

Nombre y Apellido: Romina Berman

Afiliación institucional: CEHP-UNSAM – Becaria CONICET

Correo electrónico: rominaberman@gmail.com

Eje problemático propuesto: Estado. Instituciones. Actores.

Título de la ponencia: Visiones y propuestas del peronismo para gobernar la Capital Federal (1946-1949)

1. Introducción

En 1946 Perón ocupó la primera magistratura de la República Argentina. Para ese momento, el Concejo Deliberante de la Capital Federal, órgano deliberativo municipal, ya llevaba cinco años cerrado. A través de un decreto se había dispuesto en 1941 su clausura, luego de que salieran a la luz hechos de corrupción que habían conmocionado a la opinión pública porteña. No era la primera vez que desde el Poder Ejecutivo Nacional se implementaba esta medida; tampoco eran novedosas las acciones ilícitas por parte de los miembros del cuerpo. Cada vez que se suspendían las actividades en el Concejo surgían los debates acerca de sus funciones, utilidad y desempeño. Generalmente estos contextos habilitaban la presentación de proyectos que instaban a reformar las instituciones locales, en algunas oportunidades a favor de una mayor autonomía, en otros casos bregaban por la ampliación o reducción de sus prerrogativas, también ciertas voces postulaban la necesidad de someter con más énfasis la gestión de la Ciudad de Buenos Aires a la órbita del gobierno nacional. El episodio del '41 no escapó a esta costumbre, pero el golpe de Estado de 1943 impidió continuar con las labores parlamentarias, por lo que las iniciativas no pudieron prosperar. Los militares en el poder mantuvieron la inactividad de la rama legislativa local, aunque como veremos a continuación, concretaron pequeñas innovaciones. El regreso a la constitucionalidad, de la mano del triunfo de la fórmula presidencial Perón-Quijano, permitió retomar discusiones que habían quedado truncas.

De este modo, en los siguientes apartados procederemos a detallar las reformas consumadas durante el primer trienio de gobierno peronista, como así también señalaremos los elementos que marcan continuidad con el período previo. Proponemos realizar el análisis en una doble dimensión: por un lado, destacar los cambios institucionales que

tuvieron lugar en el período abordado; por otra parte, reparar en las argumentaciones y discursos orientados a lograr la mejor administración de la Capital de la República. Entendemos que ambos elementos conducen a preguntarse por cuestiones más generales, como el rol asignado a las elecciones comunales, el lugar que debían ocupar la rama legislativa y la deliberación, qué debía ser representado y a través de qué mecanismos; todos ellos asuntos que permitirán comprender de un modo más acabado cómo el peronismo pensaba la política.

2. Antecedentes

2.1. Los años '20 y '30: la centralidad del Concejo Deliberante y una tensa relación entre poderes

Hasta 1917 la elección de los miembros del Concejo Deliberante porteño se había realizado a través de un electorado calificado.¹ La modificación de la Ley Orgánica Municipal que tuvo lugar aquel año significó la instauración del sufragio universal masculino para la conformación de la legislatura comunal.² Esta medida, sancionada gracias a los nuevos vientos reformistas que desde 1912 había instalado la nueva ley electoral nacional, abrió un novedoso panorama para los protagonistas del juego político local. La ampliación del cuerpo de votantes condujo a los partidos políticos nacionales a desarrollar una importante estructura a nivel local. Principalmente el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical, interesados en captar a los nuevos potenciales electores, dispusieron su presencia territorial a partir de su dispersión en los distintos barrios que se venían consolidando desde fines del siglo XIX.³ Los partidos vecinales locales también se

¹ Los requisitos para votar variaron entre 1881 y 1917, pues existieron innovaciones en la ley. Dichas variaciones exceden el interés de este trabajo, pues el punto central radica en señalar la existencia de un electorado limitado. Para los cambios introducidos a la Ley Orgánica Municipal consultese De Privitellio, Luciano. *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras*, Bs As, Siglo XXI, 2003

² Las nuevas incorporaciones se concretaron luego de un reñido debate. Consultese de Privitellio, L. ‘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

