



Passagens. Revista Internacional de  
História Política e Cultura Jurídica

E-ISSN: 1984-2503

historiadodireito@historia.uf.br

Universidade Federal Fluminense

Brasil

Salomón, Alejandra

La gobernabilidad local a través del prisma de la intervención comunal (Buenos Aires,  
1954)

Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 7, núm. 3,  
septiembre-diciembre, 2015, pp. 490-515

Universidade Federal Fluminense

Niterói, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337341518005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

DOI: 10.15175/1984-2503-20157304

## La gobernabilidad local a través del prisma de la intervención comunal (Buenos Aires, 1954)

Alejandra Salomón<sup>1</sup>

### Resumen

El debate acerca de la construcción del poder político durante la etapa peronista (Argentina, 1946-1955) provee buenas razones para detenerse a analizar el fenómeno en la esfera municipal. En este marco, el artículo analiza la política “desde abajo” en situaciones conflictivas, en torno a las intervenciones comunales (decretadas en 1954) de tres localidades de la provincia de Buenos Aires presididas por intendentes oficialistas (Carlos Casares, Bartolomé Mitre y Luján). Con fuentes periodísticas y gubernamentales, el fin es estudiar la relación entre el poder provincial y el poder municipal con la atención puesta en aspectos inherentes al funcionamiento político del gobierno local. Para ello se examinan los motivos y justificaciones de las intervenciones y se focaliza en la gobernabilidad local, tanto desde el punto de vista de la representación como de la participación. ¿En qué medida el conflicto local y la ruptura de alineamientos políticos incidieron en la dinámica que adquirió la gobernabilidad en las comunas y, en última instancia, en el decreto de intervención? ¿De qué modo en un contexto político tenso militantes y dirigentes locales conjugaron la lealtad hacia la conducción del movimiento peronista y hacia figuras locales con capital social sustentado en vínculos tejidos en el Municipio?

**Palabras clave:** Peronismo; política; municipios; gobernabilidad; liderazgos.

### A governabilidade local sob o prisma da intervenção municipal (Buenos Aires, 1954)

#### Resumo

O debate sobre a construção do poder político durante a era peronista (Argentina, 1946-1955) proporciona uma boa razão para nos atermos e analisarmos o fenômeno em nível municipal. Neste contexto, o artigo analisa a política “por baixo” em situações de conflito relacionadas às intervenções municipais (decretadas em 1954) em três localidades da província de Buenos Aires presididas por intendentes lealistas (Carlos Casares, Bartolome Mitre e Luján). Com base em fontes de mídia e do governo, o objetivo consiste em estudar a relação entre o poder provincial e o poder municipal, com foco em aspectos inherentes ao funcionamento político do governo local. Para tanto, são examinadas as motivações e justificativas das intervenções, com foco na governabilidade local, tanto do ponto de vista da representação quanto da participação. Em que medida o conflito local e a ruptura de alianças políticas afetaram a dinâmica da governabilidade nos municípios e, em última instância, o decreto de intervenção? De que modo, em um contexto de tensão, militantes e líderes locais conjugaram a lealdade com o movimento peronista e com figuras locais, cujo capital social se baseia em vínculos criados nesses municípios?

**Palavras-chave:** Peronismo; política; municípios; governabilidade; lideranças.

<sup>1</sup> Profesora en Historia graduada en la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Historia egresada de la Universidad Torcuato Di Tella y Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes. Es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesora ordinaria de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y miembro investigador del Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR).

E-mail: [alejandralaurasalomon@gmail.com](mailto:alejandralaurasalomon@gmail.com)

Recebido em 10 de junho e aprovado para publicação em 10 de agosto de 2015.

### **Local governability through the prism of communal intervention (Buenos Aires, 1954)**

#### **Abstract**

The debate on the building of political power during the Perón Era (Argentina, 1946-1955) provides a solid basis for an analysis of the phenomenon in the municipal sphere. In this context, the article analyzes the “bottom up” politics employed in situations of conflict stemming from communal interventions enforced in 1954 across three regions of the province of Buenos Aires presided over by incumbent intendants (Carlos Casares, Bartolomé Mitre and Luján). Using media and government sources, the aim is to study the relationship between the provincial and municipal authorities with an emphasis placed on aspects of the political roles played by the local government. To do so, the article examines the motives and rationale provided for the interventions and focuses on the local governability, both in terms of representation and participation. To what extent did the local conflict and rupture in political alignments contribute to the dynamic of the governability acquired in the communes, and ultimately, in the enforcement of the intervention? In light of such tension, how did militants and local leaders pool their allegiances to the Peronist Movement and channel their efforts toward local figures with social capital sustained by bonds woven into the very fabric of the municipality?

**Keywords:** Peronism; politics; municipalities; governability; leaderships.

### **La gouvernabilité locale à travers le prisme de l'intervention communale (Buenos Aires, 1954)**

#### **Résumé**

Le débat autour de la construction du pouvoir politique à l'ère péroniste (Argentine, 1946-1955) offre d'excellentes raisons de se consacrer à l'analyse du phénomène au sein de la sphère municipale. Dans ce contexte, l'article analyse la politique « à partir du bas » dans des situations conflictuelles issues des interventions communales (décrétées en 1954), dans trois localités de la Province de Buenos Aires présidées par des intendants loyalistes (Carlos Casares, Bartolomé Mitre et Luján). Sur la base de sources médiatiques et gouvernementales, le but est ici d'étudier la relation entre le pouvoir provincial et le pouvoir municipal, en s'intéressant plus spécifiquement aux aspects inhérents au fonctionnement politique du gouvernement local. À cette fin seront examinés les motifs et autres justifications des interventions et analysée la gouvernabilité locale, tant du point de vue de la représentation que de celui de la participation. Dans quelle mesure le conflit local et la rupture des alignements politiques ont-ils eu une incidence sur les dynamiques de gouvernabilité dans les communes et, en dernière instance, sur le décret d'intervention lui-même ? Dans ce contexte tendu, de quelle manière militants et dirigeants ont-ils conjugué la loyauté envers la direction du mouvement péroniste et celle envers des personnalités locales, dont le capital social se fonde sur les liens tissés au sein des communes en question ?

**Mots-clés :** Péronisme ; politique ; communes ; gouvernabilité ; leaderships.

### **有社区干预的地方治理(布宜诺斯艾利斯, 1954 年)**

#### **摘要**

关于阿根廷庇隆时代(1946-1955)的政权建设的辩论，本文分析了在市一级政权重构过程中的一些现象。作者分析了布宜诺斯艾利斯省三个地区（1954年颁布）在冲突性情况下，“自下而上”的社区干预，这种干预对这三个区的治理产生了很大影响（当时执政官分别是：卡洛斯·卡萨雷斯，巴托洛梅·迈特和卢汉）。通过分析当时的报刊和政府报告，本文重点研究了城市地方政府的治理运作特点及其和省政府权力之间的关系。本文分析了在地方治理过程中出现社区干预的原因，代表性和民众参与的问题。在多大程度上，当地的冲突和政治联盟的崩溃导致了社区干预，并最终产生干预的法令？在冲突和紧张的背景下，庇隆主义运动的积极分子和地方有影响力的领导人之间在地方政权重构过程中处于怎样的关系？本文试图回答这些问题。

**关键词：**庇隆主义，政治，城市，治理政治，领导。

### **Introducción**

El debate acerca de la construcción del poder político en la primera década peronista (Argentina, 1946-1955) provee buenas razones para el análisis de la esfera

local, en especial en pueblos del interior del país.<sup>2</sup> ¿De qué modo las directivas provinciales afectaron a los oficialismos locales, envueltos en disputas por la legitimidad y la autonomía? En base a este interrogante, la ponencia pretende ahondar en la política “desde abajo” en contextos conflictivos, indagando situaciones de intervención comunal. Pero lo hará en un *locus* específico: el de las localidades de la provincia de Buenos Aires y a través de tres estudios de caso: Carlos Casares, Bartolomé Mitre (actual Arrecifes) y Luján.<sup>3</sup> Las tres comunas, presididas por intendentes oficialistas, fueron intervenidas en vísperas de las elecciones de 1954 por decisión del gobernador peronista Carlos Aloé.

