



Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917

Luciano de Privitellio (UNSAM, UBA, CONICET)

A mediados de 1914 las críticas contra el gobierno municipal porteño ocupaban un lugar preponderante en los medios de opinión. Todavía no se habían apagado el escándalo por la elección comunal fraudulenta que se había realizado en 1913, cuando se difundieron una serie de acusaciones por corrupción que involucraron a varios concejales. Una avalancha de renunciadas en el Concejo dejó al cuerpo sin quórum: durante varias semanas sólo asistieron al recinto cinco concejales sobre los veintidós miembros totales, lo que impedía discutir y aprobar instrumentos legales importantes, comenzando por el propio presupuesto municipal. En este clima, el diario *La Nación* no tardó en expresar la explicación más compartida sobre el porqué de tantos escándalos: el HCD era corrupto porque los que votaban a los concejales eran muy pocos.¹ A dos años de la aprobación de las leyes de reforma electoral nacional, este argumento prolongaba en el ámbito municipal aquellos esgrimidos por quienes habían impulsado dicha reforma, sin embargo una particularidad distinguía ambos casos. Mientras que en lo referente a los comicios nacionales la escasa participación podía ser imputada a las prácticas electorales violentas y fraudulentas pero no a una limitación legal -la universalidad del derecho de sufragio para los varones adultos nativos o nacionalizados estaba garantizada desde 1853-, en cambio la legislación municipal prescribía un sistema de sufragio limitado por censo.² ¿Cuáles eran los argumentos que sustentaban esta diferencia?

¹ *La Nación*, 23-7-1914.

² En octubre de 1881 se aprobó la primera ley electoral del municipio federalizado que creaba un cuerpo electoral calificado para elegir a los miembros del Concejo Deliberante, mientras que la elección del intendente quedaba en manos del presidente. Para constituir este cuerpo legislativo sólo podían votar los ciudadanos (nativos o naturalizados) mayores de edad que pagaran patente comercial o industrial, o que ejercieran una profesión liberal. Los extranjeros podían votar si contribuían por un mínimo de \$50 fuertes anuales. La ley fue vetada por Roca; un año después se aprobó la ley 1260 que establecía un censo menor

La Constitución de 1853 organizó el cuerpo político nacional y sus autoridades siguiendo el modelo iusnaturalista³ según el cual la nación se originaba en un pacto contractual entre individuos naturalmente libres e iguales, quienes acordaban su sometimiento a una autoridad común que debía actuar en favor de una serie de fines elementales. De esta manera, el gobierno era considerada una instancia artificial -no prevista en el estado de naturaleza humana-, y todo lo que remitía a él era definido como *político*. Los individuos que conformaban este cuerpo nacional, cada uno de los cuales había cedido parte de sus libertades naturales en favor de la nación y su gobierno, eran los *ciudadanos*. El estatus de ciudadanía se garantizó para todos los varones nativos o naturalizados mayores de edad, con lo que se consagró definitivamente la universalidad del sufragio. La Constitución, en cambio, nada decía de los poderes municipales, salvo que correspondía a cada provincia establecer el régimen comunal que le pareciera más conveniente. Sobre esta base, el lugar que debían ocupar los municipios se discutía a partir de dos ideas elementales.⁴ Una de ellas retomaba los argumentos federalistas norteamericanos y el razonamiento de Tocqueville en su análisis de la democracia de aquella nación. El municipio se consideraba como una parte más del cuerpo político nacional (un cuerpo político fragmentado por la imposición del principio federal y por la autonomía de las comunidades locales) y constituía la base primera de las prácticas políticas que debían garantizar la supervivencia de la

y más simple: \$10 fuertes para los ciudadanos y \$50 fuertes para los extranjeros. En 1884 Roca intervino el municipio, suspendió las elecciones inminentes y nombró una comisión interventora. Esta situación de hecho fue legalizada recién en noviembre de 1889, cuando, poco antes del estallido de la crisis política, la ley 2675 suprimió el Concejo Deliberante electivo y creó una comisión de 15 miembros que debían ser elegidos por el Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado. Luego de la revolución, la ley 2760 de octubre de 1890 repuso la ley 1260 y rehabilitó el Concejo Deliberante electivo. En 1901, mediante la ley 4029, Roca volvió a decretar la intervención e instaló una Comisión de 22 vecinos elegidos por el presidente con acuerdo del Senado. En 1907 se aprobó la ley n° 5098 que seguía vigente en 1915, cuando una nueva intervención presidencial inició el período de reforma definitiva del régimen municipal. La norma de 1907 estableció un Concejo Deliberante de veintidós miembros elegibles por un cuerpo electoral limitado. Los potenciales electores con ciudadanía debían saber leer y escribir, aportar \$100 de contribución anual o ser de profesión liberal, además de comprobar al menos un año de residencia en el distrito. Por su parte, los extranjeros debían ser alfabetos, aportar \$200 de contribución anual o tener profesión liberal, y demostrar al menos dos años de residencia. Naturalmente, la inscripción en el padrón y el sufragio eran actos puramente voluntarios.

