

# «BOEDO NADA QUIERE NI NECESITA SALVO A PERÓN»: EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN EL PRIMER PERONISMO

MATÍAS LANDAU

Matías Landau es Investigador del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA); docente de la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad y de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Litoral.

E-mail: [matiaslandau@hotmail.com](mailto:matiaslandau@hotmail.com)

## Resumen

El artículo presenta un análisis del modo en que el peronismo gobernó la ciudad de Buenos Aires entre 1945 y 1955. La hipótesis que lo atraviesa es que la política peronista hacia la ciudad de Buenos Aires, asociada a una búsqueda de concentración del poder en las autoridades nacionales eliminando la institucionalidad local existente hasta entonces, sólo puede ser comprendida como una lógica derivada de sus concepciones de gobierno, que se erigen sobre una particular forma de concepción de lo social, personalizado en las figuras de Perón y de Evita. En este sentido, la personalización de lo social, que operó en otros ámbitos de gobierno, se expresa específicamente en el gobierno de la Capital Federal en una administración que se lleva a cabo bajo la forma de la delegación administrativa.

## Summary

This article presents an analysis of how Peronism ruled the city of Buenos Aires between 1945 and 1955. The main hypothesis considered is that the peronist's policy towards the city of Buenos Aires can only be understood as a logic derived from peronist conceptions of national government, that's to say concentration of power in the national authorities by removing the existing local institutions and one particular kind of personalization of «the social» in its leaders. In this sense, the personalization of «the social» –acting in many government areas– is specifically expressed in Buenos Aires government in the form of an *administrative delegation*.

Los años del primer peronismo constituyen un período sumamente rico para posar la mirada sobre el gobierno de la ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>. Los interrogantes que pueden ser formulados son muchos: ¿qué lugar ocupaba el objeto *ciudad* en la configuración de ideas sobre el gobierno planteadas por el peronismo? ¿Cuál era la especificidad propia de Buenos Aires en tanto Capital Federal? ¿Qué tipo de vínculo se buscaba establecer entre el gobierno local y el nacional? ¿De qué modo se intentó institucionalizar esa relación? ¿Cuál era el ideal buscado de articulación entre los gobernantes y gobernados? Los intentos por responder estas cuestiones no abundan. Es extraño constatar que la literatura especializada ha analizado con mayor detalle la Buenos Aires finisecular, o la Buenos Aires de entreguerras, pero son escasos los estudios que se planteen un análisis sistemático de este período<sup>2</sup>.

La tendencia centralizadora del peronismo no elimina la pregunta por el modo en que debe estructurarse el gobierno de la Capital Federal. Por el contrario, el peronismo, desde sus inicios, incorpora al gobierno de Buenos Aires como una de sus preocupaciones centrales, a la que le prestó suma atención durante la década que duró el gobierno de Perón. Examinar las principales concepciones sobre el gobierno de Buenos Aires permite adentrarse, desde una perspectiva poco explorada, a algunos de los tópicos más significativos del peronismo: su concepción del gobierno, su particular forma de construcción de instituciones, y el modo de articulación de los agentes estatales con los ciudadanos. Este camino será recorrido en el artículo, que presenta algunas líneas de análisis derivadas de nuestra tesis doctoral, que consideró los modos cambiantes en que, a lo largo del siglo XX, se configuró el gobierno de la ciudad en Buenos Aires<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Ricardo Sidicaro a una versión preliminar de este artículo.

<sup>2</sup> Entre los escasos trabajos sobre la Buenos Aires peronista, puede consultarse Romina Berman, «El peronismo y la Ciudad de Buenos Aires. Notas sobre el gobierno local (1943-1955)», ponencia presentada en: *V Jornadas de Historia Política: «Las provincias en perspectiva comparada»*, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata, 29 de septiembre al 1 de octubre de 2010; «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 presentada en: *XII Jornadas Interescuelas de Historia*, Bariloche, Universidad Nacional del Comahue, octubre, 2009.

<sup>3</sup> Cf. Matías Landau, *Socio-historia de la cuestión del gobierno de la ciudad: Buenos Aires, de la federalización a la autonomía (1880-1996)*, Tesis de Doctorado en cotutela, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) y Universidad de Buenos Aires (UBA), 2010.

Para responder a los interrogantes planteados desarrollamos un análisis discursivo, sin desconocer no obstante que en muchos casos se abre un abismo entre las narraciones de los sujetos sociales y sus acciones. Sin embargo, en este caso no se busca estudiar las conductas individuales ni las políticas concretas, sino el sentido que los gobernantes e ideólogos peronistas le otorgaban al gobierno de la ciudad. Como resalta con acierto Sidicaro, en su estudio sobre las elites políticas peronistas y la democracia,

«el principio teórico-metodológico que sostiene que la inteligibilidad de las conductas supone no tomar al pie de la letra las narraciones de los individuos, no implica, sin embargo, no leer con atención esos relatos cuando se busca la comprensión sociológica del sentido de la acción de los actores, individuales o colectivos. Sus discursos, sus documentos diversos, sus intercambios epistolares, así como muchas otras fuentes, son observables empíricos imprescindibles para elaborar las interpretaciones de sus orientaciones, siempre y cuando se las sitúe en los contextos que les acuerdan significados»<sup>4</sup>.

En nuestro caso el corpus documental analizado está compuesto por discursos de funcionarios y políticos peronistas expresados en diversos momentos claves, asociados a transformaciones institucionales, proyectos de reforma, o planes del gobierno nacional para la ciudad. Los mismos han sido complementados por la lectura de discursos políticos de Perón, prensa periódica y prensa partidaria.

La hipótesis que atraviesa el artículo es que la política del gobierno peronista hacia la ciudad de Buenos Aires, que puede ser interpretada como una búsqueda de concentración del poder en las autoridades nacionales eliminando toda posibilidad de autogobierno porteño, no puede ser entendida simplemente aduciendo el carácter antiperonista de la principal ciudad argentina. Por el contrario, sostenemos que la misma sólo puede ser comprendida como una lógica derivada de sus concepciones de gobierno, que se erigen sobre una particular forma de concepción de lo social, personalizada en las figuras de Perón y de Evita. En este sentido, la personalización de lo social, que operó en otros ámbitos de gobierno, se expresa específicamente en el gobierno de la Capital Federal bajo la forma de la delegación administrativa.

<sup>4</sup> Ricardo Sidicaro, «Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)», en: *Estudios Sociales*, Nº 35, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre de 2008, p. 147.

El artículo se divide en tres partes. En la primera observamos el modo en que las elites peronistas buscaban establecer la relación entre los poderes locales y los nacionales en relación al gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Para ello, realizamos un recorrido por diversos momentos en que el peronismo planteó sus proyectos de reforma del esquema institucional vigente hasta entonces. Como apreciaremos, la base argumental del peronismo se sustentaba en la defensa de un gobierno de Buenos Aires estructurado sobre la *delegación* que los gobernantes nacionales debían hacer en ejecutantes locales. Luego, en la segunda parte, analizamos la relación que se establecía entre esta dinámica y los marcos de sentido en los que el peronismo planteaba su concepción del gobierno. Para ello, enfocamos en su preocupación por la inscripción del gobierno de la ciudad dentro del gobierno *social* de la nación. Por último, en la tercera parte, describimos el modo específico en que esta idea de gobierno social de la ciudad se materializaba en una forma de relación entre gobernantes y gobernados. Argumentamos que, a diferencia de lo ocurrido en los Estados sociales europeos, en el caso del peronismo se plantea una personalización de lo social, encarnada en las figuras de Evita y Perón que conduce, en el caso de Buenos Aires, a una modificación del esquema de relaciones propio de las décadas del '20 y '30, asociado con la relación del «barrio» y la Municipalidad a través del fortalecimiento de las instituciones barriales más significativas de entonces, las «Sociedades de Fomento».

