, nuestro objetivo es recuperar el viejo debate sobre la problemática municipal en nuestro país, en la coyuntura fundacional que se abre en 1850 y que se extiende hasta 1920. Las razones de este recorte se fundan en premisas de carácter estrictamente histórico. En 1850 se inicia el proceso de construcción de un estado de alcance nacional y, en su interior, la institucionalización del municipalismo moderno en nuestro país; hacia 1920 se puede afirmar que dicho proceso de institucionalización se encuentra consolidado bajo los cánones de un determinado modelo de institución local. Sobre los rasgos de este modelo y sobre su proceso de conformación, nos hemos detenido en el desarrollo de este trabajo. Un trabajo

que, es preciso aclarar, no pretende erigirse en una tradicional "historia de los municipios argentinos", ni menos aún en una sociología de la cuestión municipal mirada en clave contemporánea. La idea que guió a esta investigación fue, dar cuenta en el interior del proceso histórico, del rol asumido por el espacio municipal en el seno del sistema político imperante. Para ello, nos hemos ajustado a una cronología que respeta las inflexiones específicas de nuestro tema pero que, además, está articulada a la periodización del proceso histórico general⁷. Proceso que si bien hacemos arrancar en la coyuntura de organización nacional, se remonta a la primera mitad del siglo XIX. Nuestra preocupación residió, en este caso, en explicar la historicidad de los espacios políticos, y especialmente la historicidad del espacio político local identificado al ámbito municipal.

Si quisiéramos hacer una periodización -por cierto muy estilizada- del espacio local, se podría afirmar que éste pasa por cuatro grandes etapas: la que se identifica al cabildo colonial, la que -abierta con la independencia- erige a las ciudades-cabildo en "ciudades-estados", la que luego de 1820 suprime todo vestigio de institucionalización municipal al eliminar los cabildos y, finalmente, la del municipalismo moderno iniciada en 1860 con la constitución del estado nacional. A su vez, en el interior de esta última etapa, se pueden distinguir los tres diferentes períodos en los que nos hemos detenido en este libro: el de la institucionalización del régimen entre 1860 y 1880, el de la consolidación de un modelo de institución local entre 1880 y 1912 y el de la parcial reformulación de algunos aspectos de dicho régimen local luego de la apertura del sistema político en ocasión de la ley Saénz Peña.

No obstante, el libro no se estructuró según un orden cronológico. La configuración de los capítulos aquí presentes responde a una diferenciación de registros analíticos en cuyo interior se ubica una periodización y recorte espacial específico. Las razones de esta configuración responde, a su vez, al itinerario que, en nuestra hipótesis, siguió la conformación de un determinado modelo de institución local.

Desde esta perspectiva, hemos desarrollado en el primer capítulo lo que creemos son las raíces teórico-filosóficas en las que se basó el debate de la problemática municipal en nuestro

⁷ Por razones obvias, no nos hemos detenido en las características del proceso histórico global en cada uno de los períodos aquí trabajados. Este libro no pretende ser una síntesis de la historia social y política del período, sino una reflexión sobre un aspecto de ese proceso histórico. Sobre cuestiones más generales pueden consultarse, además de los trabajos citados a lo largo del texto, las siguientes obras:

-Waldo Ansaldi y José Luis Moreno. Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional. Buenos Aires, Ed. Cántaro, 1989.

-Oscar Oszlak. La formación del Estado Argentino. Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1982.

-Luis Alberto Romero. Breve historia contemporánea de la Argentina. Buenos Aires, Fondo de

país. Los referentes que desde la teoría política permiten entender la significación de ciertos argumentos, como asimismo la descripción de determinados modelos de organización municipal cristalizados en otros espacios, representan el punto de partida necesario para comprender en qué tradiciones abrevia el modelo municipal elaborado en Argentina.

En el segundo capítulo nos hemos detenido en la discusión local que genera la institucionalización del régimen municipal en la esfera de las ideas. No por el simple ejercicio intelectual que supone reflexionar en este registro, sino por considerar que a partir de dicha esfera fue posible construir y difundir un determinado modelo de institución local. Modelo que, predominando sobre otras alternativas de organización, emigró del campo intelectual a la esfera jurídica y de allí a la conformación de un cierto imaginario colectivo en torno a la cuestión municipal. Su traducción en el ámbito jurídico y la historicidad en su proceso de constitución son el eje del tercer capítulo.

Finalmente, los dos últimos capítulos intentan abordar de qué manera se introduce y resignifica este modelo de institución local en la práctica política concreta. En el capítulo cuarto, a través del debate que protagonizan los partidos políticos entre 1900 y 1920 y en el capítulo quinto a través del estudio de un caso particular. La dinámica de funcionamiento del municipio de Rosario en sus vínculos con el estado provincial y los canales de participación que se desarrollaron en esta etapa en el ámbito estrictamente local, permiten poner a prueba algunas de las hipótesis que recorren este libro. Esto es, permite mostrar los diferentes sentidos que asume la traducción del modelo de municipio elaborado y cristalizado en el discurso jurídico en las prácticas y representaciones de actores muy diversos.

Claro está que no hemos podido agotar la posibilidad de incorporar otros espacios y otros actores en nuestro análisis. El recorte es siempre necesario si no queremos hacer de esto una tarea infinita. No obstante, creemos que la selección es representativa de un cierto "sentido común" que comienza a interiorizarse en la sociedad argentina de la época. Un sentido común cuyo alcance e influencia aún hoy se hace sentir. ¿O hemos sido ajenos, acaso, en los últimos años, a discursos que reivindican como labor eficiente en el ámbito municipal aquella gestión que no esté "contaminada" por los vicios que supone la "actividad política"? Este simple enunciado tiene una larga tradición e historicidad, cuyo sentido sólo es posible entender si penetramos en la compleja trama de argumentos y debates suscitados en una etapa que, hoy seguramente, nos resulte muy lejana.

CAPITULO 1

LAS CLAVES DE UN VIEJO DEBATE

El debate suscitado en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX en torno a la cuestión municipal, no representa un caso original y aislado. Otros países latinoamericanos en proceso de constitución, compartieron un mismo clima de ideas respecto a los roles y funciones que debían asumir los municipios en el seno de la relación entre estado y sociedad. Clima de ideas que, por otro lado, hunde sus raíces en un debate mucho más amplio y antiguo, actualizado a fines del siglo XVIII en el contexto de las revoluciones modernas. La independencia de las colonias norteamericanas, la revolución francesa y la posterior revolución hispanoamericana colocó a la ciudad y sus viejos privilegios en el centro de un debate en el que las nociones del antiguo régimen se cruzaron e interpenetraron con las nuevas claves del pensamiento moderno. Estado centralizado versus soberanía de las ciudades, igualdad jurídica de los ciudadanos versus los viejos privilegios estamentales de ciudad, derecho natural versus derecho positivo, división territorial del aparato administrativo, distribución de funciones entre el poder central y los poderes locales, son algunos de los temas más discutidos a comienzos del siglo pasado en el contexto revolucionario occidental. Lo que cada uno de estos temas ponía en cuestión era, en definitiva, la reformulación de las relaciones entre estado y sociedad en el marco de la crisis del antiguo régimen y, en su interior, la dicotomía entre centralización y descentralización del poder.

Son muchos los argumentos y matices que presenta dicho debate, y muchas las especificidades que asume en cada caso particular. Sería imposible exponer aquí la discusión generada en cada país y los modelos de municipio cristalizados luego del siglo XIX. Aunque ésta constituye una tarea indispensable, nuestro objetivo no es detenernos en el estudio comparado de regímenes municipales. La intención de este capítulo es recuperar algunos de los ejes fundamentales del debate señalado y establecer itinerarios, filiaciones y antagonismos en el marco de los principales cuerpos de pensamiento vigentes en el siglo XIX. El propósito, entonces, es encuadrar el debate estrictamente regional en el marco de un horizonte cultural compartido y comprender cuáles fueron las nociones comunes que articularon argumentos en favor o en contra de un determinado modelo de institución local.

El Municipio entre el Estado y la Sociedad.

El marco en el que se ubica la discusión sobre régimen municipal en la segunda mitad del siglo XIX en Argentina tiene como escenario el proceso de construcción de un estado de alcance nacional y la acelerada transformación de la sociedad, producto en gran parte, del aporte inmigratorio europeo. Esta situación de profundo cambio, suscitó un debate en torno a diversos proyectos globales de país en el que se planteó cuál debía ser la organización deseable -o posible- de ese estado y de esa sociedad. Según el ordenamiento y la distribución del poder que resultara entre estado y sociedad civil, sería el lugar otorgado al municipio y la concepción asumida en torno al problema de la centralización o descentralización del poder.

Los principales argumentos que intelectuales y políticos argentinos expresaron en dicho debate remiten, por un lado, a los dos grandes modelos teóricos elaborados por la filosofía política desde la antigüedad clásica hasta la modernidad, y por otro, a los mismos itinerarios ideológicos que desde la revolución francesa se actualizaron en el mundo occidental. A riesgo de estilizar demasiado el debate y, en consecuencia, de simplificar los matices y diferencias, presentamos a continuación los dos modelos teóricos señalados y el modo en que dichos modelos se articularon a una determinada concepción de municipio. En este sentido, a la hora de definir el rol de la institución local y la alternativa de centralizar o descentralizar el poder en el seno de la relación entre estado y sociedad, el modelo *clásico-aristotélico* y el modelo *contractualista* o *ius-naturalista* emergen como paradigmas recurrentes y como ingenierías políticas capaces de avalar diferentes opciones y propuestas frente al problema.

El modelo clásico parte de una concepción histórico-sociológica del estado, cuyo origen se ubica en la polis o ciudad, a partir de la cual en una suerte de evolución natural se va pasando por diferentes etapas -de las más primitivas a las más evolucionadas- hasta llegar a la sociedad más perfecta que es el estado. La familia es presentada como la primera forma de sociedad natural, como la célula básica del estado, y los individuos aparecen -desde el origen- integrados en sociedad a través de lazos orgánicos. Esta concepción plantea como fundamento del poder político el derecho natural. El estado sería la desembocadura natural y -en consecuencia- *necesaria* de la asociación de familias, aldeas y ciudades. De manera que el principio de legitimación de la sociedad política es el estado de necesidad o la misma naturaleza social del hombre.

El modelo ius-naturalista -cuyo primer exponente es Hobbes en el siglo XVII- intenta romper con el modelo clásico vigente durante toda la edad media, dando lugar a una nueva

teoría del estado en la que se inscriben diferentes pensadores de las más variadas ideologías. Así Hobbes inicia la reformulación de dicho modelo desde una perspectiva netamente conservadora, posteriormente Locke lo retoma representando a uno de los principales exponentes del liberalismo político y más tarde Rousseau desde una óptica que algunos autores denominan democrática o revolucionaria. El principio de unificación de pensadores tan diversos radica en la utilización de un método racional y demostrativo, y en la construcción de un modelo lógico en donde el origen del estado ya no es la familia ni la polis, sino un pacto concertado entre individuos libres e iguales. Esta concepción racionalista del origen del estado plantea que éste se funda en la concertación de un contrato, oponiéndose a un estado de naturaleza donde sólo se encuentran los individuos aislados con ciertos derechos innatos. Lo único natural son estos derechos individuales que, a través del contrato, el estado se compromete a garantizar y proteger. No existe ningún derecho natural que fundamente el origen del estado, sino que éste será un producto artificial, lógico y racional donde su principio de legitimidad radica en el consenso. Esta es una concepción esencialmente legalista que acompaña históricamente el nacimiento del estado moderno. El estado de derecho establece la supremacía de la ley por encima del derecho consuetudinario sustentado por el poder tradicional⁸.

¿Cuál es el vínculo entre estos dos modelos teóricos -formulados en un pasado muy lejano y presentes en procesos históricos muy diversos- y la problemática municipal? La respuesta la dan los propios discursos de los actores que discutieron explícitamente la cuestión municipal y la opción de centralizar o descentralizar el poder en los siglos XIX y XX. En dicho debate aparecen recurrentemente dos líneas de argumentación muy generales, que si bien admiten matices en su seno, recorren siempre el mismo itinerario teórico.

La primera de ellas es aquélla que defiende la necesidad de descentralizar determinadas instancias de poder, basándose en que el origen del estado se halla en la familia o en la pequeña aldea o comuna. La descentralización aparece avalada por el derecho natural y, en consecuencia, como un hecho necesario. Si el municipio o comuna es el origen del estado y cumple funciones que están inscriptas en la naturaleza misma de las cosas -en general asimiladas a cuestiones domésticas-, la descentralización va a ser pensada en términos funcionales, otorgándole así al espacio local un lugar específico en la relación entre estado y sociedad. La comuna o aldea oscila, en esta concepción, entre ser considerada un organismo de carácter privado que

⁸ Para una síntesis teórica de ambos modelos, véase: Norberto Bobbio. Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci. Madrid, ed. Debate, 1985, caps. 1 y 2. Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. Sociedad y Estado en la filosofía moderna. México, Fondo de Cultura Económi-

reproduce casi las mismas funciones de una "gran familia", y un órgano de carácter público en tanto lleva inscripto en su seno el origen del estado. De allí se deriva una forma particular de pensar la representación. Si quien fundamenta el poder es el derecho natural, lo que se legitima al mismo tiempo es un determinado orden de relaciones sociales basadas en la desigualdad y la jerarquía. El municipio -y el propio estado- reproducen las relaciones desiguales que supone la familia a través de la relación padre-hijo (o como en el caso aristotélico amo y esclavo) e instauran un concepto de la autoridad de carácter necesario y natural. Desde esta perspectiva, la descentralización adquiere un sentido más bien tradicional y un contenido que está muy lejos de ser identificado con posturas tendientes a la democratización del sistema político o al reforzamiento de la sociedad civil.

En el segundo modelo antes explicitado, se sientan las bases de una concepción estatalista que implica una racionalización de la sociedad. Entre los individuos y el estado no hay lugar para entes intermedios, ya que el modelo racional sacrifica en nombre de la unidad las diferentes instituciones producidas por la "irracionalidad" de la historia. Indudablemente, el modelo ius-naturalista está vinculado al proceso de concentración del poder que señala el desarrollo del Estado moderno. Desde esta perspectiva, "una vez constituido el estado cualquier otra forma de asociación, como la Iglesia, corporaciones, partidos, familia o sociedades parciales, cesan de tener algún valor como ordenamiento jurídico autónomo"⁹. El estado es único y unitario o no es estado. La centralización aparece avalada por un modelo artificial, racional, que plantea la indivisibilidad del poder, o lo que es lo mismo, una soberanía indivisible. Tal artificialidad, supone que la división de funciones y roles entre distintas instancias de poder es arbitraria y legalizada por el derecho positivo. No hay ningún orden natural que deba ser respetado, más que los derechos innatos del hombre.

Si bien este modelo nos sirve para pensar la conformación de estados nacionales fuertemente centralizados, donde los regímenes municipales -como ordenamientos jurídicos del espacio local- ocupan un lugar subordinado en cuanto al rol que se les adjudica desde el estado central, también es posible desde el mismo modelo invertir los efectos señalados. Si históricamente la centralización triunfó en los hechos, es posible pensar desde el modelo contractualista que su artificialidad puede dar lugar a un orden diferente. El estado, sin perder su unidad, puede "arbitrariamente" delegar funciones o instancias de decisión y de esta manera descentralizar parte del poder concentrado en su seno.

ca, 1986.

⁹ Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, Op.Cit, pg. 137.

La escueta explicitación de estas líneas teóricas no implican la identificación lineal de los dos polos de la dicotomía centralización-descentralización con cada uno de los modelos. Por el contrario, existe una importante gama de matices entre ambos, algunas de las cuales serán desarrolladas en los próximos capítulos. El intento apunta a subrayar la necesidad de pensar nuestro problema de indagación en el marco de un modo particular de relación entre estado y sociedad y, al mismo tiempo, de presentar las líneas argumentativas que aparecen más recurrentemente en el siglo pasado cuando se debate la cuestión local.

La dicotomía centralización-descentralización en el siglo XIX.

Así como la modernidad se abre bajo el gran interrogante de cómo construir un orden político estable y un estado moderno, el siglo XIX se enfrenta a nuevos problemas vinculados al proceso de revolución industrial, a la creciente urbanización, a transformaciones en la composición de la sociedad y a profundos cambios en el estilo de vida. La *sociedad* emerge como un problema y como el eje de debate desde diferentes vertientes ideológicas tales como el socialismo utópico, el marxismo, el positivismo, el pensamiento conservador o el liberalismo.

Dos grandes cuestiones enfrentan los pensadores decimonónicos: por un lado, cómo resolver los antagonismos de una sociedad que se proclama cada vez más igualitaria, pero que no deja de tener un alto grado de conflictividad entre los diferentes grupos y segmentos que la conforman; por otro lado, cómo encontrar las vías que encaucen dichos conflictos en un marco en el que se pondere el orden y el control social. En este contexto, dos nociones presentes en muy diversas tradiciones de discurso, emergen como alternativas frente a estos problemas: la noción de *comunidad* y la idea de *organización*¹⁰. Si bien es cierto que en América Latina -y especialmente en Argentina- el siglo XIX supone el privilegio de problemas más asociados a la construcción de un orden político estable y de estados nacionales fuertes, también lo es que cuando se discute el problema de la centralización-descentralización y el lugar que se le debe otorgar a los espacios locales, ambas nociones aparecen -explícita o implícitamente- en el escenario del debate. Sobre todo si se tiene en cuenta que ambas ideas -la de reforzar la

¹⁰ La discusión en torno al concepto de comunidad y organización en el siglo XIX está planteado en Sheldon Wolin, Política y Perspectiva, Buenos Aires, Amorrortu, 1973; y es retomada en el mismo sentido por Norbert Lechner en "El proyecto neo-conservador y la democracia", publicado en Julio Labastida Martín del Campo (coord): Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea, México, Siglo XXI, 1986.

comunidad o la de privilegiar la organización- se expresan generalmente interpenetradas en diversas teorías.

La idea de comunidad remite al símbolo de la fraternidad, ya que supone vínculos más estrechos entre los hombres. El objetivo es crear una sociedad que acerque a los hombres entre sí, que refuerce sus lazos orgánicos y que privilegie el pequeño grupo por sobre las instituciones masivas. Esta formulación, sin embargo, adquiere sentidos divergentes según el cuerpo de pensamiento que la elabore.

Para el pensamiento reaccionario pos-revolucionario, por ejemplo, el tema de la comunidad se vincula directamente a la cuestión municipal, ya que consideran a la sociedad como un orden surcado en todos los niveles por sistemas de autoridad autónomos desde el punto de vista funcional. Así la familia, las corporaciones, las autoridades provinciales, los municipios y la Iglesia contienen en su interior un orden de funciones específicas, claramente definidas por el derecho natural. Desde esta perspectiva, el municipio goza de cierta autonomía, representa el lugar de la comunidad y, en consecuencia, constituye el espacio a través del cual deben reforzarse los lazos de solidaridad. Esta autonomía -acotada a lo funcional- no implica, sin embargo, una necesaria descentralización del poder político. Por el contrario, para el pensamiento conservador la autonomía funcional y el privilegio otorgado a la comunidad no se oponen a un estado que, encarnado en la figura del monarca, represente a la autoridad cuya legitimidad emana del derecho natural¹¹.

Esta premisa, que cuestiona la idea de un pacto fundante para afirmar que el poder deriva del derecho natural, es aceptada por la sociología positivista, uno de cuyos mayores exponentes es Durkheim. Toda su concepción gira alrededor de la revitalización de la vida grupal -subordinando el individuo al grupo- a través del concepto de conciencia colectiva. Durkheim retoma el tema del municipio asociándolo a las viejas corporaciones señoriales, para plantear que la unión de estas corporaciones urbanas de larga tradición constituyen la base de todo régimen municipal, y que en consecuencia deben erigirse en el eje organizativo de los estados modernos. Estos deben respetar -sin perder por eso el monopolio de la autoridad- las *funciones naturales* que se inscriben en las pequeñas comunidades, las que se asientan -al mismo tiempo- en la tradición y el derecho consuetudinario¹².

En un plano diferente y contrapuesto ideológicamente al pensamiento reaccionario y

¹¹ Entre los principales exponentes de esta corriente de pensamiento se encuentran Joseph de Maistre (1753-1821) y Louis de Bonald (1753-1840).

¹² Emile Durkheim. La división del trabajo social. Barcelona, ed. Planeta-Agostini, 1985. Tomo 1,

positivista, la idea de comunidad es retomada y resignificada por el pensamiento anarquista. El anarquismo coloca a las comunidades locales en la base de su teoría. Cuestiona, por un lado, la noción de autoridad y la existencia de un estado como necesaria, y critica al socialismo, por otro lado, por privilegiar el ámbito de la fábrica como el espacio de socialización y disciplinamiento para una práctica revolucionaria. El denominado *comunalismo libertario* supone comunidades locales funcionando a través de asambleas populares, donde no habría una delegación del poder político en un cuerpo de representantes, sino una sociedad local haciéndose cargo de las decisiones públicas. De esta manera, el anarquismo rescata la posibilidad de descentralizar el poder junto a la autonomía local y con ella al espacio de la comunidad, del vecindario, del pueblo, de la aldea, como el entorno más inmediato del individuo. Así, en el pensamiento libertario, la vida privada se va ligando lentamente a la vida pública a través de un verdadero funcionamiento a nivel de base¹³.

Como vemos, la noción de comunidad asociada al problema de la descentralización adquiere sentidos muy divergentes según la teoría que lo elabore. Puede estar articulada a un proyecto de corte autoritario cuyo principal objetivo es controlar desde las pequeñas comunidades a la sociedad en su conjunto, o bien a un intento de reforzamiento de la sociedad civil donde lo local opera como verdadero centro de decisión.

Estas divergencias se encuentran también en el debate en torno a la noción de organización. La sociedad es pensada aquí como un orden de funciones y como un medio para concentrar las energías humanas en un esfuerzo combinado. Esta idea -que aparece formulada en Saint-Simon- está asociada al proceso histórico que tiene por escenario la Europa de la revolución industrial¹⁴. Sin embargo, los efectos que produce en otros ámbitos son los que nos interesan para el abordaje de nuestra problemática. Desde esta perspectiva, la idea de organización aparece vinculada a la necesidad de planificar un orden, a una visión que privilegia la *administración de las cosas* por sobre la *actividad política*, y a la necesidad de un órgano planificador que centralice el poder de decisión haciéndose cargo de la distribución de roles y funciones en la sociedad. El resultado sería un nuevo orden gobernado por principios científicos y no por hombres, en donde las relaciones jerárquicas de subordinación al órgano planificador suplantarían la idea de igualdad sustentada por el liberalismo político.

Introducción.

¹³ Para este tema véase: Murray Bookchin. "Tesis sobre el municipalismo libertario". En la revista *Comunidad*, Nro.46, feb-mar, 1985.

¹⁴ Para una reflexión en torno a este problema, véase Pierre Rosanvallon, "La autogestión como rehabilitación de lo político", en *Materiales para el debate contemporáneo*, Montevideo, CLAEH, 1987.

Esta noción, que también es retomada por diferentes vertientes ideológicas, remite a propuestas centralizadoras en pos de lograr un orden que supere el caos bajo el que es visualizado el siglo XIX, lo que no significa oponerse a una descentralización funcional como sugieren algunos teóricos de la comunidad. Es posible "descentralizar desde arriba", desde un órgano planificador, áreas y funciones técnicas o administrativas, y al mismo tiempo centralizar la capacidad de imponer autoridad.

A fines del siglo pasado y comienzos del siglo XX, la noción de planificación y administración técnica de las cosas acompaña a una realidad cada vez más compleja. La creciente centralización de las burocracias estatales pasa a ser un dato insoslayable en cualquier reflexión política. La respuesta más acabada frente a este problema la ofreció Max Weber, quien evaluó como inevitable el proceso de centralización burocrática en los estados modernos. La opción que planteó fue crear múltiples estructuras burocráticas con intereses divergentes para que se controlen entre sí, y un pluralismo o control parlamentario. En este sentido, Weber desestimó la posibilidad de una descentralización territorial a través del fortalecimiento de municipios u otros espacios locales como capaces de frenar la centralización burocrática. Consideró que la descentralización pensada en esos términos, podía fomentar nuevas estructuras burocráticas de dimensión más pequeña, complejizando de este modo el problema¹⁵.

De manera que, es claramente visible según lo expuesto hasta aquí, que la cuestión de la centralización o descentralización del poder aparece articulada a muy diversas tradiciones de discurso. El lugar otorgado a los espacios locales depende de los modelos teóricos a los que remite una determinada relación entre estado y sociedad y al modo en que los diversos cuerpos de pensamiento aquí mencionados se interpenetran o excluyen recíprocamente.

No obstante, es preciso señalar que los tópicos expuestos en este punto -esto es, los vinculados al problema de la comunidad y la organización-, representan mejor al debate europeo. Aunque presentes en el horizonte intelectual latinoamericano, la realidad decimonónica de estos países estaba muy lejos aún de los problemas que debía enfrentar el viejo mundo. En verdad, los temas que preocuparon a los pensadores políticos del siglo XIX europeo, se constituyeron en verdaderos problemas para el área hispanoamericana recién en el siglo XX.

Lo que debieron atender con mayor urgencia los nuevos países del mundo hispánico una vez rotos los lazos coloniales, fueron aquellas cuestiones asociadas al ejercicio de la soberanía.

¹⁵ Para un análisis del problema de la descentralización en el marco weberiano, véase: Francisco Gil Villegas. "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica". En Blanca Torres (comp), Descentralización y Democracia en México, México, ed. Colegio de México, 1986.

Reemplazar la tradicional soberanía del monarca -basada en el derecho natural y en el modelo clásico expuesto en este capítulo- por una nueva noción de soberanía -fundada en el modelo estatista moderno- fue el gran desafío teórico y político para las elites latinoamericanas en todo el siglo XIX. En este intento de reemplazo de un principio de legitimidad por otro, se expresaba el tránsito de un modelo de relación entre estado y sociedad de carácter tradicional a un modo de relación de corte moderno. El lugar que debían ocupar las ciudades y sus instituciones -principales bastiones del viejo orden- en el interior del nuevo principio de legitimidad y las atribuciones que debían absorber en el proceso de creciente centralización estatal, constituyó un tema central del debate político de la época.

Soberanía de las ciudades versus soberanía nacional

El gran debate actualizado por las revoluciones modernas giró en torno a la redefinición doctrinal de la teoría de la soberanía. ¿Quiénes eran -o debían ser- los órganos de imputación soberana? A la teoría monárquica clásica -en su versión pactista más antigua o en la más nueva del absolutismo monárquico- se le enfrentó la teoría política moderna postulando que la soberanía radica en el *pueblo* -en la versión del pensamiento democrático radical inspirado en el dogma de la soberanía popular- o en la *nación* según el pensamiento liberal¹⁶. Entre una y otra teoría, una multiplicidad de matices se manifestaron en el debate concreto a ambos lados del Atlántico. Sobre todo en el área hispanoamericana, cuya particularidad residía en el abandono de la "condición colonial" y en la fundación de nuevas soberanías, no dependientes ya del lazo monárquico ni tampoco de una metrópoli.

En este contexto, la apelación que desde México hasta el Río de la Plata prevaleció en los primeros años revolucionarios fue la reivindicación de la tradicional *soberanía de las ciudades*. Asociada al viejo orden, dicha apelación no admitía el postulado moderno de una soberanía única e indivisible fundada en el abstracto concepto de *pueblo* o *nación*. Defendían los viejos y tradicionales privilegios de ciudad, los únicos de que gozaron en la época colonial. Al lenguaje abstracto que intentaba imponer la modernidad, se le enfrentaban las elites con el lenguaje concreto del antiguo régimen: la soberanía debía corresponder a la existencia concreta

¹⁶ Para un desarrollo exhaustivo en torno a las diferentes teorías de la soberanía, véase de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

de una institución -la ciudad- y a la presencia visible de aquellos que la representaban -los vecinos de dicha ciudad-. En este marco, las tendencias a la unidad territorial bajo la égida de un estado moderno y centralizado se enfrentaron a las tendencias centrífugas que en toda el área representaban los pueblos y ciudades del viejo orden colonial¹⁷.

Las teorías, nociones y conceptos que acompañaron a este proceso de tránsito del antiguo régimen a la fundación de estados nacionales modernos fueron de lo más variadas en su origen y significado, como fueron también diversos los tiempos que ocupó dicho proceso en cada región. No obstante, en hispanoamérica existió un horizonte cultural compartido durante todo el siglo XIX en el que ciertas nociones fueron comunes al debate político de todo el continente¹⁸.

Seguramente, la noción más discutida -y, a su vez, íntimamente vinculada a nuestro objeto de estudio- fue la de *federalismo*. En el seno mismo de este concepto se inscribe la antinomia entre soberanías fragmentadas versus una soberanía única e indivisible.

El debate en torno al concepto de federalismo tuvo su principal referente a fines del siglo XVIII en América del Norte. La formación de un estado independiente en los territorios de las ex-colonias inglesas y el carácter que éste fue adquiriendo a lo largo del siglo XIX, constituyó un hecho que conmocionó tanto a europeos como a latinoamericanos. La posibilidad de crear un estado de alcance nacional de grandes dimensiones y de instaurar allí un régimen de tipo republicano representó una gran novedad para el mundo occidental.

Uno de los temas más debatidos por los norteamericanos a fines del siglo XVIII fue cómo constituir un estado que reuniera a los diferentes estados de la Unión. Esto es, cómo compatibilizar las dos teorías vigentes en torno a la soberanía: aquella que la hacía radicar en cada estado -la que se sustentaba en los derechos y libertades de las ex-colonias- y la que se intentaba fundar en un estado único e indivisible. La primer respuesta a este problema estuvo dada por la Constitución de 1781 a través de la cual se fundó un *estado confederal*. El vínculo

¹⁷ Véase sobre este tema de Antonio Annino, "Soberanías en lucha" en De los Imperios a las naciones: Iberoamérica, A. Annino, L. Castro Leiva y F. X. Guerra (coord.), Zaragoza, Ed. IberCaja, 1994. Para el caso específico rioplatense, José Carlos Chiaramonte en colaboración con Marcela Ternavasio y Fabián Herrero "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820" en Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹⁸ Para un marco general sobre el tránsito del antiguo régimen a la formación de estados modernos, véase de François Guerra: Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Del mismo autor "Las metamorfosis de la representación en el siglo XIX", en Georges Couffignal (comp), Democracias posibles. El desafío latinoamericano, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

confederal suponía que los estados de la Unión mantenían su independencia y plena soberanía, delegando sólo una parte de ésta en el estado central. La segunda respuesta -finalmente la definitiva- estuvo representada por la Constitución de 1787 en la que se transformó el precario vínculo constitucional, fundándose un verdadero gobierno nacional. Los constitucionalistas norteamericanos realizaron una suerte de *invención* del moderno estado federal, cuyo rasgo principal fue intentar conciliar dos tipos de soberanías diferentes: la soberanía nacional y la soberanía fragmentada de los estados miembros. Este pasaje de una fórmula confederativa a una de carácter federal con soberanía indivisible estuvo acompañado por un proceso de creciente centralización. Centralización tanto política como territorial, que permitió fundar un estado nacional cuya soberanía residió en el pueblo sin intermediación de cada uno de los estados¹⁹.

No obstante, es preciso señalar la diferencia que existe en discutir el problema de la centralización-descentralización desde la perspectiva del vínculo federal o confederal que une "estados" bajo el control de un "estado central", de lo que significa discutirlo desde la perspectiva de la soberanía de ciudades²⁰. Aunque aún hoy se debate en torno a la existencia o no de un "federalismo comunal" en el origen del federalismo clásico -sobre todo para los casos latinoamericanos-, la diferencia entre ambas cuestiones es relevante. Los constitucionalistas norteamericanos buscaban encontrar, por un lado, una fórmula capaz de organizar estados supuestamente autónomos bajo la égida de un gran estado nacional que pudiera imponer su autoridad sin obstáculos sobre el resto de los estados miembros. Por otro lado, con un sentido y contenidos muy diferentes, discutían en el seno de este proceso el tema de la descentralización, pero asociado a las instituciones locales o municipales.

Alexis de Tocqueville fue quien con mayor profundidad y sutileza describió e interpretó esta dimensión del problema. En su obra La Democracia en América intentó combinar el tema de la democracia, con la necesidad de descentralizar el poder en un régimen político. Para Tocqueville, la democracia era más un tipo general de sociedad que una simple forma de gobierno. Su fin era combinar el principio de igualdad -lo que suponía el predominio de la acción electiva por sobre la acción prescriptiva- con la libertad política, única capaz de frenar la

¹⁹ Sobre este tema véase Natalio Botana. La Tradición Republicana. Buenos Aires, Sudamericana, 1984, cap.2.

²⁰ Para una actualización en torno al debate sobre federalismo, véanse los trabajos contenidos en el volumen coordinado por Marcello Carmagnani, Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Especialmente los trabajos de José Carlos Chiramonte "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX" y el de Natalio Botana "El

tendencia al totalitarismo igualitario. El problema era cómo compaginar esta idea de democracia, con la necesidad de un gobierno republicano de grandes proporciones.

En este punto, el autor deslinda dos niveles de análisis diferentes para pensar el problema de la descentralización. Una cuestión era la relación del estado nacional con los estados que formaban parte de la Unión, donde la fórmula federal adquiriría un sentido de unidad y la centralización política se identificaba con la unidad del estado-nación. Esta centralización es valorada positivamente en la obra, en tanto supone la concentración en una instancia de decisión única de la elaboración del conjunto de normas tendientes a garantizar la igualdad civil de los ciudadanos. Otra cuestión muy distinta es, para Tocqueville, la descentralización planteada en términos *administrativos*. En este caso, ya no eran los estados miembros los que ponían en juego su autonomía, sino los espacios locales identificados con el ámbito municipal. En este punto, Tocqueville intenta combinar el tema de la igualdad con el tema de la libertad. Sólo es posible un régimen político basado en el espíritu de la libertad, si su fuerza radica en las libertades municipales²¹. La autonomía municipal, se constituye así en el punto de partida de un régimen político, cuya meta es poder aplicar en la gran dimensión del territorio la fórmula federal. El municipio es la legitimidad de origen donde nace la virtud democrática, y es de la lenta asociación de legitimidades semejantes que va tomando cuerpo la república moderna²².

La forma en que Tocqueville planteó el tema de la descentralización municipal, tuvo gran influencia en la segunda mitad del siglo XIX en Argentina. La distinción entre centralización política y descentralización administrativa, estuvo presente no sólo en la consideración de algunos intelectuales y políticos de la época, sino también en el marco jurídico-institucional que definió y delimitó funciones y atribuciones en los distintos órganos del estado.

Sin embargo, es preciso destacar también que en la primera mitad del siglo pasado, dicha distinción no tenía aún referentes institucionales concretos en los que poder anclarse en hispanoamérica. La ruptura de los lazos coloniales siguió una vía muy diferente al caso norteamericano. Mientras que en el país del norte se resolvió rápidamente la fórmula institucional que combinó las tres instancias territoriales básicas -estado nación, estados miembros y municipios-, en la América hispana se tardó más de medio siglo en encontrar fórmulas alternativas capaces de reemplazar la tradicional soberanía del monarca. En

federalismo liberal en Argentina: 1852-1930".