³ Un análisis de los modelos iusnaturalitas y clásico aristotélico en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero: *Origen y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1984.

⁴ El único trabajo que analiza de un modo específico la cuestión de los municipios en la segunda mitad del siglo XIX es la tesis de Marcela Ternavasio: *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en la Argentina (1859-1920)*. Tesis de Maestría, FLACSO, Rosario, 1991.

libertad.⁵ Sin embargo, la visión que se hizo abrumadoramente mayoritaria era de origen francés y sostenía que un municipio no era parte del entramado político surgido del contrato social, sino que remitía al estado de naturaleza y era una instancia apenas más desarrollada que la familia. Siguiendo este razonamiento, la autoridad del municipio se consideraba inserta en la organización misma de la sociedad. La comuna, en tanto cuerpo, no reunía a ciudadanos sino a una sociedad vecinal y, en tanto autoridad, era sólo una instancia administrativa, apolítica, como la dirigencia de cualquier otra corporación de la sociedad civil. Es por esta razón que, en contraste con la categoría de ciudadano, el vecino no tenía por qué quedar asociado con el principio de la democracia y la igualdad política, en tanto formaba parte de un universo conceptual diferente.

La concepción divergente entre nación y municipio tenía una importante consecuencia: cuando se pensaba la figura del diputado o la del presidente, el problema de la representación era una cuestión menor, en tanto se trataba de representantes del pueblo de la nación y el colectivo nación incluía y unificaba a sus miembros individuales bajo la figura de la voluntad general o la voluntad de la nación; pero, cuando se definía el municipio como el lugar de la administración de intereses sociales y económicos diversos, la adecuada representación de esos intereses se transformaba en una prioridad. En consecuencia, el imperativo de inclusión, que en el colectivo nación primó por sobre cualquier otro valor y dio lugar a la implantación del sufragio universal, en el caso de la comuna desapareció en favor de un imperativo de representación, lo que suponía el consiguiente debate para identificar legalmente los intereses que debían ser representados. La herramienta para lograr esta forma de discriminación fue el voto limitado por censo, junto a la posibilidad de que extranjeros no naturalizados accedieran al sufragio comunal.

A pesar de cierto aire de familiaridad y la constante referencia al antecedente de los cabildos, los argumentos utilizados para describir las prácticas políticas comunales como ajenas a la política tienen escasa relación con las ideas jurídicas del período colonial. Por el contrario, esta visión tuvo su origen en el debate de los doctrinarios franceses ya inmerso en el mundo de la modernidad política y en la segunda mitad del siglo XIX se convirtió en el modo de introducir un elemento de desigualdad política en la estructura del Estado sin tener que reconocerlo.⁶ Pese a

⁵ Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*. Madrid, Sarpe, 1984.

⁶ Marcela Ternavasio, "La supresión del Cabildo de Buenos Aires ¿Crónica de una muerte anunciada?" en *Boletín del Instituto Ravignani*, n° 21, 3° serie, 1° semestre de 2000.

algunas concesiones a un lenguaje tradicional, las leyes electorales municipales asociaron la noción de vecino con el individuo contribuyente: lejos de aludir al miembro de un colectivo corporativo, describía al individuo capaz de dar prueba de su interés en la administración municipal en virtud de sus capacidades económicas. Los comicios no buscaban promocionar a representantes de intereses difusos de grupos consolidados naturalmente en una sociedad orgánica, sino a representantes de individuos concretos a los que se atribuía intereses en la corporación municipal.⁷ El vecino construido por la legislación se acerca más al individuo del moderno liberalismo anglosajón que al miembro de una corporación del antiguo régimen con derecho a voto en virtud de su previa pertenencia a ella. Excluidas de la legislación, de todos modos las referencias corporativas se mantuvieron presentes en los lenguajes políticos, tanto en los debates parlamentarios como en las sucesivas campañas electorales. Durante estas últimas, los partidos solían apelar a la defensa de los intereses de los vecinos individuales pero mucho más importantes eran las referencias a los grupos de interés de la ciudad; unos y otros, en contrapartida, solían expresar públicamente su apoyo explícito y directo al partido de su preferencia.⁸

Pero todos estos matices en las ideas se convierten en un franco defasaje en cuanto se analiza el funcionamiento efectivo del gobierno y la política comunal. Si bien las polémicas sobre el rol que los municipios debían desempeñar valoraban en casi todos los casos el principio de la descentralización y la autonomía (ya sea siguiendo el argumento tocquevilleano - descentralización como única garantía efectiva de compatibilidad entre democracia y libertad- o el más habitual que supone que la comuna, por ser una corporación cuasi privada, no tiene por qué estar subordinada al poder eminentemente político del presidente o los gobernadores), el origen y desarrollo histórico de las instituciones municipales fue exactamente el inverso. Como lo ha demostrado Ternavasio, los gobiernos comunales no sólo fueron creados por las autoridades nacionales y provinciales, quienes los subordinaron de un modo casi absoluto a sus intereses, sino

⁷ Las nociones de interés difuso y de personas con intereses como dos modos diferentes de postular la representación de intereses en Hanna Fenichel Pitkin: *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985. También Pierre Rosanvallon: *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

