

Mar Chiquita, entre la dictadura y la democracia

Cambios y continuidades institucionales entre los años 1981 - 1984

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

Tesista: Diego Antonio Bonasorte

Legajo: N° 31698

Director: Mg. Osvaldo Luoni

Octubre de 2023

Contenido

Agradecimientos	3
Introducción	4
Capítulo 1: Apuntes sobre la transición a la democracia	10
1.1 ¿Qué significa transición hacia la democracia?	10
1.2 Transiciones desde un gobierno autoritario: un punto de referencia	11
1.3 Modelizando el proceso de transición.....	18
1.4 El caso argentino.....	20
Capítulo 2: Aproximaciones al gobierno municipal.....	22
2.1 El análisis multinivel: los casos subnacionales	22
2.2 Aspectos normativos del gobierno municipal	25
2.3 Antecedentes históricos.....	27
2.4 El régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires.....	30
Capítulo 3. Mar Chiquita, trayectoria y dinámica de su gobierno municipal (1981-1984)	33
3.1 ¿Qué nos dice el caso de Mar Chiquita?	33
3.2 Excurso sobre el patrimonialismo.....	35
3.3 Aspectos normativos y mecanismos de acceso al gobierno municipal	38
3.4 Estilos de gestión local.....	42
Reflexiones finales	48
Anexo Documental.....	51
Bibliografía	56

Agradecimientos

Este trabajo es fruto de un gran esfuerzo y de mucho apoyo por parte de compañerxs, familiares y profesores. Fueron largos años de estudio en la Universidad; durante este ciclo he aprendido muchísimo, pero, a la vez, lo concluyo con más interrogantes.

Quiero agradecer, en primer lugar, a la Facultad de Humanidades y al Departamento de Ciencias Políticas por darme todo el apoyo y la posibilidad de defender este trabajo. También a todos los profesores que tuve a lo largo de la Carrera. Vaya aquí una mención especial para Osvaldo Luoni, quien aceptó ser mi director de tesis. Además del apoyo constante y explicarme mil veces en que consiste este proceso, tuvo la paciencia de responder todos los mensajes y consultas que fueron surgiendo a lo largo de la elaboración del trabajo.

Agradezco a Claudio y a mi novia Julieta, quienes me brindaron el apoyo y me tuvieron toda la paciencia en este largo pero gratificante camino.

Por último una mención especial a Horacio Marcelloni, quien me abrió las puertas de su casa en varias ocasiones. Horacio fue el primer intendente de Mar Chiquita luego de la recuperación de la democracia. Con enorme tristeza, nos enteramos de su fallecimiento el 11 de octubre del 2022, mientras esta tesis se encontraba en elaboración. Por esas cuestiones caprichosas que el destino depara a los seres humanos, sus restos fueron velados en el Salón Blanco del Palacio Municipal de Mar Chiquita, que lleva por nombre el de Norberto Hegoburu, el otro protagonista de esta historia y su gran antagonista.

Introducción

La presente tesis descansa sobre un doble propósito: el primero de ellos, es reexaminar el tema de la transición a la democracia en Argentina, una cuestión que concita la atención del mundo académico local durante la década del 80 del siglo pasado, al calor de los cambios de régimen político que tienen lugar en la región y en otras partes del mundo. El segundo objetivo es abordar el estudio de los municipios argentinos; en particular, la dinámica de los gobiernos municipales, asunto al que la ciencia política local le está prestando cada vez más atención. De la conjunción de ambas empresas, surge este trabajo que busca explicar la dinámica de los gobiernos municipales en Argentina en el marco del proceso de transición a la democracia, tomando como referencia al Municipio de Mar Chiquita entre los años 1981 y 1984.

Sabemos que toda delimitación temporal es arbitraria y que la transición a la democracia, que no es ni más ni menos que un cambio en el régimen político, no puede acotarse a una franja de tiempo tan acotada. Sin embargo, el examen de estos años nos ofrece un punto de mira adecuado, en la medida en que en éstos se concentran las claves que explican la caída del gobierno militar y la emergencia de los elementos sustanciales que irán delineando el nuevo ciclo democrático.

En efecto, para comienzos de la década del 1980, con las dictaduras militares llegando a su fin en gran parte de Sudamérica, la comunidad politológica local y regional avanza en una agenda centrada en el estudio de las transiciones a la democracia, retomando los modelos y las observaciones que colegas de otras latitudes habían sugerido para analizar las experiencias de los países de Europa mediterránea. Visto este proceso a la distancia, y sin dejar de resaltar la importancia que tienen otras investigaciones, tenemos dos trabajos que aparecen como paradigmáticos de este conjunto de indagaciones.

En un caso, nos encontramos como la obra colectiva *Transiciones desde un gobierno autoritario*, compuesta de cuatro volúmenes editados por Guillermo O´Donnell, Phillippe Schmitter y Lawrence Whitehead.¹ El otro trabajo, que toma como base la experiencia local, es la compilación de Portantiero y Nun, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*.² A lo largo de la década siguiente, con la democracia relativamente consolidada en los estados de la región, la atención de los científicos sociales tiende a volcarse en gran medida al análisis de los procesos de reforma económica que instrumentan los gobiernos de estos países. Recién a comienzos del nuevo siglo, la ciencia política

¹ O´Donnell, Guillermo, Phillippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

² Nun, José y Juan Carlos Portantiero (1987), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1987.

local retoma el tema de la transición a la democracia, en esta oportunidad para hacer un balance de la producción bibliográfica a la vez que identificar el contexto intelectual y político que contribuyó a la gestación de la misma.³

En forma simultánea, la historiografía local, en particular el área de estudios centrada en la denominada historia reciente, retoma a la transición como objeto de estudio, en este caso desplazando el foco de análisis desde los procesos y actores tradicionales hacia otras áreas hasta ese momento poco exploradas, como el exilio, la vida cotidiana, el papel de los movimientos sociales.⁴ Incluso, algunos trabajos se aventuran en una reconstrucción en clave historiográfica de las teorías sobre la transición y de las teorías sobre la democracia y, en particular, del papel intelectual que le cabe a Guillermo O´Donnell en este abordaje.⁵

La elección del municipio como unidad de análisis para reexaminar el fenómeno de la transición a la democracia no es arbitraria. En efecto, desde los primeros años del nuevo siglo, la ciencia política local comienza a indagar en las experiencias sub nacionales, entendiendo que estas instancias brindan las claves analítico conceptuales útiles para el estudio del escenario político contemporáneo; además de que dicha estrategia nos permite avanzar en la detección de dinámicas que muy pocas veces aparecen reveladas con claridad cuando se estudian los fenómenos políticos y sociales a nivel nacional.

Desde ese enfoque, tanto quienes integran nuestra disciplina como los historiadores abocados al estudio del pasado reciente han logrado articular un nuevo conjunto de interrogantes para interpelar a la etapa que se abre en 1976 y se cierra a fines de la década siguiente. Acaso uno de los trabajos más representativos que se enmarcan en esta opción teórico metodológica sea el de Paula Canelo,⁶ centrado en la importancia del municipio dentro de los planes políticas de la dictadura militar. Por su parte, Laura Rodríguez⁷ analiza como repercuten sobre los municipios de la provincia de Buenos Aires un conjunto de medidas instrumentadas por el gobierno castrense. Entre éstas, la municipalización (1976-1981), la selección de intendentes y el recorte del gasto público; afirmando que el proceso de municipalización llevado a cabo por la última dictadura no solo responde a planes políticos, sino también económicos.

³ Calvo, Ernesto y Ricardo A. Gutierrez, “Introducción. Treinta años de democracia: transiciones y transformaciones”, en *Revista SAAP*, vol. 7, núm. 2, 2013.

⁴ Véase, especialmente, Ferrari, Marcela y Mónica Gordilo, *La reconstrucción democrática en clave provincial*, Rosario, Prohistoria, 2015.

⁵ Toppi, Hernán Pablo, “Guillermo O´Donnell y su aporte al desarrollo de la democracia en América Latina desde la tercera ola de democratización”, en *Revista IUS*, vol. 12, núm. 42, 2018.

⁶ Canelo, Paula, “La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina. Un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983)”, en *Historia*, vol. 2, núm. 48, 2015.

⁷ Rodríguez, Laura Graciela, “Descentralización municipal, intendentes y "fuerzas vivas" durante el Proceso (1976- 1983), en *Cuestiones de Sociología*, núm. 5-6, 2009.

En la misma línea, Mariana Ponisio ⁸ analiza la política de depuración de empleados públicos durante la última dictadura, centrándose en la plantilla de empleados municipales de Rosario, identificando al mismo tiempo los efectos que estas prácticas tuvieron sobre la vida de los trabajadores. Finalmente, Daniel Cravacuore y Alejandro Villar ⁹ realizan un análisis de los municipios a partir del regreso de la democracia, argumentando que:

La transición democrática como proceso político condujo a una revalorización del municipio como resultado de coyunturas interrelacionadas. Por un lado, un profundo cambio en la forma de hacer política que pasó de la búsqueda de transformaciones integrales sintetizada en el modelo militante a su desarrollo como práctica profesional. Por otro lado, la transición transformó la forma de participación, orientándose a la obtención de mejoras concretas, posibles, pequeñas y cercanas en la vida cotidiana.¹⁰

En un clásico trabajo donde analiza la interacción entre regímenes políticos y políticas públicas, Oscar Oszlak¹¹, toma como referencia clasificatoria para analizar el caso de los países de la región la distinción, muy común en ese entonces, entre la democracia liberal y el régimen burocrático autoritario; sin embargo, también advierte acerca de la subsistencia de prácticas asociadas a regímenes de carácter patrimonialista. Afirma el autor que estos sistemas se basan en el dominio de un solo hombre que reclama el “cuasi monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier jerarquía, o función del gobierno”.¹² El líder ocupa el centro de la escena política y ejerce un poder omnímodo fundado en relaciones personales y obligaciones recíprocas, por lo que conforma una estructura informal y cohesionada de funcionarios subordinados, “controlada por una claqué personal de hombres de confianza responsable del funcionamiento de ciertos organismos administrativos”.¹³

El rescate analítico del patrimonialismo nos brinda una pista interesante acerca del camino que podemos tomar para avanzar en el estudio de realidades políticas locales muy singulares (en este caso, un municipio eminentemente rural y con poca población), difícilmente equiparables al estadio de

⁸ Ponisio, Mariana A., “La depuración de empleados públicos durante la última dictadura argentina (1976-1983) El caso de la Municipalidad de Rosario”, disponible en línea: <https://iberoame.usal.es/wp-content/uploads/2017/09/ponisio.pdf>. Fecha de consulta: 27/09/2023.

⁹ Cravacuore, Daniel y Alejandro Villar, “El municipio argentino: de la administración al gobierno local”, en Mario E. Lozano y Jorge Flores (coord.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea Reflexiones sobre tres décadas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2014.

¹⁰ *Ibid*, p. 135.

¹¹ Oszlak, Oscar, “Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, en Mariana Chudnovsky, *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, sin lugar, Corporación Andina de Fomento, 2015 (edición original, 1980).

¹² *Ibid*, p. 195.

¹³ *Ibid*.

desarrollo de las grandes metrópolis y cuya dinámica muy difícilmente puedan encuadrarse como burocráticas autoritarias.

En efecto, el municipio que es objeto de nuestro análisis, Mar Chiquita, en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires, tiene una superficie de 3.116 km² y para esa época contaba con alrededor de 12.000 habitantes, repartidos en una docena de localidades de las que apenas sólo tres superaban el millar de vecinos.¹⁴ Además de integrar el lote de municipios de baja densidad poblacional, su estructura económica se apoyaba fundamentalmente en el ámbito de las actividades primarias y en una incipiente actividad turística. Es decir, nos encontramos frente a una sociedad eminentemente rural, donde la población se concentra en unas pocas manzanas. Sólo por mencionar un detalle: la traza urbana de la populosa localidad de Mar del Plata, perteneciente al partido vecino de General Pueyrredón, alcanza el límite entre ambas jurisdicciones, luego del cual los campos se suceden, uno detrás de otro, por varios kilómetros.

En este orden de cosas, planteado como objetivo general de este trabajo profundizar en la relación entre transición a la democracia y gobiernos municipales, acotando nuestro análisis al Partido de Mar Chiquita, durante el período comprendido entre 1981-1984 (que corresponde a la última etapa de la dictadura militar y al primer año del gobierno constitucional electo), los objetivos particulares se orienta a establecer:

- a) desarrollar cómo el municipio se ajusta a la normativo que entonces regulaba a los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires;
- b) comparar cómo se sustancia el acceso al ejecutivo en ambos periodos;
- c) examinar los estilos de gestión del gobierno municipal, tanto en dictadura como en democracia;
- d) identificar las relaciones entre el municipio y las instituciones de la sociedad civil;
- e) analizar cómo funcionan los mecanismos de rendición de cuentas de las sucesivas administraciones municipales durante el periodo de estudio.

La hipótesis que estructura el presente trabajo busca mostrar que, en el marco de gobiernos autoritarios, en municipios de dimensiones reducidas en términos de población (como es el caso de Mar Chiquita) los ejecutivos municipales tienden a funcionar con una fuerte dosis de discrecionalidad, personalismo e, incluso, patrimonialismo, antes que pautados por un esquema de corte más burocrático. Por contraste, la introducción de las reglas de juego de la democracia, tiende a disminuir aunque no a eliminar tales aspectos.

¹⁴ Datos tomados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Disponible en línea: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-164>. Fecha de Consulta: 27/09/2023.

La historiadora Marcela Ternavasio afirma que “la relación entre municipio y estado o, dicho en términos más generales, la relación entre municipio y política, aparece siempre como un vínculo conflictivo. Tensionado por múltiples factores, lo que se pone esencialmente en cuestión es el lugar que le caben a los espacios locales en la relación estado y sociedad”.¹⁵ En este sentido, la historia política de Mar Chiquita refleja, en alguna medida, los conflictos, tensiones y contrapuntos entre la nación y la provincia de Buenos Aires. El Partido surge como consecuencia de la rebelión de los hacendados del sur bonaerense contra el gobernador Juan Manuel de Rosas en 1839, conocido como el Levantamiento de los Libres del Sur. Este movimiento rural armado se genera a raíz de, entre otras causas, el impacto del bloqueo sobre el puerto de Buenos Aires y las decisiones de orden impositivo y fiscal tomados por el gobierno provincial.¹⁶ El epicentro del levantamiento se encuentra localizado en los partidos de Dolores y Monsalvo y es sofocado con prontitud por las fuerzas gubernamentales. En una de las estancias ubicada dentro de lo que será el nuevo Partido, Los Duraznos, se sostienen muchas de las reuniones que dan origen a la rebelión. Una de las derivaciones de este levantamiento es la reorganización de la arquitectura institucional hacia el interior de la campaña bonaerense. Se busca, por un lado, mantener el orden a través de jueces de paz leales al rosismo; y, por el otro, dotar de nuevos partidos el área que se encuentra al sur de río Salado, con el consiguiente instalación de nuevos juzgados de paz, comisarías y destacamentos militares.¹⁷ El Partido de Mar Chiquita, que forma parte de este nuevo entramado institucional, se funda el 25 de diciembre de 1839.

La presente tesis se estructura en tres capítulos. En el primero se repasan los principales aportes bibliográficos acerca de la transición a la democracia, rescatando y examinando las disputas y los consensos sobre los que se estructura dicha área de estudios; en particular, el papel que desempeña en esta empresa la obra colectiva *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Luego, se rescata y se presenta un modelo explicativo del proceso de transición a la democracia, culminando con un repaso del caso argentino. En el segundo capítulo se exponen los principales ejes sobre los que discurre el análisis sub nacional para luego concentrarse en un repaso sobre los aspectos normativos que regulan la vida municipal en Argentina y, en particular, la provincia de Buenos Aires. El capítulo se cierra con un repaso de la evolución histórico de los municipios argentinos y en cómo este proceso se plasmó en la provincia bonaerense. En el capítulo tercero se compara y analiza el funcionamiento del municipio

¹⁵ Ternavasio, Marcela, *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991, p. 3. Disponible en línea: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>. Fecha de consulta: 27/09/2023.

¹⁶ Germinario, Carolina, *Prácticas políticas disidentes en una coyuntura de crisis: el Levantamiento de los Libres del Sur (Dolores y Monsalvo, 1838-1841)*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 2020. Disponible en línea: <http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/bitstream/handle/123456789/908/Tesina%20Lic.%20Historia%20-%20Germinario.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: 27/09/2023.

