

EL RÉGIMEN MUNICIPAL BONAERENSE DE 1891 A 1955

Por Jorge Juan Cortabarría

RESUMEN

En el período 1891-1955 el régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires entró en su madurez normativa. Al llegar la Unión Cívica Radical al poder (1918) comenzó una era de modernización de dicho ordenamiento jurídico dentro de los estrechos límites permitidos por la Constitución provincial. Al efectuarse en 1934, durante la vuelta del conservadurismo al poder, una reforma general de la Constitución bonaerense, se corrigieron sus más importantes fallas pero se mantuvo su espíritu. El peronismo no innovó mayormente en la cuestión.

PALABRAS CLAVE

Municipalidad – Constitución – Intendente – Buenos Aires - Radicalismo - Peronismo

THE MUNICIPAL REGIME OF BUENOS AIRES FROM 1891 TO 1955

By Jorge Juan Cortabarría

SUMMARY

During the period 1891-1955, the municipal regime of the Province of Buenos Aires reached its normative maturity. When the Unión Cívica Radical reached the power (1918) it began an era of juridic reorganization between the narrow limits allowed by the provincial Constitution. In 1934, when the Conservative Party returned to the power, they made a general reform in the provincial Constitution, the most important faults were rectified but not its basic spirit. The peronista party did not innovate in this question.

KEYWORDS

Municipality – Constitution– Intendant – Buenos Aires - Radicalism - Peronism

EL RÉGIMEN MUNICIPAL BONAERENSE DE 1891 A 1955

Por Jorge Juan Cortabarría*

1. ANTECEDENTES (1873-1889)

Con la Constitución de 1873 se consolidó en la Provincia de Buenos Aires el sistema del municipio-partido establecido en la primera Ley Orgánica de las Municipalidades, de 1854, y se trazaron avanzadas bases meramente programáticas (autonomía en materia de elección de sus autoridades y de competencia). Pero en su art. 228 permitió que subsistiera la Ley Orgánica mencionada, pese a su espíritu claramente distinto. Los constituyentes concebían al municipio como un ente autónomo, sin que esta condición entrañara la facultad de darse su propia carta orgánica, en lo que aún no se pensaba. Desde una perspectiva social, en congruencia con el modelo de Tocqueville, era un municipio concebido para ser manejado por las pequeñas burguesías vernáculas.

A través de la Ley Orgánica de 1876 se procuró poner en práctica –y con generosidad– el sistema ideado en el texto supremo, mas la ulterior variación de las condiciones financieras e ideológicas llevaron a suspender la aplicación de esa norma reglamentaria.

Las azarosas vicisitudes políticas posteriores, que alcanzaron su punto culminante con la revolución de 1880, retrasaron la puesta en marcha de la efectiva autonomía municipal, que solamente se logró –y no en todos los partidos– con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1886, que puso en práctica mucho de lo pensado por los convencionales constituyentes. A diferencia de la ley fundamental, la nueva norma, con más realismo, estableció grados de autonomía según la población urbana del distrito.

La ley de marzo de 1886, debida al gobernador Carlos Alfredo D'Amico, fue recibida con alborozo por los vecindarios y reanimó las respectivas políticas lugareñas. Desdichadamente, muchas veces los municipales no comprendieron la hondura de la mutación operada, y por eso dieron muestras de subordinación al Poder Ejecutivo provincial. Éste, a su vez, aprovechó la circunstancia y, en atención a las importantísimas funciones electorales que la Constitución de 1873 confería a los municipios para formar los padrones de todos los comicios populares, emprendió una política de dominación.

La reforma constitucional de 1889 dio carácter imperativo a las prescripciones del texto supremo sobre el particular. Entre las enmiendas más salientes se cuentan la de discernir a los municipios según tuviesen una población absoluta de 2.000 habitantes (si no alcanzaban esta cantidad, su autonomía era menor y quedaba casi por completo librada a la voluntad de la Legislatura) y la de fulminar con la nulidad absoluta e insanable todo acto o contrato celebrado por autoridades municipales no constituidas

* Abogado nacido en Luján, graduado en la Universidad de Morón y doctorado de la UBA. Autor de opúsculos y del libro *El Santuario de Luján 1753-1904*, editado en 1994. así como de centenares de artículos. Ha participado en varios congresos y jornadas historiográficas y publicado en revistas académicas. Integra la Junta de Historia de San Luis, la Junta de Historia Eclesiástica Argentina y el Instituto de Historia Militar Argentina.

debidamente. Con esto último se intentó combatir la viciosa práctica de hasta entonces. Otra gran novedad fue que en las disposiciones transitorias mandó que para el 1º de enero de 1891 las autoridades comunales estuviesen instaladas de acuerdo con la nueva normativa, so pena de nulidad absoluta e insanable de sus actos y contratos.

Urgidos por esta última cláusula, los legisladores sancionaron una nueva Ley Orgánica, acorde al flamante texto constitucional y extremadamente similar a la de 1886.

2. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LAS POSTRIMERÍAS DE LA ERA CONSERVADORA (1891-1917)

Al fundarse la Unión Cívica Radical (1891) el régimen comunal bonaerense se regía por la Constitución de 1889, que preservó y aun profundizó los lineamientos de su predecesora de 1873: elección popular de los municipales, división de cada Municipalidad en un Departamento Deliberativo (a cargo de un Concejo) y de otro Ejecutivo (no precisaba si era unipersonal), proporcionalidad entre la población del partido y la cantidad de municipales, autonomía financiera y administrativa (autarcia y autarquía, respectivamente) dentro del marco estipulado por la ley fundamental, etc.¹

Al parecer, durante sus primeros años de vigencia estas prescripciones, reglamentadas por medio de la Ley Orgánica de las Municipalidades promulgada por el gobernador Julio A. Costa el 28 de octubre de 1890, eran acatadas. Por desgracia, desde la revolución cívico-radical de julio de 1893 las cosas empeoraron: el alzamiento referido produjo la caída de todas las autoridades constituidas y luego la intervención federal de la Provincia, que finalizaría el 1º de mayo de 1894. Desdichadamente, la normalización institucional sólo alcanzó a las municipales, de suerte que las comunas continuaron siendo administradas por "municipalidades" compuestas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo. Advertidos de esta situación anómala, los legisladores dictaron una ley transitoria, denominada entonces "Ley Luna", por el senador mitrista que la concibió, promulgada el 24 de agosto del mismo año, por medio de la cual el gobernador era autorizado para designar a los municipales hasta la normalización de los municipios. Esta ley fue muy discutida por la oposición debido a su inconstitucionalidad y al riesgo de que el Poder Ejecutivo diseñara políticamente a las municipalidades, en cuyas manos, por mandato constitucional, colocaba la confección del registro cívico válido para todas las elecciones populares bonaerenses. La regularización de las más de 80 municipalidades fue paulatina, sancionándose después un par de leyes de prórroga de la de agosto de 1894.

Los enfrentamientos políticos continuaron y abundaron las acefalías y conflictos municipales, unas veces generados en las propias localidades y otras por el poder central, reacio a perder el control de los comicios. Así fue que surgió la premura de reglar legalmente los períodos de acefalías completas de las comunas, insuficientemente previstos en la Ley Orgánica de la materia. Mediante la ley de 9 de septiembre de 1897 (a partir de 1926 será la ley 2.627) se subsanó ese vacío jurídico. Mas como las querellas y acefalías rebosaban y la Suprema Corte provincial dejó su jurisprudencia en materia de conflictos municipales, adoptando un procedimiento muy lento, las intervenciones se prolongaron en exceso. Esta nueva

situación llevó al dictado de leyes que removieran las nuevas dificultades (de especial interés es la de 6 de octubre de 1904 –luego 2.877–, por la cual se permitió que los comisionados del Poder Ejecutivo, en caso de no poderse valer de la última ordenanza de presupuesto y cálculo de recursos, pudiesen modificarla, previo visto bueno del gobernador, y fueron confirmadas las enmiendas equivalentes ya introducidas). Por la ley de 14 de enero de 1909 (Nº 3.149) se procuró dificultar la constitución de los jurados populares encargados de juzgar políticamente a los municipales, dados los abusos cometidos últimamente.

En el interin, algunos gobernadores trataron de corregir la Constitución provincial, incluso en materia comunal (se ansiaba apartar a las municipalidades de la preparación de las elecciones y circunscribirlas a su fin específico: la atención de los servicios e intereses locales).

El doctor Bernardo de Irigoyen fue el primer gobernador que planteó expresa y formalmente la necesidad de la reforma constitucional. Logró el éxito pocos meses antes de que expirara su gestión.

Su sucesor, Marcelino Ugarte, siguió sus huellas, aunque con otro espíritu. Tras serias reyertas políticas en el interior del oficialismo, a más de la férrea crítica opositora, en 1904 fueron votados los constituyentes, mas el 18 de noviembre de ese año, la Suprema Corte bonaerense, en sentencia aprobada por una mínima mayoría de votos, anuló las elecciones de quienes reformarían la ley suprema provincial, dado que ellas fueron escrutadas a destiempo. Ugarte no bregó más por su reforma, aunque estaba íntima y plenamente convencido de que era imprescindible.

