

V JORNADAS DE HISTORIA POLÍTICA
“LAS PROVINCIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA”

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA, 29 de septiembre al 1 de octubre de 2010

El peronismo y la Ciudad de Buenos Aires. Notas sobre el gobierno local (1943-1955)

Romina Berman¹

Introducción

La cuestión municipal constituye un tópico que no sólo ha sido motivo de debate en el ámbito político-institucional en diferentes coyunturas históricas, sino que además aparece problematizado en el campo académico en variados registros de espacio y tiempo. Por otro lado, las nuevas corrientes de estudios sobre el peronismo han alumbrado un universo de prácticas y situaciones mucho más complejo y menos uniforme que aquel que fuera objeto del debate clásico. Si bien los trabajos de G. Germani, Murmis y Portantiero, y J. C. Torre resultan imprescindibles para el estudio del período, no se presentan suficientes para abordar sus diversas dimensiones. En este sentido, pretendemos contribuir a ambos campos de estudio a partir de los siguientes interrogantes: ¿Qué impacto tuvo la ausencia del Concejo Deliberante de la Capital Federal durante el primer peronismo, teniendo en cuenta su centralidad en la política local de las décadas previas? ¿Cuáles fueron las discusiones de época en torno a dicho objeto? ¿Qué debates políticos previos se actualizaron y cuáles fueron novedosos? Para abordar estas cuestiones nos detendremos en las propuestas presentadas por el partido gobernante y la Unión Cívica Radical. Consideramos que reparar en las proclamas y discursos de los distintos actores es necesario mas no suficiente para esclarecer dichas cuestiones. Esta dimensión del análisis debe vincularse con los modos y estrategias concretas de construcción de fuerza política. Por lo tanto, el modo de

¹ Becaria CONICET – CEHP/UNSAM

aproximarnos al problema consistirá en advertir de qué modo el diseño institucional fue colocado al servicio de formas específicas de conformación de poder político alrededor del rol asignado al municipio, particularmente el de la Ciudad de Buenos Aires.

Existe un vacío en la producción historiográfica con respecto al funcionamiento del régimen municipal capitalino para el período 1943-1955. Pueden encontrarse menciones marginales en trabajos que abordan en profundidad otros aspectos de la primera década peronista. Este es el caso de las investigaciones de Aboy, Ballent, García Sebastiani y Acha.² Por otro lado, contamos con estudios cuyo foco está colocado en el municipio pero referidos a otros distritos y/o momentos históricos. En este sentido, los trabajos de Walter, Ternavasio, de Privitellio y Gorelik se revelan como un valioso punto de partida para pensar las cuestiones de la dinámica política en el contexto específico que es de nuestro interés.³ Desde una perspectiva más cercana al análisis jurídico y sin colocar el eje en una coyuntura particular, Passalacqua nos brinda un marco teórico para comprender las dos grandes tesis que dominaron la discusión en los últimos dos siglos acerca del esquema institucional adecuado para la Capital Federal.⁴ Resulta necesario detenerse en estos dos enfoques dado que la condición de capitalidad otorgaba a la Ciudad de Buenos Aires cualidades que la distinguían de las provincias. Esta especificidad estaba consignada en la Constitución de 1853, y se mantuvo con la reforma de 1949. Siguiendo a Passalacqua, encontramos por un lado la *tesis de limitación de poderes federales y correlativa amplitud del gobierno local*. Sus postulados distinguían entre ‘gobierno político’ y ‘régimen

² Ver Aboy, Rosa. *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*, Bs. As., FCE, 2005. Ballent, Anahí. *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires. 1943-1955*, Bs. As., Univ. Nac. Quilmes-Prometeo, 2005. García Sebastiani, Marcela. *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1946 y 1951*, Bs. As., Prometeo, 2005. Acha, Omar. ‘Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo’. *Desarrollo económico*, v 44 n° 174, julio-septiembre de 2004 y ‘Política y asociacionismo en los años terminales del peronismo clásico, ante la movilización católica (Buenos Aires, 1954-1955)’. *Actas del Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década*. Red de Estudios sobre el Peronismo, 2008.

³ Ver Walter, Richard J. *Politics and Urban Growth in Buenos Aires: 1910-1942*, New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Ternavasio, Marcela, *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina (1859-1920)*, Tesis de Maestría, Rosario, FLACSO, 1991. De Privitellio, Luciano, *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras, Siglo XXI*, Bs As, 2003. Gorelik, Adrián, *La Grilla y el Parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Univ. Nac. de Quilmes, Bs As, 1998.

⁴ Ver Passalacqua, Eduardo H., ‘La autonomía de Buenos Aires. Un ensayo de historia institucional sobre las ideas y las formas de un cambio, y una tentativa de descripción. Resultados actuales y potenciales’, en Herzer, Hilda M. (comp.), *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Bs. As., CEA-Ofic. de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1996.

municipal o administrativo’: mientras que el primero suponía la jefatura política de la capital de un país, el segundo implicaba la jefatura de la municipalidad. De este modo, se argumentaba que Buenos Aires había contado con un régimen municipal antes de ser declarada capital de la Nación, y consecuentemente le correspondía un gobierno autónomo. Por otro lado, existía la *tesis restrictiva o de amplitud exclusiva de las potestades federales*, que se apoyaba en lo dispuesto por el texto constitucional y ha resultado predominante. Los incisos 27° del artículo 67, y 3° del artículo 86, según la norma de 1853, indicaban respectivamente que el Congreso Nacional debía *‘ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación’*; y que el Presidente *‘es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación’*. En este sentido, la normativa no exigía un gobierno autónomo ni electivo. A la mencionada clasificación debe agregarse que, aunque no se le confería a la Ciudad de Buenos Aires estatus provincial, muchas veces éste se daba de facto. Entonces en los hechos adquiría un ‘alma de provincia’ que le permitía, entre otras cosas, contar con representación en el Congreso. En consecuencia, aquellos que abogaban por la autonomía local aludían al artículo 5 de la Constitución que establecía 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. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones’*. De esta forma, las imprecisiones abrían una discusión que era difícil saldar.

Las propuestas en torno a qué instituciones debían regir el gobierno local de la capital de la República, que tuvieron lugar desde 1946 hasta el derrocamiento de Perón en el ’55, bien pueden leerse a la luz de dos cuestiones centrales: en primer lugar, el enfoque dicotómico señalado; en segundo término, la condición particular y por momentos ambigua del distrito. Estos aspectos deben complementarse con las tensiones propias del período abordado, las peculiaridades de las estrategias emprendidas por los actores, y el acontecer político de la década peronista. Sólo de este modo lograremos destacar la especificidad de nuestro objeto, al mismo tiempo que insertarlo en tradiciones políticas y contextos determinados. Esto no significa reducir nuestro análisis a la dicotomía rupturas-continuidades de un modo esquemático. Producto del recorte planteado, las referencias a los años ’20 y ’30 deben entenderse a partir de la necesidad de historizar los tópicos en los que vamos a incursionar. Desde esta perspectiva, podrá contemplarse

críticamente en qué medida las anteriores prácticas fueron erradicadas, reforzadas y/o resignificadas por los protagonistas.

De la clausura del Concejo Deliberante a la llegada de Perón al poder.