⁸ Emma Cibotti "Sufragio, prensa y opinión pública: las elecciones municipales de 1883 en Buenos Aires" en Antonio Annino (coordinador): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires, FCE, 1995; también mi *Vecinos y ciudadanos. Sociedad y política en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

que también fueron escenarios de las más acaloradas luchas políticas por su control.⁹ Luego de Caseros la preocupación por establecer los parámetros conceptuales de estructuración y legitimidad del Estado se vio rápidamente superada por el problema mucho más acuciante de la construcción de las bases empíricas de su poder.¹⁰ En este marco, se recurrió a los municipios como uno más de los mecanismos de control estatal de la sociedad, por lo cual no podían quedar ajenos a las intensas disputas facciosas que caracterizaron este proceso. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, una vez que ésta pasó a la órbita nacional, la ausencia de cualquier autonomía era todavía más evidente, dado que la Constitución aseguraba legalmente a los poderes nacionales el control directo de la ciudad capital. Sin embargo, la Constitución no prohibía delegar el ejercicio de la administración comunal en un gobierno local: ambos principios aparecían expresados en la ley orgánica de 1882. Pero las características de la delegación del poder nacional eran contradictorias: mientras que el poder legislativo comunal se dejaba en manos de un HCD electivo a partir de un cuerpo electoral limitado a los *interesados*, la rama ejecutiva quedaba en manos de un intendente nombrado directamente por el presidente con acuerdo del Senado. Las sucesivas intervenciones del Concejo Deliberante que se produjeron entre 1880 y 1915 -incluso en aquellos casos en los que la mayoría del respondía al oficialismo nacional- muestran claramente las dificultades que enfrentaba la convivencia entre el presidente y un cuerpo legislativo local que encontraba su potestad en el voto y que se vinculaba demasiado estrechamente con las disputas de intereses y los negocios de la ciudad.

Ante la presión pública y la imposibilidad de funcionar sin quórum, el 21 de mayo de 1915 llegó a la Cámara de Diputados el decreto del Ejecutivo que disolvía el Concejo y lo suplantaba por una comisión de veintidós miembros elegidos por el presidente con acuerdo del Senado. El inicio del debate parlamentario que culminó con la aprobación del decreto señaló la apertura de una discusión que, sobre el fondo de un ambiente favorable al reformismo, benefició a los partidarios de la modificación de la ley electoral municipal. Las relaciones de fuerza políticas eran muy diferentes a las de 1907, cuando una ley electoral municipal había sido discutida por última vez: en esta ocasión, la presencia en el Congreso de radicales y socialistas – ampliamente mayoritarios en el distrito capital- marcaron el tono de los debates. Aunque sabían que era imposible evitar la aprobación del decreto presidencial, los socialistas decidieron utilizar

⁹ Ternavasio, *Municipio y...*

¹⁰ Tulio Halperín Donghi: *Una Nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, CEAL, 1982.

la ocasión para promover el debate sobre la cuestión de fondo y publicitar su posición desde la Cámara hacia la opinión pública. Ante esta ofensiva, el Poder Ejecutivo y los defensores del decreto en Diputados se vieron obligados a reconocer la necesidad de discutir una nueva ley: así quedó abierto un escenario que no se cerraría hasta la concreción de la reforma del régimen electoral municipal en 1917.

Ya en 1915 el socialismo presentó un proyecto de ley municipal cuyo objetivo era *aplicar a la elección del Concejo Deliberante de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires las disposiciones de la ley nacional de elecciones*.¹¹ Prescribía la creación de un concejo deliberante de cuarenta miembros elegidos por un régimen de sufragio universal, secreto y obligatorio y con distribución de bancas mediante el sistema de representación proporcional. El intendente debía ser elegido de entre los mismos concejales a simple mayoría de votos. Un año más tarde, el diputado porteño por la UCR, Victor Molina, presentó en la sesión del 17 de julio el primer proyecto de este partido para reformar la ley orgánica municipal. Proponía la creación de un legislativo de sesenta miembros y un ejecutivo unipersonal, ambos elegidos por sufragio popular; las bancas del concejo se repartirían mediante el sistema de representación proporcional.¹² Poco más tarde, los diputados demoprogresistas por Santa Fe, Francisco Correa y Alejandro Carrasco, completaron la lista de iniciativas con un proyecto de reforma que propugnaba la elección de los concejales mediante el voto universal masculino para los ciudadanos argentinos y el voto calificado para los extranjeros y las mujeres, mientras que el intendente sería elegido por los ediles.¹³

Con la presencia de los nuevos proyectos la comisión inició los estudios para elaborar un despacho que pasó al orden del día de la sesión del 28 de septiembre de 1916. El consenso logrado se manifestó en un despacho que llevaba el voto afirmativo de la totalidad de sus miembros y en la rápida aprobación en general. Las polémicas se produjeron en la discusión en particular de algunos artículos, lo cual retrasó la media sanción hasta el día siguiente cuando finalmente fue aprobada. Entre sus principales disposiciones estaban los artículos 1º y 2º que definían el sufragio universal, secreto y obligatorio con una especial referencia a la ley 8.871 (ley Sáenz Peña). El 3º trataba sobre los electores extranjeros, que tenían derecho (no obligación) a

¹¹ Mario Bravo: *La ciudad libre*. Buenos Aires, Ferro & Gnoatto, 1917.