³ Para esta época los antiguos ‘vecindarios’ comenzaron a desvanecerse para dar lugar a los ‘barrios’. Estos dispositivos político-culturales se erigieron en el territorio circundante al ‘centro’ de la ciudad, cuestionando la preeminencia de aquél. Ya para las primeras décadas del siglo XX se encontraban consolidados, y funcionaron como importantes redes identitarias con sus instituciones y valores propios, basados en el ideario progresista-reformista. Para el surgimiento de los barrios y la emergencia de un nuevo espacio

volcaron a esta conquista. Esta especie de organización capilar, junto con el acceso expandido a los comicios, generó también en las sociedades barriales nuevas estrategias a la hora de hacer oír sus reclamos. Estas circunstancias dieron lugar a una superposición entre prácticas electorales, lenguajes políticos, lazos clientelares e instituciones de la sociedad civil. La extrema cercanía entre representante y representado permitió la conformación de complejas redes en las que la dimensión político-institucional se entremezclaba con la sociabilidad barrial. Esta dinámica implicaba alianzas cambiantes según coyunturas particulares. Estos acuerdos no sólo se daban entre las asociaciones vecinales y el Concejo, o entre éstas y el Intendente alternadamente, sino que además se concretaban entre ambas ramas de gobierno sin importar la pertenencia partidaria. Así lo evidencia por ejemplo el negociado de los transportes, en el que concejales radicales prestaron conformidad al ejecutivo local conservador a cambio de recursos económicos.⁴

Por otra parte, cabe mencionar que tras la reforma del '17 hubo un elemento significativo que no sufrió cambios. La ley expresaba que la rama ejecutiva municipal era ocupada por un Intendente, y la labor legislativa estaba a cargo del Concejo Deliberante. Sin embargo, la legitimidad de origen de ambas autoridades no era la misma: mientras que el primero era designado por el Presidente con posterior acuerdo del Senado, los concejales obtenían sus bancas a partir del voto popular. Por lo tanto, podía suceder que cada órgano respondiera a un color político distinto, situación que generaba competencias por las áreas de control, que muchas veces derivaban en superposición de tareas. O incluso con un Concejo con mayoría oficialista, éste podía no ajustarse a lo impartido por el Poder Ejecutivo Nacional a través de su delegado, el Intendente.⁵ Para comprender de qué modo solían dirimirse estos conflictos institucionales es preciso detenerse en lo que fijaba la Constitución Nacional respecto del gobierno del distrito federal. El texto establecía que el Presidente '*es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación*', y que el Congreso

público local consultese Gorelik, Adrián. *La Grilla y el Parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bs. As., Univ. Nac. de Quilmes, 1998.

⁴ Consultese De Prvitellio, *Vecinos y ciudadanos...* El autor también desarrolla los negociados alrededor de los servicios de electricidad.

⁵ Para la dinámica política entre el Departamento Ejecutivo, el Concejo Deliberante y el Poder Ejecutivo Nacional en los años '20 y '30, consultese De Prvitellio, *Vecinos y ciudadanos...*, Gorelik, *La grilla y el parque...*; Walter, Richard J. *Politics and Urban Growth in Buenos Aires: 1910–1942*, New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

⁶ Constitución de la República Argentina de 1853, artículo 86, inciso 3º.

Nacional debía ‘ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación’⁷. De esta forma, las autoridades federales tenían la potestad sobre la localidad, pudiendo delegarlas sólo si así lo quisieran. Pero aunque la Carta Magna no exigía la existencia de un gobierno comunal, la ciudad contaba con un régimen municipal de larga data, que se había instaurado incluso antes de ser declarada Capital de la República. Asimismo, si bien no era catalogada como estado provincial muchas veces gozaba de las prerrogativas de aquellos, obteniendo de facto una especie de ‘alma de provincia’.⁸ Consecuentemente, el distrito quedaba en una situación ambigua, que abría un escenario permeable a interpretaciones y soluciones diversas.

Así es que a la hora de zanjar diferencias entre los órganos ejecutivo y deliberativo local, una herramienta a la que se echaba mano con asiduidad era la disolución del Concejo por parte del Presidente, en su calidad de jefe inmediato de la Capital. En este sentido, desde la federalización de la ciudad en 1880 hasta el cierre del Concejo en 1941 la actividad de éste tuvo idas y vueltas, intercalándose períodos de actividad con otros de suspensión de la misma. En este último caso, el Presidente ponía en reemplazo una comisión interventora de vecinos nombrados por él, que en algunas oportunidades debió ser ratificada por el Senado. Estos vaivenes en ciertas ocasiones se materializaron en variaciones de la Ley Orgánica: a veces se derogó y luego fue repuesta, en otras oportunidades sufrió pequeñas innovaciones que no vulneraron su carácter general. Tanto conservadores como radicales hicieron uso de este mecanismo mientras ocuparon la Primera Magistratura, teniendo un Concejo a favor de su partido como así también cuando en aquél primaba otro color político.