²¹ Alexis de Tocqueville. *La Democracia en América*, Madrid, ed. Daniel Jorro, 1911.

²² Natalio Botana. *La Tradición...*, Op.cit, cap.4.

este proceso, la soberanía de las ciudades implicaba la presencia de lo que podríamos llamar "ciudades-estado" más que municipios. De manera que es en el posterior proceso de conformación de los estados nacionales donde tendrá lugar la formación de regímenes municipales dependientes -según el caso- del estado nación o de los estados provinciales respectivamente. Y es recién en este contexto que comienza a plantearse el tema de la descentralización municipal asociada a un referente global más amplio y de existencia concreta: el estado central.

Los orígenes del municipalismo moderno

Hasta aquí hemos hecho referencia a las principales nociones que desde la filosofía política nos permiten encuadrar teóricamente la problemática municipal. En un itinerario que podemos decir que va de lo general a lo particular, comenzamos describiendo los dos modelos teóricos más importantes -el modelo clásico y el ius-naturalista- para pensar la relación entre estado y sociedad y la ruptura filosófica que se produce con la modernidad. Luego rastreamos a qué conceptos aparece asociada la dicotomía centralización-descentralización en las distintas tradiciones discursivas del siglo XIX. Por un lado, las nociones de comunidad y organización remiten a la especificidad del debate europeo; por el otro, las nociones de soberanía y de federalismo, más vinculadas a la realidad americana del siglo pasado.

En cada uno de estos itinerarios teóricos, el concepto de institución local se articula -de manera más o menos directa- a los componentes de las tradiciones discursivas aquí trabajadas, siendo retomados algunos de ellos con mayor o menor intensidad en el debate rioplatense.

Sin embargo nos queda por señalar una cuestión fundamental, vinculada específicamente al modelo de institución local instaurado en nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX. Dicho modelo reproduce, con ciertos matices, el dogma del carácter "natural" del municipio, dominante en el ámbito cultural europeo desde la Ilustración.

El origen de este principio naturalista del municipio se remonta a los pensadores fisiócratas, quienes de alguna manera fundaron la doctrina del municipalismo moderno. Las nociones por ellos elaboradas pasaron a la revolución francesa a través de la Asamblea Constituyente de 1789 y tras las reformas napoleónicas encontraron su expresión definitiva en la corriente del liberalismo doctrinario de la Restauración. A partir de ese momento quedó delineada la noción de "poder municipal" cuyo rasgo más saliente es la consideración del

carácter "natural" del municipio²³.

Este carácter natural significa que el municipio es considerado una comunidad que, antes de cualquier regulación estatal, cuenta ya con su propia titularidad del poder. Parte de la idea asociativa bajo la cual el municipio es una asociación de vecinos que convienen en el manejo de asuntos comunes; asuntos considerados "privativos" de esta asociación vecinal y de carácter doméstico, cuasi familiar, privado. En este marco, la asociación municipal no puede tocar el mundo de los "intereses generales" propios del orden político y del estado.

Esta concepción del municipio, hegemónica en Francia, se impone frente al antiguo régimen señorial, inaugurando lo que se conoce como municipalismo moderno. No obstante, es evidente que dicho modelo recoge viejas concepciones que hunden sus raíces en la filosofía política clásica y en tradiciones medievales, recuperadas luego por la doctrina social pactista del siglo XVIII.

Según lo expuesto en el primer punto de este capítulo, la consideración del carácter naturalista y asociativo de una comunidad así como la asignación de los asuntos municipales a la esfera doméstica, nos remiten ineludiblemente a la pre-modernidad. ¿Por qué entonces se lo considera a éste un modelo municipal moderno? O en todo caso, ¿cómo se complementa esta concepción naturalista del municipio con la concepción estatalista vigente en todo el proceso que se abre con la revolución? ¿Cómo explicar desde el punto de vista teórico la presencia de este concepto de "poder municipal" en el seno de un estado construido sobre el esquema de la centralización y la racionalización de funciones?

En este punto, Benjamín Constant da una posible respuesta: el principio de la libertad comunal es entendido como un derivado y un complemento de la libertad personal²⁴. De manera que su traslación a la teoría general del estado se justifica desde esta perspectiva: como parte de la exigencia reservada a los individuos de garantizar sus libertades privadas en el proceso de separación que se manifiesta -teórica e históricamente- entre estado y sociedad en la época moderna.

El dogma del carácter natural del municipio se impuso definitivamente en Francia y emigró a otros países ejerciendo gran influencia en aquellos del área latina. En España fue

²³ Respecto al modelo municipal francés y al debate generado luego de la revolución francesa, véase: Eduardo García de Enterría, Revolución Francesa y Administración contemporánea, Madrid, ed. Taurus, 1981.

²⁴ Benjamín Constant. Escritos Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. Véase especialmente el cap. XII: "Del poder municipal, de las autoridades locales y de un nuevo tipo de federalismo".

quizás donde más se hizo notar la impronta de este modelo²⁵. Desde las Cortes de Cádiz que en 1812 incorporaron parte de este ideario, la confluencia de las tradiciones municipales hispánicas con los elementos del sistema municipal francés -consolidado bajo el diseño de la organización territorial napoleónica- quedó cristalizada institucionalmente. La traducción de este ideario en la esfera jurídica -que a través de la vía francesa y/o española emigró a los países hispanoamericanos- fue quizás una de las consecuencias más importantes. El carácter de sociedad o de persona privada otorgado al municipio derivó en que su regulación pasó a depender del Derecho Civil y no del Derecho Público.

En este contexto, en los próximos capítulos desarrollaremos la manera en que nuestros pensadores se apropiaron o no de este modelo y la medida en que resignificaron algunos de sus componentes.

²⁵ Para el caso español, véase: Antonio Loras, Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990. De Francesc Nadal, "Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del estado liberal español (1812-1975)", en Geocrítica. Cuadernos de Geografía Humana, N° 37, enero de 1982.

CAPITULO II

FORMACION DE UN CLIMA DE IDEAS: PROPUESTAS EN TORNO AL REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO.

A comienzos de la convulsionada década de 1850, muchos de los escritores exiliados en la etapa rosista -la mayoría de ellos miembros de la generación del '37-, regresaron al país e intentaron debatir -tal como lo habían hecho desde el exilio- propuestas y alternativas respecto a la nueva organización del estado y la sociedad. Dichas propuestas buscaban elaborar proyectos globales de país a partir de los cuales ordenar el "caos" bajo el que era visualizado el proceso histórico precedente. Diversos temas se articularon en dicho debate: desde el progreso económico, pasando por los mecanismos a través de los cuales se pretendía transformar la sociedad, hasta las diferentes vías de constituir un régimen político. Todo era incluido en la agenda de cuestiones a resolver. La sensación de que el país aún estaba por hacerse alentó a esta generación a elaborar proyectos y teorías capaces de integrar distintos aspectos de la realidad. Halperín Donghi afirma, respecto a este debate, que el "progreso argentino es la encarnación en el cuerpo de la Nación de lo que comenzó por ser un proyecto formulado en los escritos de algunos argentinos cuya única arma política era su superior clarividencia"²⁶. No obstante, el autor admite también que la implantación de algunas de estas propuestas no se dió sólo por su excelencia en la esfera de las ideas, sino además por el tipo de inserción que tuvo en el seno de la realidad concreta, reconociendo como interlocutoras a las fuerzas sociales existentes. De este modo, los proyectos que se discutieron en esta particular coyuntura no implicaron un rumbo único, sino varias opciones alternativas. Lo que separa a cada uno de ellos, es el modo que los diversos elementos que los conforman se articulan e integran en propuestas de transformación global.

Desde esta perspectiva, nuestro objetivo es retomar parte de este debate, colocando el eje en uno de sus elementos constitutivos: el espacio municipal. El intento apunta a analizar las diferentes propuestas que realizaron algunos escritores, periodistas e intelectuales acerca del rol de la institución local y el modo en que dichas propuestas se integraron a diversos modelos de sociedad y estado. Para ello hemos buscado establecer la articulación que plantea cada autor entre la cuestión municipal y problemas tales como la constitución de un régimen político, la

²⁶ Tulio Halperín Donghi. Una Nación para el desierto Argentino. Buenos Aires, CEAL, 1982, pg.7-8.

antinomia entre centralización y descentralización del poder, la definición territorial de un ámbito local, las formas de representación y la distribución de funciones entre el estado nacional, provincial y municipal.

La selección de los autores trabajados en este capítulo se realizó según dos criterios. El primero, responde al carácter paradigmático que asumen algunos proyectos globales de país elaborados en esta etapa, en los que, por otro lado, la cuestión municipal ocupa un lugar relevante. En este marco, hemos incluido dos propuestas diferentes -la de Sarmiento y Alberdi- en el conflictivo período que, iniciado con la caída de Rosas, culmina hacia 1860 con la unificación nacional. El segundo criterio se vincula más a la producción específica que determinados autores realizaron respecto a la cuestión municipal. En estos casos, no se trata de propuestas globales dotadas de vocación fundacional como pueden ser consideradas las elaboradas por Sarmiento y Alberdi, sino más bien proyecciones en torno a temas más acotados. Esto no significa minimizar la importancia e influencia de dichas propuestas, sino más bien distinguir el marco en el que cada una de ellas fue expresada. Desde esta perspectiva, el análisis de las nociones vertidas por autores como Felix Frías, Vicente Fidel López o Lisandro de la Torre, tienden a caracterizar el clima de ideas que luego de 1860 comienza a afianzarse en torno a un determinado modelo de institución local.

De manera que el rastreo aquí realizado abarca un amplio y significativo período -1850-1920- a través del cual se intentan determinar ciertas tendencias en la esfera de las ideas. Esto significa buscar aquellas nociones que predominaron respecto a la organización comunal, cuál fue su espacio de origen o a qué grandes cuerpos de pensamiento estaban asociadas, y el modo en que determinados planteos realizaron ciertos recorridos, emigrando del campo filosófico al campo político, para constituir en su interior un cierto imaginario colectivo respecto al régimen municipal. Por otro lado, se buscan detectar cambios y transformaciones en el modo de pensar la cuestión municipal a través de las reformulaciones de sentido que sufren algunos planteos y de la aparición de nociones nuevas en torno al problema a principios del siglo XX.

Es indudable que este rastreo excluye a muchos que han opinado -directa o indirectamente- acerca del municipio. Pero nuestro objetivo no es agotar la totalidad de los planteos emitidos en Argentina sobre el problema, sino demostrar, a través de los aquí seleccionados, cómo se fue construyendo un determinado modelo de institución municipal. El énfasis está puesto en las líneas argumentativas predominantes -desarrolladas a través de ciertos autores- y no en la historia intelectual de cada uno de ellos. La importancia otorgada a estas líneas argumentativas en el marco de una historia de las ideas radica en la traducción que las

mismas tuvieron en la esfera institucional -en el dictado de leyes y constituciones- como así mismo en las prácticas políticas locales.

Dos modelos diferentes: Sarmiento y Alberdi.

1- Delimitación de un espacio local.

¿Qué se entiende por espacio local en la década del '50, cuando se discuten los proyectos globales de país y se pone en marcha el proceso de construcción de un estado nacional? La definición de un espacio local remite a dos registros analíticos diferentes, pero íntimamente vinculados. Por un lado, supone la relación entre lo nacional, lo regional y lo local desde la perspectiva de la conformación de identidades políticas diferenciadas, y por otro, implica abordar el problema desde una óptica jurídico-institucional donde la relación estaría planteada en términos de estado nacional-estado provincial-régimen municipal. Teniendo en cuenta ambos registros -pero centrándonos fundamentalmente en el segundo- el interrogante que nos planteamos es, qué sentido adquiere el término *local*, cuando se supone que aún están definiéndose los referentes globales sintetizados en lo regional-provincial y lo nacional²⁷.

Tomando como punto de partida la década de 1850, nos encontramos con que el concepto de lo local reviste perfiles ambiguos y contornos indefinidos. Por momentos alude a lo regional-provincial -en cuyo caso el referente global estaría constituido por una supuesta nación-, y por momentos remite a un ámbito más reducido que podemos identificar con la esfera de lo municipal.

En las Bases... de Alberdi, es quizás donde se perciba más esta ambigüedad. Cuando el eje de preocupación pasa por dar una respuesta a la mejor forma de organizar institucionalmente al estado y se discuten alternativas como confederación, federación, o estado federal, Alberdi plantea el problema en términos de combinar armónicamente "el localismo con la nación". Aquí lo local se identifica lisa y llanamente con lo provincial, y la cuestión de la centralización o descentralización del poder está pensada a partir de estos dos referentes: la provincia y la nación. Parte del diagnóstico de que el mayor enemigo de la unidad nacional es el gran espacio desierto e inhabitado, planteando que "la distancia es origen de *soberanía local*, porque ella

²⁷ Sobre la constitución de los espacios políticos en la primera mitad del siglo XIX, véase de José Carlos Chiaramonte "Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810", en Boletín, Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", 3º serie, 1º semestre, 1989.

suple la fuerza"²⁸. Nuevamente lo local como sinónimo de soberanía provincial y al mismo tiempo ligado a un proceso de disgregación y anarquía. La respuesta que da Alberdi a esta disyuntiva es la de constituir una *república federal* -centralizada en la figura del Poder Ejecutivo- que "represente un estado intermedio entre la independencia absoluta de muchas individualidades políticas y su completa fusión en una sola soberanía"²⁹.

Sin embargo, lo local adquiere otra dimensión cuando Alberdi alude a la organización municipal. En este caso, la disyuntiva entre centralización y descentralización es planteada en otros términos. Cuando la descentralización tiene como referente la relación nación-provincia, ésta aparece como sinónimo de anarquía; mientras que cuando el referente es la relación municipio-provincia, aquélla es pensada en términos de autonomía comunal y adquiere una valoración positiva identificada con el concepto de libertad.

No obstante, la admisión de un municipio autónomo y libre respecto al poder central, aparece vinculada a lo que en la concepción alberdiana se define como *república posible* y *república verdadera*³⁰. Para Alberdi, la política parte de los hechos y de las costumbres, y son los componentes de la tradición federal los que aparecen como disgregadores, obstruyendo la instauración de una república verdadera. Dentro de esos componentes, se incluye la vieja tradición española de autonomía comunal representada en la figura del cabildo. En consecuencia, el municipio autónomo y libre sólo será posible y deseable cuando se produzca el cambio en la sociedad y ésta produzca el cambio en el estado³¹.

Para Sarmiento, el concepto de lo local aparece con contornos más definidos. La identificación con el ámbito municipal surge más claramente en sus propuestas, dado el lugar que le otorga en la construcción de un proyecto de transformación global. La ciudad o municipio aparece asociada a la *virtud clásica* y a la consagración de un régimen democrático. La libertad política sólo es posible si el municipio se constituye en la *legitimidad de origen*, a partir de la cual se remonta -en una suerte de asociación de comunas- la *legitimidad de ejercicio*, propia del estado³².

²⁸ Juan Bautista Alberdi. Derecho Público Provincial Argentino. Buenos Aires, Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1917.

²⁹ Juan Bautista Alberdi. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires, ed. Juan Roldán, 1915, pg.124.

³⁰ Para la explicitación de la fórmula alberdiana que concibe una república posible y una república verdadera, véase del mismo Juan Bautista Alberdi las Bases..., Op.cit. De Natalio Botana, El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Buenos Aires, Sudamericana, 1985.

³¹ Juan Bautista Alberdi. Bases..., Op.cit, cap.XV. Y Derecho Público Provincial..., op.cit., cap.II.

³² Natalio Botana. La Tradición Republicana, Op.cit., segunda parte, cap.VI.

En este caso, el término local adquiere el siguiente significado:

"...es la Municipalidad, es la sociedad en relación al suelo, es la tierra, las casas, las calles y las familias consideradas como una sola cosa. Todo lo que se liga, pues, a la localidad en que residimos es municipal"³³.

Para Sarmiento, el primer requisito para la existencia de una institución municipal es la aglomeración y arraigo de la población, lo que constituye para la época la capacidad de poblar un territorio.

"La Municipalidad existe o debe existir donde quiera que hay habitantes. El Municipio o Ayuntamiento no tiene tamaño especial, ni lo traza el legislador. Existe antes que él, o se forma a su vista. Una ciudad capital es un municipio; una ciudad, una villa, una aldea son municipios, una campaña cultivada es un municipio; y aún las fincas y habitaciones separadas constituyen para ciertos respectos el municipio, porque no se concibe que haya habitantes que no estén clasificados en demarcaciones municipales"³⁴.

El municipio se constituye así en el punto de arranque de una nueva legitimidad, de un nuevo proyecto basado en la asociación voluntaria de aldeas y ciudades capaz de garantizar las libertades propias de un régimen democrático. Es necesario descentralizar territorial y funcionalmente el poder -dice Sarmiento- y dar acta de fundación al municipio como forma jurídica. Pero la descentralización no aparece como un acto fácilmente aplicable en un país amenazado por tendencias centrífugas. La respuesta que da Sarmiento es romper con el pasado y con la "ciudad despótica" de las primeras décadas del siglo. La fórmula más eficaz -dada la presencia del desierto- es la descentralización construída desde arriba, donde el poder central delegue funciones limitándose a sí mismo, y donde se imponga el voluntarismo legislativo redefiniendo la distribución del poder.

La concepción municipalista sarmientina presenta una clara influencia del modelo norteamericano y de la visión que de él tiene Alexis de Tocqueville. En La Democracia en América, el autor plantea -tal como señalamos en el capítulo anterior- que el municipio es el punto de partida de la unidad republicana y reconoce que "sin instituciones municipales una

³³ Domingo F Sarmiento. "Comentarios de la Constitución" (1856). En Obras Completas, Buenos Aires, ed. Belín Sarmiento, 1896, tomo 8, pg. 241.

³⁴ Domingo F Sarmiento. Idem, pg.248.

nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad"³⁵. De este modo, Sarmiento -siguiendo a Tocqueville- parte del supuesto de una ciudad virtuosa y construye su proyecto global de país sobre la base de esta legitimidad de origen, intentando romper con el pasado; mientras que Alberdi realiza una inversión de Tocqueville, ya que al partir de las costumbres y de los hechos, reconoce en la ciudad argentina una *ilegitimidad de origen* en tanto concentra en su seno los gérmenes de la anarquía y la disgregación. Alberdi plantea construir un segundo origen y coloca a la centralización del poder como un elemento necesario. La autonomía municipal queda postergada junto a la república verdadera³⁶.

Desde esta perspectiva, la delimitación de un ámbito local -en una coyuntura en la que se están redefiniendo los espacios territoriales- aparece como un problema a resolver desde la esfera jurídico-política. La empresa que implica construir un estado de carácter nacional, obliga a pensar en estructuras organizativas en las que se incluye el régimen municipal. Las respuestas que Alberdi y Sarmiento dan a este problema, representan opciones diferentes, vinculadas a sus proyectos globales de país. Mientras Alberdi intenta integrar las viejas estructuras regionales bajo la hegemonía de un régimen político centralizado, donde el municipio queda relegado a funciones racionalmente restringidas, Sarmiento ubica al ámbito comunal como el eje de articulación de un proyecto y como el punto de arranque de un orden nuevo basado en la descentralización del poder, aunque ésta provenga del mismo poder central³⁷.

2- Atribuciones del régimen municipal.

Uno de los problemas que se presentan cuando se intenta definir un modelo organizativo de institución local vinculado a la organización de un estado provincial y nacional respectivamente, es la distribución de funciones. Según la índole y el carácter de las atribuciones que se le asignen a cada uno de estos ámbitos, será el rol que desempeñará la institución local en el seno del régimen político en su conjunto.

La recurrencia a modelos locales extranjeros como paradigmas organizativos, constituye una de las pistas para analizar el papel adjudicado al régimen municipal. En este sentido, el debate oscila entre mantener y rescatar las viejas tradiciones coloniales o constituir un orden nuevo.

³⁵ Alexis de Tocqueville. La Democracia en América. Madrid, Ed. Daniel Jorro, 1911, primera parte, pg.72.

³⁶ Natalio Botana. La Tradición..., Op.Cit.

³⁷ Sobre el concepto de federalismo en las perspectivas de Alberdi y Sarmiento véase el trabajo de Natalio Botana "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930" ya citado.

Alberdi, fiel en su apego al pasado y a las costumbres, reconoce en el régimen municipal español un "modelo ejemplar". Pese a considerarlo una tendencia centrífuga frente al proceso de unidad nacional, la figura del cabildo representa el "germen de la libertad local" y considera que "allí está la raíz principal de la organización democrática argentina"³⁸. Si bien en algunos momentos rescata el modelo norteamericano y hace alusión a la "célebre" obra de Tocqueville, vamos a ver a continuación, que la adopción del modelo español como principal referente organizativo, está íntimamente vinculado con el rol que Alberdi intenta adjudicar al régimen municipal dentro del sistema político.

Sarmiento, por el contrario, realiza una crítica mordaz al sistema de cabildos españoles en América, considerándolos el germen del despotismo y de la pérdida de libertades³⁹. El modelo por excelencia es el régimen comunal norteamericano, y es hacia esa dirección que deben dirigir su mirada los legisladores argentinos si quieren construir un estado basado en el espíritu de la libertad. Desde esta óptica, el municipio es para Sarmiento la sede de difusión de la instrucción y de formación de la opinión pública y, al mismo tiempo, el espacio de asociación de agricultores con intereses comunes. De esta manera, el ámbito local identificado con lo municipal, aparece como una comunidad rural-urbana instalada sobre la propiedad de la tierra, que irradia desde su seno instrucción y educación cívica. El municipio como escuela primaria de la libertad y abocado a los ciudadanos domésticos de la ciudad o aldea, no se limita a administrar el territorio que está bajo su tutela. Mas allá de las típicas funciones de ornato, higiene, vialidad y recaudación de impuestos, Sarmiento se plantea construir un verdadero *espíritu municipal* a través de la formación de la opinión pública. Ya no es sólo la escuela la encargada de esta tarea, sino que además se necesita crear una "prensa localista" que respete las necesidades e identidad de cada región y localidad. La prensa periódica debe ser el eco del espíritu municipal, pero también el elemento que lo afiance y constituya realmente⁴⁰.

Alberdi, mucho más explícito que Sarmiento en orden a las soluciones y respuestas políticas que presenta, detalla en su Derecho Público Provincial Argentino, las funciones que las constituciones provinciales deben dejar en manos de los municipios⁴¹:

-Administración de justicia civil y criminal en primera instancia.

³⁸ Juan Bautista Alberdi. Derecho Público..., Op.cit, pg.91.

³⁹ Domingo F Sarmiento. Op.cit., tomo 8.

⁴⁰ Domingo F Sarmiento. "Espíritu Municipal". En Obras Completas, op.cit., Tomo 9: Instituciones Sudamericanas, pg. 375-378.

⁴¹ Juan Bautista Alberdi. Derecho Público Provincial..., Op.cit., cap.6.

-Policía de orden, de seguridad, de limpieza y de ornato.

-Instrucción primaria: el vecindario debe encargarse de instalar, vigilar y sostener por sí mismos las escuelas.

-Cuidado de caminos, puentes, calles y veredas. Instalación de hospitales para indigentes, casas de crianza para niños desvalidos, asilos para extranjeros desvalidos.

-Promoción de la inmigración y control del aumento del vecindario así como del incremento del municipio.

-Manejo de rentas, impuestos, fondos, medios de crédito para llevar adelante las funciones antes mencionadas, manteniendo la total autonomía en su administración respecto al poder central.

Estas funciones, que -según Alberdi- debían ejercerse con total autonomía en relación al estado provincial y nacional respectivamente, son definidas dentro de la esfera estrictamente **administrativa**.

"Como una garantía del recto ejercicio de la soberanía

popular en el Poder Ejecutivo, la ciencia ha subdividido este poder en *político* y *administrativo*, entregando el primero, como más general, más arduo y comprensivo al gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho; y el segundo a los Cabildos o representaciones departamentales del pueblo, como más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales que interesen a la justicia inferior, a la policía, a la instrucción, a la beneficencia, a los caminos, a la población, etc."⁴².

¿Qué sentido reproduce esta distinción alberdiana entre un ámbito político y otro administrativo? Al definir al municipio como un órgano administrativo y al rescatar el concepto de libertad y autonomía municipal del orden colonial español, Alberdi está identificando el acto de administrar con un contenido sumamente restringido: manejar autónomamente sus negocios civiles y económicos. En este plano, el régimen municipal es evaluado no sólo como un medio de progreso y libertad, sino también -y fundamentalmente- como un medio de orden y pacificación, como un mecanismo de control eficaz de la sociedad civil.

"Ocupado el vecindario en los intereses de su patria

local, que son los más reales y positivos, ocupado en elegir jueces locales, para que resuelvan sus querellas de fortuna y de honor privadas, ocupados en la mejora de sus caminos, de la instrucción de sus hijos, del lujo y elegancia de sus ciudades, de la

⁴² Juan Bautista Alberdi. Idem, pg.120.

población de sus campos solitarios, el vecindario se aleja poco a poco de las estériles agitaciones de la vida política, en que lo ha precipitado el sistema argentino, que le arrebató con los Cabildos la administración de aquellos intereses locales"⁴³.

Plantear lo municipal en estos términos, significa pensarlo como un

"medio de fomentar la tranquilidad a través de la división de lo político y administrativo. Entregar la administración al pueblo, representado por Cabildos, y la política al gobierno. Así estarán ocupados ambos y cada uno en lo que es de su resorte"⁴⁴.

A través del fortalecimiento de las funciones municipales antes enunciadas y del lugar que cada individuo debe cumplir respecto a ellas, el proyecto alberdiano tiende a *despolitizar* el accionar de los sujetos en el ámbito más inmediato y cotidiano como es el local.

Sarmiento acuerda con Alberdi en la simple enumeración de las funciones municipales, pero le otorga un contenido y un sentido diferente. El municipio debe constituir un verdadero "cuerpo político"⁴⁵. Convertirse en un cuerpo político significa para Sarmiento darle primacía a lo público sobre lo privado. El municipio debe imponerse como autoridad real por sobre los intereses de los particulares. Solo así podrá cumplir las funciones de ornato, higiene o vialidad. Entre los ejemplos que da para ilustrar esta fórmula que privilegia el aspecto político del régimen municipal está aquél que plantea la necesidad de hacer calles nuevas. En este caso, el municipio no debe tener reparos en "expropiar casas y palacios, viviese quien viviese, por donde pasase la calle, sin preguntar a nadie si le convenía"⁴⁶. Imponerse como autoridad pública implica que el gobierno de la ciudad debe asumir decisiones políticas. Discutir en torno a la equidad en la gravación de impuestos, o en la distribución de las rentas, o en las formas de dividir el espacio territorial dentro del ejido urbano o en el modo de imponer justicia y orden, son -para Sarmiento- cuestiones de índole política.

Desde esta perspectiva, las atribuciones municipales adquieren para ambos pensadores sentidos divergentes. Mientras que Alberdi privilegia la esfera administrativa como un espacio en el que no deben discutirse opciones políticas y donde básicamente deben resguardarse los intereses particulares de los habitantes, Sarmiento lo considera como un espacio estrictamente

⁴³ Juan Bautista Alberdi. Idem, pg.98-99.

⁴⁴ Juan Bautista Alberdi. Idem, pg.109.

⁴⁵ Domingo F Sarmiento. Comentarios de la constitución, Op.cit, pg.254.

⁴⁶ Domingo F. Sarmiento. Discursos Parlamentarios (1857). En Obras Completas, Op.cit, tomo 18,

político. Esto supone que toda medida tomada a nivel local implica opción, decisión, elección entre diversas alternativas. Mientras Alberdi presenta al municipio como un órgano despolitizado, subordinado a las políticas dictadas por el estado provincial y nacional respectivamente, donde la autonomía se reduce al manejo económico-administrativo de la institución local, Sarmiento lo presenta como un espacio de socialización y de formación de la opinión pública a través de la escuela, de la prensa periódica local y de la activa participación de los individuos en la esfera institucional.

3- Formas de representación en el ámbito local.

La representación política constituye en esta etapa un problema fundamental a resolver. El proceso de constitución de un estado de alcance nacional y de un régimen político capaz de imponer la autoridad de dicho estado en el conjunto del territorio, reactualiza el debate de temas tales como la soberanía, la legitimidad del poder, la representación como mecanismo de mediación entre gobernantes y gobernados y el alcance del concepto de ciudadano. Estas cuestiones -que forman parte de la organización del régimen político en su conjunto- adquieren en el ámbito local ciertas peculiaridades que lo diferencian de la esfera provincial y nacional respectivamente.

El debate gira en torno a si las normas que rigen la representación a nivel nacional y provincial deben ser las mismas en el orden municipal. El derecho a voto y, en su interior, el lugar otorgado al extranjero, es quizás uno de los temas más controvertidos; sobre todo si se tiene en cuenta la política de inmigración masiva que comienza a proyectarse por esos años y a implementarse poco después.

Alberdi, en este punto, si bien admite que en el orden nacional y provincial sólo tienen derecho al voto los nativos y aquellos extranjeros que adquieran carta de ciudadanía, sostiene, al mismo tiempo, que a nivel municipal se debe conceder representación a todo extranjero que habite el ejido comunal, aunque no sea ciudadano. Argumenta su posición de la siguiente manera:

"Es preciso no confundir lo *político* con lo *civil* y *administrativo*. La ciudadanía envuelve la aptitud para ejercer derechos políticos, mientras que el ejercicio de los derechos civiles es común al ciudadano y al extranjero, por transeúnte que sea. En cuanto al rol administrativo, que comprende el desempeño de empleos económicos, de servicios públicos ajenos a la política, conviene a la situación de

la América del Sur que se concedan al extranjero avencidado, aunque carezca de ciudadanía. Es justo dar ingerencia al extranjero en la gestión de asuntos locales, en que están comprometidas sus personas, sus bienes de fortuna y su interés de bienestar"⁴⁷.

La distinción entre una esfera política y otra civil tiene su correlato, en la concepción alberdiana, en la posibilidad de crear una *república abierta* en el ámbito de los derechos civiles y una *república restrictiva* en lo que respecta a derechos políticos. La presencia, a su vez, de una tercera esfera administrativa diferenciada de las dos anteriores, permite abrir un nuevo espacio de participación al extranjero, vedado en el orden nacional y provincial. En esta lógica que identifica a la institución municipal con una corporación de carácter económico-administrativo, ¿por qué un extranjero no podría defender su interés particular, cuando el fin de dicha corporación es la defensa de todo aquello vinculado a la esfera privada?. Que el extranjero sin carta de ciudadanía no pueda ejercer los derechos políticos -y entre ellos el derecho al voto- es, para Alberdi, algo muy distinto que el hecho de poder acceder a la función municipal a través del cuerpo electoral.

No obstante, la aceptación de que los cargos municipales deben ser cargos electivos -una premisa muy discutida en todo el período- y que los extranjeros pueden participar en calidad de electores como de elegibles, está mediatizada por la premisa alberdiana de que "todo poder depende de la calidad de las personas elegidas para su depósito; y la calidad de los elegidos tiene estrecha dependencia de la calidad de los electores [...] Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia, es asegurar la pureza y acierto de su ejercicio"⁴⁸. Si bien Alberdi admite que para el espacio municipal puede pensarse en el voto universal y directo, justamente por tratarse de un poder administrativo, y restringe a condiciones de moralidad, fortuna y aptitud y a un régimen de voto indirecto la representación que él define como política en el orden nacional y provincial⁴⁹, la lógica bajo la que plantea la cuestión municipal en su conjunto da lugar posteriormente a una redefinición de los términos de la ecuación. La concepción de lo local como un ámbito administrativo sin fines políticos es el principal fundamento para la implementación del voto calificado a nivel municipal en la estructura institucional de la mayoría de las provincias. Bajo esta lógica, sólo tienen derecho a participar en un órgano de carácter económico aquellos que, siendo nativos o extranjeros, aporten pecuniariamente a su sustento.

⁴⁷ Juan Bautista Alberdi. Derecho Público..., Op.cit, pg.101-102.

⁴⁸ Juan Bautista Alberdi. Idem, pg.121.

⁴⁹ Juan Bautista Alberdi. Idem, pg.109-110.

Desde una perspectiva diferente, Sarmiento sostiene -al igual que Tocqueville- que la democracia debía conjugar la igualdad con la libertad política, y que uno de los mecanismos para lograrlo era convertir al habitante en ciudadano. Sarmiento defiende en esta etapa, en que la inmigración es más un proyecto que una realidad tangible, la necesidad de que el extranjero adquiriera carta de ciudadanía y a través de ella, el arma que él considera más eficaz para iniciar un proceso de transformación: el derecho al voto. Paralelamente a esto, el otro elemento que hará la conversión del habitante en ciudadano es la educación pública.

En este marco, la posición de Sarmiento respecto a la participación de los extranjeros en el ámbito local difiere de la alberdiana. Critica la dicotomía entre una esfera administrativa y otra política, y a través de ella la disyunción entre dos formas de representación diferentes: una política a nivel provincial y nacional y otra *doméstica* -es el término utilizado por el propio Sarmiento- a nivel municipal. Su planteo apunta a igualar a nativos y extranjeros a través del otorgamiento de la carta de ciudadanía, pero también a igualar la forma de representación municipal a la que rige en el orden nacional y provincial. Desde esta lógica, critica la vigencia del voto calificado para los extranjeros vigente en el municipio de Buenos Aires y sostiene que

"ni fortuna, ni bienes raíces constituyen ciudadanía ni derecho de elección. No puede haber una ciudadanía allí y otra mas allá. El extranjero que no quiere ser ciudadano, que no sea nada; y que si no tiene ni el amor al país para ser ciudadano y enorgullecerse de ese título, que no vaya tampoco a elegir municipales, porque se nos van a presentar muchísimas dificultades"⁵⁰.

De manera que, no es la categoría de *vecino* o *contribuyente* la que debe mediar la representación a nivel municipal, ya que ambas aluden a la posesión de bienes materiales y quedan restringidas a la esfera administrativa. Es la categoría de *ciudadano* la única que debe regir la representación en todas las jurisdicciones territoriales del régimen político.