¹⁷ Nicolao, Julieta y otros, *Historia del Partido de Mar Chiquita*, Primera parte, Tandil, Grafikart, 2017.

durante la administración del comisionado Norberto Hegoburu (1981-1983), designado por el gobierno militar, y el primer año de gobierno de Horacio Marcelloni, intendente democrático, electo por la Unión Cívica Radical (UCR) en las elecciones generales de 1983, tomando como referencia los siguientes aspectos: el régimen legal que regula la vida municipal en la provincia de Buenos Aires y los cambios introducidos por el gobierno militar; los mecanismos de acceso al gobierno municipal bajo la dictadura y en democracia; el estilo de gestión del gobierno municipal bajo ambos intendentes; la relación que entablan con las organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos de rendición de cuentas. Previamente, se repasan las principales características del patrimonialismo, justificando por qué resulta una categoría pertinente para analizar un caso como el que estamos presentando.

En términos metodológicos, esta investigación utiliza una estrategia cualitativa de análisis, que combina el análisis de documentación oficial disponible en el archivo de la Municipalidad de Mar Chiquita (consistente en ordenanzas y libros de balances de gestión), junto con entrevistas a un conjunto de actores relevantes que tomaron parte de la experiencia analizada. En cuanto a fuentes secundarias, se relevó el diario Prensa Local, que nos permitió reconstruir el día a día de la gestión municipal

Antes de entrar en tema, quisiéramos destacar algunas cuestiones vinculadas a la elección del objeto de estudio: el tema elegido no solo responde a la adhesión del tesista a una incipiente y promisoría área de estudios centrada en el funcionamiento de gobiernos locales en Argentina, sino que además pretende rescatar una etapa de la historia argentina reciente, que acaso sea – a nuestro entender- una de las más significativas: la del fin de la dictadura militar y la del retorno a la democracia. Este acontecimiento constituye, sin dudas, un punto de inflexión, en la medida en que nos permite reflexionar acerca de las instituciones del Estado y de cómo éstas han contribuido a consolidar el régimen democrático en Argentina. Por esto mismo, creemos pertinente analizar algunas de las transformaciones y continuidades que los municipios tienen a partir de la transición. En otras palabras, se trata no sólo de comprender mejor el funcionamiento del estado y sus instituciones, sino que además pretendemos resaltar la importancia que el nivel sub nacional tiene para la democracia.

Por último, la elección del Municipio de Mar Chiquita, más allá de sus características demográficas y económicas, responde a una inquietud personal del tesista: en este partido nació, vive y ha trabajado por muchos años. Con lo cual, esta elección pone a prueba su capacidad para tomar distancia del objeto de estudio e indagarlo, como sostiene Weber, *sine ira et studio*.

Capítulo 1: Apuntes sobre la transición a la democracia

1.1 ¿Qué significa transición hacia la democracia?

La categoría transición es ambigua. Sobre la misma concurren una multiplicidad de definiciones¹⁸ y una pluralidad de abordajes teóricos.¹⁹ La centralidad de este concepto emerge en el marco de los procesos de cambio político que tienen lugar en Europa del Sur, durante la década de 1970, América del Sur, en la siguiente y Europa del Este, luego de la caída del bloque comunista, a partir de 1989.²⁰

En general, quienes estudian este fenómeno toman como referencia la definición propuesta por O' Donnell y otros²¹ cuando sostiene que por transición debe entenderse todo intervalo temporal que media entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema pluralista. Dentro de esta dinámica, agrega, se pueden identificar una serie de fases que, a modo de secuencia, incluye un momento de crisis, al que le sigue otro de preparación, para luego desembocar en los estadios de instauración y consolidación; y la lógica de este cambio puede tener un carácter rupturista o reformista o, bien, una mezcla de ambos.²² Dado que durante este proceso las reglas del juego político no están bien definidas, los actores y sus estrategias experimentan ajustes y reacomodamientos. Este es un aspecto importante ya que estos estudios tienden a relegar los factores condicionantes, propios de la literatura del desarrollo y la modernización, en favor del papel de los actores y de las estrategias. Por último, el concepto de transición hace referencia a un proceso de transformación de índole político institucional, que puede extenderse hacia lo económico y social e, incluso, a lo nacional territorial. Y,

¹⁸ Mazzei, Daniel, "Reflexiones sobre la transición democrática Argentina", en *Revista PolHis*, año 4, núm. 7, 2011.

¹⁹ Reano, Ariana, y Martina Garategaray, "La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas", en *Izquierdas*, núm. 49, 2020.

²⁰ Aguilera de Prat, Cesáreo, "Las transiciones políticas", en Miquel Caminal Badía (ed.), *Manual de Ciencias Políticas*, Madrid, Tecnos, 2005.

²¹ Véase O' Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), ob. cit.

²² Portantiero, en cambio, aporta otra periodización de la transición. La primera etapa corresponde a la crisis del orden autoritario. Comienza con un proceso de deslegitimación del régimen (que puede ser por motivos económicos y políticos, o de una combinación de ambos), a la vez que la oposición se organiza y moviliza reclamando por reformas. Esta etapa finaliza con la instalación de un nuevo régimen, que puede o no ser democrático, dependiendo del resultado del tipo de sociedad y de la clase de crisis de régimen autoritario. La segunda etapa, que es la más corta, corresponde a la instalación de un gobierno democrático; a la que sucede una tercera, que es la consolidación del mismo. Si bien hay distintos indicadores para poder medir esta, puede decirse que: "[...] la consolidación implica la probabilidad de configuración de políticas aptas para la resolución democrática de conflictos, en el sentido de que resulte descartable o al menos difícil, el crecimiento de oposiciones hostiles al sistema democrático [...]". Véase Nun, José y Juan Carlos Portantiero, ob. cit., p. 263.

en particular, el de transición hacia la democracia refiere a “un proceso de cambio cualitativo por el que un régimen autoritario se convierte en pluralista, si bien no siempre el resultado es tan nítido”.²³

El proceso de transición implica, entonces, la transformación de un régimen autoritario en, eventualmente, una democracia. ¿Qué significan una cosa y la otra? Un estudioso fundamental de la primera clase de regímenes, Juan José Linz, define el tipo autoritario como aquel que contiene “un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directa, carentes de una movilización política intensa o extensa, y en el que el líder (o un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente definidos”.²⁴ En lo que concierne a la definición del concepto de democracia, se toma como referencia la definición que propone Dahl²⁵ que incluye, entre otros aspectos, que los ciudadanos reciban igualdad de trato por parte del gobierno en la libertad de asociación, expresión, voto y elegibilidad para el servicio público. También es necesario el derecho de los líderes políticos en buscar apoyo y votos, diferentes fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

1.2 Transiciones desde un gobierno autoritario: un punto de referencia

Sin lugar a dudas, la obra alrededor de la transición que más atención acapara es el trabajo colectivo, compilado por Guillermo O Donnell, Phillippe Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, patrocinado el Woodrow Wilson Center y editado en inglés a comienzos de la década de 1980. La monumental compilación, que reúne un conjunto amplio de artículos elaborados por investigadores de distintos continentes, incluyendo a quienes en ese entonces provenían de países gobernados por regímenes no democráticos, es parte de un proyecto titulado “Los períodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios: perspectivas para la democracia en América Latina y Europa meridional”. Las investigaciones son motorizadas por el Programa Latinoamericano de dicho Centro, sobre todo a partir de 1979. Los mismos autores remarcan que:

²³ Aguilera de Prat, ob. cit., pp. 542.

²⁴ Linz Juan José, “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, 1990, p.

²⁵ Dahl, Robert A., *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.

En ningún otro idioma se ha escrito hasta ahora un libro que, como éste, se centra en forma comparativa y sistemática en la etapa de transición posterior a los regímenes autoritarios, otorgándole a este tema de estudio el lugar central que ocupa hoy en la política latinoamericana.

Por su enfoque analítico y normativo de las perspectivas para la construcción de regímenes políticos democráticos o poliárquicos en el curso de dicha etapa de transición, brinda un punto de observación desde el cual los materiales pueden organizarse en forma útil no sólo para los observadores y estudiosos sino también para los actores políticos.

Al comparar casos producidos en América Latina y Europa meridional, así como casos de transición desde regímenes burocráticos- autoritarios, populismos militares y despotismo sultanistas, permite la consideración de gran número de variables diferentes.²⁶

De acuerdo con Reano y Garategaray, *Transiciones...* instala un conjunto de presupuestos teóricos metodológicos, que dominarán la discusión a lo largo de la década de 1980 y de gran parte de la siguiente. En primer lugar, acuña la definición de transición señalada en los párrafos precedentes. En segundo término, construye un artefacto teórico conceptual que permite clasificar, a partir del análisis de casos, los distintos tipos de transición y las posibilidades de consolidación del régimen democrático. Por último, *Transiciones* instala una concepción normativa de la democracia, entendiendo que la misma aparece como el objetivo de todo cambio de régimen.²⁷

Este último punto es particularmente remarcado por los animadores del trabajo. “La motivación más simple y fundamental para promover la democracia en otros países radica en el propósito de hacer extensivos a los extranjeros los beneficios de un sistema propio que se valora”, indica Whitehead;²⁸ para agregar que:

Los ciudadanos de las democracias liberales arraigadas creen sin más en la superioridad, práctica y moral, de su régimen de gobierno, y a la mayoría le sería difícil dudar de que el mundo en su conjunto sería un lugar más seguro y feliz si ese tipo de régimen se generalizarse.²⁹

Concretamente, se señala que:

²⁶ Lowenthal. Abraham, “Prólogo”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *ob. cit.*, pág.10.

²⁷ Reano, Ariana, y Martina Garategaray, *ob. cit.*

²⁸ Whitehead, Laurence, “Aspectos internacionales de la democratización”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *ob. cit.* p. 26.

²⁹ *Ibid.*

El Programa (Latinoamericano) no tuvo nunca una orientación neutral en materia de valores; abogó por un vigoroso intercambio entre individuos que discrepan sobre muchas cosas, pero que fundamentalmente respetan la actividad académica y adhieren a los valores esenciales profesados por todas las naciones americanas.³⁰

Para concluir que:

(Dicho Programa) auspició estudios sobre los derechos humanos desde múltiples puntos de vista, pero nunca desde el punto de vista de los torturadores. Y al promover el proyecto sobre La transición del autoritarismo a la democracia, lo hizo con un franco sesgo en favor de la democracia y de la restauración de los derechos básicos de participación política en América latina.³¹

El segundo punto pone de relieve la dificultad para elaborar una teoría general acerca de las transiciones que sea universalmente válida.³² En este sentido, una genealogía de los estudios sobre la transición debería incluir la abundante bibliografía elaborada a la luz de las teorías sobre modernización y desarrollo; fuertemente sesgadas, por otra parte, por una matriz eurocentrista y funcionalista. Dentro de esta literatura, se destacan dos supuestos, a saber: que el modelo occidental es el parámetro a partir del cual comparar otras experiencias y que las etapas de la historia occidental funcionan como modelos que pueden ser directamente aplicados a otros procesos singulares. De esta forma, los investigadores que operan bajo los parámetros de este modelo pretenden identificar las precondiciones que favorecen la emergencia de las democracias o, eventualmente, su derrumbe; como, por ejemplo, los índices de crecimiento económico como variable explicativa principal, además del grado de industrialización, alfabetización o urbanización, etc.

Sin ánimo de saldar una discusión que todavía se encuentra vigente, el punto que pasa por establecer es si optamos por preguntarnos por las condiciones que permiten la liberalización o eventual caída de un régimen autoritario o si, en cambio, cabe mejor interrogarnos por las condiciones que hacen posible el establecimiento de la democracia. Optar por este último aspecto implica dar por sentado que

³⁰ Lowenthal, ob. cit., p. 8.

³¹ *Ibid.* En relación con este aspecto, Lesgart observa que el concepto de transición emerge en el marco de los profundos cambios que experimenta el campo intelectual latinoamericano, en especial de parte de aquellos investigadores que provienen de la izquierda académica, sobre todo a partir de las traumáticas experiencias generadas por los gobiernos autoritarios instalados en la región desde finales de la década de 1960. La combinación de represión, censura y exilio provoca que el trabajo intelectual y científico se traslade a espacios por fuera de los estados y en diferentes geografías, con la consiguiente heterogeneidad en relación con líneas de investigación, forma de financiamiento, regulación jurídica y recepción y distribución de recursos materiales. El concepto mismo de transición viene a reemplazar al de revolución, auspiciando una evolución pacífica del escenario político, antes que violenta y disruptiva. Véase Lesgart, Cecilia, "Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ochenta", en *Estudios Sociales*, núm. 22-23, 2002.

³² Aguilera de Prat, ob. cit.

el punto de partida es siempre una instancia no democrática; y esto, necesariamente, debe ser así. Privilegiar, en cambio, el primer aspecto supone planear una situación previa de quiebre del régimen democrático, independientemente de los factores vinculados al estadio de desarrollo económico y social de un país. Con todo lo que implica calificar de moderna una sociedad, el caso argentino nos muestra a una sociedad desarrollada (e, incluso, altamente desarrollada a comienzos del siglo XX); que, sin embargo, es víctima por décadas de recurrentes intervenciones militares. Los principales teóricos de las transiciones no se preguntan, o parecen no hacerlo, por las condiciones de establecimiento de la democracia sino por cómo fue posible que la misma haya sido interrumpida y cómo puede ésta retornar; previo, claro está, de que el régimen autoritario caiga. Desde este punto de vista, la democracia es algo que los actores políticos conocen y no algo que éstos deben descubrir, como proponen las teorías de la modernización.

En este sentido, uno de los autores incluidos en el trabajo, Adam Przeworski³³, implícitamente parece razonar en estos términos, al advertir los problemas relacionados en el estudio de la transición hacia la democracia y qué método de análisis pueden ser más idóneos para afrontarlos. Este menciona que:

El primer problema concierne a la estrategia de investigación. Los estudios sobre las transformaciones de los regímenes políticos tienden a dividirse en dos tipos: Algunos están macro orientados, se centran en condiciones objetivas y hablan en el lenguaje de la determinación. Otros tienden a concentrarse en los actores políticos y sus estrategias, poniendo de relieve sus particulares intereses y percepciones, y formulan los problemas en términos de posibilidades y opciones de dichos actores. Las investigaciones macro orientadas –de las cuales el prototipo sea la de Barrington Moore- suelen colocar el acento en las condiciones objetivas, principalmente económicas y sociales, a menudo a expensas de soslayar la dinámica política coyuntural. Consideran que las transformaciones políticas están determinadas y procuran descubrir los patrones de determinación mediante generalizaciones inductivas. Estos estudios ponen de manifiesto que la democracia es típicamente consecuencia del desarrollo económico, de las transformaciones de la estructura de clases, el aumento de la educación, etc. Los estudios micro orientados suelen poner el acento en el comportamiento estratégico de los actores políticos insertos en situaciones históricas concretas.³⁴

No obstante la claridad con que Przeworski presenta la disyuntiva metodológica entre quienes investigan sobre la transición, no deja de remarcar su preferencia por la segunda, al punto de elaborar un modelo con una fuerte impronta de la teoría de los juegos.

³³ Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), ob. cit.

³⁴ *Ibid.*, p. 80.

Uno de mis descubrimientos, reflexiona este autor mucho tiempo después, fue que si los principales autores involucrados en las potenciales transiciones a la democracia tienen información perfecta sobre el comportamiento de los otros, entonces bajo las presuposiciones con que describimos la situación, nunca ocurriría una transición. Esto quiere decir que tienes que empezar a preocuparte por la cuestión de quién conoce qué. ¿Conoce el régimen a la oposición o la oposición al régimen? ¿Cuál es la diferencia que esto genera? Para responder a estas preguntas, necesitas herramientas, herramientas formales.³⁵

Más allá de esto, la originalidad de la propuesta de este autor radica en poner en cuestión cuatro elementos que hasta entonces orientan las imágenes sobre el cambio de régimen, que son: a) que un régimen cae por ya ha cumplido con las necesidades funcionales que lo han llevado a su establecimiento y deja de ser necesario; b) que se desintegra porque perdió legitimidad; c) que se derrumba por conflictos dentro del grupo gobernante y que una de sus facciones interpela a grupos externos; y d) por las presiones del contexto internacional. De alguna forma, la operación analítica que Przeworski propone realizar supone cuestionar un conjunto de presupuestos previos acerca de las posibilidades de derrumbe de los regímenes autoritarios y no a los elementos propios de la teoría de la modernización, como se encuentra planteada en la disyuntiva que metodológica que presenta. De hecho, otros autores presentes en el volumen sobre perspectivas comparadas también proponen modelizaciones alternativas del proceso de transición desde un régimen autoritario que, de alguna manera también incluye una lectura crítica de aquellas imágenes clásicas sobre el cambio de régimen político, aunque sin la inclinación que manifiesta Przeworski por la teoría de los juegos y las modelizaciones formales. Junto con la crítica a las imágenes clásicas sobre cambios de régimen, Przeworski presenta además una caracterización de la democracia basada en la teoría de los juegos: la democracia es, desde esta óptica, la institucionalización de la incertidumbre, en el que ningún escenario a futuro puede pautarse de antemano. Agrega, para finalizar, que para que una democracia de tipo capitalista se consolide es preciso que haya acuerdos de clases entre los grupos fundamentales de la sociedad.³⁶

Kaufman³⁷, por ejemplo, señala que existen cuatro tipos de transformaciones, que adquieren un carácter secuencial: en primer lugar, la disminución del sentimiento de temor que surge en un contexto de emergencia; luego, el intento de los gobiernos por expandir los nexos con la sociedad civil, tolerando mayores oportunidades políticas e institucionales en el cuestionamiento de lo público; le sigue la formación de sectores opositores y liberalizantes, conducidos o apoyados por alguno de los grupos de

³⁵ Przeworski, Adam, "Capitalismo, democracia y ciencia", en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 12, núm. 1, 2011, p. 18.