En 1941, luego de que salieran a la luz escandalosos hechos de corrupción protagonizados por concejales de diversos partidos, el Presidente Castillo decretó el cierre del Concejo Deliberante de la Capital Federal.⁵ En su reemplazo se conformó una Comisión Interventora de Vecinos, siendo estos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado. La clausura del cuerpo suscitó, como ya había sucedido en otras ocasiones de su inactividad, debates sobre posibles reformas al régimen de gobierno del distrito. Durante el año '42 fueron presentados distintos proyectos de ley.⁶ Pero el Congreso no alcanzó a pronunciarse al respecto, pues el golpe militar del '43 interrumpió forzosamente su actividad.

La Revolución de Junio también manifestó su preocupación por este tema. El 16 de junio de ese año, en el acto de su asunción como Intendente, el Cnel. Basilio Pertiné planteó que para llevar adelante su gestión esperaba contar *'con la ayuda de Dios, con la buena voluntad y concurso de todos los hombres de bien sin distingos de ninguna especie y con el apoyo de la prensa y su sana crítica, porque la obra común a emprender, que es de bien colectivo, demanda y exige la suma de todas las voluntades'*.⁷ A continuación explicitaba que incluía la colaboración de la Comisión de Vecinos, que daba por supuesta. Por lo tanto, se advierte que en un primer momento el gobierno militar no tuvo en mente su supresión, o si realmente evaluaba esta posibilidad, no deseaba hacerla pública todavía. Tras pocos días, el gobierno militar dispuso la supresión de la Comisión a través del decreto 1.299.⁸ Consecuentemente, la Intendencia realizaría los actos indispensables en los casos en que se exigiese una decisión del Concejo, sometiéndolos

⁵ Para el proceso previo a la clausura del Concejo, ver De Privitellio, *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Bs. As., Siglo XXI, 2003

⁶ Un proyecto daba una solución intermedia: 20 miembros del concejo serían electos por sufragio universal masculino, excluyendo a los extranjeros; de los 20 restantes 10 serían designados por el Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado y los otros 10 nombrados por instituciones representativas de los intereses de la comuna. Otra propuesta del diputado radical Stanchina planteaba que el Intendente fuese elegido por el concejo y que se aplicara el referéndum para ciertos asuntos, además de fomentarse la coordinación intercomunal. Consúltase Gómez Forgues, Máximo Ignacio. *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Bs. As., Perrot, 1952

⁷ Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, 16/06/43

⁸ Boletín Municipal..., 28/06/43

a la aprobación del Ejecutivo Nacional. La disposición fijaba esta distribución de facultades hasta que la rama legislativa local recuperara su actividad, situación que iba a concretarse recién en 1958. Se planteó a su vez la necesidad de realizar de modo urgente un minucioso análisis de la estructura municipal, a partir del cual se iba a planificar una nueva organización que se mostrara acorde a las necesidades de la ciudad. La iniciativa de una reforma cabal no progresó. No obstante, se dictaron luego dos normas que afectaron el funcionamiento de la municipalidad. El decreto 2.162 del 8 de julio de 1943 explicitó que las atribuciones fijadas para la rama legislativa comunal quedaban delegadas al Intendente, con algunas excepciones relativas al presupuesto, contrataciones y cuestiones impositivas.⁹ Posteriormente, en septiembre del mismo año el decreto 9.381 concedió al Departamento Ejecutivo la posibilidad de concretar reasignaciones en el presupuesto, siempre que no importaran aumentos; la disposición pretendía *‘facilitar la gestión de las autoridades de la Comuna, eliminando trámites innecesarios’*.¹⁰

Paralelamente se procedió por el decreto 11.597 a la reorganización de la municipalidad aumentando a cuatro el número de secretarías, que habían sido dos hasta ese momento, quedando entonces la Secretaría de Hacienda y Administración, la de Obras Públicas e Industrias, la de Salud Pública y Abastecimiento, y la Secretaría de Cultura y Policía Municipal.¹¹ El proceso incluyó además modificaciones al interior de varias dependencias. Al argumento de la racionalidad se sumaba en esta oportunidad el del crecimiento desmedido de la ciudad. Su progreso había traído tal complejidad que la diversidad de problemas a resolver requería un mayor grado de especialización. Los principales afectados eran los vecinos, que terminaban recibiendo un trato inadecuado. Se señalaba que numerosos proyectos de reforma habían sido presentados desde los años '20, pero éstos no habían sido tratados *‘por la conocida inactividad de las Cámaras legislativas’*. Por eso se solicitaba al Poder Ejecutivo la modificación pertinente, no sólo por sus potestades sobre el distrito, sino además por *‘las normas de rapidez y eficacia administrativa sustentadas por el actual gobierno’*.¹²

1. La administración del Distrito Federal. ¿Un asunto pendiente para el peronismo?

⁹ Boletín Municipal..., 10/07/43

¹⁰ Boletín Municipal..., 21/09/43

¹¹ Boletín Municipal... 13/10/43

¹² Boletín Municipal..., 5/10/43

1.1. El Primer Plan Quinquenal y el proyecto Ramella-Tesaire.

Tras ser electo Perón como Presidente de la Nación, el régimen de gobierno de la Ciudad no sufrió modificaciones inmediatas. A fines de 1946, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto enmarcado en el Primer Plan Quinquenal. Este optaba por una lectura restrictiva respecto de la autonomía que debía tener el gobierno de la Capital. Para ello se apegaba a lo dispuesto por la Constitución respecto de las potestades de las autoridades federales. Al mismo tiempo, en su justificación del proyecto Perón aclaraba que *'La Constitución argentina no establece regímenes municipales ni para la Capital Federal ni para las provincias. Únicamente en su art. 5° se limita a señalar que cada provincia dictará para sí una Constitución que asegure, entre otras cosas, su régimen municipal.'*¹³ Así intentaba eludir lecturas según él ambiguas, que previamente habían habilitado soluciones institucionales arbitrarias e ineficaces. Paralelamente, respetar las atribuciones del Presidente y del Congreso Nacional sobre el distrito aseguraba otra disposición constitucional, a saber, el carácter democrático para todo sistema de gobierno en el territorio nacional. De este modo se ponía en cuestión la validez de las comisiones de vecinos designadas por el Ejecutivo Nacional, pues no habían surgido de comicios municipales. Contrariamente, tanto los legisladores nacionales como el primer magistrado obtenían su poder a partir del sufragio popular. Por lo tanto, se establecía que este último debía ejercer la Intendencia con la posibilidad de delegar total o parcialmente sus funciones en alguna persona por él designada. Mientras tanto, las prerrogativas y obligaciones que la ley orgánica municipal fijaba para el Concejo Deliberante iban a recaer en el Congreso en calidad de legislatura local, pudiendo trasladar tal actividad a una comisión bicameral compuesta por diputados y senadores de la Capital Federal.

Dicho proyecto no fue tratado y caducó. Entonces en 1948 los senadores peronistas Ramella y Tesaire plantearon algunas modificaciones para el régimen local que no se alejaban demasiado de lo esbozado por Perón. El proyecto fijaba de modo más explícito la división de atribuciones para la administración de la Capital. El Presidente nombraría un comisionado encargado de las funciones ejecutivas, mientras que el Congreso designaría una comisión para las labores legislativas. Nuevamente quedaba fuera de los planes la reinstauración del cuerpo legislativo local. Tal decisión se apoyaba una vez más en las facultades de los poderes federales

¹³ Senadores, 23/10/46, p. 88

consignados por la Constitución, y también se aseveraba que *‘los antecedentes históricos, la doctrina dominante y el ejemplo de los Estados Unidos, en cuyo país rigen preceptos similares, llevan a descartar la existencia de un régimen municipal directamente representativo para la Capital Federal’*.¹⁴ El proyecto no llegó a votarse.