Quien lo sucedió en el “sillón de Dardo Rocha”, Ignacio D. Irigoyen, por decreto del 8 de enero de 1907, le encargó al doctor Luis V. Varela, ex diputado constituyente provincial (1870-1873) y ex juez de las Cortes federal y provincial, que estudiase cómo remediar la situación creada por la mencionada sentencia del máximo tribunal de Buenos Aires y propusiera modificaciones constitucionales. Varela aceptó el desafío. En mayo del mismo año ya estaban impresos los dos volúmenes de su célebre y valioso *Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires*. Pero tampoco se logró instalar la Convención deseada. A causa de este fracaso, los gobernadores posteriores no impulsaron oficialmente la idea, hasta que en 1926 Valentín Vergara quebró esa abstención, mas otra vez estérilmente².

La reforma legislativa operada con la ley de 31 de diciembre de 1910 (Nº 3.304) constituyó el punto culminante de un proceso alimentado por una profunda crisis de ideas políticas y jurídicas manifestada no sólo en el ámbito bonaerense.

Para combatir el caudillismo municipal, el Poder Ejecutivo provincial recibió, por vía legislativa, atribuciones inconstitucionales.

El gobernador Ignacio D. Irigoyen, hombre de Marcelino Ugarte, el poderoso líder de los Partidos Unidos, asumió la primera magistratura bonaerense imbuido de ideas progresistas en materia municipal: en su primer mensaje a la Asamblea Legislativa (1º de mayo de 1906) prometió municipalizar los servicios públicos más ligados al consumo y a la vivienda del trabajador, los que serían fiscalizados directamente por la comunidad interesada; que en lo financiero y tributario las municipalidades se rigieran

¹ Ver sobre estas normas CORTABARRÍA, J. J. (1992).

² Ver CORTABARRÍA, J. J. (1993).

por la equidad y la responsabilidad, ya que debía existir armonía entre las distintas partes del Estado y los "errores, las incurias, la falta de método y de sano positivismo" causarían más daños inmediatos a los contribuyentes, especialmente a los más pobres. Irigoyen confesó su adscripción a la corriente defensora de una autonomía amplia de las municipalidades y, en general, de la descentralización administrativa. Sostuvo que en materia municipal hacían falta reformas legislativas y hasta constitucionales y que la tarea a emprender sería vasta, por cuya razón pidió ayuda.

Un año después, pudo expresar su gozo de que, mientras al asumir el mando había 25 municipalidades acéfalas, a la fecha apenas quedaban 9 en esa situación. También le fue grato informar a los legisladores que las rentas municipales habían crecido un 13,5 % en 1906 respecto del año precedente, en que alcanzaron los \$ 8.162.839,92³.

La crisis política que llegó a su cenit cuando el presidente de la República, José Figueroa Alcorta, clausuró las sesiones extraordinarias del Congreso e impidió la entrada de los legisladores a su edificio (25 de enero de 1908), debilitó en extremo la posición del entonces senador nacional Marcelino Ugarte, jefe de una numerosa bancada en la Cámara de Diputados de la Nación. Ugarte renunció a su banca y se retiró por algunos años a la vida privada. El gobernador Irigoyen, en tanto, sufrió el peligro de una intervención federal y acabó sometiéndose al Poder Ejecutivo nacional⁴.

A Irigoyen le sucedió el veterano coronel José Inocencio Arias. A efectos de paliar o acabar con la aguda crisis municipal de la Provincia, por decreto del 20 de agosto de 1910 Arias le encargó al jurista entrerriano Juan Ángel Martínez que estudiase la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1890, las leyes que las modificaron y las sentencias de la Suprema Corte de la Provincia a fin de que, luego de ello, proponga las enmiendas que creyera convenientes, expresando los motivos de cada una de sus propuestas, sin desmedro de otras instrucciones que le diere el Ministerio de Gobierno. En sus considerandos, el gobernador decía que la experiencia había evidenciado que la organización municipal de por entonces no respondía, en general, a los "grandes propósitos de la Constitución ni a los justos anhelos de la opinión pública"⁵.

El trabajo que le encargó el gobernador Arias se publicó en 1910, con el título *Nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Fundamentos constitucionales del proyecto de reformas*, de 84 páginas.

En su escueto prefacio expuso que el objeto de su trabajo era un anhelo de toda la Provincia, donde crearía "un ambiente nuevo" que removería importantes escollos que retrasaban su prosperidad. Censuró la opinión según la cual la Ley Orgánica de 1890 constituía "un modelo de organización democrática, una escuela de civismo, un foco de luz vivificante y misterioso, destinado a irradiar la vida por todas las arterias del cuerpo político", que era un craso y vulgar error. Es más: calificó a esa norma jurídica de "monstruosa y asimétrica", y dijo que convirtió a "cada centro de población en un semillero de escándalos". Ese desbarajuste constante ensombrecía todos los aspectos de la vida bonaerense y ponía en

³ Mensaje del gobernador Irigoyen, *Senadores*, año 1907, p. 12.

⁴ ARCE, J. (1959), 237-255.

⁵ *Registro Oficial*, año 1910.

peligro la integridad misma del Estado. Recordó que como diputado nacional reprobó los proyectos presentados en el Congreso con miras a dividir la Provincia. Con arreglo al jurista entrerriano, para remediar tal estado de cosas era forzoso homogeneizar la vida y las instituciones provinciales ajustando los resortes de su organización que han aflojado las luchas de intereses de círculos, y los localismos sin rumbo y sin bandera, cuya filiación histórica es de disolución y retroceso.

Confesó que con ese espíritu emprendió su obra *de lege ferenda*, resultado de "convicciones honestas y de [una] meditación tranquila y concentrada". Pidió a quienes tuvieran voz y voto en el debate parlamentario del anteproyecto que lo estudiaran sin prejuicios, teniendo en mira el bien común y asumiendo sus responsabilidades ante el presente y el porvenir⁶.

Juzgaba absurdo y anticonstitucional que cada Municipalidad pudiese crear, suprimir y aumentar impuestos, prerrogativas que consideró perjudiciales para la Provincia, por cuanto generaba una "anarquía" financiera. Sólo el Poder Legislativo debería orientar económicamente al Estado, sentenció⁷.

El trabajo de Martínez difería sustancial y formalmente de la Ley Orgánica de 1890. En general, trató de menoscabar lo más posible el régimen municipal, llegando a atropellar la letra y el espíritu de la descentralista Constitución de 1889, principalmente con el par de reformas sustantivas señaladas. Claro que, a los ojos del autor, no se vulneraba la ley suprema bonaerense, cosa que pretendió demostrar falazmente. El criticado reglamentarismo de la ley máxima de la Provincia no bastó para impedir que fuera transgredida.

El gabinete provincial debatió el anteproyecto de Juan A. Martínez, y concluyó que su adopción entrañaría un avance desmesurado del Gobierno provincial sobre las municipalidades, muy probablemente anticonstitucional. Pese a ello, como el gobernador Arias estaba resuelto a poner orden en el menor plazo posible, fue elaborado un proyecto de ley destinado a modificar la Ley Orgánica parcial pero significativamente, tendiendo a una centralización.

Afortunadamente, este clima agobiante cesó desde que se pusieron en práctica los relevantes proyectos de reforma electoral del presidente Roque Sáenz Peña, resultado, a su vez, de un nuevo marco de ideas que reivindicaba lo español, lo tradicional y lo nativo. Fue así que en septiembre de 1912, siete meses después de la sanción de la célebre ley nacional 8.871, fue derogada la ley bonaerense de 31 de diciembre de 1910, restableciéndose al régimen precedente (la ley derogatoria será posteriormente la N° 3.436). Ahora se exaltaba la autonomía municipal. El decaimiento de la originalidad conservadora era manifiesta desde la derogación de la polémica ley de 1910.

El fracaso del general Arias y las sucesivas muertes o mandatos muy breves de sus sucesores, las grandes modificaciones jurídico-electorales y el deterioro de las finanzas públicas y de la economía en general, más aún desde el estallido de la Primera Guerra Mundial (agosto de 1914), contribuyeron a esa decadencia.

⁶ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1910), 3-5. Ver CORTABARRÍA, J. J. (2002)

⁷ *Ibidem*, pp. 29-30.

El socialismo y el radicalismo en ascenso, ¿traerían nuevas ideas y prácticas a la vida municipal bonaerense una vez que las instituciones locales fuesen restauradas?⁸.

3. EL RÉGIMEN MUNICIPAL DURANTE EL APOGEO RADICAL (1918-1930)

La intervención federal de la Provincia de Buenos Aires, decretada por el presidente Hipólito Yrigoyen el 25 de abril de 1917, trajo consigo muchos cambios de gran importancia. De emplearse la terminología de José Luis Romero, se podría afirmar que en aquella la línea del *liberalismo conservador* daba lugar a la de la *democracia popular*. Con todo, el cambio fue importante, pero no completo, pues entre los radicales figuraban no pocos componentes de la oligarquía terrateniente tradicional⁹.

Además de importar el advenimiento al poder del radicalismo yrigoyenista, la asunción del gobernador José Camilo Crotto (1º de mayo de 1918) causó una vasta renovación de dirigentes en el principal partido político derrotado, el Conservador: Ugarte se retiró definitivamente de la política y aparecieron nuevos hombres en representación de aquél en ambas Cámaras legislativas.

De estas renovaciones surgieron remozadas iniciativas reformistas, acotadas por el reglamentarismo constitucional y por una morigeración de las críticas a la ley suprema dictada tres decenios antes.

Cuando Crotto asumió el Poder Ejecutivo, había, por diversas causas, 30 municipios acéfalos¹⁰.