El recorrido por las vicisitudes del régimen municipal peronista manifiesta que las intervenciones y las designaciones de comisionados constituyeron una herramienta política del Poder Ejecutivo provincial para injerir en la arena local. En este sentido, estudios como los de Aelo<sup>4</sup> y Rein<sup>5</sup> han abierto nuevos rumbos para comprender el papel de los comisionados en la construcción del peronismo. Sobre el vínculo entre el gobierno provincial y los Municipios, Marcilese<sup>6</sup> destaca tres instancias diferenciadas del peronismo bonaerense. En una primera etapa, de 1946 a 1948, la conducción y administración de las comunas fue ejercida por el gobernador Domingo Mercante por intermedio de comisionados municipales. En una segunda etapa, entre marzo de 1948 y mayo de 1952, las comunas comenzaron a experimentar un progresivo avance del gobierno provincial sobre su autonomía, como lo evidencia la interrupción de algunas gestiones municipales (todas ellas conducidas políticamente por el peronismo) por tensiones de carácter interno al partido gobernante. Pero, así y todo, conservaron cierta independencia para solucionar sus conflictos institucionales. Mientras que el último período, que coincide con la gobernación de Carlos Aloé (1952-1955), se identifica con un decisivo avance del gobierno provincial sobre las autonomías municipales, a través de diversos mecanismos,

<sup>2</sup> Una versión preliminar de este trabajo ha sido presentada en las V Jornadas de Historia Social, La Falda, Córdoba, Argentina (mayo de 2015).

<sup>3</sup> La provincia de Buenos Aires, uno de los principales bastiones del peronismo, es una de las veinticuatro entidades federadas que componen la República Argentina. Las localidades seleccionadas se encuentran fuera del área metropolitana, área que tradicionalmente ha merecido una mayor atención académica. Un reciente estudio sobre la historia de la provincia se encuentra en Barreneche (2014).

<sup>4</sup> Aelo, Oscar (2004). “Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951”. In: *Desarrollo Económico*, v. 44, n. 173, p. 85-107.

<sup>5</sup> Rein, Raanan (2006). *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires: Lumière.

<sup>6</sup> Marcilese, José (2009). “Estado provincial y Municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo”. In: *Anuario del Instituto de Historia Argentina ‘Dr. Ricardo Levene’*, La Plata: UNLP, p. 149-178.

el más usual fue el de la intervención. Simultáneamente, desde el gobierno nacional se buscó desligar a los jefes comunales de la actividad política y redefinir su rol hacia una labor meramente administrativa, aunque subsistió una dinámica distrital que desatendía buena parte de las directivas emanadas de la cúpula directiva del Partido Peronista (PP) y que operaba con cierta independencia<sup>7</sup>.

En los tres períodos, la edificación de una maquinaria electoral, lograda a partir de la distribución de cargos administrativos, le sirvió al oficialismo para controlar los destinos de los Municipios. En torno al acceso a la comisionatura fue decisiva también la formación de clientelas políticas, elemento fundamental en la construcción del consenso. De esta forma, el gobierno provincial empleó una estrategia cooptativa destinada a lograr adhesiones políticas y deslegitimar a la oposición.

La persistencia de las intervenciones a lo largo de toda la etapa, por un lado, revela las limitaciones del oficialismo por lograr una selección eficaz de funcionarios municipales. En relación a éstos, el privilegio de criterios tales como su lealtad a Perón y su compromiso ideológico, más que la competencia técnica o el arraigo local, generó conflictos en algunas comunas. Aunque no menos cierto es que la resolución de los mismos por parte de las autoridades superiores fortaleció el carisma del líder del movimiento. Ahora bien, desde otro ángulo, podría argüirse que la frecuencia de las intervenciones expresa problemas asociados a la gobernabilidad local. En esta dirección, reparar en la política “desde abajo” enriquece aquellas visiones que, focalizadas en los intereses del gobierno provincial o nacional, estudian las relaciones de poder verticales (municipal-provincial-nacional) en un país federal. Permite incorporar la perspectiva de los actores, sus prácticas, lenguajes y modos de significar el mundo que los rodeaba<sup>8</sup>. En esta dirección, revela la relevancia política de las relaciones de poder horizontales ancladas en el plano local, en especial en pueblos del interior, donde la preeminencia de relaciones interpersonales y redes de amistades y favores expresa la presencia de formas

<sup>7</sup> Quiroga, Nicolás (2012). “De la inexistencia a la ubicuidad. El partido peronista en la historiografía académica”. In: Acha, Omar; Quiroga, Nicolás (2012). *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Rosario: Prohistoria, p. 83-111; Marcilese, José (2014). “El peronismo bahiense: entre la verticalidad partidaria y la autonomía funcional (1952-1955)”. In: *Coordenadas. Revista de Historia local y regional*, año 1, n. 2, p. 199-220, julio-diciembre.

<sup>8</sup> Garzón Rogé, Mariana (2014). “El primer peronismo desde el interior del país: reflexiones a partir de una experiencia de investigación”. In: *Estudios Sociales*, n. 46, p. 279-296, primer semestre.

comunitarias que suponen la existencia de sistemas de roles y de nombres atribuidos de manera rígida a los individuos.<sup>9</sup>

En el marco de las investigaciones mencionadas, nos preguntamos por el trasfondo y las repercusiones de tres intervenciones decretadas poco antes de las elecciones de 1954: Carlos Casares, Bartolomé Mitre y Luján. Básicamente con fuentes periodísticas y gubernamentales, el fin es estudiar la relación entre el poder provincial y el poder municipal a partir de la intervención comunal y con el foco puesto en aspectos inherentes al funcionamiento político del gobierno local. En base a este objetivo se considerarán dos escalas de exploración complementarias: por un lado, la perspectiva provincial, por otro, lo ocurrido en las tres localidades. Con esta dualidad de miradas, el trabajo describirá lo motivos y justificaciones de las intervenciones y se concentrará en la gobernabilidad local, tanto desde el punto de vista de la representación como de la participación. ¿De qué modo en un contexto político tenso militantes y dirigentes locales conjugaron la lealtad hacia la conducción del movimiento peronista y hacia figuras locales con capital social sustentado en vínculos tejidos en el Municipio? ¿En qué medida el conflicto y la ruptura de alineamientos políticos incidieron en la dinámica que adquirió la gobernabilidad en las comunas? Éstos son los interrogantes que guían la indagación.

### **La intervención comunal. Hechos y justificaciones en los tres estudios de caso**

En la provincia de Buenos Aires, la intervención comunal fue institucionalizada en 1897, cuando se formalizó la existencia y las actuaciones de los comisionados. Conforme a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1949, la Ley Orgánica de Municipalidades reformada ese mismo año autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a “restablecer el ejercicio de las funciones municipales”, pudiendo intervenir en los departamentos ejecutivo y/o deliberativo (art. 159). En caso de acefalía de ambos, el gobernador, a través de un comisionado, asumía el gobierno municipal hasta la primera renovación legislativa. La imprecisión discursiva en cuanto a las causas específicas que justificaban una intervención reforzaba la asimetría de poder y remite al investigador a los conflictos por el control de los mecanismos de mediación política y de acción estatal, tanto en el ámbito provincial como en el municipal.

<sup>9</sup> Dubar, Claude (2000). *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris: PUF/Le Lien Social. Citado por Albaladejo, Christophe (2006). “De la pampa agraria a la pampa rural: la reconstrucción de las “localidades” y la invención del “desarrollo rural local”. In: *Párrafos Geográficos*, v. 5, n .1, p. 33.

Existe un consenso historiográfico en cuanto al punto de inflexión que marcó en la etapa peronista el acceso de Aloé a la gobernación, condensado en la consolidación de tendencias más autoritarias y verticalistas en el funcionamiento partidario y gubernamental<sup>10</sup>. De éstas proceden la *peronización* creciente del personal administrativo en todos los niveles y la concentración del poder en la cúpula de la dirección peronista, al igual que la acentuación del perfil interventor. Si bien las intervenciones conjugaron el interés del Estado provincial con la dinámica del PP<sup>11</sup>, vistas desde otro ángulo revelan dificultades locales en cuanto a la gobernabilidad y al mantenimiento de liderazgos. Sin la presencia de una conflictividad local (causada por discrepancias entre intendente y concejales, faccionalismo partidario, descontento social, oposición de la prensa, etc.), difícilmente hubieran sido viables las intervenciones comunales, que acarreaban un avasallamiento de la autonomía municipal y causaban reacomodamientos institucionales. Por este motivo, interesa describir los hechos y justificaciones en torno a las mismas en aras de trascender la perspectiva provincial, anclando la mirada en los elementos que en la esfera local facilitaron la pérdida momentánea de autonomía. ¿Hasta qué punto la contracara del verticalismo impulsado por Aloé fue la crisis de legitimidad, eficacia y estabilidad de los gobiernos locales?

