

Democracia, autonomía y gobierno local. Discusiones sobre la Ciudad de Buenos Aires.

Berman, Romina.

Cita:

Berman, Romina (2009). *Democracia, autonomía y gobierno local. Discusiones sobre la Ciudad de Buenos Aires. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/289>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/fpS>

Nombre y Apellido: Romina Berman

Afiliación institucional: Becaria CONICET - CEHP / UNSAM

Correo electrónico: rominaberman@gmail.com

Eje problemático propuesto: Ciudadanía. Democracia. Representación.

Título de la ponencia: Democracia, autonomía y gobierno local. Discusiones sobre la Ciudad de Buenos Aires (1946-1955)

Una ciudad sin Concejo Deliberante

Durante los dos primeros gobiernos peronistas el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires se vio interrumpido en sus funciones. Cuando en 1941 el Presidente Castillo dispuso su clausura e inmediato reemplazo por una comisión interventora de vecinos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado, ya se discutía acerca de la necesidad de reformar el sistema de gobierno para la Capital Federal. Mientras que algunos se pronunciaban a favor de la disolución definitiva de la legislatura local, otras voces abogaban por una modificación de la ley orgánica que redundara en una mayor representatividad y autonomía para la administración capitalina. Incluso, en ocasión del anterior cierre del Concejo que se perpetró tras el golpe de Estado de 1930, se suscitó un intenso debate acerca de las características que debía comportar el andamiaje institucional de la Capital de la República.

Al llegar al poder, la Revolución de Junio se hizo eco de estos reclamos. El 25 de junio de 1943, tras pocos días de gestión, el flamante gobierno militar decretó la erradicación de la comisión interventora de vecinos.¹ Se argumentó que debía cederse el paso a *'formas más directas y ejecutivas de gestión'*, y que además debía promoverse de modo urgente un exhaustivo estudio sobre la organización municipal a efectos de dictar una nueva legislación acorde a las necesidades de la ciudad. De todos modos el plan no prosperó más allá del entusiasta discurso inicial, pues hasta el año '46 no se presentarían proyectos oficiales referidos a la materia. Aunque aquella norma determinó que las prerrogativas del Concejo Deliberante fueran transferidas a la Intendencia de modo transitorio, dicha situación se mantuvo hasta ser derrocado el régimen peronista. A su vez, con el restablecimiento del orden constitucional se reanudó la actividad

¹ Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, año XX N° 6885, 28/06/46

parlamentaria, y con ella los opositores que contaban con presencia en el Congreso Nacional comenzaron a presionar al gobierno electo en pos de la normalización del régimen comunal.

En este sentido, realizaremos un recorrido por los proyectos presentados en el recinto parlamentario, a efectos de examinar el tratamiento que recibió dicha problemática en este ámbito. Las propuestas serán analizadas en una doble clave: por un lado, repararemos en las características institucionales que revistieron las diversas iniciativas; por otra parte, intentaremos dilucidar las distintas lecturas que los actores hicieron a partir de las nociones de democracia, legitimidad, representación y autonomía, lo que condujo a la formulación de diversos regímenes posibles.

Las propuestas en el Congreso

La bancada opositora se manifestó en reiteradas ocasiones a propósito de las circunstancias de anomalía que se dieron en la Ciudad de Buenos Aires. Las peticiones y denuncias no se limitaron al cumplimiento de la normativa vigente en torno al funcionamiento de sus instituciones políticas. La oposición, que se encontraba reducida a un pequeño bloque en la Cámara de Diputados, se explayó además realizando acusaciones por arbitrariedad, malversación de fondos públicos, corrupción, utilización de recursos de la Municipalidad para fines partidarios, cesantías injustificadas, entre otras.² En lo que concierne al retorno a la vida institucional, se presentaron en los primeros meses de gobierno reiterados pedidos de informes al Ministerio del Interior, encargado de elaborar un diagnóstico para la posterior elaboración de un proyecto de reforma. Asimismo se señalaba la indiferencia del Poder Ejecutivo Nacional frente a dicha problemática.³ En la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados dicha declaración fue aprobada por unanimidad para su posterior tratamiento, sin embargo permaneció sin ser debatida.⁴

Tanto el justicialismo como la oposición presentaron iniciativas con respecto al esquema institucional que creían debía regir para la Capital Federal. Resulta pertinente analizarlas a la luz

² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (DSCD) 17/07/46; 8/08/46; 23/08/46; 11/06/47; 18/06/47; 17/07/47