Primero, a propuesta del Poder Ejecutivo, se intentó regularizar el municipio de La Plata, de tan accidentada trayectoria institucional. Ulteriormente se actualizó la representación comunal, pues el más flamante censo, el del 1º de junio de 1914, reflejaba cambios sustanciales en la demografía bonaerense¹¹.

Legisladores radicales, conservadores y socialistas proyectaron variaciones parciales unas veces, integrales otras, que casi en ningún caso recibieron la sanción de las Cámaras.

La principal propuesta presentada durante el ciclo dominado por el radicalismo fue la que alteró el sistema de designación del intendente municipal y solucionó la cuestión de la representación de las secciones de Justicia de Paz, aprobada en julio de 1926 (ley 3.858). Tras esta modificación democratizadora y pionera a nivel nacional, la originalidad o creatividad decayó por varios años, hasta que en 1933, ya en una nueva era política, otra vez dirigida por los conservadores, el socialismo tomó la delantera, mas contadas veces pudo imponer sus ideas renovadoras.

Al promediar la tercera década del siglo, el gobernador Cantilo insinuó tímidamente que convenía una reforma constitucional, mientras que su sucesor inmediato, Valentín Vergara, la defendió sin rodeos. Pero será sólo en 1934 –durante la primacía conservadora, y con la lamentable abstención del principal

⁸ Los primeros legisladores socialistas en la Provincia de Buenos Aires datan de 1914 y fueron Adolfo Dickmann y Jacinto Oddone (ODDONE 1994, 97).

⁹ ROMERO, J. L. (1990), 218-219, y ROMERO, J. L. 1987, 100; GALLO, E. Y SIGAL, S. (1965), 124 y ss.

¹⁰ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1919), 39.

¹¹ Desde 1890 la población absoluta de la Provincia había crecido un 171,06 % y a una tasa anual media de 38,4 %, y la de los 19 partidos que rodean a la Capital Federal creció aún más, pues de reunir el 16,3 % del total en 1890, pasó al 22,2 % de 24 años más tarde, y la población urbana representaba en 1914 el 55,3 % (1.143.099 habitantes; en 1881

partido popular– que se instaló una Convención Constituyente, que dictó el estatuto supremo aún vigente, modificado en 1994.

En virtud de la ley de 7 de septiembre de 1926, se procedió a numerar las leyes de la Provincia de Buenos Aires, siguiéndose la compilación legislativa de Federico Ketzelman y Rodolfo F. de Souza.

Con posterioridad, el 2 de noviembre del mismo año, el gobernador Vergara promulgó una ley que modificaba el art. 28 de la ley de 29 de julio de 1926 (Nº 3.858) y el 5º de la de 28 de octubre de 1890 (Nº 2.383). En el primero se agregó un párrafo para que en el departamento judicial de la capital el escrutinio se verificara en el recinto del Senado y en los demás en las dependencias judiciales o en la Casa Municipal, según lo dispusiese la Junta respectiva. En el segundo se modificó su redacción, y se permitió que el presidente y los vicepresidentes de cada Concejo fueran elegidos a simple pluralidad de sufragios de los presentes que formen quórum (antes hacía falta el voto de la mayoría absoluta) y, en caso de empate, se proclamase electo al candidato de la lista más votada en los comicios que lo llevaron al cuerpo. Pero si los candidatos empatados perteneciesen a la misma lista, se designaría por sorteo.

La ley 3.932, promulgada el 30 de septiembre de 1927, estableció la incompatibilidad entre los cargos de municipal, consejero escolar y legislador. Fue la última que sobre temas municipales se dictó durante el período en que prevalecía el radicalismo.

4. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA ÚLTIMA ERA CONSERVADORA (1930-1943)

El gobierno *de facto* instaurado en septiembre de 1930 no modificó el régimen municipal bonaerense: se circunscribió a declarar caducas a las municipalidades elegidas popularmente, a las cuales suplantó con comisionados.

En lo que atañe al régimen comunal, el gobierno *de iure* puesto en marcha el 18 de febrero de 1932, de abrumadora mayoría conservadora o demócrata nacional, dictó únicamente dos leyes al respecto, las 4.115 y 4.183: por la primera abrogó la ley 3.932 (que había tornado incompatibles los cargos legislativos con los municipales) y por medio de la segunda reemplazó la vieja ley de 28 de octubre de 1890, Orgánica de las Municipalidades, y las que la modificaron y seguían vigentes.

En su primer mensaje ante la Asamblea Legislativa al asumir el mando (18 de febrero de 1932), el gobernador Federico Martínez de Hoz confesó sus mayores preocupaciones (entre las cuales se contaba el régimen municipal), recordó intentos reformistas en el terreno constitucional (omitió el de Vergara) y sostuvo la conveniencia de que las funciones “políticas” de los municipios no prevalecieran sobre las administrativas, dado que –a su juicio– “los gobiernos comunales deben ser ante todo y sobre todo una prolongación de los gobiernos buenos y simples de familia en el más amplio y noble significado de la expresión”. Como se colige, el mandatario compartía la doctrina municipalista tradicional y preponderante por esa época. Al tratar sobre la reforma constitucional bonaerense, defendió la disminución del número

la misma era de 112.334, el 22,1 % del total siguiendo el método censal adoptado desde 1895 y respecto de la misma superficie).

de elecciones (que a veces eran cuatro en sólo un año) mediante la unificación de éstas, además de fijarlas en una oportunidad que no perturbara el trabajo como ocurría –según él– por esa época¹².

También exteriorizó su enfoque municipalista tradicional en uno de los considerandos del decreto 87/33, en el caso de Moreno, donde dijo que “las comunas son a la Provincia lo que las Provincias son a la Nación en cuanto a independencia se refiere”¹³.

Al inaugurar el LXXIX período de sesiones de la Legislatura (4 de mayo de 1933), Martínez de Hoz insistió en que era preciso modificar la Constitución por las razones que expresara al asumir el poder. Pero esta vez agregó una causa más, que afectaba la esencia del régimen municipal bonaerense: la necesidad de “deslindar en lo que sea posible, el municipio urbano del partido rural”. Esto suponía tácitamente la adopción de alguna de las ideas de Luis V. Varela, tocándose la llamada “base territorial” del municipio¹⁴.

En la misma ocasión, el gobernador hizo saber que estaban intervenidos apenas 3 de los 110 partidos en que aún estaba dividida la Provincia (Exaltación de la Cruz, Moreno y General Alvear, aunque se debe recordar que la UCR se abstenía y que el Partido Socialista podía usufructuar poco ese estado de cosas, por lo cual el Partido Demócrata Nacional había obtenido cómodas mayorías en los concejos deliberativos). En otros 5 distritos la intervención se reducía al Concejo. En cuanto al color político de los ejecutivos comunales, dijo que 97 eran demócratas nacionales, 8 radicales (sic) y 3 socialistas. Acaso esos radicales pertenecieran a la línea antipersonalista.

El 25 de octubre de 1932 un grupo de senadores conservadores presentó un proyecto tendiente a derogar la ley 3.932, que había establecido la incompatibilidad de los cargos de legislador y de municipal o consejero escolar. Los conservadores creían que esa restricción ofendía una fuerte tradición partidaria.

Declaraba expresamente la compatibilidad entre esos cargos (art. 1º); hacía lo propio en lo que atañe al intendente municipal (art. 1º) y derogaba toda ley contraria (art. 3º). Su art. 4º era de forma.

El senador informante sostuvo que la ley 3.932 nació de una imposición del caudillo Hipólito Yrigoyen, que amenazaba con una intervención nacional. Cabe recordar que cuando ese presidente intervino la Provincia, en 1917, censuró, en los considerandos del decreto respectivo, la práctica de acumular cargos legislativos y municipales.

Quedó aprobado en general unánimemente y sobre tablas en la misma sesión¹⁵. En la inmediata, al día siguiente, quedó sancionado en particular y sin reparo alguno¹⁶.

El mismo 26 de octubre entró en la Cámara de Diputados, y fue enviado sin demora a su Comisión 1ª de Legislación¹⁷. Al día siguiente ésta aconsejó aprobar el proyecto, lo cual hizo la Cámara en

¹² *Senadores*, año 1932, t. I, p. 14.

¹³ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1933), 37.

¹⁴ *Diputados*, año 1933, p. 79.

¹⁵ *Senadores*, año 1932, t. II, pp. 578-579.

¹⁶ *Ibidem*, p. 619.

¹⁷ *Diputados*, año 1932, t. II, p. 47.

dicha sesión¹⁸. El 28 fue debatido en particular, y no recibió objeción alguna¹⁹. El Poder Ejecutivo lo promulgó en seguida, convirtiéndose en la ley 4.115.

Bajo la férula de los conservadores, la Legislatura trató de llevar a cabo una modificación amplia y modernizadora de la legislación sobre las municipalidades mediante una nueva Ley Orgánica que incluyera las leyes que habían alterado a la de 1890. A tal fin, creó una Comisión Interparlamentaria de Reformas a la Ley Orgánica de las Municipalidades, integrada únicamente por conservadores²⁰.

La primera diferencia de la futura ley 4.183 con la legislación por esa época vigente aparece en la afinada sistematización de materias del nuevo estatuto. Mientras que los 127 artículos de la ley de 1890 estaban agrupados en VII capítulos, los 205 de la ley 4.183 estaban reunidos en un número de capítulos muy superior: XXVIII, índice suficiente de las grandes diferencias metodológicas entre ambas leyes y de la mayor meticulosidad de la última, aun cuando a la ley antigua se le sumaran los artículos de las leyes que la modificaron.