### **DEL CIERRE DEL CONCEJO DELIBERANTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1949: EL CARÁCTER *DELEGATIVO* DEL GOBIERNO DE BUENOS AIRES**

La ciudad de Buenos Aires fue federalizada en 1880, pasando a depender de los poderes nacionales, y no de la provincia homónima como hasta entonces. Entre los años 1881 y 1882 el Congreso de la Nación debatió el proyecto de ley orgánica municipal. La Constitución Nacional de 1853 trazaba un límite a las discusiones parlamentarias. El artículo 86 establecía que el presidente es el «Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación» y el artículo 64, inc. 27 que el Congreso ejerce una «legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital». Sin embargo, no hacía referencia explícita sobre la forma de organizar el régimen municipal. De este modo, las diversas posiciones que se presentaron interpretaban estos antecedentes

de manera tal que se amoldaran a los argumentos que despleaban<sup>5</sup>. Finalmente, en 1882 se aprobó la ley orgánica municipal, ley 1260, que estableció la coexistencia de un Departamento Ejecutivo a cargo de un funcionario, el Intendente, designado directamente por el presidente de la república y una rama legislativa, el Concejo Deliberante, elegido a través del voto, que fue censitario hasta la reforma de la ley orgánica que lo universalizó para la población masculina en 1917<sup>6</sup>. La coexistencia entre estas dos instituciones de origen diverso no fue fácil. Las tensiones permanentes dieron como resultado la inestabilidad de los Intendentes y la recurrente intervención del Concejo Deliberante<sup>7</sup>.

A principios de la década del '40 la ciudad vivía el mayor período de coexistencia entre ambas ramas del gobierno porteño, ya que el Concejo Deliberante funcionaba ininterrumpidamente desde la reforma de la ley orgánica municipal de 1917. Sin embargo, en 1941 el presidente Castillo lo interviene y lo reemplaza por una «Comisión Interventora de Vecinos» nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, justificando su accionar por las denuncias de corrupción sobre algunos concejales. Posteriormente, en 1943 dicha comisión es disuelta y las funciones del Concejo Deliberante cedidas al Intendente. Esta era la situación institucional cuando Perón accede a la presidencia en 1946. En ese marco, el peronismo profundizó un proceso ya iniciado, puesto que el mismo estaba en consonancia con las principales ideas que Perón y sus colaboradores tenían sobre el modo en que debían relacionarse los poderes locales con los nacionales. Un repaso por algunos proyectos clave permite ahondar en ellas.

<sup>5</sup> Para una reseña extensa de estos debates, cf. José María Sáenz Valiente, *Régimen Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Su organización y funcionamiento desde 1810*, Buenos Aires, Casa Editora Adolfo Grau, 1911; Mario Jurado, *La ley orgánica de la Ciudad de Buenos Aires. Antecedentes, discusión parlamentaria, reformas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1935; *Revista de Derecho y Administración Municipal*, N° 100, Buenos Aires, 1938. Un análisis de los mismos es presentado en nuestra Tesis de Doctorado, op. cit., cap. 3.

<sup>6</sup> A partir de la reforma la ley 10240 suplantó a la ley 1260, vigente hasta entonces.

<sup>7</sup> La suspensión de las actividades del Concejo Deliberante fue una situación común a lo largo de la vida institucional de Buenos Aires, entre el federalización de 1880 y la autonomización de 1996. El Concejo electivo funcionó entre 1883-1885, 1885-1889, 1891-1901, 1908-1915, 1919-1941, 1958-1966, 1973-1976 y 1983-1997. Durante el resto del tiempo, fue reemplazado por comisiones de vecinos o directamente eliminado.

En junio de 1946, el Poder Ejecutivo Nacional sometió al Congreso de la Nación los lineamientos centrales del «Plan de Gobierno 1947-1951», más conocido como «Primer plan quinquenal». Esa ocasión fue la primera en que Perón se refirió siendo presidente al modo de estructurar las instituciones capitalinas. En su discurso, aclaró que «el Poder Ejecutivo desea dotar a la Capital de la Nación de un régimen municipal concordante con la Constitución Argentina»<sup>8</sup>. Por supuesto que esta declaración no significaba nada en sí misma, puesto que la misma Constitución era ambigua al respecto y su sentido dependía del modo en que sea interpretada. Es por ello que el proyecto incluido en el plan quinquenal pretendía saldar las diferencias de criterio, para asegurar plenamente las atribuciones del Presidente y del Congreso. Al justificar dicha posición, el secretario técnico de la presidencia, aclaraba que:

«El gobierno de la ciudad queda en manos de dos poderes democráticamente elegidos, que son el Presidente y el Congreso de la Nación. En lo que hace al primero con facultad de *delegar* y en lo que hace al segundo, con igual facultad de *delegar* sus funciones en comisiones integradas por senadores y diputados elegidos por la Capital Federal y representantes de grupos mayoritario y minoritario. No queda desconocida ninguna representación popular y se gana en eficacia mediante este sistema. Naturalmente que el Congreso en pleno podrá recabar para sí el conocimiento de cualquier asunto y, desde luego intervendrá forzosamente en la aprobación de los presupuestos de la Comuna»<sup>9</sup>.

La apelación al carácter «delegativo» del gobierno es lo que constituye la esencia del modo en que el peronismo concibe la relación entre los poderes nacionales y municipales. Esta misma línea argumental se profundizará unos años más tarde, a partir de la elaboración de diversos proyectos de ley que buscaban reformar el sistema vigente hasta entonces. En 1948, los senadores peronistas Pablo Ramella y Alberto Teisairé presentaron una iniciativa que, si bien tuvo un despacho favorable en la Comisión de Asuntos Municipales del Senado, no llegó a tratarse en el recinto. Sin embargo, constituye un reflejo fiel del modo en que el peronismo

<sup>8</sup> Citado por Máximo Gómez Forgues, *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1950, p. 49.

<sup>9</sup> Ídem, p. 50. Las cursivas son nuestras. En este texto pueden consultarse también las bases proyectadas para el gobierno de Buenos Aires, según las estipulaba el proyecto de ley.

concebía el modelo de gobierno de Buenos Aires, que luego sería adoptado en la Constitución de 1949. El proyecto se planteaba fijar el «sentido genuino» de la Constitución, y para ello entre otras reformas, el Intendente era suplantado por un «Comisionado» y el Concejo Deliberante, por una «Comisión» nombrada por el Congreso. Como expresaba por entonces el senador Ramella al presentar el proyecto: «No puede haber... un gobierno electivo en la Capital de la República, lo que no obsta a que el Poder Ejecutivo nombre empleados o comisionados para que ejecuten sus órdenes»<sup>10</sup>. Y luego afirmaba:

«Quiero hacer referencia a algunos conceptos que considero fundamentales, sobre todo en lo que respecta al término *comisionado* que ha sido puesto a designio porque, en mi concepto, responde al verdadero sentido jurídico que deben tener las funciones de la persona que ejercerá en nombre del presidente, las funciones del gobierno municipal de Buenos Aires. Es diferente el concepto de *mandato* que el de *comisión*. El mandato, en el orden político es dado únicamente por el pueblo; en cambio, la comisión puede ser dada por un funcionario que ejerce el mandato del pueblo a otro a fin de que cumpla una función o determinadas funciones, porque el mandatario no puede cumplir por sí mismo todos los actos de gobierno... Todo lo que hace el comisionado es fiel reflejo de la voluntad del gobernante que lo ha enviado»<sup>11</sup>.

La diferencia entre *mandato* y *comisión* marca la distancia que separa dos sentidos muy distintos en lo relativo al gobierno de la ciudad. En el primer caso se mantiene un ideal de participación de los vecinos en la selección de sus autoridades, más allá del modo y el alcance que adquiera la elección. En el segundo, por el contrario, se fortalece el carácter delegativo y meramente administrativo. Las autoridades municipales, en esta línea, no serían gobernantes sino meros empleados que responden a éstos. La deliberada diferenciación entre estas dos formas de concebir a las autoridades estatales subnacionales constituye, quizá, la más clara expresión del modo en que el peronismo configuraba su lógica gubernamental: la participación de los ciudadanos en relación a sus gobernantes se resumía en la elección del Presidente de la Nación, que era la única figura que condensaba el poder de mando, siendo el resto meros ejecutantes de sus órdenes. En este sentido, el peronismo

<sup>10</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 21 de mayo de 1948, p. 338.

<sup>11</sup> *Ídem*, 24 de junio, p. 679.

estaba atravesado por una concepción del poder y del gobierno elitista, en la que las decisiones gubernamentales quedaban reducidas en pocas manos.