La dinámica hasta aquí relatada se mantuvo hasta que en 1941 el Vicepresidente en ejercicio Castillo decretó la disolución de la legislatura, sustituyéndola por una comisión interventora de vecinos por él designada. Resulta sugerente el planteo de De Privitellio, quien advierte que los diarios que hasta ese momento habían defenestrado el accionar de la legislatura local, describiéndola como un nido de corrupción, en estas circunstancias

⁷ Constitución de la República Argentina de 1853, artículo 67, inciso 27º.

⁸ Para las perspectivas de análisis en torno al gobierno de la Capital Federal, consultese 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.

expresaron su repudio frente al cierre de un reducto republicano y democrático. Cabe aclarar que a Castillo se lo acusaba de nazifascista, con lo cual su decisión de clausurar el recinto agudizó aún más la asociación entre éste y las libertades democráticas. El contexto de la Segunda Guerra Mundial invadía todos los ámbitos de la política, incluso al Concejo, que desde la opinión pública era generalmente considerado como un órgano dedicado a resolver cuestiones estrictamente administrativas y tendientes al bienestar cotidiano de los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires, y debía estar alejado de ‘la gran política’.⁹ Bajo este clima de época y con la situación que vivía la institución comunal, se presentaron proyectos legislativos en pos de reestructurar el régimen de gobierno del distrito.¹⁰ Mas el golpe de Estado perpetrado en 1943 imposibilitó que se arribara a la implementación de alguna propuesta. El nuevo gobierno militar sellaría con su impronta los siguientes años de gestión de la ciudad.

2.2. La Revolución de Junio: concentración de facultades en busca de la eficacia

A pocos días de tomar el poder, el gobierno de facto nombró a un nuevo Intendente para la Capital Federal. En ocasión de su asunción, el Coronel Pertiné afirmó la continuidad de la comisión de vecinos. Sin embargo, apenas doce días después mediante un decreto presidencial del 28 de junio de 1943, dicho cuerpo se suprimió. Sus tareas y facultades pasaron de modo provvisorio a la Intendencia, hasta tanto se restableciera la rama legislativa local.¹¹ Paralelamente se expuso la intención urgente de diseñar un nuevo andamiaje institucional, pues se consideraba que el existente no estaba a la altura de las exigencias que la Ciudad de Buenos Aires planteaba. De todos modos no se concretó una reestructuración

⁹ De Privitellio, *Vecinos y ciudadanos...* También Walter, *Politics and Urban Growth in Buenos Aires...* Otros autores afirman que algunos sectores de la sociedad civil, especialmente las sociedades de fomento barriales, apoyaron la disolución del Concejo. Expresan que estas asociaciones propugnaban su representación directa basada en criterios corporativos, pues veían al recinto comunal como un órgano corrupto que entorpecía la solución de los problemas de la ciudad. Para esta perspectiva consúltense Gorelik, *La Grilla y el Parque...*; González, 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

¹⁰ Los proyectos fueron variados: uno proponía representación mixta en la cual un tercio del Concejo sería electo por sufragio, otro designado por el Presidente y otro por instituciones de la sociedad civil; otro se inclinó por ampliar la autonomía de las autoridades locales. Consúltese Gómez Forgues, Máximo Ignacio. *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Bs. As., Perrot, 1952. Meses antes de la intervención también se habían presentado proyectos, algunos a favor de la erradicación del cuerpo y otros en pos de la ampliación de sus facultades. Consúltense De Privitellio, *Vecinos y ciudadanos...*