Encarriladas las instituciones provinciales, los senadores oficialistas Nicolás Salas Chaves, Saúl A. Obregón, Alberto J. Medús, Homero Fernández y Atilio Roncoroni presentaron, en la sesión del 28 de octubre de 1932, un proyecto de ley de necesidad de la reforma²¹. La Cámara a la cual pertenecían lo aprobó por unanimidad. El 2 de febrero de 1934 la de Diputados lo sancionó por más de las 3/5 partes de sus miembros (el mínimo exigido en el art. 216 de la Constitución era precisamente ese porcentaje en cada Cámara). El 5 de ese mes el gobernador Federico L. Martínez de Hoz, quien desde su discurso inaugural propició corregir la Constitución, lo promulgó como ley 4.209.

El previo y obligatorio plebiscito se verificó el 25 de marzo siguiente: de los 280.528 votantes, 163.743 (el 58,3 %) se inclinaron en favor de la reforma (72.479 lo hicieron en contra y 44.376 se abstuvieron). El 27 de junio la Asamblea interpretó que se debía convocar a una Convención, y el 6 de julio se sancionó la ley 4.219, que reglamentó las elecciones de quienes la integrarían y dispuso que éstas se celebraran el 19 de agosto.

Pese a que, por la abstención de la Unión Cívica Radical (que cesaría en enero de 1935), la mayoría de la opinión pública (incluso el Partido Socialista, único opositor con representación legislativa

¹⁸ *Ibidem*, pp. 95-105.

¹⁹ *Ibidem*, p. 133.

²⁰ *Senadores*, año 1932, t. II, p. 59.

²¹ Dichos diputados, al fundamentar su propuesta, dijeron sobre el régimen municipal: "En esta parte del régimen municipal entienden que sería una modificación importante y ventajosa la ampliación del término de los funcionarios municipales con el fin de darles el tiempo necesario para desenvolver su acción el Gobierno.

"Este término podría coordinarse con la duración que se le asigna a los otros poderes, de modo que el acto eleccionario se efectúe uniformemente cada cuatro años en toda la Provincia, evitando la perturbación de todo orden que trae aparejada la multiplicación de elecciones que altera el desenvolvimiento de la vida normal del pueblo y fomenta el profesionalismo político.

"En este capítulo son muchas las modificaciones que habría que introducir, de capital importancia para el desenvolvimiento de los municipios y cuya decisión dejamos librada al buen criterio de la convención" (PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1936), I, 301).

en Buenos Aires) opinaba que la reforma de la Constitución de 1889 era inoportuna (v. *La Nación y La Prensa* del 18 de marzo de 1934), igual se declaró la necesidad de ésta²².

En los comicios de diputados convencionales del 19 de agosto de ese año, de 672.149 empadronados, apenas votaron 248.778 (el 37 %), de los cuales 195.301 (el 78,5 %) sufragaron por el Partido Demócrata Nacional (conservadurismo y aliados), 37.210 por el socialismo, poco más de 3.000 por otros dos partidos de izquierda y 13.223 lo hicieron en blanco. De resultados de estos comicios, que la Asamblea Legislativa aprobó el 5 de septiembre, la Convención Constituyente se compuso de sólo un par de bloques: el demócrata nacional, de 106 integrantes, y el socialista, de 20.

De acuerdo con *El Día*, la prensa independiente interpretaba que, con tan débil interés, el electorado bonaerense evidenciaba su disconformidad con esa revisión. "Los constituyentes que surjan de estos comicios, serían pues el fruto de un escamoteo electoral y lo que ellos resuelvan al constituirse en convención, no podrá aceptarse como la expresión de la voluntad del pueblo, tal cual lo ha querido la Constitución al fijar las condiciones en que podrá ser reformada" (19, 21 y 22 de agosto de 1934).

Según al diario fundado por Mitre, esa magra participación comicial privaba a la Convención de representatividad popular (21 de agosto de 1934).

La Convención Constituyente (que presidió Juan Vilgré La Madrid) sesionó en La Plata del 27 de septiembre al 29 de noviembre del año señalado. El 23 de noviembre sancionó una Constitución, promulgada seis días después. El 22 de noviembre, cansados de no ser atendidos, los socialistas dejaron definitivamente el cuerpo (en octubre lo habían hecho provisoriamente).

El nuevo texto constitucional siguió las líneas de sus predecesores de 1873 y 1889, mitigando el reglamentarismo de ambos. En general, cabe decir que la gran mayoría de las enmiendas introducidas pulió al derecho público bonaerense, aun cuando no se incorporaran instituciones avanzadas, ya consagradas en las Constituciones de Santa Fe (1921), Córdoba (1923), San Juan (1927) y Entre Ríos (1933), pese a que el socialismo planteó interesantes enmiendas; bien que en el proyecto del gobernador radical Vergara tampoco se ofrecían alteraciones de avanzada. Ninguno de los dos bloques de la Convención procuró implantar la autonormatividad constituyente municipal (comenzada a aplicar en Missouri –Estados Unidos– en 1875), ni los sistemas estadounidenses de la Comisión y de la Comisión y el gerente (*City Manager Plan*), que aseguran la eficacia administrativa sin perjuicio de la democracia y que fueron recomendados por el memorable Congreso de Ciencias Sociales celebrado en San Miguel de

²² El diputado conservador Miguel Osorio, durante la discusión del proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional (1º de febrero de 1934) expresó elocuentemente: "¿Será posible, señor presidente, que nosotros renunciemos a nuestro derecho de declarar la necesidad de la reforma, porque influencias extrañas quieran imponernos un estatismo absoluto en materia de legislación? ¿Será posible detener la marcha ascendente del primer estado argentino, porque a un partido político se le ocurra declarar su abstención? ¿Acaso el país no se ha desenvuelto con toda brillantez y no ha realizado los mejores anhelos de su población a pesar de la actitud del partido político que durante 30 años se negó a cumplir sus deberes cívicos? ¿Habremos de esperar ahora cuando todos los órganos de opinión han reconocido la necesidad de la reforma, a que ese partido quiera incorporarse a las actividades cívicas para promover nosotros las leyes que estimemos convenientes y necesarias para el progreso de la provincia?"

Tucumán en 1916²³. Tampoco se lo propugnó en las propuestas reformistas constitucionales anteriores. Las innovaciones más sobresalientes fueron las hechas en el régimen electoral, la supresión del juicio por jurados, la autorización de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y la derogación del acuerdo del Senado para la designación de los ministros del Poder Ejecutivo.

Su 2ª Comisión, "Régimen Electoral y Municipal", fue compuesta por José Arce, Juan G. Kaiser, Nicanor Salas Chaves, Silvio L. Ruggieri, Edgardo J. Míguez, Saturnino Salcedo, Miguel Osorio (demócratas nacionales) y José E. Rozas (socialista).

El régimen municipal no experimentó grandes variantes, ya que cayó en saco roto la sugerencia socialista de dejar el tradicional municipio-partido por el municipio-ciudad, pues el oficialismo temía que el segundo las multiplicara en exceso.

Así y todo, las reformas más dignas de atención fueron: la determinación del carácter unipersonal del Departamento Ejecutivo; la fijación de un mínimo y un máximo de concejales; la extensión a cuatro años del mandato del intendente y de los concejales, renovándose estos últimos por mitad cada dos años; la prescripción de que los municipales fueran elegidos "en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados"²⁴; la abolición de las atribuciones de juzgar "la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros" y de "convocar a los electores del distrito para llenar las vacantes de aquéllos" (art. 205, inc. 1º, Constitución de 1889), una de las normas más criticadas por los abusos a que daba lugar; el incremento a

²³ Adolfo Posada, el gran politólogo y publicista español de principios del siglo XX, aseveró que "es evidente que nada perturba y corrompe al régimen municipal como la subordinación de su política a la de los partidos nacionales, haciendo que las elecciones municipales se efectúen con el supuesto de los problemas generales y como luchas de partidos llamados a reflejar las tendencias políticas producidas en relación con aquellos problemas" (POSADA, "Prólogo" a ROWE, L. S. (1914), p. xxx).

²⁴ *Memoria del Congreso de Ciencias Sociales*, p. 512, y ALEJANDRO SHAW, "Normas para una política municipal en la República Argentina", p. 529, cit. por BIELSA (1930), 164.