Estos antecedentes sirvieron de base a la hora de reformar la Constitución Nacional, en 1949. Poco tiempo antes de la convención constituyente, el Consejo Superior del Partido Peronista planteaba la necesidad de reformar la Constitución para, entre otros objetivos, «definir de una vez por todas que cuando la Constitución atribuye al Congreso la legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital, se refiere a las funciones normativas de orden municipal»<sup>12</sup>. Casi al mismo tiempo, el *Boletín Municipal* publicaba una extensa nota del Secretario de Hacienda y Administración de la Municipalidad, Roberto Tamagno, sobre el «régimen institucional de la Capital» que planteaba, según sus palabras, el «pensamiento vivo» de la Municipalidad. En este artículo Tamagno reforzaba la idea de que el gobierno del «Distrito Federal», tal la denominación que el peronismo adoptó para referirse a la Capital Federal, tenía su fundamento en la «delegación» y no en el mandato popular:

«No puede haber en el distrito federal otras autoridades electivas que no sean el Presidente de la República y los miembros de las dos cámaras del Congreso. Claramente es menester afirmar que ni aun en lo que típicamente pudiera tener de edilicio el gobierno del distrito sería posible o conveniente la existencia de autoridades comunales elegidas por los habitantes de la ciudad de Buenos Aires... El gobierno que le dio la ley, no la Constitución, de *Municipalidad*, hizo que se la subestimara, asimilándola a un municipio provincial. El gobierno del Presidente en el Distrito Federal, no puede llamarse municipalidad, aunque tenga, entre otras funciones, las que impone la organización urbana»<sup>13</sup>.

Con estos antecedentes se llegó al debate de la reforma de 1949. El argumento para sostener la reforma era que lo que se estaba haciendo era la interpretación correcta del texto constitucional de 1853. Así, por ejemplo, el convencional Sampay,

<sup>12</sup> Máximo Gómez Forgues, *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, op. cit., p. 55.

<sup>13</sup> «Publicamos a continuación un artículo que condensando el pensamiento de la Municipalidad sobre el régimen institucional de la Capital Federal subscribe el Secretario de hacienda y Administración Dr. Roberto Tamagno», *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 8475, 10 de enero de 1949, p. 5488.

considerado como uno de los mayores ideólogos de la Constitución reformada, decía que «el régimen existente en la Constitución... fue desnaturalizado por las leyes que el Congreso dictó acerca del gobierno y de la administración de la Capital Federal»<sup>14</sup>. Y luego el convencional Avanza completaba:

«Nosotros aspiramos a dar solución constitucional a esta cuestión, porque entendemos que si bien la Constitución del 53 la resuelve en 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 distorsionada o equívoca»<sup>15</sup>.

Desde la sanción de la Constitución Nacional de 1949, Buenos Aires pasó a ser concebida desde una lógica completamente centralizada en la figura del presidente y el Congreso, quienes serían las «únicas» posibles autoridades electivas. Concretamente, el artículo 83, inciso 3, pasó a establecer que el presidente «es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos». Esta aclaración al texto de 1853 introducida por la reforma estaba destinada a reforzar el carácter delegativo y administrativo del gobierno de la ciudad, eliminando toda posible interpretación de un gobierno municipal autónomo. Además, la invocación a los «reglamentos administrativos» tenía como consecuencia la eliminación de la ley orgánica municipal, vigente hasta entonces, que pasaba a ser inconstitucional.

En resumen, lo que muestra este breve recorrido por los momentos más relevantes en los que las elites peronistas plantearon su posición respecto al modo en que debía articularse el gobierno de Buenos Aires con el de la Nación es la puesta en primer plano de una concepción de la ciudad y su gobierno dependiente de los poderes nacionales, a partir de la lógica de la delegación administrativa. Este esquema era inédito en el gobierno de Buenos Aires desde la sanción de la ley 1260, puesto que si bien en el pasado se había invocado la necesidad de fortalecer la presencia del gobierno nacional, y se había incluso suspendido recurrentemente el normal funcionamiento del Concejo Deliberante, se mantenía no obstante la

<sup>14</sup> Citado por Gómez Forgues, *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, op. cit., p. 58.

<sup>15</sup> Ídem.

tensión inaugurada por la ley orgánica municipal que, como se argumentaba en los momentos de quiebre institucional, había sido suspendida sólo momentánea o excepcionalmente. En otras palabras, aun cuando se intervenía las instituciones porteñas, permanecía intacto el horizonte de una futura normalización, que respondiera a lo establecido por la ley. Luego de la sanción de la Constitución de 1949 la misma ley es eliminada, y en consecuencia lo que hasta entonces era la excepción pasa a constituir la regla.

Naturalmente, se abre el interrogante por las causas que llevaron al peronismo a seguir este camino. Es sabido que la ciudad de Buenos Aires no se caracterizó, precisamente, por ser su mayor punto de apoyo. Más bien, la historiografía coincide en mostrar que la Capital Federal se constituyó en un bastión de los sectores antiperonistas. La composición social de la ciudad y su posicionamiento político permiten comprender parcialmente porqué el peronismo se decide por un gobierno de Buenos Aires directamente regido por los poderes nacionales. Una de sus preocupaciones era, lógicamente, tener una injerencia directa en un terreno en el que se concentraban algunos de sus mayores grupos opositores. Pero el análisis que proponemos pretende sobrepasar la correlación entre la «ciudad antiperonista» y el carácter delegativo del gobierno de la ciudad, porque ello no permite avanzar en la consideración que el peronismo le asignaba al gobierno porteño en un marco de sentido más abarcativo.

Si bien el caso de Buenos Aires es particular, por ser la Capital Federal, la lógica delegativa se hacía presente también en el modo en que el peronismo encaró el gobierno de las principales capitales provinciales del país. Luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1949, se instaba a las provincias a hacer lo propio para incorporara los nuevos principios constitucionales a sus cartas magnas. De este modo, por ejemplo, grandes ciudades como La Plata, Córdoba o Santa Fe pasaron a estructurar su gobierno de manera *delegativa*, aunque en este caso en relación a los poderes políticos provinciales<sup>16</sup>. En los casos de los municipios más chicos, la situación varió a lo largo del país, pero la tendencia centralizadora se imponía. En la

<sup>16</sup> Para el caso platense, cf. José Marcilese, «Estado provincial y municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo», en: *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, N° 9, Tandil, UNCPB, 2009; para el cordobés, César Tcach, *Sabattinismo y peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1991; para el santafesino, Darío Macor, «Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe», en: *Quinto Sol*, N° 8, La Pampa, Universidad Nacional de La Pampa, 2004.

Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, los municipios fueron gobernados entre 1945 y 1948 por *comisionados* directamente elegidos por el poder ejecutivo nacional<sup>17</sup>.

Los similares derroteros de las principales ciudades argentinas muestran que, más que un problema específicamente porteño o exclusivamente asociado a la clásica tensión entre los poderes locales y nacionales en el caso de las Capitales Federales, de lo que se trataba era de la particular forma en que el peronismo se enfrentaba al problema de la articulación entre las elites políticas centrales y las locales. Problema que, como analiza Aelo, no era exclusivo de la gestión de los municipios o las provincias, sino que incluía también aspectos relacionados con el modo de concebir la propia organización del Partido Peronista. En un documento del Consejo Superior del Partido Peronista, de 1952, atribuido a Perón, se planteaba que en lo relativo a la organización partidaria era conveniente eliminar los caudillos locales, para establecer un modo de conducción que aunque no elimine del todo el aspecto local, lo subordine al nacional. Por eso, se proponía «formar comandos que reemplacen a los comandantes, germen de los caudillos en política»<sup>18</sup>.

Lo dicho permite comprender porqué un análisis que intente dar cuenta del marco de sentido que encuadraba la posición peronista debe interpretar sus orientaciones como una derivación de los fundamentos mismos sobre los que planteaba su política y no sólo como aspectos puntuales asociados con las peculiaridades de la situación de la Capital Federal. Sobre ello nos concentraremos en el siguiente apartado.

## **EL GOBIERNO SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

La singularidad peronista debe buscarse en el modo de articular las dimensiones de la vida civil, política y social en su concepción de gobierno, que conlleva una particular concepción del modo en que debe gobernarse una ciudad en relación al pasado. Hacia fines del siglo XIX, las elites políticas porteñas pensaban a la ciudad como una agrupación de individuos con intereses civiles en común, dados por sus relaciones de vecindad y sus vínculos económicos. Según esta visión,

<sup>17</sup> Cf. Alejandra Salomón, «Los comisionados municipales: aportes significativos a la construcción del peronismo (1945-1948)», en: *Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976)*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, noviembre de 2010.