³ DSCD 17/07/46; 8/08/46; 11/06/47

⁴ DSCD 17/07/47

de las dos tesis que dominaron la discusión sobre la materia en distintas coyunturas históricas.⁵ Siguiendo a Passalacqua, encontramos por un lado la *tesis de limitación de poderes federales y correlativa amplitud del gobierno local*. Sus postulados distinguen entre ‘gobierno político’ y ‘régimen municipal o administrativo’: mientras que el primero supone la jefatura política de la capital de un país, el segundo implica la jefatura de la municipalidad. De este modo, se argumenta que Buenos Aires contó con un régimen municipal antes de ser declarada Capital de la Nación, y consecuentemente le corresponde un gobierno autónomo. Por otro lado, existe la *tesis restrictiva o de amplitud exclusiva de las potestades federales*, que se apoya en lo dispuesto por el texto constitucional de 1853 y ha resultado predominante. Los incisos 27° del artículo 67, y 3° del artículo 86, indican respectivamente que el Congreso Nacional debe ‘*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*’.⁶ En este sentido, la normativa no exige un gobierno autónomo ni electivo. A la mencionada clasificación debe agregarse que, aunque la ley no le confiere a la Ciudad de Buenos Aires estatus provincial, muchas veces éste se da de facto. Entonces en los hechos adquiere un ‘alma de provincia’ que le permite, entre otras cosas, contar con representación en el Congreso. En consecuencia, aquellos que abogan por la autonomía local aluden al artículo 5 de la Constitución que establece 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*’.⁷ De esta forma, las imprecisiones abren una discusión difícil de saldar.

El radicalismo presentó varias declaraciones y proyectos de ley a lo largo de la década peronista relacionados con la normalización del régimen de gobierno capitalino. En un principio la UCR no propuso modificaciones a la ley orgánica en vigencia, sino que prefirió sólo insistir en su cumplimiento. En 1947 el diputado Oscar López Serrot presentó un proyecto que obligaba al

⁵ Para la discusión sobre el gobierno de la Capital Federal 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., Centro de Estudios Avanzados (CEA)-Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común (CBC), Universidad de Buenos Aires, 1996.

⁶ Constitución de la Nación Argentina. Texto de la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898. La negrita es nuestra.

⁷ Constitución de la Nación Argentina.

Poder Ejecutivo a convocar a elecciones para restablecer el funcionamiento del Concejo Deliberante a través de la ley 10.240.⁸ En su argumentación, el legislador acusaba al peronismo de violar la normativa municipal al impedir la existencia de un gobierno comunal representativo y popular. Con preocupación denunciaba que tal situación se extendía a varias provincias.⁹ Presentaba al gobierno municipal como sinónimo de democracia, basándose en su rol histórico. Postulaba a los cabildos como antecedente, describiendo la instancia deliberativa como pilar del régimen democrático. En este sentido, destacaba que los abusos cometidos previamente en el Concejo de la Capital (de los cuales habían participado algunos concejales radicales) habían sido producto de las conductas desviadas de los hombres; dichas anomalías se contradecían con su carácter intrínsecamente democrático. Por eso es que el diputado se oponía a la erradicación del Concejo Deliberante e insistía al igual que sus compañeros de bancada en el reclamo de informes al gobierno nacional. A su vez invocaba al Congreso, a través de sus facultades de legislatura local, a implementar la regularización de los gobiernos comunales. Para sustentar la idea de violación del régimen municipal, López Serrot se valía del mencionado artículo 5. Una vez más resultaba difícil determinar si a la Ciudad de Buenos Aires le correspondía o no contar con un gobierno local, pues no tenía rango de provincia. Además, si bien el diputado echaba mano del texto constitucional para esta justificación, no hacía mención de las disposiciones de la tesis restrictiva que entraban en aparente contradicción con lo expuesto. Contemplar estos artículos habría restado solidez a su argumentación, pues fijaban reglas peculiares para la Capital Federal que excluían la posibilidad de un gobierno autónomo.

Un año después la bancada radical propuso una modificación a la ley vigente. En 1948 el diputado Francisco Rabanal proclamó la reapertura del Concejo Deliberante con sus 30 miembros, y además estableció una postura más atrevida al apostar a la elección directa del intendente.¹⁰ Así se retomaba una iniciativa del partido que había sido frustrada en debates previos. En 1917 la deliberación había concluido con la sanción de la ley 10.240, que impregnada del espíritu de la ley Sáenz Peña, garantizaba para la Ciudad de Buenos Aires la designación

⁸ DSCD 13/08/47

⁹ La interrupción del normal funcionamiento de los regímenes municipales en los inicios del primer gobierno peronista fue una constante en muchas provincias y territorios nacionales. No nos detendremos en las particularidades que revistieron estos casos, pues excede el interés del presente trabajo.