1.2. La Reforma Constitucional de 1949

La reglamentación sobre la administración de la Ciudad de Buenos Aires recién se modificó con la sanción de la nueva Constitución en 1949. El tratamiento de esta cuestión tuvo lugar luego de que se tratara la reelección presidencial, situación que motivó la retirada en bloque de los convencionales radicales. Por lo tanto, sólo el peronismo estuvo presente para debatir sobre el tema. Este partió de la siguiente premisa: la necesidad de precisar lo que determinaba la Constitución del '53 para evitar lecturas erróneas, animadas por manipulaciones político-partidarias. De esta forma, a través de la nueva Carta Magna no se proponía una alteración significativa, sino que ésta tendría como función hacer el texto vigente más exacto. El peronista Julio César Avanza, presidente de la subcomisión 7° de la comisión revisora, abocada a los temas relativos a provincias, territorios y municipalidades, explicitaba esta posición: *‘Si bien la constitución del 53 la resuelve de manera clara, es necesario evitar que intérpretes apresurados u hombres de gobierno sin sentido de lo nacional, de lo federal, puedan volver a darle a la cláusula constitucional una interpretación distorsionadora y equívoca’*.¹⁵

El proyecto de reforma presentado por el partido peronista retomaba los planteos realizados en las iniciativas anteriores. En relación a las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional como jefe inmediato de la Capital, se adicionaba que *‘... en tal sentido ejercerá las funciones de jefe de la comuna, las que podrá delegar en la forma que determinen los reglamentos administrativos’*.¹⁶ Al incorporar estas especificaciones se evitaba la necesidad de discutir en el Congreso una ley que rigiera el funcionamiento de las instituciones del distrito. Se buscaba así eludir la posible tensión entre posiciones contrapuestas: por un lado, existían los que destacaban las prerrogativas de los poderes federales; por otra parte, otras voces se expresaban a favor de poner en manos del Concejo Deliberante electivo y del Intendente la administración,

¹⁴ Senadores, 21/05/48, p. 338

¹⁵ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 11/03/49, p. 526

¹⁶ Diario de Sesiones de la Convención..., 1/02/49, p. 37

según lo previsto por la ley orgánica municipal. Para sostener dicha medida aparecía otra vez la referencia a los abusos cometidos por gestiones pasadas. Según enunció Sampay en una conferencia posterior a la sanción del texto del '49, se evitaba *'caer en desinteligencias pretéritas'* que ya mucho mal habían causado a la ciudad producto de las malas interpretaciones y vulneraciones del texto constitucional.¹⁷ Así quedó plasmado en la Constitución de Perón, concentrando el Presidente la organización del gobierno municipal y sus respectivas agencias administrativas.

Con respecto a las facultades del Congreso Nacional, en el proyecto de reforma se proponía mantener lo dispuesto en el inciso 27 del artículo 67. Se incorporaba además que *'las funciones normativas de orden municipal que se refieren a la Capital Federal serán ejercidas indelegablemente por el Congreso de la Nación, con arreglo a lo que una ley especial determine'*.¹⁸ Luego se agregó un inciso que habilitaba al cuerpo a *'sancionar el régimen impositivo del Distrito Federal y fijar por un año o por períodos superiores, hasta un máximo de 3 años, a propuesta del presidente de la República, el presupuesto de su administración'*.¹⁹ En el texto finalmente aprobado se quitó de la órbita del poder legislativo nacional la obligación indelegable mencionada, y aquel sólo mantuvo las atribuciones relativas a lo tributario y al presupuesto. Nuevamente se buscaba esquivar el camino parlamentario para instituir las reglas de juego. Desde junio del '43 y hasta el momento de la reforma, el Presidente se había reservado el derecho de sancionar ordenanzas impositivas. Aunque se había propuesto que esta facultad pasara a manos del Congreso Nacional, el Ejecutivo la mantuvo bajo su órbita. Por su parte, Sampay admitía que tras las modificaciones incorporadas la función legislativa del Distrito Federal (a cargo del parlamento nacional) quedaba reducida a la sanción del presupuesto y del régimen impositivo. Afirmaba así que la solución brindada por el justicialismo no sólo era constitucional, sino que además respetaba raíces históricas.²⁰

Al igual que en la presentación del Primer Plan Quinquenal al Congreso, el peronismo volvió a señalar en esta oportunidad la gestión de la Ciudad como un tema de *'singular trascendencia y repercusión, tanto en el orden institucional como en sus derivaciones políticas'*,

¹⁷ Sampay, Arturo, 'El Distrito Federal en la Constitución reformada' en *Estudios de Derecho Público*, Bs. As., Politeia, 1951, p. 61. Citado por Gómez, Forgues, op. cit.

¹⁸ Diario de Sesiones de la Convención..., 1/02/49, p. 36

¹⁹ Diario de Sesiones de la Convención..., 8/03/49, p. 199

²⁰ Diario de Sesiones de la Convención..., 10/03/49, p. 445

ya que *‘un sistema de gobierno del distrito federal (...) va a traer también paz para todo el gobierno de la nación. Porque el gobierno federal – el Poder Ejecutivo y el congreso de la nación- sólo pueden dedicarse a trabajar en paz, armonía y fecundamente, cuando en la ciudad asiento de sus funciones predominan también la tranquilidad y la seguridad’*.²¹ Avanza se detenía en el origen del asunto, pues sostenía que desde Caseros la organización institucional del país se había encontrado ligada al gobierno del Distrito Federal. Luego de la rebelión de Tejedor, *‘en un acto de sabiduría política, la provincia de Buenos Aires entregó la ciudad de Buenos Aires a sus provincias hermanas’*, logrando así *‘la verdadera unión de los argentinos’*. A través de aquel acto de sacrificio se había alcanzado *‘la unidad indestructible de todos los argentinos’*. En esta misma perspectiva, entendía que la revolución nacional guiada por Perón estaba recomponiendo dicha unidad, *‘obra que con la reforma de la Constitución, que hoy realizamos, podemos decir que completa la de los hombres del 53 y cierra un ciclo histórico’*.²²

Por otra parte, se criticaba a los *‘pontífices de la constitución del ’53, aquellos que han ejercido hasta el presente la hegemonía espiritual del país’*.²³ Para el peronismo estos habían realizado una interpretación impropia de lo dispuesto por el texto, contraponiéndose al interés del pueblo en beneficio de los imperialismos extranjeros. Al mismo tiempo Avanza desestimaba al cabildo como esencia del régimen republicano, pues resaltaba su desprestigio y escasa popularidad, razones que habrían determinado su disolución. De este modo, afirmaba que el *‘régimen municipal nace exclusivamente de la insurrección de las provincias’* y situaba como único antecedente del sistema de gobierno municipal el período comprendido entre 1821 y la sanción de la Constitución en 1853; *‘en ese fermento popular que nosotros, los peronistas, y la revolución peronista hemos recogido de las manos del pueblo, está la auténtica esencia de nuestro sistema republicano de gobierno’*.²⁴

Para erradicar la posibilidad de un cuerpo legislativo local, como así también de la elección directa para cualquiera de las ramas de las instituciones comunales, Avanza postulaba que la soberanía de la nación en el territorio de la Capital era absoluta e indivisible. Por consiguiente, su gobierno no podía estar dividido en ramas; correspondía a la Nación ejercer su

²¹ Diario de Sesiones de la Convención..., 11/03/49, p. 529

²² Diario de Sesiones de la Convención..., 11/03/49, p. 529

²³ Diario de Sesiones de la Convención..., 11/03/49, p. 527

²⁴ Diario de Sesiones de la Convención..., 11/03/49, p. 528

poder por medio de sus departamentos. De no ser así, se iba a dar la coexistencia de dos poderes, que iba a implicar *'herir la integridad de tan privilegiada soberanía conferida a la nación sobre su territorio'*.²⁵ Paralelamente rechazaba el argumento que suponía que la representación parlamentaria del distrito lo hacía merecedor de un gobierno autónomo. Para ilustrar que del estatus político no se deducía mecánicamente un estatus administrativo independiente del gobierno nacional, señalaba los casos de la Constitución Federal de Brasil de 1946 y la Constitución mexicana de 1917; afirmaba que en ambos países, a pesar de no estar reconocido el Distrito Federal como municipio, éste tenía presencia en ambas cámaras legislativas.