<sup>18</sup> Cf. Oscar Aelo, «Orígenes de una fuerza política: el Partido Peronista en la Provincia de Buenos Aires, 1947-1955», en: *Revista SAAP*, Nº 2, Buenos Aires, noviembre 2010, p. 186.

muy difundida en los debates de 1881 y 1882 a causa de la influencia de las ideas del municipalismo decimonónico<sup>19</sup>, no todos los habitantes eran considerados como miembros de la Municipalidad, sino sólo los «vecinos», que en el lenguaje de la época refería sólo a aquellos que contribuían con la ciudad a partir de la paga de un impuesto directo, y que en virtud de ello tenían derecho al voto. De esta particular postura derivaba la manera de pensar el gobierno de la ciudad, que estaría compuesto por una sumatoria de tareas administrativas de bajo nivel de complejidad que podrían ser llevadas a cabo por los vecinos, puesto que sólo tendrían como meta establecer un mínimo marco de acuerdo para el desarrollo de la vida civil. Pocos hombres de la época fueron tan claros como el diputado Lagos García, que al defender la sanción de la ley orgánica municipal dejaba en claro los límites impuestos al gobierno de la ciudad, al decir que «se han conferido únicamente a la Municipalidad funciones de exclusiva edilidad: alumbrado, empedrado, abasto, etc., aquellas funciones que se relacionan con el modo de andar, de comer y dormir de los habitantes del Municipio»<sup>20</sup>.

Esta concepción de la ciudad como espacio de la vida civil era recurrentemente enfrentada con la dimensión política, que quedaba asociada con el Estado nacional. Sólo a nivel nacional, y no local podía tener lugar la política. En los términos utilizados por entonces, esto daba lugar a la recurrente diferenciación de los problemas generales, ligados a lo nacional, y los domésticos o particulares, asociados con lo local. Esta clara demarcación entre lo político-nacional y lo civil-local era compartida por los miembros de la elite política y académica, independientemente de la postura que se tuviera en relación a la autonomía del gobierno local. Quienes promovían la autonomía o el *selfgovernment* municipal lo hacían apelando a la idea de que ello no contrariaría al gobierno nacional, puesto que eran de naturaleza muy diferente. Quienes abogaban por la necesidad de encarar los asuntos municipales a través de la acción directa del Senado y de la Presidencia de la Nación, mantenían sin embargo en términos teóricos la diferenciación clara entre los problemas nacionales y los problemas locales, tan común por la época.

<sup>19</sup> Un análisis de los principales rasgos del pensamiento municipalista decimonónico puede leerse en Marcela Ternavasio, *Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, FLACSO, 1991.

<sup>20</sup> Cf. Discusión de la ley orgánica municipal, tomo 2, op. cit, p. 234.

El gobierno nacional debía encargarse de resolver problemas nacionales y locales, sabiendo sin embargo que constituían dos problemas muy distintos.

Esta distinción será puesta en cuestión en las primeras décadas del siglo XX. En cada debate parlamentario, los socialistas insistirán en que la ciudad no podía ser considerada como si fuera un espacio de común acuerdo de la vida civil de sus vecinos. En 1915, durante el debate realizado a causa de una nueva intervención al Concejo Deliberante para nombrar una Comisión de Vecinos, Mario Bravo expresaba esta idea:

«No se puede considerar ya a la Capital como una simple aglomeración de vecinos; hay problemas que han surgido de la evolución misma de las cosas, y es necesario que el Congreso medite sobre estas situaciones de hecho para dar a la ciudad el gobierno que corresponde y que no puede ser otro que el gobierno municipal a base del sufragio universal, porque sólo constituido sobre esta base podrá resolver los problemas vitales relacionados con la habitación, con la higiene pública, con los servicios públicos, con la carestía de la vida, con la asistencia social, en una palabra, en todas esas manifestaciones que son inherentes a toda agrupación humana tan desarrollada como es la ciudad de Buenos Aires»<sup>21</sup>.

Para los socialistas, la insistencia en la necesidad de establecer instituciones municipales erigidas a partir del sufragio universal, suponía incorporar una concepción política de la ciudad, ausente hasta entonces, como medio adecuado para resolver problemas nuevos, inexistentes en las décadas previas. Los mismos ya no serían sólo civiles sino fundamentalmente sociales. Como señalaba Juan B. Justo durante el mismo debate:

«Si la administración municipal ha de ser científica y honesta tiene que ser fatalmente de orden político, política municipal en que las cuestiones serían, por ejemplo, si la Municipalidad ha de permitir una vez por semana a la población de cada barrio proveerse a precios razonables de ciertos artículos de consumo en las ferias francas, o de si hacer de la ciudad entera, todos los días una feria franca»<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*, Tomo IV, pp. 172-173.

<sup>22</sup> *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*, Tomo V, op. cit., p. 254.

El modo en que Juan B. Justo afronta el dilema de los debates sobre la política municipal es ligándola con los principios generales que guían a su partido. De esta manera, la política aparece como el modo de discutir principios generales y sus marcos de aplicación, tanto en lo nacional como en lo municipal. Uno de los rasgos a destacar de este razonamiento es que evita la distinción entre los problemas políticos o generales y los administrativos o locales. De este modo, se hace posible pensar como políticos a los problemas locales. Pero, para ello, es preciso presentarlos como el campo de lucha entre valores distintos y antagónicos.

El discurso de los socialistas seguía, en muchos aspectos, una visión que iba ganando terreno entre las elites ilustradas porteñas de las primeras décadas del siglo XX, que articulaba el carácter político de la ciudad con su concepción en tanto unidad social. Quien más claramente reflexionó sobre ello fue el español Adolfo Posada, uno de los autores más prestigiosos y difundidos en la Buenos Aires de principios de siglo XX. Para Posada, el gobierno de la ciudad ya no será concebido sólo como resolución de los problemas de la vida civil que requieren soluciones meramente administrativas. Por el contrario, luego de criticar la falsa distinción entre lo político y lo administrativo, plantea que «el problema municipal ya no es sólo político, sino eminentemente *social*. Ni una sola de las cuestiones que entraña la *política social* moderna deja de plantearse en los municipios»<sup>23</sup>. Lo social opera a través de la apelación creciente a la necesidad de pensar al gobierno de la ciudad como el vinculado con la resolución de los problemas complejos asociados a una vida en sociedad regida por el criterio de solidaridad. En este sentido, dice Posada: «Nada más social, más imperativamente social que la ciudad moderna: geográfica, psicológica, económica y fisiológicamente, la ciudad impone una vida de intensa solidaridad»<sup>24</sup>. A través de la noción de *política municipal*, Posada plantea una concepción del gobierno de la ciudad que se aleja de las viejas ideas abstencionistas del Estado para convertirse a la escuela del intervencionismo, ya que «la tendencia a socializar los goces y las comodidades de la vida, encuentra en la ciudad un campo admirable [...] como consecuencia del proceso natural de intensificación de lo social, que se produce espontánea y necesariamente en las ciudades»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Adolfo Posada, «El gobierno de la ciudad (con ocasión del libro del profesor Rowe)», en: *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, tomo VII, Buenos Aires, 1913, p. 553, las cursivas son del original.

<sup>24</sup> Ídem, p. 562. Las cursivas son nuestras.

<sup>25</sup> Ídem, p. 563.

El sentido otorgado por el peronismo al gobierno de la ciudad de Buenos Aires puede ser identificado por su posición respecto a estos antecedentes. A través del carácter delegativo del gobierno de la ciudad descrito en el apartado anterior, se elimina lo local como espacio político, que queda circunscripto a lo nacional. Esta despolitización de la ciudad es el complemento de lo que constituyó la característica más marcada del peronismo: la politización total del espacio nacional, componiendo un ejemplo emblemático de lo que, en términos de Laclau, constituye un movimiento populista. En este sentido, la identidad peronista suponía la construcción de una identidad antagónica, la dicotomización del campo político<sup>26</sup>. Sin embargo, esta despolitización de la ciudad no supone una vuelta a la vieja distinción entre el gobierno político nacional y el gobierno civil local como en el pasado. Ello se debe a que los peronistas asociaban el universo de la vida civil con el individualismo liberal, fuertemente criticado. Como ha señalado Sidicaro<sup>27</sup>, las elites peronistas se nutrían de diversas ideologías, desde el marxismo al tomismo, pero todos compartían la idea de que las libertades liberales tenían sólo un carácter meramente formal, puesto que no ponían en discusión las desigualdades sociales. Como contrapartida no buscaron la abolición de las relaciones sociales capitalistas, sino la construcción de una democracia social, que buscaba la constitución de un capitalismo integrador.