¹⁰ DSCD 30/06/48

popular de los concejales.¹¹ En 1949 Rabanal solicitó además en el recinto la derogación de aquellos decretos de 1943 que hubiesen afectado la normativa municipal.¹² Nuevamente el argumento central era que la vuelta al orden constitucional exigía el respeto por las instituciones democráticas, y en este caso significaba anular toda legislación de emergencia surgida del período de facto que impidiese el ejercicio del órgano legislativo local. Frente a la rutina de la bancada peronista, usualmente dispuesta a trabar el tratamiento de aquellos temas que no consideraban prioritarios o que podían llegar a incomodar al oficialismo, en junio de 1950 Rabanal volvió a exponer el proyecto que había presentado dos años antes. Tampoco esta vez logró su discusión.

En 1954, dadas las recurrentes irregularidades antes descritas, los diputados Manuel Belnicoff, Rodolfo Weidmann, Santiago Nudelman, Alende, Marcó y Carlos Perette firmaron conjuntamente un proyecto de declaración a través del cual postulaban la designación de una comisión que se abocara al estudio y diseño de un nuevo régimen comunal para la Ciudad de Buenos Aires. Ese mismo año Belnicoff se manifestó activamente en relación con esta problemática. Presentó un proyecto de resolución para designar a una comisión encargada de investigar y controlar las tareas administrativas del distrito, además invitó al Poder Ejecutivo a informar acerca de ‘*si se ha dispuesto intervenir la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*’.¹³ También expresó una vez más la pretensión de hacer electivo el puesto de intendente de la Capital Federal, para lo cual planteaba la necesidad de reformar la Constitución Nacional. Pretendía que esta condición estuviera explícita para sortear las ambigüedades del texto vigente.¹⁴

Por último, cabe mencionar que en 1955 el diputado Raúl Zariello expuso un proyecto de ley sobre el funcionamiento del régimen comunal.¹⁵ Planteaba la necesidad de la actividad del Concejo Deliberante con sus 30 miembros y su mandato por 6 años. A su vez se fomentaba con especial interés la iniciativa ciudadana para la elaboración de ordenanzas. Alcanzando el 30% del padrón podían elevarse propuestas, exceptuando asuntos impositivos y relacionados con el presupuesto. Se fijaban ciertas condiciones que, en caso de no ser cumplimentadas, hacían

¹¹ Ver de Privitellio, Luciano, *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Bs. As., Siglo XXI, 2003; de Privitellio, ‘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.

¹² DSCD 20/07/49

¹³ DSCD 24/9/54

¹⁴ DSCD 1/12/54

¹⁵ DSCD 8/6/55

obligatorio un referéndum: si pasaban 60 días y la propuesta no era sancionada por la legislatura local; si dicha sanción comportaba modificaciones significativas; si el Ejecutivo comunal realizaba observaciones y el Concejo no se pronunciaba al respecto. También se establecía el referéndum con carácter obligatorio para los aumentos de tarifas y cuestiones vinculadas a los servicios públicos. Por último, la rama legislativa podía pedir un referéndum contando con el voto positivo de dos tercios del cuerpo; la Intendencia podía hacer uso de dicho instrumento cuando el Concejo rechazara sus propuestas. El resultado de la consulta popular tenía carácter vinculante y no podía ser modificado por ninguna de las ramas del gobierno local. Por otra parte, Zariello formuló la posibilidad de revocatoria de los concejales por parte de los electores, siempre que éstos comprendieran el 30% del padrón. Asimismo expuso que la rama legislativa podía suspender al Intendente por mayoría de dos tercios. Por último, expresó que para validar las elecciones a concejales debía presentarse al menos el 40% de los votantes.

Si bien nuestro foco de interés se remite a la Ciudad de Buenos Aires, cabe resaltar que las irregularidades en la política comunal a lo largo y ancho del territorio constituían una preocupación que fue expresada en el recinto parlamentario. El diputado del Partido Demócrata Progresista Mario Mosset Iturraspe se pronunció a favor del restablecimiento de las instituciones municipales, tanto para la Capital de la República como para los territorios nacionales.¹⁶ Destacando los beneficios que había aportado en la materia la experiencia del gobierno del PDP en Santa Fe, planteó la necesidad de realizar cambios a la normativa que regía para alcanzar una mayor autonomía; de la mano de ésta se lograría mayor eficacia en la gestión de cuestiones locales. Argumentó que se estaba violando la Constitución Nacional en su artículo 5 ya que se estaba viviendo en ‘un país sin municipalidades’. De este modo, afirmaba que el supuesto restablecimiento de la normalidad institucional era justamente eso, sólo un supuesto proclamado por el peronismo. Criticó además la falta de compromiso del Presidente, quien en su discurso inaugural de las sesiones parlamentarias había prometido la propuesta de una nueva ley orgánica resaltando la urgencia que dicho tema revestía. El diputado hacía referencia también al decreto de la Revolución de Junio mencionado anteriormente, en el cual se instaba al Ministerio del Interior a encargarse del problema.