³⁶ Przeworski, Adam, "Algunos problemas...", ob. cit.

³⁷ Kaufman Robert R., "Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970", en O' Donnell, Schmitter y Whitehead (comps.), ob. cit.

clase media que inicialmente respaldaron a los gobiernos autoritarios; y, por último, la modificación de los cálculos de intereses dentro de las elites capitalistas y militares. Posteriormente se ocupa de presentar tres tipos de estrategias que podían llevar a cabo los gobiernos una vez instalada la democracia, para no sufrir un revés autoritario; estas podían ser de carácter nacional populista, social democrático y de centro derecha. Por último, también presenta una propuesta teórica para estudiar los procesos de liberalización en Latinoamérica. Según este autor, los regímenes burocráticos autoritarios se fundan en la combinación de intereses transparentes empresariales, militares y de algunos sectores de la clase media. Y la modificación de estas relaciones puede derivar la desaparición de los mismos.

Por su parte, Stepan³⁸ propone un análisis comparativo sobre los distintos caminos que dan paso a la democratización: los tres primeros son la restauración interna, luego de una reconquista externa, la reformulación interna y la instauración democrática desde el interior; en estos, la guerra y la conquista tienen un papel fundamental en el proceso de democratización. Los otros cinco caminos son la redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario, la supresión del régimen autoritario conducido por la sociedad, el pacto partidario, la rebelión violenta organizada y coordinada por partidos políticos reformistas y la guerra revolucionaria conducida por marxistas. En estos casos, si bien hay conflictos armados, estos se producen entre grupos internos.

Más allá de estas valiosas contribuciones, el aspecto que queremos poner de manifiesto en esta parte del trabajo es que las lecturas críticas sobre los presupuestos implícitos e implícitos que orientan la obra *Transiciones* omiten remarcar que, en términos generales, para estos autores la democracia es un punto de llegada, pero también es un punto de partida. El excelente artículo de Reano y Garategaray³⁹ que, por su carácter reciente tomamos como referencia para realizar una lectura crítica de las teorías de la transición, pasa por alto ese aspecto que, entendemos, es central para comprender, al menos, las motivaciones que orientan los trabajos incluidos en *Transiciones*. En cambio, no podemos dejar de destacar un conjunto de críticas sobre una serie de elementos que, vistas a la distancia, parecen ser acertadas. Tengamos presente que ambas autoras se enmarcan disciplinariamente en la denominada historia intelectual. Por ejemplo, aseguran que estos trabajos están atravesados por “una fuerte dimensión temporal que situaba a los procesos políticos en una línea de tiempo en la que se establecía una cadena secuencial caracterizada como: “liberalización”, “transición”, “democratización”, “socialización” y “consolidación”. En base a como se producían estas etapas, y en qué medida se vinculaban secuencialmente (o no) entre sí se explicaban sus posibilidades de consolidación y sus limitaciones, se establecían modelos a seguir, se estipulaban patrones de democratización y finalmente

³⁸ Stepan, Alfred, “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en O’Donnell, Schmitter y Whitehead (comps.), ob. cit.

³⁹ Reano, Ariana, y Garategaray, Martina, ob. cit.

se diseñaba una tipología de transiciones”.⁴⁰ Así, continúan, las transiciones pueden ser “pactadas”, “no pactadas” o por “ruptura”; y podían estar lideradas por las fuerzas armadas mismas (o por partidos vinculadas al orden castrense), por líderes políticos externos al grupo gobernante o por acuerdo entre los principales partidos políticos.

Por otra parte, remarcan las autoras, quienes llevaron adelante esta enorme empresa intelectual y política que busca construir una teoría sobre las transiciones entienden que la transición es un ciclo caracterizado por un “cambio social indeterminado”, lleno de “accidentes imprevisibles”, del que se esfuerzan por captar la “extraordinaria incertidumbre” asociada a este proceso, con sus consiguientes “sorpresas y dilemas”, al punto de ser su característica central. Sin embargo, para los autores de *Transiciones...* la incertidumbre no se presenta como un elemento constitutivo del proceso de transición, ya que éstos “están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas que, aunque en cada país son únicas, configuran pautas predecibles”⁴¹; al punto de constituir esta incertidumbre un elemento anormal, en el marco de una secuencia que va desde una situación de transición - incertidumbre hasta la democracia política- normalización. “Lo incierto es no saber cuánto llevará el proceso de transición (vale decir, cuando inicia y cuando termina), ni qué actores lo lideraran, ni qué mecanismos los viabilizarán (pactos, elecciones, quiebres, revoluciones), ni cómo se darán las distintas etapas (transición, liberalización, democratización, socialización)”.⁴² Este es el problema de base que las autoras ven en estos trabajos: no considerar a la incertidumbre como parte constitutiva del proceso de transición, sino como un elemento externo y anormal.

Para éstas,

(si) la incertidumbre es aquello que acontece en el intervalo entre un conjunto más o menos establecido y legítimo de reglas y acaba con la consolidación de otro conjunto de reglas. Vale decir, la incertidumbre es la característica de la transición, pero que, en cuanto elemento anómalo, no puede pensarse como constitutivo de la propia democracia y menos puede reivindicarse su productividad política. Como consecuencia de esto, el conflicto es reducido a una mera diferencia de intereses entre actores que puede dirimirse en el marco de reglas y procedimientos que la propia democracia política estipula.⁴³

⁴⁰ *Ibid*, p. 708-709.

⁴¹ *Ibid*, p. 710-711.

⁴² *Ibid*, p. 710.

⁴³ *Ibid*, p. 711.

1.3 Modelizando el proceso de transición

De acuerdo con Morlino ⁴⁴ acaso uno de los autores más relevantes a la hora de explicar los cambios de régimen, las fases más importantes de un proceso de transición contienen, en forma secuencial, los siguientes momentos: 1) la crisis del régimen autoritario; 2) preparación (lucha entre el poder y la oposición); 3) superación del régimen existente e instauración del nuevo; 4) consolidación y persistencia del nuevo régimen.

No obstante, cabe remarcar que los procesos de transición desde un régimen autoritario no son homogéneos; ya que, si consideramos caso por caso, el origen de los mismos es distinto y, en cuanto a los desenlaces, en muchos casos, las luchas políticas pueden continuar, aún luego de alcanzada la democracia. En relación con el primer aspecto, se debe tener en cuenta como se había conformado la coalición político- social que condujo al quiebre de la democracia. Esto incluye el grado de movilización popular que el nuevo régimen suscita, su nivel de institucionalización y cuál es su grado de legitimidad. En un número importante de casos, se suele presentar una combinación de tendencias golpistas dentro de las fuerzas armadas y una fuerte presión civil para que las mismas opten por esta clase de estrategia. En cuanto a los desenlaces, éstos pueden incluir: a) la plena democracia; b) una democracia limitada, en la que conviven normas autoritarias y democráticas; c) una democracia protegida, en la que la coalición autoritaria sobrevive e impone sus condiciones; y, 4) las situaciones híbridas, que pueden fluctuar entre la “dictablandas” y las “democraduras”. ⁴⁵

Un aspecto que sobrevuela los casos de transición desde un régimen autoritario, particularmente desde los burocráticos autoritarios, es el papel de las fuerzas armadas. En forma habitual, éstas suelen verse como parte constitutiva de la nación misma y como depositaria de la soberanía nacional, a la vez que verdadera expresión de la voluntad popular, fenómeno que Samuel Huntington denominó como “pretorianismo”. ⁴⁶ En la medida en que la intervención de éstas en la vida política de un conjunto amplio de países ha sido recurrente, la trayectoria de un gobierno autoritario suele ser presa de tendencias más duras o más blandas dentro del grupo gobernante. La cuestión clave, entonces, es analizar quien gobierna en la fase crucial de la transición, es decir, en el momento que media entre la búsqueda de superar la experiencia autoritaria y las elecciones que permiten consagrar un gobierno democrático.

⁴⁴ Morlino Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁴⁵ Aguilera de Prat, ob. cit.

⁴⁶ Véase Huntington, Samuel, *El soldado y el estado: teoría y política de las relaciones cívico militares*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

Quien en alguna medida vuelve una y otra vez sobre este aspecto es Guillermo O´Donnell.⁴⁷ Hacia el final del siglo pasado, a través de un artículo de amplia repercusión, este autor presenta dos clases de transiciones. En un primer conjunto, éste agrupa a los procesos de transición que tienen como origen experiencias autoritarias que consiguen ciertos éxitos económicos y en los que la política represiva no es tan feroz o sistemática. Estos gobiernos abren paso a transiciones pactadas, es decir, mediante acuerdos y pactos que suelen influir y dominar la mayor parte de los ritmos y de la agenda de la transición. Por tanto, esto permite que, una vez instaurado el gobierno democrático, el pasado no sea revisado y por otro lado se reservan, en muchas de las ocasiones, la posibilidad de incidir en ciertas políticas de Estado. Además, en estos casos, los militares no son víctimas de desprestigio. Este tipo de transición, afirma, puede llevar a una muerte lenta de la democracia, en la que, poco a poco, se pierden libertades civiles y políticas. Agreguemos que, como sostiene Mazzei, “las transiciones pactadas significan la continuidad de las estructuras, las elites y las prácticas políticas de los regímenes autoritarios. Brasil, Uruguay o Chile son ejemplos en los que los gobernantes autoritarios no solo no fueron sancionados sino que, en algunos casos, mantuvieron sus posiciones institucionales y sus prerrogativas. El caso emblemático es el de Chile, donde el general Augusto Pinochet conservó su puesto de Comandante en Jefe y luego ocupó una senaduría vitalicia”.⁴⁸

El segundo tipo se produce en gobiernos militares económicamente destructivos y altamente represivos; estos regímenes suelen terminar en colapso, debido a una explosión de sus propios conflictos internos. Además, en este tipo de transición, los gobernantes autoritarios no logran controlar la agenda de los temas de negociación ni los resultados de esta. Por su parte, las fuerzas armadas una vez instalado el gobierno democrático sufren un gran desprestigio y son apartadas de la toma de decisiones sobre las políticas del Estado; este tipo de transición suele generar dificultades económicas y de gobierno, que pueden desembocar en un nuevo golpe de Estado. “La transición por colapso se produce, por el contrario, luego de una derrota militar externa o bien por una profunda crisis interna del régimen autoritario. Son los casos de Grecia y, en menor medida, de Portugal, a mediados de la década de 1970. Hay consenso, en ámbitos académicos, que el caso argentino es el ejemplo paradigmático de transición por colapso de América Latina”.⁴⁹

Aun así, en ambos casos podemos identificar siempre un hecho que actúa como disparador del proceso de apertura, como el desenlace catastrófico de la Guerra de Malvinas (1982) o el resultado del plebiscito convocado por el gobierno militar chileno en 1988. En contextos como éstos, “por lo general

⁴⁷ O´Donnell, Guillermo, “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 56, 1989.

⁴⁸ Mazzei, Daniel, “Reflexiones sobre la transición democrática argentina”, en *Revista PolHis*, año 4, núm. 7, 2011, p. 11.

⁴⁹ *Ibid*, p. 11.

se produce una ruptura al interior de la coalición dominante que provoca una crisis de legitimidad, se erosiona la capacidad del régimen para limitar el pluralismo, disminuyen sus capacidades de represión, y se incrementan los umbrales de movilización popular”.⁵⁰

1.4 El caso argentino

En el caso argentino, la transición a la democracia tiene características únicas dentro del contexto de América Latina.⁵¹ Ésta no ocurre como resultado de un pacto o acuerdo entre los integrantes del régimen autoritario y los actores civiles o fuerzas políticas prodemocráticas, sino de la derrota militar en la Guerra de Malvinas. Aun así, no pueden soslayarse los intentos de apertura controlada que insinuó el poder militar entre los años 1980-1981, en el marco de una crisis económica cada vez más agobiante, como factores condicionantes del contexto en el cual la transición va a tener lugar.

Quienes estudian la transición a la democracia en Argentina no se han puesto de acuerdo en las fechas de inicio y de cierre de este proceso; no hay una postura común sostenida. Ernesto López⁵², en la línea teórica marcada por O´Donnell, identifica el inicio y final de este ciclo tomando como punta de los extremos, la convocatoria al diálogo con los partidos políticos ensayada por la dupla Videla – Viola entre 1980/1981, por un lado, y la realización de elecciones generales en octubre de 1983 por el otro. Canelo⁵³, por su parte, extiende el ciclo transicional hasta el frustrado levantamiento carapintada de marzo de 1990, durante la presidencia del justicialista Carlos Menem, mandatario que asegura la total subordinación del poder militar al orden constitucional. Previo a esa fecha, el gobierno civil, en su mayor parte a cargo de Raúl Alfonsín, sufre reiterados planteos de insubordinación de parte de los oficiales militares, en particular como respuesta a la sustanciación por parte del poder civil de instancias judiciales para castigar las violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo durante el gobierno militar. La primera, que posiblemente sea la más trascendente, tiene lugar en la guarnición militar de Campo de Mayo durante la Semana Santa de 1987. En esa oportunidad, el gobierno de Alfonsín logra el respaldo de fuerzas político partidarias, aun de aquellas refractarias al gobierno radical. En definitiva, de concordar con este enfoque, la transición incluye, asimismo, la consolidación del poder civil y la subordinación completa del poder militar a éste. Le suceden varias asonadas más, como la de Monte

⁵⁰ *Ibid*,

⁵¹ *Ibid*.

⁵² López Ernesto, *Ni la ceniza ni la gloria: Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

⁵³ Canelo, Paula, “Consideraciones sobre la subordinación de las fuerzas armadas argentinas durante los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

Caseros, en enero de 1988 y la del cuartel de Villa Martelli, en diciembre de este último año. Por otro lado, el intento de toma del cuartel de La Tablada (enero de 1989), llevado adelante por un grupo de extrema izquierda vinculado al ERP, junto con el estallido de la crisis hiperinflacionaria en los meses previos a las elecciones presidenciales de 1989 colocan en una situación de extrema tensión y vulnerabilidad sobre el proceso de consolidación de la democracia.

De todos modos, y con independencia del criterio que se utilice para identificar un punto de partida y un punto de llegada para el proceso de transición, una cuestión no menor pero que exige una discusión mayor que excede los alcances de esta tesis, la opción por trabajar sobre etapa que actúa como bisagra entre los varios momentos que incluye la transición en Argentina nos permite capturar singularidades que escapan al análisis general. La elección de un municipio como unidad de análisis refuerza todavía más esa presunción.

Capítulo 2: Aproximaciones al gobierno municipal

2.1 El análisis multinivel: los casos subnacionales

El análisis subnacional se define como “una estrategia de investigación en las ciencias sociales que se centra en actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos localizados en unidades territoriales al interior de los países, es decir, ubicados por debajo del nivel nacional y del internacional”.⁵⁴ Y emerge como opción metodológica desde finales del siglo pasado, en el marco de una “revolución interna”⁵⁵ dentro de la ciencia política, que se materializa en una fuerte inclinación por el pluralismo metodológico, con todas las eventuales ventajas y perjuicios que esto supone. Dentro de este marco de transformaciones de los parámetros metodológicos de la disciplina, los estudios subnacionales expresan una de las innovaciones más relevantes y bienvenidas. De pronto, espacios históricamente condenados a ser meros reflejos de dinámicas nacionales e, incluso, internacionales, como regiones, provincias o localidades, se materializan como unidades singulares pasibles de un abordaje científico.⁵⁶

En efecto, la utilización de la escala subnacional permite visualizar a actores y grupos sociales que no aparecen en los análisis nacionales clásicos. En este sentido, y tal como lo expresan Frederic y Soprano, “el nivel provincial, en tanto categoría analítica, permite mostrar cómo los actores sociales de las localidades e instituciones periféricas y metropolitanas acumulan poder de un modo situacional, produciendo un poder político localizado. Dicha escala analítica implica la búsqueda de una comprensión plural de las perspectivas de actores inscriptos en diferentes dimensiones sociales, no necesariamente comunicadas, ni esencialmente diferentes”.⁵⁷

⁵⁴ Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder, “El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada”, en *Revista de Ciencia Política*, 2021, p. 5.