Sampay también se pronunció para fortalecer esta idea. Describía a la Capital Federal como un territorio neutro, separado de las provincias y con un rango particular, tal como sucedía en México, Venezuela, Brasil y Estados Unidos. Poniendo énfasis en este último, sentenciaba que un gobierno fuerte y capaz de velar por los intereses generales debía quedar a resguardo de los intereses particulares. El camino para lograrlo era colocar al distrito en manos del gobierno federal. Sin embargo, el jurista expresaba que los centros urbanos necesitaban contar con administración propia. Pero en el caso de la Ciudad de Buenos Aires debían conjugarse una centralización política con una descentralización administrativa. Para Sampay las elecciones populares a través de las cuales las aglomeraciones urbanas habían elegido a sus representantes habían provocado el alejamiento de la realidad cotidiana. Consecuentemente, ese poder que debía regir los intereses vecinales se había convertido en gobierno político, y dos gobiernos habían estado actuando sobre una misma circunscripción.

Avanza aludió del mismo modo a la necesidad de evitar que el interés privado corrompiera el compromiso con los asuntos públicos. Para ello citó un mensaje que Yrigoyen había pronunciado en el Senado en 1917, en el que destacaba que la municipalidad de la Capital Federal se encontraba en proceso de descomposición por dos motivos. Cuando el origen era electivo generalmente se ganaba por fraude e influencia de caudillismos y presiones del poder central, mientras que las designaciones por parte del Presidente respondían a intereses privados. El resultado era entonces la *'esterilidad para el bien público y el imperio de intereses vedados'*,

²⁵ Diario de Sesiones de la Convención..., 11/03/49, p. 527

que prosperaban al amparo de la anarquía reinante'.²⁶ Ambas desgracias se evitarían a partir de entonces centralizando la gestión de la ciudad en el Presidente.

2. La Unión Cívica Radical frente a la ausencia del Concejo Deliberante en la Capital Federal

Desde la llegada del peronismo al poder la UCR reivindicó un gobierno municipal para la Capital Federal como un derecho inalienable. A partir de la reapertura de las sesiones parlamentarias, los diputados radicales insistieron con vehemencia en el recinto en la necesidad del cumplimiento de la ley orgánica municipal, que reglamentaba la actividad del Concejo Deliberante. Cabe señalar que el triunfo de Perón en las elecciones presidenciales de 1946 marcó diferencias al interior del partido respecto de los pasos a seguir.²⁷ Esto impactó en el desenvolvimiento de la agrupación en el Congreso, que no siempre se pronunció de manera unívoca. No obstante, la salvaguarda de las instituciones democráticas funcionó como elemento aglutinante. En este sentido, se observa una posición uniforme en lo que concierne al tema de nuestro interés. La UCR llevó recurrentemente al Congreso iniciativas en torno al régimen municipal capitalino. Durante el bienio '46-'47 los legisladores radicales denunciaron con un tono enérgico y combativo las irregularidades cometidas en la Municipalidad, al mismo tiempo que exigieron lo que consideraban la 'normalización' del gobierno comunal a través de la puesta en práctica de la normativa orgánica vigente. No propusieron la introducción de modificaciones al marco legal. El diputado López Serrot fue uno de los más comprometidos con el asunto. Realizó reiterados pedidos de informe al Ministerio del Interior, a cargo de Ángel Borlenghi, sobre la situación del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Solicitó a su vez la incompatibilidad del Intendente Emilio Siri y del Secretario de Hacienda Roberto Tamagno por mantener relaciones comerciales entre sí y con el municipio, situación que fue desmentida por la bancada peronista. Asimismo señalaba que ésta impedía el funcionamiento del Congreso como legislatura local, pues en consonancia con el Ejecutivo Nacional obstaculizaba la discusión de lo vinculado al Distrito Federal. Acusó también a las autoridades por malversación de fondos, corrupción, uso de recursos con fines privados y partidarios. También declaró que *'existen casos de cesantías y de reposiciones inmediatas, siempre que los cesantes se presten a marchar detrás de la música que les obligan a escuchar los hombres del Departamento Ejecutivo'*. La

²⁶ Diario de Sesiones de la Convención..., 11/03/49, p. 527

²⁷ Ver Persello, Ana Virginia. *Historia del radicalismo*, Bs. As., Edhasa, 2007

explicación que encontraba para estos ilícitos era la ausencia de control del Concejo Deliberante. El diputado argüía que el retorno al orden constitucional suponía el respeto por las instituciones democráticas, entre las cuales ubicaba la rama legislativa de la Ciudad de Buenos Aires. Para reforzar este argumento se valía del artículo 5 de la Constitución, que aseguraba el régimen municipal a las provincias.²⁸ Ernesto Sanmartino, diputado por la Capital Federal, también solicitó la exclusión del Intendente Siri. Además presentó un proyecto de declaración pidiendo la reposición de funcionarios cesantes, al mismo tiempo que cuestionaba los criterios aplicados para dichas separaciones.²⁹

Alrededor de 1948 puede vislumbrarse un cambio en el contenido de los proyectos presentados por el radicalismo. A partir de este momento las propuestas se tornaron más ambiciosas, pues introdujeron transformaciones que implicaban un carácter más autónomo para la administración local. Este punto de inflexión podría ubicarse tal vez dentro del viraje que experimentó la UCR tras consolidarse el sector intransigente, que en 1948 asumió la conducción del partido.³⁰ Siguiendo la línea mencionada, el diputado Francisco Rabanal proclamó en 1948 la reapertura de la rama legislativa local junto con la elección directa del Intendente, una iniciativa del partido que había sido frustrada en debates previos.³¹ Para sustentar su planteo frente al argumento de las potestades federales, sostenía que la municipalidad nada tenía que ver con el gobierno político de la Capital, que entendía estaba reservado a las autoridades nacionales. Su apuesta era a favor de la administración autónoma de los asuntos meramente locales, distanciados de las preocupaciones más generales y políticas que eran responsabilidad del Poder Ejecutivo. Dada esta situación, que los gobernantes comunales pertenecieran a un color político distinto de aquel debía entenderse como una eventualidad contemplada por las reglas del juego democrático.³² El mismo legislador exigió al Poder Ejecutivo que estableciera por decreto las disposiciones que debían regir su ejercicio como jefe inmediato de la Capital, puesto que tras la reforma constitucional tal desempeño había quedado sujeto a lo que dispusieran los reglamentos

²⁸ Diputados, 17/07/46, 8/98/46, 11/06/47, 18/06/47, 13/08/47

²⁹ Diputados, 3/07/46, 23/08/46

³⁰ Ver Persello, *Historia del radicalismo...*, G. Sebastiani, *Los antiperonistas...*, Altamirano, Carlos. 'Ideologías políticas y debate cívico' en Torre, Juan Carlos (comp.) *Los años Peronistas (1943-1955)*, Tomo VIII de la Nueva Historia Argentina. Bs. As., Sudamericana, 2002.