¹¹ Decreto 1.299, Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, 28/06/43

profunda; apenas se realizó una reorganización de las secretarías de la Intendencia. Los argumentos esgrimidos siempre se anclaban en la eficacia como valor rector de la administración comunal. Y justamente así se consideraban los asuntos locales, como administración y gestión. Por eso es que debían mantenerse al margen de ‘la política’, y también debía evitarse la instancia deliberativa para ‘facilitar la gestión de las autoridades de la Comuna, eliminando trámites innecesarios’.¹² Se culpaba a ‘la conocida inactividad de las Cámaras legislativas’ por no haber logrado imponer un régimen que fuera capaz de solucionar los problemas que acuciaban a los vecinos.¹³ En este sentido, el gobierno nacional emitió dos decretos que concentraron facultades en el Departamento Ejecutivo comunal, y que se muestran como antecedentes de importancia para nuestro interés. En primer lugar, el 8 de julio se dispuso el traspaso de los atributos del Concejo al Intendente, exceptuando algunas cuestiones presupuestarias y relacionadas a contrataciones y presupuesto.¹⁴ En segundo lugar, el 21 de septiembre de ese año la Intendencia obtuvo la facultad para reasignar el presupuesto municipal, exceptuando aumentos.¹⁵ De esta forma, la anulación de la rama deliberativa tuvo su correlato normativo, que se mostró propenso a perpetuar la prescindencia de aquella. Veremos seguidamente de qué modo el peronismo justificó esta ausencia.

3. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires bajo el peronismo

3.1. Sin Concejo Deliberante, pero salvaguardando la voluntad popular

Tempranamente Perón expresó su preocupación por la inestabilidad institucional que había padecido la Ciudad de Buenos Aires en los años previos a su consagración como Presidente. Cuatro meses después de conquistar dicho cargo, se pronunció ante el Congreso Nacional en relación al gobierno de la Capital Federal. Dicha propuesta formó parte de un plan mayor, enunciado como Primer Plan Quinquenal, en el que el flamante gobierno presentaba su plan de trabajo en diversos ámbitos para su primer lustro de gestión. En esa ocasión Perón expuso su disconformidad con el incumplimiento de las disposiciones constitucionales. Admitía la ambigüedad existente, y afirmaba que esta situación había

¹² Boletín Municipal..., 21/09/43

¹³ Boletín Municipal..., 5/10/43

¹⁴ Decreto 2.162, Boletín Municipal..., 10/07/43

¹⁵ Decreto 9.381, Boletín Municipal..., 21/09/43

generado un terreno propicio para interpretaciones arbitrarias por parte de los gobernantes. Consecuentemente, formulaba lo que entendía como una solución definitiva frente a tales problemas. De esta forma, no consideraba necesario indagar en posibles innovaciones, pues la misma Constitución contenía la clave: dejar en manos de los poderes federales la conducción del distrito. Su presentación fue clara al respecto, pues *prometía ‘encararlo seriamente para ver si es posible llegar a una solución duradera dentro de la órbita de los preceptos constitucionales’*.¹⁶ En su alocución se preocupó por esclarecer lo fijado en el artículo 5, puesto que éste era mencionado recurrentemente en el discurso opositor al momento de reclamar la reapertura del Concejo. Dicho artículo expresaba 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*’.¹⁷ Pero como ya explicamos, el rango que la Constitución confería a la Ciudad de Buenos Aires era el de Capital de la Nación y no el de provincia; de esto se desprendía que sus atribuciones no podían asemejarse a las de aquellas. El líder justicialista fue enfático al respecto: ‘*La Constitución argentina no establece regímenes municipales ni para la Capital Federal ni para las provincias. Únicamente en su art. 5º se limita a señalar que cada provincia dictará para sí una Constitución que asegure, entre otras cosas, su régimen municipal.*’¹⁸

Además de resaltar la necesidad de garantizar a las autoridades nacionales sus facultades especiales sobre el distrito, Perón hacía hincapié en otro elemento, nuevamente tomando como referencia lo dispuesto por el texto constitucional. Afirmaba que todo sistema de gobierno en el suelo argentino, sin importar su escala, debía respetar la condición democrática. Por lo tanto, además de la ineficacia y corrupción imputadas a las comisiones interventoras de vecinos previas, éstas eran pasibles de ser cuestionadas por su dudosa legitimidad de origen. Por su parte, el primer magistrado y los legisladores nacionales eran electos por sufragio universal masculino. En un contexto en el que la dicotomía autoritarismo-democracia estaba a la orden del día, y que tanto desde algunos

¹⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 23/10/46. La negrita es nuestra.

¹⁷ Constitución de la Nación Argentina de 1853, artículo 5. La negrita es nuestra.