⁵⁵ Suarez Cao, Julieta y Margarita Battle, “El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, 2017, p. 19.

⁵⁶ Suarez Cao y Battle, ob. cit.

⁵⁷ Frederic, Sabina y Germán Soprano (comp.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, p. 31. Citado en Ortiz de Rozas, Victoria, “Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas”, en *Cuadernos FHyCS- UNJu*, núm. 50, 2016, p. 61-62.

Sin embargo, en la literatura académica -señala Ortiz de Rozas-⁵⁸ el término sub nacional remite más a la política provincial antes que al espacio municipal, aunque no se descarta de plano a este último. “Para referirse a la política provincial, señala la autora, se usa indistintamente el término “subnacional”, que surgió en el campo de la ciencia política para luego extenderse a otras disciplinas”.⁵⁹ Y agrega: “la política subnacional podría englobar también a los municipios, que en general se asocian con “lo local”. En su origen, el uso del término “subnacional” estuvo vinculado al interés que despertaban los procesos de descentralización política y económica, que afectaron tanto a los municipios como a las provincias”.⁶⁰ En la actualidad, y a medida que el análisis sub nacional logra avance sustanciales dentro del campo de la ciencia política y de, incluso, otras disciplinas, la unidad de análisis puede referirse tanto a unidades territoriales formales/ jurisdiccionales o informales/ no jurisdiccionales, donde los primeros tienen límites claramente marcados y definidos por leyes y normas, en tanto que los segundos se constituyen de manera no legal y a, su vez, no tienen límites claros.⁶¹ En el primer caso, nos encontramos con “provincias, estados, municipalidades, condados, departamentos, distritos, secciones y circuitos electorales, distritos escolares, distritos policiales, distritos judiciales, regiones militares, fracciones y radios censales, y distritos con finalidades específicas para la gestión de bienes públicos... (En el segundo caso con) asentamientos ilegales e informales, las áreas controladas por pandillas, por rebeldes, por organizaciones delictivas y otros grupos no estatales, regiones económicas y parcelas ilegales”.⁶²

En América Latina, los procesos de democratización y descentralización que tienen lugar en las últimas dos décadas del siglo XX representan un importante desafío para los analistas políticos en la medida en que ni la democratización produce un mismo funcionamiento institucional al interior de los países ni las políticas de descentralización tienen consecuencias similares. De este modo, el análisis subnacional es un gran aliado de los estudios de casos de esta clase.

El análisis subnacional realiza aportes de tipo sustantivos, metodológicos y teóricos⁶³ ya que visibiliza fenómenos opacados en los análisis nacionales, a la vez que permite centrarse en nuevos actores (intendentes, legisladores locales o provinciales, organizaciones sociales, etc); originando para los investigadores preguntas nuevas, especialmente cuando las teorías de alcance nacional no pueden explicar fenómenos locales. En este sentido, el análisis subnacional:

- “Permite observar variaciones en procesos relevantes al interior de los países.

⁵⁸ Ortiz de Rozas, ob. cit.

⁵⁹ *Ibid* p.58.

⁶⁰ *Ibid*.

⁶¹ Giraudy, Moncada y Snyder, ob. cit., p 5.

⁶² *Ibid* p.6.

⁶³ *Ibid*.

- Pone de relieve la importancia de actores, instituciones y unidades subnacionales.
- Genera nuevas preguntas de investigación, especialmente cuando las observaciones subnacionales no pueden ser explicadas con las teorías de nivel nacional”⁶⁴

A su vez, en términos teóricos:

- “Mitiga el problema del estiramiento teórico, es decir, la inadecuada aplicación de teorías elaboradas para explicar fenómenos nacionales a los niveles subnacionales.
- Estimula el desarrollo de nuevas teorías para explicar procesos subnacionales.
- Facilita la elaboración de teorías de múltiples niveles que explican procesos causados por variables que operan en diferentes escalas”⁶⁵

Por último, en términos metodológicos:

- “Amplía el menú de unidades de análisis, lo que posibilita el desarrollo de nuevas estrategias de investigación.
- Abre oportunidades para la utilización de herramientas novedosas y tradicionales de investigación en ciencias sociales, como los estudios con pocos casos (small N), muchos casos (large N), así como los métodos mixtos y experimentales.”⁶⁶

En razón de los alcances y límites de la presente investigación, entendemos que es más factible –aún dentro de las limitaciones que presenta- el análisis de un solo caso, el del Partido de Mar Chiquita; y, en la medida de lo posible, establecer alguna clase de nexo causal entre la unidad territorial en la que se centra nuestro análisis con el nivel superior, en este caso, la provincia de Buenos Aires. Un análisis más profundo del asunto que nos ocupa exige una comparación con otras unidades territoriales semejantes, sean limítrofes con la nuestra o ubicadas en algún otro punto de la provincia o del país, a los fines de establecer si el caso de Mar Chiquita tiene características singulares o sí, por el contrario, podemos registrar un patrón común para un conjunto más amplio de municipios, para esa misma época.

⁶⁴ *Ibid* p.4.

⁶⁵ *Ibid*.

⁶⁶ *Íbid*.

Somos conscientes de ese déficit (nuevamente, en razón del alcance de nuestro trabajo) que, creemos con seguridad, va a ser subsanado en el futuro, sea por nosotros, sea por otros investigadores interesados en esta temática. Dicho esto, y habiendo establecido una orientación metodológica factible para el análisis que nos proponemos, corresponde interrogarnos qué es un municipio; o, mejor, para evitar caer en definiciones esencialistas, preguntarnos a qué fenómeno hacemos referencia cuando utilizamos este concepto.

2.2 Aspectos normativos del gobierno municipal

Un municipio es la organización política administrativa de la sociedad local y está estructurado a partir de los mismos elementos que un Estado nacional o provincial; es decir, por un territorio, por su población y por una infraestructura político institucional.⁶⁷ Sin embargo, como sostiene Iturburu, “la caracterización del municipio ha implicado décadas de debate a pesar de lo cual no hay acuerdo sobre el tema”.⁶⁸ La evolución del régimen municipal en la Argentina, es decir, de la estructura legal que regula su funcionamiento, se encuentra influenciado por distintas circunstancias de la historia política local. Por un tiempo, su conformación y objetivos es motivo de disputa entre Sarmiento y Alberdi; donde el primero ve al municipio como el espacio por excelencia de construcción de ciudadanía frente al enfoque meramente administrativista del segundo. Esta última mirada se traslada al texto constitucional de 1853, que en su artículo n° 5 indica que: “cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria”. Por casi un siglo y medio, éste será el único elemento sobre el que se establecerá el sistema municipal, sus alcances y sus límites. Recién con la reforma constitucional de 1994 el papel del municipio se torna más específico. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123: “Cada provincia se dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Más allá de los alcances legales y administrativos (o incluso políticos) contenidos en los señalamientos precedentes, un estudio de los municipios debería considerar, siempre siguiendo a

⁶⁷ Gorla, Carlos María, *Evolución histórica del régimen municipal argentino*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, 2007.

⁶⁸ Iturburu, Mónica, “Los municipios”, en Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012, p. 172.

Iturburu, los siguientes aspectos. En primer lugar, que la Constitución Nacional no define qué es un municipio sino que obliga a las provincias a establecer un régimen municipal. Una consecuencia práctica de lo anterior es que cada provincia argentina tiene un diseño constitucional propio. De modo que el concepto “régimen municipal” puede incluir entidades identificadas con el nivel de gobierno local, y esto incluye tanto a instituciones denominadas como municipios como por aquellos que no lo son, o incluso dependen de éstos. En la práctica, no hay suficiente bibliografía específica que pueda facilitarnos una distinción entre municipio y otras instancias de gobierno local, o una definición precisa del primero.⁶⁹

En alguna medida, como sostiene Passalacqua⁷⁰, la imprecisión conceptual en torno al municipio, tanto como categoría legal y como categoría histórica, acaso se deba a la combinación inestable propia del derecho público argentino, donde queda reflejada la tensión entre el derecho constitucional de fuente norteamericana y el derecho administrativo de fuente francesa; el primero impulsado por los constituyentes de 1853 y el segundo por los de 1860.

Si bien el texto constitucional del Estado argentino reconoce la autonomía municipal, en el caso de la provincia de Buenos Aires (unidad política dentro de la cual se encuentra nuestro objeto de estudio) no se reconoce una autonomía plena sobre sus municipios, en la medida en que no se encuentran habilitados para dictar una ley orgánica que regule su funcionamiento autónomo. El artículo n° 190 de la Constitución provincial establece que: “La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo [...]”. Mientras que el artículo siguiente indica “que la legislatura delimitará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales [...]”. Las potestades que la provincia si otorga se encuentran establecidas por medio de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

La mencionada norma establece, entre otras cuestiones, las atribuciones del régimen municipal, el número de concejales por habitantes, la duración de los cargos del ejecutivo y legislativo, el momento de las elecciones, las obligaciones para poder ejercer cargos, las competencias del consejo deliberativo, las competencias, atribuciones y deberes del departamento ejecutivo y los recursos municipales. Para ilustrar estas cuestiones, en la siguiente sección, se procederá a reconstruir en forma estilizada el proceso

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Passalacqua, Eduardo, “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y autarquía”, Gómez A. y N. Losa (comps.), *El municipio argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992. Citado en Iturburu, Mónica, ob. cit.

histórico que deviene tanto en la formación del municipio a nivel nacional como en el caso de la provincia de Buenos Aires.

2.3 Antecedentes históricos⁷¹

Ternavasio⁷² propone una periodización de lo que esta autora denomina como espacio local que se asienta en cuatro grandes etapas, a saber: 1) la identificada con el cabildo colonial, en la época preindependentista; 2) la de la primera década posterior a la Revolución de Mayo, donde a partir de las ciudades- cabildo se constituyen las provincias; 3) la de la eliminación de los cabildos y, por lo tanto, de toda la arquitectura institucional centrada en el municipio; y 4) la del municipalismo moderno que aparece de la mano de la construcción del estado nacional, sobre todo a partir de 1860. A su vez, esta última etapa reconoce tres momentos, que son: a) el de institucionalización del régimen, que abarca los años 1860-1880; b) el de consolidación de un modelo de institución local, entre 1880 y 1912; y, c) el que se inicia a partir de la reforma electoral de 1912, que involucra ciertos cambios en el régimen municipal.

Con la llegada de los españoles a América, se instala un sistema similar al de la península para poblar el nuevo territorio. Así, quien funda una ciudad tiene la potestad de construir el primer cabildo, que abarca a la zona rural y urbana, siempre bajo la autorización del rey. El cabildo representa al gobierno de la ciudad y, entre un conjunto de cuestiones, debe ocuparse de cuestiones de sanidad, fomento, servicios públicos locales, enseñanza primaria, administración de la justicia y de la seguridad. En el caso rioplatense, el ámbito de actuación del cabildo alcanza, además, a las zonas rurales, a las que se denominan términos. La ciudad junto con sus términos constituye el alfoz. Los cabildos funcionan a imagen y semejanza de los Concejos de Castilla y de León, aunque a diferencia de éstos los vecinos no pueden elegir a sus integrantes; que sí, en cambio y en un primer momento, son elegidos por los cabildantes salientes. Luego, los puestos serán a perpetuidad, aunque pueden ser objetos de compra venta. Ocasionalmente, el sufragio popular puede consagrar alcaldes y regidores así como el cabildo mismo puede convocar a los vecinos a un “cabildo abierto”. La categoría de vecino sólo incluye al habitante con casa poblada, es decir, casado, afincada y arraigado; con la excepción de sacerdotes, funcionarios, militares en actividad, empleados y, en definitiva, todo aquel que no tuviese casa y familia.

⁷¹ Para redactar esta sección nos basamos principalmente en Ternavasio, Marcela, ob. cit., y Gorla, Carlos, ob. cit.

⁷² Ternavasio, Marcela, ob. cit., p. 3.

Con la Revolución de mayo de 1810, estas instituciones coloniales siguen siendo de vital importancia para la organización de la sociedad y de la política. Lejos de desaparecer, durante toda la década que se inicia a partir de la Revolución, los municipios amplían sus funciones y ya no solo responden a cuestiones locales, sino que muchos buscan extender su influencia por todo el territorio del antiguo virreinato; sobre todo, en el Cabildo de Buenos Aires. Se pasa, como sostiene Ternavasio⁷³, a un escenario de “soberanía fragmentada en las diversas ciudades- cabildo”⁷⁴ que debía reemplazar a la soberanía del monarca. Sin embargo, las exigencias doctrinarias propias del modelo de representación individual (impulsado por algunas de las figuras protagónicas del proceso independentista) pronto chocan con el esquema de representación corporativa; tensión que se manifiesta en ocasión de elegir integrantes de juntas de gobierno o de congresos constituyentes.

En la década de 1820, Buenos Aires sufre una crisis institucional de gran envergadura. En este marco, Martín Rodríguez asume como gobernador de la provincia, y desde este cargo emprende una serie de reformas económicas, políticas y sociales. En relación con el régimen municipal, el gobierno de Rodríguez suprime por ley los cabildos el 24 de diciembre de 1821, que son reemplazados por una junta de representantes y una sala de capitulares. Además, se establece un nuevo orden administrativo, separando las atribuciones de los cabildos en varias instituciones, es decir, la justicia de primera instancia, la justicia de paz, las jefaturas de policías y los comisarios que continuará sin alteraciones hasta, por lo menos, 1853. Sobre la base de este proceso de transformaciones político administrativas emerge la instancia que será capital en el marco de la gestación del futuro estado nacional: la provincia. La contrapartida de este escenario es la progresiva declinación del municipio, como instancia de articulación político institucional. El dato más evidente de este nuevo rumbo se encuentra plasmado en los textos constitucionales de las nuevas provincias que, con excepción de las de Catamarca (1823) y Jujuy (1839), no mencionan ni reglamentan la instancia municipal, con lo que se genera una especie de “vacío normativo”⁷⁵ en ese nivel. Posiblemente, el objetivo de desterrar los vestigios del antiguo régimen, asociados a instituciones como el cabildo, los vecinos y la representación de carácter más estamental, en favor de un modelo de división de poderes y de representación individual haya incidido en esta virtual invisibilización del municipio y del régimen municipal.

Algunas décadas después, en 1853, se sanciona la Constitución Nacional, que juran todas las provincias menos la de Buenos Aires, que se separa del resto de la Confederación. Un año antes se produce la Batalla de Caseros, en la que el gobernador entrerriano Justo José de Urquiza derrota a su par de la provincia de Buenos Aires y líder de facto de la Confederación Argentina, Juan Manuel de

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 60.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 63.

Rosas. Este estado de cosas continúa hasta 1862 cuando, tras la Batalla de Pavón, Buenos Aires (vencedora de la contienda) se reincorpora al Estado Nacional. Mientras dura la escisión, la provincia bonaerense dicta su propia constitución en 1854, cuyo artículo n° 170 establece la división del territorio en municipios, a cuya cabeza se colocan a los jueces de paz. En forma simultánea, se sanciona una Ley de Municipios, que entra en vigor dos años después. Para esa época se establece, también, el reglamento de municipios de campaña. Tanto una norma como la otra surgen de la necesidad que el poder político de la provincia tiene de organizar el territorio y el régimen de gobierno local, ya que estas normativas comprenden temas que van desde el funcionamiento de las municipalidades hasta su financiamiento, incluyendo la cuestión electoral, los cargos a elegir y su duración.

Como colofón de esta nueva etapa para el régimen municipal, Ternavasio observa que “pese al vacío normativo señalado en la Constitución Nacional, lo que comienza a cristalizarse entonces, en este primer momento de la organización nacional, es la base del modelo municipal (donde) la noción de independencia funcional del régimen municipal respecto del poder central y su necesaria prescindencia política, estuvo acompañada por la institucionalización del régimen representativo fundado en la noción de vecino”.⁷⁶ Así:

Se reflota la vieja tradición hispánica, no existiendo grandes diferencias entre la definición del vecino como “casado, afincado y arraigado”, con la establecido en el decreto de Urquiza de 1852 que habla de vecinos afincados, padres de familia de probidad notoria, responsabilidad y práctica en los negocios. Diversos constitucionalistas coinciden en afirmar que dicho decreto es el antecedente que se debe tener en cuenta para interpretar el “espíritu” del artículo 5° de la Constitución Nacional.⁷⁷

A partir de este momento, seguir la trayectoria del estatus del régimen municipal supone tener que entroncarlo con la evolución política y administrativa de las diferentes provincias argentinas. Sin un patrón constitucional que unifique el modelo municipal a largo del país, o que por lo menos delinee sus contornos, cada provincia se aboca a definir un modelo de gobierno local o de régimen municipal. En la sección siguiente, daremos cuenta de la evolución del mismo en la provincia de Buenos Aires.

