

INTERVENCIONES Y MUNICIPIOS

LOS DEBATES SOBRE BUENOS AIRES EN EL CONGRESO NACIONAL, 1917-1927

INTERVENTIONS AND TOWNSHIPS.

THE DEBATES ON BUENOS AIRES IN THE NATIONAL CONGRESS, 1917-1927

Ana Virginia Persello¹

<i>Palabras clave</i>	<i>Resumen</i>
Intervención federal, Municipio, Ley, Autonomía	El objetivo de este texto es intervenir, una vez más, en un problema extensamente trabajado por la historiografía, la relación nación - provincia, provincia - municipio, en la provincia de Buenos Aires durante la etapa de los gobiernos radicales, para reflexionar sobre el vínculo entre legislación, teorías en disputa y prácticas resultantes.
<i>Recibido</i> 7-5-2021 <i>Aceptado</i> 1-4-2022	La idea no es relevar prácticas que no se ajustan a la normativa, sino recuperar ausencias y zonas grises de la legislación en relación a las intervenciones federales y el régimen municipal que dieron margen a los gobiernos para sostenerse en el poder y sirvieron a la oposición como argumentos para recrear el conflicto institucional desde la prensa, los publicistas y los legisladores nacionales.
<i>Key words</i>	<i>Abstract</i>
Federal intervention, Municipality, Law, Autonomy	This text aims to intervene –once more– in a problem widely developed by historiography: the relation nation - province and province - municipality in Buenos Aires province during the radical governments. The purpose is to reflect on the link between legislation, contested theories, and the resulting practices. It is not to merely name practices that do not meet the regulations, but to recover absences and grey areas of the legislation concerning the federal interventions and the municipal regime. The reason for this is that they benefited not only governments to remain in power, but also the opposition as they became arguments for recreating the institutional conflict through the press, publicists, and national legislators.
<i>Received</i> 7-5-2021 <i>Accepted</i> 1-4-2022	

INTRODUCCIÓN

Hace ya tiempo que, independientemente de los énfasis y matices, se ha arribado a consensos más o menos amplios en torno a periodizaciones que quitan peso a los cortes demasiado estrictos entre una “república posible” y otra “verdadera” para bus-

¹ Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes / Consejo de Investigaciones, Argentina. C. e.: vpersello@gmail.com..

car, en cambio, las variaciones de la república (Sabato y Ternavasio 2020). Sin negar los cambios que supuso el sufragio ampliado y el triunfo del partido radical en la vida de las instituciones, sobre todo en los términos de un debate que se centró cada vez más en una experiencia que produjo incertidumbre, decepción y, hacia finales de la década de 1920, puso en entredicho los principios que sustentaban el orden diagramado por la constitución, cuando lo que era evaluado como desviación y accidente, traducción plebiscitaria de lo que los reformistas suponían la instauración de la democracia liberal, pasó a poner en duda el régimen mismo que se había pretendido regenerar.²

Nuestra intención, apoyados en esa extensa producción historiográfica, es intervenir una vez más para reflexionar sobre el vínculo entre legislación, teorías en disputa y prácticas en relación al uso del recurso a la intervención, que involucró necesariamente la cuestión municipal, a través de los debates suscitados en el Congreso Nacional sobre la provincia de Buenos Aires entre 1917 y 1927.³ De hecho, la ocupación del gobierno por los radicales no zanjó el problema ni eliminó la tensión entre el ámbito nacional, provincial y municipal, aunque, asociados a la novedad que la experiencia suponía, se redefinieron los términos del debate.

En 1918, cuando se cumplía un año de la intervención federal a Buenos Aires y la provincia se aprestaba para llevar adelante una contienda electoral que involucraba todos los cargos, el diario *La Nación* publicó un artículo (“El gobierno de Buenos Aires”, 11 de abril de 1918) que, entre muchos otros, daba cuenta de la situación imperante. En la provincia, sostenía el matutino, había predominado la regla de la unanimidad en todas las posiciones públicas, producto del exclusivismo partidista pero también de la deficiencia de las instituciones. El imperio de los caudillismos locales, palanca del des-

2 Una extensa bibliografía da cuenta de las ideas circulantes y las confrontaciones y las polémicas que se suscitaron entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX en torno a la ingeniería institucional y los principios que la sustentaban y otro tanto ocurre con la reconstrucción de la trama política. El trabajo pionero de Natalio Botana (1977, ampliado en 1998) se inscribe en una clave institucional; el mismo autor y Ezequiel Gallo (1997) reconstruyeron el debate que se suscitó en esa etapa; Eduardo Zimmermann (1994) se ocupó tempranamente de precisar una franja que definió como reformismo liberal; y la compilación dirigida por Darío Roldán (2008) abordó la perspectiva asumida por la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*. La dinámica política en ese tránsito fue reconstruida por Martín Castro (2012); y Paula Alonso (1994, 2010) y Ricardo Martínez Mazzola (2012) trabajaron sobre los partidos emergentes. La extensión de la bibliografía impide la exhaustividad; sin embargo, la selección responde a aquellos libros y compilaciones – que inspiraron a muchos otros– que dialogan con los que los anteceden y avanzan en la diagramación del problema, aun a riesgo de dejar fuera una cantidad de artículos que avanzaron sobre cuestiones parciales que, en algunos casos, se citan a lo largo de este texto.

3 En relación a la provincia de Buenos Aires, donde nos situamos en este texto, nos precede también una extensa bibliografía que parte de los trabajos pioneros de M. Ferrari, J. Melón Pirro y M. Bartolucci y Taroncher reunidos en una compilación en 1994 que se proponía avanzar en la indagación sobre los “caminos de la democracia” en provincias y municipios cuando la historia política comenzaba a adquirir centralidad. Ferrari (1996, 2008 y 2012) volvió sobre Buenos Aires y se sumaron Hora (2002, 2013), Béjar (2005) y Tato (2005). Según Palacio 2013, quien reunió una cantidad de artículos entre los cuales están los autores mencionados, constituyen un reflejo del “estado del conocimiento” y del “estado de la historiografía” de la historia provincial.

orden, seguía constituyendo una amenaza para el nuevo partido gobernante. En cada partido de la provincia, el cacique radical estaba dispuesto a relevar al cacique conservador y cada lugarteniente local tenía suficiente poder para obrar por sí mismo en sus dominios y sin demasiados intereses para someterse voluntariamente a la autoridad de una agrupación política. La relación entre el exclusivismo partidista y la fortaleza de las instituciones se inclinaba irremediabilmente hacia el primer término de la ecuación. La historia reciente lo demostraba: cuando los gobiernos intentaron vencer el cacicazgo para depurar las instituciones, esterilizaron su obra. Así le ocurrió a Guillermo Udaondo. En cambio, cuando dejaron vía libre a la expansión de las ambiciones locales tuvieron que aceptar, a trueque de incondicionalismo electoral, el enfeudamiento de los municipios al designio de los caudillos. Fue el caso de Ugarte. La intervención, encabezada por J. L. Cantilo en abril de 1917, reemplazó a todas las autoridades locales, debió ungir a unos excluyendo a otros y, de ese modo, polarizar influencias. El nuevo gobierno que surgiría de las elecciones se encontraría con caudillismos locales establecidos. Si pretendía desplazarlos, tendría que afrontar una nueva lucha de predominios, si los ratificaba, volvería al unanimismo.

La perspectiva desarrollada por *La Nación* en 1918 no era ni nueva ni original. La confrontación entre instituciones y experiencia en relación al modo de ejercer la autoridad tenía larga data. Los publicistas, la prensa y el parlamento eran foros donde se debatía la virtud intrínseca de la ley para regenerar hábitos y costumbres. Había quienes sostenían que la unanimidad, el personalismo, la violencia, como modos de resolver el conflicto político, eran producto de “una modalidad del genio nacional”, con particularidades del carácter y rasgos étnicos que engendraban hábitos y eran éstos los que determinaban las formas de las instituciones (Romero 1901). Qué podía la ley sin los recursos de la tradición y las costumbres, se preguntaba Lucas Ayarragaray (1935). En todo caso, era la ley resultado de “lecturas trucas, mal entendidas y peor interpretadas”, la que contrariaba las costumbres. La forma institucional que se correspondía con la herencia y el medio era el caciquismo y los cacicazgos se avenían muy imperfectamente a la letra de las constituciones republicanas, no arraigaban en ellas, eran consuetudinarios, tácitos y consensuales (Bunge 1902, p. 171). Ello pese a que un amplio espectro de políticos y constitucionalistas planteaban que no había vicios “intrínsecos al sistema representativo, universales y permanentes” que la ley no pudiera aminorar o extirpar definitivamente (González Calderón 1912) y que eran los gobiernos los que habían roto con la tradición democrática y abierto una etapa de disgregación y de dispersión de las agrupaciones políticas que había transformado el personalismo en oficialismo (Torello 1911).⁴ De hecho, el radicalismo había surgido levantando la bandera

4 “(...) los gobiernos engendraron el agente nato de todas las violencias y simulaciones que lo mismo, cuando concentra el poder electoral en un gobernador de provincia, apuntalado por su Guardia de cárceles, cuando no por soldados de la nación, que si lo ejerce un intendente municipal con su correspondiente comisario apretador, se llaman caciques (...) engendros bastardos de los personalismos desde el gobierno” (Torello 1911, p. 303).

de la superación del hiato entre los principios constitucionales y el funcionamiento del sistema político a través de la restauración de las leyes que regenerarían las costumbres y el socialismo, aunque no defendía el sistema federal y propiciaba el parlamentarismo para superar el presidencialismo, se aferraba al gobierno de la ley.

