



"Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976)"

Eje temático sugerido: Eje Política

Nombre y pertenencia institucional: Romina Berman – Becaria CONICET CEHP/UNSAM

Dirección electrónica: rominaberman@gmail.com

Título del trabajo: Un buen gobierno del distrito federal para la paz de la nación: reflexiones acerca del régimen municipal para la Ciudad de Buenos Aires en la reforma de la Constitución Nacional de 1949.

Hacia la Constitución de Perón

Desde su llegada al poder, el peronismo planteó la necesidad de la reforma constitucional. Algunos proyectos fueron presentados entre 1946 y 1947, pero recién en 1948 el énfasis sobre este tema pendiente se consolidó. En su discurso de apertura de las sesiones parlamentarias de ese año, Perón manifestó que 'la reforma de la Constitución nacional es una necesidad impuesta por la época y las necesidades de una mayor perfectibilidad orgánico-institucional. (...) Es menester también, a favor de la perfectibilidad constitucional, no aferrarse o excederse en el mantenimiento de prescripciones arcaicas o inconducentes, por haber sido sobrepasadas por el tiempo y por los hechos, al solo efecto de mantener un respeto y una prudencia que pueden ser perjudiciales para el pueblo y para la República'.¹ Por su parte, la UCR mostró diferencias internas respecto de la medida. No obstante, tanto el unionismo como la intransigencia que presidía la agrupación sostuvieron con vehemencia la ilegitimidad del proceso.² De todos modos los radicales evaluaron que debían concurrir a las elecciones constituyentes, pero sin presentar proyectos. El Partido Socialista se pronunció desde un principio 'contra la

¹ Mensaje presidencial al Honorable Congreso de la Nación, 82º periodo legislativo, 1948, p. 15. 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>

² Para el proceso general de la reforma y la posición de los distintos partidos políticos consúltese Luna, Félix. *Perón y su tiempo*, tomos I, II y III, Bs. As., Sudamericana, 1987; Persello, Ana Virginia. *Historia del radicalismo*, Bs. As., Edhasa, 2007; García Sebastiani, Marcela. *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1946 y 1951*, Bs. As., Prometeo, 2005.



reforma fascista de la Constitución³, pues creía que el único y pernicioso objetivo era la reelección presidencial. Los demócratas progresistas y el Partido Demócrata también optaron por no concurrir. Contrariamente, el Partido Comunista y sectores conservadores decidieron presentarse, aunque no obtuvieron resultados beneficiosos. Finalmente, las elecciones dieron como resultado 110 convencionales del partido peronista y 48 del radical.⁴ En la convención se conformó la subcomisión 7° de la comisión revisora, destinada a los temas relacionados con provincias, territorios y municipalidades. La presidió Julio César Avanza (Partido Peronista); el secretario fue Carlos Arturo Juárez (Partido Peronista); los vocales fueron Enrique Roulet (Partido Peronista), Juan L. Páez (Partido Peronista), Eduardo Ramos (Partido Peronista), Nicomedes Mendiolaza (Partido Laborista), Justo P. Villar (UCR) e Ignacio Palacios Hidalgo (UCR). Hasta ese momento, el radicalismo venía mostrando preocupación por la situación que atravesaba el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En reiteradas ocasiones diputados radicales llevaron al recinto parlamentario denuncias sobre irregularidades en la municipalidad, al mismo tiempo que exigían el cumplimiento de la ley orgánica vigente.⁵ Paralelamente, en 1948 el partido organizó el Primer Congreso Municipal en Olavarría. Si bien este encuentro se concentró en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, no faltó mención a las instituciones comunales del distrito federal. También el asunto fue problematizado en conferencias y publicaciones partidarias. No obstante, el radicalismo no llegó a estar presente cuando se discutió acerca del régimen de gobierno local en la convención, pues se había retirado en bloque el 8 de marzo cuando se llevó a debate la cuestión de la reelección presidencial, exclamando Lebensohn que ‘la representación radical desiste de seguir permaneciendo en

³ García Sebastiani, op. cit., p. 158.