El análisis de las intervenciones comunales de Carlos Casares, Bartolomé Mitre y Luján ofrece ricas pistas al respecto. Decretadas a principios de 1954 y presentadas como producto de una solicitud de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de las ramas femenina y masculina del PP local, depusieron a intendentes peronistas.<sup>12</sup> En el caso de Carlos Casares, el detonante fue el apoyo del gobierno municipal a un petitorio que, redactado en un acto público, le solicitaba a Juan D. Perón la reelección del intendente Jorge Goñi. Dicha actitud fue denostada por las autoridades partidarias superiores por juzgar inapropiado el usufructo de cargos públicos para propósitos individuales.<sup>13</sup> Un telegrama recibido en la Municipalidad informaba que el interventor sería Guillermo Picabea<sup>14</sup> y que:

---

<sup>10</sup> Aelo, Oscar (2012). *El peronismo en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)*, Caseros: Eduntref.

<sup>11</sup> Marcilese, José (2009). Op. Cit.

<sup>12</sup> Cabe destacar que ese año también fueron intervenidos los ocho Municipios gobernados por el principal partido opositor, la Unión Cívica Radical.

<sup>13</sup> *Revista Crónica* (Carlos Casares) (1954), 26 de marzo.

<sup>14</sup> Era subjefe de policía de la provincia y desconocido en la localidad.

[...] el señor Intendente Municipal en actitud censurable y olvidando la alta función que inviste ha presionado las voluntades de modestos empleados, coerción que ha llegado al extremo de transformarse en una campaña persecutoria contra los que se negaron a firmar un petitorio por el que se propiciaba la reelección del Jefe de la Comuna y que se tradujo en cesantías [...] esta actitud ha llevado la indisciplina y el desorden a la función pública transmitiendo un estado de in tranquilidad y de zozobra a la población de Carlos Casares [...] las ambiciones personales no pueden ser admitidas en este Movimiento Justicialista [...] El señor Intendente no ha tratado de servir al pueblo sino que se ha querido servir del mismo en su propio beneficio [...].<sup>15</sup>

La comuna de Bartolomé Mitre fue intervenida casi en simultáneo con la de Carlos Casares y contó con un nuevo jefe comunal: Domingo Epifanio Mazzuchi Portela. Según el comunicado, la medida se fundamentaba en la comprobación de que el intendente Juan Carlos Amor, con la complicidad de altos colaboradores y con dineros públicos, había publicado y distribuido un panfleto difamatorio contra los candidatos del Movimiento Peronista.<sup>16</sup> Por ende, al igual que Goñi, fue expulsado de las filas partidarias.

Ambas intervenciones se produjeron en plena campaña electoral, en vísperas de las elecciones del 25 de abril de 1954, en las que se elegirían intendente, concejales, vicepresidente y legisladores nacionales y provinciales. No sólo exhibieron las tensiones del gobierno comunal con las autoridades político-partidarias superiores, sino también un intenso faccionalismo partidario local que puso en jaque la estabilidad del sistema político municipal. En ambas localidades, la designación de los candidatos a intendente por el Concejo Superior del PP se había hecho pocos días antes de la intervención, en medio de una enérgica disputa por los espacios de poder. Los alineamientos políticos verticales habían cambiado, a pesar de que el oficialismo no descartaba la posibilidad de reelección de los intendentes.<sup>17</sup> En Carlos Casares la figura elegida fue el cirujano Pedro García Llorente<sup>18</sup>, en tanto que en Bartolomé Mitre fue el escribano Gerardo Ataliva Risso<sup>19</sup>, ambos acreedores de prestigio social y miembros de familias tradicionales de sus distritos. En los pueblos, es de destacar la centralidad otorgada a la interacción social y al

<sup>15</sup> Transcripción del telegrama recibido en la Municipalidad el 23/3/1954, en *El Oeste* (1954), 27 de marzo. Cabe aclarar que no se ha hallado el Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires del año 1954.

<sup>16</sup> Decreto reproducido en *Arrecifes* (1954), 25 de marzo, p. 1 y 3 y en el Honorable Concejo Deliberante de Bartolomé Mitre, *Libro de Actas*, Nº 18, sesión del 25/3/1954, p. 228-229.

<sup>17</sup> En 62 de las 105 comunas bonaerenses en que se impuso el peronismo se produjo la reelección del intendente. Marcilese, José (2014). Op. Cit. p. 216.

<sup>18</sup> García Llorente no contaba con experiencia gubernamental. Era Jefe del Preventorio y Director del Hospital, además de prestar sus servicios médicos en el gremio ferroviario. Su padre, Pío García Llorente, había sido uno de los fundadores del pueblo.

<sup>19</sup> De ascendencia radical, fue secretario del comisionado municipal Álvaro Merlo entre 1943 y 1944 y luego en 1945. A fines de ese año, y hasta 1948, fue designado comisionado municipal. También fue nombrado presidente del PP local en 1947.

papel del reconocimiento en la construcción de las relaciones sociales, que solían reproducirse a través de las generaciones.

En el caso de Luján, la intervención fue decretada el 29 de enero, reemplazando al intendente Iris Primo Cassano por Eduardo Manuel Teisaire.<sup>20</sup> Entre los fundamentos de la resolución se manifiesta la constatación de anomalías en el presupuesto y la inquietud general. La tensión había estallado a principios de enero, cuando la comuna anunció su incapacidad para pagar sueldos y aguinaldo a sus empleados. Comenzó entonces una seguidilla de asambleas y pedidos de mediación al gobernador por parte del Sindicato de Empleados Municipales, quien recomendó a sus afiliados que desistieran de actitudes violentas. También el intendente y los concejales hicieron sendas gestiones ante las autoridades provinciales, pero éstas no auxiliaron económicamente a la comuna. En medio de un clima hostil, el intendente se alejó transitoriamente de sus funciones, el sindicato solicitó una intervención comunal y el Concejo Deliberante exigió la renuncia de Iris Primo Cassano.<sup>21</sup> La suerte de este último ya estaba echada: una solución parcial al problema presentada el 21 de enero (la comuna pagó el mes de diciembre y prometió que el aguinaldo sería abonado en febrero) no frenó la intervención. Ésta, aunque obedeció a motivaciones distintas a las anteriores, también constituye un rico prisma a través del cual observar los problemas de gobernabilidad que protagonizaron las autoridades locales.

### **La gobernabilidad y los representantes políticos locales**

En el siguiente apartado nos concentraremos en el modo en que, previo a la intervención, el conflicto y la ruptura de alineamientos políticos incidieron en la dinámica que adquirió la gobernabilidad y, en particular, el desmoronamiento de los intendentes. Asumiendo la complejidad y polisemia que el concepto gobernabilidad encierra, lo entendemos como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz<sup>22</sup>. De modo que dos componentes centrales son eficacia del gobierno y legitimidad: la primera se define en términos de consecución de objetivos y realización de funciones y la segunda consiste en la aceptación de la autoridad estatal por parte de los ciudadanos. Al respecto, vale la pena tener en cuenta que a mediados del siglo XX, el crecimiento de

<sup>20</sup> Era familiar del candidato a vicepresidente por el PP. Había ejercido diversas funciones públicas, entre ellas secretario de Gobierno y Hacienda de la Municipalidad de 4 de Junio, donde residía.

<sup>21</sup> *La Voz de Luján* (1954), 9 de enero, p. 1 y 16 de enero, p. 1.

<sup>22</sup> Camou, Antonio (comp) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: Plaza y Valdés. p. 36

las expectativas y demandas que los ciudadanos dirigían al Estado junto a la pérdida de autoridad por parte de éste -debido a la extensión de sus funciones y responsabilidades- disminuyó su capacidad de adoptar decisiones<sup>23</sup>. Es decir, ambos fenómenos devinieron en obstáculos a la gobernabilidad.

Para fines de la presente investigación, es necesario llevar la discusión a una escala menor: el ámbito local. A pesar de tener parámetros aparentemente similares, las crisis de gobernabilidad que suelen producirse en dicho ámbito son de carácter diferente en la medida que Municipios y Estado nacional no son entes de la misma naturaleza. Entre otros aspectos, a diferencia de éste, aquellos no disponen en forma autónoma de un aparato coercitivo y tampoco de una fuente fiscal discrecional que les aseguren lo principal de sus ingresos y les permitan responder razonablemente a las expectativas y demandas más apremiantes<sup>24</sup>.

A partir de 1949, y en especial tras la sequía de 1951-1952, los gobiernos locales enfrentaron el desafío de complacer las exigencias crecientes de la sociedad en lo relacionado con el bienestar social en medio de la centralización político-administrativa y dificultades económicas (caída de las exportaciones, contracción de las importaciones, inflación, insuficiente integración vertical de la industria, etc.). Si bien a partir de 1952 se produjo una modesta recuperación, la complejidad creciente del proceso económico y de las fuerzas sociales actuantes, en medio de un énfasis gubernamental en la productividad por sobre la redistribución, planteó al Municipio mayores problemas. En tales condiciones, el ejercicio autónomo de la autoridad para la formulación e implantación de sus propias políticas públicas como respuestas a las demandas de la ciudadanía estaba condicionado por el alineamiento político con el oficialismo provincial y nacional. A su vez, esta lógica se tensionaba con otra: la necesidad de propiciar mecanismos y espacios de acercamiento a la comunidad y representar sus intereses, de cuyo éxito redundaba una mayor participación política y fiscal de los ciudadanos. Dicho esto, nos concentraremos a continuación en una de las dimensiones de la gobernabilidad: la representación política

<sup>23</sup> Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza.