⁷⁶ *Ibid*, p. 66.

⁷⁷ *Ibid*.

2.4 El régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires

El régimen municipal bonaerense es consagrado en la Constitución provincial, sancionada en 1873, a través de la figura del municipio- partido; siendo esta un área territorial administrativa que abarca desde ciudades hasta entornos rurales, estén éstos poblados o no. El partido es una figura administrativa que se hereda de la época de la Colonia, que designa, según Ricardo Levene, a cada distrito administración civil a cargo de un alcalde de hermandad.⁷⁸ Luego, a partir de 1821, es habitual que a la cabeza de un partido se designe a un juez de paz, encargado de las funciones de gobierno. Junto con esta dimensión, el partido también oficia como distrito electoral. Esta doble dimensión (la administrativa y la electoral) se institucionaliza en el cuerpo constitucional citado, elemento que lleva a un conjunto de intelectuales y constitucionalistas de esa época a afirmar que la posición del municipio como primer engranaje del sistema electoral colisiona con el carácter administrativo y apolítico que aspiraban a que éste cumpla. En este sentido, la modificación de la Ley Orgánica de Municipios de 1886 otorga al gobierno municipal la potestad de confeccionar los padrones electorales.

La reforma de la Constitución provincial del año 1889 concede a los municipios diferentes grados de autonomía, de acuerdo con la cantidad de habitantes. A aquellos con más de 2.000 pobladores se les delega mayores potestades, mientras que los de menos de esa cifra dependen administrativamente de la legislatura provincial. Así funciona hasta el año 1893 cuando, en ocasión del levantamiento del radicalismo, el Estado nacional disponga la intervención federal de la provincia. A propósito, la intervención de los municipios, reservada como potestad del gobernador provincial, será de ahora en más un elemento de primer orden dentro de la dinámica política de la provincia.

La llegada del nuevo siglo alumbra nuevos conflictos entre los grupos de poder locales y el gobierno provincial, en particular, alrededor del tema del sufragio. El punto culminante de este proceso se materializa el 31 de diciembre de 1910 cuando, bajo el gobierno de Ignacio Arias, una ley sancionada por la legislatura provincial le quita a los municipios la potestad de administrar sus finanzas y a sus habitantes la de elegir a su intendente. Luego de dos años, y en el marco de un clima político distinto derivado de la sanción de la llamada Ley Sáenz Peña, esta norma es derogada.

A propósito de la nueva ley electoral nacional, impulsada por el entonces Presidente Sáenz Peña: la norma no genera un cambio significativo en la instancia municipal. Por el contrario, las elecciones son recibidas en un clima marcado por una notoria apatía, probablemente como consecuencia

⁷⁸ Levene, Ricardo, *Historia de la provincia de Buenos Aires y la formación de sus pueblos*, La Plata, Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, t. 2, 1941. Citado en Ternavasio, Marcela, ob. cit.

de las intervenciones provinciales a los municipios. En triunfo del candidato radical Hipólito Yrigoyen, en 1916, profundiza este panorama: la provincia, retenida electoralmente por el conservadurismo, es intervenida por el gobierno federal. Muchos intendentes electos por el voto popular deben gestionar a la sombra de los caudillos locales del radicalismo. En otros municipios, el cargo de intendente queda, directamente, acéfalo.

La administración radical no cambia la ecuación administrativa que los municipios vienen arrastrando desde la época del régimen conservador: la fórmula sigue siendo baja autonomía y alta injerencia del poder ejecutivo provincial. Tampoco el régimen del fraude electoral de la década de 1930 supone alteración alguna: con los radicales plantados en una postura abstencionista, los municipios no figuran como prioridad de la política provincial. La clase política bonaerense prefiere volcar sus esfuerzos hacia la obtención de la gobernación antes que priorizar una construcción político partidaria de carácter local. No obstante, una convención constituyente provincial reforma el texto constitucional en 1934. En relación con el régimen municipal, se establece que los conflictos internos de los municipios se supeditan a la competencia de la Corte Suprema de Justicia provincial; se reafirma el esquema administrativo asentado en el municipio – partido, vigente desde 1854; y se promueve la formación de consorcios entre las municipalidades y las cooperativas de vecinos para el establecimiento de súper usinas eléctricas.

En 1946, Perón asume como presidente de Argentina y Domingo Mercante, por su parte, como gobernador de la provincia. Por dos años continúan en sus funciones los comisionados municipales (figura legal próxima a la de un interventor). El 7 de marzo de 1948 se realizan elecciones en las que el peronismo se impone en 100 de los entonces 112 municipios de la provincia. Entre tanto, la reforma de la Constitución Nacional, realizada el año siguiente acentúa el carácter centralista al interior de las provincias: las autoridades de las ciudades capitales ya no se consagran por el voto popular sino que pasan a depender de los ejecutivos y de las legislaturas provinciales.

Luego del golpe de estado de 1955 los municipios de la provincia de Buenos Aires son nuevamente intervenidos y puestos nuevamente bajo el régimen de comisionados. Con la anulación de la reforma constitucional de 1949 y la adopción del texto constitucional previo, con la incorporación de algunas modificaciones, la provincia de Buenos Aires también modifica su constitución; en este marco, se sanciona el decreto ley n° 6769, también conocida como Ley Orgánica de Municipios, en 1958 y que rige hasta el momento de escribir esta tesis. En la Tabla n° 1 se presentan algunos aspectos sobre los que avanza la nueva reglamentación respecto de la anterior. Cabe agregar, por último, que la Constitución provincial no habilita a los municipios a dictar su propia Carta Orgánica, revistiendo la autonomía municipal para el derecho constitucional bonaerense de carácter semipleno.

Tabla 1

LOM 1949	LOM 1958
Se elimina la posibilidad de que los extranjeros pudieran votar y ser candidatos.	Se otorga la posibilidad de voto a los extranjeros que pagaran impuestos fiscales o municipales, con previo registro voluntario.
Se elimina la Asamblea de Concejales y de mayores contribuyentes.	Vuelve a funcionar la Asamblea de mayores contribuyentes.
La Plata ya no tiene elecciones y el intendente era designado por la provincia.	Restauración del gobierno electivo de La Plata.
Se suspende el Concejo Deliberante de La Plata.	Vuelve a funcionar el Consejo Deliberante de La Plata.
Elección directa de intendentes.	En 1963, se autoriza el régimen proporcional de elecciones y elección indirecta de intendentes.
	Se duplica el número de concejales y, en los distritos más poblados, hubo 24.
No se permite otorgar concesiones a empresas privadas, para ofrecer servicios públicos.	Se mantiene la mayoría accionaria del municipio en los consorcios, pero se permitieron las concesiones a empresas privadas y se crearon organismos descentralizados.

Capítulo 3. Mar Chiquita, trayectoria y dinámica de su gobierno municipal (1981-1984)

3.1 ¿Qué nos dice el caso de Mar Chiquita?

En este capítulo presentamos el caso de Mar Chiquita, analizando la trayectoria y la dinámica de su gobierno municipal entre los años finales de la dictadura militar y el comienzo de la democracia; período comprendido entre los años 1981-1984. Este lapso de tiempo incluye la gestión del último intendente de facto, Norberto Hegoburu y el primer año de gobierno de Horacio Luis Marcelloni, electo por el voto popular. En esta aproximación nos centramos en cuestiones tales como los mecanismos de acceso a los cargos ejecutivos y el estilo de gestión de cada uno de estos gobiernos; este último aspecto involucra también cuestiones tales como vínculos entre las instancias políticas y las organizaciones de la sociedad civil y la rendición de cuentas. Volvemos a remarcar, en este punto, la importancia del análisis de las instituciones locales, un aspecto que cobra relevancia dentro de la ciencia política a lo largo de las dos últimas décadas y que, para el caso que nos ocupa, reconocemos como trabajo pionero el de Graciela Laura Rodríguez.⁷⁹ Asentado más en los municipios del conurbano de la ciudad de Buenos Aires, mucho más populosos, altamente urbanizados y con una dinámica social más compleja, el articulado señalado, sin embargo, descuida indagar en la experiencia de espacios locales con menor peso demográfico y donde priman en gran medida las relaciones personales; situación que nos impide generalizar sus conclusiones.

Mar Chiquita, como ejemplo de esta última clase de municipios, está más cerca de la imagen del pueblo ficticio que supo retratar Osvaldo Soriano en la novela *No habrá más penas ni olvidos*, aunque sin su colofón trágico, que de los espacios urbanos en los que el poder militar logra montar un aparato represivo y de control mucho más sofisticado. En efecto, un aspecto de primer orden en estos recorridos es el carácter y la intensidad de la respuesta represiva instrumentada por el régimen militar sobre la población. Mar Chiquita parece ser un caso excepcional, cuya posible explicación excede los objetivos de este trabajo. Intuitivamente, podemos sostener que el aparato represivo se concentra más en los distritos populosos y altamente urbanizados, como la vecina General Pueyrredón, antes que en poblaciones donde las relaciones entre sus integrantes adquieren un carácter más personal. “Al principio se llevaron a algunos, después los soltaron”,⁸⁰ agrega, sin mucho énfasis, uno de los entrevistados, cuando se lo consulta acerca de si se registran ciudadanos desaparecidos. “En los años de

⁷⁹ Rodríguez, Laura Graciela, ob. cit.

⁸⁰ Entrevista a Horacio Marcelloni, intendente municipal de Mar Chiquita entre 1983 y 1991, entrevista realizada por el autor en Coronel Vidal, el 06/02/2022.

la dictadura, Mar Chiquita era una burbuja”,⁸¹ completa otro testimonio. El acontecimiento que sí genera una conmoción entre los habitantes de Mar Chiquita es la Guerra de Malvinas, que tiene lugar en 1982. El hijo del intendente Hegoburu es llamado a prestar servicios y enviado al teatro de operaciones bélico; circunstancia que afecta anímicamente al gobernante y que mantiene en vilo al resto de la población, ya que, como se afirma más arriba, estamos frente a una unidad territorial donde, en alguna medida, todos se conocen entre sí.

Por su parte, la administración pública municipal no es demasiado compleja. El edificio de la Intendencia se encuentra ubicado en la localidad de Coronel Vidal y es el reflejo del último gran momento que vive la obra pública en la provincia de Buenos Aires, que tiene lugar bajo el gobierno del conservador Manuel Fresco, en la década de 1930. De este momento data la edificación del palacio municipal, construido bajo los parámetros del monumentalismo y el futurismo por el mítico arquitecto Francesco Salamone. Como dato complementario, en 1938 se inaugura la Ruta n° 2 pavimentada, que atraviesa la franja mediterránea del Partido.

No disponemos de datos precisos sobre la cantidad de empleados que integran la planta municipal para la época que se examina en nuestro trabajo. De acuerdo con Marcelloni,⁸² cuando éste asume la intendencia el municipio cuenta con alrededor de 300 empleados; cifra que, de ser correcta, representa a apenas algo más del 2% de la población del Partido. Agregando, además, que los sueldos de plantilla son, para diciembre de 1983, más elevados que los del personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires, convirtiendo al empleo municipal en una actividad altamente atractiva para un sector de la población. Dicha cifra se había mantenido constante durante el período militar y sube en 60 empleados al momento de finalizar la primera gestión de Marcelloni, en diciembre de 1987. La contrapartida de las partidas presupuestarias destinadas a sueldos del personal está constituida por una recaudación por tasas municipales muy baja, que es compensada por la ayuda financiera del gobierno provincial. Durante la dictadura, el 80% del presupuesto municipal depende de tales giros. Asimismo, el municipio brinda un mínimo servicio de alumbrado en las calles principales, además de recolección de basura. Debajo de la figura del Intendente se ubica la del Director, que para la época que estamos tratando las direcciones se reducen a sólo tres: Salud, Gobierno y Hacienda. El cambio de régimen en 1983 repercute en forma negativa en las finanzas municipales, ya que se cortan los giros enviados desde el gobierno provincial. Asimismo, el nuevo intendente afirma haber recibido una deuda corriente del gobierno anterior, a la vez que un parque automotor y de maquinaria defectuosa o directamente inutilizable.

⁸¹ Entrevista realizada a Regina Rodríguez Cruces, empleada municipal y ex secretaria general del Gremio de Agentes Municipales de Mar Chiquita, realizada por el autor en Coronel Vidal el 10/03/2022.

⁸² Entrevista a Horacio Marcelloni, véase nota n° 80.

Sin descuidar el hecho de que Mar Chiquita es, en términos económicos, un municipio eminentemente agrícola-ganadero, con algunas industrias puntuales (derivadas de esta misma actividad, como el establecimiento La Martona) y, para la época en que ubicamos nuestro trabajo, una incipiente actividad turística, tal desarrollo económico “moderno” no encuentra un correlato en la política, ya que ésta se encuentra atravesada todavía por lógicas “pre modernas”. Posiblemente, esta no adecuación pueda ser atribuible al escaso juego que la legislación permite al ámbito local. De esta observación se deriva el planteo hipotético que presentamos en la introducción, que sostiene la presencia de dinámicas de carácter patrimonialistas en el juego político; que esta imagen se hace más evidentes cuando el juego político se encuentra directamente anulado; y que tiende a disminuir cuando el gobernante municipal surge del voto popular. Resulta significativo, en este sentido, que a la hora de hablar de un tema sensible como el manejo del dinero público, el intendente Marcelloni afirmó que: “Yo confiaba en la contadora porque era vecina nuestra, era amiga; y el tesorero municipal era íntimo amigo mío”.⁸³ Un ejemplo más de cómo la dinámica administrativa, en este clase de municipios, descansa más en la confianza en las personas, antes que en los cargos o en los roles de quienes ejercen esos cargos.

3.2 Excurso sobre el patrimonialismo

Ahora bien, ¿Qué es el patrimonialismo y por qué recurrimos a este concepto? ¿Por qué nos resulta útil? Se afirma en las páginas anteriores que las teorías útiles para explicar fenómenos de carácter nacional puede que no sean satisfactorias para comprender casos sub nacionales. El concepto “burocrático autoritario”, ampliamente utilizado por los teóricos de la transición (en especial, para los casos de Argentina y Brasil) parece ser excesivo al momento de ser aplicado en contextos territoriales más acotados. En cambio, si bien el concepto de patrimonialismo responde a épocas y regiones concretas, otorga una idea más aproximada del tipo de fenómeno que buscamos dar cuenta en este trabajo.

En sus escritos, Weber presenta una serie de teorizaciones sobre los tipos de dominación que se presentan en los estados modernos. Particularmente, en *Economía y Sociedad* se pueden encontrar dos usos posibles de este término patrimonialismo. El primero es de carácter más acotado y corresponde a un subtipo de la dominación tradicional. Esta última, a su vez, se presenta en oposición al feudalismo,

⁸³ Entrevista a Horacio Marcelloni, realizada por el autor en Coronel Vidal, el 07/04/2022.

también enmarcado dentro de este tipo de dominación. El otro uso tiene un sentido más amplio en la medida en que es utilizado como sinónimo de dominación tradicional.⁸⁴

En el patrimonialismo, la estructura de dominación se ajusta a las exigencias personales del líder, donde éste articula relaciones con el sector social y económicamente desposeído, al punto de volverlo dependiente de él. En esta clase de situación, el gobernante tiene un mayor control y estabilidad en su gobierno. En cambio cuando gobierna con ciertas élites, estos gobiernos pueden llegar a sufrir inestabilidad. Los cargos están basados en relaciones de subordinación, y no de tareas y funciones objetivas, ya que éstos dependen del señor y no tienen actividades específicas. Por ejemplo, los regímenes burocráticos si presentan tareas específicas donde los saberes especializados de los funcionarios otorgan poder.