El sistema de la carta surgió de una reforma constitucional dictada en ese Estado, por la cual se dispuso que las ciudades de más de 100.000 habitantes pudieran darse su propia ley fundamental (en 1930, 16 Estados de la Unión lo habían recogido). Nueva York (1914) y Massachusetts (1915) instauraron el *Optional Charter System* (posibilidad de elegir el sistema de gobierno más adecuado para el municipio) (HERNÁNDEZ (1984), I, 270-271). Frank J. Goodnow señaló que los municipios estadounidenses procedían de las concesiones de privilegios a ciertas secciones del país, donde residían relativamente muchas personas: cada municipio era creado por una ley especial o carta que reglaba su funcionamiento (GOODNOW (1900), 14). Dichas cartas eran modificadas sin consultar al pueblo, como si fueran meras leyes (GOODNOW 1901, 1901, 12). "La ciudad es tratada –escribió Goodnow– como si fuese simplemente una de la larga serie de autoridades administrativas. Sus poderes y su jurisdicción son delimitadas de tiempo en tiempo por el poder que hace las leyes del Estado, en la misma forma en que delimita las atribuciones de las autoridades administrativas bien reconocidas del Estado", lo que obedecía a la desconfianza que inspiraba el Concejo y al ansia de simplificar la administración (ibidem, p. 13). El de la Comisión despuntó en 1903, en Galveston (Texas, Estados Unidos), y consistía en un cuerpo de 5 miembros (2 elegidos popularmente y 3 designados; luego todos fueron electivos) que desempeñaba todas las facultades municipales; las ejecutivas eran repartidas entre sus integrantes (esta particularidad fue tachada de inconstitucional en 1903). Alcanzó gran desarrollo en dicho país (lo adoptaron Houston, Dallas, etc.), y es considerado el ideal para las pequeñas ciudades. Nació de la creciente influencia del modelo empresario en el pueblo y de la doctrina que equipara la administración municipal con el negocio privado (ROWE L. S. 1914, 207-210). El *City Manager Plan* devino del precedente, surgió originariamente en Dayton (Ohio, Estados Unidos, 1913) y se caracteriza porque, semejando a las sociedades anónimas, el gerente o director es ajeno a las lides políticas: es un técnico que es nombrado y removido en cualquier momento por la Comisión, designa los empleados y proyecta el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos de cada año. Pese a que fuera recomendado por el Primer Congreso Panamericano de Municipios (La Habana, 1939), en América Latina sólo lo adoptó San Juan de Puerto Rico (1931), donde la Comisión era nombrada por el gobernador con acuerdo del Senado (ALBERTO ELGUERA, "Municipio", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires).

dos años del mínimo de residencia para que los extranjeros puedan ser electores en el distrito en que la tengan y la duplicación, con idéntico objeto, del mínimo de contribución impositiva provincial y municipal; la creación de una mayor limitación electoral a los extranjeros al exigírseles, para ser elegibles municipales, cinco años de residencia mínima en el distrito además de estar inscriptos en el registro; la previsión –a diferencia de los textos anteriores– del caso de que el Concejo Deliberante no sancione el presupuesto antes de comenzar el año en que debe regir; la autorización de consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos destinados a fundar superusinas eléctricas; la supresión de las Comisiones de Vecinos para el gobierno municipal de los partidos con menos de 2.000 habitantes (art. 208); en los conflictos comunales internos, con otras municipalidades o con autoridades de la Provincia, la nueva Constitución estableció la competencia originaria de la Suprema Corte. Etc.²⁵.

El informante de la Comisión de Régimen Electoral y Municipal, Saúl A. Obregón, reveló²⁶ que el cuerpo había planeado muy pocas modificaciones en la Constitución porque consideró que, en 44 años de experiencia, las municipalidades actuaron con amplitud y provecho, y que las modificaciones fundamentales se refieren a la ampliación del mandato de los municipales que, de dos años se ha elevado a cuatro, no sólo con el propósito de reducir los actos electorales sino –y esta es la razón de mayor peso– para dar a los municipales en el desempeño de sus funciones el tiempo necesario para desarrollar una acción proficua en beneficio de los intereses comunales. En esto ha habido coincidencia de los dos partidos políticos representados en esta convención, lo cual evidencia en forma terminante que esa modificación es ventajosa y que, en consecuencia, responden a una verdadera y sentida necesidad.

La otra modificación que merece destacarse –siguió Obregón– se refiere a la forma de elección del funcionario que estará a cargo del departamento ejecutivo.

Dijo que así se permitirá que una ley establezca su elección directa (sesión del 21 de noviembre de 1934).

Enseguida, respaldándose en Luis V. Varela, la tendencia universal, la índole urbana de lo municipal y las recientes reformas constitucionales efectuadas en las provincias de Santa Fe (1921), Córdoba (1923) y Entre Ríos (1933), y en nombre de la bancada socialista, el convencional Antonio Borrás abogó por el municipio-ciudad²⁷ y la adopción de formas semidirectas de democracia.

Borrás afirmó que el contenido dado a esta sección por los constituyentes de 1873, conceptuamos que ha sido de positivas ventajas para la provincia de Buenos Aires y creemos que si el régimen adoptado hubiese contado con la cultura política suficiente de las distintas agrupaciones actuantes, hubiera rendido mayores beneficios aún y habría contribuido mejor al progreso político y social de nuestras ciudades. Pero la institución municipal en la Provincia ha sido utilizada por las distintas agrupaciones políticas que se han sucedido en el gobierno de la misma, como un resorte electoral, y a menudo como un medio para encumbrar caudillos más o menos analfabetos y para satisfacer deseos que no siempre han sido los del

²⁵ LEVITÁN, 1986, I, 53.

²⁶ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1936), II, 637.

bien público. De ordinario, salvo algunas excepciones, los municipios de la Provincia de Buenos Aires, no obstante contar con un régimen autonómico aceptable, y una serie de atribuciones bastante completas, han olvidado el estudio y la consideración de los problemas comunales más importantes y esto ha motivado en algunas épocas y en determinadas comunas, el alejamiento casi absoluto del pueblo y de los vecindarios de la vida municipal; ha engendrado en cierta medida el desinterés popular por la administración de los asuntos de carácter local. Es así como podemos constatar que en algunas comunas de la Provincia se hayan llegado a sancionar ordenanzas o resoluciones que han perjudicado y perjudican aun de una manera notoria el interés del vecindario.

Agregó que el régimen comunal bonaerense no sólo languideció por esos factores: además existió “una tendencia pronunciada e ininterrumpida de los gobiernos centrales, a avasallar las autonomías municipales en unos casos, y a limitarlas o restarles facultades y derechos en otros”.

Conjeturó que la adopción del municipio-partido en 1873 habría obedecido a “una razón de conveniencia política, social y económica momentáneas”. Más adelante, prosiguió su interesante discurso observando que antes de 1873 el régimen municipal bonaerense “no se había ejercitado realmente. No se conocían sus resultados, porque si bien los vecindarios tenían el derecho de elegir sus autoridades municipales, se entiende que si la elección debía ser aprobada por el Poder Ejecutivo, eso equivalía, en verdad, a la elección misma de las autoridades municipales por éste”. Advirtió que, pese a que esa Convención contaba con hombres capacitados en la materia, la mayoría de ellos eran de la ciudad y conocían poco los problemas de la extensa y en buena parte despoblada campaña. Reconoció que tal vez acertaron al conservar el municipio-partido, dado el estado social de la Provincia, careciente de núcleos de población de importancia. Pero las transformaciones producidas en los 60 años ulteriores volvían intolerable esa organización espacial²⁸.

El demócrata nacional Kaiser rebatió a Borrás afirmando que los socialistas tenían una experiencia municipal mucho menor que los conservadores y que la propuesta de ellos importaría el funcionarismo y el empleísmo: la gran masa burocrática municipal actual se multiplicaría por 5 ó 10²⁹. Y esto elevaría los

²⁷ En 1906 el diputado nacional socialista Alfredo L. Palacios había dicho que los centros urbanos sin “autonomía administrativa” no son municipios, sino “conglomerados de personas y de casas” (JURADO (1934), 86).

²⁸ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1936), II, 637-641. En la Asamblea Constituyente bonaerense de 1949 Rodolfo J. Arce afirmó que el origen del municipio-partido es español, que en su adopción solamente hubo motivos políticos, y no económicos o geográficos, que se constituyeron “pequeños superestados municipales, feudos en que se encastillaban los caudillos lugareños del siglo XX, que si bien estaban amparados legalmente por un orden jurídico, conformaban así una aberración institucional para nuestro medio”. La subsistencia de dicho sistema se fundamentó retorcidamente, con argumentos adecuados para Europa. Acabó expresando que el municipio tiene un fin práctico y local y que la política lo perturba (PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1949), 218).

²⁹ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1936), II, 652-656.

En cuanto a la magra experiencia municipal socialista señalada por Kaiser (quien aseveró que aquella empezó en 1919, como consecuencia de la ley de 14 de febrero de ese año), en la sesión siguiente Ameri, basado en la *Historia del socialismo argentino* de J. Oddone, afirmó que el primer concejal del partido fundado por Juan B. Justo se consagró en 1903 en San Nicolás (el elegido se llamaba Agustín Reynés, que obtuvo 65 votos). Pero el Partido Socialista había participado en comicios comunales en La Plata (1900), Junín (1901), San Nicolás y Baradero (1902). Luego harían lo propio en Quilmes, Bahía Blanca y Pergamino (1907) (ibidem, t. II, p. 659; ODDONE (1983), 260).

Y en cuanto a la cantidad de empleados municipales, el dato más cercano que hallé es de 1936, cuando aquéllos eran 11.460 en los 110 partidos (104 agentes por comuna) y demandaban un gasto anual de \$ 21.323.877 en sueldos de un

impuestos y dañaría a la economía bonaerense. En cambio –dijo Kaiser–, el régimen actual se aproxima al ideal de la pequeña república, la de Tocqueville.

Cuando alguna localidad llegue a tener la importancia necesaria y demuestre su capacidad económica, la Legislatura podrá crear un nuevo partido o hacer una nueva división territorial. Yo creo que obraría prudentemente no haciéndola. Porque es preferible evitar ese aumento grande de gastos de administración. Prefiero nuestra administración actual que se acerca a ese ideal de pequeña república, de república en miniatura de Tocqueville.