¹⁸ D. S. C. Senadores, 23/10/46, p. 88

partidos políticos opositores como sectores de la opinión pública se tildaba al coronel de ‘tirano’, Perón encontraba el modo de justificar el carácter democrático de su planteo sin necesidad de acudir a elecciones municipales. Entonces el Poder ejecutivo Nacional funcionaría efectivamente como jefe inmediato de la Capital, pudiendo transferir sus funciones total o parcialmente al Intendente por él nombrado. Al mismo tiempo, el parlamento nacional actuaría como legislatura local con la posibilidad de delegar esa función en una comisión bicameral compuesta por legisladores de la Ciudad de Buenos Aires.

En la presentación al Senado ni siquiera aparece mencionado el Concejo Deliberante. Una primera lectura podría vincular esta estrategia con el deseo de Perón de privar a otras agrupaciones de los resortes del Estado comunal, contemplando que en los años anteriores dicha utilización se encontró estrechamente vinculada con la creación y mantenimiento de capital político local. Seguramente esta dimensión estuvo presente. No obstante, consideramos que además tuvo un peso relevante la intención de ejercer control al interior del propio partido. El Partido Peronista tardó en consolidarse como tal, y su organización interna atravesó complejas fases.¹⁹ Abrir entonces un espacio político-institucional que a lo largo de su existencia había evidenciado interesantes niveles de autonomía en los concejales, implicaba un gran riesgo para un jefe político que propugnaba un fuerte verticalismo, y que tenía preocupación por disciplinar y acallar cualquier actitud discolada que surgiera por parte de otros peronistas.²⁰

El proyecto legislativo detallado caducó, y en su reemplazo fue presentado otro en mayo de 1948 con características casi idénticas.²¹ Pero tampoco tuvo tratamiento posterior en el recinto. En principio resulta llamativo que en una cámara íntegramente ocupada por el oficialismo no se debatieran sus propias iniciativas. Asimismo, los diarios de sesiones de la cámara de Diputados entre 1946 y 1949 reflejan que la cuestión del gobierno de la Capital

¹⁹ Para el proceso de conformación del partido peronista ver Mackinnon, Moira. *Los años formativos del Partido Peronista*, Bs. As., Siglo XXI, 2002

²⁰ Un caso paradigmático es el del sindicalista Cipriano Reyes, uno de los fundadores del Partido Laborista. Este partido, junto con la Unión Cívica Radical Junta Renovadora, sostuvo la candidatura presidencial de Perón en 1946. Luego del triunfo Perón decidió su disolución, medida que fue resistida por Reyes. Como consecuencia éste fue hostigado y perseguido, y finalmente encarcelado por supuesto complot contra el Presidente. Algo similar ocurrió con el sindicalista Luis Gay, también fundador del P. Laborista, que fue desplazado de la Confederación General del Trabajo (CGT) por su falta de adhesión total al gobierno.

²¹ El proyecto fue presentado por los senadores Ramella y Tesaire. D. S. C. Senadores, 21/05/48, p. 338

Federal no fue discutida. Allí había un bloque radical minoritario que sistemáticamente se esforzaba por introducir el tema, pero la mayoría encontraba diversas formas para ponerle freno.²² Otro argumento que daban los diputados peronistas era que la cámara alta estaba trabajando en este asunto, con lo cual resultaba imprudente arrogarse esta tarea. Si bien en la práctica el tópico se evadió, en el discurso oficial aparecía como un punto a resolver con urgencia. Así lo muestran las justificaciones de los proyectos parlamentarios citados: ‘*el problema del régimen municipal aplicable a la Ciudad de Buenos Aires es uno de los que más preocupación han producido al Poder Ejecutivo*’²³; ‘*pues es necesario que se regularice la situación legal del municipio de la Capital de la República*’²⁴. En el mismo sentido, en la inauguración del período legislativo de 1948 Perón enunció ‘*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.*’²⁵. Más arriba se expusieron las posibles razones por las cuales el peronismo pudo haber querido mantener bajo su órbita directa el manejo del distrito. Pero dada la vida institucional previa y la insistencia de la oposición, era difícil no emitir palabra al respecto. Además pesaba que lo que ocurría tenía lugar nada menos que en la Capital Federal, cuyos conflictos políticos históricamente cobraban dimensión nacional y eran seguidos atentamente en todo el territorio. Es factible entonces que, con el afán de aportar de una vez por todas una solución frente a las reiteradas demandas, el peronismo haya introducido las modificaciones pertinentes al sancionar la nueva Constitución Nacional.