<sup>24</sup> Revesz, Bruno (2006). "Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local". Ponencia presentada en el Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza en los Territorios de América Latina, Cochabamba. p.4. Disponible en: <[http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca\\_0.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca_0.pdf)>.

local, es decir, la gestión de las autoridades políticas tanto a nivel interno de la organización municipal como en su relación con los demás niveles de gobierno.

El análisis de las fuentes pone el descubierto que la intervención comunal no sólo puede ser vista como una herramienta cooptativa del oficialismo provincial, sino además como síntoma de dificultades de gobernabilidad que se plantearon a nivel local. Un indicador de estos problemas es el número elevado de intervenciones, las que difícilmente se hubieran decretado sin el beneplácito o al menos respaldo tácito de buena parte de la población. En otros términos, tras la disciplina y el verticalismo refrendados por Perón y Aloé se confinaron conflictos asociados a la incapacidad de los gobiernos municipales para representar e incluir diferentes intereses en el juego político. Además, el acento que las comunidades solían colocar en la prestación de bienes y servicios y el equilibrio financiero hacia que estas cuestiones fueran esenciales para la calidad gubernamental. Las demandas e intereses particulares y sectoriales demostraban que la administración, la satisfacción de las expectativas sociales y la articulación entre poderes locales y de éstos con otros niveles gubernamentales fueron factores que influyeron en la legitimidad y la eficacia de los representantes políticos locales.

En el caso de Carlos Casares, es cierto que el desencadenante del desplazamiento de Jorge Goñi fue el desafío explícito a las directivas partidarias superiores, pero no menos cierto es que si hubiera gozado de apoyo popular su desalojo habría sido resistido. Por ende, es posible aseverar que las débiles lealtades subalternas a nivel local aceleraron su desgaste político. En otras palabras, a pesar de que la relación de los dirigentes locales con otros de proyección provincial o nacional era fundamental para el desarrollo de sus carreras políticas, también lo era el vínculo con la comunidad, puesto que ésta oficiaba como un elemento legitimador. En especial, en los pueblos, donde los vínculos interpersonales eran sumamente relevantes en la captación de las preferencias electorales. De esta hipótesis surge la pregunta de por qué Goñi no logró consolidar o mantener una red de simpatizantes, teniendo en cuenta su posición en la estructura de poder local.

Jorge Goñi no era un líder partidario ni detentaba carisma frente a las masas. Fue la lealtad máxima al partido su principal cualidad en los inicios de su carrera política, careciendo de peso político propio, tal como se tornaría nítido posteriormente. Su ascenso ocurrió en octubre de 1951 gracias a que el Concejo Superior del PP -a instancias del interventor partidario local Carlos Rodríguez Jáuregui- apoyara su candidatura a

intendente. Oriundo de Carlos Casares, dos meses antes había regresado a su distrito natal proveniente de La Plata -donde se desempeñaba como funcionario provincial- para colaborar con el interventor. Su designación causó el rechazo de la CGT y puso de manifiesto el conflicto entre las ramas sindical y política del peronismo. A pesar del internismo, triunfó con escaso margen en las elecciones de 1951. Sobre la escalada de Goñi, sendos editoriales de *El Oeste* presagiaron lo que ocurriría dos años después: “*El peronismo fabrica dirigentes con la misma rapidez con que luego los pulveriza*” y “*Hemos visto caer en Carlos Casares a dirigentes peronistas que parecían estar afirmados con tierra romana [...] ¿Seguirá Goñi el camino de otros políticos que cayeron de manera vertical?*”.<sup>25</sup>

Resulta sugestivo que al comienzo de su gestión, Goñi fuera una figura respetada y que enseguida su imagen pública cambiara radicalmente.<sup>26</sup> Una tarea de gobierno que aparecía ineficiente y ríspidas relaciones con sus correligionarios le hicieron perder el respeto tanto de adversarios como de partidarios. Su libertad de maniobra llegó a su fin cuando puso en jaque el poder decisorio superior: al propiciar su reelección, desoyó las directivas partidarias. De modo que la intervención de Carlos Casares se produjo en medio de una gran insatisfacción social. La misma no sólo exhibió las tensiones del gobierno comunal con las autoridades político-partidarias superiores, también con sectores locales. Desde 1952, uno de los principales medios de prensa local, *El Oeste* (que había avalado su asunción), difundía un perfil de Goñi desfavorable, tal como evidencian las críticas a sus continuas ausencias de la ciudad, su aislamiento político, sus esporádicas convocatorias al Concejo Deliberante, su debilidad de carácter y su gestión torpe y vacilante.<sup>27</sup> “*Anda a los tumbos*” resumía dicho periódico.<sup>28</sup> La conversión de estos temas en problemas de incapacidad y desidia fue una operación clave para la conformación de un consenso opositor, en el que la prensa asumió un papel central. La discusión sobre la indolencia gubernamental respecto a los intereses comunales aglutinó objeciones de diversos actores locales, contradiciendo el pilar que había jalonado el punto de partida del mandato de Goñi: “*trabajar honesta, leal y eficientemente por el progreso y la felicidad de mi querido pueblo*”.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> *El Oeste* (1952), 19 de enero, p. 1 y 28 de junio, p. 1.

<sup>26</sup> *El Oeste* (1952), 29 de marzo, p. 1.

<sup>27</sup> *El Oeste* (1952), 9 de agosto y *El Oeste* (1954), 27 de marzo.

<sup>28</sup> *El Oeste* (1952), 6 de septiembre, p. 1.

<sup>29</sup> Municipalidad de Carlos Casares, *Mensajes del Sr. Intendente Municipal D. Jorge Goñi al H.C.D.*, sesión del 1/5/1952.

Aún más, desde 1953 la relación entre las ramas ejecutiva y deliberativa locales distaba de ser armónica. Ilustrativamente, el peronista Cirilo Latorre, en la carta de renuncia a su cargo de concejal en septiembre de 1953, le reprochó a Goñi la desviación de las normas impartidas por Perón y su desatención a las necesidades del pueblo.<sup>30</sup> A raíz de la dimisión, Goñi denunció en el Concejo Deliberante una campaña de difamación, mientras que allegados suyos impulsaron movimientos de adhesión que fueron acusados de tramposos.<sup>31</sup> A estas tensiones en el gobierno municipal se añadieron disputas internas y crisis de autoridad al interior del PP local, a punto tal que la conflictividad desencadenó hechos de violencia. En este marco, aducía *El Oeste*: “*Falta una mano firme que conduzca a la agrupación por el camino de la cordura y de la armonía*”.<sup>32</sup> En suma, el intendente enfrentaba varios flancos débiles que atentaban contra la gobernabilidad: las diatribas de la prensa respecto a la desviación de su compromiso con el pueblo, la fragmentación del propio partido y resistencias en el equipo de gobierno. Dichos elementos expresaban una crisis de legitimidad y de eficiencia, que fue profundizada por el controvertido petitorio a favor de la reelección del jefe comunal y derivó en el desplazamiento de este último.

En Luján el conflicto con los empleados municipales fue el detonante de un malestar generado por una incorrecta administración. Por aquellos días, la prensa local expresaba un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad del gobierno. *El Lujanense* criticaba en sus notas la impopularidad, la mala disposición, la ineeficacia y la ineptitud del intendente, más interesado en su predominio interno que en el servicio al pueblo.<sup>33</sup> *La Voz de Luján* se refería a la “*molestia general por la deficiente administración*”<sup>34</sup> y *El Civismo* afirmaba que ambas ramas -ejecutiva y deliberativa- estaban “*fuerza de quicio*”.<sup>35</sup> Es decir, con diferentes matices los periódicos coincidían en que la respuesta gubernamental no estaba a la altura de las expectativas sociales. El descarrilamiento de la administración era ponderado como la principal falla que aquejaba al Municipio. No casualmente, el comisionado, en una entrevista que brindara al periódico

<sup>30</sup> Solicitud en la que Cirilo Latorre expone las causas de su renuncia, en *El Oeste* (1953), 12 de septiembre.

<sup>31</sup> Por ejemplo, a través de una solicitud, un vecino llamado Antonio Rogovsky aclaró que firmó engañado una adhesión al intendente. Ante este hecho y aduciendo su lealtad exclusiva a la causa de Perón, solicitó el retiro de su firma. Transcripción en *El Oeste* (1953), 30 de agosto.