En América Latina, el término patrimonialismo se utiliza para explicar la estructura de la administración política durante la época colonial. Los trabajos resaltan a este tipo de regímenes frente al feudalismo, toda vez que en las colonias se forma una estructura administrativa donde los cargos no son hereditarios y a su vez se pretende cierto nivel de renovación. Pero quién gobierna utiliza los recursos públicos como si fueran parte de su patrimonio privado, a la vez que se vale de sus funcionarios como si fuesen servidores familiares.⁸⁵

Durante el siglo XX, este término se utiliza en muchos casos para explicar el caso de ejecutivos fuertes y centralizados. La organización estatal establece una dinámica que hace que muchas veces los funcionarios conciban el estado como propio. Para abordar este aspecto, Oscar Oszlak⁸⁶ presenta un modelo que nos permite analizar la relación entre políticas públicas y régimen político. Dejando constancia que el funcionamiento real de la burocracia estatal no se ajusta a las construcciones formales, el autor analiza los procesos de implementación de las políticas públicas, elemento que nos permite observar la dinámica de la burocracia en acción, partiendo de dos variables: la interdependencia entre las unidades que componen una organización y el funcionamiento de los regímenes de dominación.

En este sentido, la noción de interdependencia nos remite a la imagen de un sistema, que involucra distintos componentes que están interrelacionados entre sí. Visto de esta forma, las unidades en las que se descompone la burocracia estatal se encuentran vinculadas entre sí por una densa red de interacciones, que hace que el comportamiento de cada unidad se ajuste al comportamiento de las restantes. En el marco de esta dinámica, y a pesar de que los organigramas y normas pautan un modo

⁸⁴ Zabłudovsky Gina, "Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina", en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 124, 1986.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Oszlak, Oscar, ob. cit.

específico para el funcionamiento de la administración pública, en la práctica cotidiana el comportamiento de los funcionarios que integran la organización se orienta mediante los fines perseguido por cada actor – sea un individuo, una unidad, o una organización-, en el marco de restricciones impuestas por el sistema normativo. Los grados de libertad para llevar adelante una acción o para tomar una decisión varían según el actor, dependiendo de su ubicación jerárquica, legitimidad, y su capacidad de movilizar recursos.

Segundo punto, el tipo de régimen en el cual esta dinámica se desarrolla. En el caso del patrimonialismo, el gobierno personalista transforma a los estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación. La autoridad del líder no necesariamente depende de un liderazgo carismático, ni tampoco de la autoridad legal-racional de la dominación burocrática. Tampoco la administración pública requiere estar fundamentada en el predominio de normas constitucionales y legales, ni en la existencia de un cuerpo de funcionarios cuya carrera depende de la capacidad, el mérito o la carrera. “El patrimonialismo es, en este sentido, la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad”.⁸⁷ En este sentido,

Aunque modernamente éste asume el rol de presidente (o su equivalente), y se rodea de las instituciones formales de una democracia, ejerce de hecho un cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Este poder de decisión se extiende además a otras esferas de la actividad estatal.⁸⁸

Como los regímenes patrimonialistas suelen presentarse en sociedades con matrices pre capitalistas, la capacidad de respuesta de la sociedad a los programas y políticas estatales resulta muy acotada. Y de lugar a una clase de sociedad poco movilizadora y con un bajo grado de organización y activación.

Un último aspecto que presentan esta clase de regímenes, continúa Oszlak, es la capacidad sin límites que tiene el gobernante para designar funcionarios, estén o no los cargos contemplados en las jerarquías formalmente establecidas. En forma simultánea, el líder también tiene la facultad de desplazar funcionarios, o incluso intercambiarlos, quedando en sus manos la promoción, sanción o neutralización de los titulares de las distintas unidades administrativas; siendo válido este tipo de recurso para resolver

⁸⁷ *Ibid.*, p. 195.

⁸⁸ *Ibid.*

alguna crisis actual o posible, corregir desempeños irregulares o ineficaces, premiar lealtades y otorgar pruebas de confianza.

Por último, una observación que no podemos dejar de mencionar se vincula a que la dinámica patrimonialista resurge, luego, con la democracia ya consolidada, en muchos espacios subnacionales, sean provincias o municipios. Jolías y Reina⁸⁹, por ejemplo, utilizan el concepto de patrimonialismo para explicar el nivel subnacional. En muchas provincias argentinas, por ejemplo, los gobiernos acceden al poder por medios democráticos, pero sin embargo a la hora de ejercerlo se comportan de un modo patrimonialista: “el ejercicio del poder caracterizado por la fusión entre los medios de administración de un Estado y los encargados de ejercer el poder, por la difusa separación entre el cargo y su responsable”⁹⁰

3.3 Aspectos normativos y mecanismos de acceso al gobierno municipal

El 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas toman el poder mediante un golpe de Estado. Las autoridades nacionales son destituidas, se cierra el Parlamento y se remueven a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia. El nuevo gobierno se propone como objetivo central una ocupación rápida de las distintas instancias de gobierno, el control del territorio y de la población. Las provincias y municipios tampoco escapan a esta dinámica: los gobernadores provinciales son desplazados, quedando en cabeza de la junta militar la designación de las nuevas autoridades provinciales. En cuanto a los intendentes municipales, el ministro del Interior del gobierno militar, Albano Harguindeguy, exhorta a los gobernadores designados a ratificar o a remover a los intendentes, teniendo en cuenta criterios de idoneidad, representatividad y honestidad.⁹¹ Del mismo modo, no son exonerados en sus cargos los funcionarios políticos de los intendentes ratificados. No se busca alterar, tampoco, la plantilla de empleados administrativos provinciales y municipales.

⁸⁹ Jolías, Lucas y Augusto, M. Reina, “Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de conceptos”, en *Revista de ciencias sociales*, núm. 19, 2011. Disponible en línea: https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1518/10_RCS-19_miscelaneas2.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Fecha de consulta: 02/10/2023.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 190.

⁹¹ Rodríguez, Laura Graciela, ob. cit.

Luego de un breve interregno a cargo de Adolfo Sigwald, el 8 de abril de ese mismo año asume como gobernador de la Provincia de Buenos Aires Ibérico Saint Jean. En este nuevo escenario, del total de intendentes bonaerenses, apenas el 10 por ciento pertenece a las Fuerzas Armadas. Dentro del núcleo civil, el 52 % pertenece a alguno de los partidos políticos mayoritarios, ateniéndose a la idea militar según la cual de los municipios y movimientos vecinalistas deben emerger los futuros líderes políticos nacionales y provinciales. El 10 de mayo de siguiente, la Presidencia de la Nación eleva a través del Ministerio del Interior una directiva dirigida a establecer las pautas para la elección de los intendentes municipales. Entre éstas se destacan: la honestidad en el desempeño del cargo o sus antecedentes personales, idoneidad para la función, prestigio y representatividad en el medio en el que iban a ejercer.⁹²

Las leyes orgánicas constituyen la normativa por medio de la cual las provincias regulan y ordenan el funcionamiento de sus municipios. A través de éstas se atribuyen competencias, deberes y se establece la organización del ente municipal.⁹³ Al momento del golpe militar, rige el decreto ley 6769,⁹⁴ sancionado en 1958 y conocido como Ley Orgánica de Municipios. Sin embargo, en julio de 1976 se modifican varios aspectos de esta ley, entre ellos, la selección de intendentes, que pasa a ser facultad de los gobernadores de provincia. Además, se confiere a los intendentes la potestad de ejercer tareas deliberativas sin necesidad de autorización.⁹⁵ En agosto del año siguiente, se sanciona el decreto ley 8851,⁹⁶ en el que se enumeran una serie de acciones y atribuciones, previamente en cabeza de los Concejos Deliberantes, que pasan a manos de los gobernadores. Estas son: la sanción de las ordenanzas tributarias de carácter fiscal, tarifaria y sus modificatorias.

- Sanción de las ordenanzas presupuestarias: cálculo de recursos, presupuesto de gastos, anexos, modificatorias y de compensación de excesos.
- Aprobación de planes integrales de obras públicas y declaración de utilidad pública de las mismas.
- Sanción de regímenes de organización de la carrera administrativa, escalafón, estabilidad y sueldos.

⁹² Canelo, Paula, “La importancia del nivel municipal...”, ob. cit.

⁹³ Cifre Puig, Agustín Túpac, “Un análisis de la situación jurídica de los municipios bonaerenses: un debate saldado a favor de la autonomía y un reconocimiento que no llega”, en *Ab- Revista de Abogacía*, núm. 3, 2018. Disponible en línea: <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/article/view/229>. Fecha de consulta: 02/10/2023.

⁹⁴ Decreto-Ley 6769/58, disponible en línea: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/OVG48SW0.html>. Fecha de consulta: 29/09/2023.

⁹⁵ Decreto Ley 8613 de 1976, La Plata, 01/07/ 1976, disponible en línea: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw197608613.pdf>. Fecha de Consulta: 30/09/2023.

⁹⁶ Decreto-Ley 8851/77, La Plata, 19/08/1977, disponible en línea: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/30Y1rCd0.html>. Fecha de consulta: 30/09/2023.

- Creación de organismos descentralizados y la aprobación de sus presupuestos, tarifas, precios, derechos y aranceles.

En 1979 se vuelve a modificar un artículo de la norma, habilitando a los intendentes a ejecutar compras y contrataciones directas sin recurrir al procedimiento de licitación y concurso.⁹⁷ En julio de ese año, entra en vigor la ley provincial n° 9347 sobre la municipalización de funciones y servicios, que transfiere diferentes servicios a las municipalidades, como, por ejemplo, las unidades sanitarias y la concesión de playas.⁹⁸

En Mar Chiquita, el intendente Horacio Laxalde que había sido electo por el peronismo en 1973, es destituido de su cargo por personal militar, que se apersona en el Palacio Municipal y le exige que se retire a su domicilio, distante a unos pocos metros de ese lugar. También cierran el Concejo Deliberante y destituyen de sus cargos a los ediles municipales. La llegada del personal militar a las instalaciones municipales genera, en un comienzo, cierta inquietud, que se disipa al cabo de un tiempo. La antigua contadora municipal recuerda que “cuando llegaron los interventores municipales pensamos que nos iban a hacer cuerpo a tierra y cuando un sargento que era secretario general nos llama a la primera reunión nos dice que “a partir de ahora tienen que llegar a horario”.⁹⁹ Durante los primeros meses de intervención del municipio, recuerda una empleada, “un grupo de militares dormían en la municipalidad y estaban en las oficinas”.¹⁰⁰ La antigua contadora completa que “el teniente que vino era muy jovencito, lo que quería era salir de acá”.¹⁰¹ Aun así, “el municipio funcionaba igual, hacíamos lo que queríamos porque (los soldados) no sabían nada”.¹⁰²

Las autoridades militares requieren a la Sociedad Rural que confeccione una terna de candidatos a ocupar el ejecutivo municipal que integran Ramón Ismael Lostra, Norberto Hegoburu y Ángel Boffa, todos “individuos que debían tener estrecha vinculación con las asociaciones locales y amplio vínculo en la comunidad”.¹⁰³ Marcelloni recuerda que “por pedido de la Sociedad Rural fuimos a una reunión, sólo éramos cuatro de la UCR, el resto tenía miedo. La Sociedad Rural solicitaba un nombre para constituir una terna para futuros intendentes”.¹⁰⁴ El primero en asumir fue Ramón Lostra, que ocupa el cargo hasta 1981. En marzo de ese año, Oscar Bartolomé Gallino asume como nuevo

⁹⁷ Rodríguez, Laura Graciela, ob. cit.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Entrevista realizada a Regina Rodríguez Cruces, véase nota n° 81.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Entrevista realizada a Elizabeth Pedrosa, empleada y funcionaria de la Municipalidad de Mar Chiquita en el área de economía, el 10/03/2022

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Canelo, Paula, ob. cit., p.1.

¹⁰⁴ Entrevista a Horacio Marcelloni, véase nota n° 83.

gobernador provincial. Meses después, en junio, designa como nuevo intendente de Mar Chiquita a Norberto Hegoburu.

Restaurada la democracia, en 1983, el acceso al ejecutivo municipal vuelve a depender del voto popular. Esta no es, sin embargo, una regla común a todas las transiciones a la democracia en la región. En Brasil, por ejemplo, en el marco de una transición pactada,¹⁰⁵ las elecciones para cargos electivos ejecutivos y legislativos se realizan en forma escalonada: tres años antes de la entrega del poder a los civiles, en 1985, se realizan elecciones para consagrar gobernadores estatales y diputados federales. En Chile, otro ejemplo de transición pactada, sucede algo similar, “respetando la institucionalidad política de la dictadura militar”.¹⁰⁶ Un caso significativo es el de España, donde aunque a nivel nacional se eligen autoridades por medio del voto popular, a nivel local se mantiene por muchos años la estructura franquista.¹⁰⁷ En Argentina, típico caso de transición por colapso, los gobernantes militares no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de esta, por lo que la democratización se materializa en todos los ámbitos del Estado.¹⁰⁸

El 30 de octubre de 1983 se realizan elecciones simultáneas en todos los niveles y para todos los cargos. A nivel nacional triunfa el radicalismo, con algo más del 50% de los votos emitidos. Lo mismo sucede en la provincia de Buenos Aires, donde la UCR supera al PJ por una diferencia de casi 700.000 votos. La ola radical incluye a la Quinta Sección Electoral y, dentro de ésta, a Mar Chiquita, donde obtiene 4.237 votos frente a 2.769 del Partido Justicialista, que candidatea a Horacio Laxalde, el antiguo intendente desplazado por los militares. Por el lado de los concejales, el radicalismo obtiene 7 bancas frente a 5 que le corresponden al justicialismo. La asunción de las nuevas autoridades nacionales, provinciales y municipales, originalmente programada para el 30 de enero de 1984, se adelanta al 10 de diciembre del año previo. Con esa certeza, Marcelloni presenta en noviembre su gabinete de gobierno.¹⁰⁹

¹⁰⁵ O’ Donnell, Guillermo, ob. cit.

¹⁰⁶ Alvarez Vallejos, Rolando, “La reforma municipal en la transición: ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?, s/d, p.1, disponible en línea:https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile_alvarezvallejo.pdf. Fecha de consulta: 30/09/2023.

¹⁰⁷ Gómez. Fernández, Ana Belén, “La transición en la esfera municipal. Gobierno local y democracia. El caso giennense 1975-1983”, en *Historia Actual Online*, núm. 45, 2018. Disponible en línea: <https://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/ha/article/view/1408>. Fecha de consulta: 02/10/2023.

¹⁰⁸ O’ Donnell, Schmitter y Whitehead (comp.), ob. cit.

¹⁰⁹ Datos tomados de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires. Disponible en línea: <https://web.archive.org/web/20171010164936/http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/poranio/1983.pdf>. Fecha de consulta: 02/10/2023.

3.4 Estilos de gestión local

Como se dijo en la introducción, la hipótesis sobre la que descansa este trabajo sostiene que en los municipios de dimensiones reducidas en términos de población, los ejecutivos municipales tienden a funcionar con características cercanas al patrimonialismo y la discrecionalidad, en el marco de relaciones con la sociedad fuertemente personales. La gestión del intendente Norberto Hegoburu (1981-1983) es un acabado ejemplo de esta idea. Vecino de toda la vida de la localidad de Coronel Vidal, su actividad profesional fluctúa entre la política y el comercio. En 1963 asume como concejal por la Unión Conservadora. Tres años después es secretario interino del intendente y en 1968 asume como intendente en reemplazo de Nicomedes Carranza. Al mismo tiempo, también se desempeña presidente de la Sociedad Rural de Mar Chiquita, como presidente de la liga de fútbol y como integrante de la Sociedad de Fomento de Coronel Vidal, entre otros cargos.

Oszlak¹¹⁰ sostiene que los regímenes patrimonialistas se basan en el dominio de un solo hombre, que cuenta con un séquito como instancia administrativa. La gestión de Hegoburu se sostiene en la centralidad de su figura y de sus acciones. Viaja a la ciudad de La Plata, sede la gobernación bonaerense, y se reúne en persona con funcionarios nacionales y provinciales de distintas áreas de gobierno.¹¹¹ Muchas veces, excluye de estos encuentros a sus propios funcionarios. Marcelloni afirma que “Hegoburu era un buen tipo, pero manejaba todo a su placer... Tenía la lógica del peronismo, repartía de todo y lo hacía el mismo”.¹¹² En una línea similar, Fernando Laxalde, sobrino del antiguo intendente, expresa que con Hegoburu “las direcciones eran simbólicas: salud, gobierno y hacienda”.¹¹³ Su llegada al gobierno municipal distiende la uniformidad de la planta administrativa impuesta por los militares. “(Con Hegoburu) no se sentía tanto el miedo, era como un vecino más”, sostiene una antigua empleada.¹¹⁴

Hegoburu representa el caso del vecino de una localidad que el destino lo conduce a asumir la conducción de la misma durante un gobierno dictatorial. Dicho antecedente no le impide luego de la experiencia castrense convertirse, algunos años después del fin de la dictadura, en intendente electo por el voto popular. En la actualidad se lo sigue recordando como el “intendente gaucho”, no obstante pesar sobre sus antecedentes la colaboración con el gobierno militar. Incluso, un familiar del intendente justicialista desplazado en 1976 lo recuerda con términos positivos. “[En aquellos años] tenías que

¹¹⁰ Oszlak, Oscar, ob. cit.