⁴ Luna, op. cit., p. 332.

⁵ Para las presentaciones de la UCR ante el Congreso, consúltese Berman, Romina. El gobierno municipal de la Ciudad de Buenos Aires bajo el primer peronismo: debates en torno a la normalización desde su tratamiento parlamentario (1946-1955). Ponencia de las XII Jornadas Interescuelas Deptos. de Historia, Fac. de Humanidades-Univ. Nacional del Comahue, Bariloche, 28, 29, 30 y 31 de octubre, 2009.



este debate, que constituye una farsa'.⁶ Por consiguiente, el tratamiento quedó exclusivamente en manos del peronismo.

La administración del distrito federal. Un asunto pendiente para el peronismo.

Las cuestiones relativas al régimen de gobierno de la Capital Federal deben leerse a la luz de algunas cuestiones centrales. En primer lugar, el enfoque dicotómico que encuadró desde su federalización las posibles formas de administración para el distrito, que penduló entre las potestades del gobierno nacional sobre aquel fijadas por la Constitución Nacional, y el derecho del mismo a contar con un gobierno local autónomo. En segundo término, el status particular y por momentos ambiguo de la ciudad. Aunque no poseía rango de provincia, muchas veces éste se daba de facto a partir de ciertas prerrogativas, lo que generaba imprecisiones difíciles de saldar.⁷ Estos aspectos deben complementarse con las tensiones propias de la década peronista y su acontecer político, junto con las particularidades de las estrategias emprendidas por los distintos actores. Esto no significa reducir nuestro análisis a la dicotomía rupturas-continuidades de un modo esquemático, sino que las referencias a momentos previos permiten historizar las problemáticas planteadas. Es así que conseguiremos distinguir críticamente en qué medida las anteriores prácticas fueron erradicadas, reforzadas y/o resignificadas por los protagonistas.

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. En su reemplazo se conformó una comisión interventora de vecinos, siendo estos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional con

⁶ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente (DSCNC), 8/03/1949, p. 339.

⁷ Para la discusión sobre el gobierno de la Capital Federal consúltese 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.



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.⁸ Pero el Congreso no alcanzó a pronunciarse al respecto, pues el golpe militar del '43 interrumpió forzosamente su actividad. La Revolución de Junio manifestó su preocupación por este tema. Tras pocos días de gestión, el gobierno militar dispuso la supresión de la comisión interventora.⁹ Se planteó a su vez la necesidad de realizar de modo urgente un minucioso análisis de la estructura municipal en pos de contar con un diagnóstico fidedigno, 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, en julio de 1943 a través de dos decretos se transfirieron a la Intendencia las prerrogativas que la ley orgánica municipal otorgaba al Concejo (con algunas excepciones relativas al presupuesto y cuestiones impositivas, quedando estas a cargo del Ejecutivo Nacional).¹⁰ La disposición fijaba esta distribución de facultades hasta que la rama legislativa local recuperara su actividad, situación que tendría lugar recién en 1958.

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. El mismo optaba por una lectura restrictiva respecto de la autonomía que debía tener el gobierno para la Capital. Para ello se apegaba a lo dispuesto por la Constitución Nacional. Los incisos 27° del artículo 67, y 3°

⁸ 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. Consúltese Gómez Forgues, Máximo Ignacio. *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Bs. As., Perrot, 1952

⁹ Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, año XX N° 6885, 28/06/46

¹⁰ Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, 6896 y 6957. Decretos 2162/943 y 9381/943.



del artículo 86, indicaban 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’.¹¹ 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.’¹² Así intentaba eludir lecturas según él ambiguas, que previamente habían habilitado soluciones institucionales arbitrarias e ineficaces. Paralelamente, respetar las potestades de los poderes federales 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 Presidente 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 algún secretario municipal u otra persona por él designada. Mientras tanto, las prerrogativas y obligaciones que la ley orgánica municipal vigente fijaba para el Concejo Deliberante iban a recaer en el Congreso Nacional 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 según los tiempos establecidos. Entonces en 1948 los senadores peronistas Ramella (por la Provincia de San Juan) y Tesaire (por la Capital Federal) 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

¹¹ Constitución de la Nación Argentina 1853

¹² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 23/10/46, p. 88



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 que alguna de las ramas del gobierno local fuera electa por voto popular. Tal decisión se apoyaba una vez más en las facultades de los poderes federales 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’.¹³ El proyecto no llegó a votarse.