<sup>32</sup> *El Oeste* (1952), 20 de septiembre, p. 1.

<sup>33</sup> *El Lujanense* (1954), 6 de febrero, p. 1 y 20 de febrero, p. 1.

<sup>34</sup> *La Voz de Luján* (1954), 6 de febrero, p. 1.

<sup>35</sup> *El Civismo* (1954), 6 de enero, p. 1.

*Reportaje!* manifestó que, como objetivo primordial, se abocaría a “*estructurar la Municipalidad [...], ajustándola a los principios de buena administración [...] para nivelar el actual desequilibrio financiero*”.<sup>36</sup> Y, tras esta idea racional y metódica de la administración, el funcionario impulsó un andamiaje institucional que privilegiaba la adopción de criterios técnicos.

Al imposibilitar el pago de haberes a los empleados y obreros municipales, la situación financiera de la comuna representaba un problema para la gobernabilidad. El presupuesto municipal calculado para 1953 fue de \$ 3.999.930, superando en un 55% a los \$ 2.541.000 computados para 1952.<sup>37</sup> De los casi cuatro millones presupuestados, \$ 2.560.000 (70%) estaba destinado a sueldos y jornales.<sup>38</sup> De modo que, en un contexto inflacionario, el incremento no redundó principalmente en la realización de obras públicas o la mejora en los servicios municipales (exceptuando la asistencia social), sino en costear la “empleomanía”.<sup>39</sup> La complejización de la estructura municipal, que contemplaba la creación de nuevas direcciones, el nombramiento de cargos para las reparticiones existentes y el alza de sus correspondientes salarios, dilató el peso del empleo público en las finanzas públicas locales. Para obtener las sumas requeridas, se aumentaron la mayor parte de las tasas y se crearon otras nuevas.<sup>40</sup> Según *La Voz de Luján*, “*la comuna viene a resultar un organismo destinado a recaudar impuestos para pagar los empleados destinados a recaudar esos impuestos*”.<sup>41</sup> Sumado al crecimiento de la planta municipal, es posible advertir otro inconveniente: la correcta recaudación de las tasas municipales. En esta línea, restaría por confirmar hasta qué punto, junto a la falta de previsión, la ineficacia de la burocracia y la mora en el pago de los contribuyentes allanaron el camino para el desequilibrio financiero. La participación fiscal de los ciudadanos es otro de los componentes de la gobernabilidad que ameritaría un estudio específico.

A su vez, el estallido del conflicto municipal tiene aristas asociadas al vínculo con el gobierno provincial y con el poder deliberativo local. El 24 de noviembre de 1953, una carta enviada por el intendente al ministro de gobierno José Seminario alertaba sobre la

<sup>36</sup> *Reportaje!* (1954), 13 de febrero, p.1.

<sup>37</sup> En 1954 siguió la tendencia alcista: el presupuesto ascendió a \$ 4.426.930, de los cuales \$ 2.752.300 (62,1 %) correspondían a sueldos. *La Voz de Luján* (1954), 2 de enero, p.1.

<sup>38</sup> Datos extraídos de *La Voz de Luján* (1953), 14 de febrero, p.1.

<sup>39</sup> Término acuñado por *Reportaje!* (1954), 16 de enero, p.1.

<sup>40</sup> Fueron incorporadas patentes para calesitas, santerías, verdulerías, carnicerías, etc.

<sup>41</sup> *La Voz de Luján* (1953), 28 de febrero, p. 1.

dificultad para el pago de haberes al personal comunal debido a que la Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires no había transferido el correspondiente porcentaje de la recaudación impositiva (patentes de rodados, actividad lucrativa, impuestos fiscales, etc.).<sup>42</sup> Frente a la “necesidad urgente” de “normalizar” la situación, el 10 de diciembre el intendente convocó al Concejo Deliberante a sesiones extraordinarias<sup>43</sup>, pero una tensa relación entre ambos obstaculizó el hallazgo de una solución.<sup>44</sup>

En Bartolomé Mitre la intervención fue el colofón de un malestar social previo causado por la defectuosa provisión de un servicio público: la electricidad.<sup>45</sup> Por entonces, el suministro rotativo de energía por secciones, los cortes frecuentes y la escasez de hielo y agua perturbaban severamente el consumo familiar, industrial y comercial. Para resarcirlo, una de las principales iniciativas del intendente Juan Carlos Amor al asumir fue la mejora de las instalaciones de la usina eléctrica municipal.<sup>46</sup> No obstante, su incapacidad para alcanzar dicha meta diseminó el disenso en torno a su gestión. Instalado en la opinión pública como el problema más acuciante, fue una noticia casi diaria del periódico *Arrecifes*, el cual en un editorial llegó a aseverar que “lo único que podría estancarnos y llevarnos a la miseria de antes sería la falta de fuerza motriz”.<sup>47</sup>

A pesar de que durante la gestión de Amor hubo arreglos parciales en la usina, el inconveniente persistió e incluso se agravó: hacían falta nuevos generadores y reparaciones totales de los ya existentes. Dos hechos desestabilizaron aún más la imagen pública del intendente. Primero, en septiembre de 1953, su propuesta de conformar una comisión vecinal tendiente a reunir fondos para la compra de un motor desembocó en

<sup>42</sup> Carta del Intendente al Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 24/11/1953. En *Libro Copiador del Honorable Concejo Deliberante de Luján y Ministerios*, Nº 1, año 1953, p. 112. De acuerdo a la ley 12.956 de 1947, las provincias tenían la obligación de participar a los Municipios con el 10% de la recaudación impositiva (Da Orden, 2011). Es llamativo que en las otras dos comunas no hubo un reclamo semejante y que, según el comisionado, en sólo seis días luego de su asunción se recaudaron \$150.000. *Reportaje!* (1954), 13 de febrero, p. 1. Estas cuestiones invitan a reflexionar sobre la coparticipación como una herramienta política del Poder Ejecutivo provincial para desestabilizar a los Municipios.

<sup>43</sup> Carta del Intendente al HCD, 10/12/1953. En *Libro Copiador...*, p. 116-117.

<sup>44</sup> *Reportaje!* (1954), 16 de enero, p. 1. La tensión se remontaba a 1953, tal como expresa una pormenorizada crónica de una reunión del HCD en *La Voz de Luján* (1953), 14 de marzo, p. 1.

<sup>45</sup> Si bien no era un problema nuevo, se había agravado en los últimos años por la avería de motores y el crecimiento del consumo. El mismo había comenzado en 1943, a partir del inicio de actividades de la fábrica metalúrgica RYCSA. Desde entonces, la demanda industrial, la construcción de nuevas casas familiares y comerciales, el mayor uso de artefactos eléctricos y el éxodo rural multiplicaron el consumo y resintieron duramente el servicio eléctrico.

<sup>46</sup> De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades de 1949, le correspondía al Poder Ejecutivo local la prestación de servicios públicos municipales, excluyendo la concesión (art. 89). Por otra parte, recordemos que la nacionalización de las empresas de servicios públicos constituyó uno de los ejes del programa peronista. Empero, en lo que se refiere al sector eléctrico, el Estado no desplazó a las grandes empresas y centró su accionar en la creación de usinas hidroeléctricas y el impulso a cooperativas.

<sup>47</sup> *Arrecifes* (1952), 29 de febrero, p. 1.

fuertes desavenencias con los vecinos y en el naufragio de la idea. Entonces, con la aprobación del Concejo Deliberante, solicitó un crédito al Banco de la Provincia de Buenos Aires, con el cual se licitó la construcción de lámparas de gas de mercurio. Pero, anunciadas como una solución casi mágica, a principios de marzo de 1954 las pruebas de las mismas fracasaron el mismo día de la inauguración, frente a un vecindario invitado especialmente a presenciar la novedad.<sup>48</sup> En suma, lo relatado muestra una disconformidad causada por un problema de alto impacto que era atribución del Municipio, en el contexto de una cultura política que hacía de la provisión de bienes y servicios una configuración de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Aunque con menor soporte documental, es posible plantear que el derrotero del liderazgo de Amor fue similar al de Goñi: su legitimidad de ejercicio discurrió en declive. Su legitimidad de origen, en cambio, fue distinta. A diferencia de su par casarense, antes de su acceso a la intendencia se había desempeñado como concejal y máximo dirigente partidario local, con lo cual acreditaba experiencia política y ocupaba un lugar notable en la sociabilidad política de Bartolomé Mitre. Además, se destacaba por el conocimiento del medio por ser “vecino residente” y su buena oratoria.<sup>49</sup> En los pueblos, el arraigo local era un elemento que contribuía enormemente a la conformación del caudal político, tal como quedó demostrado en el holgado triunfo electoral de Amor en 1951. No obstante, su devenir político experimentó una suerte de ocaso. Respecto a su gestión, alegó Arrecifes a fines de 1952: “*No se puede apreciar una obra preponderante en lo que respecta a grandes realizaciones, por cuanto carente de un presupuesto con partidas ágiles [...] En cambio, se dedicó al reordenamiento de las reparticiones municipales de acuerdo a las directivas impartidas por el gobernador.*”<sup>50</sup> El año 1953 presenció su decadencia política, tanto en su rol partidario como gubernamental. Por un lado, fue desplazado de la conducción del PP local: no fue designado autoridad del Concejo de Distrito del PP en 1953, sino sólo secretario administrativo de la UB Nº 2, de Capitán Sarmiento. A comienzos de 1954, una reestructuración partidaria también lo dejó fuera de la cúpula. Por otro lado, las fuentes evidencian la pérdida de respaldo político de la población, causado principalmente por el agravamiento del problema eléctrico. Ilustrativamente, en 1953, Arrecifes se refería tácitamente a Amor como “*carente ya del apoyo tenido*

<sup>48</sup> Arrecifes (1953), 17 de septiembre, p.1 y 3; Arrecifes (1954), 18 de marzo, p.1; 29 de abril, p. 1 y 2.