Esta posición, tan férreamente defendida por Sarmiento en los primeros años de organización nacional, parece desdibujarse en las décadas siguientes. Frente a la gran oleada inmigratoria recibida en esos años y a las características -seguramente no esperadas- que ésta presenta, Sarmiento advierte el peligro que puede acarrear el otorgamiento de la ciudadanía a inmigrantes que no están en condiciones de gobernar. Frente a esta realidad, y a otra no menos imponente como es la cristalización institucional de la concepción alberdiana en lo que respecta a la participación de los extranjeros a nivel municipal, Sarmiento se retracta de sus primeras

⁵⁰ Domingo F Sarmiento. Discursos Parlamentarios [1857], Op.cit., pg.232.

posiciones. En la década del '80 afirma que "los fondos municipales son propiedad personal de los vecinos, que sólo ellos han de administrar", sean estos nativos o extranjeros -sin carta de ciudadanía-, hombres o mujeres, pero que reúnan la calidad de propietarios o contribuyentes⁵¹. Desaparece así la categoría de ciudadano en el orden local, y con ella el privilegio del municipio como un poder público por sobre el ámbito privado. El hecho de considerar a la renta municipal como "propiedad de un cierto número de vecinos" y que ellos son los únicos "jueces de su necesidad" a quienes necesariamente se les debe consultar para cualquier modificación que se desee realizar en el presupuesto municipal, hace desaparecer la postura que tres décadas atrás mostraba a la institución local como un poder político que se imponía por sobre los intereses particulares. En esta segunda etapa, Sarmiento parece estar mucho más cerca de los planteos de Alberdi en relación al modo de pensar la cuestión municipal, de lo que estuvieron en la convulsionada década del '50, cuando aún era posible elaborar estrategias y alternativas para un país en vías de constitución.

4- Un diálogo entre proyectos y realidad

Según lo expuesto en los puntos anteriores, las propuestas de Sarmiento y Alberdi se elaboran en una coyuntura en la que el municipio, como órgano jurídico-político, aún no tiene acta de fundación definitiva. Lo que intentan ambos -desde su producción intelectual como desde el debate estrictamente político- es crear un orden nuevo. Orden que incluye múltiples aspectos de la realidad socio-política y en el que los municipios representan engranajes fundamentales.

En el marco de este debate, en la misma década del '50, existen otras voces que -discordantes con las anteriores- intentan construir un ideario diferente. Felix Frías, por ejemplo, desde el pensamiento conservador, elabora propuestas que por su escasa viabilidad y posibilidad de hallar interlocutores, son recibidas con gran indiferencia en la Argentina de la época⁵². El modelo societal en el que se fundaban estaba basado en la clásica noción de que la desigualdad política y económica era conforme a la naturaleza y que el régimen político debía adaptar su organización a los valores consagrados por la religión católica. El orden y la obediencia constituían los ejes de su proyectada organización política.

En este marco, su posición frente a la cuestión municipal recoge elementos diversos.

⁵¹ Domingo F Sarmiento. Condición del extranjero en América [1887]. En Obras Completas, tomo 36, Op.cit, pg.220.

⁵² Para una perspectiva global de las propuestas de Félix Frías véase de Tulio Halperín Donghi Una

Frías se pronuncia a favor de la necesidad de centralizar el poder en manos de los "mejores", tanto en el ámbito nacional, provincial como municipal. Descalifica el modelo local norteamericano por considerar que no se adecua a un "pueblo atrasado como el nuestro" y plagado de tendencias centrífugas, y sostiene que las instituciones municipales "vivirán mal y morirán pronto, si no se acomodan a nuestra condición social, y si no limitamos las libertades comunales cuanto lo requiere el estado actual de nuestras costumbres y el grado de nuestra naciente civilización, que no permite descentralizar sino lentamente"⁵³.

Esta posición, que se acerca -sólo que de un modo más explícito- a lo que podríamos calificar como el *municipio posible* de Alberdi, parece tener su fundamento en el proceso histórico que acompaña la década. La tendencia a la unidad territorial y política en la que está empeñada la elite podría peligrar si se otorgan demasiadas libertades a los espacios locales. La centralización del poder aparece como una necesidad vinculada a un estricto control de la sociedad civil, aún en aquellos ámbitos -como es el local- donde diferentes cuerpos de pensamiento están planteando la descentralización.

De manera que el conjunto de ideas que durante esa época elaboran Sarmiento, Alberdi, Frías o cualquier otro pensador respecto al municipio y al problema de la distribución del poder, no pueden ser analizadas a partir de la procedencia lineal de determinados cuerpos de pensamiento. Sus propuestas son producto de la apropiación de innumerables nociones presentes en diferentes tradiciones discursivas -expuestas en el capítulo 1- y de su resignificación en función del proceso histórico concreto. Esto complejiza, por lo tanto, el análisis, ya que no es posible determinar asociaciones entre cada autor con una ideología determinada. Sus proyectos son el fruto de un entrecruzamiento de ideas diversas, combinadas con los datos que la realidad les presenta y con los deseos de afianzar o transformar esa realidad.

Entre la prescripción y la consolidación de un régimen político.

1- Un debate en la década de 1870.

Así como en la década de 1850, en medio de los tumultuosos acontecimientos que signan la caída de Rosas, se formulan proyectos en clave prescriptiva en torno a cómo organizar

Nación para el desierto argentino, op.cit.

⁵³ Felix Frías. "Municipalidades", en Escritos y Discursos, Buenos Aires, Ed.Casavalle, 1884, tomo 2, pg.238.

un país caracterizado por el caos y la disgregación -cuyo síntoma más elocuente es la separación de Buenos Aires del resto de la Confederación-, a partir de 1860 los debates adquieren un tono diferente.

Entre 1860 y 1880 las profundas transformaciones sociales, políticas y económicas están acompañadas por un creciente proceso de institucionalización política. Con la aceptación de la Constitución Nacional -a partir de la cual se reunifica Buenos Aires y el resto de la Confederación- el aparato estatal nacional así como los aparatos estatales provinciales crecen y se complejizan desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. La legislación atiende a la reformulación de los espacios políticos y comienzan a reglamentarse los regímenes municipales en todo el país. La nueva realidad permite reflexionar ya no sólo en términos prescriptivos, sino además en torno al funcionamiento mismo de las instituciones y del sistema político. Los municipios ya no son espacios virtuales a la espera de su fundación, sino engranajes institucionales en pleno funcionamiento.

En este contexto, a comienzos de la década del '70, un grupo de intelectuales y políticos pertenecientes al viejo tronco autonomista de Buenos Aires -primero denominados reformadores y luego Partido Republicano-, plantean dentro de su programa una serie de propuestas tendientes a reformular el régimen municipal⁵⁴. Uno de los principales voceros de este grupo, y que quizás con mayor precisión planteó sus ideas acerca de la institución local, fue Vicente Fidel López. Defensores de la autonomía provincial y municipal, los "reformadores" tienen ocasión de debatir oficialmente sus propuestas en la reunión de la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires abierta en 1871. A su vez, el órgano de expresión que utilizan para hacer circular sus ideas es la Revista del Río de la Plata, dirigida por Vicente Fidel López, Juan María Gutiérrez y Andrés Lamas, miembros todos del partido. De la revisión de los artículos escritos en dicha revista, expondremos las principales nociones en torno al régimen municipal que plantea López⁵⁵. Coetáneo e interlocutor de Sarmiento, Alberdi, Frías y de todos aquellos que conformaron la vieja generación del '37, López presenta sus propuestas en

⁵⁴ Para un desarrollo de las propuestas programáticas e ideas sostenidas por el grupo autonomista, luego Partido Republicano, véase: Fernando E. Barba, Los Autonomistas del '70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1868 y 1878. Buenos Aires, CEAL, Colección Capítulo, Serie complementaria: Sociedad y cultura/17,1982.

⁵⁵ Los principales planteos se encuentran en los siguientes artículos firmados por López: "Fisonomía del país", Revista del Río de la Plata, Buenos Aires, 1871, tomo 1, pg.160. "Fisonomía del país". Idem, pg. 363-367. "Lingüística y política orgánica". Idem, pg.415-461. "Lingüística y política orgánica". Idem, pg.671-690. "De la naturaleza y del mecanismo del Poder Ejecutivo en los pueblos libres". Revista del Río de la Plata, Buenos Aires, 1872, tomo 4, pg.687-722.

una coyuntura en la que el régimen local ya ha adquirido un perfil más definido⁵⁶.

En todos los artículos aludidos, López vincula sus ideas en torno al municipio con el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Partiendo de una crítica mordaz a éste último -sobre todo en lo que se refiere al sistema electoral y a los vicios que su práctica presenta- deriva en un profundo cuestionamiento al centralismo administrativo que caracteriza al régimen político argentino. La defensa que hace de la autonomía municipal tiene la peculiaridad de inscribirse en el marco de una revitalización de las relaciones de vecindad. Para López, el barrio es el espacio de realización del individuo; de manera que la vida municipal debe estar fragmentada en localidades estrechas y tener su gobierno propio. Este *gobierno de lo propio*, según lo denomina el autor, tiene que tener dos condiciones esenciales: primero, que los funcionarios sean elegidos por el voto de los gobernados; y segundo, que los gobernados conserven la superintendencia y la dirección de los funcionarios que eligen. ¿Quiénes son, entonces, los gobernados que eligen?

"...la condición esencial de la vida municipal es, que se comprenda que así como ella es diversa de la vida política, es muy diversa también de la vida democrática; y que el poder municipal pertenece sólo y exclusivamente a los que pagan la renta y tienen derecho por eso mismo a mejorarla"⁵⁷.

La distinción ya mencionada entre un poder político y un poder administrativo reaparece en escena. Mientras que en la concepción de Tocqueville la descentralización administrativa y la autonomía comunal equivale a garantizar las libertades democráticas, en este caso tal distinción excluye la lógica del pensamiento democrático en el orden municipal. La relación lineal entre lo que se supone es el rol del municipio con la forma de representación local, otorga a la argumentación de López un significado fuertemente excluyente en términos de participación política. Partiendo de este supuesto, sólo tienen derecho a participar electoralmente -en un órgano que "sólo debe tener funciones administrativas"- aquellos individuos que estén realmente interesados económicamente en él, sean estos nativos o extranjeros.

En este contexto, Vicente Fidel López se acerca al planteo alberdiano que distingue entre una república abierta en el ámbito de la sociedad civil y una república restrictiva en lo político. En verdad, la distinción que realiza López es entre *libertades sociales* propias del régimen municipal e *intereses políticos* propios del estado. Si las libertades sociales no

⁵⁶ Sobre las concepciones políticas de Vicente Fidel López véase de Alberto Letieri: Vicente Fidel López: la construcción histórico-política de un liberalismo conservador, Buenos Aires, Ed. Biblos, 1995.

⁵⁷ Vicente Fidel López. "Fisonomía del país". Op.Cit, pg.190.

funcionan en forma autónoma y descentralizada, el ejercicio de los intereses políticos se convierten en un poder despótico. Pero esas libertades sociales que deben funcionar autónomamente en relación al estado, según la propuesta que realiza alrededor de la calificación del voto en el orden local, presuponen también una restricción en torno a quiénes serán los encargados de regular y ordenar dichas libertades⁵⁸.

Esta delimitación de la esfera municipal al ámbito estrictamente administrativo, sugiere -tal como lo planteamos para la concepción alberdiana- que el régimen local se encuentra a medio camino entre el espacio público y el espacio privado. En este sentido, la propuesta que realiza López en torno a como resolver la relación entre estado e Iglesia, corrobora dicha interpretación:

"Siguiendo la prudencia casi retardataria de la constitución nacional, ha mantenido para el culto católico los favores dudosos del presupuesto, sin emancipar como debiera, a la Iglesia del Estado y al Estado de la Iglesia. Resistiéndose a entregar el gobierno de las cosas religiosas a la familia y al barrio municipal, que son su verdadero dueño y su verdadero administrador, ha mantenido al clero como una simple dependencia de la burocracia administrativa [...]
El movimiento religioso debiera ser por esto en todo el país un fenómeno enteramente ajeno al movimiento político. Sus procederes y su fomento pertenecen en pleno derecho a la *acción doméstica del padre de familia; a la acción municipal donde esos padres son soberanos en el orden de cosas que allí les compete*"⁵⁹.

El entrecruzamiento de elementos ideológicos de diversa procedencia se hace presente nuevamente. Por un lado, aparece la expresa necesidad -cuyo espacio de origen es el liberalismo- de separar estado e Iglesia desde un punto de vista institucional. Pero, paralelamente, pasa a explicitar un conjunto de equivalencias que se acercan más al modelo "naturalista" francés expuesto en el primer capítulo y a elementos propios de las teorías políticas clásicas. La correlación entre padre de familia, acción municipal y acción doméstica, coloca a la institución local en un espacio ambiguo donde lo *público* y lo *privado* se interpenetran, no quedando definido si dicha institución pertenece al ámbito del estado propiamente dicho o si, deslindada de éste, queda reducida a la esfera de la sociedad civil cuya célula básica estaría constituida por la familia.

Desde esta perspectiva, la concepción en torno al municipio que plantea Vicente F. López y el grupo al cual pertenece -tributaria en gran parte de la concepción alberdiana- muestra

⁵⁸ Vicente Fidel López. "Fisonomía del País". Idem, pg.195.

el modo particular bajo el cual se piensa el rol de la institución local en el seno del sistema político. Este puede sintetizarse en tres rasgos principales:

1- La distinción entre un ámbito político, identificado a la esfera de lo público o estatal, y un ámbito administrativo, más cercano a la esfera de lo privado.

2- La defensa de la descentralización municipal en clave de autonomía administrativa.

3- La exclusión de la lógica del pensamiento democrático en el ámbito de la representación municipal.

2- Lisandro de la Torre: un municipalismo restringido.

Mil ochocientos ochenta se inaugura con la resolución de un viejo problema: el de la capital federal. Una vez federalizada Buenos Aires parece afianzarse el proceso centralizador iniciado tres décadas atrás. La unidad territorial y política se consolida frente a las tendencias centrífugas que habían imperado en la primera mitad del siglo.

En el seno de este proceso, el problema de la organización municipal sigue discutiéndose, pese a que ya todas las provincias han legislado sus regímenes locales. El debate sobre el régimen municipal de la Capital Federal desarrollado en el Congreso nacional entre 1881 y 1882 representa una nueva ocasión para expresar posiciones al respecto. No obstante, pese a los desacuerdos existentes entre las facciones en pugna, las voces parecen coincidir con la premisa básica enunciada por Alberdi: la esfera municipal debe limitarse al ámbito administrativo sin inmiscuirse en cuestiones de índole política. Los enfrentamientos en la Cámara de Diputados y de Senadores respecto a diferentes aspectos del régimen municipal capitalino no llegan a cuestionar esta fórmula.

En el marco de este clima de ideas, Lisandro de la Torre elabora su Tesis Doctoral sobre régimen municipal. Presentada en 1888, la tesis expresa las nociones predominantes que circulan -no sólo en Argentina sino también en otros países- respecto a la cuestión municipal. La mayoría de estas nociones no son nuevas; ya habían sido planteadas por los autores aquí trabajados. La diferencia es que, al tratarse de una tesis, los temas se desarrollan bajo un orden lógico

⁵⁹ Vicente Fidel López. Idem, pg.193.

que permiten estilizar un determinado modelo de institución local.

En la base de este modelo se encuentra la premisa antes citada:

"...en el régimen municipal no hay sino el fin económico y privado de conseguir ciertos beneficios a precio de los sacrificios que necesariamente tendrán que imponerse. No aparece por ningún lado el aspecto político. La asociación que resulta tiene derecho a exigir su independencia del Estado [...] Y esta ha sido la naturaleza histórica de la asociación comunal que no pueden desconocer hoy las leyes que intentan reparar su falta; ésta ha sido la primitiva institución municipal salida espontáneamente de la naturaleza de las cosas, y quitarle su carácter puramente económico y doméstico es desnaturalizarla, sacándola de la esfera única en que tiene objeto y vida y en que puede producir beneficios"⁶⁰.

Las cuestiones administrativas o domésticas son aquellas funciones -ya enumeradas explícitamente por Alberdi- que son propias al régimen municipal: seguridad, higiene, obras públicas y recaudación de impuestos. Tales funciones parecen tener un carácter natural, del cual se deriva necesariamente el segundo elemento antes enunciado: la autonomía administrativa. Dicha autonomía se entiende entonces, desde un punto de vista funcional, o tal como lo expresa Lisandro de la Torre,

"...los argumentos en favor de la independencia municipal se derivan directamente de la consideración de su naturaleza"⁶¹.

El tercer elemento, también presente en algunos de los autores antes trabajados, es la exclusión de la lógica del pensamiento democrático dentro de la esfera municipal. De la Torre dice que "hay otra faz de la comuna que concuerda y completa la exclusión que hacemos del carácter político de su naturaleza, y es la de no ser tampoco de esencia democrática"⁶². Esta premisa, que intenta fundamentarse históricamente al afirmar que el municipio ha existido autónomo y libre tanto en regímenes despóticos como democráticos, es lo que permite avalar la necesidad del voto calificado a nivel local. El autor reafirma que "el derecho electoral debe corresponder a los que pagan impuestos, con exclusión de los que no lo pagan"⁶³, y admite la representación municipal de los extranjeros que pagan impuestos.

La admisión del voto calificado a nivel municipal -a diferencia del orden nacional y provincial, que por el solo hecho de adjudicárseles funciones políticas admiten en su seno el mecanismo del sufragio universal- supone plantear dos órdenes de representación diferentes

⁶⁰ Lisandro de la Torre. Tesis Doctoral [1888]. En Obras Completas, Buenos Aires, Ed. Hemisferio, 1954, tomo VI, pg.206-207.

⁶¹ Lisandro de la Torre. Idem, pg.212.

⁶² Lisandro de la Torre. Idem, pg.208.

dentro del régimen político. En el segundo caso, la representación es pensada a través del concepto de ciudadano -excluyéndose, por supuesto, los extranjeros no nacionalizados-, donde se considera a todos los individuos iguales ante la ley. Pero en el caso del municipio ya no es el ciudadano el que media la relación entre gobernantes y gobernados, sino una figura diferente: la del contribuyente. De la Torre plantea muy claramente la distinción entre ambos registros:

"Es precisamente invocando los principios de igualdad que no puede tolerarse que el proletario entre a administrar los caudales del contribuyente, porque la verdadera igualdad no consiste en equiparar ante la urna todas las clases sociales, sino en tanto sean semejantes sus situaciones, y no es igual la situación del que esta incluido en el pago de un impuesto, que la del que esta exento de él. La verdadera igualdad, tratándose de un cuerpo cuyo motivo de existencia es una contribución, y cuyas funciones se refieren principalmente a la inversión de ella, debe amoldarse a la desigualdad de los individuos ante esa contribución. Es una exigencia natural"⁶⁴.

En este caso, el presupuesto moderno de la igualdad que rige formalmente para la representación nacional y provincial, es reemplazado por un presupuesto cuyo espacio de origen se remonta a la pre-modernidad. El planteo de que la igualdad entre desiguales genera mayor desigualdad, admitiendo al mismo tiempo que la desigualdad existe por naturaleza, tiene fuertes reminiscencias del modelo clásico aristotélico expuesto en el primer capítulo⁶⁵.

Lo que se advierte, entonces, a través de estos recurrentes planteos, es la consolidación de un conjunto de rasgos y argumentaciones en torno a un modelo de institución local ya esbozados en otras coyunturas y, también, en otros espacios que exceden el marco nacional. La reiteración de una misma cadena de equivalencias en torno a los argumentos que se esgrimen sobre el tema, demuestra que más allá de las divergencias puntuales, existe un horizonte cultural compartido. Lo que de la Torre expresa a fines de los '80, ya parece constituir una suerte de "sentido común" para la clase política argentina. Lejos han quedado los primeros planteos sarmientinos: todos parecen darle la razón a Juan Bautista Alberdi.

⁶³ Lisandro de la Torre. *Idem*, pg.219.

⁶⁴ Lisandro de la Torre. *Op.cit.*, pg.220.

⁶⁵ Aristóteles sintetiza los supuestos más fuertes de su teoría política -sobre todo al que hemos hecho alusión en torno al problema de la igualdad y de la constitución del estado- en: ARISTOTELES. *La Política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1941, Capítulo I: Origen del Estado y la Sociedad.

La cuestión municipal en los albores del siglo XX

A comienzos de siglo, la dinámica de funcionamiento de los municipios argentinos se convierte en el blanco de duras críticas por parte de diferentes sectores de opinión. Críticas que no podían desligarse de los rasgos asumidos por el sistema político en su conjunto.

La consolidación institucional producida hacia 1880, se da en el marco de un régimen político crecientemente excluyente. La fórmula alberdiana que planteaba una república restrictiva en la esfera política parecía ser exitosa. La ampliación del espacio público en las grandes ciudades -expresada a través de la prensa y de la conformación de una cultura de la movilización-⁶⁶ se opone a un sistema político cada vez más controlado desde la cúspide. Con el roquismo se inaugura el período que Botana ha denominado de "gobiernos electores": el fraude y el control de la sucesión son los principales instrumentos de los que se vale la elite para reproducir su poder en estos años⁶⁷.

Esta república restrictiva comienza a enfrentarse cada vez más violentamente a una sociedad profundamente transformada. El progreso económico generado con la inserción de la Argentina en el mercado capitalista mundial, los cambios en la composición de la sociedad producto de la inmigración masiva, la creciente urbanización y la conflictividad social surgida de las nuevas condiciones económico-sociales, convierten a las ciudades en focos de ebullición política y social. Escenarios de una opinión pública que desde la segunda mitad del siglo XIX debate y confronta sobre temas muy diversos, los centros urbanos a comienzos de siglo, reflejan una realidad absolutamente distinta a la de cuatro décadas atrás. Joaquín V. González lo expresa claramente en 1901 en el Cámara de Diputados, cuando ocupaba la cartera del Interior:

"Así tenemos que nuestras ordenanzas municipales vigentes no han podido prever ninguno de los defectos que agitan a esta sociedad en sus más profundas etapas. El pauperismo existente en esta capital, los gérmenes de la anarquía, mejor dicho del anarquismo que perturba a este pueblo, sin que sus gobernantes inmediatos se den cuenta de su verdadero origen, del verdadero remedio que ellos exigen, son una demostración de que no existe en la ley el elemento previsor para evitarlos y para ponerles remedio..."⁶⁸.

En este marco, el problema que comienzan a advertir ciertos publicistas y políticos, es la

⁶⁶ En relación a la constitución del espacio público en Buenos Aires véase de Hilda Sabato "Ciudadanía, participación política y la formación de la esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880", en Entrepasados, año IV, n° 6, 1994.

⁶⁷ Natalio Botana, El Orden Conservador..., op.cit.

⁶⁸ Joaquín V González. Diario de Sesiones. Cámara Nacional de Diputados, año 1901, tomo 2,

necesidad de adecuar la legislación municipal a los nuevos problemas que debía enfrentar la ciudad. Para ello era necesario abandonar ciertos presupuestos muy afianzados respecto al régimen municipal y reflexionar en torno a nuevas propuestas organizativas. Tarea nada fácil en un país donde la lógica expuesta en los puntos anteriores respecto al modelo prescriptivo de institución local parece estar muy consolidada.

La prensa periódica de la época, si bien se hace eco de las críticas al funcionamiento de los municipios, lo hace desde la aceptación del modelo prescripto en el siglo XIX. Lejos de cuestionar las premisas que lo constituían, lo que se cuestionaba era el "alejamiento" de la prácticas locales del modelo que determinaba la disyunción entre política y administración.

Las críticas a este modelo comenzaron a aparecer, aunque de un modo incipiente, en una revista que empieza a editarse en 1910, dirigida por Rodolfo Rivarola. La Revista Argentina de Ciencias Políticas nucleaba a un heterogéneo grupo de publicistas argentinos, e incorporaba artículos de publicistas extranjeros. En general, de la mano de algunos publicistas españoles o norteamericanos llegaron las nuevas nociones en torno a la organización municipal.

Adolfo Posada, jurista español y especialista en Derecho Municipal, es indudablemente uno de los publicistas más destacados que escribe en la revista sobre la problemática municipal. Posada ataca el corazón del modelo vigente: sostiene que el régimen municipal ya no puede ser visto como un problema meramente administrativo, sino además como un problema esencialmente político y social. Afirma que la distinción entre una esfera política y otra administrativa es superficial y caduca, y que en todo caso lo que se advierte es una creciente diferenciación entre *actividades de soberanía* y *actividades técnicas*, debiendo articularse ambas bajo un régimen democrático como base de la representación municipal⁶⁹. A través de este planteo cuestiona también la dicotomía entre una esfera estatal y la esfera municipal. Al respecto afirma que debe existir una relación solidaria entre municipio y estado; la institución local se encuentra en un espacio intermedio frente a las alternativas de autonomía total o de subordinación al estado.

En este marco, la argumentación deja implícitamente planteadas otras cuestiones. Entre

pg.339.

⁶⁹ Véase del autor: La República Argentina. Impresiones y Comentarios, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987. Se trata de una reedición de la Biblioteca Argentina de Historia y Política, ya que el libro fue publicado por primera vez en Madrid en el año 1912. Véase también "El Gobierno de la Ciudad. Con ocasión del libro del profesor Rowe", en Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1913, tomo VII, pg. 551-564.

ellas, la del régimen representativo a nivel local. Al desconocer la distinción entre una esfera administrativa y otra política, se está desconociendo al mismo tiempo, la opción del voto calificado municipal. Esta nueva manera de pensar lo municipal, rompe con la división entre ciudadano y contribuyente, para igualar la condición del primero en el orden municipal, según lo establecido en el sistema de representación provincial y nacional.

Este posicionamiento se basa -en gran parte- en algunos de los supuestos que plantea un publicista norteamericano, Rowe, quien ejerce gran influencia en esta etapa en algunos juristas y políticos argentinos. Rowe visitó nuestro país en 1914, dictando en la ocasión varias conferencias respecto al tema municipal. Es muy frecuente encontrar en la prensa periódica e incluso en los debates parlamentarios, la cita a Rowe como autoridad en la materia.

La novedad del planteo de Rowe radica, en primer lugar, en el cuestionamiento a la tan mentada descentralización municipal. Argumenta que dicho sistema ha dado sobradas muestras de ineficiencia, provocando una crisis municipal general, no sólo en Estados Unidos sino también en otros países. Vincula esta crisis a los cambios que con el nuevo siglo se advierten en la ciudad. Cambios en los modos de vida urbanos debido a la creciente migración desde el medio rural y al crecimiento cuantitativo de las ciudades; y cambios generados por la creciente intervención del Estado en esferas en las que antes no tenía participación. Desde esta perspectiva, cuestiona dos principios básicos del liberalismo: la libertad individual sin frenos, y la libre competencia como el mecanismo más eficaz para el logro del progreso. La realidad muestra, según el autor, que el gran desarrollo industrial y la acción de las corporaciones privadas han hecho ver las ventajas del poder concentrado; y que tal concentración y centralización del poder ha colocado a las legislaturas de los estados en una posición subordinada frente a la creciente influencia del Poder Ejecutivo en el ámbito de las decisiones⁷⁰.

Aunque estos planteos se basan en la realidad de los países industrializados - básicamente en la de los Estados Unidos-, la drástica revisión que el autor realiza de los elementos que conforman el modelo de institución local a comienzos de siglo, permite hacer circular -aunque muy limitadamente- nuevas concepciones respecto al problema. Las principales propuestas que realiza Rowe para el gobierno de la ciudad dejan de lado la tradicional consigna de autonomía municipal, defendiendo una mayor centralización del poder comunal a través de la concentración de funciones en manos de un número reducido de funcionarios, al modo de las modernas corporaciones privadas. Su argumentación intenta -según

⁷⁰ L. S. Rowe. El Gobierno de la Ciudad y sus problemas. Madrid, 1914.

confiesa el autor- adaptarse a una nueva realidad, transformando el régimen municipal en un órgano moderno y eficiente. Su eficiencia va a depender de que el margen de decisiones quede concentrado en pocas manos, de que las políticas aplicadas tengan su correlato en el orden macropolítico general, y de que el municipio sea capaz de asumir nuevas funciones más acordes a las transformaciones de la sociedad que requiere de un estado cada vez más intervencionista⁷¹.

¿Cuál fue la verdadera repercusión que tuvieron estas ideas en la opinión pública argentina? Es indudable que si bien fueron retomadas en algunos debates políticos -tal como veremos en los próximos capítulos-, su alcance e influencia no llegó a erosionar el modelo impuesto décadas atrás. Como ejemplo de este limitado alcance, podemos citar la línea que predomina dentro de la misma Revista Argentina de Ciencias Políticas, encargada de publicar a los autores arriba citados.

En el seno de dicha revista existe un grupo importante de publicistas que defiende la vigencia del modelo municipal tradicional⁷². La noción de que el municipio debe ser un ente apolítico, que la descentralización administrativa es necesaria y que el contribuyente es quien define el sistema de representación local siguen siendo los conceptos fundamentales desde los cuales se debate el problema. Sólo que en este caso, la defensa del modelo vigente se realiza a partir de una crítica mordaz al funcionamiento de los municipios en el seno del sistema político.

La mayor preocupación de este grupo en la época del centenario es dar solución a la crisis del régimen político en su conjunto. En este sentido, el régimen municipal aparece -en la hipótesis de estos publicistas- como una de las bases de sustentación de las prácticas clientelares, del fraude electoral y de la corrupción y exclusión en el ámbito de la participación. La causa que ellos adjudican a este irregular funcionamiento del sistema político es el no haberse reducido el municipio al ámbito estrictamente administrativo y el haberse convertido en uno de los principales engranajes de la máquina electoral. La solución planteada es volver a reafirmar el tradicional modelo de municipio. Sólo de este modo una ley electoral a nivel

⁷¹ ROWE, L. S. Idem.

⁷² Entre ellos, citamos a los más importantes:

-Octavio Amadeo. "Régimen municipal de la provincia de Buenos Aires". Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1910, tomo I.

-Francisco Orione. "El Régimen Municipal en el concepto del artículo 5to. de la Constitución Nacional". Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1914, tomo 8.

-José Saénz Valiente. "Un Partido Municipal". Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1911, tomo 2.

-Pablo Torello. "El Régimen Municipal de la Constitución". Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1911, tomo 2.

----- "Gobierno Republicano, representativo, federal sin municipios autónomos". Revista

nacional podría ser eficaz en el intento de sanear los vicios de las prácticas políticas.

De manera que, lo que esta propuesta tiene en la mira, es buscar una respuesta más integral al problema del régimen político vigente. Se intenta conciliar así, un discurso democrático -tendiente a ampliar las bases de sustentación del sistema político a nivel nacional- con una propuesta municipalista de tipo tradicional.

Cabe preguntarse entonces, ya que nos encontramos en el plano de formación de un clima de ideas, en qué raíces abreva este modelo de municipio. Es indudable que el núcleo fuerte de las argumentaciones aquí descriptas -hegemónicas, por otro lado, en el pensamiento de la época- se vincula de manera directa al modelo "naturalista" francés iniciado por los fisiócratas a fines del siglo XVIII. Aún admitiendo el entrecruzamiento de diversas tradiciones discursivas, existe una fuerte articulación con las premisas difundidas por el pensamiento doctrinario posterior a 1830 y, en cierta medida, con el modelo político clásico descrito en el primer capítulo. En este sentido, la concepción de que el municipio constituye el origen y la célula básica del estado, que su evolución está inscrita en la naturaleza misma de las cosas y que el derecho positivo no puede legislar más allá de lo que determina el derecho natural, son todos elementos que están presentes en los referentes citados.

Lo que en este contexto vuelve a llamar la atención, es la disyunción que se produce en el modo de plantear la cuestión municipal y la cuestión del estado, tal como señalamos anteriormente respecto al modelo "naturalista" francés. Pensadores y políticos recorren itinerarios teóricos diferentes cuando se refieren, por un lado, al proceso de constitución estatal y, por otro, al lugar que le caben a las instituciones locales en el seno de dicho proceso. En el primer caso, la lógica que predomina es la que impone la modernidad con las teorías políticas contractualistas o ius-naturalistas. La aceptación de que el estado es producto de un pacto entre individuos libres e iguales se contrapone a la lógica antes descripta que presenta al municipio como origen de dicho estado. La impronta que, en este caso, hay del organicismo y de las concepciones funcionales que privilegian -desde una perspectiva tradicional- la noción de comunidad, es muchas veces contradictoria desde el punto de vista teórico con la matriz de origen liberal que predomina en los otros planos del debate político.

¿Cómo explicar esta contradicción? Una primer respuesta se puede elaborar desde la propia perspectiva de la historia de las ideas. En este plano se puede seguir la hipótesis del historiador alemán Otto Hintze quien ya hace mucho tiempo hizo notar que la época moderna

del municipalismo -esto es, la que arranca de los fisiócratas y la revolución francesa- está decididamente determinada por posiciones teóricas e ideológicas, así como en la fase anterior la organización municipal descansaba no ya en teorías sino en situaciones fácticas⁷³. Desde esta perspectiva, las nociones sobre régimen municipal que plantean nuestros pensadores abrevan básicamente en el dogma del carácter "natural" del municipio que domina el ámbito cultural europeo desde la Ilustración.

Pero en este punto, se puede ensayar una segunda respuesta, más vinculada al proceso histórico concreto. Para ello es conveniente partir de otro interrogante: ¿Por qué triunfa el dogma del carácter natural del municipio en nuestro país y no un modelo diferente? O dicho en otros términos: ¿Por qué triunfa el modelo expresado por Alberdi y no el modelo sarmientino, más apegado al sistema municipal sajón? El proceso histórico que nuestro país recorre a lo largo del siglo XIX es quizás el motivo por el cual se explique este predominio.

¿Era posible pensar que el modelo sarmientino podía ser viable en el contexto de un país cruzado por múltiples conflictos, entre los cuales el más importante era la imposibilidad de fundar un orden centralizado capaz de imponer la autoridad en el conjunto del territorio? Esta es la pregunta que se hace Felix Frías una vez que ya tiene elaborada la respuesta. La repercusión del modelo sarmientino se dió más en el plano de debate de ideas que en la realidad concreta. Lo que ésta fue demostrando es la funcionalidad que parecía tener el modelo municipal basado en la concepción naturalista que aceptaba la división entre una esfera política y una administrativa.

División que, por otro lado, no era ajena al pensamiento liberal. El liberalismo clásico establecía una separación nítida entre la actividad a través de la cual se elegían los que habrían de establecer "fines de la acción del poder" (esto es de la acción política consustanciada con la acción legislativa y de gobierno) y la actividad por la que se llevaban a cabo tales finalidades (la administración, que no es más que la realización concreta de la anterior). Este es en verdad el sentido que asumen los conceptos de política y administración cuando los actores aquí trabajados refieren a ellos. A la administración se le asigna un papel dependiente e irrelevante en tanto es incapaz de dar o de quitar poder, de definir normas y de establecer decisiones que alteren el equilibrio del sistema político⁷⁴.

De manera que la descentralización administrativa que este modelo planteaba, no

⁷³ Sobre la hipótesis de Otto Hinze véase el trabajo ya citado de García de Entrerría Revolución francesa y administración contemporánea.

⁷⁴ Sobre el concepto de política y administración véase de Manuel Hespánha, Vísperas del Leviatán.

contradecía el proceso centralizador que a nivel político se producía en el ámbito nacional. La creciente monopolización del poder en manos de una elite cada vez más concentrada, encargada de elaborar las normas y fines del estado -esto es, encargada de la acción *política*- tenía su complemento en los espacios locales a través del límite que imponía el concepto de descentralización municipal.