Había consenso en sostener que el régimen federal era una ficción y que las intervenciones federales eran el recurso que garantizaba la permanencia de los gobiernos. “Recurso ordinario de unificación electoral” –como las caracterizara Joaquín V. González– actuaba no sólo efectiva sino preventivamente. El temor a la intervención disciplinaba sobre los gobernadores provinciales. Posiciones extremas como la de Rodolfo Rivarola proponían que el sistema no era ni federal ni unitario, sino oligárquico, porque sacrificaba la forma republicana al “concepto de las autonomías provinciales que no es más que el disfraz de la arbitrariedad de los gobernantes” (Rivarola 1908) y sólo una constitución unitaria “pondrá de acuerdo la constitución formal con el hecho real”, dado que sobre los constitucionalistas había pesado el desierto y el aislamiento y esos factores habían sido superados por la inmigración, los ferrocarriles, así como por la difusión de una cultura nacional.⁵ Pero en líneas generales se planteaba que el problema residía en la vaguedad del artículo 6º y era necesaria su reglamentación.

El debate también incluía la relación entre provincias y municipios. El régimen municipal comenzó a institucionalizarse a partir de la experiencia. El vacío normativo dejado por la supresión de los cabildos no se saldó hasta 1853, cuando la constitución dejó librada a las provincias la organización municipal y gradualmente se consolidó la noción de que la esfera municipal era un ámbito administrativo. En todo caso, las críticas al funcionamiento de los municipios residían en haberse sustraído de su espacio de competencia y convertido en escenario de prácticas clientelares, fraude y corrupción. De hecho, en la base de los conflictos y equívocos había un desajuste conceptual producto de “la ausencia de categorías jurídicas apropiadas para calificar la naturaleza de las atribuciones locales” (Ternavasio 1991). Aún en 1916, el diario *La Capital* de Rosario daba cuenta del problema:

En un sentido general, puede afirmarse que el régimen municipal entre nosotros está en su período de construcción. Nuestra carta fundamental constituye ese organismo y lo garantiza pero el agenciamiento de sus poderes, la órbita de sus atribuciones, el alcance de su jurisdicción en lo que atañe a los servicios públicos y a las fuentes de sus recursos, no tienen todavía una frontera claramente delimitada con las otras autoridades. (“El régimen municipal”, *La Capital*, septiembre 18 de 1916)

La constitución provincial y la ley orgánica municipal diseñaron en la provincia una ingeniería institucional que les otorgaba una amplia autonomía a los gobiernos municipales y un rol importante en la organización de las elecciones.⁶ Aspectos parciales de

5 El debate sobre el federalismo está excelentemente reconstruido en N. Botana y E. Gallo 1997.

6 Cuando aún no se había producido la capitalización de la ciudad de Buenos Aires, la ley provincial de 1854 organizó un gobierno municipal elegido por sufragio universal masculino y voto de los extranjeros mayores de 22 años que pagaran impuestos. La constitución de 1873 identificó el municipio con el

esa legislación fueron modificados por los sucesivos gobiernos provinciales en función de mantener los equilibrios de poder alcanzados o de redefinir situaciones adversas (Hora 2001). Después que el gobernador Julio Costa dictara una ley orgánica que regía la vida de los municipios (2383, 1890), la principal novedad se produjo en 1896, cuando Udaondo dictó la ley de acefalías municipales (2553) que regiría para aquellos municipios donde no hubiera municipalidades electas. La designación de empadronadores y el sorteo de las mesas receptoras de votos la realizaría una Junta (art. 40 de la ley orgánica). El Poder Ejecutivo debía nombrar comisiones municipales sin atribuciones políticas, encargadas de los servicios más urgentes, integradas por cinco vecinos nombrados de acuerdo con el Senado, que elegirían de su seno un presidente. Los jueces de paz serían nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta en terna de las comisiones municipales. Al año siguiente, la ley 2627 fijó el modo de restablecer el funcionamiento del régimen municipal allí donde estuviera interrumpido. Apareció entonces la figura del comisionado, al que podían conferírsele las facultades administrativas del intendente. Bernardo de Irigoyen volvió a legislar sobre los comisionados (ley 2727, 1900), quienes deberían ser vecinos del partido intervenido y ser contribuyentes, cesar en sus funciones inmediatamente después de que se hubiese restablecido el gobierno municipal y eran responsables de todo acto que ejecutaran, pudiendo ser acusados por cualquier "ciudadano vecino" si se excedieran en sus funciones. El último artículo establecía la cesantía de todos aquellos comisionados que no reuniesen los requisitos establecidos por la ley, pero no logró que prosperara una reforma de la constitución que aumentara las facultades del Ejecutivo y limitara la autonomía de las decisiones municipales.

En 1902, Marcelino Ugarte ocupó el gobierno provincial y se desató un conflicto de poderes que se tradujo en la intervención nacional de la legislatura. La disputa suponía un enfrentamiento entre el gobernador, decidido a subordinar a los gobiernos locales, y los legisladores que se resistían. En 1904, el poder ejecutivo amplió las facultades de los comisionados, reconoció la facultad del ejecutivo de nombrar jueces en comisión y, aunque no logró imponer una reforma de la constitución que recortara las atribuciones de los gobiernos locales, para 1905 había disuelto las oposiciones comunales alentando enfrentamientos que le posibilitaban la intervención (Béjar 2005, Hora 2013). En 1910, la modificación introducida por el gobierno de José I. Arias, ley 3304, quitó a los municipios la atribución de nombrar al intendente (art. 9), que se convirtió en un agente inmediato del gobierno provincial; la Legislatura le asignó una cuota anual de la contribución territorial o de alguno de los otros impuestos provinciales para conformar la renta municipal (art. 8); otorgó al poder ejecutivo la facultad de suspender las elecciones municipales en aquellos distritos donde hubiera presunciones de falsedad o si se comprobaban infracciones electorales en los actos preparatorios (art. 5). A pesar de que

partido, que era a la vez jurisdicción administrativa en manos de un juez de paz y jurisdicción electoral, con lo cual se anulaba el principio de la apoliticidad. Estableció, además, la proporcionalidad de la representación que se fijó en la ley electoral de 1876, reformada en 1896. Realizaban la inscripción comisiones a domicilio integradas por tres ciudadanos sorteados en acto público por cada municipalidad.

la reforma electoral redujo el control municipal en los comicios (Hora 2013), el gobernador no contaba con la autoridad suficiente para imponer la disciplina (Béjar 2005).

Ese año la legislatura sancionó la ley Ahumada (3411), que buscaba colocar a la provincia en consonancia con los debates a nivel nacional, cercenar los poderes de las autoridades locales y fortalecer a los partidos. Los debates en torno a la ley que nunca llegó a aplicarse fueron extensamente tratados por la historiografía, desde el trabajo pionero de Melón Pirro (1994) siguiendo por Ferrari (1994, 1996, 2012), Béjar (2005, 2013) y Fernández Irusta (2009), entre otros. En ellos se recreó el enfrentamiento entre centralización y descentralización, entre necesidad de los gobernadores de imponer su autoridad y legisladores / miembros de los gobiernos municipales que se amparaban en la constitución provincial para mantener sus posiciones. La ley 3489, finalmente sancionada en 1913, cuando ya se habían realizado las primeras elecciones bajo la vigencia de la ley Sáenz Peña y había quedado clara la necesidad de contar con los jefes locales para producir, aunque en condiciones nuevas, el sufragio, devolvió al municipio su rol en la organización de las elecciones (Béjar 2005), mantuvo el sistema proporcional, fijó en 21 años la edad para votar y estableció el voto secreto y obligatorio. En las elecciones legislativas nacionales de 1914, los radicales volvieron al comicio, obtuvieron cuatro bancas por la minoría y triunfaron en 38 de los 102 distritos de la provincia y Ugarte, cohesión de las fuerzas conservadoras y abstención radical mediante, volvió a la gobernación. Ese mismo año, en consonancia con la legislación nacional, la ley 3552 retrotrajo la edad para votar a 18 años.