¹² *Diputados*, 17-7-1916.

¹³ *Diputados*, 14-8-1916.

inscribirse en el padrón y votar, siempre y cuando pudieran comprobar más de dos años de residencia en el distrito, ser alfabetos y reunir al menos una de las condiciones siguientes: estar casado con mujer argentina, ser padre de hijos argentinos, ejercer profesión liberal o ser contribuyente por más de cincuenta pesos moneda nacional al año. El artículo 4º generó uno de los incidentes más importantes ya que la comisión sugería que el intendente debía ser elegido por el presidente con acuerdo del senado, tal como venía sucediendo hasta ese momento. Pero, por iniciativa de los diputados socialistas y varios radicales, el artículo fue modificado en favor de un intendente elegido mediante sufragio popular.¹⁴ El artículo 6º establecía un sistema de representación proporcional por cociente; si esta división no alcanzaba para distribuir la totalidad de las bancas en juego entre las listas, éstas se distribuirían por el sistema de mayor residuo sólo entre aquellas listas que hubieran obtenido al menos un concejal por cociente.

El 30 de septiembre de 1916 llegó al Senado la media sanción de Diputados. Entre esta fecha y el 19 de julio de 1917, cuando se iniciaron los debates, se produjeron importantes sucesos que precipitaron modificaciones en la futura ley. Apenas instalado en el gobierno, el presidente Yrigoyen advirtió que el control del municipio porteño era clave para el ejercicio del poder político y la gestión administrativa de cualquier gobierno nacional. La magnitud de su presupuesto, la repercusión de la gestión comunal en los principales agentes de la opinión pública nacional y la pronta transformación del municipio en una excelente cantera de puestos de trabajo para construir clientelas explican el temprano interés del yrigoyenismo por controlar la comuna. Para eso, inicialmente reprodujo la estructura del partido en el estado comunal aún intervenido. El 14 de noviembre de 1916, Yrigoyen substituyó al intendente Arturo Gramajo, quien ejercía el cargo desde febrero de 1915, por el presidente del comité capital de la UCR, Joaquín Llambías. Pocos días después, nombró a los veintidós miembros de la comisión interventora: cada uno de ellos era un destacado dirigente de los veinte comités parroquiales (su presidente o su delegado al Comité Capital) que el radicalismo poseía en cada circunscripción de la ciudad. A pesar de las quejas de las bancadas opositoras, Yrigoyen mantuvo esta comisión hasta la reunión en 1919 del primer Concejo elegido mediante sufragio universal. Mientras tanto, el 5 de junio de 1917 la comisión del Senado anunció que disponía de un despacho. Los días 19, 21 y 26 de junio se discutió el proyecto que finalmente se aprobó con varias revisiones y se despachó nuevamente a

¹⁴ La definición fue muy reñida ya que la elección popular del intendente sólo ganó por un voto, 39 a 38.

Diputados. Los cambios importantes propuestos por la comisión fueron dos, al que luego se agregó otro propuesto y discutido en el mismo debate. El primero, justificado por razones técnicas, la eliminación de los incisos a y b del artículo 3º, que habilitan a votar a los extranjeros arraigados (casados con mujer argentina o padre de hijos argentinos), dejando sólo vigente la cláusula censataria. El segundo, volvió a colocar la elección del intendente bajo la potestad del presidente con acuerdo del Senado. El último fue la reducción del piso mínimo para participar del reparto de concejales por residuo a la mitad del cociente. El 1º de agosto de 1917, la comisión de Diputados recomendó en pleno la aceptación de las modificaciones para no dilatar la aprobación de la ley y poder, así, llamar a elecciones en 1918. Varios diputados radicales se proclamaron en contra de la enmienda que quitaba al pueblo la posibilidad de elegir su intendente, aunque había sido votada en bloque por sus propios correligionarios del Senado. Junto con los socialistas y los demócratas progresistas prometieron presentar un nuevo proyecto de reforma de este artículo de la ley. La promesa fue rápidamente olvidada. Sin mayores discusiones, la ley fue aprobada y promulgada con el número 10.240.