Por su parte, el oficialismo también se pronunció a propósito del escenario político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires. El 19 de octubre de 1946 el Presidente Perón remitió

¹⁶ DSCD 13/09/46

al Senado un proyecto en el marco del Primer Plan Quinquenal.¹⁷ La propuesta cuestionaba el funcionamiento previo de las instituciones de la Capital Federal, ya que afirmaba que en la práctica cotidiana lo dispuesto por la Constitución Nacional nunca se había aplicado estrictamente. La mencionada ambigüedad del texto habría conducido a interpretaciones incorrectas, además de haber permitido la implementación de soluciones inicuas amparadas en la emergencia y justificadas como temporarias. Por eso el gobierno 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’*.¹⁸ Tomando partido por la tesis restrictiva, Perón se inclinaba a sostener que, en calidad de Capital de la Nación, al distrito no le correspondían los mismos atributos que al resto de los estados provinciales. Proceder de este modo implicaba negarle a los poderes nacionales las especiales competencias que tenían con relación a la ciudad. Por lo tanto, la municipalidad podía perfectamente convertirse en una dependencia administrativa que respondiese directamente al Poder Ejecutivo Nacional. Dicho postulado no debe encuadrarse solamente en la situación más general de construcción del liderazgo de Perón, pues es necesario detenerse en la especificidad del estatuto de la Ciudad de Buenos Aires. De este modo, Perón se inscribía en la 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 la Capital. También agregaba que, desde el primer régimen comunal implantado en 1881 hasta la fecha de elaboración de su propuesta, *‘el régimen de la Capital Federal ha sido muy variado y no siempre de sistema electivo, sin que pueda decirse que en ello ha habido una intromisión indebida del Poder Ejecutivo’*.¹⁹ Planteaba que en la ciudad habían tenido lugar alternadamente comisiones designadas por el Presidente y legislaturas locales electivas. Para reforzar dicho postulado, se valía del carácter democrático que el texto fijaba para todo sistema de gobierno. Consecuentemente, cuestionaba la legitimidad de origen de la comisión interventora de vecinos que se había desempeñado como una suerte de proto-legislatura en los años anteriores, puesto que ésta no había respetado el resultado de una votación popular. La mejor opción entonces la

¹⁷ Proyecto del plan de gobierno elaborado por el Poder Ejecutivo para el período 1947-1951, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS), 23/10/46

¹⁸ DSCD, 23/10/46

¹⁹ DSCS, 23/10/46.

constituía el manejo directo y efectivo por parte de las instituciones gubernativas nacionales: nadie se atrevería a negar que tanto el poder del Presidente como el que detentaba el Congreso Nacional derivaban de la soberanía del pueblo. Esta instancia también permitía evitar los comicios en el distrito. En la propuesta no se hacía mención de la ley 10.240 ni de la restauración del Concejo Deliberante, que bien podría haber sido otra alternativa para salvaguardar la expresión de los votantes. Asimismo citaba el caso de la ciudad de Washington, en la que las dos ramas del gobierno federal estaban a cargo de la administración de esa capital.²⁰

La naturaleza no electiva no vulneraba los principios asentados en la Constitución, tampoco lo hacía la ausencia de un gobierno municipal para la Ciudad de Buenos Aires. Resulta interesante la justificación esgrimida por el justicialismo: *‘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.’*²¹ Por lo general se invocaba este artículo precisamente para hacer valer el derecho al gobierno comunal, como se ha expuesto en los argumentos de los diputados opositores. Sin embargo, en esta oportunidad se utilizó para reforzar una idea que se conducía en sentido contrario. Sobre la base de las explicaciones precedentes, el plan de reforma determinaba que la Intendencia sería ejercida por el Presidente, respetando sus atribuciones constitucionales. No obstante, podía delegar sus funciones total o parcialmente en alguno de los secretarios de la municipalidad designados por él (Secretaría de Hacienda y Administración, de Obras Públicas e Industrias, de Salud Pública y Abastecimientos, de Cultura, Moralidad y Policía Municipal), o bien en alguna otra persona de su libre designación. No se enunciaba la condición de acuerdo por parte del Senado. Por otro lado, las actividades otrora ejercidas por el órgano legislativo comunal quedarían a cargo del Congreso Nacional, que estaba facultado para delegarlas en una comisión bicameral conformada por diputados y senadores por la Capital Federal. Por último, el presupuesto para la Ciudad sería elaborado por el Departamento Ejecutivo y precisaría de la posterior aprobación parlamentaria.