²² El bloque peronista implementaba instrumentos diversos para obstaculizar el debate de proyectos de la oposición. Para la dinámica parlamentaria del período consultese García Sebastiani, Marcela. *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1946 y 1951*, Bs. As., Prometeo, 2005; Luna, Félix . *Perón y su tiempo, tomo I*, Bs. As., Sudamericana, 1987; Persello, Ana Virginia. *Historia del radicalismo*, Bs. As., Edhsa, 2007; Waldmann, Peter. *El peronismo 1943-1955*, Bs. As., Sudamericana, 1981

²³ D. S. C. Senadores, 23/10/46

²⁴ D. S. C. Senadores, 21/05/48

²⁵ Mensaje presidencial al Honorable Congreso de la Nación, 82º período legislativo, 1948, en *Latin American Network Information Center (LANIC)*, University of Texas at Austin. Disponible en <http://www1.lanic.utexas.edu/project/ar/pm/sample2/argentin/peron/480114t.html>

3.2. La reforma constitucional de 1949 y la erradicación de la deliberación sobre el Distrito Federal

El peronismo no contó con mayores inconvenientes para sancionar su constitución, pues los constituyentes de la Unión cívica Radical, única presencia opositora en la convención, se retiraron en bloque por considerar ilegítimos tanto el proceso de reforma como las incorporaciones propuestas por el peronismo para el nuevo texto.²⁶ De este modo, en lo referente a la Ciudad de Buenos Aires, se observa que nuevamente el partido en el gobierno no tuvo serias trabas capaces de obstaculizar la materialización de sus aspiraciones. En principio las innovaciones no se hallaban demasiado lejos de lo postulado en las iniciativas anteriores, pues no se intentaba una reforma cabal sino agregar precisiones a la norma vigente para eliminar equívocos que avalaran interpretaciones maliciosas. En consecuencia se mantuvo al Presidente como jefe inmediato y local de la Capital Federal, pero se adicionó que ‘... *en tal sentido ejercerá las funciones de jefe de la comuna, las que podrá delegar en la forma que determinen los reglamentos administrativos*’.²⁷ Esta condición apuntaba a que cualquier especificación o indicación que fuera necesaria en el futuro se iba a determinar a partir de una decisión administrativa, evadiendo el proceso parlamentario.

El Congreso Nacional también conservó su condición de legislatura local. Al artículo existente se incorporó la facultad de ‘*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*’.²⁸ En el proyecto original figuraba un inciso que determinaba 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*’.²⁹ Sin embargo, esto se eliminó del texto final. Por eso es que Arturo Sampay, constituyente peronista y principal redactor de la nueva Carta, afirmaba satisfecho que las innovaciones iban a permitir circunscribir las obligaciones del cuerpo en relación a la Capital a cuestiones

²⁶ Para el proceso de la reforma consultese Luna, *Perón y su tiempo...*; Persello, *Historia del radicalismo...*; García Sebastiani, *Los antiperonistas...*

²⁷ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1/02/49, p. 37

²⁸ D. S. C. N. Constituyente, 8/03/49, p. 199

²⁹ D. S. C. N. Constituyente, 1/02/49, p. 36

presupuestarias e impositivas.³⁰ Esta condición implicaba acrecentar el control del Poder Ejecutivo Nacional sobre la ciudad.

La preocupación por destacar el carácter democrático de quien manejara los asuntos capitalinos se había desvanecido. Otros factores se mostraron más relevantes para justificar la visión expuesta. Se afirmaba que la soberanía de la Nación era única e indivisible; al mismo tiempo se presentaba al distrito federal como un territorio neutro, como la República misma. Por eso es que la división en ramas de su gobierno resultaba incompatible con esa consideración. Paralelamente se indicaba que la existencia de un poder alternativo al de las autoridades federales implicaba ‘*aceptar la coexistencia de dos poderes (...) es herir la integridad de tan privilegiada soberanía conferida a la nación sobre su territorio*’.³¹

Además de destacar las facultades del Presidente y el Congreso sobre el distrito, la representación que se hacía del gobierno comunal lo mostraba inherentemente corrupto al prevalecer los intereses privados por sobre el bien común. La experiencia había demostrado que un Concejo electivo podía llevar al poder a hombres inescrupulosos que dejaban al margen las necesidades locales para concentrarse en sus carreras y fortunas personales. Además el crecimiento desmedido de la ciudad hacía imposible el real compromiso de sus habitantes con los asuntos a resolver, y por consiguiente la elección popular de una legislatura local veía desvirtuado su objetivo. Pues se enunciaba que la proximidad entre representantes y representados se había perdido, con lo cual el Concejo no podía ya reflejar los intereses vecinales.