Es en este marco que las elites peronistas construyen su visión sobre la ciudad y su gobierno. La crítica a la concepción de la ciudad como el conjunto de intereses civiles es presentada por una editorial de la revista *Plumadas*, en momentos de celebrarse el «Primer Congreso Argentino de Higiene de las Ciudades», en 1954. Allí se expresaba la distancia respecto del pensamiento sobre las ciudades en términos «clásicos»:

«Para la definición de los clásicos, ciudad es un conjunto de calles y edificios. Para el peronismo, es fundamental la vida de los hombres, las mujeres, los niños y los ancianos que se encuentran en ese conglomerado, a veces amorfo. En la definición clásica se confunde puerilmente, lo accesorio con lo principal. El continente con el contenido. Para el peronismo lo principal es el contenido, es decir la felicidad de esos

<sup>26</sup> Cf. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y Estrategia Socialista*, Buenos Aires, FCE, 2004; y Ernesto Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires, FCE, 2005.

<sup>27</sup> Cf. Ricardo Sidicaro, «Las elites políticas peronistas y la democracia», op. cit.

hombres, esas mujeres, esos niños, esos ancianos. La doctrina de Perón propugna... ciudades limpias, sanas y bien abastecidas, [ciudades que traduzcan] el bienestar y la felicidad de un pueblo sano y noble como el nuestro que goza del derecho consagrado por el Justicialismo»<sup>28</sup>.

Estas palabras recuerdan a las expresadas por Rousseau en el *Contrato Social*, cuando distingue la ville (el conjunto de casas) y la cité (el conjunto de ciudadanos)<sup>29</sup>. Pero si para éste, la apelación a la diferencia entre *ville* y *cité*, entre las casas que hacen a la *ville*, y los ciudadanos que conforman la *cité* se hacía para remarcar el carácter político de la ciudad por sobre su realidad económica y civil, para el peronismo la apelación al conjunto de calles y edificios se hace para argumentar que no es ello lo que constituye a la ciudad, sino su contenido eminentemente *social*.

La centralidad que el peronismo le otorga a lo social en el gobierno de la ciudad no debe pensarse como una excepcionalidad ligada a una concepción de lo urbano, sino como una derivación directa de la doctrina de gobierno peronista. El propio Perón, en su libro *Doctrina Peronista*, subraya su importancia, frente a lo político o lo económico. En sus palabras:

«Nuestra Revolución tiene un fundamento significativamente social, vale decir: ha dado el centro de gravedad de su actividad al fenómeno social y no al económico y al político, que los ha considerado como elementos coadyuvantes al social que es, para nosotros, el centro de gravedad de nuestra Revolución... El gobierno de un pueblo es un problema social. Aquel se tecnifica y la política se racionaliza a medida que la vida colectiva adquiere mayor complejidad... El gobernante que en estos días no haya llegado a comprender que el gobierno cada vez más, pasa a ser un problema social, habrá perdido el tiempo en buscar remedios a una justa agitación de masas incomprendidas

<sup>28</sup> *Revista Plumadas*, N° 73, enero de 1954, p. 17.

<sup>29</sup> Esta diferencia Rousseau la expresa en una nota al pie de su célebre capítulo VI («Del pacto social»). Allí expresa en referencia a la palabra *cité*: «Le vrai sens de ce mot s'est presque entièrement effacé chez les modernes; la plupart prennent une ville pour une cité et un bourgeois pour un citoyen. Ils ne savent pas que les maisons font la ville mais que les citoyns font la cité ». Para una edición en español, cf. Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato social*, Buenos Aires, Editorial Fe, 1940, p. 29.

y sin justicia social. [El contenido de la Revolución] ha sido de carácter social por la simple razón de que el mundo evoluciona hacia lo social y el gobierno de los pueblos va siendo cada vez menos político, para ser cada día más social»<sup>30</sup>.

La ciudad «social» del peronismo será uno de los ejes sobre los que el peronismo planteará su concepción de las relaciones sociales, distantes del atomismo que está en la base de la democracia liberal, fuertemente criticada. Un folleto realizado en momentos de la reforma constitucional de 1949, cuyo objetivo era explicar de manera sencilla los fundamentos y los alcances de la Nueva Constitución permite observar esta posición. Allí leemos en una página:

«La Constitución de 1853 legisla casi exclusivamente el orden político. De allí su concepción individualista. Cada individuo es un átomo aislado frente al Estado. De acuerdo a esta concepción no se consideran sociedades intermedias entre individuos y Estado. No se habla ni de familia, ni de clases sociales, ni de asociaciones profesionales. El individuo es considerado sólo como ciudadano, no como trabajador, padre y esposo. El individuo vive así en unidad».

Y en la siguiente, compara estos principios con los consagrados en la Constitución de 1949, para la cual:

«El individuo no vive en unidad. Vive en comunidad. Y es trabajador, padre, esposo. Y forma familia. Y las familias integran el municipio. Y constituye clases sociales. Y se reúne en asociaciones profesionales. El individuo y todas estas sociedades naturales forman la comunidad. La real legislación social debe contemplar al individuo como formando parte de esa comunidad»<sup>31</sup>.

Como se aprecia, la legislación social aparece como una concepción que busca distanciarse del liberalismo para incorporar principios de gobierno que no contemplen a los individuos en forma aislada y en contraposición con el Estado. En su lugar, recurre a la noción de «comunidad», asociado con el modo de articula-

<sup>30</sup> Juan D. Perón, *Doctrina peronista*, Buenos Aires, Editorial Mundo Peronista, 1947, pp. 75-76.

<sup>31</sup> *Conozcamos nuestra Constitución*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1950, pp. 8-9.

ción de relaciones que contemplan lo social. La noción de comunidad es central en el ideario peronista, ya que se vincula con una fórmula muy utilizada por Perón: la «comunidad organizada»<sup>32</sup>. Tal como ha analizado Sidicaro «esta idea de comunidad organizada se proponía como alternativa al individualismo liberal y al colectivismo marxista. La primera de esas cosmovisiones se desinteresaba totalmente de lo que sucede con el hombre, decía Perón, en tanto que la segunda lo oprimía y anulaba totalmente. Así, el peronismo, a su entender, se colocaba en el justo medio y en busca de la armonía entre individuo y sociedad»<sup>33</sup>. La ciudad será considerada como una parte constitutiva de la comunidad organizada, una célula de un organismo funcional que la engloba, y un medio para la adquisición de los derechos que garanticen la justicia social.

Al concebir a la ciudad y su gobierno de este modo, el peronismo continuaba el camino iniciado en las décadas pasadas por aquellos que ya habían planteado el carácter social de la ciudad y su gobierno, pero con una diferencia sustancial. En las décadas previas, quienes sostenían que la ciudad era un ente social lo hacían predominantemente para enfrentarse a una concepción restrictiva, que seguía sosteniendo que la ciudad era de los vecinos que aportaban económicamente al municipio, y que su gobierno debía ser sólo una administración de los asuntos civiles derivada del voto censitario. En este marco, lo social era la justificación que permitía plantear la necesidad de un gobierno autónomo basado en el sufragio universal. Las elites peronistas dan un paso más, que desemboca una posición antagónica respecto a estos antecedentes. El argumento es que es precisamente el desarrollo de lo social lo que ha desbordado a las ciudades como unidades independientes, para fundirlas a un todo nacional. En consecuencia, lo social es movilizado para argumentar en contra de la autonomía municipal y despolitizar la ciudad como objeto de gobierno, negando cualquier posibilidad de participación de los habitantes en sus propios asuntos comunales. De este modo, se enmarca a la ciudad en una lógica de administración elitista de lo social por parte del poder presidencial.

<sup>32</sup> La idea de «comunidad organizada» Perón la formuló en el cierre del Primer Congreso Nacional de Filosofía, desarrollado en Mendoza en 1949. Cf. Juan Perón, *Conferencia pronunciada en el Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1949. Puede consultarse también «La comunidad organizada en el pensamiento vivo de Perón», *Mundo Peronista*, Nº 31, Buenos Aires, octubre de 1953.

<sup>33</sup> Ricardo Sidicaro, «Contribuciones para el estudio de las ideas políticas de Perón», en: *Estudios Sociales*, Nº 8, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1995, p. 39.