³¹ Sobre el debate de la ley orgánica municipal de 1917, ver De Privitellio, Luciano. 'Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917', en Korn, Francis y Romero, Luis Alberto Romero (comp.) *Buenos Aires/Entreguerra. La callada transformación, 1914-1945*. Bs. As., Alianza, 2006

³² Diputados, 30/06/48

administrativos.³³ En 1954 los diputados Manuel Belnicoff, Rodolfo Weidmann, Santiago Nudelman, Oscar Alende, Teodoro Marcó y Carlos Perette exigían la conformación de una comisión que se abocara al estudio y diseño de un nuevo régimen comunal para la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, Belnicoff reclamó nuevamente el carácter electivo para el Departamento Ejecutivo. En esta ocasión iba más lejos, pues expresaba la necesidad de reformar el texto constitucional para explicitar aquella condición.³⁴ Por otra parte, pocos meses antes de la caída de Perón el diputado Raúl Zariello presentó un proyecto en el que no sólo solicitaba la reapertura del Concejo Deliberante, sino que procuraba además aumentar las instancias de participación ciudadana. Proponía la iniciativa popular para la elaboración de ordenanzas y la aplicación de referéndum obligatorio para asuntos vinculados con servicios públicos; la consulta también debía concretarse si la legislatura local no trataba en un lapso reglamentario las propuestas elevadas por los vecinos, o si la sanción de aquellas comportaba modificaciones significativas.³⁵

Estas iniciativas fueron acompañadas por denuncias sobre las irregularidades al interior de la estructura municipal, que se mantuvieron durante toda la década peronista. Se acusó al partido gobernante de pegar carteles partidarios y emplazar unidades básicas en edificios públicos, también de exhibir en aquellos emblemas peronistas, y de hacer uso de recursos municipales con fines proselitistas.³⁶ Asimismo se exigió que la municipalidad remitiera cada 30 días a Diputados los decretos realizados y el estado de cuentas. Se instó además a conformar una comisión que controlara el desempeño de la administración local.³⁷

Ninguno de los proyectos de la oposición resultó aprobado. Por un lado, debe advertirse que la vida parlamentaria nacional ha experimentado frecuentemente la hostilidad por parte de la mayoría hacia los temas llevados al recinto por bloques minoritarios. Por otra parte, cabe destacar que el peronismo acostumbraba trabar el debate de iniciativas de la oposición a través de diversos

³³ Diputados, 20/07/49

³⁴ Diputados, 1/12/54

³⁵ Diputados, 8/06/55

³⁶ Diputados, 31/05/50, 1/12/54

³⁷ Diputados, 11 y 12/03/52

mecanismos.³⁸ Consecuentemente, la actuación del radicalismo en el Congreso debe entenderse como una estrategia para establecer en la agenda los asuntos que consideraba relevantes. Aunque con las limitaciones mencionadas, el parlamento continuaba siendo un lugar de referencia y de llegada a la opinión pública. A su vez, en lo tocante a la administración de la Ciudad de Buenos Aires, hasta 1948 estuvo en la Cámara de Senadores el proyecto presentado por Perón, que como se mencionó fue reemplazado por la propuesta de Ramella y Tesaire tras haber expirado el plazo para su discusión. Los diputados peronistas explicaban entonces que era apresurado e inapropiado dedicarse a un tema al que se encontraba abocado la cámara alta.³⁹

Paralelamente y por fuera de la acción parlamentaria, en consonancia con la actitud más ofensiva señalada, el partido radical organizó en agosto de 1948 el Primer Congreso Municipal en Olavarría. Si bien este encuentro tuvo como eje de la discusión la situación de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, muestra un especial interés por la cuestión municipal. Además en el evento se hizo mención a la situación de la Capital Federal ya que se consideraba inadmisibles la prolongada clausura de su legislatura. La condición de capitalidad de la Ciudad de Buenos Aires muchas veces se utilizaba como ejemplo, se instauraba como el prototipo de la violación de la vida municipal, la mayor arbitrariedad cometida por el peronismo en este ámbito. En dicho encuentro se expresó el deseo de municipalización de todo grupo; también se mencionó la modificación de la legislación para que ésta permitiera acciones comunes entre municipios; se reclamó una verdadera autonomía, que incluyera autonomía impositiva como requisito para la existencia de municipios libres, elemento que la UCR consideraba como uno de los pilares que permitirían el florecimiento de la vida republicana, ausente bajo el dominio peronista. En oposición a la política del Ejecutivo relativa al manejo de la Capital Federal, la fracción intransigente expresaba que lo municipal se encontraba inevitablemente ligado con la variedad propia de lo vivo, por eso veía inadecuada la concentración de atribuciones en los poderes nacionales. Se admitían las deficiencias de gestiones precedentes, pero siempre sería mejor y más justo un gobierno electivo que uno designado por el Presidente; era inaceptable que los habitantes del centro del país se vieran privados de elegir a sus autoridades. Era preciso que los vecinos se

³⁸ Ver Luna, Félix. *Perón y su tiempo*, tomos I, II y III, Bs. As., Sudamericana, 1987; Waldmann, Peter. *El peronismo 1943-1955*, Bs. As., Sudamericana, 1981; Ciria, Alberto. *Política y cultura popular: la Argentina peronista, 1946-1955*, Bs. As., De la Flor; García Sebastiani, *Los antiperonistas....*; Persello, *Historia del radicalismo...*

³⁹ Diputados, 18/06/47

involucraran con lo circundante y sus problemáticas cotidianas para ejercer sus deberes, que eran considerados derechos naturales. La descentralización administrativa era necesaria mas no suficiente, debía complementarse con la conciencia cívica municipal. En este punto, el diputado Federico Monjardín advertía que el desarrollo urbano y demográfico dificultaba dicha tarea, pero mostraba la pervivencia de estos intereses a través de la continuidad de sociedades de fomento y otras agrupaciones barriales sociales y/o deportivas. En referencia a la Ciudad de Buenos Aires, la UCR planteaba la reforma de su régimen de gobierno para alcanzar una efectiva vida municipal. Se considera absurdo que la normativa no contemplara las enormes diferencias que mostraban los barrios porteños, que por lo tanto precisaban distintos modos de organización acordes a sus peculiaridades.

En esta amplia preocupación por el funcionamiento de la política local en la cual se inserta el caso del Distrito Federal, la intransigencia planteaba la urgencia por formar conciencia popular municipal a través de un órgano partidario especialmente creado para tal fin, el Centro Argentino de Estudios Municipales, cuya actividad no era tolerada por el régimen. Declaraba que cuando éste mantenía los gobiernos municipales sólo lo hacía en apariencia, ya que sus autoridades de limitaban a cumplir instrucciones superiores. A su vez se expresaba que los gobiernos provinciales habían creado direcciones de municipalidades a través de las cuales controlaban a los Concejos Deliberantes. De esta forma, la oposición partidaria era casi imposible, y la intervención de municipalidades radicales era fiel prueba de estas circunstancias. Otro elemento que expuso la hostilidad del peronismo frente a las iniciativas radicales fue la suspensión del Tercer Congreso Municipal. El Segundo tuvo lugar en 1952 en Chascomús, pero el siguiente no llegó a concretarse.