De esta forma, una primera lectura ligera podría sugerir que existió una óptica administrativa al concebir al gobierno municipal como una fracción del gobierno nacional,

²⁰ Resulta curiosa la alusión al caso Washington, pues este ejemplo es usualmente esgrimido por los defensores de la tesis contraria. Al haber sido creada especialmente como capital, en la ciudad norteamericana no existe distinción entre la jefatura política y la administrativa. Por el contrario, y como se ha explicado anteriormente, en Buenos Aires puede darse esta separación. Ver Passalacqua, op. cit.

²¹ DSCS, 23/10/46. La negrita es nuestra.

noción que no confería entidad propia ni especificidad al espacio político porteño.²² No obstante, cabe destacar que las premisas expuestas por Perón distan de las argumentaciones empleadas en debates precedentes. Por un lado, lejos están de aquella concepción administrativa de mediados del siglo XIX, que entendía al municipio como instancia administrativa y apolítica a partir de su condición de extensión natural de la familia y el ámbito privado. Por otra parte, tampoco se advierte el imperativo tecnocrático que supo primar en algunos discursos de los años '20, que proponía que la gestión eficiente para una Buenos Aires moderna requería de funcionarios designados y por lo tanto no electos por sufragio popular.²³ En la situación que aquí se analiza, el justicialismo se valió del principio de legitimidad de origen para avalar su planteo. Así podía justificar la gestión de la Ciudad de Buenos Aires como extensión de las dos ramas de gobierno nacional a partir de la legitimidad que la voluntad popular confería. En este punto es preciso distanciarse de la corriente representación que se hace de Perón como un hombre pragmático cuyas acciones carecían de sustento ideológico. La 'doctrina justicialista', como así también sus discursos y obras, se nutrieron de diversas corrientes de pensamiento. Como señala Altamirano, entre otros elementos pueden detectarse las nociones de 'libertad' y 'democracia'. Lo que resulta pertinente para nuestro trabajo es que dichos conceptos no fueron leídos en clave liberal, sino que adquirieron una inédita significación a la luz de otros paradigmas: ante la democracia y la libertad formales previas se planteaba que éstas sólo podían ser efectivas y verdaderas bajo las prácticas justicialistas.²⁴ Entonces, si bien desde un plano discursivo se afirmaba que la verdadera democracia radicaba más en los derechos y beneficios sociales que en el voto, y contemplando que el sujeto al que se dirigía Perón era el pueblo como fuerza social más que el ciudadano individual, no debe asombrar la importancia otorgada a los comicios. Todo ritual político tiene la función de generar sentimiento de pertenencia y renovar la legitimidad de un régimen. En este sentido, podría comprenderse el acto electoral como oportunidad para actualizar la legitimidad más que como un momento de expresión de ciudadanía.

Transcurrido el tiempo reglamentario para la discusión de los proyectos, la propuesta elevada por el Poder Ejecutivo prescribió. En 1948 los senadores Pablo Ramella y Alberto

²² 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

²³ Ver de Privitellio, 'Un gobierno reformado...'

²⁴ Ver 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

Teisaire propusieron ciertas modificaciones al régimen municipal de la Capital, que no difirieron sustancialmente de las que contenía el Primer Plan Quinquenal.²⁵ El Presidente nombraría un comisionado encargado de las funciones ejecutivas, mientras que el Congreso designaría una comisión para las labores legislativas. De este modo, quedaba eliminada nuevamente la instancia electoral para el gobierno local. Los legisladores no sólo sostenían su proyecto invocando la normativa constitucional, también afirmaban 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’*.²⁶ Se remontaban a la ley dictada por la Asamblea Constitucional de 1826, que establecía que la Capital debía estar bajo el mando de las autoridades nacionales. Asimismo citaban a diversos autores y publicistas (Saavedra Lamas, Joaquín V. González y Zavalía, entre otros) que se pronunciaban a favor de dicha tesis. En el mismo sentido mencionaban la Constitución norteamericana como sustento. Por lo tanto, siguiendo este razonamiento la existencia de un gobierno autónomo para la Capital Federal iba a implicar la transgresión de los principios constitucionales.