Tulio Halperín Donghi ha señalado que una de las características más notables y a la vez extrañas del debate que culminó con la aprobación de la ley electoral nacional de 1912 fue la generalizada convicción de que dicha reforma era absolutamente inevitable, una convicción compartida incluso por quienes no tenían ningún entusiasmo por ella.¹⁵ Esta actitud se repitió de un modo igualmente notable durante los debates de la ley municipal porteña: quienes se opusieron a la universalización del sufragio comunal desplegaban sus discursos con el simple propósito de dejar sentada su posición, pero sin hacerse mayores ilusiones acerca del resultado final. Esto explica la brevedad de la discusión en general y la concentración de los debates en la discusión en particular de los artículos. El diputado Mariano de Vedia, quien con mayor claridad y contundencia expresó su oposición a la reforma -una oposición que no dudó en extender a la naturaleza electiva del régimen comunal- reconocía explícitamente la ineficacia de su postura

"no admitir tan fácilmente como el señor diputado Justo el que haya de confundirse el régimen municipal, la elección de las autoridades municipales, con la forma de elecciones

¹⁵ Tulio Halperín Donghi, *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires, Ariel, 2000

*de las autoridades políticas; y si bien esto es, como antes lo decía, un poco ideal, conviene por lo menos salvar los principios y dejarlos sentados."*¹⁶

De Vedia estaba tan convencido de que así eran las cosas que, a pesar de las numerosas expresiones de oposición al carácter electivo del municipio, su voto en la comisión se sumó al de la mayoría en favor del despacho, una actitud que luego fue repetida por el miembro informante de la comisión del Senado, el legislador por Santiago del Estero Pedro Olaechea y Alcorta.¹⁷ Es tentador atribuir la razón de esta convicción generalizada al previo recuento de los votos en ambas cámaras, sin embargo, hay muchos casos en los cuales el resultado de la votación estaba definido y no por eso se evitaban extensas discusiones y votaciones reñidas. Además, aunque se descontaba que finalmente sería aprobado el régimen de sufragio universal –al menos para la elección de concejales-, tanto en diputados como en senadores la situación era muy confusa. Los radicales no tenían una postura común y menos aún la tenían los llamados conservadores que respondían a diversas agrupaciones provinciales cada una con sus propias ideas. Sólo el socialismo, que de todos modos reunía un número escaso de legisladores, defendió una postura común. Estas dudas contrastan con la presión de los medios de la opinión pública, quienes proclamaban que esta ley vendría a cerrar naturalmente el proceso de reformas abierto por la ley Sáenz Peña. Si bien para 1916, a la luz de los resultados electorales, la callada desconfianza que muchos sentían por los cambios de 1912 ya se había transformado en abierta crítica y oposición, aún no alcanzaba para generar una corriente de opinión lo suficientemente importante como para contrastar la mayoritaria opinión favorable. Menos aún cuando el errático funcionamiento institucional del municipio que se arrastraba desde los años ochenta, encontraba su explicación más natural y sencilla en su escasa base popular y en el fraude electoral. Diputados y senadores porteños de la UCR y del PS, los dos partidos ampliamente mayoritarios del distrito, coincidían además con este diagnóstico.

Un municipio para los ciudadanos

¹⁶ *Diputados*, 11-8-1915

¹⁷ . Así lo reconoce el propio senador en *Senadores*, 19 de junio de 1917.

La generalizada convicción de que la reforma electoral en favor de la universalización del sufragio progresaría sin dificultades explica el relativo desplazamiento de la noción administrativa del gobierno municipal, y la promoción de una concepción que reconocía explícitamente su naturaleza política. Si bien en los debates no fueron pocos los que utilizaron la figura administrativa, esta quedó relegada a la justificación de detalles específicos de la ley. Sólo dos legisladores radicales la utilizaron para intentar mantener un régimen censatario, aunque sin mayor éxito: uno fue el diputado por Santa Fe, Domingo Frugoni Zabala, el otro el senador por Entre Ríos, Leopoldo Melo.

*"En el régimen político yo me explico el sufragio universal, porque el último ciudadano, el más infeliz de ellos, el más desamparado, tiene los mismos derechos que el más potentado a intervenir en la organización política del estado /.../ pero, señor presidente, las comunas, los concejos municipales no dictan leyes de ninguna naturaleza que se refieran al orden jurídico, al orden general de toda la nación. /.../ Luego no actúa en la comuna el ciudadano sino el vecino, con interés económico y administrativo exclusivamente, dentro de una esfera de acción y de legislación completamente distintas. La comuna es una sociedad económica, no es una sociedad política; luego son los elementos económicos los que deben predominar, no los políticos. Es indiscutible que en una comuna todos, menos los transeúntes y los desvinculados, tienen algún interés; pero hay que distinguir entre el que tiene más interés y el que tiene menos, para hacer justicia distributiva de la influencia que a cada cual corresponde."*¹⁸

*"El sistema actual es casi como si en las compañías por acciones se dejase la dirección a los clientes y empleados por razón de ser las personas más interesadas y se desposeyese a los accionistas de voz y de voto en el manejo o dirección de la empresa para la que aportaron su capital."*¹⁹

Con gran claridad, Frugoni Zavala y Melo expusieron los aspectos centrales de la visión ya tradicional del municipio: la asociación de la comuna con una empresa, sus accionistas y clientes había sido ampliamente utilizada en debates anteriores. La metáfora empresaria servía a la vez para insistir en el carácter no político de la comuna, a la vez que para clasificar a los habitantes de la ciudad a partir de criterios radicalmente ajenos a cualquier forma de igualdad política. No son ciudadanos iguales quienes tienen derechos en el gobierno comunal, sino los vecinos, unos vecinos definidos no sólo por ser residentes de la