<sup>49</sup> Arrecifes (1951), 11 de octubre, p. 1 y Arrecifes (1953), 2 de julio, p. 1.

<sup>50</sup> Arrecifes (1952), 29 de diciembre, p. 5.

anteriormente”.<sup>51</sup> No obstante, de acuerdo a lo que traslucen los libros de Actas del Concejo Deliberante no habría habido un conflicto de poderes. Prueba de ello es que poco antes de la intervención fueron sancionados proyectos elevados por el Poder Ejecutivo, como la solicitud de un crédito al Banco de la Provincia de Buenos Aires y la ampliación de partidas del Presupuesto de Gastos del Ejercicio 1953, temas que solían generar álgidos debates.<sup>52</sup>

Más allá de las diferencias, los tres casos muestran limitaciones en la gobernabilidad local, es decir, una deficiente gestión pública y política de los representantes locales. Primero, las relaciones entre el intendente y el Concejo Deliberante reflejan, no la hegemonía indiscutida y la discrecionalidad del primero sobre el segundo, sino un frágil equilibrio de poderes. Segundo, se ha constatado la incapacidad del Municipio para resolver los retos procedentes de la sociedad, que exigían eficacia en el manejo administrativo y en la provisión de servicios públicos. En consecuencia, la legitimidad de origen no fue acompañada inexorablemente de la legitimidad en el ejercicio del cargo. Una doble brecha, de lo local y lo provincial (vertical) y de lo político con lo social (horizontal), habría sido el germen de las intervenciones comunales. En este sentido, podría pensarse que la ruptura de los alineamientos políticos de las autoridades locales con las superiores habría allanado el camino para el estallido de conflictos municipales, cuyo germen era local y cuya resolución contribuía a la afirmación de la conducción peronista.

Otro ángulo desde el cual se pueden mirar las intervenciones comunales es el liderazgo local. Una mirada del peronismo en los Municipios revela la existencia de estructuras partidarias y líderes que se ergieron en pilares y a veces en conspiradores de la construcción partidaria pergeñada “desde arriba”<sup>53</sup>. El estilo personalista y plebiscitario de Perón no debe opacar las conexiones entre líderes peronistas locales y masas que atentaban contra la concentración del poder a nivel nacional. Las Unidades Básicas y las Municipalidades constituían una significativa infraestructura de base que le rindió al movimiento beneficios políticos y paralelamente limitó el grado de acción de Perón para controlar los mandos partidarios locales. De allí se entiende su interés, y su habilidad, en imponer estrategias y candidatos. A partir de 1951, el nuevo organigrama peronista y el

<sup>51</sup> Arrecifes (1953), 30 de julio, p. 1.

<sup>52</sup> Honorable Concejo Deliberante de Bartolomé Mitre, *Libro de Actas*, Nº 18. Sesiones del 1/1/1954 y 30/1/1954, p. 220-222 y 225.

<sup>53</sup> Quiroga, Nicolás (2012). Op. Cit.; Marcilese, José (2014). Op. Cit.

verticalismo impulsados por Perón y Aloé fueron desafiados por líderes locales que pretendían conservar un margen de autonomía. La posición pendular de éstos en relación a las bases y a las autoridades político-partidarias superiores, es decir entre la libertad y la lealtad, motivó intensas e inexorables tensiones, cuya resolución en muchos casos derivó en su desplazamiento del escenario gubernamental o partidario. De modo que así como los líderes locales eran funcionales a la consolidación del peronismo bonaerense, podían convertirse en potenciales amenazas si es que anteponían sus intereses personales o los de las comunidades locales por sobre las directivas partidarias centralistas y disciplinadoras.

### **La participación ciudadana en la dinámica institucional**

Otro componente para comprender la gobernabilidad en espacios locales es la participación ciudadana en la dinámica institucional, dado que su intermediación y generación de vínculos resulta ser clave en la estabilidad de los gobiernos municipales. Se parte de la premisa de que las sociedades democráticas se reafirman a través del protagonismo de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en la administración y gestión de bienes y servicios públicos y en el diseño de políticas e infraestructuras. Para ello se han establecido cauces reglamentarios que permiten la incorporación de la opinión y las demandas de los ciudadanos, representados a través de instituciones y asociaciones. La ciudadanía puede colaborar espontánea y decididamente en el gobierno local a través de dos vías: la contribución fiscal y la participación política. Vincularemos a continuación la segunda dimensión con los sucesos en torno a la intervención comunal.<sup>54</sup>

Para el abordaje de la temática resulta de interés el análisis de las representaciones sociales. ¿Hubo aliento expreso, tolerancia tácita o rechazo a la intervención comunal? La hipótesis es que la misma solía ser percibida con escepticismo o como última instancia de recuperación de la soberanía popular para deponer legítimamente a gobiernos que habían ultrajado el pacto de origen. Según dejan entrever los periódicos locales -tanto oficialistas como opositores-, las intervenciones no despertaron reacciones populares. En las notas periodísticas no aparecen rastros de participación activa de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de los sucesos. Por esos días, exceptuando el bloque de concejales de la oposición, no se advierten sujetos que

---

<sup>54</sup> La cuestión impositiva merece una indagación particular.

manifestaran dinamismo en la organización de asambleas o actos públicos, el pedido de audiencias al gobernador o la redacción y promoción de petitorios en relación a lo ocurrido. Un silencio sugestivo incita a suponer la apreciación de la mediación provincial en conflictos que aquejaban a las comunidades. En algunos casos con aprehensión, se delegaba la capacidad resolutiva en las instancias superiores. Esta actitud podría ser un síntoma de la subestimación del funcionamiento del régimen político local, en tiempos en los que era palpable la democratización del bienestar.

Los medios -actores que influyen en la cultura política<sup>55</sup>- expresaron sus opiniones al respecto. *El Lujanense* planteó que el gobierno provincial obró correctamente e interpretó el deseo de la población, aunque reconoció que la intervención era vista con escepticismo.<sup>56</sup> *El Civismo*, sin bien no aprobó el avasallamiento de la autonomía municipal, consideró que “no cabía otra alternativa”.<sup>57</sup> Por su parte, *La Voz de Luján* manifestó el escepticismo popular y la falta de entusiasmo respecto a la intervención.<sup>58</sup> La *Revista Crónica*, de Carlos Casares, señaló que lo sucedido había “colmado la medida” y que el “Poder Ejecutivo no trepidó un instante en poner las cosas en su justo lugar”.<sup>59</sup>

Todos los periódicos examinados contrastaron la defectuosa gestión de los intendentes con la acertada labor de los comisionados. Por ejemplo, *El Lujanense* enaltece -frente a la “ineficacia” del intendente- las obras del comisionado, destacando la reparación y limpieza de calles, la ampliación del alumbrado, reajustes administrativos, mejoras edilicias, etc.<sup>60</sup> *Reportaje!* subrayaba de este último su transparencia, afabilidad, apertura hacia el vecindario e idoneidad.<sup>61</sup> Similar posición adoptaron *El Oeste y Arrecifes* con la enumeración de las obras de los comisionados. Lo expresado hasta aquí sugiere que la intervención contó con el beneplácito -al menos tácito- de buena parte de la ciudadanía.

Por otro, cabe la pregunta sobre el vínculo entre la participación civil en los asuntos públicos y la gobernabilidad. Para aproximarnos a este interrogante, es importante señalar que la participación institucional era percibida como una experiencia significativa que quedaba prácticamente reducida al voto. Una prueba de ello son las frecuentes críticas en

<sup>55</sup> Almond, Gabriel (1995). “El estudio de la cultura política”. In: *Estudios Políticos*, n. 7, p. 159-179, abril-junio.