De este modo, si bien existieron iniciativas por parte del oficialismo para modificar la reglamentación sobre la administración de la Ciudad de Buenos Aires, el marco legal en el que ésta se desempeñó no sufrió modificación alguna. Según lo dispuesto por el texto de 1853, el Presidente designó al Intendente y el Congreso accionó como legislatura local. No se cumplió con la ley orgánica municipal, pues como ya se detalló, el Concejo Deliberante se conservó inactivo durante todo el período. Llegó entonces 1949, año en que se reunió la Convención Nacional Constituyente. El texto que surgió de dicha reunión incorporó algunas novedades respecto del régimen de gobierno comunal para la capital de la República, que procederemos a enunciar a continuación.

La gestión de la Capital Federal planeada en la reforma constitucional

En su visión acerca de la estructura institucional de la Ciudad de Buenos Aires, el peronismo 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 reforma

¹³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 21/05/48, p. 338



significativa para el manejo de la Capital Federal, sino que ésta tendría como función hacer el texto vigente más exacto. El convencional Avanza, presidente de la subcomisión abocada al tema, hacía explícita 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’.¹⁴ El interrogante que suscita esta declaración es, si efectivamente la normativa era clara como él mismo plantea, cuáles eran los motivos para introducir aclaraciones, por pequeñas que fueran. Esto hace pensar entonces que el oficialismo necesitaba por alguna otra razón hacer aún más explícito lo relativo a la administración capitalina.

De esta forma, el proyecto de reforma presentado por el partido peronista, suscripto por Mercante y otros convencionales, retomaba los planteos realizados en el Primer Plan Quinquenal y por Ramella y Tesaire. En relación a las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional como jefe inmediato y local de la capital de la Nación, 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’.¹⁵ Al incorporar estas especificaciones y referirse a lo que fijaran futuramente los ‘reglamentos administrativos’, se evitaba la necesidad de discutir una ley en el Congreso que estableciera las cuestiones relativas al funcionamiento de las instituciones de gobierno del distrito. Se buscaba entonces 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 y el Intendente la administración, 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

¹⁴ DSCNC, 11/03/49, p. 526

¹⁵ DSCNC, 1/02/49, p. 37



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.¹⁶ 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 vinculadas a la Capital Federal, en el proyecto de reforma presentado 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'.¹⁷ 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'.¹⁸ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ DSCNC, 1/02/49, p. 36

¹⁸ DSCNC, 8/03/49, p. 199



constitucional, sino que además respetaba las raíces históricas.¹⁹ De esta forma, las atribuciones que la ley orgánica municipal establecía para el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante quedaban en manos de la Presidencia.