La historia de las relaciones entre provincia y municipio es, entonces, la crónica de una tensión recurrente que se tradujo en el envío de comisionados y, en última instancia, la intervención nacional. Cuando esto último ocurría, el régimen municipal formó parte de los argumentos desplegados para justificarla o rechazarla apelando al artículo 5° de la Constitución Nacional que establecía que las provincias aseguraban el régimen municipal. “Dos imágenes aparentemente contradictorias: funcionarios comunales subordinados al gobierno elector o jefes comunales poderosos y autónomos” (Béjar 2005) coexistieron y dieron cuenta de esa tensión entre centralización y descentralización, subordinación y autonomía, administración y política, que se reflejaron en los cambios de legislación sobre, por un lado, las autoridades, atribuciones y funcionamiento de los municipios y, por otro, el régimen electoral, con escaso éxito a la hora de redefinir las situaciones locales.

EN LOS PROLEGÓMENOS DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

En el período legislativo de 1915, Buenos Aires formó parte del debate nacional: dos proyectos de ley de intervención, un proyecto de declaración y una minuta de comunicación volvieron a cuestionar el funcionamiento del régimen municipal, en el cual, a juicio de radicales, socialistas y cívicos, residían todos los vicios y las corrupciones que impedían la “verdad” del sufragio y comprometían la división de poderes; en suma,

subvertían el régimen republicano. Estaba en juego la presidencia de la República y Buenos Aires era una pieza clave en el armado nacional, sobre todo porque Ugarte tejía alianzas para presentar su candidatura.

Un asesinato político, el de Pérez, corresponsal de *La Nación*, en Arrecifes, “hecho vandálico”, producto de “la conspiración constante y permanente de un régimen, su procedimiento, su *modus vivendi*”, fue el motivo que esgrimió el radical Horacio Oyhanarte para presentar un proyecto de intervención a Buenos Aires (Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, en adelante, CDDS, 26 de julio de 1915, pp. 201-208). La justicia era cómplice, el ejecutivo lo avasallaba todo y el legislativo era una “reunión generalmente sumisa de los gobernadores”. Demaría asumió la voz de los conservadores: Pérez “había organizado un club de malevos reclutados en los más bajos fondos criminales” y era sobre sus “amigos políticos” sobre los que recaían las sospechas. Y el legislador de la Unión Cívica Julio Sánchez Viamonte (CDDS, 15 de septiembre de 1915, pp. 248-265) intervino para pedir al ministro del Interior un informe por escrito sobre el cumplimiento de la ley de octubre de 1880 que prohibía a las provincias la formación de cuerpos militares mientras que los batallones de guardia de cárceles, escuadrón de seguridad, gendarmería volante, bomberos desfilaban armados, con uniformes y en perfecta formación.

El informe solicitado por Sánchez Viamonte se sumaba a un mitin en La Plata y una solicitud a la cámara para pedir el desarme. Nuevamente estaban en juego las elecciones presidenciales

(...) siendo hecho público, por haber sido exteriorizado por la prensa, que esas fuerzas armadas de Buenos Aires, se concentran, se sostienen y se militarizan para oprimir en la próxima campaña electoral, que va a producirse con motivo de la renovación de las primeras autoridades de la República, no está de más tomar medidas de carácter preventivo y hacer conocer a la opinión pública si en realidad existe ese peligro para la libre emisión del voto. (*idem*, pp. 253-254)

Los conservadores, mientras negaban que Buenos Aires tuviera cuerpos militarizados,⁷ recurrían a la experiencia de Estados Unidos –a través de la obra de J. Bryce que mostraba cómo los debates de la misma naturaleza se resolvían siempre a favor de que los gobiernos estatales– para defender el orden y apelaban al federalismo, con citas de Alem en el debate de 1879 en la legislatura de Buenos Aires sobre el desarme de las provincias, quien, a diferencia de los nuevos radicales, católicos y unitarios, era federal y liberal.

En diciembre, Enrique Dickmann presentó una minuta de comunicación (CDDS, 1 de diciembre de 1915, pp. 12-30) que solicitaba al ministro del Interior informes sobre las medidas tomadas o que planeaba tomar el Poder Ejecutivo para dar cumplimiento

7 Según los datos aportados por el conservador A. Escobar, no aceptados por la oposición, sólo 3.883 agentes cubrían 400 pueblos, 27 ciudades de más de veinte mil habitantes y 1.150 estaciones de ferrocarril; entre ellos, el cuerpo llamado de seguridad constaba de 300 vigilantes; un cuerpo de bomberos en la capital de la provincia tenía 200; uno de guardia de cárceles, 500; la gendarmería volante, 150 hombres y la gendarmería de islas, 71.

al artículo 5° de la constitución que garantizaba el régimen municipal. El antecedente era el fraude perpetrado en Buenos Aires en los comicios municipales realizados unos días antes.⁸ El socialismo, que concurría con el objeto de educar y encauzar las fuerzas populares en las luchas democráticas y que consideraba al gobierno municipal base de la democracia, no había obtenido un solo concejal en quince años, cuando de hecho contaba con diputados nacionales y representantes en la legislatura de Buenos Aires. La explicación, decía Dickmann, estaba en los caudillismos locales, situaciones anacrónicas que impedían la entrada de representantes populares al gobierno comunal. Y al fraude se sumaban las acefalías, que consolidaban la injerencia del poder central en el manejo de las comunas.

La respuesta del ministro desconoció que hubiera un problema en relación al orden municipal (CDDS, 10 de diciembre de 1915, pp. 73-140). De todos modos, el socialismo consiguió utilizar la cámara como foro para ventilar la cuestión: 28 municipalidades acéfalas; voto de los extranjeros que pagaran patente o contribución directa, que incorporaba a los peones, taberneros, propietarios de prostíbulos, individuos sin naturalizarse; comisionados que creaban y cobraban impuestos a pesar de las disposiciones legislativas, que nombraban empleados y finalmente, los caudillos locales, “ínfimos, despreciables, azotes de las ciudades de la provincia que se apoderan de las localidades para esquilmar al pueblo” (*idem*, p. 99).

Esos caudillos, “antes impuestos y ahora tolerados” por el poder ejecutivo, tenían más poder en sus localidades que el presidente de la República en el país y conformaban verdaderas dinastías: “Casi estoy seguro que antes caerán los Hohenzollern, que la dinastía de los Castro”. La perspectiva de Dickmann era que el gobernador era un “prisionero” de los caudillos y no podía malquistarse con ellos porque podían jugar cartas dobles, “¡Es tan fácil hacerse radical de golpe, pasar al otro lado y dejar al gobierno de la provincia de Buenos Aires sin caudillos, que ante ese peligro el gobierno los tolera en todo, para mantenerlos así fieles!”. El problema no estaba en la ley sino en su aplicación.

Fue el diputado Arce quien asumió la defensa de los jefes políticos y fundó sus argumentos en la ingeniería institucional: la provincia de Buenos Aires tenía una constitución casi perfecta, de las más adelantadas que regían las provincias y el régimen comunal; sin embargo, muchos de los inconvenientes que denunciaba la oposición derivaban de una autonomía exagerada que las mismas leyes le acordaban (*idem*, p. 109).

En enero de 1916, Sánchez Viamonte presentó un nuevo proyecto de intervención (CDDS, 17 de enero de 1916, pp. 809-824) para reforzar, según dijo, los argumentos presentados por Oyhanarte en momentos en que la injerencia del gobernador de Buenos Aires en política electoral era la prueba más completa de la falta de libertad que suponía un gobierno elector. Ugarte era candidato de sí mismo a la presidencia de la

8 En la última elección municipal, el partido socialista concurre en 22 localidades... 27,2% de las municipalidades convocadas... 171 candidatos, de los cuales 102 obreros manuales, 2 dibujantes, 30 dependientes y 2 tenedores de libros... humildes, útiles y honestos ciudadanos (...) no hemos conseguido sacar triunfante ni uno de nuestros candidatos!