El municipio se convierte así en un órgano dependiente del estado y en un espacio de control de la sociedad civil. Pero al mismo tiempo, por las propias reglas de juego que impone la lógica institucional y las características que va adquiriendo en esta etapa la sociedad argentina, los espacios locales mantienen cierto margen de operatividad gracias a la tan mentada autonomía municipal. Las elites locales -muchas de ellas de origen extranjero- encontrarán en este espacio una buena oportunidad de ascenso social y de participación en la esfera política. De cualquier manera el modo en que, finalmente, operó este modelo de institución local en el plano histórico concreto es la tarea que resta demostrar en los siguientes capítulos.

CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO MUNICIPAL

Anteriormente planteábamos que una de las consecuencias más destacables que tuvo la preeminencia de la concepción naturalista del municipio, fue su traducción en la esfera jurídica. Esto significó que los cuerpos municipales fueron considerados -desde los comienzos del municipalismo moderno- como simples asociaciones de derecho privado cuyos intereses no podían afectar a la administración general.

La aplicación de los esquemas propios del derecho privado a los entes locales fue, en principio, una consecuencia de la propia evolución histórica del derecho. El desajuste conceptual que generó la ausencia de categorías jurídicas apropiadas para calificar la naturaleza de las atribuciones locales, fue causa de innumerables equívocos y conflictos.

La evolución posterior se orientó a explicar con las categorías del derecho público lo que en los inicios del municipalismo moderno se explicó con los únicos esquemas que estaban perfilados: los del derecho privado. Este proceso estuvo condicionado por la propia evolución del derecho público y por la superación de la idea de que el derecho privado daba mayor protección a la esfera local -identificada, tal como había prescripto Benjamín Constant, con las libertades personales y privadas del individuo- frente a las ingerencias estatales. Cabe recordar, en este punto, que la consideración del carácter privado de las cuestiones locales tenía la finalidad de delimitar asuntos en los que el estado no debía inmiscuirse. Distinción paradigmática del pensamiento liberal que dejó a los municipios a medio camino entre lo público y lo privado.

En este contexto, la cristalización jurídica municipal que en la segunda mitad del siglo pasado se plasmó en nuestro país -siguiendo el itinerario europeo iniciado en Francia- estuvo orientada por la consideración de la *doble personalidad jurídica* del municipio⁷⁵. Esto significó

⁷⁵ La doble personalidad del municipio fue establecida en el artículo 33 del Código Civil, cuando se dispuso que el estado, la Iglesia, cada una de las provincias federadas y cada uno de sus municipios eran personas jurídicas de existencia necesaria y quedaban sometidas a la legislación que al respecto contenía el referido Código. En este punto, el codificador siguió las huellas del derecho administrativo del Imperio Romano, en el que aparece la noción del municipio como persona jurídica, al extender los romanos su dominación e incorporar las ciudades conquistadas al Imperio, dejándoles una organización autónoma para la administración de los asuntos locales. Se les quitó a éstas su independencia y soberanía política, dejándoles su capacidad privada, esto es, permitiéndoles actuar en las relaciones patrimoniales del derecho común. Véase al respecto: Alcides Greca, Derecho y Ciencia de la Administración municipal, Santa Fe, Imprenta de la Universidad, 2º edición, 1943 y Rafael Bielsa,

que la institución local fue definida, al mismo tiempo, como *persona de derecho público* y como *persona jurídica*. Como *persona jurídica*, quedó sometida a las normas del derecho privado⁷⁶; como *persona de derecho público*, quedó sometida a las normas del derecho público.

En la base de esta distinción que coloca al municipio entre el derecho privado y el derecho público -pero más vinculado al primero-, se encuentra la disyunción antes señalada entre una esfera política y otra administrativa. La interpretación jurídica clásica se articula directamente a esta distinción hecha en el plano teórico, ya que considera al estado-nación como el ente que, dentro del derecho público, es el encargado de consagrar los actos políticos propios de la soberanía. Actos que, en esta concepción, quedan revestidos de *imperium*, mientras que los actos administrativos -asignados a la esfera municipal- no estarían dotados de *autoridad* en tanto serían de simple gestión privada.

En este plano, la noción jurídica clásica afirma que el municipio "por tener a su cargo una considerable cantidad de servicios públicos...tiene una importante actuación en el campo del derecho privado", lo que deriva en que la institución local "con mayor frecuencia que la nación y la provincia, se presenta con el carácter de simple empresario, en actividades no esenciales, aunque muy útiles para los habitantes de la ciudad"⁷⁷.

Nuevamente, el ideario municipal predominante -expuesto en los capítulos anteriores- se hace presente. Pero ya no sólo en el plano de un clima de ideas, sino en la cristalización jurídica. La preeminencia del derecho privado sobre el derecho público en la construcción de categorías capaces de definir la esfera propia del ámbito local, muestra la traducción institucional de la fórmula tan repetida de que "la comuna o ciudad, es en el orden de las instituciones políticas la primera, como la familia es la primera célula social; su gobierno propio es anterior a todo otro organismo político, es como bien se ha dicho, el principio del estado"⁷⁸. Esto que enuncia un importante constitucionalista argentino a principios de este siglo, no hace más que recoger la definición del ente municipal heredada del pasado.

Si bien existieron en el ámbito jurídico voces discordantes con este modelo -tal como las hubo en el ambiente de los publicistas antes trabajados-, las mismas no llegaron a erosionar la

Principios de Régimen Municipal, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 2da. edición, 1940, primera parte, capítulo 1.

⁷⁶ En este sentido, las corporaciones locales fueron consideradas sujetos de derecho y titulares de determinados derechos subjetivos que les pertenecen como propios. La existencia de un interés colectivo, distinto de los intereses individuales que lo integran, es un elemento esencial en la noción de persona jurídica.

⁷⁷ Alcides Greca. Op.cit, tomo 3, pg.33.

⁷⁸ Juan González Calderón. Introducción al Derecho Público Provincial. Buenos Aires, ed. Lajouane,

fórmula predominante. En el marco de las disidencias, también a comienzos de este siglo, un importante jurista santafecino planteaba que:

"El gobierno del municipio, pese a que algunos autores han pretendido adjudicarle un rol exclusivamente administrativo, tiene actividades políticas. Da nacimiento a actos que no podemos clasificar entre los meramente administrativos o entre los de simple gestión privada. Dichos actos, aunque se producen con menos frecuencia que dentro del estado, son esencialmente políticos o de gobierno. Se manifiestan con particularidad, en la organización de sus poderes y en sus relaciones con la nación, la provincia y los otros municipios. En nuestro concepto, deben ser considerados políticos los actos referentes a la convocatoria a elecciones municipales, escrutinio, proclamación de los electos, convocatoria del Concejo, asunción del mando, discusión, aprobación o rechazo de los diplomas de los miembros del Concejo, juzgamiento y separación del intendente y de los concejales, sanción, promulgación y veto de las ordenanzas, realización de referendums, revocatorias e iniciativas populares e intervención a los poderes comunales por el gobierno del estado en caso de subversión del régimen"⁷⁹.

Aunque tributaria de una visión aún muy restringida de la política, en tanto la misma queda limitada al espacio en el que la autoridad puede ser formalizada bajo acciones que tengan que ver con su constitución -elecciones por ejemplo-, o con su inequívoca intervención -sanción o veto de ordenanzas, entre otras-, esta visión es capaz de revisar los presupuestos arraigados desde décadas atrás. No obstante, volvemos a destacar que se trata de perspectivas aisladas dentro de la esfera jurídica. Habrá que esperar bastante tiempo para que estos planteos comiencen a generalizarse en el marco de un debate que -excediendo el espacio jurídico- pase a ser eminentemente político.

Dentro de este contexto más general, existen algunos aspectos del régimen municipal que -desde principios de siglo- los juristas argentinos han discutido con mucho énfasis. A riesgo de simplificar el debate, se puede afirmar que el mismo estuvo centrado en tres grandes temas: el de la autonomía municipal, el de la relación entre el concepto de federalismo y régimen municipal y el de la asociación entre municipio y democracia.

1- La autonomía municipal.

Tal como hemos desarrollado en los capítulos anteriores, el concepto de autonomía local

1913, pg.332.

⁷⁹ Alcides Greca. Idem, pg. 14.

constituyó un elemento fundamental en el ideario municipalista predominante. ¿Pero cuál fue su verdadero significado? ¿De qué manera se tradujo dicho concepto en la esfera jurídica? En este punto es importante señalar que las constituciones provinciales dictadas en la segunda mitad del siglo pasado, al establecer los principios en los que debía basarse la organización municipal, hablaban de *independencia* respecto al poder provincial más que de *autonomía*.

El concepto de autonomía municipal, lejos de estar claramente definido en la esfera jurídica, constituyó un eje de debate en el que los desacuerdos y equívocos no fueron pocos. Al respecto, Alcides Greca -en su obra ya citada- se encargó de explicitar en detalle el alcance que le dieron a dicho concepto diversos especialistas en derecho municipal de origen extranjero -a los que él adhiere-, cuyas obras fueron escritas a comienzos del siglo XX⁸⁰. Los principales postulados, que según estos autores, definen la autonomía municipal, nos remiten a una concepción muy moderna sobre el problema -ya que insistimos, fueron formulados a principios de siglo-, contrastando con la visión tradicional preponderante en nuestro país para la misma época. Entre los principales postulados, figuran los siguientes:

a- La ciudad debe considerarse como un *gobierno local*. Una ciudad no es una división o un distrito que deba administrar una autoridad extraña, sino un gobierno. La ciudad debe tener facultad para decidir por sí la política que debe seguir y organizar sus propios métodos.

b- La ciudad debe tener poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales de la comunidad dentro de sus propios límites.

c- Dentro de esos límites, debe estar investida de todos esos poderes de gobierno no incompatibles con la constitución o leyes del Estado.

d- Los electores de una ciudad, sujeta a la constitución del estado y a las leyes generales aplicables a todas las ciudades del mismo -y por lo tanto, no expuesta a la alteración o reforma caprichosa de la legislatura del estado- deben gozar de libertad para elaborar y reformar su propia forma de gobierno local.

e- Los candidatos designados para los cargos electivos de la ciudad deben representar los sentimientos locales dominantes acerca de los problemas de la política de la ciudad. Es decir, debe haber una política municipal, distinta de la del estado⁸¹.

Esta visión, sin embargo, no se correspondía con la realidad del régimen jurídico de los municipios argentinos, los que fueron definidos por la Suprema Corte como *poderes*

⁸⁰ Greca cita a: WILCOX, D.F. The American City: a problem in democracy, Nueva York, 1904; EMING, H.E. The government of American Cities, Nueva York, 1909; POLLOK y MORGAN. Modern Cities, Nueva York y Londres, 1913.

administrativos delegados de los gobiernos provinciales para todo el territorio nacional. Al definirlos como poderes delegados de carácter administrativo, de ello se derivaba un serio recorte a la supuesta autonomía, quedando al respecto nuestro sistema municipal dominado por los siguientes principios:

a- Por ser poderes delegados, las municipalidades no podían darse sus propias cartas orgánicas, lo cual excluye la idea de autonomía, que es darse su propia ley.

b- Ciertos actos importantes de la gestión financiera y de la organización de servicios públicos -lo que se denomina gestión administrativa- requieren la intervención legislativa, coartando de esta manera la supuesta independencia administrativa.

c- Las comunas no nombran todas sus autoridades, ya que en muchos casos el poder ejecutivo desempeñado por un intendente, es designado o por el poder ejecutivo provincial o, en el caso de Capital Federal, por el poder ejecutivo nacional.

En este contexto, Rafael Bielsa sostiene que pese a que se declame la autonomía municipal como un principio fundante del régimen local argentino, éste no es realmente autónomo, y que el concepto que lo define es el de *autarquía*. Para esto se basa en el antecedente jurídico dado por la Corte Suprema que los define como poderes delegados, identificando el concepto de autarquía territorial al de *descentralización administrativa*. Desde esta perspectiva, Bielsa adhiere a la definición tradicional del municipio, como "la unidad administrativa más simple"⁸², de carácter a-político.

Es importante destacar en este punto que la elaboración jurídica del concepto de "descentralización administrativa" es bastante reciente. En los últimos años del siglo XIX, con la obra de Hauriou, culmina el lento proceso histórico de formación de esta noción que reconoce la existencia de una pluralidad de corporaciones territoriales secundarias con personalidad jurídica distinta de la del estado⁸³. En esta concepción, tales corporaciones se administran ellas mismas mediante órganos integrados por elección, pero quedando sujetas en el ejercicio de estas funciones públicas al control de la administración del estado.

La construcción finisecular de estos conceptos lo llevan a afirmar a Alcides Greca que al ser desconocido para la época el concepto de autarquía, era preciso privilegiar -por sobre el criterio estrictamente jurídico dado por la Suprema Corte en reiterados fallos- un criterio de carácter histórico fundado en la opinión de autoridades entre las que cita a Tocqueville y

⁸¹ Alcides Greca. Op. Cit, tomo 2, pg. 58-59.

⁸² Rafael Bielsa. Op.cit, pg.156.

⁸³ Sobre la obra de Hauriou véase de García de Entrerría Revolución francesa..., op. cit. y de Antonio

Laboulaye⁸⁴. Para el autor, si bien la autonomía municipal no es tan amplia como la provincial o estatal, no por eso deja de ser autonomía.

"Sería, en el peor de los casos, una autonomía de segundo grado, pero que se desenvuelve dentro de su órbita con todas las características de este régimen político"⁸⁵.

Nuevamente es la distinción entre administración y política la que divide aguas. Aquellos que como Bielsa sostienen el concepto de autarquía, definen a ésta como la facultad de "administrar lo propio". La autonomía remitiría al campo político, constituyendo la facultad de darse leyes a sí mismo. Mientras que aquellos que como Greca, niegan tal distinción por considerarla falaz, sostienen que las ordenanzas municipales deben ser consideradas como leyes locales, y que si bien las comunas no se dictan sus propias cartas, desde el momento en que las ordenanzas son obligatorias para los habitantes del municipio, éstos tienen la capacidad de manejar autónomamente el gobierno de una ciudad.

De manera que, lo que la discusión sobre los alcances del concepto de autonomía municipal ponía en juego, era toda la cadena de equivalencias a la que se hallaba asociada dicha noción en el seno de un determinado modelo de municipio. No obstante, es preciso nuevamente destacar que la "voluntad legislativa" que predominó en el período por nosotros trabajado, siguió la fórmula administrativista en la que el órgano local sólo gozaba de "independencia" en las funciones que le eran propias frente al poder central.

2- Federalismo y régimen municipal

La discusión alrededor de cómo se articula un régimen federal con municipios "independientes" del poder central, constituye a fines del siglo pasado y dos primeras décadas del siglo XX, un nudo problemático sobre el que opinan diversos constitucionalistas.

La tesis elaborada por Ramos Mexía en El federalismo Argentino, retomada luego por González Calderón en su Introducción al Derecho Público Provincial, es quizás la más controvertida⁸⁶.

"La federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunismo colonial; las catorce provincias unidas del Río de la Plata, no son sino las catorce ciudades-cabildos de la parte del virreynato de Buenos Aires que

Loras Fundamentos constitucionales de la auytonomía local, op.,cit.

⁸⁴ Alcides Greca. Op.cit, tomo 2, pg.64-65.

⁸⁵ Alcides Greca. Idem, pg.64.

⁸⁶ Para un análisis exhaustivo de estas tesis y de la relación entre federalismo y soberanía de las ciudades véase de José Carlos Chiaramonte "El federalismo...", op.cit.

hoy ocupa la República Argentina, que desde principios de la revolución asumieron la representación del pueblo y fueron admitidas a las asambleas nacionales en su capacidad colectiva"⁸⁷.

Esta hipótesis, que ve en la ciudad el origen del federalismo argentino, analiza el problema ponderando las permanencias y continuidades a nivel histórico, minimizando las rupturas y transformaciones que se operan en el proceso, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo. En este sentido, habría dos grandes rupturas que reformularían dicha interpretación. La primera sería el eclipse de los gobiernos municipales representados por los cabildos a partir de 1820, y la segunda, la constitución del estado nacional a partir de 1860. Es en realidad el propio estado nacional el que reflota los gobiernos de las ciudades identificados a regímenes municipales a partir de 1853 bajo un régimen, que tal como hemos visto, dista bastante de poder ser considerado descentralizado. La idea sostenida por González Calderón que en nuestro sistema constitucional, la administración de los municipios viene a ser un "segundo grado de federación"⁸⁸, tiende a confundir conceptos que tal como fueron definidos en el proceso histórico, aluden a cuestiones diferentes.

Cuando los norteamericanos realizan una suerte de invención del moderno estado federal -desconocido para la época- otorgan, tal como lo define Tocqueville, sentidos diferentes a la relación del estado federal con los estados miembros y a la relación de cada uno de éstos con los municipios. Desde el momento en que las instituciones locales no son consideradas jurídicamente como "pequeños estados", sino como poderes delegados de las provincias, resulta difícil pensar la relación provincia-municipio en términos de federalismo.

En todo caso, lo que sí puede pensarse es cómo se articulan los regímenes municipales -tal como fueron legislados en Argentina- con el modelo constitucional de un estado federal. Dentro de esta perspectiva, la hipótesis de Rafael Bielsa difiere de la anterior, al considerar que en un estado unitario -aunque parezca paradójico- la descentralización comunal puede ser mayor que en un estado federal, "porque la descentralización dentro del estado se opera una sola vez, sea en las provincias, sea en las comunas. En el estado federal se opera la descentralización en las provincias o estados interiores"⁸⁹.

Para corroborar su hipótesis cita diferentes modelos extranjeros. En el caso de España y Francia, por ejemplo, desde el siglo XIX la organización legal municipal es reglamentada por el

⁸⁷ Juan González Calderón. Op.cit, pg.53.

⁸⁸ Juan González Calderón. Op.cit, pg.340.

⁸⁹ Rafael Bielsa. Op.Cit, pg.311-312.

gobierno central de modo uniforme para todo el territorio nacional, mientras que en países con sistema federal como Alemania, Estados Unidos, Brasil o Argentina, el estado central debe limitarse a instituir el régimen municipal, pero no a legislarlo. Esta situación trae como consecuencia -según el autor- que la descentralización municipal sea un rasgo característico del unitarismo, entendiendo por éste un estado central que organiza desde su seno tanto los poderes provinciales como municipales, pues la autonomía municipal no altera la centralización provincial. En tanto que en un país federal como la Argentina, dentro de cada Estado provincial el régimen es unitario, porque los municipios no son autónomos sino autárquicos por el hecho de que no se dan sus cartas orgánicas sino que las reciben del respectivo gobierno provincial.

En cualquiera de sus vertientes, lo que estas hipótesis demuestran es la gran ambigüedad que rodea a los conceptos jurídicos aquí trabajados. El proceso de institucionalización política acompaña a otro proceso, también complejo: el de la configuración de conceptos jurídicos para ordenar o definir nuevas situaciones históricas. En el caso de las nociones de federalismo y régimen municipal la complejidad se duplica, en tanto se trata de resignificar viejas categorías para explicar procesos absolutamente novedosos.

3- Municipio y Democracia.

Ya muy tempranamente, la institución municipal aparece asociada al problema de la democracia, debatiéndose sus vinculaciones en el marco de las cuestiones ya señaladas: la autonomía y el federalismo. Es así como Ramos Mexía sostiene que el municipio de la vieja colonia no sólo es origen de una tradición de autonomía y en consecuencia, origen del federalismo argentino, sino que además es fundante de la democracia argentina⁹⁰.

Esta es la hipótesis que -ya planteada por Alberdi- convierte al cabildo colonial, y fundamentalmente al cabildo revolucionario, en el eje de lo que podríamos llamar el "mito de los orígenes". Allí radicaría la primera forma de democracia en Argentina, porque se parte del supuesto de que la figura del cabildo abierto permitió una participación ampliada de la población en la cosa pública, y porque a partir de 1810 éste sería el encargado de sentar las bases de los primeros mecanismos de representación.

En las dos primeras décadas del siglo XX, cuando el régimen político comienza a ser cuestionado en cada una de sus bases, desde diversos discursos -intelectuales, publicistas, políticos- se intenta fundar el mito de los orígenes de la democracia argentina, reflatándose esta

⁹⁰ Citado en González Calderón, Juan, Op.cit, pg.54.

idea de que el cabildo fue "la primer experiencia democrática" en el Río de la Plata. Esta perspectiva, cuestionada por no pocos sectores que siguen la tradición sarmientina que ve en el cabildo el origen del despotismo, tiende a ponderar e identificar al cabildo abierto con la democracia directa y a la representación implementada en los primeros años de vida independiente con un sistema de representación democrática de corte moderno.

Esta interpretación, que vuelve la mirada hacia el pasado con el objeto de que ese pasado opere como legitimador de un nuevo orden, deja de lado -tal como veremos en los próximos puntos- elementos de la realidad histórica. Entre ellos, es preciso destacar que el tipo de representación que regía en los cabildos -tanto en la época colonial como en los años posteriores a la revolución de mayo- era una representación de tipo antiguo que nada tenía que ver con la representación política moderna. Esto es, se trataba de una representación propia del sistema estamental -representación grupal a través del concepto de vecino- y no una representación de tipo individual propia de la democracia moderna⁹¹.

Seguramente que a los mentores de dicha interpretación no se les escapaban estos datos; sólo que, como todo mito, necesita fundarse sobre bases que permitan ordenar no sólo el pasado sino también el presente. En este sentido, no es casual que en el marco en que se discute la democratización del régimen político -en ocasión de la Ley Sáenz Peña- el tema municipal vuelva a vincularse al de la democracia. Se necesita crear un origen, buscar raíces, legitimar en el pasado un futuro posible.

No obstante, es justamente en esta coyuntura -cuando se discute la ampliación del sufragio y la necesidad de dar mayores garantías para sanear el sistema electoral- que quedan al

⁹¹ Actualmente, algunas interpretaciones se acercan, aunque sólo en parte, a la hipótesis señalada. En este sentido, queremos destacar la que realiza García Delgado y Garay al respecto:

"A fines del siglo XVIII, el Cabildo era una pieza inserta dentro de un vasto aparato burocrático-administrativo, creado para afirmar y sustentar el control de la monarquía. Sin embargo, fue también una pieza clave en el proceso de la emancipación. Era el único espacio político al que tenía acceso la elite criolla; en él podían dirimir sus conflictos con los peninsulares y, más importante aún, la participación en sus instancias más democráticas -los Cabildos Abiertos- sentó las bases para la promoción de la rebelión independentista". Y a continuación señalan respecto al Cabildo independiente: "A partir de 1811, la organización política de la nueva república estuvo sujeta a un tenso debate entre posiciones centralistas y federalistas, sobre la forma del nuevo estado. En esta lucha quedó sepultado el germen de un municipio democrático: la empresa de fundar una organización política que conciliara distintos intereses, llevó a promover la provincia como entidad protagónica en la construcción del nuevo Estado Nacional". Daniel García Delgado y Alfredo Garay, "El rol de los Gobiernos locales en la política argentina", en Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina, Colección Estudios Urbanos, Santiago de Chile, CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, 1989. Queremos destacar que si bien esta interpretación no intenta fundar el origen de la democracia en el ámbito comunal de la etapa colonial e independentista, sí considera a éste un espacio capaz de constituirse en germen de democracia.

desnudo los problemas que presentan los municipios argentinos. Tal como señalábamos en el capítulo precedente, en estos años un grupo de publicistas confluyen en una crítica que vincula los vicios del régimen municipal con la imposibilidad de crear un régimen verdaderamente democrático.

La discusión que entonces invade todos los circuitos de opinión, recupera nociones que por su diversa procedencia histórica o teórica, pierden eficacia a la hora de argumentar diferentes posiciones en el campo político. Tal como veremos más adelante, el intento de articular el concepto de democracia con los viejos cabildos resulta, en boca de algunos diputados del Congreso, un "boomerang" incontrolable. Las contestaciones a esta interpretación no se hacen esperar. Nuevamente la clase política se interroga sobre la cuestión ya formulada por Vicente F. López y Lisandro de la Torre: ¿es compatible la cuestión municipal con la lógica del pensamiento democrático?

Reconstrucción histórica del régimen municipal argentino.

En el contexto jurídico descrito, la evolución del régimen municipal en nuestro país estuvo muy atada a la redefinición de los espacios políticos durante todo el siglo XIX. A continuación daremos una breve reseña de esta evolución, basándonos en fuentes institucionales tales como constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales, debates parlamentarios, etc. En ellas se intenta recuperar la cristalización jurídica de las nociones y debates sobre régimen municipal expuestos hasta el momento.

La ciudad en la primera mitad del siglo XIX.

1- El Cabildo.

Recién en la segunda mitad del siglo XIX es posible hablar de un régimen municipal moderno en Argentina. Este se conforma concomitantemente con el estado-nación a partir de la aceptación de la Constitución dictada en 1853. No obstante, el espacio local identificado al ámbito de la ciudad y a un órgano institucional que lo represente, preexiste a la formación del estado y se remonta a la figura del cabildo colonial. No es nuestra intención internarnos en un

análisis acerca de los orígenes más remotos de la organización de la ciudad, sino señalar ciertas filiaciones y tradiciones presentes en la evolución posterior.

Los cabildos coloniales tuvieron a su cargo el gobierno de la ciudad, siéndole asignadas un gran número de funciones, entre las que se destacaban: la justicia, la policía de seguridad, la higiene, la enseñanza primaria, la beneficencia, el abastecimiento de artículos de primera necesidad, el contralor del comercio minorista, el tránsito y el patronato de menores e incapaces. Su jurisdicción -en el caso rioplatense- no abarcaba sólo el ámbito de la ciudad, sino también el de los campos que le correspondían denominados *términos*. De manera que la ciudad o villa con todos sus términos constituía el *alfoz* en el cual se imponía la autoridad municipal ⁹², encargada -a través de los diferentes cargos de cabildantes⁹³- de ejercer la inspección, el control y el poder policíaco.

Las Leyes de Indias reglamentaron su funcionamiento a semejanza de los Concejos de Castilla y de León, pero sin otorgar el derecho de sufragio al conjunto de los vecinos de las ciudades. El mecanismo implementado fue el de la elección de los nuevos cabildantes por el cabildo saliente⁹⁴. Sólo en ciertos casos excepcionales el nombramiento de alcaldes y regidores se hizo por elección general de los vecinos⁹⁵ bajo la figura del cabildo abierto; pero lo que prevaleció a partir del siglo XVII fue la venta de cargos concejiles dados a perpetuidad. Pese a los límites que este tipo de representación planteaba y a las distorsiones sufridas posteriormente al pasar los cargos de renovables a perpetuos, lo que las Leyes de Indias establecieron respecto a los cabildos fue un tipo de representación antigua, con similares características a las representaciones estamentales europeas de antiguo régimen. Sólo que en el caso americano, la

⁹² Alcides Greca. Derecho y ciencia de la administración municipal. Santa Fe, Imprenta de la Universidad, 2da. edición, 1943, tomo 2, cap.1.

⁹³ Entre ellos, los más importantes eran el de Aguacil Mayor, Depositario General, Regidor Decano, Regidor Alcalde provincial, Alcalde de primer voto, Alcalde de segundo voto, Regidor Juez de Policía y Fiel Ejecutor.

⁹⁴ Un mecanismo al que Vicente Fidel López denominó "representación invertida". Natalio Botana, recupera este concepto para plantear lo siguiente: "Esta descripción es central en la 'Historia...' de V. F. López. Los Cabildos emergen de la práctica colonial como máquinas reproductoras de sus propios miembros; al invertir el sentido de la representación, estas instituciones dejan en manos de los regidores municipales la función de designar a quienes habrán de sucederlos. En la perspectiva que ofrece la representación clásica, el representado es aquel ciudadano que conforma el cuerpo electoral. En la perspectiva que ofrece la representación invertida el representado es, lisa y llanamente, la propia corporación (en este caso el cabildo). Como puede advertirse, la voluntad individual ha sido substituída por la voluntad corporativa". En La Libertad Política y su Historia, Buenos Aires, Sudamericana, 1991, pg.92.

⁹⁵ Zorraquín Becú cita dos casos: el de Corrientes de 1669 en donde se eligieron pública y nominalmente dos alcaldes en Cabildo Abierto con la asistencia de 46 vecinos, y en Santiago del Estero. Véase Los Cabildos Argentinos, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1956.

ausencia de cortes donde estuvieran representados los diferentes estamentos, hizo de los cabildos la única "representación" posible. Una representación naturalmente corporativa y jerárquicamente estructurada en el territorio con sus propios privilegios y fueros⁹⁶.

En este marco tuvo su origen la denominada "representación vecinal". ¿Quién podía formar parte del cabildo o ser convocado a un cabildo abierto? Sólo aquellos que en el antiguo régimen eran considerados *vecinos*. Ser vecino significaba ser habitante del lugar con *casa poblada* en él, o lo que en términos jurídicos de la época se denominaba "*casado, afincado y arraigado*"⁹⁷. Quedaban eliminados del Cabildo los sacerdotes, funcionarios, militares en servicio activo, los hijos de familia, los dependientes, y todos los que no tuvieran su propia casa y familia. Además, entre los vecinos, debía preferirse a los que en los documentos de la época se denominaban *principales*, para lo cual se utilizaban diversas fórmulas discursivas. Entre ellas se destacaba la que aludía a "la parte más sana y principal del vecindario".

La ruptura de los lazos coloniales en 1810 dió lugar a un proceso de fragmentación y disolución de las tradicionales instituciones coloniales, quedando en pie sólo una de ellas: el cabildo. Aunque esta vieja institución sufrió importantes transformaciones luego de esa fecha, se destaca el papel que jugó en la definición de la soberanía que debía reemplazar a la soberanía del monarca y en la definición del sistema representativo. Hasta 1820 predominó -en los hechos- la noción de una soberanía fragmentada en las diversas ciudades-cabildo y la representación derivada de ella fue la tradicional representación del *vecino* tal como se lo concebía en el antiguo régimen. Esto significó que en los primeros años de vida independiente, las instituciones locales de la colonia se convirtieron -al igual que en el resto de América hispánica- en *ciudades-estado* que sumaban a sus antiguas funciones municipales, tareas y roles específicamente políticos. Entre ellos no es el menos importante el relativo al régimen representativo⁹⁸.

Cuando en 1809, ya en crisis la monarquía hispánica, la Junta Central convocó a elecciones para designar diputados americanos, lo hizo a través de los cabildos. De allí en más, todas las elecciones que se sucedieron de 1810 en adelante -hasta la supresión de los ayuntamientos- tuvieron como centro organizador del evento a la antigua institución municipal.

⁹⁶ Antonio Annino, "Soberanías en lucha", op.cit.

⁹⁷ Julio V González. Filiación histórica del gobierno representativo argentino, tomo 2: La revolución de mayo, Buenos Aires, La Vanguardia, 1938, pg.65.

⁹⁸ Sobre el sistema representativo en Buenos Aires entre 1810 y 1820 véase el trabajo ya citado de José Carlos Chiaramonte en colaboración con Marcela Ternavasio y Fabián Herrero "Vieja y Nueva representación...".

Esta absorción en manos de los cabildos de atribuciones políticas, dió origen a numerosos conflictos entre cabildo y gobierno central. Conflictos asociados a la indefinición del sujeto de imputación soberana -las soberanías de ciudades se enfrentaban a la moderna noción de una soberanía indivisible-, a la superposición de funciones, a la disputa por el control de determinados recursos de poder y a la discusión en torno a qué institución sería la encargada de asumir la representación política.

En este contexto, lo que nos interesa destacar es la vigencia que en estos primeros años de vida independiente tuvo la representación antigua unida a la institución capitular y a la categoría de *vecindad*. Las elecciones realizadas -no sólo para cargos de cabildo- sino también para designar diputados a las juntas de gobierno, diputados a congresos constituyentes o incluso gobernadores intendentes, tuvieron -en casi todos los casos- el referente de la vecindad. Esto significa que se mantuvo un tipo de representación grupal -no individual-, anclada en la noción de soberanías fragmentadas y en la vigencia del mandato imperativo. Los representates electos bajo este régimen siguieron siendo considerados apoderados de las ciudades, tal como aconteció con las representaciones estamentales antiguas.

Si bien este tipo de representación comenzó a enfrentarse en la década del '10 a nuevas concepciones que privilegiaban un tipo de representación individual basada en el concepto de ciudadano, esto no se generalizará hasta bastante tiempo después. Habrá que esperar, en primer lugar, al eclipse de la institución municipal a la que venía atada esta noción de representación antigua y luego a la conformación de regímenes representativos provinciales⁹⁹.

2- La ciudad frente a los estados provinciales autónomos.

En 1820 comenzó a constituirse un nuevo espacio político, el estado provincial, cuyo desarrollo y protagonismo abarcó casi tres décadas¹⁰⁰. En el transcurso de sólo diez años, los estados provinciales autónomos subsumieron en su interior las estructuras municipales existentes. Aunque dichos estados se correspondieron, al principio, con una realidad espacial

⁹⁹ Sobre la transformación del régimen representativo en 1820 véase nuestro trabajo "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires: 1820-1840", en Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹⁰⁰ Sobre la formación de los estados provinciales autónomos véanse los trabajos ya citados de José Carlos Chiaramonte.

restringida a una ciudad capital y su entorno rural, las estructuras institucionales municipales fueron desapareciendo al suprimirse paulatinamente los cabildos¹⁰¹. La supresión más significativa fue la del cabildo de la ciudad de Buenos Aires en 1821¹⁰².

Los desaparecidos cabildos no fueron reemplazados por instituciones que absorbieran los asuntos estrictamente municipales o locales. Las provincias redistribuyeron las diversas funciones antes ejercidas por los cabildos en oficinas u organismos dependientes de las mismas, como las autoridades policiales, la justicia ordinaria y las salas de representantes.

El eclipse de la institución municipal entre 1820 y 1853 se advierte al revisar el conjunto de Constituciones provinciales dictadas en el período. Las únicas que contienen disposiciones en torno a la reglamentación del régimen municipal son la Constitución de Catamarca de 1823 y muy embrionariamente la de Jujuy de 1839. En el primer caso, aunque se le dedica un capítulo aparte a la reglamentación del cuerpo municipal, la misma se mantiene en un cierto marco de indefinición en lo que respecta a la división de atribuciones entre éste y el gobierno provincial. En el artículo 119 se establecía que "la Municipalidad se conserva con las mismas prerrogativas y atribuciones que le dan las costumbres, a excepción de lo que se altera"¹⁰³, lo que significaba que la municipalidad creada era la de la Capital. Esta debía mantener la estructura del viejo cabildo, pero con una mayor ingerencia del estado central. Ingerencia que quedaba de manifiesto cuando en el artículo 123 se definía que "la elección de los municipales y alcaldes partidarios se hará cada año por la asamblea para el próximo entrante en cada una de las últimas sesiones de él, por la lista de elegibles que de su orden le pasara la Municipalidad saliente"¹⁰⁴. Lo que se mantiene es la ausencia del mecanismo de sufragio para elegir a los municipales -tal como acontecía con los cabildos coloniales-, con la diferencia de que en este caso la decisión final quedaba en manos de la asamblea provincial. Dichos cargos debían ser cubiertos por los

¹⁰¹ El Cabildo de Buenos Aires fue suprimido por ley del 24 de diciembre de 1821. En Entre Ríos, los cabildos fueron derogados muy tempranamente -1814- y reemplazados por Comandantes Militares; en La Rioja ello ocurre en 1822; en 1824 desaparecen los de Corrientes, Tucumán, Córdoba, Mendoza y San Juan; al año siguiente los de Salta; los de Catamarca y San Luis en 1828, de Santiago del Estero en 1832 y, a fines del mismo año, el de Santa Fe; por último, el de Jujuy desaparece en 1838.