Lo hasta aquí mencionado conduce a arriesgar que el texto sancionado circunscribía al gobierno de la Capital a la mera administración. Sin embargo, según Gómez Forgues las leyes relativas al gobierno local que se sancionaron con posterioridad a la reforma se referían de modo indistinto al distrito federal, la intendencia municipal, la municipalidad de Buenos Aires.²⁰ También en los decretos que hacían mención al art. 83 inciso 3° de la Constitución (relativo a las atribuciones del Presidente como jefe inmediato del distrito) aparecía la figura del intendente municipal. A su vez, destaca que luego del '49 la Corte Suprema reconoció al régimen municipal para la Capital Federal 'fundado en la constitución', basándose en la tradición de capitalidad de la ciudad. El autor también señala que en materia impositiva la municipalidad tenía personería propia, como así también era titular de los bienes que le pertenecían. En este sentido, expresa que el distrito federal 'aunque no constituya una entidad autónoma dentro de nuestro régimen representativo federal', en igualdad con las provincias contaba con representantes en el Senado y participaba en la elección del Presidente, por lo tanto contaba con status político. Entonces sentencia que esta 'personalidad política' estaría consagrada por la misma Constitución. No obstante, cabe señalar que los argumentos esgrimidos por Gomez Forgues no son excluyentes con lo postulado por expresiones opuestas, pues su alegato es a favor de un gobierno municipal, mas no se insiste en que aquel deba ser autónomo. Asimismo, que en la letra se mencione a la municipalidad no implica necesariamente que en la práctica ésta actúe independientemente del Ejecutivo Nacional. De esta forma, se advierte que aún en boca de un jurista que se muestra a favor de la autonomía local, resulta complicado

¹⁹ DSCNC, 10/03/49, p. 445

²⁰ Consúltese Gómez, Forgues, op. cit.



justificar dicho objetivo. Asimismo, en referencia a la premisa sobre la representación en la cámara alta, es preciso aclarar que de la existencia de un status político no debe deducirse automáticamente un status administrativo autónomo; son cuestiones que corren por carriles paralelos. Incluso el mismo Gómez Forgues acude a la ley orgánica municipal, que reza que ‘la Municipalidad de la Capital de la República, en su carácter de persona jurídica, es el representante del actual municipio de la Ciudad de Buenos Aires, con todos sus bienes y obligaciones’.²¹ Nuevamente, nada dice esto sobre el carácter autónomo o dependiente, pues se limita a confirmar la personalidad jurídica de la municipalidad.

Referencias y antecedentes en la justificación del proyecto peronista

Al igual que en la presentación del Primer Plan Quinquenal al Congreso, el peronismo volvió a señalar en esta oportunidad la cuestión de la gestión de la Ciudad como un tema de ‘singular trascendencia y repercusión, tanto en el orden institucional como en sus derivaciones políticas’, según el convencional Avanza. Expresaba 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’. Recalcaba para ello la raíz histórica del asunto, pues sostenía que desde Caseros la organización institucional 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’. Aquel ‘acto de generosidad’, ‘sacrificio’ de la provincia con la federalización, había abogado por la ‘unidad indestructible de todos los argentinos’. En esta misma perspectiva, entendía que la

²¹ Gómez Forgues, op. cit., p. 43



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

En su exposición Avanza se preguntaba si la Capital debía tener un gobierno compuesto por un departamento ejecutivo y otro cuerpo electivo, o si debía reemplazarse por otro más adecuado. Postulaba entonces que, como la soberanía de la nación en el territorio de la Capital era absoluta e indivisible, por ende el gobierno de ésta no podía estar dividido en ramas legislativa, ejecutiva y judicial; correspondía consecuentemente a la nación ejercer su poder por medio de sus departamentos. Así afirmaba que aceptar otro poder para gobernar la Ciudad de Buenos Aires hubiese significado ‘aceptar la coexistencia de dos poderes (...) es herir la integridad de tan privilegiada soberanía conferida a la nación sobre su territorio’.²³ Se refirió en este punto al debate entre Pellegrini y Joaquín V. González que había tenido lugar en el Senado en 1901. Avanza comentaba que en esa ocasión Pellegrini había acusado al entonces Ministro del Interior de enseñar una cosa como profesor de derecho constitucional y sostener otra como representante del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el convencional acudió a un mensaje de Hipólito Yrigoyen dirigido al Senado en 1917, catalogando al radical como ‘autoridad moral’. La intención de Avanza era contraponer el interés privado y corrompido al compromiso con los asuntos públicos. En ese mensaje Yrigoyen había expresado que la municipalidad del distrito 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