¹¹¹ Véase figura n°1.

¹¹² Entrevista realizada a Horacio Marcelloni, véase nota n° 83.

¹¹³ Entrevista realizada a Fernando Laxalde, dirigente peronista de Mar Chiquita, realizada por el autor en Coronel Vidal, el 10/03/2023.

¹¹⁴ Entrevista realizada a Regina Rodríguez Cruces, véase nota n° 81.

ponerte del lado de los militares, pero a Beto (sobrenombre de Hegoburu) nunca le pasó porque no lo hacía por eso, lo hacía porque necesitaba ayudar a la gente”¹¹⁵. Personaje “muy querido, no se perdía un velorio, aunque no supiera de quien era”.¹¹⁶ Hegoburu –completa Marcelloni, su sucesor- “era muy carismático (aunque) obediente de la Sociedad Rural”.¹¹⁷

Otra característica de los regímenes patrimonialistas sostiene que quien se encuentra al mando ejerce un “cuasi monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier jerarquía, o función del gobierno”.¹¹⁸ Aunque los entrevistados coinciden en afirmar que durante la gestión de Hegoburu no hay recortes de personal, sí existen desplazamientos entre distintas áreas. Por último, otro elemento propio de esta clase de regímenes, remite a los funcionarios de confianza sobre los que descansa la actividad administrativa. Según Fernando Laxalde, el poder municipal se distribuye entre Hegoburu, Jose Salvador Char (secretario general) y Félix Tomás Cuesta (director de Turismo y Cultura). A su vez, Elizabeth Pedrosa, empleada municipal desde 1970, afirma que solo los funcionarios cercanos a él tienen un cierto grado de independencia.¹¹⁹

El retorno a la democracia no plasma en lo inmediato una modificación en la estructura administrativa y normativa de los municipios. Mar Chiquita sufre también la crisis que por esos años aqueja a la economía argentina. El 42,21% del presupuesto de 1984, con el que Marcelloni comienza su gestión, corresponde a los salarios de los empleados municipales. Del resto, sólo el 32,07 % se destina al funcionamiento del municipio, el 5,7 % a obras públicas y el 19,49 % corresponden a reservas para atender incrementos salariales futuros. También se destina un 0,50 % de las partidas a deudas del ejercicio anterior. Frente a esta situación problemática, el intendente Marcelloni declara que esta es “una cifra, pero que representa cabalmente el año crítico que tenemos por delante”.¹²⁰

Gestionar en democracia significa emprender un aprendizaje constante sobre el funcionamiento institucional. Marcelloni recuerda que, “en ese primer año era aplicar el sentido común, que el gobierno no nos lleve por delante y con un buen equipo de gente fuimos adelante”.¹²¹ En esta misma dirección, la encargada de la dirección de economía precisa: “El gran impacto se produce con la democracia,

¹¹⁵ Entrevista a Fernando Laxalde, véase nota n° 113.

¹¹⁶ Entrevista realizada a Regina Rodríguez Cruces, véase nota n° 81.

¹¹⁷ Entrevista a Horacio Marcelloni, véase nota n° 80.

¹¹⁸ Canelo, Paula, ob. cit., pp.32

¹¹⁹ Entrevista a Elizabeth Pedrosa, véase nota n° 101.

¹²⁰ *Prensa Local*, 16/06/1984.

¹²¹ Entrevista a Horacio Marcelloni, véase nota n° 80.

cuando dicen que los municipios tienen que solventarse solos, esto fue un golpe duro [...] en el 84 comenzó el aprendizaje”.¹²²

El protagonista de esta nueva etapa es Horacio Marcelloni (nacido en 1944). Oriundo de Coronel Vidal, de profesión martillero público y asesor impositivo, se destaca por ser un militante radical de toda la vida. En su oficina, a la que concurren destacados políticos radicales de la Quinta Sección Electoral como, por ejemplo, Juan Carlos Pugliese, presidente de la Cámara de Diputados de la Nación entre 1983 y 1989, se confunden la práctica profesional y la actividad política. Es interesante destacar (y con seguridad merece un estudio sociológico de mayor alcance) el peso que tienen en esta clase de localidades las actividades vinculadas al asesoramiento y a la gestoría, en la medida en que son los individuos vinculados a estas profesiones quienes pueden manejarse con mayor soltura en el océano de papeles y trámites propios de la burocracia pública y privada. Esta actividad le reporta a Marcelloni una visibilidad y un reconocimiento por parte de la mayoría de los actores políticos y sociales de Mar Chiquita. Cuando el radicalismo de Mar Chiquita discute las candidaturas del distrito, Marcelloni se inclina por otro integrante de las filas de ese partido, Angel Boffa, un personaje que, de acuerdo con los testimonios recogidos, no goza de consideración entre los habitantes del partido. La mayoría de los activistas radicales prefieren, en cambio, a Marcelloni. "Era un tipo muy querido, un tipo servicial, siempre dispuesto, por eso lo eligieron (como candidato a Intendente)".¹²³

La vuelta a la democracia también significa la reducción de los manejos discrecionales y patrimonialistas. Prima la institucionalidad, pero con una alta dosis de voluntarismo, tanto de parte del nuevo intendente como de su gabinete, al que se lo presenta como un elenco “joven y profesional”.¹²⁴ Funcionarios a los que Marcelloni dota de un importante grado de libertad y la autonomía. Oszlak¹²⁵ afirma que en regímenes democráticos liberales, los funcionarios tienen un mayor grado de autonomía y hay una menor concentración del poder. En relación con esto, cuando se cumplen los primeros cien días de gobierno, el intendente presenta un balance de gestión frente a la prensa y, posteriormente, cada director realiza en forma individual la misma labor con respecto a su área de gobierno.

Muchos autores sostienen que las asociaciones civiles fueron grandes aliadas del gobierno militar, sobre todo en la legitimación de los gobiernos locales.¹²⁶ Durante los años de la dictadura, el

¹²² Entrevista realizada a Elizabeth Pedrosa, véase nota n° 101.

¹²³ Entrevista realizada a Julio Cesar Cofre, empleado de la oficina de Horacio Marcelloni, realizada por el autor en Coronel Vidal, el 02/09/2023.

¹²⁴ Véase figura N°2

¹²⁵ Oszlak, ob. cit.

¹²⁶ Véase Canelo, Paula, “La importancia del nivel municipal...”, ob. cit. y Zapata, Mariángeles, “Gobierno municipal y políticas de legitimación a nivel local ante el agotamiento del "Proceso" (1980-1982). El caso del municipio de Junín”, trabajo presentado en las VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata,

gobierno militar busca ampliar las bases de sustentación y de generación de consensos a partir de los municipios, no sólo a través de los cuadros del gobierno, sino obteniendo el apoyo de las instituciones vecinales, las fomentistas, las culturales y las deportivas a nivel local.¹²⁷ En relación con esto, Canelo expresa que:

El municipio fue el espacio que la dictadura argentina reservó para el ejercicio de una “ciudadanía municipal”, apolítica y local, basada en la “convivencia solidaria” entre vecinos y orientada a la resolución de problemas cotidianos. La misma debía estar organizada en asociaciones pequeñas, vecinales, de fomento y otras “entidades intermedias” que debían reemplazar a los conflictivos y masivos partidos políticos y organizaciones sindicales.¹²⁸

Las asociaciones vecinales de Mar Chiquita juegan un papel central durante estos años. En primer lugar, como se vio en el primer apartado, Hegoburu tiene participación en diversas instituciones locales. Marcelloni recuerda que, durante el golpe, los intendentes se respaldan en la Sociedad Rural y en diversas asociaciones, que funcionan como sus consejeros. Otro aspecto importante es el hecho de que algunos funcionarios participan de forma activa en alguna de estas asociaciones, como es el caso del delegado de la localidad de Mar Chiquita y de Mar de Cobo, Miguel Fernández.

Otro aspecto a destacar es el gran número de instituciones que se crean durante estos años. En septiembre de 1978 se constituye la primera Comisión de la Biblioteca Pública de General Pirán. Al año siguiente, surge la Comisión de la Fiesta del Potrillo de Coronel Vidal. En 1980 se funda el Club Social y Deportivo Santa Clara del Mar, y ese mismo año se inaugura la Biblioteca Hans Sailer. Por fin, en 1982, se crea el cuerpo de bomberos voluntarios en Santa Clara del Mar.

La creación de estas instituciones, sumado al apoyo que reciben las ya creadas, evidencian cómo el gobierno municipal opta por una política de apoyo y sustento de las sociedades intermedias. Por su parte, el retorno a la democracia no significa el fin de las relaciones entre los municipios y las organizaciones de instituciones de la sociedad civil. Como sostiene Cravacuore:

La transición transformó la forma de participación, orientándose a la obtención de mejoras concretas, posibles, pequeñas y cercanas en la vida cotidiana. Fue entonces cuando la acción política se redefinió en una intervención social que se desarrollaba en los asentamientos, los centros

2010. Disponible en línea: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5156/ev.5156.pdf. Fecha de consulta: 01/10/2023.

¹²⁷ Lvovich Daniel, “Sistema político y actitudes sociales en la legitimación de la dictadura militar argentina (1976-1983)”, en Ayer. Revista de Historia Contemporánea, núm. 75, 2009. Disponible en línea: https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/75-8_Ayer75_OfensivaCulturalNorteamericanaGuerraFria_Ni%C3%B1o.pdf Fecha de consulta 01/10/2023.

¹²⁸ Canelo, Paula, “La importancia del nivel municipal...”, ob. cit., p.433.

vecinales, las comisiones de fomento, las cooperativas de vivienda y otras formas novedosas de organización social.¹²⁹

Además:

El surgimiento, desde los últimos tiempos de la dictadura militar, de emergentes movimientos sociales urbanos que centran sus demandas en temas puntuales y concretos que tenían como interlocutor privilegiado al municipio.¹³⁰

En este sentido, en Mar Chiquita se observa una continuidad y hasta una ampliación de los vínculos con las asociaciones civiles.

Otro aspecto desde el cual evaluar la gestión de gobierno es el de la rendición de cuentas. Este término ha ganado terreno en las últimas décadas, sobre todo a partir de la llamada tercera ola de democratización.¹³¹ Peruzzotti sostiene que:

La receptividad y responsabilidad que deben tener los agentes públicos. Implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta.¹³²

Por su parte, O'Donnell distingue entre rendición de cuentas vertical y horizontal; la primera se refiere a las relaciones de poder entre el Estado y sus ciudadanos, en tanto que la horizontal implica los procesos de supervisión institucional, de frenos y contrapesos dentro del Estado.¹³³

A priori, podemos afirmar que no cabe exigir rendición de cuentas bajo la gestión de Hegoburu. No, por lo menos, en el sentido en que se trabaja este término. No obstante, sí podemos identificar mecanismos de responsabilidad jerárquica a los que Hegoburu, como posiblemente otros intendentes de la dictadura, tienen que someterse. En particular, estos funcionarios deben responder ante la Oficina

¹²⁹ Cravacuore, Daniel y Alejandro Villar, ob. cit., p.135.

¹³⁰ *Ibid*, p. 136.

¹³¹ Olvera, Alberto y Ernesto Isunza, "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía", en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, INDESOL, COMECOS, 2004.

¹³² Peruzzotti, Enrique, "Marco conceptual de la rendición de cuentas", ponencia presentada en *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, Auditoría General de la Nación (Argentina), 2010, p. 3. Disponible en línea: https://www.cfj.gov.ar/src/img_up/17062021.3.pdf. Consultado el 02/10/2023.

¹³³ Véase O'Donnell, Guillermo, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva Sociedad*, núm. 152, 1997.

de Asuntos Municipales de la Provincia y, en definitiva, ajustarse a la Ley Orgánica de las Municipalidades y a sus eventuales modificaciones.

En contraste, el contexto democrático si exige una permanente rendición de cuentas, en particular entre el gobernante y la ciudadanía. Periódicamente, la gestión de un gobernante y de un partido de gobierno es avalada o rechazada en las urnas, mediante el voto popular. En este rubro, Marcelloni obtiene su reelección en 1987. La prensa también es informalmente un mecanismo de control de la gestión. En particular, en el caso de Mar Chiquita, el periódico *Prensa Local* (editado a partir de marzo de 1983), además de un órgano de información para la ciudadanía, es el canal de debate, opinión y contrapunto entre oficialistas y opositores. En todas las ediciones se publica la agenda del intendente y también durante todo 1984 pueden observarse distintas licitaciones o la publicación de nuevas ordenanzas y hasta un balance de cuentas del municipio.¹³⁴ Por último, las relaciones con el Concejo Deliberante son fundamentalmente cooperativas, dado que el intendente comparece en forma personal cuando su presencia es requerida por ese órgano o envía notas en otras ocasiones.¹³⁵

Como conclusión, el proceso de transición en el municipio de Mar Chiquita supuso ciertos cambios y continuidades en el desarrollo institucional del municipio. Los cambios se advierten en la forma de gobernar, en la rendición de cuentas y la aplicación de la ley orgánica de las municipalidades. Las continuidades se observan en la relación con las organizaciones de la sociedad civil y la cercanía de los gobernantes con los vecinos. Para comprender estos procesos es central centrarnos en dos actores fundamentales del nivel local, el comisionado Norberto Hegoburu, y el intendente Horacio Marcelloni. El retorno a la democracia, fue un punto de partida para el municipio de Mar Chiquita en un doble sentido. Por un lado, supuso la aplicación plena de la norma legal que rige a los municipios. Y por el otro, el comienzo del crecimiento demográfico e institucional en la zona costera, que actualmente es la zona más poblada del municipio.

¹³⁴ Véase figura n° 3.

¹³⁵ Véanse figuras n°4 y 5.

Reflexiones finales

Los estudios sobre transición se construyen sobre una definición ambigua y discutida, aún en la actualidad. A partir de la obra *Transiciones desde un gobierno autoritario* surge una definición sobre este concepto que posteriormente es elevada a la categoría de definición canónica: por transición debe entenderse todo intervalo temporal que media entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema pluralista.¹³⁶ Por otra parte, desde hace dos décadas, el análisis subnacional concita un interés cada vez mayor dentro de la ciencia política. ¿Por qué el análisis subnacional es importante? ¿Qué nos muestra? La escala subnacional permite visualizar a actores y grupos sociales que no aparecen en los análisis nacionales clásicos; y en el caso de los municipios, una de las unidades de análisis posibles, la historia argentina muestra una dinámica problemática, atravesada por una infinidad de contrapuntos, tensiones y discusiones. De hecho, la ciudad o la villa, centro de gravitación política durante la etapa virreinal, comienza luego con la independencia a perder protagonismo en favor de una unidad política nueva que es la provincia, al punto que la primera queda sumida y opacada por la segunda.

A partir de nuestro interés por los transición a la democracia en Argentina y orientados por la definición marco que acabamos de mencionar, nos dirigimos a estudiar cómo este proceso se sustancia en una unidad territorial subnacional; en nuestro caso, el Partido de Mar Chiquita, ubicado en la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires. Con el fin de rescatar los rasgos principales de este ciclo, nos centramos en el período 1981-1984; que, si bien es acotado, nos permite identificar un fenómeno que atraviesa la dinámica política durante esos años, en particular, en esta clase de municipios, a saber: las prácticas patrimonialistas, en mayor o menor grado, de acuerdo con el tipo de régimen en el que se inscribe. Es decir, de todas las facetas posibles que habilita el estudio de las transiciones políticas, en este trabajo optamos por remitir nuestro análisis al estilo de gestión de gobierno. Desde esa perspectiva, sostenemos en este tesis que en el marco de gobiernos autoritarios, en municipios de dimensiones reducidas en términos de población (como es el caso de Mar Chiquita) los ejecutivos municipales tienden a funcionar con una fuerte dosis de discrecionalidad, personalismo e, incluso, patrimonialismo, antes que pautados por un esquema de corte más burocrático. Por contraste, la introducción de las reglas de juego de la democracia, tiende a disminuir aunque no a eliminar tales aspectos. **La evidencia recolectada para este trabajo nos conduce a reafirmar nuestra hipótesis.**

En efecto, en el caso del partido de Mar Chiquita, durante el gobierno del último intendente nombrado por el gobierno militar Norberto Hegoburu (1981-1983) se puede identificar como una

¹³⁶ O'Donnell, Schmitter y Whithead, ob. cit.

gestión de gobierno de características cercanas al patrimonialismo: la estructura de poder adopta una forma radial, delegando en sus funcionarios de confianza un cierto nivel de independencia en sus decisiones. Por otro lado, Hegoburu decide en forma personal cuestiones vinculadas al desplazamiento o designación de empleados del municipio. También es Hegoburu quien asume la tarea de reunirse con funcionarios provinciales o nacionales, no delegando esta tarea en otros funcionarios. Cualquier logro o concesión que obtiene el intendente de los funcionarios superiores, se presenta como un “arrebato” de ventajas para el municipio que, en principio, no estaban contempladas en los planes del gobierno provincial. Esta clase de prácticas comienza a disminuir con el retorno de la democracia, donde el intendente electo por el voto popular, Horacio Marcelloni, parece ajustarse a pautas más formales de ejercicio del gobierno: la estructura de poder deja de ser radial para transformarse en horizontal. Los integrantes de su gabinete, que la prensa local define como joven y profesional, se manejan con una autonomía mayor a las vez que son responsables directos del funcionamiento del área que tienen a su cargo. En el caso de la designación de empleados, el nuevo intendente se encuentra fuertemente condicionado por el sindicato de agentes municipales del Partido. Una antigua sindicalista expresa que “se la hicimos difícil (a Marcelloni), quiso meter a algunos suyos, pero no lo dejamos”.¹³⁷

En lo que concierne al reglamento normativo, no hay grandes transformaciones entre ambos periodos. Sin embargo, con el retorno a la democracia, la Ley Orgánica de Municipios se aplica en forma plena. De acuerdo con el testimonio de un antiguo integrante de ese gobierno municipal, esta circunstancia significa un desafío y un aprendizaje, ya que con el retorno a la democracia las ayudas materiales desde la provincia (principalmente financieras) se reducen en forma notoria.