¹⁸ Frugoni Zavala. *Diputados*, 27-9-1916

¹⁹ Leopoldo Melo. *Senadores*, 19-6-1917

ciudad, sino por sumar a esta condición un interés económico manifestado en una determinada capacidad contributiva. Esta imagen notoriamente desigualitaria del vecino, los “dueños / accionistas” de la ciudad, tal vez podía adecuarse bien con la experiencia de una ciudad como la de Buenos Aires al ingresar en los años ochenta: todavía resuena en su legislación y en sus imaginarios la concepción social dicotómica y escindida de la ciudad patricia de la que habla José Luis Romero.²⁰ Pero desde finales del siglo XIX ya se está delineando una nueva sociedad urbana que se adapta poco a este sencillo esquema binario. De todos modos, el problema fundamental de las intervenciones de ambos legisladores no fue tanto su insistencia en una visión no política del municipio, que como veremos será utilizada por muchos otros, sino la conclusión que sacaban de ella. Dado que el imperativo en favor de la universalización del sufragio era ineludible, no había espacio para seguir sosteniendo un razonamiento que, de todos modos, hasta pocos años antes había gozado de un notable consenso.

Así como el sufragio universal acotó el uso de la visión administrativa, paralelamente permitió exponer la versión política del municipio. Los defensores más decididos de esta postura fueron los legisladores socialistas, quienes a pesar de no ser muchos, participaron activa y abundantemente de un debate que involucraba al distrito electoral más importante para el partido. Juan B. Justo señalaba de forma contundente que

*"Esa división que se hace entre elecciones administrativas y elecciones políticas, nosotros la repudiamos; la consideramos una distinción viciosa y que no conduce sino a errores"*²¹

Esta idea justificó la propuesta central del socialismo: la equiparación sin excepciones del electorado nacional con el comunal, borrando toda distinción entre las categorías de vecino y ciudadano o, aún mejor, eliminando todo significado político a la noción de vecino para reemplazarla por la de ciudadano. Como lo establecía su propio proyecto de ley, para el

²⁰ José Luis Romero: *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, México, Siglo Veintiuno, 1976; José Luis Romero y Luis Alberto Romero (dir): *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Abril, 1983.

²¹ *Diputados*, 11-8-1915. También el senador del Enrique del Valle Iberlucea: "en los tiempos modernos actuales las cuestiones municipales no son meramente de carácter administrativo, sino también de carácter político, entendiendo esta palabra en su más alto y noble concepto." *Senadores*, 19-6-1917.

socialismo se trataba de trasladar sin mayores aditamentos los principios de la reforma de 1912 al ámbito de la comuna. Fue este último argumento el que permitió a muchos legisladores radicales, menos preocupados por la coherencia formal de sus dichos, adherir a la visión política de la comuna: la universalización del sufragio comunal no sería sino la prolongación de la “revolución” iniciada por el presidente Sáenz Peña que permitió poner fin al “régimen”.²² En el proyecto presentado por el radical Victor Molina, se justificaba la universalización del sufragio asegurando que “*cómo el pueblo estaría capacitado para ejercer la totalidad de la soberanía y no estaría para ejercitar una parte de la misma*”. La sola mención de la comuna como una parte o fracción de la soberanía nacional reinstala a los municipios dentro de la matriz política nacional que la contiene, y descarta cualquier referencia a la tajante oposición entre comuna y nación que se deriva de la visión administrativa.²³

La principal razón de la difusión de la concepción política del municipio es la concentración de los debates en la cuestión electoral. Mientras que las discusiones parlamentarias del siglo XIX descritas por Ternavasio en general tenían un tono más teórico, dado el carácter fundacional de la propia institución municipal que estaba siendo creada integralmente, para la segunda década del siglo XX ya no se discutía sobre una institución a ser creada sino sobre la forma de elegir a los miembros de un gobierno concreto que ya llevaba décadas administrando la ciudad. No se discutía entonces sobre grandes modelos, sino más bien sobre los balances que ya podían realizarse de las políticas comunales. En este sentido se expresaba el diputado Juan B. Justo

*"Así también, si la administración municipal ha de ser científica y honesta, tiene fatalmente que ser de orden político, política municipal en la 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 si ha de hacer de la ciudad entera todos los días una feria franca, ..."*²⁴

²² Por ejemplo, los discursos del diputado Vicente Gallo, *Diputados*, 28-9-1916 y el de Diógenes Hernández, *Diputados*, 29-9-1916.

²³ *Diputados*, 17-7-1916.

²⁴ *Diputados*, 11-8-1915.