¹⁰² Sobre la supresión del cabildo de Buenos Aires véase el clásico trabajo de Carlos Heras. La Supresión del Cabildo de Buenos Aires, Buenos Aires, ed. Coni, 1925, Apéndice: "Documentos inéditos sobre la supresión del Cabildo de Buenos Aires".

¹⁰³ "Reglamento Constitucional para la nueva provincia de Catamarca dado por su Asamblea del 11 de junio de 1823". Cap. IX: Del Cuerpo Municipal, art. 119. Reproducida en Juan P. Ramos, El Derecho Público de las Provincias Argentinas, con el texto de las Constituciones sancionadas entre 1819 y 1913. Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914, tomo 1, pg.229.

¹⁰⁴ Idem, art. 123, pg.229.

"principales ciudadanos de la ciudad y campaña, aptos y capaces de desempeñar aquellos destinos..."¹⁰⁵, no estableciéndose las calidades o requisitos que debían reunir los mismos.

En el caso de Jujuy la reglamentación es aún más laxa. La Constitución de 1839 no preveía un capítulo aparte para el régimen municipal, sino que establecía en el inciso 11 del artículo 37 que era atribución del gobernador "nombrar comisiones de ciudadanos, tanto en la ciudad como en los departamentos de campaña, para que presenten proyectos de adelantamiento en los distintos ramos de mejoras, como son, agricultura, comercio, ciencias, artes, etc."¹⁰⁶, y en el artículo 48 que "habrá en el pueblo, cabeza de cada departamento de la campaña, un jefe político, al que corresponderá todo lo gubernativo en él, y en los demás partidos subalternos tenientes sujetos a él"¹⁰⁷.

Ambas constituciones, pese a la incipiente preocupación que muestran en relación a la reglamentación del espacio local, se insertan en un contexto de ausencia absoluta de marcos jurídicos municipales. Tal como plantea Juan P. Ramos:

"Todas las demás constituciones que existen callan en este sentido. Para ellas no hay necesidades locales que llenar. No conciben ni aún embrionariamente, el régimen municipal. Los pueblos importantes, las vastas campañas más o menos pobladas, las regiones perfectamente caracterizadas dentro de la geografía de la provincia, no tienen en estos textos nada que signifique una atenuación del absoluto unitarismo con que se gobernaba a toda la jurisdicción política"¹⁰⁸.

En este contexto se puede afirmar que una vez suprimidos los cabildos se produce una suerte de *vacío normativo* a nivel municipal. Vacío que se halla indudablemente vinculado a la necesidad de eliminar los conflictos de poderes suscitados entre los cabildos y el gobierno central primero y los estados provinciales luego de 1820. En la base de la supresión de los ayuntamientos se encuentra una disputa por la representación política. Los cabildos encarnaban al antiguo régimen en muchos sentidos, pero básicamente en el vinculado a la noción de soberanía y representación; mientras que la nueva entidad política que se intentaba construir tenía perfiles más modernos: cada estado provincia asumía en su interior la noción de soberanía indivisible, la idea de representación moderna -de carácter individual y no grupal fundada en la categoría de ciudadano y no de vecino- y la necesidad de

¹⁰⁵ Idem, art.124, pg.229.

¹⁰⁶ "Estatuto Provincial de Jujuy" del 4 de febrero de 1839, art. 37, inciso 11. En Juan P. Ramos, Idem, pg.294.

¹⁰⁷ Idem, art.48, pg. 296.

centralizar el poder.

Quien con mayor claridad definió este antagonismo entre una forma de representación antigua encarnada en el cabildo y una representación moderna encarnada en el estado provincia fue el ministro de gobierno de Buenos Aires, Bernardino Rivadavia, al presentar en 1821 las razones que motivaban la supresión del cabildo:

"... cuanto en España en el reynado de Carlos III y Felipe V, y habiendo marcado el carácter, facultades y modificaciones de los Cabildos de América establecidos por el Gobierno Peninsular dijo que tan necesarios eran los Cabildos en aquel orden, como innecesarios al presente; que en un Gobierno Monárquico absoluto en el que la soberanía nacional estaba personificada al individuo que la ejercía por título de sucesion, era indispensable reservarse un resto de autoridad para los Pueblos depositándola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación, pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y exerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos confusiones reales que les ha circunscripto la naturaleza del Gobierno actual y los pactos sociales; que en ese estado aparecen los Cabildos sin una atribución real, y útil al público..."¹⁰⁹.

La creciente centralidad del espacio político provincial sumado a la doble ausencia de un estado de alcance nacional y de organismos municipales encargados de los asuntos locales, fue lo que generó a comienzos de la década del '50 el intenso debate -ya aludido en el capítulo 2- en torno a proyectos y alternativas de organización nacional y municipal respectivamente.

Estado Nacional y Régimen Municipal

La sanción de la Constitución Nacional de 1853, aceptada en el conjunto del territorio luego de las reformas de 1860, dio inicio al proceso de creciente institucionalización del poder a nivel nacional. La capacidad de ejercer un control centralizado a través de la creación de organismos con diferenciación de funciones fue una de las principales tareas emprendidas por el estado. Entre dichos organismos se encontraban los entes municipales.

En la Constitución del '53, si bien se establecía la división de funciones y atribuciones entre los preexistentes estados provinciales y el nuevo estado nacional, nada se decía en torno a

¹⁰⁸ Juan P. Ramos. Op.Cit., tomo 1, pg.94.

¹⁰⁹ Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires (1920-1821), sesión del 5 de diciembre de 1821.

cómo debían organizarse los regímenes municipales. En una supuesta muestra de convicción federal, la constitución dejó inmersos, nuevamente, a los espacios locales en una especie de *vacío normativo*. Por el artículo 5° se dejó librado a las provincias la organización municipal respectiva, otorgándoles entera libertad para determinar el régimen apropiado, siempre y cuando se ajustasen al sistema representativo-republicano y a los principios, derechos y garantías de la constitución nacional.

Mucho se ha discutido en torno al "verdadero espíritu" del artículo 5° de la Constitución y sobre cómo debía ser interpretado a la hora de legislar en las provincias. En este sentido, los constitucionalistas de principios de siglo coincidían en que dicho artículo debía ser interpretado a la luz de sus antecedentes legales inmediatamente anteriores dictados por Urquiza y el Congreso Constituyente para la futura capital del país y basarse, al mismo tiempo, en la ley orgánica municipal dictada para Buenos Aires en 1854. Antecedentes, que por otro lado, habrían servido de modelos para legislar en el resto de las provincias.

El primero de estos antecedentes fue el decreto de Urquiza del 22 de setiembre de 1852, en cuyo artículo 2° consideraba a las Municipalidades "como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes..."¹¹⁰. Sus miembros, que "serían elegidos popularmente dos por cada parroquia"¹¹¹, debían reunir el requisito de ser "vecinos afincados, padres de familia de probidad notoria, respetabilidad y práctica en los negocios"¹¹². A su vez, el artículo 64 del decreto responsabilizaba a los municipales con sus personas y bienes "en el solo caso que atentasen salir de la órbita de sus atribuciones marcadas por este decreto, o *funciones en el orden político*, sea en bien o en mal"¹¹³. La ley dictada por el Congreso Constituyente el 6 de mayo de 1853 y la ley orgánica municipal de Buenos Aires del 11 de octubre de 1854, reproducían prácticamente el decreto de Urquiza, repitiéndose en esta última la misma prohibición respecto al ejercicio de toda función política por parte del municipio.

Entre 1854 y 1860, el resto de las provincias comenzaron a sancionar sus cartas orgánicas y a legislar sus respectivos regímenes municipales. Lo que se advierte del análisis de las diversas constituciones provinciales dictadas en el período es que, si bien todas ellas le dedican un capítulo aparte al régimen municipal -a diferencia de la etapa anterior-, la

¹¹⁰ Citado en Francisco Orione. "El régimen municipal en el concepto del artículo 5° de la Constitución Nacional", Revista Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, 1914, tomo 8, pg. 519.

¹¹¹ En Francisco Orione, *Idem*, pg.520.

¹¹² Artículo 3° del decreto, citado en Pablo Torello, "El Régimen Municipal de la Constitución", Revista Argentina de Ciencias Políticas, Buenos Aires, 1910, tomo 1, pg.337.

¹¹³ Reproducido en Pablo Torello, *Ibidem*.

reglamentación aún se mantiene dentro de un cierto margen de laxitud, no quedando claramente explicitada la diferenciación de funciones respecto al estado provincial y la forma de representación que debían darse las leyes orgánicas. No obstante, lo que sí aparece en casi todas ellas es la fórmula de que la "municipalidad es *independiente* en el ejercicio de sus funciones..."¹¹⁴. En la primera ley orgánica municipal dictada en la provincia de Santa Fe en 1858 se establecía no sólo dicha independencia respecto al estado provincial sino además la prescindencia política que debía tener la municipalidad¹¹⁵.

Pese al vacío normativo señalado en la Constitución Nacional, lo que comienza a cristalizarse entonces, en este primer momento de organización nacional, es la base del modelo municipal descrito en los capítulos precedentes. La noción de independencia funcional del régimen municipal respecto al poder central y su necesaria prescindencia política, estuvo acompañada por la institucionalización del régimen representativo fundado en la noción de *vecino*. Se reflota la vieja tradición hispánica, no existiendo grandes diferencias entre la definición del vecino como "casado, afincado y arraigado", con la establecida en el decreto citado de Urquiza de 1852 que habla de *vecinos afincados, padres de familia de probidad notoria, respetabilidad y práctica en los negocios*. Diversos constitucionalistas coinciden en afirmar que dicho decreto es el antecedente que se debe tener en cuenta para interpretar el "espíritu" del artículo 5º de la Constitución Nacional.

Si esto es así, queda claro que desde los inicios de la legislación municipal en nuestro país se siguieron, por un lado, los pasos del modelo asociado al dogma que postulaba el "carácter natural" del municipio, y por otro, los que condujeron a recuperar una forma de representación muy arraigada en la tradicional noción de vecindad. En este marco, tal como veremos más adelante, el modelo municipal moderno consolidado en la Francia de la restauración no entra en contradicción con la tradición hispánica de vecindad.

Desde esta perspectiva, seguir la evolución en forma detallada del régimen municipal en cada una de las provincias argentinas en este período nos remitiría a una larga descripción de leyes, seguramente útil para un trabajo de orden jurídico, pero sumamente árida para un trabajo

¹¹⁴ Esta fórmula aparece -tal como la hemos reproducido- en:

-Constitución de Entre Ríos de 1860, en su artículo 67, inciso 1. Juan P. Ramos, Op.cit, tomo 2, pg.280.

-Constitución de Corrientes de 1856, en su artículo 62, inciso 1. Juan P. Ramos, Op.cit, tomo 3, pg.19.

-Constitución de Córdoba de 1855, artículo 74, inciso 1, tomo 3, pg.144.

¹¹⁵ Ley Orgánica Municipal de la provincia de Santa Fe, 1858, artículo 51. En Historia de las instituciones políticas de la Provincia de Santa Fe, Comisión redactora de la Historia de las instituciones

de orden historiográfico. Por esta razón hemos preferido hacer referencia a dos casos particulares: al de provincia de Buenos Aires y a partir de 1880 al de Capital Federal, y por otro lado al de provincia de Santa Fe. Las razones de esta elección derivan de la necesidad de encuadrar institucionalmente el régimen municipal santafecino, en tanto es el que trabajaremos en los capítulos siguientes, y en la posibilidad de hacer un análisis comparativo con la provincia de Buenos Aires que es la que mayores diferencias manifiesta respecto al modelo tradicional de municipio plasmado en la mayoría de las provincias argentinas.

1- Buenos Aires.

El gobierno municipal de la ciudad de Buenos Aires fue organizado, hasta su federalización, por la legislatura provincial. Este período se extendió desde su segregación de la Confederación Argentina -momento en el que se dictó la ya citada ley de 1854- hasta que el congreso de la nación y la legislatura de la provincia sancionaron, en 1880, las respectivas leyes de federalización de la ciudad de Buenos Aires. Las leyes orgánicas que se aprobaron en este período estuvieron destinadas a aplicarse, no sólo en la ciudad de Buenos Aires, sino en todo el territorio de la provincia. A partir de 1880, el Congreso, en su carácter de legislatura local de la ciudad capital, dictó las leyes orgánicas municipales con jurisdicción exclusiva sobre el territorio federalizado.

En el primer período señalado, el hito más importante respecto al régimen municipal fue la sanción de la Constitución provincial de 1873. Su importancia radica no sólo en el debate que generó en el interior de la clase política -debate aludido, por otro lado, en el capítulo anterior al hacer referencia a los planteos de Vicente Fidel López- sino además en las características otorgadas a dicho régimen, que en parte lo diferenciaron del resto de las provincias.

Es importante subrayar -entre otros elementos- la jurisdicción territorial otorgada por dicha constitución a los municipios bonaerenses. Estos quedaron identificados -a diferencia de otras provincias- con la figura del *municipio-partido*, incluyendo en su interior áreas urbanas y rurales aunque, tal como lo planteaba un constitucionalista de principios de siglo, "bajo el nombre urbano de municipio figurasen sabanas desiertas de un millón trescientas ochenta y ocho mil hectáreas cuadradas, con una población total de cuatro mil cien habitantes, como sucede en el municipio-partido de Patagones"¹¹⁶. En verdad, esta legislación recogía una

de la provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1967.

¹¹⁶ Luis V. Varela, Historia Constitucional de la República Argentina, 4 vols., impresa en La Plata en la Imprenta Oficial del Estado bonaerense en 1910. Esta obra fue utilizada como texto básico en la

jerarquía territorial de larga data en Buenos Aires. El *partido* era una jurisdicción heredada de la época colonial: cuando la administración hispana, a fines del siglo XVIII, fue delimitando los partidos, lo hizo siguiendo aproximadamente los lineamientos trazados por el establecimiento de curatos y vice curatos, emplazados en los pagos, que eran ámbitos territoriales de mayor extensión. Según Levene, "desde 1784 se entendió por partido, salvo raras excepciones, a cada distrito de administración civil de la campaña a cargo de un alcalde de hermandad"¹¹⁷. A partir de 1821 la creación de un partido estuvo unida a la designación de un Juez de Paz, el que a falta de una autoridad municipal cumplió -en gran parte- las tradicionales funciones que antes estaban en manos de los alcaldes de hermandad que designaba el cabildo¹¹⁸. El partido fue, a su vez, la jurisdicción electoral que en las áreas rurales organizaron las mesas electorales luego que la ley de 1821 le otorgó representación política a la campaña¹¹⁹.

Esta doble dimensión asumida por el *partido* en la primera mitad del siglo -como jurisdicción administrativa en manos de un juez de paz y como jurisdicción político-electoral- es la que se mantuvo en la Constitución de 1873 para el *municipio-partido* y la que mayores críticas recibió. Básicamente porque el municipio-partido era la base de los distritos electorales para las elecciones provinciales y nacionales respectivamente y esto *violaba* -para un amplio sector de la clase política provincial- el supuesto básico de la a-politicidad presente en el modelo municipal dominante. En esta estructura, las municipalidades se convertían en uno de los principales engranajes del acto electoral, lo cual desvirtuaba -según el planteo de intelectuales, políticos y constitucionalistas- las funciones exclusivamente administrativas asignadas a la esfera local. En este sentido, a las tradicionales funciones municipales se le agregaban las siguientes:

Art.51: "Para toda elección popular deberá servir de base el registro electoral de cada distrito que se hará por inscripción directa a domicilio, por comisiones empadronadoras nombradas a la suerte por las municipalidades respectivas..."

Art.52: "Las mesas receptoras de votos en cada distrito serán también formadas a

cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de La Plata. Para un análisis exhaustivo de la obra de los constitucionalistas, véase José Carlos Chiaramonte y Pablo Buchbinder, "Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina", Instituto Ravnani, Documentos para discusión interna, abril, 1991.

¹¹⁷ Ricardo Levene. Historia de la provincia de Buenos Aires y la formación de sus pueblos, Vol. 2, publicado por el Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 1941, pg. 213.

¹¹⁸ Benito Díaz. Juzgados de Paz de Campaña de la provincia de Buenos Aires (1821-1854), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1952, capítulo 2.

¹¹⁹ Véase nuestro trabajo sobre "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política...", op.cit.

la suerte por las municipalidades o por los jueces de paz en su caso"¹²⁰.

En este marco, las municipalidades de la provincia de Buenos Aires pasaban a tener una de las llaves de control del régimen político: se convertían en las organizadoras de los actos electorales y, en consecuencia, en la base de los fraudes cometidos en ellos. Luis V. Varela, al elaborar un plan de reformas a la constitución de Buenos Aires, se refería a este aspecto de la legislación municipal en los siguientes términos:

"Fueron esas exageraciones, fue ese espíritu de imitación y de copia de lo que practicaban los anglosajones y nos referían sus publicistas, lo que nos llevó a entregar, en la constitución de 1873, a las municipalidades, las funciones políticas y electorales, que han sido la eterna piedra de escándalo en todas las situaciones, y que han movido a la protesta de todos los gobernantes y de toda la prensa"¹²¹.

Nuevamente quedaba claro que el modelo a seguir no era el anglosajón. La noción del carácter natural y administrativista del municipio constituía un horizonte común en el ambiente intelectual y jurídico de la época. De cualquier manera, la filiación que Varela hace entre los constituyentes de 1873 y el modelo inglés no es quizás la más ajustada a la realidad. Lo que posiblemente hayan seguido los legisladores bonaerenses es la tradición jurisdiccional impuesta en la provincia desde la colonia; jurisdicción que desde 1821 devino en distrito electoral.

Otro punto importante establecido por la constitución -y retomado luego en la ley orgánica municipal de 1876-, fue la división de la ciudad de Buenos Aires en 14 parroquias. Cada parroquia elegía un Concejo Parroquial con funciones deliberativas, los que a su vez designaban a los miembros del Concejo Central. Esta estructura, muy similar a la de la ciudad de Londres, pretendía crear lo que Vicente Fidel López llamó un "escalonamiento en el gobierno propio" de la ciudad, capaz de transmitir las demandas realizadas en pequeña escala a la esfera de mayor magnitud como era la municipalidad de Buenos Aires.

Finalmente, el régimen representativo que a nivel municipal prescribió la constitución de 1873 es el tercer elemento que queremos destacar. En este punto, los constitucionalistas bonaerenses se diferenciaron -nuevamente- de lo legislado en otras provincias. En el artículo 201, inciso 3, se estableció que "serán electores los que lo sean de diputados, estando inscriptos en el registro cívico del municipio y además, los extranjeros mayores de 22 años domiciliados

¹²⁰ "Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1873", sección 2: "Régimen electoral", artículos 50 y 51. En Juan P. Ramos, Op.cit, tomo 2, pg.39.

en él, que paguen impuesto directo, sepan leer y se inscriban en un registro especial, que estará a cargo de la Municipalidad". Y en el inciso 4, que "serán elegibles todos los ciudadanos mayores de 30 años, vecinos del distrito...que sepan leer y escribir y si son extranjeros, que además de estas condiciones, paguen contribución directa, o en su defecto tengan un capital de cien mil pesos o ejerzan profesión liberal"¹²².

La dualidad del registro municipal -uno para nativos con voto universal y otro para extranjeros con voto calificado-, fue nuevamente el blanco de duras críticas:

"La capacidad electoral para la organización de poderes de tan distinta naturaleza y acción deriva así, de una sola calidad, la de ser ciudadano, y a este título ejercitar el voto como un derecho y un deber. Esto le da sólo su diferencia fundamental, con lo que debe ser para la constitución del gobierno municipal: calidad de vecino y contribuyente del municipio, como las principales características del voto, según el concepto universal consagrado en la mayor parte de las demás constituciones de provincia..."¹²³.

La argumentación vuelve a repetirse: la ley desvirtuaba el verdadero modelo de organización municipal. La subordinación de la categoría de vecino o contribuyente a la noción política de ciudadano no hacía más que confirmar los vicios de una realidad que había permitido la superposición de dos esferas que debían estar escindidas: la política de la administración.

Luego de federalizada Buenos Aires, la provincia mantuvo la estructura municipal establecida en la Constitución de 1873, no modificándose en su esencia en la Constitución de 1889. Lo que sí sufrió importantes cambios fue la organización del municipio en Capital Federal.

La Ley Orgánica Municipal de la ciudad de Buenos Aires, dictada en octubre de 1882, fue el resultado de dos años de debate en el seno del Congreso Nacional. Todos los argumentos que desde tres décadas atrás se venían elaborando en el marco de la sociedad política argentina, quedaron expresados en dicho debate.

La noción de un municipio a-político, con representación de los contribuyentes, sujeto y diferente -al tratarse de la capital federal- del poder público nacional, son los rasgos que se reiteran predominantes.

Esto no quiere decir que no se levantaran voces discordantes y que no se confrontaran

¹²¹ Luis V. Varela. *Historia Constitucional...*, Op.cit., tomo 2, pg.821.

¹²² "Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1873", artículo 201, inciso 3 y 4, en Juan P. Ramos, Op.cit, pg.66.

¹²³ Pablo Torello. "Gobierno republicano, representativo, federal sin municipios autónomos", Op.cit,

posiciones diferentes. Desde el mitrismo, por ejemplo, se cuestionaba la calificación del voto, argumentando que determinadas funciones asignadas a la Municipalidad tenían carácter político, tales como el nombramiento de los jueces de paz y alcaldes, encargados de intervenir en la formación de las mesas inscriptoras de votos para las elecciones nacionales. Un diputado mitrista decía al respecto que "si efectivamente son funciones políticas las que le están encomendadas...claro es que todos los ciudadanos deben tener voto en la elección de las personas que han de componer la Corporación Municipal"¹²⁴. Otro argumento esgrimido contra el voto calificado era el que expresaban algunos diputados al afirmar que todos los ciudadanos eran contribuyentes en tanto contribuían al erario en su calidad de *consumidores*. No obstante, estas disidencias eran más el producto de una oposición facciosa al modelo municipal prescripto en el proyecto oficialista -representado por el roquismo- que una convicción ideológica de parte de los diputados citados. Resulta llamativo observar que mientras el mitrismo se oponía a la propuesta del voto calificado en las Cámaras, el diario La Nación de la familia Mitre se erigía en un arduo defensor del voto calificado a nivel municipal, repitiendo en este aspecto todos los temas de la concepción administrativista del municipio.

Finalmente, la ley orgánica municipal sancionada adoptó el sufragio calificado: se le otorgó la condición de electores a los vecinos contribuyentes, fueran éstos nativos o extranjeros. En la organización del Concejo Deliberante se mantuvo la representación parroquial, estableciéndose la cláusula de que el Presidente de la república era quien debía designar -con acuerdo del Senado- al intendente municipal.

La aceptación de esta última cláusula no se dio sin una previa y ardua discusión en torno al problema de la independencia o autonomía del municipio. Por tratarse de la Capital Federal, la pregunta que los legisladores se formulaban era si "en la capital de la república, puede existir una Municipalidad completamente independiente, una Municipalidad completamente autónoma, en una palabra, el *self government* municipal?"¹²⁵. Las respuestas fueron variadas. Algunos opinaban que la institución local debía ser un verdadero poder público independiente, con sus facultades legislativas, con sus poderes judiciales, con sus poderes de coerción y de ejecución sobre el individuo, y otros sostenían que dicho modelo era incompatible con la presencia de autoridades nacionales en el territorio federalizado. El resultado fue -de acuerdo a esta última posición- que en el municipio de la Capital Federal la legislatura nacional debía ser

pg.657.

¹²⁴ Diputado Fernández. "Discusión del Proyecto de Ley Orgánica Municipal para la Capital Federal", Diario de sesiones, Cámara Nacional de Diputados, año 1881, tomo 2, pg.1075.

la encargada de legislar los asuntos municipales, y que el poder ejecutivo local estaría designado por el presidente de la república. Esta facultad permitió que, en repetidas oportunidades, los poderes nacionales suprimieran a las autoridades locales de la Capital -elegida por el voto de los contribuyentes- y designara a las denominadas Comisiones Municipales en su reemplazo¹²⁶. Esta situación, considerada por diversos sectores de opinión como un avasallamiento del poder municipal, se prolongó -intermitentemente- hasta la sanción de la ley orgánica municipal n° 10.240 de 1917. Si bien se mantuvo en ella la designación del intendente en manos del P.E.N, se modificaron cuestiones muy importantes. La adopción del sufragio universal para los electores argentinos -no así para los extranjeros- y la constitución de la capital en un solo distrito electoral a los efectos de la elección del Concejo Deliberante, fueron quizás las reformas más sobresalientes¹²⁷.

En suma, lo que el derrotero del régimen municipal capitalino muestra entre 1860 y 1920 es la importancia que dicho distrito tenía en la dinámica del régimen político vigente. Lo que estaba en juego era nada menos que la posibilidad de controlar la "sucesión armónica" de las autoridades en el conjunto del territorio. No es casual que sea allí donde el régimen municipal muestre las mayores tergiversaciones en la aplicación de las normas, estando suspendidas sus autoridades locales electivas en gran parte del período que va de 1880 a 1920.

2- Provincia de Santa Fe.

El desarrollo institucional del régimen municipal santafecino siguió, en términos generales, el mismo itinerario que siguieron los regímenes municipales de otras provincias, plasmados a partir del modelo administrativista ya descripto. Las diferencias con el caso bonaerense -básicamente- fueron de orden jurisdiccional y representacional, tal como veremos a

¹²⁵ Diputado Quinteros. Diario de sesiones, idem, pg.972.

¹²⁶ Véase al respecto la discusión del Proyecto de Ley Argerich, en Diario de sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1901, tomo 2.

¹²⁷ Véanse los debates parlamentarios sobre la discusión de dicha ley:

-Proyecto del diputado Molina de reforma de la ley orgánica municipal de la Capital. Diario de Sesiones, **Cámara Nacional de Diputatos**, año 1916, tomo 1.

-Proyecto del diputado Correa de modificación de la ley orgánica municipal de la Capital, idem.

-Se expide la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre proyectos del Diputado Bravo, Molina y Correa, idem.

continuación.

Del análisis de las constituciones provinciales de Santa Fe, así como de las diferentes leyes orgánicas municipales y leyes de Comisiones de Fomento dictadas entre 1856 y 1920, se deriva la misma tendencia que en los casos anteriores. Se parte de un sistema legal más bien inorgánico en cuanto a la laxitud de sus disposiciones, para alcanzar a principios de siglo una mayor especificidad en la explicitación de funciones y atribuciones.

Desde el inicio, la legislación santafecina identificó el concepto de municipio al de ciudad, excluyendo de su jurisdicción a la campaña. A diferencia de la provincia de Buenos Aires, eran consideradas municipalidades aquellas poblaciones que según el número de habitantes fijado por la ley orgánica, reunieran tal condición¹²⁸. En el caso de aquellas localidades, que por el número de sus habitantes no llegaron a ser consideradas municipalidad, se crearon -recién a partir de 1885- Comisiones de Fomento cuyos miembros fueron elegidos directamente por el poder ejecutivo provincial, "entre los vecinos más respetables de la localidad"¹²⁹.

Los municipios, desde el punto de vista organizativo, tenían dos poderes -deliberativo y ejecutivo-, los cuales fueron transformando su composición a lo largo del período. El poder ejecutivo fue ejercido, en un principio, por el Jefe Político en la ciudad de Rosario y por el ministro de gobierno en la ciudad de Santa Fe; luego pasó a ser designado dentro de los miembros del Concejo; posteriormente se convirtió en un cargo electivo; hasta que finalmente pasó a ser designado por el PE provincial en 1890.

Las funciones asignadas a las municipalidades fueron, desde el inicio, las que el modelo alberdiano había prescrito: formar su renta y establecer impuestos, administrar la justicia en

¹²⁸ La ley orgánica municipal de 1872 -la primera con alcance para toda la provincia- estableció que debían tener municipalidades aquellas ciudades que superaran los 1500 habitantes. La Constitución provincial de 1883 modificó la cifra y estableció que se debía censar a más de 5000 habitantes, volviendo a reformarse al año siguiente a 2000 el número requerido. La constitución de 1890 elevó la cifra a 3000 habitantes, y finalmente la ley orgánica de 1900 a 8000.

¹²⁹ Ley de Comisiones de Fomento de 1885, en *Historia de las instituciones políticas...*, Op.cit. Antes de la sanción de esta ley existe un primer intento por reglamentar el régimen de estas localidades en 1860, cuando se crean por ley provincial tres Comisiones Municipales en los pueblos de San Lorenzo, San Gerónimo y San José. Esta ley se complementa con otra dictada el mismo año, la que en su artículo 7° establecía que los deberes de las municipalidades de campaña eran "promover y consultar los intereses materiales y morales del municipio, con *prescendencia de toda cuestión política...*". La particularidad de esta ley es que los límites de los municipios -en términos territoriales- coinciden con los departamentos de la provincia, estableciéndose las autoridades en los "pueblos cabeza de partido". Recién en 1883 se dicta la ley creando Comisiones de Progreso Local en todos los centros de poblaciones y colonias que por el número de sus habitantes no se hallen en condiciones de tener municipalidades según lo establecido en la ley orgánica.

primera instancia, instrucción pública, control de la higiene y moralidad, control de todo lo atinente a caminos, edificios y servicios públicos, etc. Aunque estas funciones se fueron complejizando en las diversas leyes orgánicas sancionadas, se mantuvo desde las primeras reglamentaciones la prescripción de la "independencia" municipal respecto del poder central y la "prescindencia de toda cuestión política". Las Comisiones de Fomento en las áreas rurales tuvieron en común con los municipios urbanos esta distribución de funciones que dejaba a la esfera local reducida al ámbito considerado administrativo.

Es preciso señalar, sin embargo, la creciente centralización institucional y el mayor control que comenzó a ejercer el poder provincial a lo largo del período. La supresión del intendente electivo en 1890 y el traslado -en ese mismo año- de dependencias municipales a la órbita del estado provincial -tales como el registro de propiedades, los juzgados de paz, el registro civil y la instrucción pública¹³⁰- fueron sólo algunos de los signos de este proceso centralizador.

Respecto al sistema representativo, a diferencia de la provincia de Buenos Aires, el voto calificado para nativos y extranjeros se implantó muy tempranamente. Hasta 1872 estuvo vigente el sufragio universal para nativos o naturalizados, pero en la ley orgánica dictada ese año se estableció en su artículo 16 que "son electores municipales los vecinos de cada municipio, nacionales y extranjeros que tengan 17 años de edad, paguen impuestos fiscales o municipales, se hallen inscriptos en el registro municipal y no estén comprendidos en algunas de las clasificaciones siguientes..."¹³¹. Por otro lado, los extranjeros que reunían las condiciones requeridas en las respectivas leyes orgánicas gozaron del voto activo y pasivo; esto es, podían participar en su calidad de electores como de elegibles en la constitución del poder deliberativo como del poder ejecutor.

No obstante, entre 1886 y 1890 se restringió la participación de los extranjeros en un doble sentido. En 1886 la ley orgánica prohibió explícitamente que un extranjero ocupara el cargo de intendente; y la Constitución de 1890 les quitó el voto activo y pasivo. La supresión de la representación de los extranjeros en el espacio municipal -el único ámbito de participación formal que tenían en el aparato estatal- provocó importantes conflictos en el interior de la provincia, fundamentalmente en el área de colonias agrícolas¹³². Finalmente, la ley orgánica

¹³⁰ "Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1890" y Ley Orgánica Municipal de 1890, en Historia de las instituciones..., Op.cit.

¹³¹ La prescripción del voto calificado se reprodujo en las leyes orgánicas subsiguientes: la de 1883, la de 1886, la de 1890 y la de 1900 que se mantuvo vigente hasta 1927.

¹³² Véase al respecto el clásico trabajo de Ezequiel Gallo, Colonos en armas. Las revoluciones

dictada en 1900 les devolvió a los extranjeros el derecho al voto en el órgano municipal y con él una tradición que en Santa Fe había arraigado fuertemente.

A partir del año 1900, el régimen municipal santafecino permaneció sin modificaciones -pese al intento realizado en 1921¹³³- hasta la reforma de 1927. Esto significó que en la provincia en este período sólo hubo municipalidades en aquellas localidades que superaron los 8000 habitantes, con un intendente nombrado por el gobierno provincial y un concejo deliberante elegido a través del voto calificado. Lo que sí se modificó más tempranamente fue el régimen de Comisiones de Fomento. En 1913 dichas comisiones pasaron a ser electivas -dejando de ser nombradas por el PE provincial- bajo el sistema de sufragio universal para los ciudadanos, manteniéndose el voto calificado para los extranjeros.

Recapitulando, entonces, las características de los regímenes municipales descriptos aquí, se puede afirmar que pese a las diferencias que separan al régimen bonaerense del santafecino en orden a la jurisdicción territorial y al sistema de representación, existen también elementos comunes derivados de la fuerte presencia que en la esfera jurídica tiene el modelo naturalista de municipio. Esto es lo que explica la gran similitud que existe en la legislación municipal de las distintas provincias, pese al *vacío normativo* dejado por la Constitución Nacional respecto a los regímenes municipales. Las constituciones provinciales y sus respectivas leyes orgánicas coincidieron en la necesidad de separar la esfera política y la esfera administrativa, en establecer una noción de autonomía municipal asociada al concepto de administración y en prescribir una representación que a través del voto calificado privilegiara al vecino o contribuyente por encima de la categoría de ciudadano.

En este marco, es pertinente volver sobre la noción de "modelo municipal" ya trabajada. Es evidente que el ideario municipal cristalizado jurídicamente es tributario del modelo francés que tanta influencia ejerció en el régimen español y luego en los países latinoamericanos. No obstante, dicho modelo se articuló en algunos puntos con la tradición municipalista española de origen colonial. Es básicamente en el régimen de representación donde se advierten los vínculos señalados.

La recuperación de un origen natural del municipio fue funcional a un régimen representativo basado en la noción de vecino. El vecino de la legislación moderna mantuvo, en

radicales en la provincia de Santa Fe (1893), Buenos Aires, ITDT, 1977.

¹³³ En 1921 se convocó y reunió una Convención Constituyente en la provincia de Santa Fe en la que el Partido Demócrata Progresista intentó imponer parte de su plataforma respecto al régimen municipal. Dicha convención, y con ella la reforma constitucional, fracasó por los conflictos generados entre los dos partidos mayoritarios de la provincia.

gran parte, los rasgos de la vecindad hispánica. Era un "afincado" en el sentido de que cualquier nativo o extranjero con residencia en el lugar estaba representado en el órgano municipal y era un "arraigado" en tanto se lo identificaba al contribuyente y, a través de él, a la propiedad o renta anual de impuestos. Naturalmente que la condición de "casado" exigida en el antiguo régimen, dejó de tener vigencia en la segunda mitad del siglo pasado. Y esto quizás marca la gran diferencia que separa la vecindad colonial del concepto de vecino que se impone con el municipalismo moderno. La condición de casado indicaba el carácter grupal de esa representación, tan típica de antiguo régimen; mientras que la que se impone en esta etapa es ya una representación que transita hacia el privilegio del individuo. De cualquier manera, se trata de una representación individual bastante *sui-generis*.