Por otra parte, los resultados del sistema están a la vista. Si recordamos lo que era la campaña de Buenos Aires en el año 67 cuando Avellaneda era ministro [de Gobierno de la Provincia], tendremos la visión de aquellas pocas casas y ranchos levantados sin plan, al azar del capricho de sus habitantes. Veremos las calles no delineadas, convertidas en pantanos cuando llovía o en colchones mullidos de polvo que se levantaba en nubes cada vez que pasaban caballos sueltos; recordaremos las esquinas, con postes frente a la pulpería, donde los paisanos ataban sus caballos; recordaremos las noches oscuras, cuando el farolero no habían encendido la lámpara a kerosene porque el almanaque anunciaba luna y no se preveía que las nubes podían interceptar sus rayos; recordaremos que también en las noches de luna las tinieblas eran apenas atenuadas por la escasa luz de los faroles; recordaremos el peligro de los perros sueltos que dormían donde debían estar las veredas y la plaza sembrada de alfalfa y cercada de alambre.

Consideremos lo que son esos mismos pueblos hoy, con una buena edificación, excelentes calles y veredas cómodas a cuya vera los automóviles van a detenerse, sin necesidad de que los postes de ñandubay y algarrobo les impidan subir a las veredas; vemos que la iluminación a kerosene ha sido reemplazada por la luz eléctrica; que las calles están asfaltadas o adoquinadas y que en todas partes hay hospitales, salas de primeros auxilios, escuelas, y todo lo que se puede encontrar en las ciudades más adelantadas y debemos convenir entonces que ese régimen municipal ha dado excelentes resultados.

En la sesión del 22 de noviembre Ameri replicó a Kaiser haciendo notar que el tiempo no pasa en vano y que había que sacar provecho de lo valorable que ofrece la experiencia. Además, negó que el Partido Socialista poseyera tan magra experiencia municipal. Dijo que, a juicio de su fracción, había mucho que andar y aprender. Tras justificar el concurso femenino en la vida municipal, señaló como un “defecto capital” de la Constitución y de las leyes reglamentarias el régimen económico de los municipios:

Casi todos los presupuestos de los gobiernos comunales son rutinarios o pobres. Ya no producen más las viejas fuentes impositivas: el abasto, la matanza, el comercio, las patentes... y los intendentes, en las tres cuartas partes de los casos, se reducen a esta función mecánica: cobrar y pagar. Pero el hecho es que, casi nunca les alcanzan los fondos. Si recorriéramos la estadística de la situación financiera de las comunas de la Provincia de Buenos Aires, nos encontraríamos con que casi todas están endeudadas, y algunas con

total de \$ 50.981.386 de presupuesto (*Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires. Año 1936*, Dirección General de Estadística, La Plata, 1937). Conforme a esta misma fuente, en 1934 Buenos Aires contaba con 2.676 escuelas públicas provinciales y al concluir 1936 aún carecían de toda clase de pavimentación 20 de sus 110 municipios.

deudas verdaderamente extraordinarias. Queremos sacar de esa situación a las comunas bonaerenses, que dejen de marcar el paso y cuenten con otras fuentes de recursos.

La ley 4.183 (sanc. 10-X; prom. 11-X-1935) modificó los artículos 1º (duración del mandato: 4 años); 6º, inc. 1º (6 concejales); 8º; 9º (no más de 1/3 de extranjeros en los Concejos); 14 (el intendente duraría 4 años, como lo mandaba la reciente Constitución); 19, 20 (agregó a los declarados culpables por el Tribunal de Cuentas que no depositaron el importe del cargo u obtenido sentencia absolutoria); 30; 31, 2º párrafo; 34, 2º párrafo (presumía que el voto de abstención en la elección de autoridades del Concejo es en favor del más votado en la segunda votación); 35 (idem: Para desempatar la elección del presidente del HCD, vence el candidato de la lista mayoritaria en los comicios de su elección y si fuesen de diferentes comicios, el que ganó en el último. El presidente debe reunir las condiciones para ser intendente); 39 (idem); 44 (permite que haya dos secretarios en las Municipalidades con 16 o más miembros); 78 (si el intendente no es legislador, podrá percibir sueldo, pero si lo es podrá cobrar, como gastos de representación, no más de \$ m/n 300 mensuales); 91 (los recursos municipales son inembargables porque son para que funcionen los servicios públicos. Sólo son embargables los superávits al cierre de cada ejercicio, y las rentas destinadas a atender un servicio público determinado cuyo suministro o prestación se adeude al concesionario y sólo para saldar su crédito); 105 (cada Municipalidad, al resolver su participación, debe tener consolidada su deuda o no adeudar más de un año de los suministros de la misma especie efectuados por el concesionario); 164 (toda persona o entidad interesada o vecino podrá impugnar ante los tribunales por inconstitucional o ilegal los actos u ordenanzas municipales); 192 (cada Consejo Escolar tendrán 6 miembros titulares y otros tantos suplentes, que durarán 4 años, renovándose por mitad cada año) 199 (los intendentes electos para 1934-1935 podrán ser elegidos para 1936-1940, no rigiendo por esta vez el art. 13). El art. 2º derogó los artículos 3º, 4º, 9º (inc. E), 15, 16, 18, 25 a 29, 41 (inc. 1º), 62 (1º apartado), 81 a 87, 198 y 200 a 203 de la ley 4.183.

La ley 4.687 (sanc. 14-I; prom. 19-I-1938), Orgánica de las Municipalidades, de 180 artículos (172 netos), establecía que el período municipal empezaba el 1º de mayo y expiraba el 30 de abril (art. 3º); seguía el censo de 1914 y fijaba una cantidad de municipales entre un mínimo de 6 y un máximo de 18) (art. 4º). Los extranjeros, para ser municipales, debían ser electores, tener 25 años de edad al menos y 5 años de residencia en el distrito (art. 7º). Consagraba la inmunidad de arresto de los municipales en el distrito, salvo delito con pena de más de 3 años y cesaba al ser condenado a cumplir una pena corporal (art. 8º). Permitía una sola reelección consecutiva del intendente; después debían pasar 4 años) (art. 11). Los comisionados no podían obligar contractualmente a la Municipalidad que administraron por más tiempo de la acefalía (art. 133). Los comisionados debían regirse por el último presupuesto y cálculo de recursos que dictó el Concejo (art. 136).

La ley 4.787 (sanc. 19-II; prom. 21-II-1942) modificó la Ley Orgánica de las Municipalidades: derogó la última parte de su art. 1º, cambió los artículos 7º (inc. B), 13 (incisos a y b, estableciendo en el primero la incompatibilidad con las bancas legislativas), 15 (incisos b y e), 31 (incisos 14, 28, 36 y 48), 35, 61, 67, 69, 72 (incisos 14 y 21), derogó el art. 73 y efectuó otras modificaciones de menor cuantía.

5. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA ERA JUSTICIALISTA (1946-1955)

En 1946, siendo gobernador el coronel Domingo A. Mercante, se promulgó la ley 5.108, que modificó la ley 4.687. La nueva norma disponía que el intendente municipal debía ser concejal.

En virtud de la cuestionable 5ª cláusula transitoria de la Constitución Nacional de 1949 las Legislaturas provinciales fueron convertidas temporariamente en Convenciones Constituyentes a fin de adaptar las respectivas leyes fundamentales provinciales al nuevo ordenamiento constitucional. Fue así que el 29 de marzo Mercante convocó a la Legislatura para que se constituyera en Asamblea Constituyente, lo que se verificó el 25 de abril. El 20 de mayo de ese año la Legislatura bonaerense, revestida con esas atribuciones, sancionó una nueva Constitución, la cual en materia municipal siguió los lineamientos ya existentes (municipio-partido y por delegación o "autárquico" según la doctrina administrativista dominante³⁰, sin siquiera hablarse del municipio de carta –instituido en la Constitución santafesina de 1921– ni en municipio-ciudad, propuesto por Varela en 1907 y que estaba extendiéndose en otros distritos, como Entre Ríos) pero con las siguientes innovaciones: la capital provincial quedaba sin autonomía municipal (art. 148)³¹; quitó a los extranjeros no naturalizados la posibilidad de ser electores y de ser elegidos (art. 151, incs. 2 y 3)³²; los concejales percibirían una compensación por su cargo que no podría pasar de una vez y media el sueldo mínimo de la Municipalidad respectiva (art. 151, inc. 4)³³ y durarían tres años (y no cuatro) en su cargo, pudiendo ser reelectos consecutivamente; renovación total de cada Concejo Deliberante cada tres años (en vez de la renovación de la mitad cada dos años); elección popular directa del Intendente Municipal de cada partido, que sería sucedido, en caso de fallecimiento, suspensión, destitución, renuncia o incapacidad, por el primer concejal de la lista en que fue electo (art. 151, inc. 6); supresión de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes (para el aumento o la creación de tributos municipales requirió, en su art. 152, la mayoría absoluta del total de miembros del Concejo). Mientras que la Constitución de 1934 no preveía la intervención provincial en los municipios acéfalos, la Constitución justicialista lo permitió pero con la obligación de que las elecciones que lo normalicen se efectúen en la primera renovación legislativa (art. 163).

³⁰ El convención informante de este tema como presidente de la Subcomisión Sexta, cuyo tema era el régimen municipal, Daniel Ferrer Burgueño, mencionó en su discurso al *Derecho Administrativo* de Rafael Bielsa y a la doctrina sentada a comienzos del siglo XX por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la naturaleza jurídica del municipio: meras delegaciones de poderes o facultades de los gobiernos provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía (PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1949), 212).