Por otra parte, para la UCR los asuntos comunales no debían ser considerados desde una dimensión administrativa, que implicaba una aproximación deshumanizada y burocrática. Tales circunstancias impedían el desarrollo de hombres libres capaces de colaborar con la solución de los problemas colectivos; sólo así habría lugar para una efectiva ciudadanía en un marco federal, democrático y republicano. Monjardín admitía que el problema preexistía al peronismo, aunque afirmaba que aquel sofocaba la vida municipal. De esta forma, si bien el alejamiento de Perón daría lugar al recupero de la democracia, ésta por sí misma no iba a solucionar las deficiencias de la cuestión municipal; se requerían cambios más profundos. El federalismo, una de las banderas agitadas por la intransigencia, también aparecía vinculado a la política comunal. Federalismo y

municipalismo eran entendidos como un único elemento; el primero era consecuencia del segundo, tomando a los cabildos como punto de partida. También se expresaba que la Constitución Nacional debía reconocer explícitamente el poder municipal autónomo: éste no era visto como delegación de la provincia o la Nación, sino como anterior a ambos y por lo tanto inajenable.

La asimilación de la política municipal a la pureza republicana, como así también a la democracia auténtica, fueron una constante en las exposiciones de los radicales. El mayor hincapié en la autonomía a partir del afianzamiento de la intransigencia no modificó las líneas generales de las justificaciones apuntadas por los miembros del partido a lo largo del período abordado. La esfera municipal era considerada como primer peldaño de la formación ciudadana, pues se consideraba como *‘ámbito familiar ampliado a la vecindad: del hogar a la calle, de ésta al barrio, del barrio al municipio y, por ampliación, se pasa del municipio a la provincia, de ésta a la Nación’*.⁴⁰ Esta escuela cívica se consideraba natural porque todo vecino en calidad de tal forzosamente estaba en contacto con las cuestiones de su zona, y consecuentemente nadie mejor que él conocía los problemas a resolver. Este involucramiento no sólo implicaba el ejercicio de la ciudadanía, sino que a su vez dificultaba el triunfo del despotismo, que tenía éxito frente a la inercia cívica de una comunidad. Este halo de integridad y virtud que cubría a las instituciones comunales se remontaba al rol histórico de los cabildos. La instancia deliberativa aparecía como cimiento del régimen democrático. En este sentido, los abusos cometidos anteriormente en el Concejo de la Ciudad de Buenos Aires (de los cuales habían participado concejales radicales) encontraban su fundamento en las conductas descarriadas de los hombres, pues dichas arbitrariedades se consideraban contrarias al carácter intrínsecamente democrático de aquel. Rabanal aseveraba que *‘atacar el régimen municipal es defender la autocracia en el ejercicio del poder. El pretexto de que dentro de los organismos comunales representativos ha encontrado amparo el fraude y el peculado, no es más valedero que sostener la supresión del sistema republicano (...). Los defectos de los hombres no autorizan el aniquilamiento de las instituciones. Siempre será mucho mejor el daño que puedan aparejar funcionarios inescrupulosos de un régimen republicano, que el que lleva consigo el ejercicio del poder por un*

⁴⁰ AA.VV., *Definiciones Radicales. Tomo I*, La Plata, Unión Cívica Radical Intransigente, Comité de la Juventud ‘Dr. Luis Dellepiane’, octubre de 1955

déspota vicioso'.⁴¹ Para el radicalismo era justamente la supervivencia de la rama deliberativa la que iba a permitir recomponer los principios republicanos tras los altibajos acaecidos en la ciudad. La Ciudad de Buenos Aires serviría de ejemplo entonces para el resto del país.

La anulación del Concejo Deliberante en la Ciudad de Buenos Aires: una forma de hacer política.

Los trabajos sobre peronismo abocados a casos locales han demostrado la riqueza que revisten las particularidades. En este sentido es que pretendemos inscribir las presentes reflexiones. Por lo tanto, consideramos que las discusiones retratadas en los apartados precedentes constituyen una vía de entrada a núcleos más amplios, tales como la concepción acerca de la política que expresaba el peronismo, o qué valor le imprimía a la representación y a la deliberación. A su vez, poner estas cuestiones en conversación con otros estudios de pequeña escala como así también con las líneas más generales de acción del movimiento político que nos compete, permitirá una comprensión más completa acerca de cómo el peronismo pensaba y plasmaba las prácticas políticas. De esta forma, se advierte que el estudio de los posibles regímenes proyectados para el gobierno comunal se erige como cuestión central. Esta relevancia se advierte al entender al aparato estatal como parte de una trama en la que sociedad y Estado se influyen mutuamente, y no como mera abstracción. Pues la tarea de reconstrucción del rompecabezas institucional a lo largo del período es un primer paso, que debe complementarse con esta otra instancia a efectos de percibir de qué modo las estructuras municipales funcionaron como herramienta para la construcción de poder político.

Según lo planteado por De Privitellio, hasta la clausura del órgano legislativo local en 1941 los concejales habían funcionado como puntos decisivos de redes sociales y políticas entrecruzadas.⁴² El ámbito político-institucional se confundía con una rica esfera de sociabilidad barrial plagada de asociaciones vecinales; ambos espacios mantenían relaciones cambiantes de alianzas y rupturas. Esta dinámica era posible gracias a los niveles de autonomía que brindaba el Concejo, permitiendo a sus miembros actuar muchas veces al margen de lo que disponían las autoridades partidarias. Dado que el Intendente era nombrado por el Presidente y el cuerpo legislativo era elegido por sufragio universal masculino, podía ocurrir que las dos ramas estuviesen en manos de distintos partidos. Esta situación conduciría a entender las intervenciones

⁴¹ Diputados, 30/06/48. Discurso del diputado Rabanal.

⁴² De Privitellio, Luciano, *Vecinos y ciudadanos...*

del Concejo por parte del Poder Ejecutivo cuando la mayoría estaba constituida por alguna agrupación rival. Sin embargo, varios presidentes decretaron el cierre y su reemplazo por comisiones de vecinos por ellos nombrados tras constatar la falta de disciplina de sus correligionarios a nivel local; la independencia de los concejales no siempre era tolerada.⁴³ En consecuencia, mientras el recinto se mantenía en actividad brindaba instrumentos tanto políticos como económicos que aseguraban el funcionamiento de relaciones de patronazgo. A su vez, el control de los resortes de la comuna facilitaba la consumación de negociados, algunos de ellos con final escandaloso como el affaire CHADE y los relacionados con los transportes. Lo que puede percibirse es que el peronismo rompió con esta lógica al suspender extensamente la actividad del Concejo; la regla ya no era la cooperación para asegurar el mantenimiento de vínculos y favores mutuos sino la eliminación del otro de un espacio político preexistente. Por consiguiente, tanto para oficialismo como para oposición entraban en juego dimensiones más profundas que sobrepasaban las proclamas democráticas, como así también la opción de asimilar la vida comunal a la pura gestión. Así, el peronismo contaba con beneficios concretos producto del manejo directo sobre la localidad. Por un lado, podía prescindir de la instancia deliberativa tanto en el Congreso (tras lo dispuesto con la reforma constitucional) como en un posible Concejo Deliberante. En este punto cabe destacar que el partido gobernante utilizaba el parlamento como lugar de confirmación más que como ámbito de discusión y disenso. Del mismo modo podría leerse la anulación del órgano comunal, teniendo en cuenta además que se evitaba entablar competencia formal en un espacio político-institucional en el que fuerzas opositoras habían establecido fuerte presencia en las décadas precedentes. Por otra parte, la privación de los resortes estatales a nivel comunal para partidos rivales determinó para éstos la imposibilidad de contar con prebendas, al mismo tiempo que provocó la ruptura de vínculos decisivos a la hora de construir capital político. Tal como se subrayó anteriormente, la cercanía entre representante y representado y la superposición de redes sociales y políticas constituían elementos distintivos del funcionamiento político local. Esto permite contextualizar los reclamos de la Unión Cívica Radical y advertir que las declaraciones a favor de la constitucionalidad y la democracia deben vincularse necesariamente con la pérdida del rédito político cosechado