República y a falta de partido en el orden nacional contaba con elementos que le proporcionaba el gobierno de la provincia, la intervención acabaría con “su acción siniestra”. Fundaba la intervención en la falta de independencia del poder judicial, cuyas decisiones consentían todas las extralimitaciones de los otros poderes, y en la ausencia de régimen municipal, producto de leyes provinciales inconstitucionales y de una justicia que, a través de sus fallos, las consagraba. Y desplegó la “prueba” de sus afirmaciones con el relato de juicios que él y su hijo Carlos habían entablado.⁹

Radicales, socialistas y cívicos coincidían en el enjuiciamiento al gobierno de Ugarte y encontraban en la intervención federal la posibilidad de revertir la “anormalidad” que imperaba en las situaciones locales.

LA INTERVENCIÓN DE 1917

En 1917, el pedido de intervención a Buenos Aires surgió del partido radical. Una nota elevada al presidente de la República, emanada de una asamblea realizada en La Plata, planteaba el dilema entre revolución o intervención. La oposición consideró que se trataba de un acto de violencia contra la autonomía provincial que se sustentaba en la ley del exclusivismo partidista aplicada al ejercicio del poder, un camino para llegar a la unanimidad oficialista en nombre de considerar al partido gobernante el depositario único de la verdad.

El decreto de intervención aludía a la anomalía política, a una opinión pública privada de intervenir electoralmente y al mal funcionamiento del gobierno: intranquilidad en las fuerzas políticas, económicas y sociales, instituciones falseadas y coerción contra las libertades públicas. Recurría al clamor público para considerar que intervenir era una imposición de la moral política. La usurpación de la soberanía popular convertía a los poderes bonaerenses en un gobierno de hecho. Los cargos concretos eran que las últimas elecciones se habían realizado bajo el imperio de una ley electoral dictada *ad hoc* que establecía en 21 años la edad para sufragar, con padrones fraudulentos y que violaba la constitución nacional; la composición de la legislatura –intendentes, presidentes de municipalidades y comisionados– violaba la constitución provincial, que establecía la incompatibilidad entre la función de legislador y los car-

9 El artículo 209 de la constitución prohíbe a los comisionados establecer impuestos o cobrarlos sin sustituirse al concejo, pero las leyes de 1902 y 1904, dictadas durante la primera gobernación de Ugarte, son prueba de la extralimitación de la legislatura. Para probar la subversión institucional, dice Sánchez Viamonte, “me negué a pagar los titulados impuestos municipales, no en un caso, sino en muchos (...) Fui condenado a pagar (...)” El tribunal consideró que no podía observarse la constitución sin que la renta municipal se resentiera. Opuso a las prescripciones constitucionales la ley de la necesidad, ley de las dictaduras (p. 814).

El incumplimiento de la ley que califica como falta grave la no residencia y castiga con la destitución al funcionario que incurra en ella fue verificada por su hijo Carlos, quien acusó ante el *jury* de enjuiciamiento de magistrados a cuatro jueces que cometieron perjurio y el tribunal declaró que no había lugar para la acusación (p. 821).

gos políticos. La intervención procedía no sólo como imperativo político sino también moral, iniciaba la obra de reparación institucional, razón y programa del radicalismo.

Precedió al decreto una serie de telegramas enviados al ministro del Interior desde diferentes localidades de la provincia en los que se reiteraban denuncias contra las autoridades locales: abusos de autoridad cometidos por policías al servicio de caudillos, multas, extorsiones impositivas, prisiones injustificadas para los opositores políticos, atentados, inseguridad e incertidumbre en general, acompañados por notas de periódicos radicales locales (CDDS, 8 de junio de 1917, pp. 855 y ss.). A modo de ejemplo, una nota del *Eco Social* de Caseros del 15 de diciembre de 1916, después de plantear que el periodismo de los pueblos de campaña estaba amenazado y era perseguido, caracterizaba el funcionamiento de la municipalidad como una “gauchocracia”. Los “mandones”, amparados por el poder central y con la connivencia de la policía, construían máquinas electorales que imponía representantes a la legislatura (p. 873). Esos telegramas y notas fueron remitidos a la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara cuando ésta requirió información sobre los antecedentes que habían justificado la intervención.

Y se incorporó, además, un intercambio de notas entre el ministro del Interior de la Nación, Ramón Gómez, y el gobernador Ugarte. El primero le demandó al segundo qué medidas había tomado para esclarecer hechos de violencia denunciados en Tres Arroyos. La respuesta de Ugarte negaba legitimidad al pedido del ministro, el hecho era de jurisdicción de la policía local y las denuncias no eran más que un método electoral para impresionar a la opinión, debilitar al gobierno y vulnerar la autonomía de la provincia que no podía quedar al arbitrio de ninguna voluntad personal. El gobernador, además, daba cuenta de su capital político: “He sido universitario, mantengo la posición social de mis mayores y me he desenvuelto en el ambiente de los primeros hombres del país” (p. 862). La respuesta del ministro reconocía “la integridad moral hereditaria y cultivada en la universidad”, pero se preguntaba “cómo a pesar de las virtudes personales de su excelencia se siga asaltando impunemente a los opositores” (p. 863). Estaban en juego dos versiones en torno al gobierno representativo, gobierno de los mejores o gobierno de la mayoría. Por otra parte, revela las posiciones en torno a la autonomía, que para Gómez, en consonancia con la perspectiva yrigoyenista, “son de los pueblos y para los pueblos y no para los gobiernos” y desaparece cuando se vulneran sus derechos. Para Ugarte, la teoría era inadmisibles, la constitución nacional establecía que el gobierno provincial no tenía vínculo alguno de dependencia con el poder ejecutivo nacional en las cuestiones de orden interno, el título de gobernador emanaba del pueblo y los hechos denunciados no eran ciertos o no tenían el carácter que se les atribuía.

Cuando finalmente la cámara debatió la intervención se desplegaron argumentos que involucraban la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, la teoría y la práctica de la intervención federal y se recurrió a la comparación con la constitución norteamericana. Los mismos constitucionalistas y antecedentes históricos sirvieron

para avalar posiciones disidentes. De hecho, el debate anticipa muchas otras que se desarrollarán a lo largo de la permanencia de los radicales en el gobierno (Mustapic 1984, Persello 2004) en las que lo que estaba en juego eran dos versiones de cómo traducir los principios republicano, representativo y federal y que dan cuenta de la irreductibilidad de las posiciones. Frente a la promesa de Yrigoyen de hacer un “gobierno ejemplar”, legitimado por un mandato surgido de un plebiscito y de extender la reparación a todos los gobiernos surgidos del fraude, la oposición reclamaba un “gobierno de orden común”, colocaba la soberanía en el parlamento y defendía las autonomías provinciales que consideraba amenazadas por el poder central.

Si bien tanto radicales como conservadores pasaban por un proceso de debate interno, la intervención unificó a los conservadores a pesar de las diferencias internas. En el caso de los radicales, fueron los disidentes santafesinos quienes manifestaron desacuerdos. Socialistas y demócratas progresistas reconocieron la “anormalidad” reinante en la provincia y condenaron al mismo tiempo la intervención. Aunque todos eran conscientes de que el voto de censura que estaba proponiendo la cámara a la actuación del ejecutivo era inviable porque no estaba contemplado en la legislación, se trataba de usar el recinto como foro para procesar al gobierno.

La “ausencia” de régimen municipal figuraba entre las causas enumeradas para producir la intervención y los legisladores de todos los sectores se refirieron ampliamente a la institución del cacique, rémora o producto de la historia, de las leyes o de las costumbres.¹⁰

Horacio Oyhanarte anunció que haría el “proceso del régimen por el régimen mismo” y leyó durante muchas horas documentos producidos entre 1900 y el presente, por legisladores que pedían la intervención a la provincia y artículos de la prensa que condenaban al gobierno bonaerense. Todos esos documentos describían la subversión del régimen municipal. Miembros de la escisión principista del conservadurismo enumeraban sobornos, complacencias, amenazas y violencias consumadas por la policía; jueces de paz nombrados sin respetar el requisito de la terna que establecía la ley y comisionados que actuaban como “procónsules”; citaba el libro en que Rodolfo Moreno, en ese momento diputado por la provincia de Buenos Aires, describía el mecanismo para la elaboración del sufragio en las elecciones municipales. El relato de Moreno describe en detalle las trampas para fabricar los votos: quienes resultaban sorteados para realizar la inscripción domiciliaria eran siempre los mismos amigos y partidarios; hacían la elección el día anterior o el siguiente al designado por la ley, o también aplicaban el comicio doble, arma usada para desbaratar a un caudillo rebelde o para destruir una iniciativa popular. Caudillos e instituciones eran términos antitéticos. Moreno concluye que el “fraude descarado” era producto de la ley electoral que descansaba en la confianza depositada en las instituciones municipales que, puestas en contacto

10 Sobre el entramado de prácticas desarrolladas en los municipios, las elecciones y la figura del caudillo entre 1913 y 1922, ver Bartolucci y Taroncher 1994.

con el pueblo, “serían aprovechadas como una escuela de civismo y que formarían en cada una de ellas un baluarte de independencia y honestidad”, cuando no había jueces que la aplicaran.