En el ideario peronista esto se relacionaba con una concepción de la ciudad como un espacio destinado a asegurar el acceso a derechos sociales garantizados por el Estado nacional. El Dr. Raúl Molina, en una conferencia transmitida por radio en 1948, asociaba esta noción al humanismo del peronismo. Concretamente, para defender la universalización del acceso a los servicios hospitalarios de la Capital Federal a la población no radicada en la ciudad, decía que «naturalmente, estas ideas humanistas han de chocar contra los criterios estrechos, sobre todo de aquellos que sólo ven a la ciudad en un aspecto aislado, creyendo que son entes independientes del gran organismo nacional»<sup>34</sup>. Es a causa de esta concepción social que una de las problemáticas urbanas a la que mayor atención le prestó el peronismo es a la de la «vivienda social» o la «vivienda obrera». Si bien ella había comenzado a despuntar ya hacia principios de siglo, el peronismo la retraduce en un lenguaje de derechos sociales. El caso más significativo del modo en que el peronismo se vinculó con esta cuestión es quizá el del Barrio los Perales<sup>35</sup>. En el discurso de su inauguración, el Intendente Siri aprovechó para plantear la estrecha relación entre el problema de la vivienda y la organización social. Para el entonces Intendente, la construcción de barrios de monoblocks como el que se estaba inaugurando constituía una solución intermedia<sup>36</sup> que garantizaba el acceso a la casa propia, aunque en una modalidad en la «que acaso exista aún un colectivismo discutible»<sup>37</sup>, que debía dejar paso en algún momento a «que cada familia [cuenta con] su pequeño predio en el cual esa célula social se realice»<sup>38</sup>.

A través de esta «nacionalización» del gobierno social de la ciudad, todos los problemas locales (vivienda, transporte, higiene, etc.) serán interpretados como problemas generales cuyo marco de referencia no podrá ser la Municipalidad sino el gobierno central. Un dato significativo que se relaciona con esta cuestión es el

<sup>34</sup> Cf. «Conferencia pronunciada por el Dr. Raúl Molina, por L.S. 1 Radio Municipal sobre el tema *función social de la Municipalidad moderna*», en: *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 8363, 20 de agosto de 1948.

<sup>35</sup> Cf. Rosa Aboy, «La vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946- 1955)», *Scripta Nova*, N° 143, 2003; *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946-1955*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

<sup>36</sup> «Intendencia Municipal. Discurso pronunciado por el Intendente Municipal, Dr. Emilio Siri, en el acto inaugural del barrio de viviendas *Los Perales*», en: *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 6 de septiembre de 1949.

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Ídem.

de la reforma en el modelo de implementación de los servicios públicos urbanos. Como ha analizado Pírez, el modelo adoptado luego de la federalización había sido la gestión descentralizada-privada, en la que los servicios eran concebidos como «actividades productivas dentro de la jurisdicción municipal a cargo de empresas privadas, generalmente extranjeras»<sup>39</sup>. Con el peronismo se sustituyó este modelo por otro de gestión centralizada-estatal, que culminó con la incorporación, en la Constitución de 1949 de un artículo (el art. 40) por el cual los servicios públicos sólo podían ser prestados por el Estado, y las empresas privadas serían expropiadas. En palabras de este autor, «se configuró un modelo centralizado-público. Centralizado porque los servicios pasaron de la órbita municipal a la federal. Público porque se crearon empresas de propiedad estatal que se hicieron cargo de ellos»<sup>40</sup>.

### **EL GOBIERNO DE LA CIUDAD Y LA PERSONALIZACIÓN DE LO SOCIAL**

Para las elites peronistas gobernar la ciudad de Buenos Aires suponía desarrollar políticas de corte social, llevadas a cabo por ejecutantes locales que serían delegados administrativos del gobierno central. El interrogante que surge entonces es sobre el modo específico en que esta idea buscó ser institucionalizada. Es decir, por el modo concreto en que el gobierno social de la ciudad debía expresar un tipo de vínculo específico entre gobernantes y gobernados. En Francia, la «invención de lo social», como la denominó Donzelot<sup>41</sup>, había traído consigo una modificación sustancial en el derecho administrativo y en el modo en que las instituciones públicas se enfrentaron a la necesidad de hacer valer los intereses colectivos por sobre la propiedad individual.

El modo de resolverlo será objetivando lo social y estableciendo respuestas institucionalizadas que eviten el personalismo. Dos figuras fueron centrales en este proceso, Duguit y Hauriou, que instauraron respectivamente las nociones de «servicio público» y de «institución». Duguit reactualizó el derecho, para asociarlo a los fines y principios que impone lo social. Alejándose de las teorías subjetivas del derecho, que pensaban las relaciones jurídicas apelando solamente a la idea de individuo y a las relaciones de soberanía, o a las miradas del derecho

<sup>39</sup> Cf. Pedro Pírez, «Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires», op. cit., p. 5.

<sup>40</sup> Ídem, p. 7.

<sup>41</sup> Cf. Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Ed du Seuil, 1984.

natural propondrá un derecho cuyo fundamento sea la sociedad y las relaciones de solidaridad<sup>42</sup>. Si la sociedad se estructura sobre este principio, habrá que hacer de esta necesidad el marco legítimo del derecho, su horizonte y su límite. A través de esta concepción, Duguit se acerca a una concepción «funcionalista» del derecho, a través de la cual limita la noción misma de propiedad privada. Como recuerda Donzelot, desde la óptica de la solidaridad, «el individuo no es más que una función»<sup>43</sup>. Es por ello que no debe ser considerado más que en relación a los demás. No hay derechos inherentes que le pertenecen en propiedad. Es más, el mismo derecho de propiedad es puesto en discusión, puesto que el mismo debe ponerse en función de la sociedad<sup>44</sup>. De este modo, se construye un derecho que no tiene nada absoluto.

Ahora bien, ¿cuál será la justificación para actuar sobre los derechos individuales? Aquí aparece la noción de «servicio público». El Estado tiene como tarea primordial proveer a los individuos los servicios públicos necesarios para gozar de una vida social plena. Para ello, debe privilegiar el interés general a los intereses particulares. Ahora bien, en este punto es que aparece Hauriou para plantear una duda lógica: si el derecho pierde su fundamento individual, subjetivo y absoluto para seguir una lógica adaptable a las necesidades del interés general de la sociedad, ¿cómo y quién define qué es solidario y qué no lo es? Hauriou teme que la apelación a la noción de servicio público termine por minar la autoridad del Estado en relación al poder que ganarían sus agentes individuales. Frente a este temor, propone la noción de «institución»<sup>45</sup>. Es la institución la que «autorizará» al individuo y no

<sup>42</sup> En palabras de Duguit, «el hombre está unido a los demás hombres por los lazos de la solidaridad social». Cf. Leon Duguit, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Ed. Francisco Beltrán, Librería española y extranjera, 1926, p. 8.

<sup>43</sup> Ídem, p. 94.

<sup>44</sup> Duguit nos dice: «la propiedad individual debe considerarse como un hecho contingente, producto momentáneo de la evolución social, y el derecho del propietario, como un hecho justificado y a la vez limitado por la misión social que le incumbe, a consecuencia de la situación particular en que se encuentra». Ídem, p. 14.

<sup>45</sup> Hauriou define a la institución como «una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos de poder y reglamentadas por procedimientos». Maurice Hauriou, *La teoría de la institución y de la fundación (ensayo de vitalismo social)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968, p. 39.

al revés. De esta manera, la noción de servicio público gana en objetividad y se elimina la posibilidad de manipulación por un individuo en particular.

Ahora bien, la concepción social del peronismo no seguía las lógicas que se habían desarrollado en Europa. Si bien la influencia de Duguit o Houriau había sido muy importante en los principales autores del derecho administrativo y municipal argentino, como Bielsa y Greca, que buscaron incorporar un marco normativo para que el Estado pudiera realizar una intervención social basada en la noción de servicio público<sup>46</sup>, el modo en que se estructuró dicha idea distó profundamente de lo acontecido en el viejo continente. Concretamente, el peronismo se acercará a la idea de servicio público pero estará lejos de tramitar los mismos en condiciones que pudieran ser asimiladas a lo que Hauriou denominó institución. Una de las características del modo de gobierno peronista, como ha analizado Sidicaro, es la idea de que era posible «expresar directamente los intereses del pueblo, sin las intermediaciones partidarias, ya sea por la empatía establecida entre los conductores políticos y los sectores populares, con la recepción de su voluntad manifestada en reuniones multitudinarias y plebiscitarias, o bien mediante la pericia técnica de los aparatos estatales»<sup>47</sup>. En el caso específico de Buenos Aires, esta característica se sumaba al carácter delegativo analizado en el primer apartado generando como consecuencia una personalización de lo social, encarnada en las figuras de Evita y de Perón.