La presencia del voto calificado a nivel municipal -inexistente en el orden nacional y provincial en nuestro país- no reunía los mismos rasgos que el típico voto calificado europeo. Mientras que este último remitía a una noción de ciudadanía moderna de representación individual, el voto calificado a nivel local no emanaba del concepto de ciudadano, sino del de vecino con todas las connotaciones de representación grupal que mantuvo aún en este período. En este marco, la representación municipal quedó a caballo de dos mundos: del mundo antiguo en el que predominaba un tipo de representación orgánica, natural y grupal y el mundo moderno en el que predomina una representación individual. Vicente Fidel López ya lo había enunciado claramente: la representación local nada tenía que ver con el pensamiento democrático.

Desde esta perspectiva, el modelo francés y la recuperación de la vecindad hispánica fueron elementos compatibles en la fundación del municipalismo moderno en Argentina. Municipalismo que se institucionalizó concomitantemente con el estado nación y con la gran transformación social a la que asistió nuestro país en esta etapa.

CAPITULO IV

MUNICIPIO Y ACTORES POLITICOS

Hasta aquí, la fórmula prescriptiva de un municipio a-político parece haber triunfado. En el debate de ideas y en la letra jurídica es evidente que hacia finales de siglo se había consolidado este ideario municipalista. ¿Pero qué sucedía en otros ámbitos? ¿Era ésta una fórmula sólo cristalizada en la ley, o pudo emigrar del campo jurídico al de la opinión pública, al debate estrictamente político, a las prácticas de los actores locales concretos? Sobre estos itinerarios nos centraremos en estos dos últimos capítulos.

La identificación del órgano municipal con cada uno de los elementos aquí desarrollados se convirtió en una especie de "sentido común" en la opinión pública de la época. La prensa, por ejemplo, fue uno de los principales difusores de este modelo prescripto en la ley. Los debates que sobre régimen municipal aparecieron en los periódicos -tanto en la prensa nacional como local e incluso en la prensa de origen extranjero- remitían a los argumentos ya tantas veces esgrimidos. Aún en los casos en que dicho modelo era cuestionado en alguno de sus aspectos, parecía existir un consenso muy arraigado en torno a las nociones que desde la mitad del siglo pasado se venían elaborando sobre régimen municipal.

Las investigaciones que en este sentido han realizado Emma Cibotti para el municipio de Buenos Aires y Alicia Mejías para el caso de Rosario, ambos ubicados en las últimas décadas del siglo XIX, nos exime de describir parte del itinerario que realiza este ideario, cuya traducción en la prensa y en la práctica concreta de los actores aparece explicitada -en perspectivas de análisis diversas- en los trabajos citados¹³⁴. Por esta razón, nos centraremos en la redefinición de este debate y de estas prácticas en las dos primeras décadas del siglo XX.

La intención no es buscar cómo y dónde se reprodujeron linealmente las nociones

¹³⁴ Véase de Ema Cibotti su tesis de maestría "1880-1890: Una década de prensa italiana en Buenos Aires. Liderazgo y trayectoria pública de sus principales hombres", Flacso, 1995, y muy especialmente su trabajo sobre "Sufragio, prensa y opinión pública: las elecciones municipales de 1883 en Buenos Aires", en Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX, Antonio Annino (coord), op.cit. De Alicia Mejías, su tesis de maestría "Génesis, desarrollo y comportamiento de una elite de notables-dirigentes. Rosario 1860-1890", Flacso, Buenos Aires, 1995. Se destacan también los trabajos realizados por Carina Silverstein, especialmente -por su vinculación temática-: "Administración o Política: los italianos en Rosario", en Estudios Migratorios Latinoamericanos, CEMLA, año 2, n° 6-7, 1987. Para el caso de las colonias rurales de la provincia véase de Marta Bonaudo, Silvia Cranoglinio y Elida Sonzogni: "Discusión en torno a la participación política de los colonos santafecinos. Esperanza y San

recogidas del campo jurídico, sino encontrar los intersticios en los que dichas nociones penetraron para ser resignificadas en sus más diversos sentidos. Es ilustrativo observar de qué manera en cada ciudad, en cada período, en cada grupo político, en cada asociación étnica, en cada corporación, se utilizó concretamente la fórmula de un municipio a-político. Los trabajos ya citados de Cibotti y Mejías demuestran, en una perspectiva comparada, cómo dicha fórmula fue tomada y resignificada por diferentes grupos en los dos municipios citados. Las contradicciones que aparecen, entonces, entre fórmulas prescriptivas y prácticas políticas, entre grupos y facciones en el campo político local, entre un discurso de propaganda política y la gestión pública municipal, son manifestaciones de algunos de los innumerables conflictos que se suceden en el escenario político nacional desde fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX.

Conflictos que, por otro lado, se dan en el marco de una sociedad que presenta para este período una imagen profundamente transformada respecto a décadas anteriores. La llegada de elevadísimos caudales inmigratorios, la mayor diferenciación sectorial producto del crecimiento económico y de la creciente complejidad del aparato productivo, los antagonismos surgidos por la desigual distribución derivada de dicho crecimiento, son algunos de los elementos que se deben tener en cuenta para analizar los altos niveles de conflictividad social que surgen en la primera década del siglo y que se prolongan en la década posterior.

Por otro lado, la conflictividad social se cruza en este período con otro tipo de antagonismos, específicamente políticos. A la demanda de una distribución más equitativa de los bienes producidos en el mercado económico, se suma la de una distribución más igualitaria de los recursos de poder en el *mercado político*. La fortaleza que muestra el régimen político en 1880, comienza a debilitarse con la primera crisis fuerte que sufre en 1890 y mucho más aún a comienzos de siglo. A las contestaciones que desde diversos sectores de la oposición exigen la apertura del régimen, se le suma la fragmentación en el interior de la propia clase dirigente. En el contexto de esta división interoligárquica que refleja el carácter faccional de la práctica política desarrollada hasta el momento, surgen nuevos protagonistas en escena: los partidos políticos.

La Unión Cívica Radical y el Partido Socialista en la década del '90, se constituyeron en partidos con voluntad de mayor organicidad y alcance territorial más amplio que las facciones oligárquicas, y adquirieron un carácter "anti-régimen" que se afianzó a principios de siglo. La

Carlos 1856-1884", en Estudios Migratorios Latinoamericanos, CEMLA, año 2, n°9, 1988.

Liga del Sur primero, y el Partido Demócrata Progresista después, fueron el intento de convertir al heterogéneo grupo dirigente en un partido político conservador moderno.

La discusión por la apertura del régimen en su aspecto más crucial -el sistema electoral- que se dió en ocasión de la sanción de la ley Sáenz Peña¹³⁵, colocó a los partidos en el centro del escenario político. Sus debates y prácticas discursivas en torno a las estrategias de transformación de dicho régimen se convirtieron en el eje de una polémica que trascendió el marco de las organizaciones partidarias y de su foro privilegiado -el parlamento- para instalarse en el seno de la opinión pública.

En este contexto, tal como señalábamos en los capítulos precedentes, comenzó a rediscutirse el rol de los municipios dentro del sistema político, pero asociado fundamentalmente al problema de la democratización del régimen. La ocasión permitió, al mismo tiempo, rediscutir otras cuestiones tales como la definición del ente municipal, la distribución de funciones en el marco de las transformaciones del nuevo siglo y las atribuciones que en este sentido debían asumir los gobiernos locales. A continuación desarrollaremos parte de este debate, centrándonos básicamente en la doble tendencia -la de la continuidad y la del cambio- que expresan los argumentos vertidos por los partidos políticos en el parlamento nacional y en el de la provincia de Santa Fe respecto a la cuestión municipal¹³⁶.

¹³⁵ - La ley Sáenz Peña (Nº 8871) sancionada el 10 de febrero de 1912, entre sus modificaciones más importantes a la anterior ley electoral figuran el establecimiento del voto secreto, obligatorio y con representación de las minorías a través del mecanismo de lista incompleta.

¹³⁶ Para la elaboración de este capítulo se analizaron, fundamentalmente, todos los debates parlamentarios a nivel nacional y provincial que entre 1900 y 1920 tuvieron como eje de discusión la problemática municipal:

-Proyecto de ley Argerich, Diario de sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1901, tomo 2, pg.107-184/334-374.

-Proyecto de reorganización de la Municipalidad de la Capital Federal presentado por el dip. Naón, Diario de sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1905, tomo 1, pg.157-169.

-Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica Municipal de la Capital Federal presentado por el Partido Socialista, Diario de Sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1913, tomo 3, pg.257-267.

-Designación en reemplazo del Concejo Deliberante de la Capital Federal, Diario de Sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1915, tomo 2, pg.521-543/561-598/609-637.

-Interpelación por el dip. Dickmann al ministro del interior Dr. Miguel Ortiz, Diario de sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1915, tomo 4, pg.13-127.

-Proyecto de Ley Orgánica Municipal para la Capital Federal presentada por el dip. Molina, Diario de sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1916, tomo 1, pg.833-839.

-Proyecto de Ley Orgánica Municipal para la Capital Federal presentado por el Dip. Correa, Diario de Sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1916, tomo 2, pg.1279-1291.

-Se expide la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre los proyectos de Ley Orgánica Municipal de la Capital, Diario de sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1916, tomo 3, pg.2481-2531/2547-2579.

-Modificaciones del proyecto de Ley Orgánica Municipal de la Capital, Diario de sesiones, **Cámara**

La concepción sobre el municipio.

Al iniciarse el nuevo siglo, parece no haber quedado zanjada la vieja discusión alrededor del status jurídico-político del municipio. Por el contrario, la misma adquiere ribetes filosóficos, en tanto el eje pasa por definir si éste, por un lado, constituye un órgano *dentro* del Estado o algo *diferente* al estado, y por otro, si dicho status se funda en el derecho natural o el derecho positivo. Alrededor de estas cuestiones, los diferentes partidos sentaron posiciones encontradas, que en muchas ocasiones difieren -dentro de cada partido- según el problema en el que se centre el debate.

Nacional de Diputados, año 1917, tomo 3, pg.187-199.

-Proyecto de ley sobre Régimen Municipal de las provincias, Diario de Sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**, año 1917, tomo 4, pg.373-375.

-Reorganización de la ley sobre Comisiones de Fomento, Diario de sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1907, pg. 123-128.

-Discusión por un conflicto en la municipalidad de Rosario, Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1909, pg.5-30.

-Proyecto sobre Comisiones de Fomento, Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1910, pg.157-263.

-Ley sobre Comisiones de Fomento, Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1912, pg.79-91; año 1913, pg.263-287.

-Ley sobre creación de la Dirección General de Caminos, Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1913, pg.219-234.

-Proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1914, pg.444-508.

-Proyecto modificando la ley 1780 sobre Comisiones de Fomento y proyecto modificando la ley 1053 sobre elecciones comunales, Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1918, pg.22-28.

-Proyecto de ley sobre Comisiones de Fomento, Diario de Sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1906, pg.1-16.

-Pedido de Reforma Constitucional por la Liga del Sur, Diario de sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1909.

-Ley sobre Comisiones de Fomento, Diario de Sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1913, pg.42-65.

-Interpelación del senador Constanti, Diario de Sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1913, pg.119-149.

-Interpelación del senador Thedy, Diario de sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1913, pg. 205-225.

-Ley sobre agencias comunales de colocaciones, Diario de sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1914.

-Proyecto de reforma de Ley Orgánica de Municipalidades, Diario de Sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1914.

-Justicia de Paz electiva, Diario de sesiones, **Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe**, año 1916, pg.109-118.

En este sentido, la tradicional línea de argumentación que basada en el derecho natural consideraba al municipio un órgano diferente del estado por el tipo de funciones naturales que le eran propias y, al mismo tiempo, como la célula básica y origen de toda organización estatal, siguió impregnando fuertemente el debate. Se vuelve a rescatar la vieja noción de que "el municipio no ha sido creado por la ley, sino establecido por la naturaleza misma de las cosas, de modo que tiene una razón de ser superior y anterior a toda legislación positiva"¹³⁷.

Esta idea es sustentada no sólo por los sectores dirigentes tradicionales de corte conservador, cuyo planteo es que la comuna "no es sino el resultado institucional de la ley natural de asociación a que obedece el hombre como obedecen numerosas otras clases de seres de la escala zoológica..."¹³⁸, sino que también forma parte de la argumentación de otros partidos de reciente formación. Tanto el Partido Demócrata Progresista, como el Partido Socialista o la Unión Cívica Radical, en muchas ocasiones -explícita o implícitamente- hacen suya esta noción "naturalista" del municipio. En general, la asumen cuando se trata de defender la autonomía y descentralización municipal, recurriendo en algunas oportunidades a una vía de legitimación histórica. En ella, el derecho natural -que garantizaría la autonomía de las comunas por ser éstas órganos anteriores y diferentes del estado- se afirmaría en el caso argentino en la trayectoria que tuvieron los cabildos a partir de 1810. Los ayuntamientos son visualizados en esta interpretación como garantes de la cohesión y representación de los pueblos, antes de la existencia de un verdadero estado. Los cabildos pos-revolucionarios son considerados incuestionablemente por los diferentes partidos, como la célula básica sobre la que se construyó el estado argentino, y la confirmación de que existe un derecho natural anterior que debe ser respetado a la hora de legislar sobre el régimen municipal.

Sin embargo, esta posición que identifica derecho municipal con derecho natural, aparece cuestionada cuando se trata de debatir problemas puntuales del municipio. Lo paradójico es que dicho cuestionamiento proviene de los mismos grupos o sectores que, en otras oportunidades, la defendieron férreamente. Así, por ejemplo, los mismos sectores dirigentes tradicionales niegan en algunos casos la diferenciación entre comuna y estado y entre derecho natural y derecho positivo, afirmando que es el segundo el que rige la organización de los municipios. O bien se intenta conciliar ambas posturas planteando que "la libertad municipal, siendo un derecho natural, tiene su forma en la ley" y que dicha ley la dicta "el cuerpo

¹³⁷ Diario La Nación, del 22 de junio de 1882.

¹³⁸ Dip. Cantón. Debate del proyecto Argerich, Diario de Sesiones, **Cámara Nacional de Diputados**,

legislativo creado por la sociedad para gobernarla y dictarle todas las leyes que crea convenientes"¹³⁹.

Del mismo modo, los radicales afirman -en el debate de algunos proyectos puntuales- que la centralización del poder y, en consecuencia, la redefinición del municipio, son hechos inevitables en la sociedad contemporánea, donde la tendencia moderna dentro de la teoría política es la centralización político-institucional¹⁴⁰. Se desdican de esta forma de lo sustentado en otros debates donde defienden la autonomía y descentralización fundadas en el derecho natural, y de lo que proponen incluso en su plataforma partidaria¹⁴¹.

Esta tensión, cuyos soportes teóricos nos remiten a los dos modelos descriptos en la primera parte de este trabajo -el modelo clásico y el ius-naturalista-, en el debate interno al sistema político no puede ser definida en función de posturas homogéneas y permanentes por parte de cada actor analizado. Por el contrario, lo que caracteriza la discusión en este período, es el entrecruzamiento de posturas diferentes provenientes de distintos discursos filosóficos y políticos, que los partidos asumen alternativamente según el problema concreto y puntual que se esté discutiendo. Así, por momentos, un mismo sector defiende la concepción de un municipio basado en el derecho natural, y en otros asume la visión de un municipio cuyo ordenamiento depende de lo que legisle arbitrariamente el Estado. Esta alternancia se observa, por ejemplo, en el modo en que los partidos recurren a los autores trabajados en el segundo capítulo, resignificando sus ideas según el argumento que esté en juego en el debate. Autores como Alberdi o Vicente Fidel López se convierten en paradigmas recurrentes del debate político de la época, con la peculiaridad de que sus argumentos son citados por posturas contrapuestas. Lo mismo sucede con autores que expresan nuevas ideas en torno al municipio, como Posada o Rowe, que son presentados como autoridades en el tema cuando se trata de definir el status jurídico-político del municipio.

La dificultad que se presenta para evaluar conjuntamente las posturas y discusiones en el

año 1901, tomo 2, pg.174.

¹³⁹ Joaquín V. González, *Diario de Sesiones, Cámara Nacional de Diputados*, Idem, pg.341.

¹⁴⁰ Véase la discusión del proyecto sobre "Dirección General de Caminos" en *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe*, año 1913, y discusión del proyecto de reforma de la ley sobre Comisiones de Fomento, en *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe*, años 1912 y 1913.

¹⁴¹ La demanda de autonomía municipal es un elemento que aparece desde los primeros programas elaborados por el partido en la década del '90, y está presente no sólo en la plataforma partidaria a nivel nacional, sino también en la de la provincia de Santa Fe. Esta última dice al respecto: "Régimen municipal amplio. Creación de comunas electivas en todos los pueblos, villas y colonias, para la *administración autónoma* de sus intereses locales". Extraído del diario *La Capital* de Rosario,

interior del sistema político, derivan en gran parte, de las características de nuestros partidos. Partidos que no se definen básicamente en el campo ideológico con modelos de organización societal que los diferencien y enfrenten en un debate de ideas. Los enfrentamientos son más el producto de posicionamientos coyunturales frente a problemas puntuales que se derivan de la realidad política. Al mismo tiempo, la heterogeneidad interna de cada uno de los partidos hace difícil conciliar imágenes homogéneas y opiniones consensuadas respecto a ciertos problemas. En este sentido, se puede afirmar que en el caso del P.D.P. y del P.S., las posiciones asumidas en relación al problema municipal y específicamente a una concepción de municipio, son más homogéneas que en el caso de los radicales o "conservadores". Los primeros, mantienen una visión más cercana y coherente con el modelo clásico o naturalista -aunque, como veremos luego, resignificadas en ambos de manera diferente-, mientras que los segundos transitan por diversas líneas argumentativas, muchas veces contradictorias entre sí.

De cualquier manera, es preciso señalar -luego de advertir la heterogeneidad de opiniones- que a la hora de definir el status jurídico-político del municipio, existe un predominio en todo el debate de aquellos elementos que en el siglo anterior fueron definiendo -tanto en el ámbito de las ideas como en el institucional- el modelo basado en la distinción entre municipio y estado. Lo que domina es la idea de que ambas instancias pertenecen a esferas del derecho, a lógicas de funcionamiento y a espacios de poder absolutamente diferentes. De manera que, si bien no se puede afirmar que en las dos primeras décadas del siglo XX se admita monolíticamente el ideario municipal hegemónico en el siglo XIX, sí se puede decir que los pensadores encargados de elaborarlo siguen siendo el criterio de autoridad a los que remiten permanentemente los actores políticos. La definición generalizada de que el status jurídico del municipio está más cerca del derecho natural que del derecho positivo y, en consecuencia, del derecho privado que del derecho público, constituye aún un postulado demasiado fuerte en el interior del sistema político argentino.

Atribuciones del régimen municipal.

De lo dicho anteriormente se deriva que la vieja consigna que deslinda la esfera política de la esfera administrativa en el ámbito local es, nuevamente, uno de los elementos más

"Programa Radical", 29/4/1912.

debatidos en el foro parlamentario. Al mismo tiempo que en esta etapa se va afianzando en el discurso jurídico la necesidad de distinguir ambas dimensiones -a pesar de las nuevas ideas que comienzan a circular en nuestro país-, los partidos políticos coinciden -más allá de las diferencias que los enfrentan respecto al problema municipal- en que si municipio y estado son dos cosas diferentes, dicha diferencia radica justamente en que el primero es un ente administrativo y el segundo la entidad política por antonomasia.

Llama la atención que desde el Partido Socialista se asegure en 1913 -parafraseando textualmente a Alberdi- que "como una garantía del recto ejercicio de la soberanía popular en el Poder Ejecutivo la ciencia ha subdividido este poder en *político* y *administrativo*, entregando el primero como más general, más arduo y comprensivo, al gobierno o poder ejecutivo propiamente dicho y el segundo, a los cabildos o representaciones departamentales..."¹⁴². Coincide, de esta manera, con algunos representantes del Partido Radical que afirman en 1916 que "*la comuna es una sociedad económica, no es una sociedad política...* son los elementos económicos los que deben predominar y no los elementos políticos"¹⁴³; o con el Partido Demócrata Progresista que, siguiendo la tradición de su líder, Lisandro de la Torre, es el más férreo defensor de que "en la comuna *no se ejercitan actos políticos sino administrativos...*es el gobierno local el que no trasciende al orden político, que se mantiene dentro del orden administrativo puramente..."¹⁴⁴.

No obstante, en esta coincidencia discursiva en torno a cuál *debe ser* la índole de atribuciones de los municipios, no todos están diciendo lo mismo. Precisamente, la ambigüedad que la misma fórmula encierra cuando se afirma que el municipio es un ente administrativo, se expresa en el momento mismo en que ésta se pone a prueba en la práctica política concreta. Los partidos, sin cuestionar el ideario hegemónico, interpretan y utilizan las nociones de dicho ideario según el sentido que puedan adquirir en la discusión de problemas concretos que presentan los municipios.

El Partido Socialista, por ejemplo, defiende la consigna de un municipio administrativo para fundamentar la necesidad de su autonomía. Consideran que ésta se encuentra establecida sólo en la letra, enfrentándose a un poder nacional y provincial crecientemente centralizado.

¹⁴² Dip. Bravo, Proyecto de reforma a la Ley Orgánica Municipal presentado por el P.S. en 1913, Diario de Sesiones, Cámara Nacional de Diputados, Op.Cit, pg.260.

¹⁴³ Dip. Frugoni Zabala, Se expide la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre los proyectos de Ley Orgánica Municipal, Diario de Sesiones, Cámara Nacional de Diputados, Op.Cit, pg.2509.

¹⁴⁴ Dip. Mattos, Discusión sobre Ley de Comisiones de Fomento, Diario de sesiones, Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, op.cit., pg.283.

Esta autonomía es pensada por los socialistas en términos de devolver el carácter popularmente electivo al municipio -refiriéndose al caso de Capital Federal que fue intervenido por el poder central en reiteradas oportunidades-, y en términos de la función social que debe cumplir como "administrador de los intereses públicos" y como "distribuidor de los servicios sociales"¹⁴⁵. En este sentido, el contenido que le da el partido al concepto de administración, aparece siempre asociado a la posibilidad de que a través de la gestión municipal se abaraten los consumos mediante la municipalización de los suministros y el aumento de sus propias rentas, en competencia con el capital privado. La propuesta socialista -que a su vez figura en el programa mínimo del partido- es que la autonomía administrativa debe permitir municipalizar los servicios públicos y determinadas áreas vinculadas al consumo. Por ejemplo, la municipalidad debería hacerse cargo de los trabajos y la producción en ramos como la agricultura, imprenta, carpintería, sastrería, alimentación, a fin de abaratar los artículos de primera necesidad. Se reivindica, así, dentro de la atribución administrativa, el desempeño de funciones más amplias por parte del municipio de las que viene cumpliendo a principios de siglo. La tendencia centralizadora le ha ido quitando a las instituciones locales de las provincias y de Capital Federal, dependencias que les eran propias para pasarlas a la administración central de los estados provinciales o del estado nacional. La lógica que en este sentido sigue el argumento socialista es que si la esencia de todo gobierno municipal es ser un ente administrativo, por lo menos que cumpla con las tradicionales funciones asignadas a esta esfera, ya prescriptas por Alberdi. Esto es, que cumpla con la función de policía, con el gobierno de las escuelas, con las necesidades surgidas a la luz del progreso como administrar aguas corrientes y cloacas o el alumbrado público.

El partido sintetiza estas cuestiones en un proyecto presentado por el diputado Bravo sobre régimen municipal en las provincias en 1917, intentando a través de él resolver el vacío normativo dejado por la Constitución Nacional y homogeneizar en ciertas pautas organizativas el régimen municipal en todas las provincias¹⁴⁶. Entre ellas, las que aluden al punto que estamos tratando, son las siguientes

Art.5: "Las leyes de organización municipal que dictan las provincias no podrán

¹⁴⁵ Dip. Bravo, Proyecto de reforma..., op.cit, pg.257.

¹⁴⁶- Durante todo el período trabajado, se presentan sólo dos proyectos de ley en el parlamento nacional para organizar los regímenes municipales en las provincias: el de la Liga del Sur en 1912 y el citado del Partido Socialista. En ninguno de los dos casos, es aprobado en el Parlamento. El resto de los proyectos, corresponde a la organización municipal de la Capital.

limitar a las comunas a que se refiere la presente, los siguientes derechos: fijar su propio presupuesto de gastos sin sujeción a otra autoridad; autonomía de su funcionamiento administrativo; renovación periódica de sus autoridades electivas; imponer contribuciones sobre la propiedad inmueble. Las comunas no podrán gravar con impuestos los artículos de consumo general y podrán gravar limitadamente o prohibir la fabricación, expendio y consumo de bebidas alcohólicas".

Art.6: "Las Municipalidades organizadas de acuerdo con esta ley tienen también derecho para administrar con autonomía sus propios bienes, celebrar contratos, federarse con otras entidades públicas para objeto de utilidad general; explotar directamente o por concesión los servicios públicos de alumbrado, agua, mercados, transporte de personas y de cosas y otros; tomar a su cargo la producción directa, la compra, la explotación para la venta de los artículos de consumo general"¹⁴⁷.

En este contexto, el sentido que asume para los socialistas la identificación del espacio municipal con la esfera administrativa remite a una propuesta de gestión local de carácter modernizante. La necesidad que plantean de un mayor grado de intervención del municipio en la sociedad local; intervención que a su vez aparece asociada a una *función social* capaz de proteger al sector más castigado de aquélla, se acerca bastante a las nuevas nociones que circulan en torno a la gestión municipal en el nuevo siglo.

En otra línea, aunque con muchos puntos de coincidencia, se encuentra el Partido Demócrata Progresista. Este partido es el que con mayor énfasis levanta la bandera de un municipio con atribuciones exclusivamente administrativas. Todas las posiciones al respecto van a reproducir el ideario latorrista y van a estar vinculadas con el espacio de origen de dicho partido. Surgido en 1908 con epicentro en el sur de la provincia de Santa Fe y especialmente en Rosario, cuando aún constituía la Liga del Sur, permanece atado a las primeras consignas de corte municipalista que le dieron origen. Entre ellas, figuran en su programa mínimo que los municipios y comunas se hagan cargo de la policía local, de la justicia de paz -que debía ser electiva-, del registro civil y de la enseñanza primaria, creando consejos escolares electivos en cada comuna¹⁴⁸.

En este marco, también hay un intento de ampliar el margen de gestión municipal desde el punto de vista funcional. Cercano a algunas propuestas del socialismo, el P.D.P. plantea la

¹⁴⁷ Proyecto del dip. Bravo sobre Régimen Municipal en las provincias, Diario de sesiones, Cámara Nacional de Diputados, op.cit., pg.373.

¹⁴⁸ El programa de la Liga del Sur fue extraído de: Enrique Tedhy, "Indole y propósitos de la Liga del Sur", en Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1910, tomo 1, pg.77.

intervención de las autoridades municipales en la distribución y producción de determinados artículos de consumo popular, y defiende la municipalización de los servicios públicos. A través de uno de sus voceros, el diario La Capital de Rosario, se puede observar el estado de opinión del partido al respecto:

"La municipalización de los servicios públicos es una de las teorías administrativas de mayor eficacia en la práctica. Los partidos políticos avanzados la sostienen trayendo ejemplos de positivos méritos como las entidades conservadoras inteligentes la adoptan al advertir sus beneficios. Pero no es a un artículo de plataforma electoral a la que nos referimos, sino a un plan de gobierno. En nuestro país no siempre es aceptada en los hechos debido al preconceito perjudicial que existe acerca de la capacidad técnica y moral de las autoridades. Sin embargo, en ningún momento se ha negado que municipalizadas las obras públicas, dirigidas con igual acierto y energía que las del negocio particular, se consultarían en proporción más elevada los intereses generales. Y es muy probable que si la teoría empezara a ensayarse en forma seria, con afán de llevarla al éxito, por las comunas de vida sencilla, como la del Rosario, no habría objeciones que la resistieran. Es esta ciudad la que debiera interpretarla en la acción, controlada directamente por el pueblo contribuyente, porque tenemos fe en sus resultados. La municipalización de los servicios públicos favorecería en primer lugar a la propia municipalidad, como organismo directriz, desde que la haría economizar gastos de corredores y empresarios, cuyas grandes ganancias, fácil es deducirlo se transformarían en nuevos servicios. No hay porque aceptar que la inteligencia y habilidad privadas sean superiores a las oficiales, ni que el control y el esfuerzo de una casa comercial cualquiera produzcan rendimientos imposibles de ser obtenidos por la comuna"¹⁴⁹.

En este caso, también se advierte la influencia de nuevas ideas sobre gestión municipal. Sin embargo, las diferencias con el Partido Socialista radican en los diversos sentidos que tienen sus propuestas. Mientras que para los socialistas el énfasis está puesto en la *función social* que debe cumplir el municipio en favor de los consumidores, en el P.D.P está puesto en el ahorro presupuestario, en la eficacia administrativa y en el control de los contribuyentes. Esto es, en el primer caso se busca abaratar costos para favorecer el bolsillo del sector más castigado, mientras que en el segundo se busca la mayor ganancia para el municipio y que ésta pueda ser invertida en rubros que favorezcan directamente a los mayores contribuyentes.

En el interior del radicalismo, no sólo no se presenta respecto a este problema una postura partidaria homogénea, sino que además el partido no muestra una gran preocupación por definir taxativamente las atribuciones municipales. Más preocupados por neutralizar la oposición política conservadora -quienes, a su vez, a partir de 1912 prácticamente no debaten la

¹⁴⁹ La Capital: "Los servicios públicos", 5/5/1915.

problemática municipal-, se limitan a opinar en base a proyectos o cuestiones planteadas por el Partido Socialista o el Partido Demócrata Progresista.

Si bien es cierto que desde los primeros programas partidarios elaborados en la década del '90, aparece formulada la autonomía municipal y su carácter administrativo, a partir de 1912, cuando el radicalismo se constituye en oficialismo en Santa Fe primero y en el orden nacional después, parecen coexistir dos tradiciones diferentes: la autonómica que retoma el ideario municipalista de Leandro N. Alem -más fiel al modelo clásico-, y la yrigoyenista, de carácter más centralista y en consecuencia con planteos diferentes respecto a las funciones que deben cumplir las comunas respecto al poder central¹⁵⁰. No es casual que cuando el radicalismo encarne justamente dicho poder central -tanto a nivel provincial como nacional- aparezcan voces en el parlamento que -contradiciéndose con lo planteado en la plataforma partidaria- citen a los nuevos publicistas como Posada o Rowe que cuestionan el carácter estrictamente administrativo de las comunas y en consecuencia su necesaria autonomía en el estado moderno. La defensa que en muchas ocasiones realizan -en el plano teórico- de la necesidad de centralizar determinados aspectos del poder político y administrativo, se correlaciona directamente con las políticas muchas veces implementadas por los gobiernos radicales en este período. Se destaca en este sentido, la oposición que presentan los radicales en la provincia de Santa Fe a la posibilidad de reformar la ley orgánica municipal con un intendente electivo¹⁵¹, o las permanentes intervenciones que realizan a las Comisiones de Fomento en la provincia, a pesar de que su régimen había pasado a ser electivo a partir de 1913. Lejos parecía quedar la tradición iniciada por Alem, más adecuada posiblemente al clima político del siglo XIX. Sus planteos, tal como afirma Persello en su trabajo ya citado, se enmarcaban en el cuestionamiento al régimen político vigente en el '80 identificado con gobiernos centralizadores que conculcaban las autonomías para ejercer una dominación oligárquica. Para Alem, la descentralización estaba básicamente vinculada al concepto de democracia. Cuando el radicalismo deja la oposición para convertirse en el oficialismo de un régimen renovado, la gestión de gobierno parece dominar

¹⁵⁰ No nos detenemos en la descripción de ambas tradiciones en el interior del radicalismo porque ya han sido trabajadas por Ana Virginia Persello en su trabajo sobre "Radicalismo y régimen autonómico" publicado en Estudios Sociales, año 2, n° 3, 2° semestre de 1992, pgs.73-85. Véase además respecto a la tradición autonómica en el radicalismo: Leandro N. Alem, Autonomismo y Centralismo, Buenos Aires, Raigal, 1954. Sobre el centralismo en Yrigoyen: Arturo Roig. Los Krausistas argentinos, México, ed. José M. Cajica, 1969; y Ana M. Mustapic, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en Desarrollo Económico, No.93, vol.24, abril-junio, 1984.

¹⁵¹- Aunque programáticamente no se opongan a la instauración de un intendente electivo, la obstrucción que en ese sentido presentan frente a los proyectos presentados por el P.D.P. puede ser leída como un modo de oposición.

sobre los principios. La centralización iniciada décadas atrás aparece como un dato irreversible y como herramienta de dominación política inevitable.

Municipio, representación y democracia.

En los capítulos anteriores planteábamos de qué manera la problemática municipal comenzó a asociarse a la crisis del régimen oligárquico y a la democratización del sistema político en las dos primeras décadas del siglo XX. En general, la idea que articulaba ambas cuestiones en el discurso de juristas y publicistas era que, en tanto los municipios siguieran ejerciendo funciones políticas -ajenas a su esencia- tales como controlar los procesos electorarios favoreciendo el surgimiento de caudillos locales, la posibilidad de una democracia fundada en partidos políticos orgánicos de alcance nacional sería remota. La preocupación fundamental era, por supuesto, democratizar las prácticas políticas a nivel nacional y provincial, para lo cual se necesitaban municipios a-políticos y neutrales en la lucha faccional.

Sin embargo, el hecho de que en los municipios estuviera vigente el voto calificado, excluyendo de este modo a grandes sectores de la población de la participación formal a nivel local, parece no haber constituido objeto de preocupación alguno para estos sujetos, excepto en contadas excepciones. Por el contrario, la lógica predominante era que el voto calificado representaba una de las llaves capaces de garantizar la a-politicidad de los municipios, y en consecuencia su neutralidad en el proceso político provincial y nacional.

Esta actitud, que por mirar al espacio nacional ignoraba la situación interna de los municipios, comenzó a revertirse en el debate estrictamente político suscitado en el foro parlamentario. Allí la democracia local y la democracia formal fueron visualizadas como las dos caras de un mismo problema. El Partido Socialista fue, en este sentido, el que con mayor frecuencia abrió el debate sobre este aspecto del problema asumiendo la postura más clara y consecuente.

El primer elemento que enfrentó a los diversos partidos políticos constituye, en verdad, un regreso al punto de partida. El interrogante en torno a si el municipio debía tener régimen electivo o no, tanto en el caso de Capital Federal como en el de las pequeñas comunas que no llegaban a ser consideradas municipalidades, remite al momento en el que los municipios no tenían acta de fundación institucional. Frente a esto, el P.D.P. y el P.S. coincidían en la necesidad de otorgar carácter electivo a toda comuna o villa, mientras que los conservadores y los radicales diferían de aquéllos. Estos últimos, si bien admitían el carácter electivo de las

municipalidades, sostenían que en el caso de las comunas debían superar un determinado número de habitantes y un monto de contribución al estado provincial pre-fijado por la ley orgánica¹⁵².