²² DSCNC, 11/03/49, p. 529

²³ DSCNC, 11/03/49, p. 527



privados. El resultado era entonces la ‘esterilidad para el bien público y el imperio de intereses vedados, que prosperaban al amparo de la anarquía reinante’.²⁴

Para sustentar su propuesta, el oficialismo se valió de diversas influencias. Se expresaba que el texto de 1853 había innovado frente a la constitución de Estados Unidos al confirmar a las autoridades federales para gobernar la Capital Federal, pero que luego esta pauta se había juzgado de modo improcedente. Aquí Avanza criticaba a los ‘pontífices de la constitución del ’53, aquellos que han ejercido hasta el presente la hegemonía espiritual del país’.²⁵ Argüía que se basaban en la jurisprudencia norteamericana, que no contaba con base electiva, para proponer que las dos ramas del gobierno local cumplieren con esa característica. En este sentido, desacreditaba las opiniones de juristas y constitucionalistas como González Calderón, Clodomiro Zavalía, Sáenz Valiente y Saavedra Lamas. De esta forma, concluía que con ‘incongruencias y liviandad se han interpretado siempre los preceptos de la Constitución, para oponerlos al interés legítimo del pueblo pero sin duda también para ponerlos siempre al servicio de los intereses de los imperialismos extranjeros’.²⁶

Avanza enmarcaba este asunto en una situación más general, pues decía que la Constitución del ’53 no era clara en relación al régimen municipal para todo el territorio. Exponía que si bien el artículo 5 lo garantizaba en las provincias, este principio se había manipulado. Para él la frecuente cita de los cabildos como esencia del régimen republicano era falaz, porque generalmente se ocultaba que en 1821 la Junta de Representantes de Buenos Aires había disuelto esos cuerpos argumentando que nunca habían sido populares y que se encontraban desprestigiados. Por lo tanto, declaraba que el ‘régimen municipal nace exclusivamente de la insurrección de las provincias’ y situaba como único antecedente del

²⁴ DSCNC, 11/03/49, p. 527

²⁵ DSCNC, 11/03/49, p. 527

²⁶ DSCNC, 11/03/49, p. 527



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’.²⁷ Podría pensarse que Avanza negaba al cabildo como antecedente, pero sólo menciona el momento de su eliminación, eludiendo la trayectoria y significación política con que contó este cuerpo.

El convencional también refutaba las referencias al decreto de Urquiza del 2 de septiembre de 1852 y la posterior ley del congreso constituyente del 6 de mayo del ’53. A través del primero se había creado la municipalidad de la Capital Federal, mientras que la segunda establecía la condición federal de Buenos Aires. En contraposición a los que sostenían que estas normas demostraban que el régimen municipal de la Capital debía tener un cuerpo deliberativo con base electiva, Avanza enunciaba que esas medidas se habían dictado por la ‘sabiduría política de los hombres del 53’ para evitar que la provincia de Buenos Aires dijera que, si se le quitaba su sede capital, su adhesión a la Constitución Nacional estaría viciada; la veía como una medida transitoria. Seguidamente el convencional Juárez pidió la palabra para enfatizar esta idea. Citó palabras de Alberdi, que describían a la Capital Federal no como municipio ni provincia, sino como la República Argentina misma personificada en su capital histórica; su intervención suscitó vivas y aplausos.

En su discurso Avanza mencionaba también la propuesta de Perón contenida en el Primer Plan Quinquenal. A su vez destacaba otros ejemplos latinoamericanos, como la Constitución Federal de Brasil de 1946 y la Constitución mexicana de 1917; afirmaba que en ambos casos, a pesar de no estar reconocido el distrito federal como municipio, éste tenía representación en ambas cámaras legislativas. Restaba así validez a las

²⁷ DSCNC, 11/03/49, p. 528



argumentaciones que evocaban la presencia parlamentaria como requisito suficiente para contar con gobierno autónomo.