A pesar del declarado apremio por resolver la situación de anomalía que se vivía en la Ciudad de Buenos Aires, el debate fue sistemáticamente retrasado. Tampoco se cumplió con la normativa vigente en el período estudiado. Diversas cuestiones que apremiaban a la Capital Federal, como mejoras edilicias, saneamiento de predios, apertura de calles, entre otras, fueron pasadas a archivo por caducidad al no ser tratadas en tiempo reglamentario. La dinámica parlamentaria descrita no se limitó a los problemas relacionados con la ciudad. Cabe mencionar que el partido gobernante contaba con una amplísima mayoría en Diputados y con la totalidad de las bancas en la cámara de Senadores. Esta situación se consolidó tras la sanción de una nueva ley electoral en 1951, que fijó el sistema por circunscripciones combinado con voto uninominal. A su vez se aplicó el gerrymandering, que supuso un trazado de los distritos electorales que adquirió formas insólitas, uniendo territorios alejados entre sí. Dicha combinación aseguró la mayoría peronista, reduciendo consecuentemente la representación de minorías. Desde el oficialismo entonces no existieron mayores obstáculos para implementar algunos mecanismos a efectos de postergar aquellos temas que no consideraban de primordial importancia o que

²⁵ DSCS, 21/05/48

²⁶ DSCS, 21/05/48

conllevaban alguna complicación. Una herramienta consistía en declarar a la Cámara en comisión para desplazar a consideración asuntos sin el previo despacho de las comisiones permanentes. Además era habitual la eliminación de los 30 minutos reglamentarios para consultas, o su aplazamiento para la sesión siguiente a fines de impedir que el bloque opositor pudiera explicitar sus iniciativas o declaraciones. Los registros de la actividad en el Congreso Nacional permiten también observar la recurrente formulación de mociones a favor del cierre de debates, o en pos de no dar lugar a los mismos a través del control del uso de la palabra.²⁷ Si bien Luna y García Sebastiani sostienen que hasta 1948-1949 tuvo lugar la libre discusión y que asimismo las tareas parlamentarias pudieron desarrollarse con total normalidad, desde un principio pueden detectarse a través de los diarios de sesiones repetidos intentos por contener los cuestionamientos de la oposición, al menos en los aspectos que competen a la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto, podría deducirse a partir de lo explicitado que los rasgos que adquirió la actividad parlamentaria en este período no permitieron que el Congreso ejerciera sus facultades como legislatura local. Con el Concejo Deliberante inactivo y la falta de discusión de los problemas de la ciudad en el recinto, éstos aparentemente habrían sido resueltos a través del Departamento Ejecutivo sin una instancia deliberativa previa.

Estos retrasos dieron lugar a quejas por parte de la Unión Cívica Radical, cuyos miembros expresaban su preocupación por la vulneración de los regímenes municipales consagrados en la Carta Magna. En el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, la disconformidad ante esta actitud era más acentuada: los diputados radicales no concebían cómo el Congreso Nacional, órgano al que el texto constitucional encomendaba la legislación de la Capital, evadía el asunto. Paralelamente manifestaban las nocivas consecuencias que traía la falta de frenos y contrapesos producto de la ausencia del Concejo Deliberante. Esta carencia derivaba en una falta de control hacia el Departamento Ejecutivo, que se encontraba libre para obrar sin ningún tipo de vigilancia institucional.

Si bien como se ha detallado los argumentos explícitos se basaban en reivindicaciones constitucionales y en alegatos a favor de la calidad democrática, es preciso contemplar el capital político que la UCR había logrado acumular en la política local de la ciudad. Desde la reforma de

²⁷ Otros autores han trabajado sobre la dinámica parlamentaria durante el período, 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, Marcela. *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1946 y 1951*, Bs. As., Prometeo, 2005.

la ley orgánica en 1917 hasta su suspensión en 1941, el Concejo les había permitido a los dirigentes radicales establecer entre representantes y representados un vínculo bastante más estrecho que el que podía lograrse a escala nacional. Justamente este tipo de conexiones, basadas en un acercamiento y eventual entrecruzamiento de las esferas social y política, dieron lugar a la emergencia de máquinas electorales y en algunos casos se consolidaron relaciones de patronazgo. A su vez, tanto la legislatura local como el control de los resortes del Departamento Ejecutivo, habilitaban a participar de negociados con el sector privado, que en algunas ocasiones terminaron en escandalosos casos de corrupción.²⁸ De este modo, el incumplimiento de la legislación vigente significaba para el principal partido opositor mucho más que el debilitamiento de los principios democráticos, que en su discurso aparecían como elementos asociados históricamente a la propia agrupación. Al encontrarse inhabilitados para hacer uso de su peso político por vías institucionales en la Ciudad de Buenos Aires, los radicales se enfrentaban a la pérdida de recursos y relaciones que hubieran facilitado el mantenimiento de una sólida estructura montada en los años anteriores. En lo que concierne a la rama legislativa del gobierno porteño, tras su disolución y a pesar de las inmediatamente previas acusaciones de corrupción e ineficacia en las cuales los propios radicales se habían visto involucrados, el Concejo continuó siendo valorado como reducto democrático, tanto por la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista como así también por algunas asociaciones barriales que supieron utilizar este órgano como vía para canalizar peticiones y reclamos referidos a sus intereses específicos.²⁹ Cabe destacar además que la modificación legal del año '17 marcó el inicio del sufragio universal masculino, secreto y obligatorio para la elección de concejales. Por lo tanto, los obstáculos que el gobierno nacional imponía para la reapertura del órgano legislativo generaban el terreno propicio para que la UCR reforzara su discurso a favor del respeto de la voluntad popular, subrayando la importancia de preservar el sistema democrático. Los radicales no sólo declaraban legal y justa la elección de los