⁴³ Para las relaciones entre la Intendencia y el Concejo, y también entre este último y el Poder Ejecutivo Nacional durante los años '20 y '30 ver Walter, Richard J. *Politics and Urban Growth in Buenos Aires...* y De Privitellio, *Vecinos y ciudadanos...*

previamente en la ciudad. Pero también es preciso analizar esta variable al interior del partido peronista, contemplando que probablemente Perón pretendió impedir la apertura de un recinto que hubiese otorgado cierto grado de libertad para aquellos que resultaran electos. La máxima autoridad de dicha agrupación se esforzó desde los inicios de su conformación por unificar y disciplinar las disidencias internas, y en este contexto es posible pensar que mantener el Concejo cerrado fue una forma de impedir la construcción de capital político autónomo.⁴⁴

Siguiendo esta línea de análisis, resulta significativo destacar que el cercenamiento de la política comunal no fue privativo de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que podría leerse aparentemente como una estrategia de mayor alcance. Observamos que el gobierno peronista intentó suprimir la competencia en esta dimensión en reiteradas ocasiones. Es posible que la decisión de evitar las elecciones en varias capitales de provincia, como así también el hecho de obstaculizar la actividad política en numerosos municipios, haya estado signada por la pretensión de proyectar una imagen de unanimidad.⁴⁵ No obstante, sostenemos que esta explicación se muestra insuficiente, pues debe vincularse a la construcción de poder territorial propio. De esta forma, la inhibición de la vida municipal pudo haber cumplido dos objetivos: impedir que las viejas fuerzas hicieran uso del capital político conquistado hasta entonces, y disciplinar grupos peronistas locales.⁴⁶

En lo que concierne a la Capital Federal, tal postura fue ratificada con la reforma de la Constitución Nacional de 1949, que explícitamente redujo la deliberación de sus problemáticas a

⁴⁴ Para el proceso de conformación del partido peronista ver Mackinnon, Moira. *Los años formativos del Partido Peronista*, Bs. As., Siglo XXI, 2002

⁴⁵ El diputado Mosset Iturraspe del PDP realizó denuncias en relación a la situación de los Territorios Nacionales, Diputados, 13/09/46. El radical López Serrot se pronunció sobre las irregularidades en los municipios de varias provincias, Diputados, 13/08/47. Monjardín expresó que en las capitales provinciales el Intendente era designado por el Poder Ejecutivo Nacional, *Definiciones radicales...* Para el caso de Santa Fe ver Macor, Darío. 'Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe' en *Quinto sol* n.8 Santa Rosa ene./dic. 2004, versión online ISSN 1851-2879 disponible en

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-28792004000100003. Para el caso de Salta Del Valle Michel, Azucena. 'Salta y la reforma de su Constitución en 1949' en *historiapolitica.com* disponible en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/AzucenaMichel.pdf>. Para los Territorios Nacionales Arias Bucciarelli, Mario. 'El Peronismo clásico y los excluidos de la ley Sáenz Peña. Aportes para un debate desde los Territorios Nacionales'. Ponencia de las XI Jornadas Interescuelas Deptos. de Historia, Tucumán, 19 al 22 de septiembre, 2007.

⁴⁶ Una perspectiva similar respecto de la desarticulación de lo construido previamente por partidos opositores puede hallarse en Macor, 'Dinámica política...' y en Lichtmajer, Leandro. 'El eclipse de los centros y comités de base en el radicalismo tucumano: reflexiones sobre las prácticas políticas en la década de 1940'. Jornada Académica Los opositores al Peronismo, 1946-1955, CEHP-UNSAM, 2010 disponible en http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/Texto%20Lichtmajer.pdf

materia impositiva y presupuestaria, a la vez que expresó su manejo exclusivo por parte del Presidente. Las innovaciones introducidas pueden interpretarse entonces como un instrumento para formalizar un funcionamiento que ya se estaba dando de hecho. Hasta ese momento los asuntos relativos al distrito habían gozado de un espacio deliberativo mas bien restringido, según lo detallado anteriormente. Por lo tanto, el Congreso ejerció sus facultades como legislatura local de manera exigua. Con el Concejo inactivo y la no discusión de varios problemas de la ciudad en el recinto, sumado a la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, éstos aparentemente habrían sido resueltos sin una instancia deliberativa previa.

La reforma del '49 también implicó un giro en las justificaciones del oficialismo en relación al andamiaje institucional de la Capital Federal. Tanto en la propuesta del Primer Plan Quinquenal como en la planteada por los senadores Ramella y Tesaire, la legitimidad de origen de los poderes nacionales aparecía con mucha fuerza. En el marco de la reforma bien podría haberse reforzado este argumento, sobre todo teniendo en cuenta la implantación de elección directa para Presidente y vice. Sin embargo, en esta oportunidad no apareció la mención al sufragio popular y se aludió al gobierno de la capital de la República desde otro lugar. Los principios planteados tampoco se asimilaron a la concepción administrativa de mediados del siglo XIX, que entendía al municipio como instancia apolítica a partir de su condición de extensión natural de la familia y el ámbito privado.⁴⁷ Sobre este modo de definir lo municipal, Sampay explicaba que el crecimiento desmedido de la ciudad había desvirtuado tales características primigenias, convirtiendo la gestión de los asuntos vecinales en gobierno político. Tampoco se esgrimió el imperativo tecnocrático de los años '20, que justificaba la designación en lugar del carácter electivo afirmando que sólo aquella brindaría la eficiencia que demandaba una Buenos Aires en vías de modernización.⁴⁸ Por lo tanto, en 1949 se apeló únicamente a los derechos conferidos a los poderes federales por el texto constitucional, evidenciando despreocupación por el elemento democrático en la elección de autoridades capitalinas.

Por otra parte, cabe subrayar también que en la convención constituyente la conducción de la Capital Federal se describía como asunto urgente y determinante para el país en su conjunto.

⁴⁷ Para la discusión entre las perspectivas política y administrativa del gobierno municipal ver Ternavasio, Marcela, *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina (1859-1920)*, Tesis de Maestría, Rosario, FLACSO, 1991

⁴⁸ Ver De Privitellio, 'Un gobierno reformado...'