Por su parte, durante la convención Sampay se refirió al gobierno de la Capital Federal en una intervención dedicada a las atribuciones del Congreso Nacional. Sostenía que el nuevo texto iba a conservar la ‘creación de una capital sobre un territorio de jurisdicción federal, neutro, esto es, no común a ninguno de los Estados miembros’. Para sustentar esta premisa aludía a los ejemplos de México, Venezuela, Brasil y Estados Unidos. Hacía especial hincapié en este último caso, detallando lo acontecido con Washington, establecido en la constitución federal de 1787. En esa ocasión se había dado al congreso el ejercicio exclusivo de la legislación del distrito. Sampay apelaba a la constitución norteamericana para sentenciar que ‘para tener un gobierno fuerte y cuidadoso de los intereses generales debe sustraérselo, en un Estado federal, de la presión de los intereses particulares’, y que ‘para alcanzar ese objetivo, su sede debe colocarse bajo la autoridad de los órganos del Estado’.²⁸ Mencionaba que en el país del norte incluso a fines del siglo XVIII los habitantes del distrito federal no gozaban de derechos políticos, y que el presidente de la confederación había asumido el poder ejecutivo, ejercido mediante tres comisarios que se repartían las cuestiones municipales. En una disertación que tuvo lugar tras la reforma, Sampay decía que los centros urbanos requerían una administración propia, ‘*pues son entidades naturales con vida y problemas peculiares, la Constitución reconoce el distrito federal como una entidad administrativa que no queda desleída en la administración nacional*’.²⁹ En este sentido, planteaba que el régimen de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debía ser una centralización política pero al mismo tiempo una descentralización administrativa ya que el distrito no podía admitir dos gobiernos políticos.

²⁸ DSCNC, 11/03/49, p. 445

²⁹ 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. La itálica está en el original.



Comentaba asimismo que la administración de intereses vecinales se había desvirtuado, pues la comuna ya no era concebida como en sus inicios ‘como una adunación familiar’. 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. Si bien admitía que las potestades federales no estaban trazadas objetivamente en la Constitución, defendía el ejercicio de aquellas al mismo tiempo que legitimaba tal situación a partir del carácter democrático conferido por la elección directa implantada por el texto reformado.

El gobierno local de la Ciudad de Buenos Aires: un lugar para la construcción de poder político.

Los trabajos sobre peronismo más recientes, especialmente los abocados a casos locales, han demostrado que reparar en las particularidades permite ampliar una visión acerca del período que hasta hace algunos años había estado dominada por la vinculación entre régimen y movimiento obrero. En este sentido es que pretendemos inscribir las presentes reflexiones. Por lo tanto, si bien el tema abordado constituye un objeto en sí mismo, consideramos que ponerlo en conversación tanto con los estudios a pequeña escala como con las líneas más generales de acción del movimiento político que nos compete, permitirá iluminar zonas poco exploradas referidas a los modos en que se enlazaron peronismo y sociedad. Entendemos que dicha propuesta no se presenta como un recorte limitante, sino que por el contrario puede constituir una vía de entrada para observar los modos en que el peronismo pensaba y plasmaba las prácticas políticas, y particularmente en este caso qué rol jugó el diseño institucional para la Capital Federal. En este sentido, se advierte que el estudio de la estructura y funcionamiento del aparato del gobierno comunal



se erige como cuestión central al momento de analizar la vida política del distrito. Pues encontramos que aquel se presenta como elemento constitutivo al mismo tiempo que determinante del juego político. Esta relevancia se advierte al comprender las estructuras estatales como parte de una trama en la que sociedad y Estado se influyen mutuamente, y no como mera abstracción. Como se mencionó anteriormente, para el período abordado este punto de partida resulta crucial, pues en la Ciudad de Buenos Aires el Concejo Deliberante se mantuvo cerrado se modo ininterrumpido durante nuestro recorte temporal. Esta peculiaridad despertó discusiones y nuevas prácticas por parte de los diversos actores, con lo cual se muestra como entrada privilegiada al complejo terreno de la creación de capital político. Pues la tarea de reconstrucción del rompecabezas institucional a lo largo del período debe complementarse con esta otra instancia de análisis. Por lo tanto, postulamos que las propuestas sobre el régimen capitalino fueron colocadas al servicio de formas específicas de conformación de poder político.