³¹ Ferrer Burgueño explicó que era un "anacronismo" que la capital tuviera otra administración con atribuciones superpuestas con las de un poder superior, que convierten a éste en huésped de un "poder delegado". Recordó la experiencia municipal porteña, cuyo régimen municipal se originó en la época hispánica, a diferencia de lo ocurrido en la Provincia de Buenos Aires.

³² Ferrer Burgueño hizo notar que los extranjeros podían naturalizarse fácilmente, pues debían probar dos años de residencia, y que el Registro de Extranjeros hasta entonces existente había mostrado su inutilidad dada la falta de interés en anotarse en él de parte de los beneficiarios.

³³ Ferrer Burgueño dijo al respecto que la gratuidad absoluta hasta entonces vigente impedía la participación de los trabajadores en la Municipalidad como concejales, lo que resultaba antidemocrático. Al finalizar su discurso afirmó que las puertas de los municipios habían sido cerradas por "gobiernos de casta, resabios de una oligarquía en crepúsculo"

La reforma constitucional dio origen a la ley 5.542, Orgánica de las Municipalidades (sanc. 27-X; prom. 14-XI-1949), cuyo art. 7º, inc. 1º, establecía la incompatibilidad con la banca legislativa. En su art. 10, inc. 2º, no permitía más de un tercio de argentinos naturalizados en los Concejos Deliberantes. En su art. 14 ordenaba que los intendentes asumiesen el 1º de mayo. En el art. 160 determinaba que durante la acefalía el Poder Ejecutivo tendría las atribuciones del Concejo Deliberante afectado. El decreto 10.127/50 trató sobre el Intendente Municipal de La Plata.

El 27 de abril de 1956 una proclama de la Revolución Libertadora, entonces presidida por el general Pedro Eugenio Aramburu, abolió la Constitución Nacional de 1949 y restableció la de 1853 con sus reformas de 1860, 1866 y 1898. En las provincias ocurrió otro tanto. Así, en la de Buenos Aires el interventor federal, coronel Emilio Augusto Bonnacarrère, dispuso que desde el 16 de mayo de 1956 rigiera nuevamente la Constitución de 1934 (decreto 7.565).

El interventor nombrado en la Provincia de Buenos Aires por la Revolución Libertadora, coronel Bonnacarrère, el 29 de abril de 1958 (tres días antes de la asunción del gobernador constitucional Oscar Alende) dictó una nueva Ley Orgánica de las Municipalidades, aún vigente con varias modificaciones³⁴, mediante el decreto-ley 6.769/58, de casi 300 artículos agrupados en XVII capítulos, publicado en el *Boletín Oficial* el 30 de abril.

7. EPÍLOGO

Luego de este recorrido por las vicisitudes del régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires desde fines del siglo XIX, cabe inferir que aquél fue inicialmente uno de los más avanzados de su tiempo, más aún respecto de un país como el nuestro, despoblado, con elevado analfabetismo y que hacía muy poco que había ocupado el desierto austral.

Si durante sus primeros años de vigencia el régimen municipal fue, en general, respetado, a partir de la revolución de 1893 empezó una era plagada de anormalidades: la intervención federal se extendió a los municipios, y el gobierno constitucional posterior (establecido en 1894) tardó muchos meses en regularizar las comunas. En el ínterin se dictaron leyes transitorias que le conferían al Poder Ejecutivo una injerencia inconstitucional en ellas, a las cuales algunos políticos concebían como dependencias de la administración.

La práctica del régimen municipal se fue viciando cada vez más. Las acefalías se incrementaron, ya por entreveros espontáneamente desatados por las fracciones lugareñas en pugna, ya por el afán centralista del Poder Ejecutivo. De ahí nació la ley de 9 de septiembre de 1897, que formalizó la existencia de los comisionados, cuyas actuaciones regló con prudencia. Con las leyes de 1902 y 1904, impulsadas por el gobernador Marcelino Ugarte, se dilataron las atribuciones de los comisionados municipales, pues éstos quedaron autorizados para modificar los presupuestos y cálculos de recursos vigentes si contaban con el

³⁴ Introducidas por los decretos-leyes 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251,

visto bueno de quien los designó. La proyectada reforma constitucional de 1902-1904, frustrada por una sentencia de la Corte bonaerense, preveía, a semejanza de lo que había acontecido contemporáneamente en otras provincias, una fuerte mutilación de las atribuciones municipales.

En el marco de un clima de ideas centralistas y de apatía popular por la corrupción imperante, el 31 de diciembre de 1910, tras rápido trámite parlamentario, fue expedida una ley, propuesta por el gobernador José Inocencio Arias, que concedía al Poder Ejecutivo la facultad de nombrar a los intendentes municipales entre los concejales y mandaba que los presupuestos de gastos y cálculos de recursos fuesen definitivamente puestos en vigor por la Legislatura. Esto comportaba un retroceso a 1854 y, a todas luces, un ultraje a la Constitución provincial. Así quedó evidenciado que ni aun las cláusulas constitucionales que incurrieran en el reglamentarismo obstaban esas infracciones. Con pretextos meramente formales, la Corte local no examinó la constitucionalidad de esa ley, y esto se interpretó como la sumisión del alto tribunal al poder político y como el eclipse de la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires.

Afortunadamente, este clima agobiante se disipó desde la puesta en práctica de los relevantes proyectos de reforma electoral del presidente Roque Sáenz Peña, resultado, a su vez, de un nuevo marco de ideas que reivindicaba lo español, lo tradicional y lo nativo. Fue así que en septiembre de 1912, a meses de la sanción de la célebre ley federal 8.871, fue derogada la ley bonaerense de 31 de diciembre de 1910, volviéndose al régimen anterior. Ahora se exaltaba la autonomía municipal.

Tras la intervención federal que acabó con la hegemonía conservadora en la Provincia, en 1918 la Unión Cívica Radical asumió el poder por vía comicial, y comenzó una era de renovación moderada y progresista. Varios legisladores (radicales, conservadores y socialistas) planearon reformar total o parcialmente la Ley Orgánica de 1890, pero con magra fortuna.

En esta etapa, la primera ley relativa a los municipios fue la de 14 de febrero de 1919, que mejoró la representación en los concejos deliberativos, aclimatando este tramo de la ley a las mutaciones sociales acaecidas en los últimos decenios. La práctica de esta enmienda patentizó lo benéfico del cambio dispuesto.

Si bien en 1919 la Suprema Corte había dado su primera señal inequívoca (hubo otra, relativa a la capital, en 1896, de la que brotó la ley de 9 de septiembre del año siguiente), fue con la sentencia que dirimió el conflicto municipal de Zárate (1923) que la dirigencia política percibió con nitidez que se hollaba la Constitución de 1889 cuando no se daba representación proporcional a las secciones de Justicia de Paz sin sede en la cabecera del partido.

Las modificaciones de esa ley de 1919 en la elección del intendente (que conservó en forma indirecta) no impidieron los conflictos sobre el particular.

De ambas deficiencias, y del avance del espíritu democrático, nació la ley de 29 de julio de 1926, por cuyo medio fueron suprimidas las secciones de Justicia de Paz no representadas (se las convirtió en

10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288 y 12.396.

alcaldías, y a éstas en subalcaldías) y se prescribió la elección directa del intendente municipal, pese a los reparos constitucionales esgrimidos. Poco después otra ley tornó incompatibles las funciones concejiles con las legislativas. Con ambas acabó la producción legislativa concerniente al régimen municipal del período dominado por el radicalismo, durante el cual tampoco pudo ser modificada la Constitución bonaerense, no obstante los esfuerzos en tal sentido del gobernador Valentín Vergara (en materia comunal deseaba que las municipalidades careciesen de funciones electorales y que se circunscribieran a los servicios y obras locales)³⁵.

El 18 de febrero de 1932 las instituciones bonaerenses quedaron encarriladas. El nuevo oficialismo, encarnado por el Partido Demócrata Nacional, conservó el espíritu autonomista tradicional y reanimó la tentativa de enmendar la ley suprema provincial.

En ese mismo año fue abrogada la incompatibilidad preceptuada en 1927; en 1933 se dictó una nueva Ley Orgánica de las Municipalidades que modernizó levemente el sistema. En el año siguiente, se logró instalar una Convención Constituyente, pese a las objeciones de la opinión pública y de la oposición socialista por la tensión política reinante (el radicalismo se abstenía en los comicios porque, entre otras cosas, juzgaba que eran fraudulentos).

Las políticas desplegadas respecto del municipio de 1886 a 1934 fueron: a) establecimiento de bases jurídicas del régimen y prácticas paulatinas: primero la ley de 1886 concedió autonomía solamente a los municipios con población urbana considerable y luego la Constitución de 1889 la extendió cuando tuviesen por lo menos 2.000 habitantes en todo el partido (1886-1890); b) adecuación mesurada de las normas iniciales a las circunstancias vividas (1897-1902); c) violación solapada y luego ostensible del régimen ante la dificultad de remozarlo a fondo y las crecientes agitaciones lugareñas (1902-1910); d) pretendida regularización de las anormalidades por medio de la centralización en el Poder Ejecutivo (1910-1912); e) vuelta a las fuentes (1912-1914) y posterior falseamiento (1914-1917), f) democratización efectiva y normativa y leve modernización legislativa (1918-1930), y merma de la representatividad y continuación de la modernización legislativa, ahora constitucionalmente consolidada (1930-1934).