Los documentos principistas y el libro de Moreno de los que se valió Oyhanarte tenían la intención de confrontar con la perspectiva expuesta en el debate por los miembros del partido conservador y alentar sus disidencias internas. Si bien la institución del caudillo local, según el legislador conservador bonaerense Adrián Escobar, no nacía de la ley, estaba impuesta por la costumbre y por la “naturaleza de las cosas”, sin importar quienes gobernarán. La historia la avalaba.¹¹

Los caudillos que Escobar ubicaba actuando en la provincia de Buenos Aires no eran, según un diputado radical, comparables a los que habían labrado la democracia, eran “caudillos semianalfabetos, enquistados, verdaderas hipertrofias de la vida civil (CDDS, 5 de junio de 1917, p. 542) y le atribuyó al cacicazgo las deficiencias en la administración: déficit, servicios públicos vendidos a particulares, rentas hipotecadas y el montaje de la “máquina” con comisarios y jueces de paz subvencionados por las comunas.

El socialismo coincidía con la descripción de la situación y atribuía las anomalías a la “política criolla”, “acción de las camarillas metropolitanas, secundadas por el servilismo de los que aspiran a jefes de las situaciones locales, que no tienen ninguna autonomía de pensamiento ni de acción” (CDDS, 29 de mayo de 1917, p. 333) y cuya perpetuación era obra tanto de conservadores como de radicales. Juan B. Justo, refiriéndose a Chacabuco, relata que asistió como comisionado del gobierno a las elecciones que ungieron a Ugarte gobernador. En ellas “tomaban parte todos... radicales dirigidos por Perkins, un potentado de la localidad, los mitristas... los casaristas... simple reparto simulado de votos... el vecindario sabía que se trataba de una comedia fraguada para engañar al comisionado”.¹²

Radicales y conservadores apelaban a la constitución, tergiversada para unos y demasiado amplia en las atribuciones para otros. En la perspectiva de Víctor Molina, mientras la Constitución de Buenos Aires consagraba la autonomía municipal, leyes reglamentarias “absurdas” y “criminales” falseaban el sistema republicano. La constitución establecía que las municipalidades se desdoblaban en dos departamentos, ejecutivo y deliberativo, pero fue derogada por la ley que estableció que el gobernador

11 “...los caudillos han sido los grandes directores de nuestra colectividad, los conductores de nuestro pueblo, los que lo llevaron a los campos de batalla y los que lo hicieron triunfar, han sido los que llevaron nuestro pueblo a la construcción del país y esos caudillos trabajaron junto con el pueblo y edificaron la nación”.

12 “...recuerdo la política criolla de cuando llegué a establecerme en Junín en el año 1900, bajo el gobierno del dr. Bernardo de Irigoyen. Era un sábado. El domingo siguiente había elecciones. Tuve la curiosidad de ir a la plaza. Vi todos los ángulos del lugar ocupados por piquetes de soldados armados a rifle. Se me dijo que la situación era radical. Entonces comenzaba el auge que el señor Cichero todavía mantiene allí, a la cabeza del cacicazgo local. Se me habló de que era necesario impedir el triunfo de los roquistas, que querían triunfar por medio de los indios de una toldería próxima (risas), pero después supe que los indios habían decidido abstenerse (risas)”.

de Buenos Aires hiciera la designación del intendente y la ley de acefalía que había otorgado al poder ejecutivo la facultad de nombrar comisionados y administrar las comunas.¹³ Para el conservador Arce esta última ley había sido dictada respondiendo a “las solicitudes de la opinión pública, de los partidos y de las localidades” y consagraba un régimen con arreglo al cual, mecánicamente y sin intervención del poder ejecutivo, cualquier municipalidad que quedara acéfala debía ser convocada inmediatamente a elecciones. Si las atribuciones de los municipios eran demasiado amplias, había que reformar la constitución. Ugarte en 1905 había convocado a elecciones para una convención que la reformara, porque pretendía suprimir facultades acordadas a las municipalidades por las constituciones de 1873 y 1879, pero la convención nunca se reunió. Y citó como fuente de autoridad el hecho de que sostenía el mismo planteo Rodolfo Rivarola desde la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (CDDS, 28 de mayo de 1917, p. 321).

Un año después de producido el debate, el interventor, José M. Cantilo, al concluir su mandato, presentó un extenso informe en el que caracterizaba a los municipios como centros de corrupción política y de desorden administrativo en los que imperaba cobrar el máximo de impuestos y ofrecer servicios mínimos, gastar en empleos inútiles y posponer el bien común a las conveniencias de partido. La independencia política y administrativa era imposible cuando se comprometía la situación económica y las municipalidades estaban embargadas. La policía estaba entregada a funciones electorales. Cesantías y reemplazos tenían la finalidad de evitar problemas con los caudillos políticos y la protección de la delincuencia. Por otra parte, señaló lo que caracterizaba como “policía de espionaje político”, que estaba concentrada en La Plata, donde se formaban cuerpos militares con partidas llamadas “varios destinos” para disimular el origen de los fondos que sobraban de los sueldos. Se trataba de empleados y agentes cuyos haberes en los cuerpos –Escuela de clases y Guardianes de cárceles– fueron disueltos y distribuidos, los primeros en la campaña y los segundos entre los bomberos. En cambio, el balance de la oposición era que los comisionados eran miembros conspicuos del partido radical de cada localidad; en la justicia y la administración pública se habían volcado todos los elementos de los comités y los “célebres batallones provinciales”, que Cantilo y Gallo querían disolver cuando eran diputados, fueron aumentados en 230 plazas (CDDS, 25 de julio de 1919, p. 154). Los términos del debate se habían invertido. Los cuestionamientos esgrimidos por los radicales en la oposición fueron recuperados por los conservadores, para quienes lo que era aceptable en el pasado había dejado de serlo.

Cuando finalmente se realizaron las elecciones en la provincia, el radicalismo impulsó su fórmula integrada por un metropolitano, José Camilo Crotto, y un provincialista,

13 La ley dictada por Arias en 1910, a la que hacía referencia Molina, había sido derogada y Moreno se lo advirtió. Aun siendo una ley redactada por Matienzo, dijo, fue una mala ley. Y fue reemplazada, según Molina, después de que se hubo montado la máquina electoral que presidió la preparación de los comicios y barrio con las autonomías municipales. CDDS, 4 de junio de 1917, pp. 489-491.

L. Monteverde, con la intención de zanjar las disputas entre los sectores cercanos al gobierno nacional y aquellos más proclives a la autonomía provincial. Obtuvo 47 bancas en la cámara de diputados sobre 76 y 24 senadores sobre 38 y triunfó en la mayoría de las comunas. La prensa consignó capciosas interpretaciones de la ley que permitían mantener acéfalas un número importante de comunas, una justicia que revestía de legalidad el abuso y demoras en la convocatoria en algunos municipios; casas de juego y prostíbulos que se extendían por todo el territorio e hipódromos que enrarecían el ambiente moral; recrudescimiento del cuatrerismo y autonomías comunales que no escapaban de la “anormalidad” (“El régimen municipal de Buenos Aires”, *La Nación*, 8 de mayo de 1918).

Las disidencias entre el gobernador y el presidente manifestadas a poco de asumir Crotto su mandato complicaron la trama política, se yuxtapusieron a las diferencias entre provincialistas y metropolitanos¹⁴ y se tradujeron en las situaciones locales. En las elecciones municipales de 1918, 16 grupos sostenían representar al radicalismo (Walter 1987); sin embargo, la faccionalización no impidió los triunfos electorales.

El partido expulsó al gobernador y el Senado provincial, en mayo de 1921, elevó un pedido para que el gobierno nacional interviniera la provincia. La renuncia de Crotto evitó la intervención que pedía una “parte” del partido y el vicegobernador pudo completar el mandato. A partir de allí y hasta el golpe de 1930, los radicales gobernaron Buenos Aires.

LA FRUSTRADA INTERVENCIÓN DE 1925

“...la provincia de Buenos Aires es la reina en el ajedrez de la política criolla, y hay que apoderarse de la reina” (CSDS, Justo, 20 de septiembre de 1925, p. 316).