Según lo planteado por De Privitellio, hasta la clausura del órgano legislativo local en 1941 los concejales habían funcionado como puntos centrales de redes sociales y políticas entrecruzadas.³⁰ 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. La dinámica habitual consistía en repartir instrumentos políticos y económicos, aún entre distintas agrupaciones partidarias, para asegurar el funcionamiento de las relaciones de patronazgo establecidas. En algunos casos escandalosos, como el affaire CHADE y los negociados con los transportes, concejales de fuerzas opuestas compartieron su silencio y complicidad. Lo que puede percibirse es que el peronismo rompió con esta lógica al suspender prolongadamente la actividad del Concejo; la regla ya no era la cooperación sino la eliminación del otro de un espacio político

³⁰ De Privitellio, Luciano, *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Bs. As., Siglo XXI, 2003



preexistente. Cabe señalar entonces que el aparato estatal de la Capital Federal comportaba una serie de beneficios y recursos, y por lo tanto para oficialismo y 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 ya que podía prescindir de la instancia deliberativa tanto en el Congreso como en un posible Concejo Deliberante. En este último caso evitaba entablar competencia formal en un espacio político-institucional en el que fuerzas opositoras habían establecido fuerte presencia en las décadas precedentes. Por consiguiente, la privación de los resortes del Estado a nivel comunal para partidos rivales no sólo estuvo relacionada con la imposibilidad de contar con prebendas, sino que provocó la ruptura de vínculos decisivos a la hora de construir capital político. La cercanía entre representante y representado y la superposición de redes sociales y políticas constituye un elemento distintivo del funcionamiento político a nivel local. Por eso es que 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 peronismo 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 obstaculizar la vida política en numerosos municipios, haya estado signada por la pretensión de proyectar una imagen de unanimidad.³¹ No obstante, sostenemos que este punto debe vincularse a la construcción

³¹ El diputado Mosset Iturraspe del PDP realizó denuncias en relación a la situación de los Territorios Nacionales, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 13/09/46. El radical López Serrot se pronunció sobre las irregularidades en los municipios de varias provincias, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 13/08/47. Consúltese también para el caso de Santa Fe 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



de poder territorial propio, cuya meta consistió en evitar que las viejas fuerzas hicieran uso del capital político conquistado hasta entonces.³²

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 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. Si bien Luna y García Sebastiani sostienen que hasta 1948-1949 tuvo lugar la libre discusión y que 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.³³ 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 Intendente designado por el Poder Ejecutivo, éstos aparentemente habrían sido resueltos sin una instancia deliberativa previa.

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.

³² Una perspectiva similar puede hallarse en Macor, op. cit. y en Lichtmajer, Leandro. 'El radicalismo tucumano a comienzos de los '40: reorganización partidaria y reformulación programática' en Actas de las IV Jornadas Nacionales Espacio, Memoria, Identidad, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, 2006, y '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

³³ Ver Luna, op. cit. y García Sebastiani, op. cit. Para una visión contraria consúltese Berman, Romina, op. cit.



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 a la hora de justificar el andamiaje institucional de la Capital Federal. En el marco de la reforma del '49 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 alude 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.³⁴ En la exposición ya citada de Sampay, éste 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 sólo aquella brindaría la eficiencia que demandaba una Buenos Aires en vías de modernizarse.³⁵ Por lo tanto, se apeló únicamente a los derechos conferidos por el texto constitucional a los poderes federales. Esta situación marca un cambio en el discurso oficial, aparentemente ya despreocupado por resaltar el elemento democrático en la elección de autoridades.

Por otra parte, cabe subrayar también que en la convención constituyente la conducción de la Capital Federal se describe como asunto urgente y determinante para el país en su conjunto. Aunque los cambios cristalizados en la nueva Carta se limitaron a fijar un comportamiento que ya tenía lugar en la práctica, se destaca este asunto como central.