El régimen municipal de la ley fundamental de 1934 es casi el mismo que el de 1889, pero pulido. En efecto, en aquélla se acogieron casi todas las ideas reformistas preconizadas en las décadas previas: se ciñó a los municipios a la administración de los respectivos distritos, quitándoseles, por lo tanto, la intervención en los comicios populares; se permitió la elección directa del titular del Departamento Ejecutivo comunal; la Suprema Corte fue establecida como el único tribunal competente en materia de conflictos municipales internos, con otras comunas o con autoridades provinciales.

A contramano de la tendencia reflejada en las últimas reformas constitucionales provinciales, no se instituyó el municipio-ciudad. Ninguno de los bloques de la Convención propuso implantar el

³⁵ En CORTABARRÍA, J. J. (1997) consagré varios capítulos a estas leyes, los cuales unifiqué y adelanté en 1995 en mi ponencia "El régimen municipal bonaerense durante la primacía de la UCR (1918-1930)" (inédita) ante el Congreso Nacional de Historia Argentina organizado por el Archivo General de la Nación, el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Ricardo Levene, la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos

municipio de convención (que se puede dar su propia carta orgánica en el marco de la Constitución estadual).

¿Cuál fue el papel del Poder Judicial? A éste la Constitución le confió la vigilancia de su cumplimiento, dándole a la Suprema Corte atribuciones muy amplias y originales en el medio argentino. Pero la práctica de éstas fue deficiente, aun durante el lapso de gran protagonismo de ese tribunal (1904-1911), a cuya jurisprudencia los jueces inferiores se ajustaban acriticamente, incluso en desmedro de la letra y el espíritu del derecho positivo, según el calificado –aunque acaso apasionado– testimonio de Julio Sánchez Viamonte³⁶. Tanto antes como durante la hegemonía radical, legisladores opositores exteriorizaron serias sospechas acerca de la imparcialidad del máximo tribunal local. Mas también es cierto que muchas veces no se comprendió la doctrina de sus sentencias, que nadie expuso sistemáticamente. De esta incompreensión derivaba un temor desmesurado respecto de la Corte, como se vio claramente a partir de la sentencia de 1923 sobre las secciones de Justicia de Paz zaratenses.

La doctrina de los autores fue magra. Se nota que, en general, la cantidad de obras municipalistas crecía en proporción directa a la crisis del instituto en análisis. Algo semejante pasaba en los Estados Unidos de América³⁷.

En resumidas cuentas:

- con la reforma de 1934 el régimen municipal bonaerense sólo sufrió enmiendas parciales y mejoradoras;

Aires, Museo y Archivo Históricas del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Flacso y el Instituto de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas.

³⁶ En CORTABARRÍA, J. J. (1997) hay todo un capítulo a la jurisprudencia de la Corte provincial sobre la materia.

³⁷ Según Frank J. Goodnow (abril de 1895), el régimen comunal estadounidense estaba en crisis, situación que produjo estudios sobre la materia. El análisis, sin embargo, aún era embrionario, nadie había compilado la jurisprudencia y las disposiciones constitucionales sobre la materia (GOODNOW, F. J. (1900), "Prefacio", v). Este autor sintetizó así la evolución institucional del municipio norteamericano: 1) etapa del Concejo; 2) aparece el intendente, que integrará el Concejo; 3) el intendente y el Concejo se constituyen en órganos separados, y 4) se aumenta el poder del Ejecutivo comunal con grandes atribuciones, luego del fracaso de la democracia total (GOODNOW, F. J. (1900), 3-6; ROWE, L. S. (1914), 198). Conforme a Rowe, hasta 1870 aproximadamente las Constituciones estaduais contenían pocas cláusulas sobre municipios, por lo cual las legislaturas gozaban de amplísimas atribuciones, de las que abusaron e hicieron de las grandes ciudades en especial la pelota de juego de los partidos políticos (ROWE, L. S. (1914), cap. VI, *ab initio*).

Al igual que en la Argentina, a los mejores ciudadanos o vecinos lo municipal les era indiferente, y a los puestos comunales accedían los mediocres, lo que –a juicio de Goodnow– se debía a razones jurídicas (escasa autonomía legal del municipio e intromisión frecuente de la Legislatura, que se daba por la desesperación popular y, en menor medida, la politiquería. Apuntó que las legislaturas estaduais eran renuentes a conceder competencias a las comunas (GOODNOW, F. J. (1900), 9-11).

En caso de duda, la Justicia sentenciaba en perjuicio de la Municipalidad (GOODNOW, F. J. (1900), 54). Aquella coadyuvaba a la centralización, llegando a declarar que las cartas comunales eran revocables por las respectivas legislaturas (GOODNOW, F. J. (1900), cap. VI).

Las reformas legislativas estructurales nacieron sin estudios previos y profundos. Se atendía mucho a la doctrina y poco a la experiencia, faltaba unidad de concepción, y los políticos se distraían de lo municipal para atender temas generales (GOODNOW, F. J. (1901), 22-25). Rowe, por su parte, señaló que en el último cuarto del siglo XIX se vulneró la idea del conservatismo anglo-sajón al aceptarse con facilidad y precipitación reformas municipales muy hondas, relegándose las tradiciones políticas locales (ROWE, L. S. (1914), xxxix).

Estas deficiencias originaron una severa crisis, de la cual emergió un movimiento en pro de la autonomía municipal (que Rowe definió como el "poder de la municipalidad para determinar la política local en todas las materias de carácter propiamente local sin la intervención de una autoridad extraña"). La carta de Missouri (1875), para ciudades de más de 100.000 habitantes, no requería aprobación legislativa, pero sí podía ser modificada a través de leyes generales. A Missouri le siguió Kansas (1876) (ROWE, L. S. (1914), cap. VI).

- pese a que no se pueda dar su propia carta orgánica, el municipio bonaerense era y es autónomo;
- hasta 1934 su práctica fue defectuosa por fallas de su propia normativa constitucional local, culturales y de otra índole.
- la reforma constitucional de 1949 y sus leyes reglamentarias no introdujeron cambios profundos en la materia, aunque sí cierto centralismo.

Este proceso se dio en un marco de ideas favorable al municipio merced al dilatado predicamento de Tocqueville, prueba de lo cual es que aquél contadas voces fue cuestionado.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE, J. (1959), *Marcelino Ugarte 1855-1929*, Buenos Aires.
- BIELSA, R. (1930), *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires.
- CORTABARRÍA, J. J. (1992) "El régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires, según la Constitución de 1889 y la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1890". En *Revista de Historia del Derecho "Ricardo Levene"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Fac. de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, , N° 29, 29-82.
- CORTABARRÍA, J. J. (1993) "El régimen municipal en el *Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires* de Luis V. Varela. Notas sobre la evolución del municipio bonaerense". En *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, N° 20, 103-157.
- CORTABARRÍA, J. J. (1997) *El régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires (1886-1934)*. Tesis doctoral inédita.
- CORTABARRÍA, J. J. (2002) "La reforma municipal bonaerense de 1910", *Revista de Historia del Derecho*, N° 29, pp. 89-132, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- GALLO, E. Y SILVIA, S. (1965) "La formación de los partidos políticos contemporáneos: La U.C.R. (1890-1916)", cap. V de DI TELLA, TORCUATO S. Y OTROS, *Argentina, sociedad de masas*, Buenos Aires, 124 y ss
- GOODNOW, F. J. (1900), *Autonomía municipal. Estudio sobre su administración*, Buenos Aires, trad. de Julio Carrié.
- GOODNOW, F. J. (1901), *Problemas municipales*, Buenos Aires; trad. de Julio Carrié.
- JURADO M. (1934), "Crónica de los debates parlamentarios sobre la ley orgánica municipal: 1881 a 1917", en BONIFACIO BIDAU –director–, *Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Curso de Investigación de las instituciones de derecho público sobre "El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"*, Facultad de Derecho de la UBA. Inédito.
- LEVITÁN, J. (1986), "Antecedentes constitucionales de la Provincia de Buenos Aires", en PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Aportes para la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial "Juan Bautista Alberdi"*, La Plata, t. I,
- HERNÁNDEZ, A. M. (1984), *Derecho Municipal*, Ed. Depalma, Buenos Aires.

- ODDONE, J. (1983): *Historia del socialismo argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 2 tomos.
- ODDONE, J (1994): "La acción del Partido Socialista en los cuerpos deliberativos", *LA VANGUARDIA. Anuario del Centenario 1894-1994*.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1936), *Antecedentes y debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires de 1934 y ley 4.119*, La Plata (2 tomos),
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1949). *Asamblea Constituyente. Año 1949. Debates de la Asamblea Constituyente. Actas y despachos de la Comisión Revisora y de las subcomisiones*, La Plata.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1919). *Memoria presentada por el Ministro de Gobierno Dr. Tomás Puig Lómez. Mayo de 1919*, La Plata.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1933). *Memoria presentada a la H. Legislatura por el ministro de Gobierno Doctor Marco Aurelio Avellaneda, 1932-1933, I, "Política"*, La Plata.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1910). *Nueva Ley Orgánica de las Municipalidades*, La Plata.
- ROMERO, J. L. (1987). *Las ideas en la Argentina del siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- ROMERO, J. L. (1990). *Las ideas políticas en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ROWE, L. S. (1914), *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, Madrid, trad . de Lucila G. Posada.