En esta oportunidad también se señaló la magnitud del problema y el peso que comportaba para la sociedad argentina en su conjunto, pues se trataba de un asunto de ‘*singular trascendencia y repercusión, tanto en el orden institucional como en sus derivaciones políticas*’, 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*’.³² Perón aparecía aquí como el artífice de la unidad nacional, representada en la Capital de la República.

³⁰ D. S. C. N. Constituyente, 10/03/49, p. 445

³¹ D. S. C. N. Constituyente, 11/03/49, p. 527

³² D. S. C. N. Constituyente, 11/03/49, p. 529

La reforma constitucional sí implicó modificaciones normativas, mas éstas pueden ser leídas como la formalización de una dinámica que existía de hecho. Como se describió previamente, el Congreso no había desempeñado un gran papel como legislatura local desde 1946 hasta ese momento. Y no sólo en lo referido al aparato institucional; también las cuestiones edilicias, de pavimentación y de construcción de calles habían visto frustrado su tratamiento en el ámbito parlamentario. Pero, ¿por qué fue necesaria esta ratificación? La Constitución autorizaba el manejo directo de la Ciudad de Buenos Aires por los poderes nacionales. La respuesta que ensayamos merece entonces salirse de la órbita de la Capital Federal y su rango constitucional, para incorporar elementos del escenario político nacional. Para 1949 el gobierno comenzaba a mostrar algunas grietas, tanto a nivel político como económico, y tal vez este panorama condujo a buscar el modo de proteger lo construido hasta entonces. El primer factor se evidencia con la tendencia a la centralización y un mayor verticalismo en la propia organización del Partido Peronista. También vale destacar la creciente obstaculización que el peronismo empieza a imponer a otros partidos para realizar sus actividades. El segundo factor tiene que ver con los primeros síntomas de la crisis económica, que iba a constituir un argumento más para cuestionar al régimen.

Complementariamente, de la anulación de toda posibilidad de restablecer un Concejo Deliberante electivo se desprenden dos elementos que no deben descuidarse en el presente análisis: en primer término, qué significaba la ausencia de elecciones locales; en segundo término, por qué se evadía la deliberación a nivel comunal. Desde la historia social y cultural se ha trabajado sobre el amplio rechazo de sectores medios y altos hacia el peronismo, particularmente en la Capital Federal. La ‘invasión’ a esa ciudad por parte de migrantes internos habría despertado este encendido rechazo en los viejos residentes.³³ Suele pensarse entonces que los actos electorales implicaban un riesgo en este distrito, dominado por un agudo sentimiento antiperonista. Sin embargo, los datos contrastan esta suposición: si bien es cierto que el porcentaje obtenido allí era menor que en otras provincias, el peronismo entre 1946 y 1949 triunfó en todas las elecciones celebradas.³⁴ Por consiguiente, la hipótesis que aquí se plantea sostiene que la elusión de los comicios no

³³ Para esta visión consultese Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa. ‘La democratización del bienestar’ en Torre, J. C. (comp.). *Los años peronistas (1943-1955)*, Tomo VIII, Nueva Historia Argentina, Bs. As., Sudamericana, 2002

³⁴ Para los resultados electorales consultese Cantón, Darío y Jorrat, Jorge. *Elecciones en la Ciudad 1892-2001*, Tomo II (1912-1973), Bs. As., Instituto Histórico de la Ciudad, 2001.

tuvo que ver sólo y simplemente con la necesidad de ocultar posibles fisuras en la imagen de unanimidad que se pretendía instalar en torno al liderazgo de Perón, sino que existieron además otros móviles más importantes que determinaron la necesidad anular. Retomando lo desarrollado previamente, restituir el Concejo traía consigo potenciales nuevos liderazgos a nivel local, y tal vez también la recuperación de los cimentados antiguamente. Con respecto a la supresión de la instancia deliberativa, lo observado en el parlamento nacional permite arriesgar que el partido gobernante no se mostraba muy favorable frente a los ámbitos de deliberación y posible disenso, aún si contaba con mayoría propia.