El caso de la *Fundación Eva Perón* es ilustrativo. La misma fue creada al cerrarse definitivamente la Sociedad de Beneficencia de Buenos Aires y tomó como su primera sede el edificio que hasta 1941 había albergado al Concejo Deliberante. Allí donde hasta hace poco se reunían los concejales, comenzaron a funcionar las oficinas que tramitaban las ayudas sociales que la Fundación enviaba a todo el país. El cambio es significativo tanto en términos prácticos como en términos simbólicos. El edificio en que se establecía la representación local era ocupado para fines sociales nacionales. Este giro era potenciado por la fuerza que emanaba de la figura de Evita. El edificio dejaba de ser identificado con su propósito original para fundirse en la figura de la primera dama y sus objetivos de asistencia social. Un dibujo publicado en la revista partidaria *Mundo Peronista* es testimonio gráfico de este giro: en la foto se observa a Evita en primer plano, leyendo un libro del que sale una paloma, y la imagen se completa con la torre del edificio

<sup>46</sup> Cf. Rafael Bielsa, *Ciencia de la administración*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1937.

<sup>47</sup> Ídem, p. 162.

en que por entonces tenía sede la fundación Eva Perón por detrás. La asociación del edificio con Evita es total, borrando cualquier reminiscencia a su pasado de Concejo Deliberante.

En el caso de Perón, la relación era aún más directa y se sustentaba en la falta de diferenciación entre incumbencias municipales y nacionales. En este sentido, la resolución de un problema eminentemente local como podría ser el de un alumbrado o una iluminación era planteada desde un discurso que lo inscribía en los logros generales del gobierno peronista y en una modalidad de resolución encarnada en la figura de Perón. Por ejemplo, en 1951, durante la preparación del Segundo Plan Quinquenal, el presidente convocó a las asociaciones de vecinos a dirigirle sus pedidos y recibió más de 19.000 carpetas<sup>48</sup>. La centralidad omnipresente de Perón puede observarse en el siguiente artículo de la revista *Mundo Peronista* de 1951 que condensaba, bajo el título «La nueva Capital de la nueva Argentina», los núcleos centrales del modo en que el peronismo construía su relato de la historia reciente del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. El lector sabrá perdonar la longitud de la cita, justificada de todos modos por su gran riqueza:

«Los letreros ya no anuncian proyectos ni encierran promesas, ahora señalan hechos... No obstante, cuando usted se detenga frente a esos letreros, y a esas obras, en la ciudad de Buenos Aires, piense que aquí el «Perón cumple» quizá tenga un significado más amplio que en otras partes. Piense que aquí, en esta hermosa Capital... Perón cumple en forma personal y directa. Al hablar de las facultades del Presidente de la República, dice la Constitución Justicialista... *Es el jefe local e inmediato de la Capital de la Nación*. Es posible que usted, como otras personas, se pregunte por qué ocurre esto, ya que antes, como usted sabe, las cosas estaban organizadas de otra manera. Si usted se ha formulado esta pregunta, vamos a contestársela. Pero por ahora, permítanos que a nuestra vez le preguntemos algo: ¿Recuerda quiénes y como gobernaban antes en la ciudad de Buenos Aires? Había un intendente y muchos concejales que dictaban normas a las que debía someterse el ejecutante, es decir, el intendente. Por lo tanto, gobernaban en realidad los concejales. Usted no habrá olvidado que esos ciudadanos ocupaban la mitad de su tiempo en repartir puestos para conseguir votos, y la otra mitad de tiempo en hacer negocios para conseguir dinero... Ahora,

<sup>48</sup> Omar Acha, «Sociedad civil y sociedad política durante el peronismo», en: *Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 174, Buenos Aires, IDES, 2004, p. 213.

en cambio, el jefe natural de la Capital, que al propio tiempo es el presidente de la República, lo eligen todos los argentinos, a pluralidad de votos, y él gobierna para la *Capital Federal*, que es de *todos* los argentinos; y en representación de todos. Por lo tanto, el nuevo régimen, el sistema actual, es más democrático que el anterior. Y ya en tren de recordar, ¿qué me dicen de la forma en que se gobernaba antes? Si usted es un hombre que en aquellos tiempos vivía en el centro de la ciudad, es posible que recuerde con cierta «nostalgia» a aquellos concejales «democráticos». Porque, al fin de cuentas, ellos se preocuparon un poco de la clase de gente a cuyo núcleo suponemos usted pertenecía. Yo, en cambio, que entonces vivía en un pobre barrio de las afueras de Buenos Aires, cada vez que recuerdo a los viejos gobernantes, me alegro que les hayan tocado la «polca del espante»... Las gentes de mi barrio, al igual que las gentes que vivían en todos los barrios pobres de Buenos Aires, solicitaron mil veces a sus concejales que resolviesen diversos problemas resultantes de la falta de alumbrado eléctrico, cloacas, pavimentos, dispensarios, salas de primeros auxilios, asistencia médica, escuelas, plazas y otros lugares de recreo para los niños... ¿Tuvo usted noticias de que los señores concejales hicieran por entonces algo por las gentes trabajadoras que vivían en los barrios pobres? No las tuvo, ¿verdad?. Por eso me alegro de que no haya más concejales. Y por eso me alegro también de que el general Perón ejerza el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. ¡Por Perón cumple! (*sic*) Porque Perón es el único gobernante de la ciudad de Buenos Aires que supo y sabe gobernar para todos. ¡También para nosotros, para los trabajadores que vivimos en los barrios pobres!»<sup>49</sup>.

Como puede apreciarse, se resalta la figura de Perón, en tanto que gobierna en «forma personal y directa». El relato sostiene una construcción de sentido que incorpora una relación no mediada entre los habitantes de la ciudad y Perón. En lo relativo a la resolución de las demandas de los «vecinos», al plantear que anteriormente los concejales no respondían a los pedidos de los barrios pobres, se impugna su canalización a través de los dispositivos existentes hasta entonces, que era el de la articulación directa entre los poderes municipales y las sociedades de fomento. En contraposición, se plantea que sólo la nacionalización de la demanda, y su respuesta por los poderes nacionales, garantizarían una respuesta democrática y eficaz.

<sup>49</sup> Cf. «La nueva Capital de la nueva Argentina», *Mundo Peronista*, 01/10/1951. Las cursivas son del original.

Como vemos, la personalización de lo social no sólo se plantea en la relación ciudad-Perón sino también barrio-Perón. Una nota publicada en el periódico partidario *Mundo Peronista* es testimonio de ello. En el artículo, titulado «Boedo nada quiere ni necesita, salvo a Perón», un anónimo autor hacía toda una historia del barrio obrero, que nunca fue escuchado ni tenido en cuenta por los políticos, hasta la llegada de Perón. Utilizando la fórmula de un recorrido por el barrio, obteniendo las opiniones de los vecinos, concluye:

«Boedo, barrio obrero hasta la médula, es hasta la médula barrio peronista. Lo es con calor, con convicción, con serenidad y con fanatismo. Basta recorrer sus calles... En todas partes, al nombrar a Perón, se iluminan los ojos y una gozosa emoción de cariño ennoblece las palabras... ¡La vida por Perón! Nos dicen sencillamente... Moderno recorrido por innumerables líneas de automotores y vehículos de toda clase, lleno de vida callejera, con vida propia asegurada, Boedo no necesita y no quiere nada, salvo a Perón. Viven con esa dignidad a que tiene derecho esencial la criatura humana. Por Perón, sólo por Perón y gracias a Perón. Boedo lo sabe y por eso lleva al Líder en su alma. Es el gran barrio popular, peronista por excelencia. Desde el primer momento y para siempre»<sup>50</sup>.

La personalización de lo social no sólo recodificará el lugar del «barrio» sino que modificará la relación con sus instituciones más significativas de entonces, las «sociedades de fomento». Para dar cuenta de este vínculo hay que alejarse de las miradas idealizadas, propias de aquellos que creyeron ver en estas instituciones, que crecieron exponencialmente en las décadas del '20 y del '30, «nidos de la democracia», puesto que en ellas

«se elegía y se era elegido, se expresaban opiniones –la práctica de hablar en una reunión o en una asamblea– y se escuchaban otras; se disentía, se llegaba a acuerdos y se aprendía a respetar las diferencias. Pero además, en pos de solucionar los problemas barriales, se aprendió a dialogar con el poder municipal»<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Cf. «Boedo nada quiere ni necesita, salvo a Perón», *Mundo Peronista*, N° 39, febrero de 1953. Otros ejemplos similares lo constituyen los artículos: «San Telmo, barrio del alto», en el mismo número; «Diálogo en el barrio», *Mundo Peronista*, N° 31, octubre de 1952; y «Barrio chico fútbol club», N° 38, febrero de 1953.

<sup>51</sup> Cf. Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, «La construcción de la ciudadanía, 1912-1955», en: *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995, p. 161.