En 1925, el impulso de la intervención a la provincia provino de la escisión radical y se sostuvo en el reemplazo de Matienzo por Gallo en el Ministerio del Interior y en la expectativa de que el presidente la apoyara.¹⁵ El proyecto fue presentado en el Senado (CSDS, 8 de septiembre de 1925, pp. 143-155) por antipersonalistas y conservadores y lo fundamentó Leopoldo Melo. Pero Alvear no se mostró dispuesto a forzar una situación que implicaba romper con Yrigoyen, “a dar el paso de la independencia a la disidencia” (Halperin Donghi 1999), a “pasar el Rubicón, a violar el tabú de la intocabili-

14 “Por un lado estaban los ‘crottistas’, o sea el Gobernador, sus acosados ministros y los diputados provinciales (metropolitanos o provincialistas) que lo apoyaban. Por el otro estaban los legisladores provinciales contrarios al gobernador, que comprendían a los metropolitanos cercanos al presidente (los ‘yrigoyenistas’) y a aquellos provincialistas que, si bien se oponían al Gobernador, también recelaban de Yrigoyen” (Walter 1987, p.77).

15 El conflicto que derivó en el reemplazo de Matienzo por Gallo devino precisamente del modo en que se pensaba el recurso a la intervención federal. Para un análisis del vínculo entre Yrigoyen y Alvear y la política de intervenciones cfr. Cattaruzza (1997) y Losada (2016) y para las intervenciones a Buenos Aires, Walter (1985)

dad de Buenos Aires, el sagrario de Yrigoyen y el yrigoyenismo” (Goldstraj 1956) y Gallo debió abandonar el ministerio.

En esa coyuntura, Yrigoyen manifestaba entre el círculo que concurría a la calle Brasil que Alvear no intervendría Buenos Aires porque se había comprometido a no “hacer política”, a limitarse a gobernar y a dejar la política para el partido (Persello 2017). Se discutía, además, la posibilidad de la reunificación del radicalismo y eso explica que en el debate parlamentario acerca de la intervención los legisladores personalistas “salvaran” la figura del presidente, al mismo tiempo que comprometían e interpelaban a los “disidentes”.

Yo creo, a pesar de todo lo que aquí se dice, que el presidente de la República concluirá por romper esa red de intrigas, con la cual se lo pretende apartar del seno de sus amigos y correligionarios, y que ha de seguir la línea de su acción, tratando de afianzar en su país la libertad dentro del orden, la felicidad para el pueblo, con la visión que el radicalismo ha perseguido de obtenerla dentro de las posibilidades humanas. No puedo tampoco (...) silenciar la pena, con que yo veo colaborar en esta reacción, a hombres con quienes hemos compartido los sacrificios de la lucha, y con quienes hasta juntos nos hemos hallado en los calabozos del régimen... (Intervención de R. Caballero, CSDS, 20 de septiembre de 1925, p. 321)

La división que dio origen al antipersonalismo estaba planteada como línea de fractura desde los orígenes del partido y se había profundizado en el gobierno entre presidencialistas y antipresidencialistas. La cuestión de las intervenciones ponía en claro ambas visiones. Mientras un sector del partido sostenía que desde sus orígenes se había basado en la premisa de que la revolución desde abajo debía sostenerse con la intervención desde arriba y que el mandato recibido por Yrigoyen lo autorizaba a remover gobiernos que no estaban avalados por la soberanía popular, el otro sector acusaba al yrigoyenismo de actuar sin reglas, abusar del decreto, desconocer el Congreso y transformar las intervenciones en formas de resolver conflictos aun en el interior del propio partido.¹⁶ El argumento era que Alem, ahora transformado en bandera del antipersonalismo, había defendido las instituciones y había concebido la democracia asociada a la descentralización, en tanto Yrigoyen ponía en suspenso la Constitución porque las leyes regirían sólo cuando hubiera tantos gobiernos radicales (yrigoyenistas) como provincias, con lo cual derivaba la autonomía de la soberanía popular, era de los pueblos, cuando de hecho residía en el principio federal, era de los gobiernos.

Los conservadores plantearon el problema en términos de un enfrentamiento entre “el caudillismo demagógico, el absolutismo democrático”, que concentraba todos los poderes, “sin más ley que la prepotencia y sin otro propósito que servir a los intereses de sus afiliados” y “la verdadera democracia representativa”, que educa al pueblo, tiene por misión respetar y hacer respetar la ley y acepta que todos son parte, mayoría y minoría (Mora Olmedo, CSDS, 17 de septiembre de 1925, p. 237). A tal conflicto definían

16 Durante su primer mandato Yrigoyen envió 19 intervenciones, diez a provincias gobernadas por conservadores, todas por decreto y las restantes a gobiernos radicales, cinco por decreto y cuatro por ley. Durante la presidencia de Alvear se promulgaron 12 intervenciones, cinco por ley y siete por decreto.

los socialistas como ejemplo de la “política criolla”. Su planteo en torno al federalismo lo eximía de expedirse sobre las autonomías provinciales, resabio de la barbarie del año 20 que acabó por cristalizar en el sistema federal; consideraban a las intervenciones procedimientos de violencia de la vieja política equiparables al fraude y la revuelta (CSDS, 20 de septiembre de 1925, pp. 307-308).

A diferencia de 1917, en el debate no hubo citas de constitucionalistas ni comparaciones con la constitución norteamericana, aunque el debate volvió sobre el funcionamiento de los municipios. El senador conservador Mora Olmedo justificó la intervención en referencia a que las instituciones municipales eran la base de la organización política de las provincias y allí residía la fuerza de las naciones libres. El artículo 5º de la Constitución tenía el propósito de educar al pueblo por la práctica de las libertades municipales “para el más vasto y general ejercicio de los derechos, prerrogativas y poderes del gobierno político de la provincia y de la Nación. En el municipio, comunidad de sentimientos, ideas e intereses, se inicia la vida ciudadana, es escuela de patriotismo” (p. 242).

Telegramas y denuncias provenientes de las situaciones locales se utilizaron como pruebas de la anormalidad, aunque quienes los habían considerado válidos en 1917 ahora los desestimaban porque eran producto de la imaginación de sus adversarios, “expresiones de agravios de los comités adversos al radicalismo”, “lucubraciones anónimas, tiradas presuntuosas de leguleyos, falsificación de hechos, de cifras, de circunstancias, de antecedentes y de situaciones” (CSDS, del Valle, pp. 254-255).

La construcción del padrón inició la lista de cargos. Según la oposición, Buenos Aires había adoptado el peor sistema para construir el registro electoral porque la función quedaba en manos de los municipios y de los propios electores. Los primeros sufrían las influencias centralistas de los gobiernos provinciales y los segundos no tenían principios de moral política suficientemente arraigados. Por otra parte, las juntas inscriptoras eran un “engranaje pesado y engorroso”, verdadera causa del fraude en los padrones que viciaba todo el proceso electoral (*idem*, p. 239). El padrón provincial se realizaba cada cuatro años de acuerdo con la ley electoral; el último era de 1921, en tanto el nacional databa de 1911. Forzosamente los inscriptos en el padrón provincial debían ser menos, pero eran más.

La segunda cuestión derivaba de una ley dictada por Cantilo en 1923 que establecía que los ciudadanos omitidos en el registro electoral de distrito, pero que estuvieran inscriptos en el padrón nacional podían votar en mesas auxiliares 1 bis y 2 bis. Se trataba de ciudadanos que no estaban domiciliados realmente en la provincia y de los que las juntas inscriptoras eliminaban por ser opositores –“a simple vista es loable (...) pero es fraude puro”– porque, al quedar identificados en las mesas 1 bis y 2 bis, se los eliminaba por distintos mecanismos, “es como si se los encerrase en una mazmorra y de un golpe de electricidad los fulminase a todos”.

Cuando, a pesar de los padrones fraudulentos, la oposición triunfaba, se recurría a procedimientos como la negativa a hacer el juicio de las elecciones, su anulación, la

renuncia de concejales, la imposibilidad de nombrar al intendente, que derivaban en la provocación de conflictos en el seno del concejo deliberante, usurpaciones apoyadas por la fuerza pública, acefalías y envío de un comisionado hasta que la justicia se expidiera.

En ese momento, de 111 municipios sólo 11 estaban intervenidos esperando los fallos de la Justicia (8 intendencias y 3 concejos municipales) y este fue uno de los argumentos del socialismo: “porque hay 11 municipalidades intervenidas por el gobernador, nos disponemos a destruir 100 municipalidades que funcionan regularmente” (CSDS, Justo, 20 de septiembre de 1925, p. 309). Pero desde la perspectiva de los que pedían la intervención, eran 65 las municipalidades mal constituidas, muchas de ellas por incumplimiento de disposiciones administrativas.