Aunque los cambios cristalizados en la nueva Carta se limitaron a fijar un comportamiento que ya tenía lugar en la práctica, se destacaba este tema como central. Este trato se ve ya desde el Primer Plan Quinquenal, en cuya presentación ante el Senado el Presidente manifestaba que *‘el problema del régimen municipal aplicable a la Ciudad de Buenos Aires es uno de los que más preocupación han producido al Poder Ejecutivo y es propósito del mismo encararlo seriamente para ver si es posible llegar a una solución duradera dentro de la órbita de los preceptos constitucionales’*.⁴⁹ También puede encontrarse esta inclinación en el mensaje inaugural de las sesiones del Congreso de 1948, en el que Perón señalaba *‘la urgencia de que el país cuente con leyes cuya omisión se hace sentir más cada día. Señalo muy especialmente (...) la del régimen municipal para la Capital Federal, que además de dar término a una situación transitoria, pondrá por primera vez en vigor los preceptos constitucionales en esta materia.’*⁵⁰ No obstante, en ninguna de esas ocasiones se concretó su discusión. Dichas expresiones pueden comprenderse, por un lado, desde la centralidad de la Ciudad de Buenos Aires en la política nacional en calidad de Capital. Asimismo, su tradición política local hacía imposible no pronunciarse sobre este asunto. A su vez, la insistencia de la oposición en sus reclamos y denuncias forzaba al peronismo a brindar una solución, o al menos a expresar su deseo de hacerlo. En el caso de la reforma constitucional, podría decirse que se intentó legitimar la orientación presidencial a efectos de no dar lugar a demandas por una gestión autónoma para la ciudad. A estos factores podría sumarse el endurecimiento hacia la oposición que comienza a tener lugar alrededor de 1949, en conjunción con el paulatino encuadramiento y centralización hacia adentro de la estructura partidaria peronista. Al mismo tiempo, la necesidad de esclarecer lo dispuesto por la Constitución puede ligarse también al modo en el que el peronismo cimentaba su poder a nivel territorial. En este punto es sugerente reparar en lo que planteaba la reforma en lo referido al gobierno de las provincias. La nueva carta autorizaba a las legislaturas provinciales en sus disposiciones transitorias a reformar las constituciones locales en pos de adaptarlas a los principios consagrados en la primera. Además el nuevo texto nacional contó con un agregado en su art. 5, que en referencia a los requisitos que debían cumplir los textos provinciales expresaba que éstos debían

⁴⁹ Senadores, 23/10/46

⁵⁰ Mensaje presidencial al Honorable Congreso de la Nación, 82° periodo legislativo, 1948, en *Latin American Network Information Center (LANIC)*, University of Texas at Austin. Disponible en <http://www1.lanic.utexas.edu/project/arl/pm/sample2/argentin/peron/480114t.html>

asegurar: ‘... la cooperación requerida por el gobierno federal a fin de hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten’. Dicha innovación estaba en sintonía con el art. 103, que ya existía en la Constitución del ’53: ‘los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación’. En consecuencia, se esperaba a través de la normativa reformada lograr una mayor subordinación de la política provincial a la nacional, reforzando la idea de centralización del poder político. El impacto de la reforma nacional en las provincias excede el interés de este trabajo, como así también lo sucedido en cada una de ellas a nivel municipal a partir de las reformas de las cartas provinciales.⁵¹ No obstante, lo significativo para nuestro objeto radica en percibir que el intento por controlar la política municipal excedió los planes hacia la capital de la República, emergiendo ésta como una pieza más dentro de una estrategia extensa. A partir del análisis de algunos casos, se ha advertido que las ciudades más importantes se vieron privadas de su Concejo Deliberante, como fueron los casos de la ciudad de Santa Fe y La Plata.⁵² También se ha visto obstaculizada la política comunal en varias localidades. Mientras tanto, los municipios del interior de las provincias, o incluso los de Territorios Nacionales, contaron con un margen más amplio de maniobra desde la letra. El texto reformado de la Provincia de Buenos Aires conservó su tradicional libertad para la organización municipal.⁵³ Aunque también se adicionó que ‘cada municipalidad deberá prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia a fin de hacer cumplir la Constitución de la Nación y la presente’.⁵⁴ El caso paradigmático es el de la provincia de Santa Fe: en las localidades pequeñas las Comisiones de Fomento integradas por representantes electos por sufragio retuvieron la atribución de designar al presidente de comuna; en las ciudades más populosas, en cambio, el responsable del poder ejecutivo municipal era un delegado del poder provincial. Contrariamente, en Tucumán y Mendoza no se erradicaron los Concejos Deliberantes en las capitales. En los territorios nacionales, aunque desde 1943 las comunas estaban intervenidas a cargo de un comisionado designado por el gobernador, habían tenido lugar las elecciones para concejo municipal. Tras la

⁵¹ Ver para Santa Fe Macor, ‘Dinámica política...’, para Salta Del Valle Michel, ‘Salta y la reforma...’, para Territorios Nacionales Arias Bucciarelli, ‘El peronismo clásico...’, para la Provincia de Buenos Aires Recalde, Aritz, *Las municipalidades de la Pcia. de Bs. As. a través de la historia. ¿Autonomía o anarquía?*, Bs. As., Archivo Histórico de la Pcia. de Bs As, 2010

⁵² Ver Macor, ‘Dinámica política...’, y Recalde, *Las municipalidades...*

⁵³ Recalde, *Las municipalidades...*

⁵⁴ Recalde, *Las municipalidades...*

sanción de 1949 se levantaron las intervenciones a las comunas y se le reconoció el rango de municipalidad a varias Comisiones de Fomento. No obstante, tuvo lugar una campaña de peronización que dificultó el accionar de fuerzas opositoras en los territorios.⁵⁵ En la misma línea pueden ubicarse los señalamientos de la UCR, que a mediados de los años '50 sostenía que la provincialización de los territorios establecía municipalidades que en la práctica estaban intervenidas.

Consideraciones finales

Desde 1946 el peronismo expresó apremio por brindar una solución duradera frente a la inestabilidad del gobierno de la Capital Federal. Sin embargo, no fue hasta la reforma constitucional que se efectivizaron modificaciones. Los cambios introducidos no trastocaron sustancialmente la estructura, pero aseguraron una mayor centralización del poder y erradicaron definitivamente la posibilidad de restaurar el Concejo Deliberante. Es cierto que la especificidad del estatuto de la Ciudad de Buenos Aires junto con las imprecisiones de la Constitución del '53, habían permitido la conformación de una larga tradición inaugurada por Roca a principios del siglo XX, en la cual tanto presidentes conservadores como radicales se habían anclado en sus facultades especiales sobre el distrito para intervenirlo. En este sentido, Perón no fue una excepción. Asimismo puede señalarse que el estilo de éste, con sus anhelos de unanimidad y su poca simpatía hacia las divergencias, pudo haber determinado la política implementada hacia la localidad. Sin embargo, aunque no deben negarse estas dimensiones, vincular el caso abordado con la dinámica local previa y con la situación de otros municipios durante el período permite ampliar las hipótesis acerca de por qué el Concejo Deliberante capitalino se mantuvo inactivo durante tantos años. Esta lectura conduce a pensar entonces que tal decisión fue producto de un modo particular de concebir la política, en el cual la obstaculización de la actividad de fuerzas antagonistas y la subordinación de las propias aparecían como principios rectores. El panorama descripto lleva así a detenerse en las argumentaciones contrapuestas de radicales y peronistas a la hora de defender y vedar, respectivamente, la posibilidad de un régimen autónomo para la ciudad. En el caso de la UCR, la vida municipal con su eje en la rama legislativa constituía la democracia misma; mientras tanto el peronismo sostenía que una mayor independencia para la Capital

⁵⁵ Arias Bucciarelli, 'El peronismo clásico...'

violaba los preceptos constitucionales. Los primeros veían en las irregularidades previas del Concejo las conductas de hombres corrompidos; los segundos denunciaban que un cuerpo deliberativo local necesariamente haría primar intereses particulares en detrimento del interés general.

De esta forma, lo analizado hasta aquí permite pensar que la gestión directa del Distrito Federal constituyó un instrumento junto con otros para implementar un manejo político centralizado, y que la reforma constitucional condujo a afianzar esta práctica en un momento en que el partido en el poder comenzaba a padecer fisuras y consecuentemente se lanzaba a la búsqueda de estrategias que permitieran resguardar lo construido hasta entonces.