Este tipo de análisis nos parece que debe ser matizado, puesto que a nuestro criterio el desarrollo de las mismas más que ligarse con la emergencia de un espíritu democrático, debe ser asociado con un tipo de gobierno específico, o en otras palabras, con un modo particular en que los gobernantes buscan relacionarse con los gobernados. Más que «nidos de la democracia», las Sociedades de Fomento fueron «nidos de gobierno». O, más específicamente, de un tipo de gobierno particular, cuyas características estaban dadas por la construcción de interlocutores legitimados por el poder municipal, que se arrogaba la facultad de *reconocer* legalmente a las mismas, sin lo cual no tenían entidad alguna<sup>52</sup>.

En cuanto al período peronista, carece de relevancia sociológica preguntarse simplemente por la continuidad o no de este esquema. Lo dicho hasta aquí permite al lector darse cuenta que este tipo de relación entre los gobernantes y gobernados distará de la construcción de sentido propia del peronismo. Sin embargo, no es nuestro objetivo evaluar en términos fácticos las continuidades o rupturas, aunque un breve repaso histórico permite observar un universo complejo: en muchos casos, las sociedades de fomento desaparecen, y se transforman en unidades básicas; en otros, sus miembros buscan otros canales de sociabilidad, ligados al mundo sindical, partidario o profesional; en unos pocos, se mantienen vivas, ya que aun en menor medida que en el pasado durante las intendencias peronistas siguió la modalidad del reconocimiento de estas asociaciones<sup>53</sup>, Perón recibió a sus delegados<sup>54</sup>, y se desarrolló el «Congreso de Sociedades de Fomento», auspiciado por el gobierno peronista<sup>55</sup>. Hacia fines del gobierno peronista, además, Perón da muestras de una valoración de esta modalidad de participación. Al respecto decía:

«Las comisiones de fomento son... los entes naturales y lógicos de colaboración con el gobierno municipal. El adelanto, el desarrollo de las grandes ciudades ha creado problemas de gobierno extraordinariamente importantes. El gobierno de Buenos Aires

<sup>52</sup> Para un análisis de la relación entre las sociedades de fomento y el estado municipal, cf. nuestra Tesis de Doctorado, *Socio-historia de la cuestión del gobierno de la ciudad*, op. cit., cap. 4.

<sup>53</sup> «Reconocimiento de la Sociedad de Fomento Manuel Belgrano», *Boletín Municipal*, N° 7879, p. 2523; «Reconocimiento de una Sociedad de Fomento», *Boletín Municipal*, N° 8262, p. 3658.

<sup>54</sup> Cf. «Discurso del Intendente Municipal ante delegados del Congreso de la Capital en el Salón Blanco», y «Discurso del General Perón ante delegados de las Comisiones de Fomento en el Salón Blanco», Subsecretaría de Información, Presidencia de la Nación, 23 de abril de 1954.

<sup>55</sup> Cf. «Efectuose ayer la reunión anual de las Asociaciones de Fomento», *La Prensa*, 19/12/1954.

es cada vez un asunto más difícil y complicado. La población y la extensión del Gran Buenos Aires nos está indicando la necesidad de una organización más adecuada a las actuales exigencias. Ustedes están más adelantados que nosotros, que seguimos con un gobierno centralizado en la municipalidad cuando en realidad ha llegado el momento de ir descentralizando hacia los barrios el gobierno y la vida de la ciudad»<sup>56</sup>.

Ahora bien, más allá de este dispar devenir, lo que nos interesa señalar es que el cambio que incorpora el peronismo es sobre el sentido asignado a estas instituciones. Para decirlo claramente: lo que cambia fundamentalmente es el marco de sentido en el que se inscriben las instituciones, que pasan de referenciarse en el «barrio» para comenzar a hacerlo en la «comunidad organizada» o en la «causa peronista». Es por ello que, por ejemplo, Perón planteaba, al inaugurar un club-escuela en el barrio de Lugano, que:

«La vida y el desenvolvimiento institucional había llegado en nuestro país a la creación de un formalismo, en mi concepto, antipopular... La escuela, la familia, la universidad, el club, el comité, eran núcleos distintos sin nexo de unión. Yo he pensado que estos hechos son anacronismos funcionales. La sociedad argentina es una sola y las instituciones que han de servirles han de hacerlo en forma integral, y de una sola manera... Quiero decir que yo soy de los que piensan que en lugar de fraccionar, de disgregar, de dividir, es necesario unir»<sup>57</sup>.

Como vemos, lo que le interesa remarcar al peronismo no es la supresión de formas de sociabilidad que tienen un ámbito de desarrollo esencialmente local. Pero sí enmarcarlas en un relato que en lugar de particularizarlas, las articule a partir de integrarlas en un objetivo que las trasciende. En ese sentido se planteará un interés particular en lograr que todas las expresiones de sociabilidad local se enmarquen en los relatos y los principios de gobierno encarnados en las figuras de Eva y Perón. En consecuencia se privilegiará el consenso explícito en torno a la doctrina peronista, que se concreta en la subsunción de toda forma de

<sup>56</sup> Cf. «Comisiones de Fomento con Perón. A los delegados les hablé en el salón blanco», *Revista Plumadas*, op. cit.

<sup>57</sup> Cf. «Discurso del General Perón en la inauguración del club-escuela de Villa Lugano», Presidencia de La Nación, Subsecretaría de Información, 13 de marzo de 1948.

participación particular en los marcos de la «comunidad organizada», por sobre cualquier posibilidad de surgimiento de espacios de deliberación con identidades o valores diferentes. En otras palabras, el gobierno peronista no sólo buscaba la contención de expresiones de participación no peronistas, sino que desarrollaba hacia los mismos peronistas una política tendiente a marcar los límites posibles de la participación, para ubicar toda expresión emergente dentro de los modos, lenguajes y orientaciones fijadas por sus elites políticas.

### **A MODO DE CIERRE**

El gobierno de la ciudad de Buenos Aires no fue un aspecto secundario o descuidado por el peronismo, durante la presidencia de Perón, entre 1945 y 1955. Por el contrario, como hemos podido observar a lo largo de las páginas precedentes, fueron recurrentes los proyectos de reforma institucional, que tuvieron su mayor expresión en la reforma de la Constitución Nacional de 1949. A través de la misma, se consagró el carácter delegativo y administrativo del gobierno de Buenos Aires, mediante la supresión de la institucionalidad local vigente hasta entonces.

Un recorrido histórico por los antecedentes más relevantes sobre los modos de concebir el gobierno de la ciudad capital nos permitió comprender que la novedad peronista se enmarca en la continuidad y ruptura respecto a los dos modos de concepción del gobierno de la ciudad previos. El primero lo constituye la tradición decimonónica que distingue un gobierno local, administrativo, no político, en el que los vínculos de los vecinos son meramente domésticos, y un gobierno nacional, político, en el que se juegan relaciones de soberanía. El segundo se asocia a la emergencia, en las primeras décadas del siglo XX, de una concepción social de la ciudad, que pone en discusión la distinción local-civil y nacional-político, para presentar los contornos del gobierno de lo social ligado a la resolución técnico-política de los problemas sociales derivados de las relaciones de solidaridad que sirven de delimitación y contorno de la ciudad. El peronismo profundizará la concepción social de la ciudad, pero sin un retorno a la vieja distinción entre lo local-civil y lo nacional-político, sino que subsumirá a la ciudad en un marco social nacional.

Este cambio no obstante no debe llevarnos a una lectura de las transformaciones cuya matriz explicativa sólo recaiga en aspectos asociados a las transformaciones del gobierno de lo urbano. Por el contrario, como hemos podido apreciar, bajo estas modificaciones debe buscarse la concepción del vínculo político que subyace a la

idea de gobierno con la que comulgaban Perón y las principales elites peronistas. Éste debía permitir un contacto entre el gobernante y los gobernados, con la menor mediación posible, para profundizar un vínculo directo. La personalización de lo social es el resultado de esta concepción, que en el caso de Buenos Aires conllevó no sólo la transformación institucional, sino la conformación de canales de difusión y comunicación que buscaban crear un marco de sentido de una relación directa no sólo de Perón con la ciudad, sino con cada barrio y habitante de la urbe porteña.

#### **Registro bibliográfico**

LANDAU, MATÍAS

««Boedo nada quiere ni necesita salvo a Perón»: el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el primer peronismo», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXIII, Nº 44, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, primer semestre, 2013, pp. 123-151.

#### **Descriptorios · Describers**

Ciudad de Buenos Aires / gobierno / peronismo

Buenos Aires city / government / peronism