<sup>56</sup> *El Lujanense* (1954), 6 de enero, p. 1.

<sup>57</sup> *El Civismo* (1954), 6 de enero, p. 1.

<sup>58</sup> *La Voz de Luján* (1954), 6 de febrero, p. 1.

<sup>59</sup> *Revista Crónica* (1954), 16 de marzo.

<sup>60</sup> *El Lujanense* (1954), 5 de junio y 16 de julio, p. 1.

<sup>61</sup> *Reportaje!* (1954), 13 de febrero, p.1.

la prensa respecto a la indiferencia ciudadana. Ilustrativamente, Arrecifes cuestionaba que: “(En relación al problema eléctrico) *el mismo pueblo tiene algo de culpa, por no saber reaccionar y por no saber concurrir cuando se le llama para tratar y resolver asuntos de importancia para el progreso y bienestar de la población*”. Esta acusación hacía alusión a la exigua asistencia que había motivado una asamblea convocada por el intendente Amor para la formación de una cooperativa eléctrica (sólo habrían asistido 108 de los 1900 abonados de la usina) y a los comentarios de un político que llegó a decir “*que no se necesitaba del pueblo para resolver este problema porque el gobierno solucionaba todo rápidamente*”.<sup>62</sup> En otra oportunidad, dicho periódico imploró: “*la gente debe interesarse por las cosas de su pueblo*”.<sup>63</sup>

Es cierto que la opinión del pueblo se invocaba como instancia legitimadora del poder y de las acciones de gobierno. Pero podemos presumir, aunque las fuentes no son contundentes al respecto, que si bien el gobierno se constituía a partir del voto, no prevalecía la creencia de que debía someterse también a la supervisión y juicio de los gobernados. Esta función le correspondía a las instancias gubernamentales superiores, las cuales conducían las demandas por rendición de cuentas. Obviamente, esta hipótesis no implica dar crédito ciego a la idea de apatía ciudadana, sino plantear que la participación solía ser canalizada a través de prácticas informales, como las solicitadas en los periódicos, la actuación en asociaciones de la sociedad civil, los rumores o cartas al gobernador (en especial, cuando visitaba la localidad). Por su parte, el gobierno institucionalizó la dimensión informal de la ciudadanía política, pregonando un poder providencial y personalista. Como se sabe, la incorporación de las masas a la política prefirió la movilización y la ocupación de espacios públicos antes que los canales institucionales. La extensión de los derechos políticos no fue escoltada por un reconocimiento de una ciudadanía más involucrada cotidianamente en la esfera gubernamental local. En un espacio público signado por la igualación, no se avanzó sobre la constitución de una cultura de la participación asociada al derecho a expresar públicamente la disidencia, ejercer el control político o proponer iniciativas.

Luego de la intervención un elemento a tener en cuenta para evaluar la participación institucional es la concurrencia a las urnas, que se mantuvo constante respecto a la elección anterior. En Arrecifes, en las elecciones de 1951 votaron 12.728

<sup>62</sup> Arrecifes (1952), 25 de enero, p. 1.

<sup>63</sup> Arrecifes (1952), 1 de julio, p. 1.

personas y en 1954, 12.975. De acuerdo a datos oficiales, en 1954 sufragó el 83,7% de los electores, en tanto que en Luján fue cerca del 82%.<sup>64</sup> Los altos niveles sugieren la valoración del voto como herramienta política.

En base a la idea de que el desplazamiento del jefe comunal habría sido un instrumento para superar los problemas de legitimidad política que enfrentaba el peronismo en el poder local, la victoria de dicha fuerza en las elecciones de abril de 1954 demuestra el éxito de la estrategia. El cómputo de votos en Carlos Casares, Bartolomé Mitre y Luján arrojó el triunfo para el PP, que esta vez superó las cifras de la elección anterior (cuadros Nº 1 y 2). Carlos Casares tuvo la particularidad de que la brecha que separó al partido ganador de la primera minoría fue menor que en los otros dos distritos, y aún fue más estrecha en la elección del intendente respecto a la de vicepresidente. Más allá de esto, el peronismo atestiguó su enraizamiento en la sociedad, cuyo liderazgo carismático de Perón trascendía a los políticos locales, incluso a los más desprestigiados. El bajo nivel de volatilidad del voto, la fuerte identidad partidaria y el liderazgo de Perón favorecieron la continuidad del peronismo, a pesar de las vicisitudes del régimen municipal.

**Cuadro N° 1:** Comparación de votos para presidente y vicepresidente según distritos y partidos mayoritarios, 1951 y 1954.

distrito	presidente en 1951			vicepresidente en 1954		
	PP	UCR	diferencia	PP	UCR	diferencia
Carlos Casares	4.443	3.709	734	4.992	4.033	959
Bartolomé Mitre	7.576	4.176	3.400	8.075	3.799	4.276
Luján	10.672	6.255	4.417	11.946	6.588	5.358

**Fuente:** *Palabra Peronista* (1954), 11 de junio.

<sup>64</sup> Arrecifes (1954), 29 de abril, p.1. Para Luján, la cifra es estimativa, ya que hemos hallado disparidades en cuanto a la cantidad exacta de electores.

**Cuadro N° 2:** Comparación de votos para intendente según distritos y partidos mayoritarios, 1951 y 1954.

distrito	intendente en 1951			intendente en 1954		
	PP	UCR	diferencia	PP	UCR	diferencia
Carlos Casares	4.103	3.952	151	4.716	4.182	534
Bartolomé Mitre	6.871	4.463	2.408	7.737	3.594	4.143
Luján	9.912	6.603	3.309	11.362	6.961	4.401

Fuente: Palabra Peronista (1954), 11 de junio.

Por último, es de destacar que la intervención comunal no eclipsó los conflictos partidarios en torno a las designaciones. En relación a esto, fue emblemática la pulseada que se dio en Luján entre Oscar Rolla y el candidato oficial Manuel Lucchetti<sup>65</sup>. Los simpatizantes del primero gestionaban su postulación ante el Concejo Superior del partido y la intervención provincial, y agitaban el ambiente con rumores, editoriales periodísticos, solicitadas y volantes. Un panfleto afirmaba “Luján apoyó, apoya y apoyará a Perón. Perón hizo y hace lo que el pueblo quiere. Luján quiere como Intendente a Oscar Rolla”.<sup>66</sup> El periódico *El Lujanense* lo avalaba y solía lanzar frases como ésta: “Perón hace lo que el pueblo quiere. ¿Por qué no se le pregunta al pueblo qué quiere dentro de las filas peronistas?”<sup>67</sup> Asimismo, hubo manifestaciones en contra del candidato oficial, como las que ocurrieron el 15 y el 24 de marzo frente a la Municipalidad y que reunieron alrededor de 300 y 500 personas respectivamente a pesar de la prohibición policial.<sup>68</sup> “Repudio popular hacia un candidato peronista” tituló el periódico *Democracia* una de sus notas.<sup>69</sup> En suma, la gobernabilidad se relaciona con la democracia no sólo en términos de representación, sino también de participación. Atendiendo a la definición de gobernabilidad como eficacia y legitimidad, en las tres comunas la proliferación de críticas periodísticas hacia las gestiones municipales supuso una falla en la gobernabilidad de las sociedades en las cuales emergieron. Sin embargo, dichas críticas no fueron canalizadas a través de cauces institucionales, como ser la formación de comisiones vecinales, discusiones públicas, asambleas, redacción de petitorios, presentación de iniciativas colectivas, etc. (exceptuando los sucesos en torno al conflicto gremial municipal). En

<sup>65</sup> El primero era comerciante y acreditaba experiencia política como concejal, intendente interino e interventor del PP. El segundo había sido secretario administrativo del Concejo Superior del PP y secretario de Disciplina y Finanzas del Concejo del PP local.

<sup>66</sup> Reproducido por *La Voz de Luján* (1954), 20 de marzo, p. 1.

<sup>67</sup> *El Lujanense* (1954), 13 de marzo, p. 1.

<sup>68</sup> *El Lujanense* (1954), 20 de marzo y 27 de marzo, p. 1.

<sup>69</sup> *Democracia* (1954), 27 de marzo, p. 1.

relación a esto, la pregunta que queda pendiente es hasta qué punto la débil construcción de redes de sostén político implicó un quiebre en la capacidad de gobierno. En especial si se tiene en cuenta que en los pueblos una abigarrada trama local reforzaba el consenso de los líderes y la legitimación social de las políticas de gobierno. Por otro lado, la aceptación popular de la intervención comunal frente a la conflictividad local da cuenta de la valoración de la mediación provincial como instancia resolutoria. Además, la continuidad del peronismo en el poder tras su triunfo electoral de 1954 sugiere que los hechos en torno a la intervención no lo afectaron negativamente.