4. Conclusiones

En sus primeros tres años de gobierno el peronismo no introdujo reformas legales que impactaran en el sistema de gobierno de la Capital Federal. No obstante, la ausencia prolongada del Concejo Deliberante y la inexistencia de una proto-legislatura compuesta por vecinos como reemplazo de aquel, marcaron una diferencia sustancial respecto de las décadas anteriores. El funcionamiento previo del órgano legislativo comunal había impreso una lógica de cooperación entre Estado y sociedad civil, como así también entre fuerzas partidarias rivales al interior de las estructuras estatales locales. Pero aparentemente el peronismo apostó a una dinámica distinta en la cual la inactividad del Concejo cumplió un doble objetivo: por un lado, evitar que fuerzas opositoras reconstruyeran capital político acumulado pretéritamente; por otro lado, impedir la creación de figuras locales con cierto margen de autonomía. En 1949 la reforma de la Constitución Nacional fue el vehículo para aseverar esta posición, aboliendo el campo para cualquier intento futuro de reponer el Concejo.

Es interesante detenerse en lo ocurrido en otros municipios, pues permite reparar en que lo acaecido en la Ciudad de Buenos Aires no fue algo atípico. Detenerse en todo el mapa del país con sus innumerables localidades implica un trabajo arduo y minucioso que excede el interés de la presente ponencia. No pretendemos sostener nuestras hipótesis de trabajo con un extenso abordaje comparativo, pero mencionaremos algunos casos en pos de contextualizar nuestro objeto. En este sentido, vale mencionar que algunas capitales de provincia, como La Plata en la Provincia de Buenos Aires o la Ciudad de Santa Fe en el estado provincial homónimo, tuvieron también su Concejo Deliberante inactivo en estos

años.³⁵ Además se han observado en la cámara de Diputados denuncias por la obstaculización de la política local en varios municipios.³⁶ De esta forma, y siguiendo el planteo de Macor, puede sostenerse que la Ciudad de Buenos Aires entró en una estrategia mayor en la que la meta fue la centralización y homogeneización del poder. Lo que agregamos desde estas páginas es que esto no se dio únicamente a partir de vetarle a las viejas fuerzas el acceso a recursos políticos cosechados antiguamente, sino que además significó la obstrucción para los propios correligionarios.

Lo hasta aquí expuesto permite entrever la actitud de un gobierno que limitó el funcionamiento del Concejo Deliberante capitalino. Si bien como se mencionó esta situación se vio consolidada tras la reforma constitucional, hasta ese momento el texto en vigencia tampoco planteaba la obligatoriedad de una rama deliberativa para el distrito federal. Por consiguiente, las disposiciones constitucionales no fueron violadas en ningún momento. En las discusiones de época algunos partidos opositores, básicamente la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista (agrupaciones que habían dominado el Concejo desde 1917), tachaban de autoritario y antidemocrático el accionar del gobierno nacional. No nos interesa desde aquí evaluar si el peronismo fue más o menos democrático según un deber ser establecido a priori (ni por los contemporáneos, ni por las reconstrucciones posteriores). Por el contrario, nos interesa comprender qué entendía dicho régimen por democracia y por participación política. A partir de lo trabajado hasta aquí podemos afirmar que el diseño institucional propuesto no consideraba central la celebración de elecciones municipales. De aquí se desprende que la democracia entonces no dependía de la participación de los ciudadanos en múltiples y variadas instancias electorales, sino que más bien se basaba en

³⁵ Para Santa Fe consultese 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 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. Para las capitales de las provincias también AA.VV., *Definiciones Radicales. Tomo I*, La Plata, Unión Cívica Radical Intransigente, Comité de la Juventud ‘Dr. Luis Dellepiane’, octubre de 1955.

³⁶ D. S. C. Diputados 13/09/46 y 13/08/47. Consultese también Macor, ‘Dinámica política...’. 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.

un tipo más plebiscitario. Por otra parte, la idea del parlamento como órgano de libre deliberación tampoco aparece. En contraposición, se observa que los cuerpos legislativos emergen como lugares de confirmación, o directamente se encuentran eliminados del espacio político-institucional. Queda planteado para futuras investigaciones el interrogante acerca de qué canales alternativos de participación propuso el peronismo a los ciudadanos de la Capital Federal, pues proponemos corrernos de la antítesis democracia social-privación de libertades políticas al sostener que el peronismo orientó su accionar a partir de un nuevo modo de concebir la política.