²⁸ Para el 'Affaire CHADE' ver MCBA y CHADE, *Comisión de Conciliación. Informe y Soluciones propuestas*; de Privitellio Luciano, *Vecinos y ciudadanos...*; Ciria Alberto 'Política tradicional y política de masas' en Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto, *Buenos Aires, Historia de cuatro siglos*, Tomo 2, Grupo Editor Altamira, Bs. As., 2000.

²⁹ Para la posición de las sociedades de fomento ver de Privitellio, *Vecinos y ciudadanos...*; García Sebastiani, *Los antiperonistas*. También encontramos posiciones similares en entrevista a Gregorio Traub, miembro de la Junta de Estudios Históricos de Barracas y antiguo miembro de una sociedad de fomento de Barracas, julio de 2008. Para una perspectiva contrapuesta, que sostiene que el criterio predominante en las asociaciones barriales es el de la representación corporativa directa, ver Gorelik, Adrián, *La Grilla y el Parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bs. As., Universidad Nacional de Quilmes, 1998; Gonzáles, Ricardo. 'Lo propio y lo ajeno. Actividades culturales y fomentismo en una asociación vecinal. Barrio de Nazca (1925-1930) en Armus, Diego, *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina*, Bs. As., Sudamericana, 1990

legisladores para la ciudad, sino que además hacían particular hincapié en su legitimidad. Como el Intendente era designado por el Ejecutivo Nacional, resultaba de particular importancia conservar el único elemento democrático con que podía contar el distrito.

Por su parte, el partido gobernante también adquiriría ventajas específicas impidiendo el regular funcionamiento del gobierno local. Detrás de una alocución que destacaba la significación de la legitimidad de origen de los poderes nacionales, pueden advertirse algunas utilidades precisas producto del control directo sobre el gobierno de la ciudad. En primer lugar, el escenario descrito permitía trasladar la instancia deliberativa al parlamento nacional, en el cual el peronismo contaba con una presencia mayoritaria. Si bien se ha señalado que esta actividad no se desarrolló regular y libremente, en última instancia el oficialismo podía contar con una situación favorable. Esto redundaba en la anulación de un ámbito que había sido conquistado previamente por otras agrupaciones partidarias: el espacio político de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, las circunstancias que atravesaba el régimen comunal condujeron al traspaso de prerrogativas a la Intendencia, cuya consecuencia fue una mayor concentración de los asuntos municipales en manos del gobierno nacional. No obstante, esto no debe conducir a afirmar a priori la sumisión de las cuestiones de la ciudad a la órbita de Perón. Varias investigaciones han demostrado que el sistema político peronista distó de ser monolítico y no se basó en un ciego verticalismo; tampoco puede afirmarse entonces que el Partido Peronista haya sido un ‘cadáver político’ desde el momento de su conformación, pues debió atravesar un intrincado proceso hasta consolidarse como estructura unificada.³⁰ Por eso es que resultan importantes los estudios a nivel local, y en este caso es preciso detenerse en la particular actividad del mundo político porteño. En el caso de la Capital Federal, por ejemplo en la implementación de políticas pertenecientes al área relacionada con la vivienda, puede advertirse que prevaleció la falta de uniformidad al interior de los poderes del Estado, expresada en la coexistencia de distintos equipos técnicos y la carencia de un plan sistemático.³¹ En los trabajos de Ballent pueden encontrarse también reflexiones en torno a los complejos vínculos entre poder nacional y administración de la Ciudad de Buenos Aires. La autora sitúa un corte en la actividad municipal alrededor de los años ’48-’49, debido al pasaje del