### Reflexiones finales

La reflexión sobre una problemática desde el ámbito local permite identificar singularidades y matices que no se observan desde otras ópticas. Al respecto, el trabajo ha explorado en la etapa peronista la vinculación entre los poderes provincial y municipal oficialistas a partir del recurso de la intervención comunal. En base a tres intervenciones del interior bonaerense decretadas en 1954 (Carlos Casares, Bartolomé Mitre y Luján), se ha colocado el foco en la gobernabilidad local, tanto desde el punto de vista de la representación (tensionada por la legitimidad y la autonomía) como de la participación. Ha quedado demostrado que las intervenciones comunales no sólo habrían sido una herramienta cooptativa del gobierno provincial, sino que obedecen al acontecer local. Constituían el corolario de un cambio en el equilibrio de poder que comenzaba antes, con la reorganización en los equipos de conducción partidaria. Una descripción de los prolegómenos de ellas puede interpretarse como un catálogo de síntomas de ingobernabilidad, en distinto grado según las comunas. Para el intendente, el fracaso en la aplicación de programas, el aislamiento social, un descalabro financiero, la dificultad para forjar alianzas con otros actores estatales o la oposición de la prensa eran factores que atentaban contra el *buen gobierno* y allanaban el camino para una intervención *desde arriba*. Su estabilidad se complicaba aún más si no exhibía lealtad y subordinación hacia las autoridades superiores.

De modo que el análisis ha ido más allá del liderazgo personalista de Perón o Aloé y ha buscado contribuir a la emergente literatura sobre el PP, argumentando que los cambios en la estructura organizativa y la competencia de sus elencos por posiciones de liderazgo adquieren mayor inteligibilidad si se los contempla en el contexto de relaciones

político-sociales horizontales (establecidas a nivel local) y verticales (constituidas con las instancias político-partidarias provincial y nacional).

Por otro lado, las evidencias han constatado que las intervenciones comunales contaron con el respaldo o al menos la aceptación pasiva de buena parte de la población. Aunque a veces con escepticismo, el oficialismo local las percibía como legítimas, frente a líderes locales que habían *traicionado* la doctrina peronista. En estos casos, los ataques a la autoridad municipal se efectuaban a través de notas periodísticas, rumores y solicitudes de mediación a las autoridades superiores.

Por último, por parte de las bases se ha observado el privilegio de la lealtad hacia la conducción del movimiento peronista, antes que hacia las figuras locales, quienes en muchos casos no contaban con capital social sustentado en vínculos anclados en el Municipio. En el contexto de la cultura política de los pueblos, para el desarrollo de una carrera política, era fundamental el tejido de redes locales, puesto que la política estaba imbricada con la vida cotidiana y tenía una fuerte impronta interpersonal y localista. De allí que la debilidad de los vínculos horizontales obturaba cualquier ascenso político. Pero la lealtad no frenó las luchas de poder en los espacios locales, en todo caso era el estandarte de lucha de los líderes subalternos.

En suma, esta perspectiva “desde abajo” instiga a seguir pensando en una doble dirección. Por un lado, en el modo en que las políticas de la cúpula oficialista impactaron entre los líderes subalternos y seguidores y cómo se canalizaron en la identificación con el peronismo. Por otro, en el modo en que las dinámicas locales influyeron en el funcionamiento del peronismo como fuerza partidaria y estatal a nivel provincial y nacional. En ambos casos, es necesario interrogarse acerca de las representaciones construidas por los actores locales sobre el vínculo con Perón y con el Estado nacional y provincial.

## Fuentes documentales

*Arrecifes* (1951), 11 de octubre, p. 1.

*Arrecifes* (1952), 25 de enero, p. 1.

*Arrecifes* (1952), 29 de febrero, p. 1.

*Arrecifes* (1952), 1 de julio, p. 1.

*Arrecifes* (1952), 29 de diciembre, p. 5.

*Arrecifes* (1953), 2 de julio, p. 1.

*Arrecifes* (1953), 30 de julio, p. 1.

*Arrecifes* (1953), 17 de septiembre, p. 1 y 3.

*Arrecifes* (1954), 18 de marzo, p. 1.

*Arrecifes* (1954), 25 de marzo, p. 1 y 3.

*Arrecifes* (1954), 29 de abril, p. 1 y 2.

*Democracia* (1954), 27 de marzo, p. 1.

*El Civismo* (1954), 6 de enero.

*El Lujanense* (1954), 6 de enero, p. 1.

*El Lujanense* (1954), 6 de febrero, p. 1.

*El Lujanense* (1954), 20 de febrero, p. 1.

*El Lujanense* (1954), 13 de marzo, p. 1.

*El Lujanense* (1954), 20 de marzo.

*El Lujanense* (1954), 27 de marzo, p. 1.

*El Lujanense* (1954), 5 de junio

*El Lujanense* (1954), 16 de julio, p. 1.

*El Oeste* (1952), 19 de enero, p. 1

*El Oeste* (1952), 29 de marzo, p. 1.

*El Oeste* (1952), 28 de junio, p. 1.

*El Oeste* (1952), 9 de agosto.

*El Oeste* (1952), 6 de septiembre, p. 1.

*El Oeste* (1952), 20 de septiembre, p. 1.

*El Oeste* (1953), 12 de septiembre.

*El Oeste* (1954), 27 de marzo.

Honorable Concejo Deliberante de Bartolomé Mitre, *Libro de Actas*, Nº 18. Sesiones del 1/1/1954 y 30/1/1954, p. 220-222 y 225.

*La Voz de Luján* (1953), 14 de febrero, p.1.

*La Voz de Luján* (1953), 28 de febrero, p. 1.

*La Voz de Luján* (1953), 14 de marzo, p. 1.

*La Voz de Luján* (1954), 2 de enero, p.1.

*La Voz de Luján* (1954), 9 de enero, p. 1.

*La Voz de Luján* (1954), 16 de enero, p. 1.

*La Voz de Luján* (1954), 6 de febrero, p. 1.

*La Voz de Luján* (1954), 20 de marzo, p. 1.

*Palabra Peronista* (1954), 11 de junio.

*Reportaje!* (1954), 16 de enero, p.1.

*Reportaje!* (1954), 13 de febrero, p.1.

*Revista Crónica* (1954), 16 de marzo.

*Revista Crónica* (1954), 26 de marzo.

## Referencias

Aelo, Oscar (2012). *El peronismo en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)*, Caseros: Eduntref.

\_\_\_\_\_. (2004). “Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951”. In: *Desarrollo Económico*, v. 44, n. 173, p. 85-107.

Albaladejo, Christophe (2006). “De la pampa agraria a la pampa rural: la reconstrucción de las “localidades” y la invención del “desarrollo rural local””. In: *Párrafos Geográficos*, v. 5, n. 1, p. 27-53.

Almond, Gabriel (1995). “El estudio de la cultura política”. In: *Estudios Políticos*, n. 7, p. 159-179, abril-junio.

Barreneche, Omar (2014). *Historia de la provincia de Buenos Aires: del primer peronismo a la crisis de 2001*, Buenos Aires: Edhsa/UNIPE.

Camou, Antonio (comp) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: Plaza y Valdés.

Da Orden, María Liliana (2011). “Recursos fiscales, Estado y Sociedad. La Provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955”. In: Melón, Julio; Da Orden, María Liliana (Comp.) (2011). *Organización política y estado en tiempos del peronismo*, Rosario: Prohistoria, p. 117-144.

Garzón Rogé, Mariana (2014). “El primer peronismo desde el interior del país: reflexiones a partir de una experiencia de investigación”. In: *Estudios Sociales*, n. 46, p. 279-296, primer semestre.

Marcilese, José (2014). “El peronismo bahiense: entre la verticalidad partidaria y la autonomía funcional (1952-1955)”. In: *Coordenadas. Revista de Historia local y regional*, año 1, n. 2, p. 199-220, julio-diciembre.

\_\_\_\_\_. (2009). “Estado provincial y Municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo”. In: *Anuario del Instituto de Historia Argentina ‘Dr. Ricardo Levene’*, La Plata: UNLP, pp. 149-178.

Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza.

Quiroga, Nicolás (2012). “De la inexistencia a la ubicuidad. El partido peronista en la historiografía académica”. In: Acha, Omar; Quiroga, Nicolás (2012). *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Rosario: Prohistoria, p. 83-111.

Rein, Raanan (2006). *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires: Lumière.

Revesz, Bruno (2006). “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza en los Territorios de América Latina, Cochabamba. Disponible en: <[http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca\\_0.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245339828.cipca_0.pdf)>.