³⁴ Para la discusión entre las perspectivas política y administrativa del gobierno municipal consúltese 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

³⁵ Consúltese 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.



Este tratamiento 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’.³⁶ 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.’³⁷ 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 calidad de capital en la política nacional. 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, podría decirse que se intentó legitimar la orientación presidencial a efectos de no dar lugar a reclamos por una gestión autónoma para la ciudad. A estos factores podría sumarse, en la coyuntura que hemos analizado en el presente trabajo, el endurecimiento hacia la oposición que comienza a tener lugar alrededor de 1949. Este contexto permitiría explicar en parte que el peronismo finalmente tomó medidas respecto del gobierno del distrito, y de este modo se aseguró evitar disputas en ese espacio. A su vez, entendemos que la necesidad de esclarecer lo dispuesto por la Constitución anterior estuvo ligada también al modo en el que el peronismo cimentaba su poder a nivel territorial, como se ha citado. En este punto es interesante reparar en los planteos de la reforma en lo referido al gobierno

³⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 23/10/46

³⁷ Mensaje presidencial al Honorable Congreso de la Nación, 82° periodo legislativo, 1948, op. cit., p. 36



de las provincias. La nueva Constitución Nacional autorizaba en sus disposiciones transitorias, por única vez, a las legislaturas provinciales 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 las constituciones provinciales expresaba que las respectivas Cartas debían 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 del texto reformado 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 a nivel municipal a partir de las reformas de las cartas provinciales.³⁸ 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 de una estrategia más 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.³⁹ También se ha visto obstaculizada la política comunal en varias localidades. Sin embargo, los municipios del interior de las provincias, o incluso los de Territorios Nacionales, contaron con un margen más amplio de maniobra. El texto reformado de la Provincia de Buenos Aires conservó su

³⁸ Consúltense para Santa Fe Macor, op. cit., para Salta Del Valle Michel, op. cit., para Territorios Nacionales Arias Bucciarelli, op. cit., para la Provincia de Buenos Aires Reclade, Aritz, *Las municipalidades de la Pcia. de Bs. As. a través de la historia. ¿Autonomía o anarquía?*, Archivo Histórico de la Pcia. de Bs As, 2010

³⁹ Ver Macor, op. cit., y Recalde, op. cit.



tradicional libertad para la organización municipal.⁴⁰ 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’.⁴¹ 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 sanción de 1949 se levantaron las intervenciones a las comunas y se le reconoció el rango de municipalidad a varias comisiones de fomento.⁴² No obstante, Arias Bucciarelli señala una campaña de peronización y las dificultades que tuvieron las fuerzas opositoras en los territorios.

A modo de conclusión

Puede observarse que la reforma constitucional en sus contenidos y propósitos fue mucho más que un ajuste de la Carta a la nueva realidad, como así también abarcó aspectos más amplios y complejos que la mera reelección de la fórmula presidencial. En lo que concierne al gobierno para la Capital Federal, entendemos que las instituciones y modos elegidos deben comprenderse como una estrategia posible a la hora de conformar capital político. En comparación con la dinámica local previa, se percibe un quiebre que marca formas novedosas en la apropiación del espacio municipal. Se observa también que lo

⁴⁰ Recalde, op. cit.

⁴¹ Recalde, op. cit.

⁴² Arias Bucciarelli, op. cit.



dispuesto para la Ciudad de Buenos Aires encuentra similitudes con las conductas llevadas a cabo por el gobierno nacional en relación a la dimensión local de otras provincias y territorios. Esta situación permite pensar que la gestión directa del distrito federal constituyó un instrumento junto con otros para implementar un manejo político centralizado, en un momento en que el partido en el poder comenzaba a padecer fisuras y consecuentemente se lanzaba a la búsqueda de prácticas que permitieran resguardar lo construido hasta entonces.