El argumento de los yrigoyenistas era que los pequeños pleitos desaparecerían cuando se reformara la ley orgánica de las municipalidades y se salvara el inconveniente que provocaba todos los conflictos, la elección de los intendentes (CSDS, del Valle, p. 255), proyecto que se estaba debatiendo y se tradujo en la ley 3858 que estableció la elección popular de los intendentes por simple mayoría de votos. Y la ley 3932 dio respuesta a otra de las cuestiones en juego al declarar incompatibles los cargos de intendente, concejal municipal y consejero escolar con los de legisladores provinciales y nacionales. Ambas se sancionaron en 1926, cuando ya Vergara ocupaba la gobernación de la provincia y el nuevo gobernador propuso la reforma de la constitución provincial para modificar el régimen municipal y hacer de los concejos deliberantes cuerpos meramente administrativos (*Revista Argentina de Ciencias Políticas*, t. xxxii, n° 160, abril 1916, pp. 212-216).

En 1917, Yrigoyen decretó una intervención cuya legitimidad asoció a la reparación. En 1925, Alvear trasladó la decisión al Congreso, donde la medida no contaba con los votos necesarios para prosperar. No está claro si predominó la idea de que sanear las instituciones suponía distanciarse de la política intervencionista de su antecesor –de hecho durante su gobierno se produjeron otras intervenciones por decreto–, si no quiso fortalecer el acercamiento entre antipersonalistas y conservadores, o provocar la ruptura con Yrigoyen, pero lo cierto es que la intervención no se produjo.

EL PROYECTO SOCIALISTA DE 1927

Si para Juan B. Justo en 1925 era repudiable la figura del comisionado –institución anormal e inconstitucional–, mucho más lo era la intervención que destruía municipalidades constituidas (CSDS, 10 de septiembre de 1925, p. 313). No obstante, este argumento no impidió al socialismo proponerla en 1927. Adolfo Dickmann, en nombre del bloque socialista, presentó a la Cámara de Diputados el proyecto que establecía la reorganización de los poderes ejecutivo y legislativo, la constitución de las municipalidades acéfalas y el respeto por las legalmente constituidas. Y, finalmente, la clausura de los establecimientos públicos de juegos de azar y la supresión de emisiones de la lotería

provincial, que consideraba un atentado, una amenaza a la moralidad y a las buenas costumbres de la masa popular, amparo de focos de corrupción y de miseria (CDDS, 19 de mayo de 1927, p 103). No se trataba, desde la perspectiva socialista, de una intervención de las llamadas doctrinarias, aquellas que había cultivado hasta el abuso el presidente Yrigoyen. La intervención correspondía por motivos de “profilaxis social”. El juego era la más importante fuente de recursos del partido gobernante y el método para ganar elecciones, amparados por las autoridades policiales (*idem*, p. 105). El detonante fue el decreto del poder ejecutivo que otorgaba el permiso de funcionamiento a la ruleta del Gran Carapachay Club y la sanción de la ley de casinos fluviales y marítimos.

Organizaróse servicios de trenes expresos a horas en que los empleados del gobierno, de los bancos y del comercio abandonaban el trabajo, para atraerlos y seducirlos con las perspectivas engañosas del juego. Miles y miles de personas se trasladaban diariamente de la Capital al Tigre. Se han registrado hechos lamentables; hubo hasta un suicidio de un pobre farmacéutico que vino del interior a comprar mercaderías... (*idem*, pp. 111-112)

Las opiniones para resolver el problema del juego con todas las implicancias que se le atribuían estaban divididas. Había quienes sostenían que había que reprimirlo, tarea difícil en la medida en que la policía participaba del “negocio”; para los que confiaban en las virtudes de la ley, había que reglamentarlo para limitar sus consecuencias. Si el pensamiento del gobierno era, como afirmaba Dickmann, que la mejor manera de combatir el juego era legislar para someterlo al control de las autoridades, había logrado efectos contrarios a los buscados. El gobierno debió clausurar la ruleta en abril.

Para fundamentar la intervención, el socialismo recurrió al mismo procedimiento utilizado en 1917 y en 1925. Dirigió una circular a los municipios requiriendo información: “¿Qué garitos hay? ¿Quiénes los regentean? ¿Qué vinculación tienen con la policía local? ¿Hay clubs con personería jurídica en los cuales tiene acceso más o menos fácil el público en general?”. A las que sumaron cuestiones más generales: el estado político de la municipalidad, el desenvolvimiento de la vida local, presupuestos, impuestos vigentes, seguridad pública, criminalidad e intervención de la policía en la política local. La última pregunta era si “alguna vez los procesados por juego, o por otras causas, hubieran recobrado la libertad por influencia de los caudillos locales” (*idem*, pp. 121-122). Respondieron alrededor de 60 municipios que confirmaron que todos los partidos, excepto el socialista, en épocas de elecciones eran “las universidades populares” donde se enseñaba a practicar el juego; que los dueños de garitos, quinieleros y redoblones estaban en general vinculados al radicalismo yrigoyenista, lo cual no impedía que conservadores y provincialistas manejaran juegos de azar. Como, por ejemplo, el caso de Campana, donde “El caudillo Dellepiane, es en rigor, el que maneja como autoridad suprema (...) Sólo por venganzas de comité, tenemos entendido que se le dio algunos dolores de cabeza a un quinielero alvearista, apellidado Varela”.

La pregunta que circulaba en la prensa y en los debates era por qué Buenos Aires, si el juego estaba enquistado en la mayoría de las provincias y por qué eran los socialistas, contrarios a la intervención por considerarla un instrumento de retroceso político, los

que la impulsaban. El diario *La Nación* se refirió a “eventualidades momentáneas”, para referirse a la coyuntura en que estaba en juego la elección presidencial, y argumentó que el grupo parlamentario se había equivocado cuando decidió sumarse a planes ajenos para impedir un nuevo triunfo de Yrigoyen (*La Nación*, 4 de junio de 1927).

La intervención finalmente se detuvo por leyes dictadas por la misma legislatura amenazada y el saldo de la “equivocación” para el partido socialista fue la división (Halperin Donghi 1999, Martínez Mazzola 2011).

BALANCE

Si, como propone Natalio Botana (1977), hasta 1880 el objetivo de las intervenciones fue fundar la unidad política y después de 1880 se utilizaron como instrumentos de control de oposiciones emergentes, de conservación del poder, a partir de la llegada de los radicales al gobierno, el argumento fue restituir a los pueblos la soberanía usurpada por gobiernos fraudulentos, aunque esto no impidió que fueran instrumentadas en provincias gobernadas por radicales para resolver conflictos políticos. Los largos debates suscitados en el parlamento, que la oposición aprovechó como foros para impugnar al gobierno, dieron cuenta de que lo que estaba en juego era no sólo el modo de concebir la relación entre la nación y las provincias, sino, sobre todo, el vínculo entre poderes. Gobierno y oposición apelaron a la reforma de los artículos 5º y 6º de la Constitución que, a pesar de innumerables proyectos en ese sentido para delimitar cuándo la intervención era legítima y cuál era el rol de cada uno de los poderes en su sustanciación, no se concretó. El consenso sobre la necesidad de legislar no alcanzó para producir modificaciones que hubieran limitado el poder del ejecutivo, ningún sector estaba dispuesto a abandonar un recurso que permitía alterar o mantener equilibrios de poder y Buenos Aires, “la reina en el ajedrez”, es un ejemplo. Los radicales en 1917, los conservadores y los antipersonalistas en 1925 y los socialistas en 1927 recurrieron a la intervención –sólo efectivizada en el primer caso– con la intención de cambiar el signo político del gobierno provincial e incidir desde allí en el tablero político nacional.

Los pedidos de intervención, antes y durante la etapa radical, incluyeron a los municipios en el listado de cargos contra el gobierno de Buenos Aires. En 1915, radicales, cívicos y socialistas enjuiciaban el gobierno de Ugarte describiendo una situación en la cual el fraude, las acefalías, una estructura que se sustentaba en los caudillos o bien impuestos tolerados por los gobernadores y una justicia cómplice impedían el ingreso de representantes genuinamente elegidos al gobierno. El mismo argumento se desplegó en 1917. En 1925, alentados por el reemplazo de Yrigoyen por Alvear, los conservadores y los antiyrigoyenistas opusieron al caudillismo demagógico la democracia representativa, respetuosa de mayorías y minorías. Finalmente, en 1927, el socialismo apeló a la “profilaxis social” y encontró en los recursos que aportaba el juego la explicación de los triunfos electorales del radicalismo.