Como puede advertirse, nada hay en estas frases que invite a pensar en grandes debates sobre filosofía política, sino una disputa por elementos concretos de la administración que tendrán una consecuencia también concreta sobre una parte o sobre toda la población de la ciudad

*"La falta de base popular del régimen se ha traducido en una notoria desigualdad en los servicios de administración.. /.../ Tenemos una ciudad seccionada en dos partes: la ciudad del norte y la ciudad del sur, la ciudad de los barrios ricos y la de los barrios pobres; las calles bien iluminadas y las calles sin luz; la ciudad higiénica y la ciudad que recibe tardíamente los beneficios de la limpieza pública, que se paga no obstante"*²⁵

Para los socialistas, la equiparación de los electorados nacional y comunal no respondía sino al hecho de que en ambos casos se trataba de espacios de lucha política y que en el seno de esa lucha se definían el rumbo de las acciones de gobierno. De este modo, achacaban a la ausencia de electores populares la preocupación del gobierno municipal por la zona norte y el desgano en el sur, lo cual a su vez determinaba la existencia de barrios ricos y pobres.

Dado que la concepción administrativa del municipio ya no era útil para establecer una diferencia entre los vecinos y los ciudadanos a partir de un censo, y que la figura del ciudadano se imponía como sujeto de imputación de derechos electorales en la comuna, quienes no adherían a la universalización del sufragio no se privaron entonces de criticar lo que consideraban escasos valores cívicos de los votantes porteños. Este debate tiene una importancia relativa en lo referente al municipio, aunque fue uno de los principales argumentos de quienes votaron contra el carácter electivo del intendente. En cambio, es un excelente índice del clima de ideas contemporáneo de la primera asunción de Yrigoyen a la presidencia. Con la sola excepción de los socialistas, la mayor parte de los legisladores recordaron la escasa virtud cívica de los porteños que se negaban a participar de los comicios municipales con o sin censo.²⁶ No se trataba de pura retórica: el temor de que a

²⁵ Mario Bravo, *Diputados*, 21-5-1915. Bravo menciona los casos de Inglaterra, Alemania y Suiza como ejemplos de países donde muchas comunas han intervenido para abaratar costos eliminando la intermediación o municipalizando los servicios. Como puede observarse, nuevamente se descarta toda polémica teórica a favor de la discusión de políticas municipales concretas.

²⁶ Por ejemplo, Lisandro de la Torre decía "mucho de eso se podría decir al pueblo de Buenos Aires, que hace tan poco caso de su gobierno local." *Diputados*, 6-8-1915. El radical cordobés

pesar de la obligación establecida por la ley el número de votantes fuera igualmente escaso alentó al Senado a reducir el porcentaje de electores necesarios para considerar válida una elección del ya bajo 50% a un 35 % del padrón. La enmienda fue aprobada, pero demostró ser inútil: a pesar de que la proporción de votantes solía disminuir en relación a los comicios presidenciales y de diputados nacionales, siempre fue lo suficientemente alta como para superar la mitad del padrón.

Tradicionalmente, el recorte del electorado municipal se había basado en un imperativo de representación, es decir, en la necesidad de identificar a aquellos que podían tener interés en la administración municipal. Esto lo acercaba más a los criterios anglosajones sobre la vinculación directa entre el pago de impuestos y la representación (cuyo slogan *no tax without representation* se había hecho famoso desde la revolución americana) más que al criterio de los doctrinarios franceses sobre un orden capacitario basado en los principios racionalistas ilustrados. Los debates sobre las leyes electorales municipales contenían muchas líneas destinadas a identificar a esos intereses legítimos a partir de su capacidad contributiva, en cambio, eran escasas las dedicadas a iluminar las capacidades de los electores. Si bien es cierto que todos los antecedentes legales incluían dentro de la franquicia a los profesionales liberales, se entendía que era así porque éstos eran o serían contribuyentes dada la propia naturaleza de su profesión, y no tanto porque los estudios los hubieran transformado en ciudadanos ilustrados.

Sin embargo, el antecedente de la reforma nacional y, sobre todo, la lectura que gran parte de los miembros del elenco político llamado conservador (pero no sólo ellos) estaban haciendo de los resultados electorales registrados entre 1914 y 1916, dieron una nueva y más apremiante entidad a la cuestión de las capacidades y las virtudes de los electores. Sorprendentemente, fueron radicales los primeros en introducir este tema, dado que el proyecto de ley presentado por Molina privaba del derecho de voto a los analfabetos. En el Senado, fue también el radical L. Melo quien no dudó en afirmar que "*es necesario impedir*

Arturo Bas afirmaba que "*es indudable que en la capital de la Republica y en el país en general falta el control eficiente de la opinión pública, y esa es a no dudarlo una de las causas principales del fracaso del régimen municipal; y creo también que otra de las causas de este fracaso es la falta de interés por la cosa pública manifestada por los ciudadanos exteriorizada entre otras formas por la falta de habilitación de los mismos con su inscripción en los padrones, que los coloquen en condiciones de sufragar en la oportunidad en que fueran citados...*" *Diputados*, 9-8-1915.