Diversos autores, como Canelo¹³⁸ y Zapata¹³⁹, defienden la idea de que las organizaciones de la sociedad civil son vitales para los gobiernos locales durante la dictadura militar. En Mar Chiquita, efectivamente, estas organizaciones desempeñan un papel central: la Sociedad Rural, por ejemplo, aporta a las autoridades militares la terna de 3 candidatos para comisionados, de los cuales dos logran ejercer. Las sociedades de fomento brindan funcionarios al gobierno, como es el caso del delegado de la localidad de Mar Chiquita, y Norberto Hegoburu aprovechó al máximo esta clase de vínculos. La vuelta a la democracia no significa el fin en estas relaciones, sino una continuidad. Diversos funcionarios del nuevo gobierno pertenecen a éstas. Y si bien se crean nuevas organizaciones civiles, que son un canal de consulta y de comunicación para el gobierno, ya no constituyen una herramienta para legitimarlo.

¹³⁷ Entrevista a Regina Rodríguez Cruces, véase nota n° 81.

¹³⁸ Canelo, “La importancia del nivel municipal...”, ob. cit.

¹³⁹ Zapata, ob. cit.

En el caso de la rendición de cuentas, podemos comprobar un cambio significativo entre un gobierno y otro. El gobierno democrático, en función de separarse de las prácticas previas, donde la administración funciona de manera menos transparente y la rendición de cuentas es sólo vertical, busca distintas maneras de rendir cuentas a la sociedad. Principalmente, lo hace a través de la prensa, donde el diario *Prensa Local* funciona como un canal informativo a la ciudadanía; también acude en forma reiterada al Concejo Deliberante, presentando balances de gestión.

Para concluir, permítasenos remarcar dos ideas que pueden extraerse del mismo. En primer lugar, si bien tenemos presente, como se marca en el segundo capítulo, que un solo caso de estudio no nos permite desarrollar una teoría general, sí creemos que es un punto de partida idóneo para repensar ciertos fenómenos, como el de la transición o el de los gobiernos subnacionales, desde otra óptica todavía poco explorada en la literatura politológica reciente. Queda para un futuro próximo, la tarea de indagar en otros casos de gobiernos locales durante el mismo período, que nos permitan comparar las distintas experiencias y, eventualmente, corroborar, modificar o desechar nuestra hipótesis.

En segundo término, un trabajo como el que aquí presentamos nos invita a repensar qué papel desempeñan los intendentes municipales durante la transición y, sobre todo, la consolidación democrática. En el 40° aniversario de la recuperación de la democracia en Argentina, plantearnos este interrogante nos conduce también a reivindicar el rol que juegan los municipios en la democracia y en su consolidación.

Figura 1.

Foto: El intendente municipal viajó a La Plata



Figura 2.

Foto: Un gabinete joven en el nuevo gobierno



Figura 4.

Marcelloni asiste al concejo Deliberante

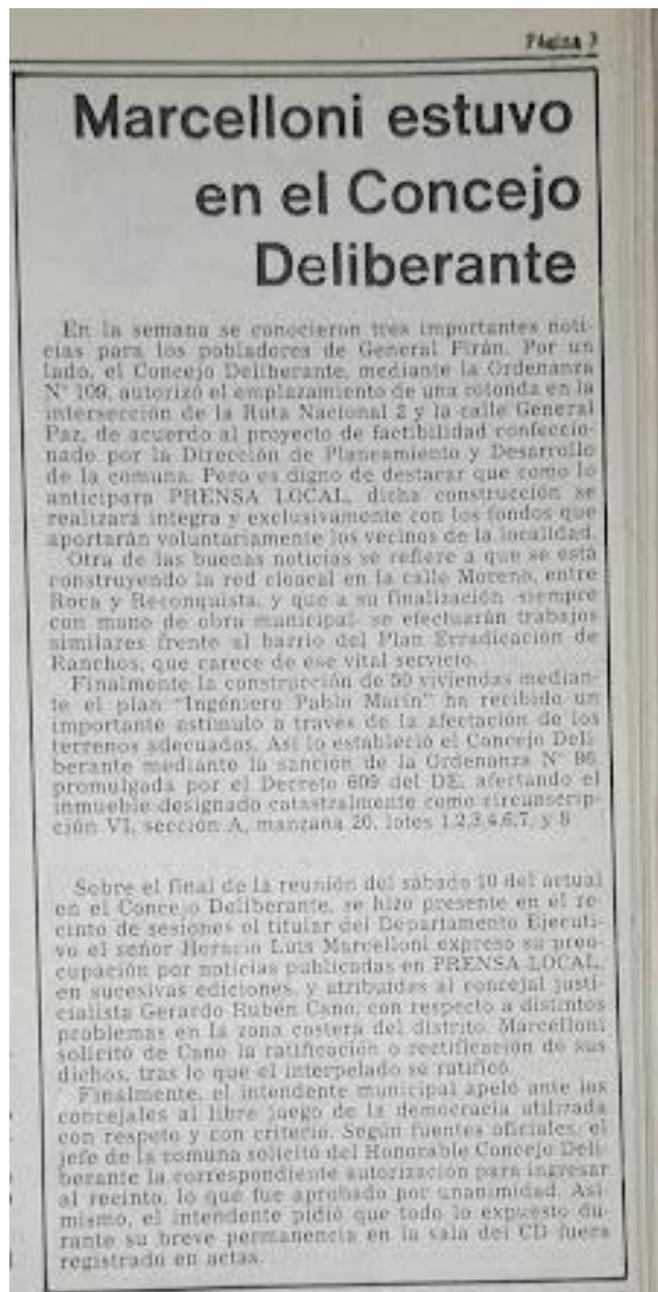
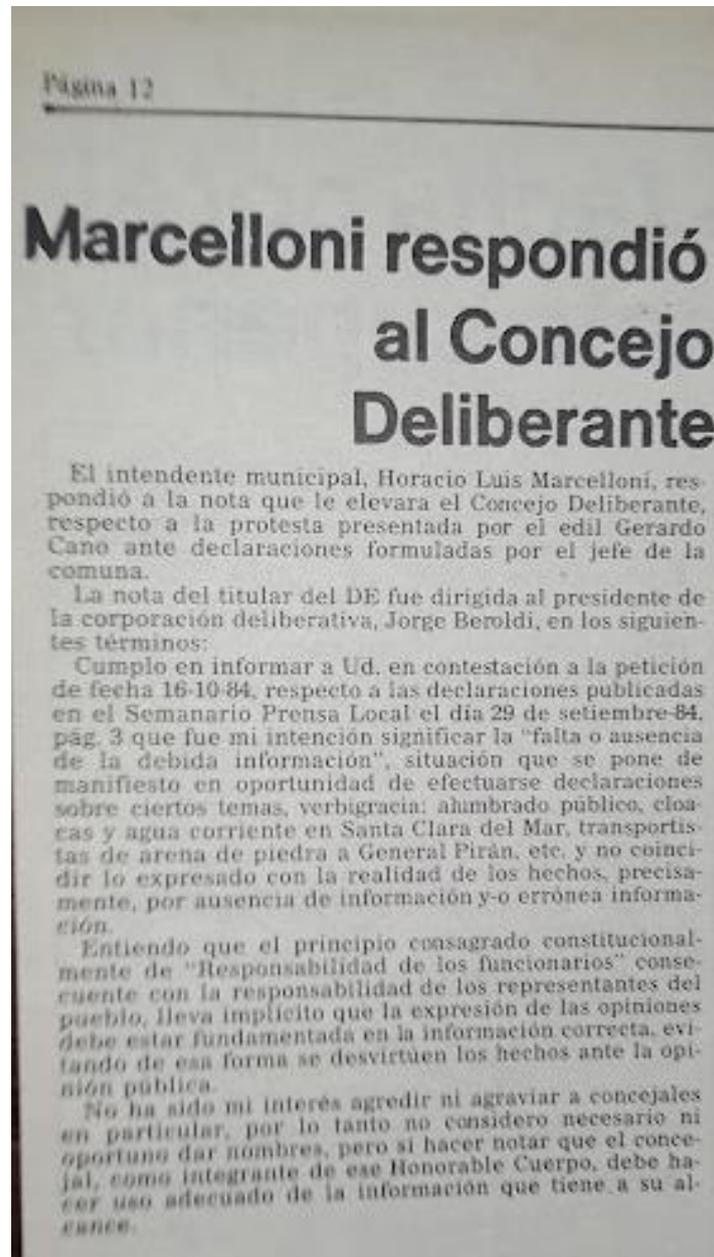


Figura 5.

Marcelloni responde al Concejo Deliberante



Bibliografía

Aguilera de Prat, Cesáreo, “Las transiciones políticas”, en Miquel Caminal Badía (ed.), *Manual de Ciencias Políticas*, Madrid, Tecnos, 2005.

Alvarez Vallejos, Rolando, “La reforma municipal en la transición: ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?”, s/d. Disponible en línea: https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/chile_alvarezvallejo.pdf. Fecha de consulta: 30/09/2023.

Calvo, Ernesto y Ricardo A. Gutiérrez, “Introducción. Treinta años de democracia: transiciones y transformaciones”, en *Revista SAAP*, vol. 7, núm. 2, 2013.

Canelo, Paula, “Consideraciones sobre la subordinación de las fuerzas armadas argentinas durante los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

Canelo, Paula, “La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina. Un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983)”, en *Historia*, vol. 2, núm. 48, 2015.

Cifre Puig, Agustín Túpac, “Un análisis de la situación jurídica de los municipios bonaerenses: un debate saldado a favor de la autonomía y un reconocimiento que no llega”, en *Ab- Revista de Abogacía*, núm. 3, 2018. Disponible en línea: <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/article/view/229>. Fecha de consulta: 02/10/2023.

Cravacuore, Daniel y Alejandro Villar, “El municipio argentino: de la administración al gobierno local”, en Mario E. Lozano y Jorge Flores (coord.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea Reflexiones sobre tres décadas*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2014.

Dahl, Robert A., *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.

Ferrari, Marcela y Mónica Gordilo, *La reconstrucción democrática en clave provincial*, Rosario, Prohistoria, 2015.

Frederic, Sabina y Germán Soprano (comp.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

Germinario, Carolina, *Prácticas políticas disidentes en una coyuntura de crisis: el Levantamiento de los Libres del Sur (Dolores y Monsalvo, 1838-1841)*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 2020. Disponible en línea: <http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/bitstream/handle/123456789/908/Tesina%20Lic.%20Historia%20-%20Germinario.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: 27/09/2023.

Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder, “El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada”, en *Revista de Ciencia Política*, 2021.

Gómez. Fernández, Ana Belén, “La transición en la esfera municipal. Gobierno local y democracia. El caso giennense 1975-1983”, en *Historia Actual Online*, núm. 45, 2018. Disponible en línea: <https://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/hao/article/view/1408>. Fecha de consulta: 02/10/2023.

Gorla, Carlos María, *Evolución histórica del régimen municipal argentino*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, 2007.

Huntington, Samuel, *El soldado y el estado: teoría y política de las relaciones cívico militares*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

Iturburu, Mónica, “Los municipios”, en Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012.

Jolíás, Lucas y Augusto, M. Reina, “Democracia, patrimonialismo y reelecciones en Argentina: en busca de conceptos”, en *Revista de ciencias sociales*, núm. 19, 2011. Disponible en línea: https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1518/10_RCS-19_miscelaneas2.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Fecha de consulta: 02/10/2023.

Kaufman, Robert R., “Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

Lesgart, Cecilia, “Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ochenta”, en *Estudios Sociales*, núm. 22-23, 2002.

Levene, Ricardo, *Historia de la provincia de Buenos Aires y la formación de sus pueblos*, La Plata, Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, t. 2, 1941.

Linz, Juan José, “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, 1990.

López, Ernesto, *Ni la ceniza ni la gloria: Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

Lowenthal. Abraham, “Prólogo”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

Lvovich, Daniel, “Sistema político y actitudes sociales en la legitimación de la dictadura militar argentina (1976-1983)”, en Ayer. *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 75, 2009. Disponible en línea: https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/75-8_Ayer75_OfensivaCulturalNorteamericanaGuerraFria_Ni%C3%B1o.pdf Fecha de consulta 01/10/2023.

Mazzei, Daniel, “Reflexiones sobre la transición democrática argentina”, en *Revista PolHis*, año 4, núm. 7, 2011.

Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Nicolao, Julieta y otros, *Historia del Partido de Mar Chiquita*, Primera parte, Tandil, Grafikart, 2017.

Nun, José y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1987.

O’ Donnell, Guillermo, “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 56, 1989.

O’ Donnell, Guillermo, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*, núm. 152, 1997.

O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

Olvera, Alberto y Ernesto Isunza, “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, INDESOL, COMECSO, 2004.

Ortiz de Rozas, Victoria, “Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas”, en *Cuadernos FHyCS- UNJu*, núm. 50, 2016.

Oszlak, Oscar, “Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, en Mariana Chudnovsky, *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, sin lugar, Corporación Andina de Fomento, 2015 (edición original, 1980).

Passalacqua, Eduardo, “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y autarquía”, en Gómez A. y N. Losa (comps.), *El municipio argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires,

Peruzzotti, Enrique, “Marco conceptual de la rendición de cuentas”, ponencia presentada en *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, Auditoría General de la Nación (Argentina), 2010, p. 3. Disponible en línea: https://www.cfj.gov.ar/src/img_up/17062021.3.pdf. Consultado el 02/10/2023.

Ponisio, Mariana A., “La depuración de empleados públicos durante la última dictadura argentina (1976-1983). El caso de la Municipalidad de Rosario”, disponible en línea: <https://iberoame.usal.es/wp-content/uploads/2017/09/ponisio.pdf>. Fecha de consulta: 27/09/2023.

Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

Przeworski, Adam, “Capitalismo, democracia y ciencia”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 12, núm. 1, 2011.

Reano, Ariana, y Martina Garategaray, “La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas”, en *Izquierdas*, núm. 49, 2020.

Rodríguez, Laura Graciela, “Descentralización municipal, intendentes y "fuerzas vivas" durante el Proceso (1976- 1983), en *Cuestiones de Sociología*, núm. 5-6, 2009.

Stepan, Alfred, “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

Suarez Cao, Julieta y Margarita Batlle, “El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, 2017.

Ternavasio, Marcela, *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991, p. 3. Disponible en línea: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>. Fecha de consulta: 27/09/2023.

Toppi, Hernán Pablo, “Guillermo O’ Donnell y su aporte al desarrollo de la democracia en América Latina desde la tercera ola de democratización”, en *Revista IUS*, vol. 12, núm. 42, 2018.

Whitehead, Laurence, “Aspectos internacionales de la democratización”, en O’ Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

Zabludovsky, Gina, “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina”, en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 124, 1986.

Zapata, Mariángeles, “Gobierno municipal y políticas de legitimación a nivel local ante el agotamiento del "Proceso" (1980-1982). El caso del municipio de Junín”, trabajo presentado en las VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 2010. Disponible en línea: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5156/ev.5156.pdf. Fecha de consulta: 01/10/2023.