Para fundamentar las posiciones, algunos partidos apelaron al registro histórico como vía de legitimación, recreando el mito de los orígenes de la democracia argentina, ya aludido en el capítulo anterior. Es principalmente el socialismo el primero que apela a este recurso.

Frente a la opinión vertida por el sector conservador, cuyo vocero en este caso fue el diputado Vedia quien se preguntaba -en función del problema del régimen de la Capital Federal- si "...¿será que el régimen electivo, como yo empiezo a sospechar, está fracasado?, ¿será que no es posible seguir pensando en la convivencia, en esta enorme ciudad, de los altos poderes políticos de la nación con la municipalidad, tal como está constituido actualmente?, ¿será que aquellas frases que tantas veces hemos oído aplicadas al régimen municipal electivo de 'cuna de la libertad', 'escuela elemental de sufragio', estarían por sí mismas indicando que éste es el gobierno de los pueblos en general, de los municipios pequeños...?"¹⁵³, los socialistas contestaron con la recreación del mito. Un mito que se remontaba al cabildo abierto de 1810 y a la tradición electiva de estos organismos, cuya práctica habría dado origen a la democracia argentina y habría sentado el precedente indiscutible de que el régimen de gobierno de una ciudad debía tener carácter electivo. Sólo que no se preguntaban qué tipo de régimen electivo tenían, ni se especificaba de qué tipo de democracia hablaban.

Esta premisa que no aparecía cuestionada a nivel histórico, sí lo era para el presente en el que se hallaban inmersos. Ya no se trataba de discutir si debía ser electivo el régimen municipal, sino y fundamentalmente, qué tipo de representación debían tener.

El sufragio universal a nivel municipal apareció planteado por primera vez, con mayor potencial que en el pasado. Mientras que en el siglo XIX las facciones políticas acordaron en calificar el voto para nativos y extranjeros en las leyes orgánicas municipales -aunque, por supuesto, existieron voces marginales que plantearon lo contrario-, la crisis del régimen oligárquico y la demanda de ampliación del sufragio a nivel nacional alcanzaron también al

¹⁵²- La postura del radicalismo santafecino en la discusión de la ley sobre Comisiones de Fomento Electivas presentada por la Liga en 1912, era la de extender dicho régimen sólo a aquellos centros de población cuyo distrito excediera de 1.500 habitantes y no llegara al fijado por la constitución provincial santafecina para formar municipalidades. Por otro lado, exigían que el aporte anual de cada poblado al tesoro provincial fuera de por lo menos 10.000\$ de renta, quedando las poblaciones que no cubrieran estos requisitos regidas por la ley 1368 vigente hasta ese momento.

¹⁵³ Diputado Vedia. Discusión sobre el proyecto de designación de una Comisión en reemplazo del Concejo Deliberante de la Capital Federal, Diario de Sesiones, Cámara Nacional de Diputados, op.cit,

orden local.

Sin embargo, no todos aceptaban que dicha ampliación debiera darse a nivel municipal. Mientras los conservadores mantuvieron la posición asumida en el pasado, el P.D.P. coincidió con aquéllos en la necesidad del voto calificado para nativos y extranjeros. La argumentación era siempre la misma, reproduciéndose la lógica argumentativa que de La Torre ya había desarrollado en su Tesis Doctoral de 1888. Tanto a nivel nacional como en la provincia de Santa Fe, la Liga y luego el P.D.P. se encargaron de privilegiar a un actor en el ámbito local: el contribuyente. Aunque más tarde la defensa del voto calificado comenzó a resultar incómoda en un ambiente en plena "ebullición democrática", hasta ser finalmente aceptado el sufragio universal para los nativos -no así para extranjeros- en la plataforma partidaria de 1915, el P.D.P. nunca dejó de subordinar en el ámbito municipal la categoría de ciudadano a la de contribuyente. Aunque se resignaron a ampliar la base electoral, esta resignación no alcanzó para aceptar el desplazamiento del sector de mayores contribuyentes del control de la gestión municipal.

Los radicales, como siempre, expresaron divergencias internas al respecto. Mientras que uno de los principios de la plataforma partidaria era reformar el régimen municipal estableciendo el sufragio universal¹⁵⁴, existieron también diputados radicales que, como Frugoni Zabala, sostuvieron:

"...que las comunas, los concejos municipales no dictan leyes de ninguna naturaleza que se refieran al orden jurídico, al orden general de toda la nación. Todos sus habitantes reciben de la organización política las leyes de orden jurídico, y con sujeción a esas leyes organizan su propiedad y toda su actividad económica. Luego, no actúa en la comuna el ciudadano sino el vecino, con interés económico y administrativo exclusivamente, dentro de una esfera de acción y de legislación completamente distinta..."¹⁵⁵.

La U.C.R. no se privó de reproducir las posiciones que, en un extremo recuperaban la tradición discursiva más clásica y tradicional hasta aquellas que, en el otro extremo, se erigían en férreas defensoras de la democracia local. Estas divergencias internas que en el orden ideológico enfrentaron los miembros del partido oficial entre 1916 y 1930, son las que seguramente impidieron reformar más tempranamente el régimen representativo municipal. En

pg.523.

¹⁵⁴- El sufragio universal municipal es defendido por los diputados radicales en varias oportunidades, como por ejemplo, en la discusión sobre Comisiones de Fomento electivas en la provincia de Santa Fe, donde se enfrentaron a los diputados de la Liga del Sur, cuyo proyecto planteaba el sufragio calificado; o cuando presentaron en 1916 un proyecto de reforma a la Ley Orgánica Municipal de Capital Federal, donde defendieron la adopción del registro cívico nacional, pero con la exclusión de los analfabetos y de las mujeres.

la provincia de Santa Fe, por ejemplo, habiendo ganado el radicalismo en 1912, hubo que esperar hasta 1927 para que se reformara la ley orgánica municipal y con ella se estableciera el sufragio universal.

En una posición de mayor coherencia interna, el Partido Socialista en su programa mínimo encabezó las propuestas de reformas para los regímenes municipales con la ley de sufragio universal. En este caso, dicha universalidad comprendía no sólo a todos los inscriptos en el padrón nacional sino también a las mujeres. Se trataba de extender la "ciudadanía local" al sector femenino de la sociedad, pero excluyendo a los extranjeros no nacionalizados. El argumento utilizado por los socialistas para justificar dicha exclusión, es el que dio el diputado Bravo al preguntarse:

"...¿qué es preferible para el gobierno municipal, qué voten los extranjeros con plata, desvinculados del país, o que voten los extranjeros vinculados al país por su ciudadanía, aunque sean pobres?"¹⁵⁶.

Siguiendo con la tradicional política partidaria que bregaba por la naturalización masiva de los extranjeros para su inserción formal en el sistema político, aplicaron la misma lógica en el ámbito local. La representación a nivel municipal debía ser asimilada a la representación nacional y provincial, incluyendo a las mujeres. De este modo el privilegio lo tenía claramente la categoría de ciudadano por sobre la categoría de contribuyente.

La supremacía otorgada a la condición de ciudadano puede hacernos sugerir que el Partido Socialista comenzaba a evaluar la problemática municipal bajo criterios que se alejaban del modelo tradicional, basado en la distinción de lo político y administrativo y en el protagonismo del contribuyente. Si esto en parte es así, es preciso aclarar que la "ciudadanía local" quedaba mediatizada por otra noción: la de consumidor. La defensa que de la universalidad del voto comunal realizaron los socialistas, se hizo generalmente en "nombre de los consumidores", recurriendo al tradicional argumento de que si el municipio es un ente administrativo y en él pueden participar sólo los contribuyentes, se concluye que todos los consumidores son contribuyentes en tanto pagan impuestos indirectos o al consumo.

Desde esta perspectiva, el consumidor -posicionalidad que determinaría la representación local- es la contracara del contribuyente. Si bien estamos frente a un modo novedoso de resignificación del tradicional modelo de representación local, éste no cuestiona las

¹⁵⁵ Diputado Frugoni Zabala. Se expide la Comisión de Asuntos Constitucionales..., Op.cit, pg. 2509.

¹⁵⁶ Diputado Bravo. Debate sobre la designación de una Comisión en reemplazo del Concejo Deliberante de la Capital federal, Op.cit, pg.565.

bases del mismo, que es justamente la distinción entre política y administración. Al plantear el problema en estos términos, se sigue relegando el canal que en ese momento se considera estrictamente político representado por la condición de ciudadano. Aún en este caso, el canal participativo municipal mantiene la especificidad que le da la concepción a-politicista.

En síntesis, si bien los partidos políticos surgidos en oposición al régimen del '80 coincidieron en desestimar el voto calificado a nivel local -excepto el P.D.P. que sólo lo hace tardíamente y con dudosa convicción y algunas voces disidentes de radicales-, existieron matices en torno a cómo concibieron la universalidad del voto comunal. Sobre todo cuando se trataba de discutir si en dicha universalidad se incluía a los extranjeros, a las mujeres o a los analfabetos. No obstante, estos matices no deben ocultar la lógica instalada en todas las argumentaciones cuando se trata el problema. Esta sigue la línea clásica que considera al municipio como algo diferente al estado, y a los sujetos participantes en él como organismos asociados bajo intereses económico-sociales comunes -la contribución, el impuesto, la propiedad, la industria, el consumo- y no bajo intereses que excedan el mero marco de tipo corporativo.

El propio Partido Socialista, que presenta la postura más distanciada del modelo tradicional de institución local, afirma que "...no creemos nunca que la ciudad pueda estar administrada por vecinos, por honorables que sean, que no representen los intereses netamente marcados en el movimiento social de la ciudad, que no representen las manifestaciones de sus industrias, las manifestaciones de su comercio, las manifestaciones de los intereses de sus propietarios, las manifestaciones de los intereses de sus inquilinos, que no representen las tendencias netamente expresas ya, de la clase trabajadora..." ¹⁵⁷. Una visión que se acerca más a un tipo de representación corporativa -entendida ésta en términos grupales y funcionales- que a una representación individual, ciudadana y moderna.

¹⁵⁷ Diputado Bravo, Idem, pg.535.

CAPITULO V

MUNICIPIO Y PARTICIPACION: LAS PRACTICAS POLITICAS LOCALES. EL CASO DE ROSARIO ENTRE 1912 Y 1920.

La provincia de Santa Fe se insertó de un modo muy dinámico al proceso de transformación emprendido en todo el espacio del territorio nacional en la segunda mitad del siglo XIX. Constituyendo un engranaje fundamental dentro del modelo agroexportador, y erigiéndose en una de las regiones más beneficiadas por el proceso de colonización, participó activamente de todos los circuitos -económicos, sociales y políticos- que conformaron, para el ideario de la época, el "progreso indefinido".

Rosario, como ciudad portuaria -en un punto de intersección clave entre Buenos Aires y las ciudades de Córdoba y Santa Fe- se convirtió en un activo centro comercializador de la producción cerealera de la zona pampeana y en proveedor de los artículos de consumo para el área circundante. Tempranamente se instalaron algunos establecimientos fabriles y manufactureros de cierta importancia, que con un crecimiento acelerado acompañaron la aparición de entidades financieras, bancos, compañías de seguros y un conjunto nada desdeñable de profesionales independientes. Este crecimiento fue posible gracias a la continua radicación de inmigrantes europeos y migrantes de provincias vecinas, lo que provocó un asombroso aumento demográfico en esta etapa. Rosario decuplicó su población entre 1869 y 1914, pasando de ser una pequeña villa de 3000 habitantes en 1851 a una ciudad pujante y populosa de más de 220.000 habitantes en 1914¹⁵⁸.

El rápido crecimiento poblacional -que acompañó a su vez la proliferación de colonias en el centro de la provincia-, se dio en el marco de una creciente complejización del aparato productivo y de la estructura institucional. La aparición de nuevos actores sociales y la diferenciación de diversos sectores en la escena local fue la consecuencia inmediata de esta rápida transformación. Clivajes étnicos, sectoriales, políticos, corporativos, se cruzaron en una trama que le dio a la ciudad de Rosario ciertos rasgos peculiares respecto a otras ciudades del interior y que la diferenciaron, a su vez, de la Capital Federal.

Hacia 1900, el 57% de la población de Rosario en edad activa era extranjera¹⁵⁹. A diferencia de otras ciudades de origen colonial -como Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe- la

¹⁵⁸ Según los datos de los Censos Nacionales realizados en las fechas respectivas.

¹⁵⁹ Según el censo municipal de la ciudad de Rosario del año 1900.

elite rosarina -esto es, aquella que se ubicó en los resorts más dinámicos de la economía local- se constituyó a partir de la llegada de los extranjeros y con los extranjeros. Además, estos sectores inmigrantes se ubicaron en diversas actividades conformando, por un lado, los acrecentados sectores medios, y por otro lado, los heterogéneos sectores populares. Desde comerciantes al menudeo, pequeños talleristas o artesanos, cuentapropistas, empleados y dependientes, peones, changadores o jornaleros, todos compartían en gran parte este origen foráneo¹⁶⁰.

La importancia que asumió el elemento extranjero en este contexto, no estuvo dada solamente por su aspecto cuantitativo, sino también por los lugares que los "recién llegados" comenzaron a ocupar en la trama social y política, por el tipo de organizaciones que generaron y por la ingerencia y participación que tuvieron en el gobierno de la ciudad¹⁶¹.

Esta temática, ya ampliamente investigada por Alicia Mejías para el período 1860-1900, nos exime nuevamente de comentarios. Sólo pretendemos recuperar aquí algunas reflexiones que la autora realiza en sus trabajos, para luego articularlas a nuestras hipótesis elaboradas para la etapa que va de 1900 a 1920¹⁶².

¹⁶⁰ Sobre el tratamiento del tema de los sectores populares en Rosario, véase, entre otros: Ricardo Falcón, El mundo del trabajo urbano, (1890-1914), CEAL, Buenos Aires, 1986; del mismo autor, "Aspectos de la cultura del trabajo urbano, Buenos Aires y Rosario, 1860-1914", en Mundo urbano y cultura popular, Diego Armus (comp), Buenos Aires, Sudamericana, 1990. De Ricardo Falcón, Alicia Mejías y Agustina Prieto, "Un orden y una moral para Rosario. Una tentativa de disciplinamiento de los sectores populares en formación, 1870-1890", CURENA, Rosario, 1986. De Agustina Prieto "La cuestión de las condiciones materiales de vida de los sectores populares de Rosario entre 1870 y 1910 desde la perspectiva de la elite", mimeo, 1988; de la misma autora "Condiciones de vida en el barrio Refinería de Rosario: la vivienda de los trabajadores (1890-1914)", en Anuario, Escuela de Historia, n° 14, Rosario, UNR, 1989-1990.

¹⁶¹ Sobre inmigración y sociedades de extranjeros es indispensable la consulta de los trabajos realizados por Fernando Devoto. Destacamos, en este sentido, "Las sociedades italianas de ayuda mutua en Buenos Aires y Santa Fe. Ideas y problemas", en Studi Emigrazioni, año XXI, n° 75. Son muy importantes también, para el área de Rosario, las investigaciones de Carina Silverstein. Véase de la autora "Comerciantes, líderes y comunidad italiana en Rosario (1860-1890)" paper presentado en Latin American Studies Association, XV International Congress, Miami, 1989.

¹⁶² Véanse los siguientes trabajos de Alicia Mejías:

- "Formas de participación política de los extranjeros en Rosario (1870-1900)", Informe CONICET, Rosario, 1989.

- "Notas sobre la participación de los extranjeros en Rosario a comienzos de la década de 1870", ponencia presentada a las 'I Jornadas Inter-escuelas de Historia', La Plata, 1988.

- "Extranjeros y política en Rosario, (1870-1890)", ponencia presentada a las 'II Jornadas Inter-escuela de Historia', Rosario, 1989.

- "Municipio y práctica política. Rosario a finales del siglo XIX", seminario FLACSO, 1989.

- "Apuntes en torno a la relación de los extranjeros y la política en el ámbito municipal. El caso de la ciudad de Rosario", Seminario FLACSO, 1989.

- "Imágenes y proyectos para una ciudad que crece: Rosario 1860-1890", Ponencia presentada en las

En primer lugar, nos interesa subrayar el dato de que a partir de 1870 comenzaron a proliferar las asociaciones étnicas -especialmente el mutualismo- sobre la base de diversas colectividades, las cuales se inscribían en la corriente "asociacionista" que cubre el período. Dichas asociaciones, que reunían a un importante número de extranjeros de diversa extracción, tuvieron en esta etapa una gran ingerencia en el gobierno municipal. Esto fue posible gracias a que las leyes orgánicas municipales (excepto la de 1890, vigente hasta 1900) homologaron la condición de nativo y extranjero bajo la categoría de contribuyente.

En segundo lugar, queremos destacar la comprobación a la que arriba Mejías respecto a la penetración del elemento extranjero en la institución municipal y a la articulación que dicha penetración tuvo con el clivaje étnico y sectorial. En este sentido, lo que caracterizó a Rosario, fue que no tuvo una elite pre-existente a la llegada de los inmigrantes, con la suficiente fuerza o poder económico como para constituirse en una valla a la integración de los recién llegados en espacios de poder, como sucedió en otras ciudades. Por el contrario, la elite rosarina terminó de conformarse a partir de la llegada de los extranjeros y con los extranjeros. Por lo tanto, éstos no sólo participaron en calidad de electores en el municipio -siempre que reunieran las condiciones de tales-, sino también y principalmente como elegidos. Ocuparon importantes cargos, destacándose los de concejales e intendentes en repetidas oportunidades. De manera que la elite rosarina se nutrió en esta etapa básicamente del elemento extranjero, y el gobierno municipal constituyó su base de operaciones para lograr una inserción más aceptada en los resortes de la economía local.

El tercer punto a considerar es que la elite política en Rosario no sólo coincidió en este período con la elite comercial o burguesía local, sino que además, dicha coincidencia se reflejó en la constitución de los cuerpos directivos de las asociaciones (supuestamente a-políticas) más importantes de la ciudad: asociaciones comerciales como la Bolsa de Comercio o Asociación de Propietarios, mutuales étnicas o cosmopolitas, o clubes de gran prestigio como el Jockey Club.

Finalmente, nos queda por recuperar la visión que la elite local tuvo de la *actividad política* en las últimas tres décadas del siglo pasado. La noción de que "la política" era una actividad corrupta por su carácter faccioso y por la capacidad que tenía de movilizar al conjunto de habitantes que supuestamente debía estar "dedicado al trabajo", es la que parece predominar. Por otro lado, la elite concebía y justificaba su propia participación formal en el gobierno

municipal bajo el argumento que deslindaba la esfera política de la esfera administrativa. Ellos decían no estar involucrados en política; contrariamente a esto, declamaban su condición de apoliticidad por estar en un ámbito que nada tenía que ver con la "actividad política".

En este contexto, los canales de participación formal en el ámbito municipal entre 1870 y 1900 fueron en gran parte el corolario de estos elementos. Además de constituirse en arena de disputa de las facciones políticas dominantes en el espacio provincial, éstas aparecieron desde el inicio articuladas a las principales asociaciones y corporaciones de interés de la ciudad. Las fuertes relaciones de tipo clientelar que le permitieron a la elite rosarina manejar monopólicamente los hilos del poder local, se vinculaban a la íntima relación que existía entre las dirigencias de las asociaciones étnicas o mutuales, las corporaciones de interés y las facciones políticas. Esta especie de "fusión dirigencial" comenzó a transformarse hacia comienzos de siglo, cuando los partidos políticos de la oposición crecieron en la contestación al régimen político.

En la provincia de Santa Fe, y especialmente en Rosario, los nuevos aires políticos tuvieron amplia repercusión. Las revoluciones radicales perpetradas en 1893, 1895 y 1905, resquebrajaron el esquema de poder caracterizado por la lucha entre dos facciones, conformadas ambas por diversos grupos de la elite local y provincial respectivamente. La movilización generada por estas revueltas, la convocatoria a sectores más amplios de la población, y la participación efectiva de grupos que hasta ese momento habían quedado excluidos de la actividad política, transformaron el escenario político local.

Mientras los radicales iban adquiriendo un rol cada vez más protagónico en la provincia, surgió en 1908 un nuevo partido político: la Liga del Sur. Con epicentro en la ciudad de Rosario, nace como un partido de alcance regional, cuyas propuestas estaban directamente vinculadas a sectores comerciantes e industriales urbanos y a sectores terratenientes del sur de la provincia¹⁶³, quienes demandaban una mayor participación en el aparato estatal provincial, hegemonizado por los grupos del centro y norte de Santa Fe. En este marco, la constitución de la Liga se vinculó a la emergencia y movilización de nuevos sectores sociales surgidos a la luz de las transformaciones de la realidad socio-económica regional, la cual no encontraba su contrapartida en el marco institucional vigente¹⁶⁴.

¹⁶³ - Numerosos miembros de la Bolsa de Comercio y de la Sociedad Rural de Rosario, constituyen el núcleo principal de la dirigencia de la Liga.

¹⁶⁴ Sobre la Liga del Sur y la conformación posterior del P.D.P. véanse los siguientes trabajos:
-Marta Bonaudo y Cristina Godoy, "El proyecto de la Liga del Sur y el Partido Demócrata Progresista en la etapa de modernización del sistema político en la Argentina", Mimeo.

A partir de 1912, con la aplicación de la Ley Sáenz Peña, la Liga intentó expandir su radio de acción al resto del territorio nacional, buscando convertirse en un partido capaz de absorber a diferentes sectores del conservadurismo y constituirse en una alternativa política de corte moderno. Se formó así el Partido Demócrata Progresista en 1914, el cual no logró reunir a la totalidad de los sectores dirigentes tradicionales, especialmente a los de Buenos Aires, frustrándose en gran medida la posibilidad de convertirse en el "partido conservador moderno" de alcance nacional en el que estaban pensando los reformadores del Centenario. El P.D.P. siguió teniendo un fuerte tinte regionalista, y no logró disputar el triunfo de la U.C.R. a nivel nacional en 1916¹⁶⁵.

El triunfo radical en la provincia de Santa Fe en 1912 con la fórmula Menchaca-Caballero, fue producto del primer ensayo de aplicación de la ley Sáenz Peña. La Liga del Sur obtuvo el segundo lugar, quedando en el último peldaño la denominada Coalición, que no era más que la reunión de los viejos sectores dirigentes en franco retroceso¹⁶⁶. A partir de esta fecha, los reacomodamientos de estos sectores conservadores en los partidos mayoritarios estuvieron a la orden del día, como también lo estuvieron las fracturas y alianzas entre distintos sectores y líneas internas dentro de la U.C.R. y el P.D.P.

Es de destacar, que muchos de estos reacomodamientos, fracturas y alianzas estuvieron vinculadas al sesgo marcadamente "regionalista" que mantuvo la práctica política provincial. El viejo enfrentamiento entre el centro y norte de la provincia liderado por la ciudad de Santa Fe y el sur con epicentro en Rosario, lejos de estar superado, se agudizó entre 1900 y 1920. La pluralidad de intereses regionales buscó en las nuevas estructuras partidarias un canal de

-De Marta Bonaudo: "Los actores frente a la política: de la movilización social a la participación ciudadana (Santa Fe: 1890-1909)", en prensa, James Brennan y Ofelia Pianetto (comp), Washington, 1995.

-----: "Entre la movilización y los partidos. Continuidades y rupturas en la crítica coyuntura santafecina de 1912", en Melón, Julio y Pastoriza, Elisa (comps.), Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943. Biblos, 1995, en prensa.

-----: "Lisandro de la Torre: una perspectiva hacia la democratización", Rosario, 1990, ediciones Historias de Aquí a la Vuelta.

-De Carlos Malamud. "Partidos políticos y elecciones en Argentina: la Liga del Sur Santafecina (1908-1916)", mimeo gentileza del autor.

-----: "La política electoral de la Liga del Sur: 1908-1912", en Carlos Malamud (editor), Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930, vol. 2, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.

¹⁶⁵ Véase de Waldo Ansaldi. "Partidos, Estado y Sociedad en la Argentina Radical", en Cuadernos del CLAEH, No.50, 2da. serie, año 14, Montevideo, 1989/2, pg.45-70; y Natalio Botana, El Orden Conservador..., op.cit, Tercera parte: La reforma Política de 1912.

¹⁶⁶ El Partido Constitucional, también un desprendimiento de los tradicionales sectores dirigentes de la provincia, se abstuvo en las elecciones de 1912, autodisolviéndose en 1914.

expresión.

De manera que, las prácticas políticas desarrolladas en el ámbito estrictamente municipal en este período estuvieron cruzadas por esta nueva configuración político-partidaria a nivel provincial y por su carácter marcadamente regionalista. En este contexto, entonces, nos centraremos en los próximos puntos en dos aspectos particulares de la problemática municipal. En primer lugar, analizaremos la dinámica institucional entablada entre el poder municipal y el poder provincial para ver a través de un caso concreto cómo opera la cuestión de la centralización o descentralización del poder. Luego nos detendremos en el segundo aspecto: en los canales de participación que, desde el punto de vista formal, se expresaron en esta coyuntura a nivel local. El hecho de recortar este fragmento de la práctica política municipal emana de los rasgos particulares que asume el problema y de la posibilidad de articularlos con los elementos desarrollados en los capítulos anteriores. Consideramos que el hecho de detenernos en ambos aspectos nos hace posible arribar a algunas conclusiones provisorias en torno al itinerario que realizaron los argumentos esgrimidos en torno a un modelo de municipio, emigrando del campo de las ideas al campo jurídico y de allí a las prácticas políticas de los actores involucrados en un caso concreto.

La dinámica institucional: poder municipal y poder provincial

De acuerdo al marco jurídico descrito en el tercer capítulo, los actores institucionales¹⁶⁷ involucrados en la gestión municipal fueron básicamente el municipio, a través del Poder Ejecutivo y del Concejo Deliberante, y el estado provincial con su respectivo Poder Ejecutivo y Legislativo. Las atribuciones que se derivaban del marco legal establecían, en primera instancia, una diferencia esencial: el poder provincial era el encargado de "legislar" y, en consecuencia, de imponer una autoridad de carácter político -en tanto era el poder soberano y por ende revestido de *imperium*- mientras que los municipios eran simples *poderes delegados* de las provincias. Los concejos municipales no legislaban, sino que deliberaban; no dictaban normas legales, sino que sólo tenían la capacidad de dictar ordenanzas.

¹⁶⁷ Por actores institucionales entendemos que son aquellos que -desde una perspectiva específicamente política- asumen una determinada forma de organizar la autoridad y que en consecuencia cumplen funciones de dominación, dirección y administración política. Véase al respecto de Juan Carlos Portantiero. "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Teoría política en América Latina, Juan Vega (coord), México, Cide, 1983.

A estas diferencias de fondo, comunes a toda la legislación municipal argentina, se le agregaban las que específicamente emanaban de la constitución provincial. El hecho de que el Concejo Deliberante de cada municipio fuera elegido por el voto de los contribuyentes y que el intendente fuera designado por el Poder Ejecutivo provincial, fue quizás el punto más conflictivo derivado de la ley. Sobre todo después de 1912 cuando la configuración partidaria dibujó un mapa a nivel provincial que inevitablemente condujo a una situación institucional difícil. Nos centraremos, en este sentido, en la dinámica que involucró particularmente al municipio de Rosario con el poder provincial.

Recordamos que en 1912, el Poder Ejecutivo provincial estuvo en manos por primera vez de la U.C.R. y que el Poder Legislativo quedó distribuido entre los radicales como primera minoría, la Liga del Sur como segunda minoría y algunos sectores tradicionales del conservadurismo. A su vez, el municipio de Rosario a partir de 1909 tuvo en su Concejo Deliberante a la Liga y luego al P.D.P. como indiscutida mayoría, pero a un intendente nombrado por el poder central de la provincia que, a partir de 1912, perteneció al radicalismo.

En este contexto, las relaciones entre los diversos actores institucionales -encarnados por sujetos políticos de diversa extracción partidaria-, lejos de ser armónicas, se caracterizaron por las tensiones y conflictos permanentes. Tensiones vinculadas al debate en torno a las atribuciones y funciones que cada poder debía asumir, a las extralimitaciones del poder central o municipal respectivamente, y a los entretelones de la lucha facciosa que impregnó todo el período.

Uno de los principales problemas que en este período actuó como disparador del conflicto fue la distribución de recursos entre la provincia y los municipios. En este caso, lo que permanentemente estaba en discusión era la posibilidad que tenían las municipalidades o comunas de mantener su autonomía y sostener económicamente sus propias estructuras sin la intervención del estado provincial.

En este punto, la Liga del Sur proponía -en consonancia con su defensa de la autonomía administrativa del municipio- que la tributación dentro del ejido comunal le correspondía a éste, debiendo aportar al estado provincial sólo una ínfima parte de la recaudación, la cual sería proporcional a los recursos de cada comuna¹⁶⁸. Es preciso aclarar que la provincia -en el período analizado- aportaba sólo el 15 % de la tributación recaudada en concepto de contribución directa y patentes a las municipalidades.

¹⁶⁸ La Capital: "Los recursos de las comunas propiciado por la Liga del Sur", 10/3/1912.

Lo que la Liga reclamaba era que "hasta que se devuelvan a los municipios todos sus derechos", por lo menos el 25% de las sumas recaudadas por patentes y contribución directa dentro de su radio debían volver a los municipios, como también la totalidad del impuesto de abasto. Además exigían que se les eximiera del 10% para el fondo escolar mientras la educación estuviera dirigida y administrada por el gobierno provincial¹⁶⁹.

En las comisiones de fomento, la ley 1780 dictada en 1913, definía en su artículo 3° cuáles serían sus recursos y rentas, dándoles la atribución de confeccionar sus propios presupuestos y de invertir lo recaudado en su propia jurisdicción. Con respecto a lo recaudado en concepto de patentes y contribución directa, la ley establecía que el gobierno provincial entregaría a cada comisión de fomento el 5% de la recaudación. Esta cuestión provocó en el debate de la ley, la oposición de la Liga, que defendía un mínimo de un 20%; prevaleciendo finalmente la posición de los radicales que lo redujo a cinco¹⁷⁰.

El debate alrededor "del 15 % y del 5 %" para las municipalidades y comisiones de fomento respectivamente, se convirtió en esta coyuntura en una de las tantas banderas levantadas por la Liga en contra de la centralización administrativa del gobierno provincial, hegemonizado por los radicales. No sólo por considerar que el porcentaje debía ser más elevado, sino porque además existían permanentes denuncias de que las autoridades provinciales no pagaban debidamente las cifras correspondientes en tiempo y forma¹⁷¹. En muchos casos, la asignación de recursos respondía a criterios de índole política, desde el momento mismo en que el gobierno se manejaba selectivamente respecto a qué municipios les pagaba y a cuáles les adeudaba. El hecho de dejar de pagar durante más de tres años a determinadas comisiones de fomento -cuyos miembros eran opositores al oficialismo provincial-, y de adeudar a la municipalidad de Rosario -bastión del P.D.P.- el 15% de la recaudación, hace sospechar que la distribución de recursos quedaba frecuentemente subsumida a la lucha facciosa. Esta situación obligó a los municipios a contraer empréstitos con cierta frecuencia para poder resolver sus problemas económicos, los que quedaban garantizados por el gobierno provincial. Se produjo así un permanente endeudamiento comunal, que por lo general se resolvía con la intervención

¹⁶⁹ El 15% entregado por el gobierno provincial a la municipalidad de Rosario en concepto de patentes y contribución directa, significó para el año 1913, por ejemplo, 350.000\$, frente a los 5.182.451\$ que sumó la cifra total del Cálculo de Recursos para ese mismo año (llegando a representar casi el 7% de dicho presupuesto). Extraído de: "Cálculo de Recursos para el año 1913", en Digesto Municipal, año 1912, pg. 402-403.

¹⁷⁰ Véase "Ley de Comisiones de Fomento", Diario de Sesiones, **Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe**, año 1912, pg.82-84; y el debate de la ley citada.

¹⁷¹ Véase al respecto La Capital:18/10/1912; 18/4/1913; 17/6/1913; 1/8/1913; 27/3/1914; 29/1/1915;

del poder central.

En esta constante puja distributiva, cada sector luchaba por defender los intereses del organismo en el que estaba inserto, asumiendo al respecto un discurso justificatorio. No es casual que el P.D.P. asumiera la defensa de la autonomía y descentralización administrativa, y que el radicalismo, hegemónico en la provincia e impedido de penetrar el órgano deliberante del municipio más importante de la misma, se mostrara reticente y llevara adelante una política distributiva que distaba bastante de la descentralización que prescribía la plataforma partidaria. En la práctica concreta, los formulismos e interpelaciones proselitistas, se resignificaban según una lógica basada en el "pragmatismo" y en la maximización de beneficios, en favor del espacio de poder asignado a cada actor.

Por otro lado, los conflictos entre poder provincial y municipal se manifestaron también en la esfera específicamente política. En el escenario rural, pese a que a partir de 1913 se transfirió a mecanismos electivos la conformación de las comisiones de fomento -antes designadas por el P.E. provincial-, en la práctica lo que se dio fue una constante ingerencia del gobierno de la provincia, tergiversando en su aplicación lo prescripto en la ley 1780. Existieron numerosas denuncias hechas por las comunas en las que se ponían de manifiesto ciertos mecanismos utilizados por el gobierno provincial, como la disolución de comisiones de fomento popularmente elegidas, o la intromisión de empleados públicos -policías, jefes políticos, jueces de paz- en los actos electorales. En cada una de estas denuncias se reflejaba la dificultad que suponía aplicar la tan mentada autonomía municipal¹⁷².

En el municipio de Rosario, la puja distributiva de poder político entre provincia y municipio, tuvo como escenario fundamental la conflictiva relación que se dio a lo largo del período entre Intendente y Concejo Deliberante. El Concejo Deliberante de Rosario -en manos de la Liga y luego del P.D.P.- mantuvo a partir de 1912 una estrategia oposicional frente a casi todos los intendentes nombrados por el P.E. provincial. Esto, sumado a las fracturas internas producidas dentro del radicalismo -que también incidieron en la designación de intendentes-, provocó una suerte de inestabilidad en relación a dicho cargo. Para dar un ejemplo de dicha inestabilidad, en el año 1912 desde que asumió el gobierno radical en la provincia, se sucedieron en la ciudad de Rosario cuatro intendentes diferentes, de los cuales el cuarto debió renunciar a principios de 1913. Pese a la posición proclamada por la Liga del Sur de que el

23/6/1915; 1/7/1915; 5/7/1915; 9/2/1916; 14/5/1916; 13/8/1916; 12/12/1916; 23/11/1917.