Las propuestas para producir reformas en la constitución de la provincia que establecía, en la perspectiva conservadora, atribuciones demasiado amplias a los municipios y que Vergara impulsó desde la gobernación en 1926, tampoco se sustanciaron y el debate sobre la naturaleza del municipio no se zanjó. Hacia finales de la década, las municipalidades bonaerenses seguían siendo, en el parlamento y en la prensa, consideradas resortes electorales y baluartes del caudillismo, y la confianza en la bondad de la ley para modificar las costumbres se inscribía en la decepción que la experiencia radical provocaba. ¿De qué servía perfeccionar la ingeniería institucional si el problema estaba en los hombres?

La ley de acefalía y la creación de la figura del comisionado, denunciada recurrentemente como arbitrio para cercenar la autonomía municipal prevista por la constitución, no fue modificada y, antes de cada elección, la prensa opositora se refería a los comisionados como la quinta rueda de un engranaje legal y a la vez resorte para poner en funcionamiento la máquina del comicio. Sin embargo, se incorporó a la ley orgánica municipal la elección directa del intendente, reclamada como mecanismo para resolver conflictos que afectaban el normal funcionamiento de las instituciones, aunque en la perspectiva de la oposición no alcanzó para depurar costumbres en la medida en que no evitó que los concejos deliberantes, jueces últimos de la elección, desconocieran resultados para provocar la acefalía.

La proporcionalidad de la representación¹⁷ se mantuvo, pero si antes de 1916 se cuestionaba que el fraude y la presión oficial la esterilizaban en la medida en que implantaban la unanimidad legislativa, en los años veinte la oposición sostenía que producía una continua oscilación entre alianzas estériles de minorías y predominio de mayorías ensoberbecidas, producto de que el electorado no comprendía los fines que inspiraron a los legisladores al implantarla, lo que demostraba que para perfeccionar la democracia no bastaba que la legislación fuera buena, sino una mayor educación política.

Antes de la ley Sáenz Peña, el diagnóstico, expresado por un amplio movimiento reformista, colocaba en la falta de “verdad” electoral y en los gobiernos electores la causa del hiato entre una constitución provincial que elogiaban como mecanismo de ingeniería institucional y la experiencia concreta. Después del triunfo radical y a lo largo de su gobierno, la oposición se resistía a aceptar que la ampliación electoral hubiera derivado en gobiernos que reproducían los vicios del personalismo. Denuncia y pedagogía se sumaban para sostener que las viejas prácticas se combinaban con nuevas formas de transgredir la ley, aun cuando la “producción del sufragio” ya no fuera posible en los mismos términos a partir de la instauración de la obligatoriedad y el secreto del voto y el capital político de los dirigentes locales pasara cada vez más por la inserción en los partidos que debieron adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por el proceso de democratización (Ferrari 2008).

17 La proporcionalidad regía en Corrientes y en Santiago del Estero hasta 1921, cuando fue derogada por una intervención y el partido socialista presentó un proyecto para extenderla a todo el país.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, P., 1994. *Entre la revolución y las urnas*. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años 90. Buenos Aires: Sudamericana / Universidad de San Andrés
- ALONSO, P., 2010. *Jardines secretos, legitimidades públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Edhasa.
- AYARRAGARAY, L., 1935. *La anarquía argentina y el caudillismo*. Buenos Aires: Tall. Gráf. Arg. de J. L. Rosso (la primera edición es de 1904 y la segunda de 1915).
- BARTOLUCCI, M. & M. A. TARONCHER, 1994. Cambios y continuidades en las prácticas político-electorales en la provincia de Buenos Aires, 1913-1922. En F. DEVOTO & M. FERRARI (comps.) *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*. Buenos Aires: Biblos / UNMdP.
- BÉJAR, M. D., 2002. Los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno. *Estudios Sociales*, n° 22-23, 2002.
- BÉJAR, M. D., 2005. *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BOTANA, N. & E. GALLO, 1997. *De la república posible a la república verdadera (1880-1910)*. Buenos Aires: Ariel.
- BUNGE, C. P., 1902. Política caciquista. *Revista Jurídica y de ciencias sociales*, XIX, I, 1.
- CATTARUZZA, A., 1997. *Los nombres del poder. Marcelo T. de Alvear. El compromiso y la distancia*. Buenos Aires: FCE.
- DE PRIVITELLIO, L., 2003. *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FERNÁNDEZ IRUSTA, P., 2009. Los conservadores bonaerenses y la reforma de la ley electoral provincial, 1912-1913. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. E. Ravignani'*, III, 31.
- FERRARI, M., 1996. Triunfos electorales conservadores en tiempos de oficialismo radical: ¿condicionamiento estructural o influencia política? Provincia de Buenos Aires, 1918-1930. En J. MELÓN PIRRO & E. PASTORIZA (eds.) *Los caminos de la democracia*. Buenos Aires: UNMdP / Biblos.
- FERRARI, M., 2008. *Los políticos en la república radical. Prácticas políticas y construcción del poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FERRARI, M., 2012. De la Nación a las provincias. Adaptaciones de la ley Sáenz Peña. *Estudios Sociales*, 43.
- GOLDSTRAJ, M., 1956. *Años y errores. Un cuarto de siglo de política argentina*. Buenos Aires: Sophos.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, J. A., 1912. Del sufragio. *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, IV.
- HALPERIN DONGHI, T., 1999. *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*. Buenos Aires: Ariel.
- HORA, R., 2001. Autonomistas, radicales y mitristas. *Boletín del Instituto Ravignani*, vol. 23.
- HORA, R., 2013. La política bonaerense: del orden oligárquico al imperio del fraude. En J. M. PALACIO (dir.) *De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, *Historia de la provincia de Buenos Aires*, t. IV. Buenos Aires: Unipe / Edhasa.
- LOSADA, L., 2016. *Marcelo T. de Alvear. Revolucionario, presidente y líder republicano*. Buenos Aires: Edhasa.
- MARTÍNEZ MAZZOLA, R., 2011. Entre la autonomía y la voluntad de poder. El proyecto de intervención a la provincia de Buenos Aires y la ruptura del Partido Socialista en 1927. *Sociohistórica*, 8.
- MARTÍNEZ MAZZOLA, R., 2012. Socialismo y populismo, los comienzos de una relación conflictiva. La mirada del socialismo argentino sobre la Unión Cívica Radical. *Anuario del Centro de Estudios Históricos 'Profesor C. A. Segretti'*, vol. 10.
- MAURO, D., 2014. Las *tramas subterráneas* de los partidos: juegos de azar, prostitución y clarividencia. El financiamiento político en la provincia de Santa Fe durante la década de 1920. En D. MAURO & L. LICHTMAJER (comps.) *Los costos de la política. Del Centenario al primer peronismo*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- MELÓN PIRRO, J. C., 1994. La ley S. Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la provincia de Buenos Aires. En F. DEVOTO & M. FERRARI (comps.) *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*. Buenos Aires: Biblos / UNMdP.

- MUSTAPIC, A. M., 1984. Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical, 1916-1922. *Desarrollo Económico*, vol. 24, 93.
- PALACIO, J. M. (dir.), 2013. *Historia de la provincia de Buenos Aires*, t. IV, *De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*. Buenos Aires: Edhasa / Unipe.
- PERSELLO, A. V., 2004. *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916-143*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PERSELLO, A. V., 2013. El radicalismo bonaerense. En J. M. PALACIO (dir.) *De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*, *Historia de la provincia de Buenos Aires*, t. IV. Buenos Aires: Unipe / Edhasa.
- PERSELLO, A. V., 2017. Comunicación sobre un hallazgo. El cuaderno de notas de Carlos J. Rodríguez sobre reuniones en la calle Brasil. *Polhis*, año 10, n° 19.
- RIVAROLA, R., 1908. *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina*. Buenos Aires: Tall. de la Casa Jacobo Peuser. Prólogo, p. XXIII.
- ROLDÁN, D. (comp.), 2006. *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República verdadera*. Buenos Aires: FCE.
- ROMERO, M., 1901. Política interna. Estudio psicológico. *Revista Jurídica y de Ciencias Sociales*, XVIII, II, pp. 217-233.
- TATO, M. I., 2005. Variaciones reformistas: los conservadores bonaerenses ante el desafío de la democratización, 1912-1919. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, n° 63, México DF.
- TERNAVASIO, M., 1991. Municipio y política, un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920). Tesis de maestría, FLACSO, Rosario.
- TERNAVASIO, M., 2006. ¿Política municipal o municipios apolíticos? Un debate en la Revista Argentina de Ciencias Políticas. En D. ROLDÁN (comp.) *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República verdadera*. Buenos Aires: FCE.
- TORELLO, P., 1911. Gobierno republicano, representativo y federal sin municipios autónomos. *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, III.
- WALTER, R. J., 1987. *La provincia de Buenos Aires en la política argentina, 1912-1943*. Buenos Aires: Emecé.