³⁰ Ver Berrotarán, Patricia. *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista.*, Bs. As., Imago Mundi, 2003; Macor, Darío y Tcach, César (editores). *La invención del peronismo en el interior del país*, Universidad Nacional del Litoral, 2003; Melón Pirro, Julio César y Quiroga, Nicolás (comp.) *El peronismo bonaerense. Partido y prácticas políticas 1946-1955*, Mar del Plata, Suarez, 2006; Mackinnon, Moira, *Los años formativos del partido peronista*, Bs. As., Siglo XXI, 2002

³¹ Ver Aboy, Rosa. *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los perales. 1946-1955*, Bs. As., FCE, 2005

Partido Peronista de una estructura más abierta a un encuadramiento que supuso la disminución del debate y participación entre sus miembros. De esta forma, el impacto de las modificaciones propiciadas por el Ejecutivo Nacional habría impactado fuertemente en el espacio político local.³² Aunque tal disposición pudo no haber conducido al dominio directo por parte del Presidente, sí es preciso destacar que la gestión de la Capital quedó en manos del oficialismo en carácter exclusivo. Esta pretensión puede ya detectarse en el proyecto inicial.

A modo de conclusión

Ni las mociones radicales ni los proyectos oficialistas lograron ser tratados en el Congreso por los motivos antes mencionados. Es entendible que, contando con mayoría parlamentaria, el justicialismo no priorizara el debate de las iniciativas de la oposición. No obstante, resulta interesante destacar la contradicción entre un discurso que proclamaba un especial interés por la situación de la Capital Federal y una práctica que tendió a evadir la cuestión. Además, tampoco se cumplimentó con lo dispuesto por la ley en vigor. Consecuentemente, durante la década peronista no sólo el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires se mantuvo inactivo, sino que las irregularidades y abusos en la Municipalidad estuvieron a la orden del día hasta ser derrocado Perón en el '55. Además las cuestiones de la ciudad tampoco fueron debatidas en el Congreso, facultado para dicha tarea.

La observación y análisis de la propuesta oficial, como así también las críticas y reclamos por parte de diputados opositores que tuvieron lugar en el recinto, permiten dilucidar un universo político muy rico que habilita a indagar más allá del aspecto estrictamente institucional, para percibir entonces una discusión más profunda acerca de los estatutos representativos. Esta polémica no fue privativa del período que se está analizando, pues se remonta a la instauración de los regímenes municipales en la Argentina.³³ En el contexto de la Ciudad de Buenos Aires, el debate se vio actualizado cada vez que se originaron iniciativas para reformular la legislación, como también en aquellas ocasiones en las que el gobierno local se encontró forzosamente anulado. De esta forma, en la presente investigación se manifiesta relevante observar de qué

³² Ver Ballent, Anahí. *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires 1943-1955*, Bs. As., Universidad Nacional De Quilmes, 2005

³³ Ver Ternavasio, *Municipio y política...*

modo esas nociones acerca de la representación ser vieron resignificadas durante el peronismo. En el caso de la iniciativa contenida en el Primer Plan Quinquenal, en una primera aproximación podría percibirse una concepción de sus instituciones políticas como mera administración, pues el elemento electivo no estaba presente. Sin embargo, cuando se planteaba que su gobierno debía ser exclusiva responsabilidad de los poderes nacionales, el argumento no postulaba a la municipalidad como una repartición más. Por el contrario, se aclaraba que dicha disposición resultaba fundamental para salvaguardar la soberanía popular, característica que debía estar presente en todo régimen comprendido en el territorio nacional. Se distinguen entonces elementos democráticos en la justificación de la medida. A su vez, se invocaron las atribuciones especiales que concernían a los poderes nacionales con relación a la Capital de la República, enfatizando la relevancia de lo fijado por la Constitución Nacional. Por lo tanto, puede afirmarse que el oficialismo utilizó para hacer valer su propuesta los mismos postulados que la oposición esgrimía a la hora de denunciar al peronismo por su actitud referida al gobierno de la ciudad. A partir de aquí, deberá indagarse entonces si existió correspondencia entre el discurso mencionado y las conductas políticas concretas que tuvieron lugar en la Ciudad de Buenos Aires. En cuanto al bloque opositor, observamos que también se hacía referencia a los pilares democráticos en los reclamos por la normalización del régimen comunal. No obstante, a diferencia de lo proclamado por el gobierno nacional, se reivindicaba en todo momento la necesidad de un gobierno autónomo y electivo (en una o en ambas ramas según el caso) para la ciudad. En este sentido, se abre también el interrogante acerca de la dinámica que adquirió la práctica política del radicalismo en el distrito, que seguramente se vio obligado a buscar modos alternativos al encontrarse despojado de un ámbito en el que había sido protagonista hasta no hacía muchos años.