¹⁷² Respecto a las denuncias señaladas, véanse los manifiestos de las diversas comunas en La Capital: 14/9/1913; 23/9/1913; 2/10/1913; 8/10/1913; 9/10/1913; 11/10/1915; 14/10/1915; 8/11/1915;

intendente debía ejercer una acción administrativa y no política (consigna que -por otro lado- repetía cada uno de los intendentes designados por el radicalismo), las permanentes renunciaciones, destituciones o juicios políticos realizados a quienes ocuparon dicho cargo, muestran la íntima vinculación que tenían con la puja política provincial. En este sentido, no era sólo la estrategia oposicional que mantuvo el P.D.P. lo que incidió en esta relación conflictiva, sino también las mismas luchas internas de la U.C.R. en la provincia.

Desde esta perspectiva, la dinámica entre el poder ejecutivo y el poder deliberativo del municipio de Rosario se convirtió en un entramado complejo en el que los mecanismos de control y obstrucción ocuparon un rol fundamental en el accionar de cada uno de los sujetos involucrados. Entre los mecanismos de control, cabe destacar que el Concejo Deliberante hizo uso de todos aquellos que por la ley orgánica le estuvieron permitidos. Abundan, por ejemplo, las interpelaciones del concejo al intendente¹⁷³, las solicitudes de enjuiciamiento de intendentes¹⁷⁴, los pedidos de destitución¹⁷⁵ y de intervención federal frente a determinados conflictos¹⁷⁶, la sanción de ordenanzas reglamentando que todo nombramiento de jefe de repartición municipal debía tener el acuerdo del concejo. Al mismo tiempo, en muchos casos los intendentes se tomaban atribuciones que, si bien algunas de ellas estaban acordadas por la ley orgánica, eran vistas por el Concejo Deliberante como actos irritativos, tales como la utilización del derecho de veto o, extralimitándose en sus atribuciones, el poner en vigencia el presupuesto municipal¹⁷⁷ o firmar determinados contratos sin la previa autorización del concejo.

Estas diferentes modalidades de control derivaron, en la mayoría de los casos, en la obstrucción de la gestión municipal. Una obstrucción que también tenía su correlato en el foro parlamentario provincial cuando se debatían cuestiones vinculadas a la problemática local, tal como la reforma a la ley orgánica estableciendo un intendente electivo. Si bien el P.D.P. y el radicalismo acordaban teóricamente en este punto, presentando incluso cada partido, proyectos tendientes a implementar dicha reforma, se llegó al final del período que nos ocupa sin que la misma pudiera concretarse. Aunque la discusión generada en 1921 excede el marco temporal que nos ocupa en este trabajo, es relevante señalar que en ocasión de la Asamblea Constituyente provincial reunida para reformar la constitución la obstrucción señalada quedó dramáticamente

17/8/1916; 2/12/1916; 6/12/1916.

¹⁷³ Véase La Capital: 7/11/1912; 14/9/1916; 15/9/1916.

¹⁷⁴ Véase La Capital: 8/3/1913; 20/3/1913; 28/3/1913; 3/4/1913; 12/5/1914.

¹⁷⁵ Véase La Capital: 8/3/1913; 20/3/1913; 28/3/1913; 3/4/1913; 8/4/1913; 13/10/1913; 22/5/1916; 1/12/1915; 29/12/1915; 3/4/1916.

¹⁷⁶ Véase La Capital: 16/10/1913.

al desnudo. La reunión se frustró por la imposibilidad de acordar reglas de juego consensuadas entre los dos partidos mayoritarios, postergándose una vez más la posibilidad de transformar jurídicamente el régimen municipal de la provincia.

De manera que, el debate sobre la descentralización y la autonomía municipal tenía como plafón estas prácticas que muy lejos estaban del supuesto administrativista que negaba la política en el espacio municipal. Aunque en todos los casos los actores declamaran su apoliticidad en la gestión municipal, era evidente que estos postulados tendían a justificar e incluso proteger una determinada línea de acción. Acción que, en el contexto aquí descrito, derivaba en la imposibilidad de avanzar en la propia tarea de gestión administrativa. La obstrucción a la que se vio sometida la dinámica entre poder provincial y municipal y, en su interior, la que protagonizaron el intendente de Rosario y el Concejo Deliberante quedó irónicamente ilustrada en el comentario que hace una revista local de humor político en 1913:

"El Intendente se entretiene en mandar todos los días una nota al Concejo, lo mismo que hace el Jefe de la Liga con el Ministro de Gobierno. Es una manía inofensiva, menos para los encargados de los Archivos de ambas reparticiones que no saben ya donde guardar tanto papel inútil"¹⁷⁸.

Los canales de participación municipal

Las formas de participación que desde la sociedad civil se expresaron en el ámbito local fueron múltiples. Desde aquellos canales considerados "informales", en tanto no estaban institucionalizados por el régimen político vigente, hasta los propios canales de participación formal contenidos en la norma, hicieron de la esfera municipal el escenario privilegiado de un espacio público en expansión. Movilizaciones, meetings, actos públicos, participación en el seno de las asociaciones étnicas o mutuales, participación en las corporaciones locales, clubes, facciones, elecciones..., todo un universo participativo en el que predominaba la diversidad¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Véase La Capital: 15/11/1912; 29/7/1914; 21/2/1913; 5/1/1915.

¹⁷⁸ Gestos y Muecas, "Menudencias", Rosario, 16 de noviembre de 1913, Año I, Nro. 10.

¹⁷⁹ Sobre las vías de participación política -formales e informales- y la expansión del espacio público se destacan los trabajos realizados por Hilda Sabato. Además de los ya citados, recomendamos la consulta del paper "Vida política y cultura de la movilización en Buenos Aires, 1860-1880" presentado en el seminario sobre "Perspectivas históricas sobre la ciudadanía política en América Latina" organizado por el Social Science Research Council y realizado en Santa Fé de Bogotá en agosto de

No nos detendremos, sin embargo, en las múltiples formas que adoptaron las vías de participación informal en el espacio público. En primer lugar, porque ya han sido objeto de otros

trabajos, pero fundamentalmente porque nos interesa destacar el carácter particular que asumió en el ámbito municipal la participación formal por excelencia: el sufragio. Nuestro interés reside en demostrar, a través de esta vía, de qué manera los postulados sobre régimen municipal emigraron a la esfera política y qué sentido asumieron en la práctica local concreta. Desde esta perspectiva, las elecciones municipales ofrecen un campo de análisis fértil para poner a prueba algunas de las hipótesis hasta aquí trabajadas.

Las Elecciones Municipales.

El marco institucional en el que se desarrollaron las elecciones municipales en este período -tal como describimos anteriormente- tuvo como principal soporte la vigencia del voto calificado y la participación de los extranjeros que reunieran las condiciones requeridas por la ley orgánica¹⁸⁰. En este sentido, según el Reglamento electoral del año 1909, podían ser empadronados aquellos nativos o extranjeros que pagaran los siguientes impuestos: contribución directa, patentes municipales y provinciales, impuesto general (barrido, limpieza y luz), matrículas de abastecedores y arrendamientos de puestos en los mercados municipales. El mismo reglamento estableció, a su vez, el sistema de representación de las minorías en base a listas incompletas, debiendo reunir la minoría por lo menos el 30% de los votos. Desde 1912 se estableció la inscripción al padrón electoral municipal y el sufragio obligatorios (con excepción de los que no supieran leer y escribir) y el voto secreto e inviolable¹⁸¹.

Las elecciones municipales realizadas anualmente para renovar el Concejo Deliberante generaban siempre fuertes polémicas, que se expresaban habitualmente a través de la prensa local. Desde el siglo XIX, las elecciones municipales en Rosario fueron la ocasión para que diversos grupos de la elite movilizaran a través de sus asociaciones y facciones a grupos muy diversos de nativos y extranjeros, buscando con ello ganar los beneficios que otorgaba el poder local. Triunfar en una elección municipal en la ciudad más importante de la provincia no

1995. También de la misma autora con Ema Cibotti "Hacer política en Buenos Aires: los italianos en la escena pública porteña 1860-1880", en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", 3º serie, nº2, 1º semestre de 1990.

¹⁸⁰ Según lo establecido por la ley orgánica del año 1900.

¹⁸¹ Digesto Municipal de Rosario, año 1909, "Reglamento Electoral", pg.331-349. Digesto Municipal de Rosario, año 1912, "Modificando el Reglamento Electoral", pg.163-169.

significaba sólo alcanzar el primer escalón hacia una carrera política de mayor aliento, sino además controlar aquello que a la elite le interesaba particularmente: los impuestos, los servicios públicos y -en definitiva- los negocios. Esta última posibilidad tuvo quizás mayor peso que la primera en las últimas décadas del siglo XIX en una ciudad como Rosario. Para una elite constituída por un alto índice de extranjeros a quienes la carrera política en el orden provincial y nacional les estaba vedada, le era fundamental controlar los resortes impositivos de manera de consolidar su poder local.

Poco antes del centenario las polémicas generadas en la opinión pública local en torno a las elecciones municipales adquirieron un tono más subido, al ocupar la Liga del Sur -de reciente formación- la mayoría de asientos en el Concejo Deliberante rosarino. Polémicas y disputas que se profundizaron más aún cuando en 1912 el radicalismo comenzó a participar en la contienda local. Ilustrativo de estas reyertas es uno de los tantos poemas que salían publicados en la revista local de humor político ya citada. En este caso, el poema se titula "La lucha municipal" y hace referencia a las elecciones convocadas para fines de noviembre de 1913:

"En los próximos comicios
los partidos litigantes
harán grandes sacrificios.
Por el triunfo de sus quicios,
saldrán algunos votantes.

La tacha está en condición
como arma se empuñará.
y en la futura elección
habrá decapitación
y muy grande que la habrá...

La carrera es peliaguda
los dos luchan por su DAMA;
los Liguistas tienen duda,
y el radicalismo se escuda
en el poder de su fama.

Pero el asunto a mi ver,
no se discute en el bar,
ni con el aureo poder
del adjetivo sin par
que usan para convencer.

Con acción y con trabajo,
con hidalguía y buen tino
los que lucharon de abajo,
pueden cortar el atajo
del consejo rosarino"¹⁸².

¿Cómo se desarrolló, entonces, a partir de 1912 la disputa electoral municipal? Si hasta esa fecha se habían presentado agrupaciones de carácter efímero, conformadas por los dirigentes de las principales asociaciones comerciales, étnicas o mutuales de la ciudad, muchos de los cuales estaban insertos en las facciones y clubes que actuaban a nivel provincial, ¿qué sucedió cuando la nueva ley electoral nacional permitió en la provincia la entrada de nuevos actores como fueron los partidos políticos?

De acuerdo a un rápido análisis de los grupos participantes en las elecciones entre 1912 y 1920 y de los resultados obtenidos en las mismas -según aparece graficado en el siguiente cuadro- se pueden extraer algunas reflexiones.

¹⁸² Gestos y Muecas, Rosario, 16 de noviembre de 1913, Año I, Nro. 10.

Resultados de las elecciones municipales de Rosario entre 1912 y 1920¹⁸³.

| Año | Nº Inscriptos | Nº Votantes | Votos por partido |
|------|---------------|-------------|--|
| 1912 | 7.000 | 4.869 | Liga del Sur → 3.400 U.Comercial → 1.959 |
| 1913 | 8.371 | 7.929 | Liga del Sur → 3.641 U.C.R → 3.374 Varios → 954 |
| 1914 | 8.571 | 6.569 | Liga del Sur → 3.371 U.C.R. → 2.798 |
| 1915 | | 4.781 | P.D.P. → 3.582 U.Gremial → 1.199 |
| 1916 | | 4.260 | P.D.P. → 2.350 U.Comunal → 1.250 U.Gremial → 660 |
| 1917 | 5.000 | 4.353 | P.D.P. → 2.631 U.Comunal → 1.722 |
| 1918 | 5.720 | 3.407 | P.D.P. → 2.489 U.Comunal Ind. → 918 |
| 1919 | 6.000 | 3.742 | P.D.P. → 1.925 Defensa Comunal → 1.354 Part.Socialista → 463 |
| 1920 | | 3.359 | P.D.P. → 2.163 Defensa Comunal → 826 Var.y en blanco → 370 |

La primera cuestión sobre la que el cuadro precedente obliga a interrogarse es en torno a los niveles de exclusión o inclusión que presentaba la vigencia del voto calificado municipal. Para ello es preciso considerar que la ciudad de Rosario en 1912 contaba con 216.000 habitantes, de los cuales estaban en condiciones de inscribirse en el padrón municipal aproximadamente 21.000 contribuyentes¹⁸⁴. Por lo tanto, sólo un 10% de la población constituía el electorado potencial.

Si se tiene en cuenta que por esos años la Capital Federal contaba con más de 1.500.000 de habitantes de los cuales sólo 20.000 eran los contribuyentes empadronados a nivel municipal, no parece ser el caso santafecino uno de los más restrictivos. Considerando, además, que el padrón electoral provincial para el departamento Rosario en 1912 tenía 22.408 incriptos y una

¹⁸³ Cuadro elaborado de acuerdo a los datos extraídos del diario La Capital de Rosario, ya que no se conservan los padrones y registros electorales de las elecciones aquí trabajadas.

¹⁸⁴ Según los datos del diario La Capital, extraídos de los padrones pertenecientes a la Ordenanza General de Impuestos.

vez depurado en 1916 ascendió a poco más de 29.000¹⁸⁵ -subrayando, a su vez, que el área departamental era más amplia que el éjido comunal- se puede afirmar que las exclusiones no estaban tan vinculadas a su aspecto cuantitativo como sí al criterio cualitativo que definía la categoría de exclusión. En el municipio el excluido era el no contribuyente, mientras que en la provincia era el extranjero.

No obstante, es importante destacar que los contribuyentes que admitía el padrón municipal de Rosario incluía a una franja de pequeños comerciantes (comerciantes al menudeo) como verduleros, fonderos, almaceneros, e incluso pequeños fabricantes o talleristas, que muy lejos estaban de pertenecer a la elite o al sector de grandes contribuyentes. De manera que, quedaban *incluidos* en la representación local un importante porcentaje de extranjeros cuya matrícula de abastecedores o patente les permitía participar en el único ámbito posible, el municipal.

Respecto a los índices de participación electoral, del 10% en condiciones de votar sólo acudió a empadronarse en esta etapa una tercera parte, concurriendo luego a las urnas un promedio del 25% del padrón. En la mejor elección del período llegaron a votar 8.000 personas. Estos porcentajes, en relación a la etapa precedente, expresan un importante crecimiento en el nivel de participación electoral municipal, de lo que se infiere una activa labor por parte de la elite y de las nuevas agrupaciones por movilizar y actualizar redes clientelares de diverso signo, capaces de hacer obtener el triunfo en elecciones municipales que, ahora sí, intentaban realizarse bajo las nuevas reglas impuestas por los reglamentos de 1909 y 1912 tendientes a sanear las antiguas prácticas del fraude.

¿Qué características tenían estas redes y las nuevas agrupaciones que se presentaron a las elecciones? De la sola observación de los nombres que asumieron dichas agrupaciones en la contienda electoral, se verifica que la única que se presentó bajo su estructura partidaria es la Liga y luego el P.D.P, mientras que la U.C.R lo hizo sólo en dos ocasiones y el P.S en una¹⁸⁶.

El radicalismo se presentó bajo nominaciones diversas, declarando el Comité Departamental de la U.C.R disidente -una de las fracciones en las que se dividió el partido en Santa Fe con epicentro en Rosario- la abstención formal a las elecciones municipales a partir de 1915. Decía el Comité al respecto:

¹⁸⁵ Datos extraídos del diario La Capital: 5-2-1912 y 22-2-1916.

¹⁸⁶ El Partido Socialista no tiene casi presencia en la provincia de Santa Fe. Los sectores autodefinidos como socialistas están muchas veces involucrados con algunos de los dos partidos

"Mientras subsista el voto calificado resabio del antiguo régimen, el partido no puede ni debe ir a ninguna elección comunal, como una protesta muda, pero no por eso menos elocuente, contra aquella práctica antidemocrática. El partido, pues, no apoyará a ninguna lista de candidatos, sin perjuicio de que sus afiliados puedan votar particularmente los que sean de su agrado, o en blanco, dado que el voto es obligatorio y en alguna forma deben emitirlo, lo cual se comunica a los correligionarios a sus efectos"¹⁸⁷.

Pese a esta declaración, el radicalismo trabajó en la confección de listas de candidatos y en la convocatoria al voto bajo nominaciones diversas: Unión Comercial, Unión Gremial o Unión Comunal. La activa participación de los radicales en la movilización de gremios menores como el de carniceros, verduleros, quinteros, dueños de restaurantes y fondas, agencieros de lotería, en apoyo a las listas por ellos lideradas, demuestra su fuerte presencia en el ámbito municipal. Sólo que dicha presencia se dio a través de canales diferentes a los de la "forma partido". La estructura partidaria aparece velada, privilegiándose más los vínculos directos con corporaciones y gremios que con las redes entabladas a través de los comités.

Este canal corporativo fue el signo característico de la participación formal en el ámbito municipal¹⁸⁸. El Centro Unión de Almaceneros de Rosario, por ejemplo, desarrolló una activa tarea con el objetivo de insertarse orgánicamente en el gobierno local. Logró dicho objetivo en la ciudad de Rosario al incluir en las listas de candidatos de la Liga y el P.D.P entre 1912 y 1920 un representante elegido orgánicamente por el gremio¹⁸⁹. En la ciudad de Santa Fe, la corporación presentó listas propias a las elecciones municipales y en algunos casos fueron unidos con los radicales¹⁹⁰. La Bolsa de Comercio, por otro lado, participó también activamente a través de la Liga y el P.D.P en la contienda municipal, demostrando sumo interés en los resultados de la misma.

La participación de gremios y corporaciones fue también un rasgo de las elecciones en las comisiones de fomento de la provincia. Así por ejemplo, la Federación Agraria Argentina tuvo a partir de su formación en 1912 una activa participación en las elecciones comunales de campaña. En algunos casos, dando el apoyo a las listas presentadas por los radicales, y en otros,

mayoritarios de la provincia, la U.C.R o el P.D.P.

¹⁸⁷ La Capital: "Declaración del Comité Departamental de la U.C.R", 17 de noviembre de 1916.

¹⁸⁸ El predominio de este tipo de agrupaciones en la contienda electoral local está presente también en la ciudad de Santa Fe y en las comisiones de fomento de la provincia que, a partir de 1913 son electivas.

¹⁸⁹ Véase La Capital de Rosario en las fechas citadas a continuación, donde aparece la designación del candidato electo por el C.U.A. para formar la lista a concejales: 29 de noviembre de 1913, 19 de noviembre de 1913, 12 de noviembre de 1914, 8 de noviembre de 1916, 27 de noviembre de 1916, 7 de noviembre de 1917, 6 de noviembre de 1918, 12 de noviembre de 1919.

presentando listas propias¹⁹¹. El siguiente es un manifiesto lanzado por la Federación Agraria de Las Parejas:

"Agricultores, compañeros: se aproxima el día en que nosotros también tendremos como hombres que con su trabajo valorizan estas tierras regadas por nuestro sudor, los mismos derechos de los nativos, es decir, el poder dar nuestro voto en las próximas elecciones comunales a favor de los hombres que consideramos aptos para administrar los intereses de esta comuna. Siendo unidos y compactos como en las huelgas pasadas, triunfará la lista que os presentamos para candidatos a miembros de la futura Comisión de Fomento, donde también figuran agricultores"¹⁹².

El predominio en la participación comunal de este tipo de canales corporativos en detrimento de la forma partido se vinculó, en principio, a una idea muy difundida por los publicistas de la época que planteaban la necesidad de aislar la gestión municipal de la acción de los grandes partidos nacionales. Adolfo Posada, el publicista español ya citado especializado en temas municipales, cuyos trabajos tuvieron amplia divulgación en nuestro país por esos años, proponía fundar partidos estrictamente comunales:

"De lo que se trata es de la diferenciación de la vida municipal con la del estado, procurando que ella se defina y mueva con política propia y distinta. Porque parece evidente que nada perturba y corrompe la administración y el régimen municipal, como la subordinación de su política a la de los partidos nacionales, haciendo que las elecciones municipales se efectúen con el supuesto de los problemas generales y como lucha de partidos llamados a reflejar las tendencias políticas producidas y los intereses creados en relación con aquellos problemas"¹⁹³.

El desprestigio del partido político en la administración comunal se basaba, tal como demuestra la cita, en el modelo tradicional que distinguía política y administración reduciendo la segunda esfera al espacio municipal. Pero además, el privilegio otorgado al canal corporativo se vinculaba al tipo de representación vigente. Mientras que a una representación ciudadana le correspondía el canal partidario, a una representación basada en la condición de vecino y

¹⁹⁰ La Capital, 18 de noviembre de 1915.

¹⁹¹ La Federación se presenta en 1913, por ejemplo, unida a los radicales en San Genaro y Firmat; y presentando listas propias en Armstrong, Alcorta y Berabevú. Véase La Capital del 23/11/1913 y del 26/11/1913.

¹⁹² La Capital: "Las Comunas Electivas", 26/11/1913.

¹⁹³ Adolfo Posada. "El gobierno de la ciudad. Con ocasión del libro del Profesor Rowe", en Revista Argentina de Ciencias Políticas, año 1913, tomo VII, pg.561.

contribuyente le correspondía -o era más adecuada a sus intereses- el canal corporativo.

En este sentido, la Liga y luego el P.D.P fueron las únicas agrupaciones que se presentaron ininterrumpidamente bajo su propia estructura partidaria, lo que no resulta sorprendente en este contexto. Se trataba de *un partido* -y permítasenos utilizar en este caso el *singular*- cuyo origen estaba identificado a la lucha por las reivindicaciones comunales y por los derechos de los contribuyentes en el gobierno de la ciudad; y aún cuando éste intentó constituirse en un partido de alcance nacional en 1914, no perdió esa imagen de partido comunalista inscripta en su fundación. El mismo partido autodefine este tránsito de la siguiente manera:

"En todos los países del mundo, los grandes partidos políticos empezaron su tarea orgánica por la acción municipal y en esa escuela primaria de la democracia y de la vida pública echaron los primeros cimientos de la reparación y los elementos básicos para la obra futura...y de comuna en comuna y de provincia en provincia el régimen dio óptimos frutos, como que nunca se fue en pos de una quimera."¹⁹⁴

De manera que, la Liga y el P.D.P no sólo lograron enfrentar la idea generalizada de que los partidos políticos eran organismos sólo preocupados por la política nacional y provincial, sino que además lograron ganar ininterrumpidamente todas las elecciones de concejales en la ciudad de Rosario en estos años.

¿Cómo se explica esta hegemonía, cuando a nivel provincial los radicales en el mismo departamento Rosario ganaron -también ininterrumpidamente- las elecciones?¹⁹⁵.

La explicación más obvia puede hacerse derivar del tipo de representación vigente en cada espacio. El voto calificado a nivel municipal permitiría a la Liga un triunfo seguro, dado el anclaje que dicho partido mantenía entre la burguesía local y los grandes contribuyentes

¹⁹⁴ La Capital: "Partido Progresista", 8 de diciembre de 1914.

¹⁹⁵ Resultados de las elecciones provinciales realizadas en el período en el departamento Rosario.

| Partido | Año 1912 | Año 1916 |
|----------------|----------|--|
| U.C.R. | 6.153 | Disidentes → 8.097 Oficialistas → 3.573 |
| Liga del Sur | 4.682 | P.D.P. → 7.829 |
| Coalición | 2.318 | No se presenta |
| P.S. | 52 | 880 |
| Total Votantes | 13.205 | 20.379 |

(incluido el sector extranjero); mientras los radicales, gracias a la universalidad del sufragio en la representación provincial, podían contar con su mayor inserción dentro de los sectores populares, excluidos del voto comunal.

Sin embargo, es cierto también que los dos partidos disputaron por el mismo electorado potencial en uno y otro espacio, y que en el ámbito municipal votaban pequeños gremios y sectores no incluidos en la elite local.

Es posible que el peso de la acción desarrollada por los liguistas antes de cada elección municipal haya sido más ardua y efectiva que la desarrollada por los radicales, más concentrados en las elecciones provinciales. En este sentido, la acción de propaganda que implementó la Liga del Sur a través de la prensa¹⁹⁶ y de otros mecanismos más novedosos -como movilizar a los votantes a través de "automóviles" o como el que se describe a continuación-, revelan la voluntad por movilizar a grandes sectores de la población:

"Cuando le fue otorgado el pomposo y retumbante título de "Director de la propaganda electoral de la Liga del Sur", percatándose de que los sistemas empleados para pegar carteles, manifiestos y proclamas en esquinas, eran morosos y rutinarios, ideó una "máquina" que él mismo construyó, y con la cual no sólo consiguió rapidez extraordinaria en la tarea, sino sobre todo colocar los carteles en alturas inaccesibles para los malignos destructores de su obra, que seguíanle la pista tesoneramente.

Con esta máquina de madera -un palo y un rodillo- que se diferencia en mucho de los vulgares instrumentos análogos, Tocino burló las prohibiciones policiales y cubrió con carteles liguistas los carteles radicales, entre gallos y medianoche, más de una vez"¹⁹⁷.

No obstante las razones aludidas, creemos que existe otro elemento a considerar cuando se evalúa el accionar de los sujetos en el ámbito municipal. El ideario municipalista plasmado en la segunda mitad del siglo XIX representó un papel fundamental en el proceso de constitución de las prácticas asumidas por los actores. Desde esta perspectiva, el privilegio del canal corporativo por sobre el canal partidario, el tipo de consignas y propuestas, sumado al tipo de redes clientelares que actualizaba una elección municipal, se correlaciona respectivamente con la idea de un municipio a-político reducido al llamado ámbito administrativo, al privilegio del contribuyente (y junto a él al de la gestión privada que debía preservar la comuna) y al desempeño de funciones que, a través del control del impuesto y los servicios públicos,

¹⁹⁶ El diario más importante de la provincia, La Capital de Rosario, es el vocero de la Liga desde su conformación en 1908.

¹⁹⁷ Revista Gestos y Muecas, Rosario, 9 de noviembre de 1913, Año I, Nro. 9.

fomentaran -y al mismo tiempo no obstaculizaran- el desarrollo de los "negocios particulares".

En este contexto, la hegemonía de la Liga a nivel comunal se explica quizás más por la posibilidad que tuvo de representar este ideario que por las razones antes aludidas. Los sujetos presentan lógicas de comportamiento diferentes cuando su accionar se dirige al municipio o al denominado espacio político (nacional o provincial) respectivamente. Las lealtades partidarias, como el tipo de vínculos que se constituyen a través de las redes clientelares, parecen funcionar de manera diversa en los espacios locales.

De esta manera, la fórmula tan repetida de un municipio a-político transitó del campo discursivo al de las prácticas locales concretas. La condena de la política en la esfera municipal se constituyó casi en una "ficción organizacional", convocada repetidamente por los actores y violada a cada paso por los mismos que la sostenían. Nadie duda, obviamente, del carácter político que cada una de estas acciones llevaba inscriptas. Sólo que esto no era reconocido explícitamente por los sujetos, constituyéndose por su intermedio un tipo de práctica política que negaba la política.

¿Cómo interpretar el sentido de esta fórmula? Sin pretender encontrarle un sentido unívoco a prácticas y discursos caracterizados por la diversidad, sí se puede avanzar sobre un rasgo que parece ser común al imaginario de la época. El desprestigio bajo el cual era visualizada la "actividad política" y, especialmente, la desplegada por facciones y partidos, dejaba a la esfera municipal como única alternativa posible en donde la participación de la sociedad civil no se viera afectada por los vicios y corruptelas expresadas en la sociedad política. La disyunción entre política y administración permitía mantener bajo un manto de *protección* a la esfera local y con ella, a la ficción organizacional que pretendía demostrar que las prácticas locales eran prácticas a-políticas. La siguiente cita refleja, en parte, este imaginario:

"La política comunal es la que debiera interesar con más profundidad al pueblo contribuyente. Su acción directa y sencilla facilita una labor administrativa de orden y progreso. No guarda las sorpresas del parlamentarismo, donde hay lugar para el juego de acomodados o al destino de conciencias. Dentro de un engranaje fácil, sin las dificultades de sistemas viciados, es lógica y natural la posibilidad, la seguridad de hacer. La política comunal influye de un modo directo sobre una parte limitada, ciudad o aldea. Todas sus tendencias son controladas con eficacia, y cuando el control es eficaz, la conducta de los que en ella actúan se ajusta a las necesidades, a los anhelos, a las exigencias del pueblo" ¹⁹⁸.

¹⁹⁸ La Capital: "El primer día de inscripción en el orden municipal", 4/8/1913.

De manera que, la explícita condena de la política en un espacio en el que básicamente se dirimían opciones políticas, puede ser entendido como una fórmula de *protección*. Sobre todo si se considera que bajo sus alas se incluían vastos sectores de la población, excluidos explícitamente de la participación formal en el sistema político. La fuerte presencia de extranjeros en la esfera municipal, se sostuvo gracias a la protección que les ofreció esta ficción de a-politicidad. A la acusación de que los inmigrantes no convertidos en ciudadanos debían estar excluidos de la política, los extranjeros contestaban a través de una incesante participación en el considerado espacio administrativo. El privilegio otorgado al contribuyente encontró sus propias vías de participación y sus propios actores que lo encarnaran. Los resultados fueron, en parte, espacios municipales que en nombre de la a-politicidad devinieron en centros de fuerte ebullición política.

CONCLUSIONES

Del recorrido hasta aquí realizado, se podría hacer una primera objeción: todo el énfasis está puesto en los puntos de contacto con el modelo de municipio cristalizado y no en las disidencias a ese modelo. Esto, es en algún aspecto cierto.

Aunque se incluyen los desacuerdos que en las distintas esferas se expresan, todo parece confluir en el éxito seguro de una fórmula que, en algunos sentidos, puede resultar siempre igual a sí misma.

Es preciso aclarar, entonces, que lo que consideramos el triunfo de un modelo de institución local no significa plantear la "necesariedad" de dicho desenlace. Lo que explica que la alternativa cristalizada históricamente haya dominado sobre otras -sobre la propuesta sarmientina, por ejemplo- es la misma situación política en la que el país se hallaba inmerso y, a su vez, la filiación que la generación del '37 tuvo con el pensamiento doctrinario de la restauración, encargado de consolidar el dogma del carácter natural del municipio. En este marco, las voces disidentes no logran torcer -al menos hasta 1920- el itinerario seguido por las nociones aquí trabajadas.

En segundo lugar, es necesario recordar que el triunfo de este modelo no implicó su traducción lineal y unívoca en prácticas cuya reproducción de sentido sea siempre igual a sí mismo. Por el contrario, dichos sentidos se articularon a múltiples situaciones que -aunque coincidentes en un horizonte discursivo común- dieron lugar a procesos también divergentes.

En este plano, entonces, es posible recuperar el problema interpretativo que subyace en todo el trabajo. ¿Cómo analizar e interpretar la fórmula discursiva que condena la política en el ámbito municipal? ¿Es posible hacerlo desde una clave contemporánea? ¿O es preciso sostener la clave en la que los propios actores pensaron el problema?

Indudablemente, éste es siempre el núcleo más duro de debate historiográfico. Sin pretender inmiscuirnos en una discusión de carácter epistemológico, creemos necesario contestar desde qué lugar hemos construido nuestro relato. Para ello, quizás sea ilustrativo apelar a la metáfora teatral por la posibilidad aclaratoria que ofrece respecto a esta cuestión.

La idea de representación jurídico-política y de actores políticamente relevantes que participan formalmente en el ámbito de las decisiones públicas, nos remite en la metáfora teatral a la existencia de actores y espectadores. Espectadores que formarían parte del universo de los excluidos, y actores cuya puesta en escena depende de un texto previo que los precede.

¿Quiénes son los autores de este texto? En nuestro caso, publicistas, juristas y políticos parecen ser los encargados de construir -en base a modelos locales extranjeros, a cuerpos de pensamiento vigentes en la época y a un contexto histórico que los precede y en el que están inmersos- una suerte de modelo de institución local, donde el problema de la dicotomía centralización-descentralización, de la representación y de las atribuciones municipales, se define combinando elementos de diversa procedencia ideológica, pero articulados de manera funcional al conjunto del sistema político argentino. Un texto que logra imponerse en función de representar sus autores el punto de vista autorizado de un agente autorizado, en tanto encierra un acto de imposición simbólica que cuenta con toda la fuerza del sentido común, porque es operado por aquellos que detentan el monopolio legítimo del saber.

Pero la representación teatral tiene también un componente ficcional y de apariencia: los actores, como toda puesta en escena, pueden dar diversos sentidos al texto. Así, los partidos, corporaciones, agrupaciones comunales, agentes institucionales, actúan dando su propia versión y significación a la fórmula prescripta por los autores de un municipio a-político, transgrediendo en muchos casos la letra del texto e improvisando en otros, situaciones no contenidas ni definidas en aquél.

Sin embargo -y esto quisiéramos ponderarlo en función de lo explicitado en esta recapitulación- los actores, si bien pueden dar diferentes sentidos al texto, como sucede en toda puesta en escena, *siempre están limitados al texto que los precede*. Por esta razón, mas allá de que nosotros como espectadores del pasado podamos resignificar el sentido que los actores dieron a sus prácticas y buscar los múltiples significados de las mismas, no podemos dejar de indicar esta peculiaridad que presenta nuestra problemática. Peculiaridad dada por la persistencia y arraigo en el ideario colectivo de que lo municipal nada tiene que ver con el campo de la política. En este sentido, la fórmula "administrativista" que condena la política en el espacio local puede ser pensada bajo el concepto de *ficción organizacional*, entendiendo por éste toda "fórmula que nominalmente suscita obediencia pero que, en los hechos, es burlada por todos en alguna medida -o quizás manipulada por aquellos que ocupan las posiciones dominantes para sostener su poder-"¹⁹⁹.

De manera que, con lo que con esta metáfora pretendemos contestar es a la pregunta inicialmente formulada: ¿en qué clave interpretar el concepto mismo de "lo político"? Más allá

¹⁹⁹- El concepto de ficción organizacional es así definido por Giddens y recogido textualmente por José Nun en "La teoría política y la transición democrática", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comp), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Buenos Aires, Puntosur, 1987.

de la obvia aceptación de que los actos realizados por los actores de la época estaban inscriptos en la esfera de la política, en tanto se ponían en juego alternativas y opciones de poder, no sería fértil reducir el problema a esta simple aceptación. Porque en ella dejaríamos de lado algo que se desprende del hecho mismo de "dejar hablar a los actores" del pasado: su obsesiva preocupación por actuar en el ámbito local bajo la "protección" de una fórmula que les permitía inmiscuirse en política negando la política.

En este sentido, creemos que dicha obsesión no es un simple artilugio discursivo. Es parte constitutiva de una práctica que históricamente se fue consolidando, hasta tal punto que nos evoca un cierto "parecido de familia" con algunas nociones aún hoy vigentes. Con esto no pretendemos sostener una hipótesis de periodización que remita a una continuidad infinita y que ignore los cambios de sentido que sufrió esta tensión entre municipio y política a lo largo de la historia. Por el contrario, queremos dejar demostrada la necesidad de reflexionar cada uno de estos problemas en su propia historicidad.