*que la administración comunal sea dominada por elementos nómades de grado inferior”*²⁷

El escándalo provocado por este exabrupto no sólo terminó con la votación de un cuarto intermedio hasta el día siguiente, sino que además obligó a su correligionario José Camilo Crotto a realizar una curiosa exégesis de las palabras de Melo para tratar de no importunar a quienes eran electores o potenciales electores del partido.²⁸

Por el contrario, los socialistas fueron los principales defensores de lo que consideraban una elevada cultura cívica de los porteños. Por un lado, sostenían no sin alguna razón, que la escasa participación en los comicios anteriores tenía por explicación el censo y el fraude y no la apatía ciudadana. Pero, además, se jugaba en este debate un elemento fundamental para la propia identidad del partido. Como buena parte de los partidos de la Segunda Internacional, el socialismo local jugaba su identidad en al menos dos planos: por un lado, el más tradicional vinculado a la visión clasista de la sociedad, en base a lo cual se proclamaban como el partido de los obreros y los trabajadores, pero, por otro lado, el socialismo se veía a sí mismo como el punto más elevado de la conciencia social de la humanidad. En este sentido, el socialismo argentino gustaba identificar sus propias victorias no sólo con la presencia de electores proletarios, sino también con el progreso general de la civilización y la razón. Dado que la ciudad de Buenos Aires fue el único distrito donde pudieron promover diputados nacionales y hasta ganar algunas elecciones, su visión sobre la ciudadanía porteña no podía ser sino altamente positiva.²⁹

El argumento capacitario cobró cierta relevancia en la discusión sobre el carácter elegible o no del intendente municipal: fue Mariano de Vedia quien expresó el punto de vista más

²⁷ *Senadores*, 19-6-1917.

²⁸ Crotto intentó justificar las palabras de Melo diciendo que en realidad se estaba refiriendo a trabajadores extranjeros del municipio sindicalizados por dirigentes socialistas. *Senadores*, 20-6-1917.

²⁹ "La marcha del sufragio ha ido en sentido inverso al desarrollo de la capacidad cultural y material del pueblo de la capital. /.../ Distinta evolución ha sufrido la legislación municipal en otros países. Estudiando esas leyes, se observa como una manifestación constante de treinta años a esta parte, la tendencia a ampliar los derechos ciudadanos en el régimen municipal, consagrando el sufragio amplio y universal, como Francia, incorporando a la vida electoral de las comunas a las mujeres, como en Inglaterra o Noruega, o como se proyecta, actualmente, para la provincia de Córdoba." Bravo en *Diputados*, 21-5-1915. De todos modos, es buena aclarar que los miembros del partido Socialista vivían esta cuestión más como una tensión que como una convicción sin matices. Cada vez que su caudal de votos disminuía hasta perder incluso la minoría, como sucedió en 1928, 1930 y 1938, las reacciones de perplejidad frente a la cultura cívica de los porteños se multiplicaban. Véase mi *Vecinos...cit.*

sofisticado al respecto de este problema. Claro defensor del nombramiento presidencial del intendente, sus dichos no estaban vinculados con la versión tradicional ilustrada de la relación entre capacidad y ciudadanía, sino con las convicciones tecnocráticas que poco a poco se estaban imponiendo dentro de algunas de las reparticiones de la burocracia municipal y que son fundamentales para comprender el desempeño que tendrá De Vedia como intendente municipal entre 1932-1938.³⁰

"¿Será que el régimen electivo, como yo lo empiezo a sospechar, está fracasado /.../ ¿Será que aquellas frases que tantas veces hemos oído, aplicadas al régimen municipal electivo, 'de cuna de la libertad', 'escuela elemental del sufragio', estarán por sí mismas indicando que éste es el gobierno de los pueblos en general, de los municipios pequeños, en formación, o alejados, por lo menos, de los centros directivos, de los poderes políticos" ³¹

"...la historia del régimen democrático, que yo no acepto, al cual no puedo consagrar mi veneración., y el sistema de la ciudad moderna. Son dos cosas completamente contradictorias /.../ Yo no tengo la pasión del régimen electoral electivo. Creo que el régimen electoral electivo está fracasando en todas las grandes ciudades modernas /.../ Los intendentes de un municipio se nombran con arreglo a circunstancias que varían y cuya apreciación no corresponde en ninguna forma a la opinión pública, a los partidos, a los comités / / todos esos criterios deben aplicarse como emergentes de una acción de estadista, con un criterio de hombre de estado; no pueden entregarse las elecciones para cargos de esta naturaleza, para funciones de esta naturaleza, nunca, señor presidente, al pueblo" ³²

En este caso, ya no se trata de discusiones doctrinarias sobre la capacidad de todos o una parte de los electores recortada sobre una visión abstracta de la razón ilustrada, el problema se ha desplazado de los electores a las dificultades técnicas de la gestión, lo cual explica la importancia del contraste entre los pueblos y las ciudades pequeñas y una metrópolis moderna. La ciudad moderna transforma los problemas de gobierno en algo tan complejo que su solución excede a cualquier clase de proceso electoral, de allí que sólo el nombramiento presidencial, ajeno a cualquier especulación política y atento a las virtudes técnicas del postulante, puede garantizar una sana gestión municipal.

³⁰ Adrián Gorelik, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

³¹ *Diputados*, 6-8-1915.

³² *Diputados*, 29-9-1916.

Para los socialistas, los únicos que respondieron coherentemente a esta posición, la relación entre la ciudad moderna y el origen de los cargos de gestión comunal era exactamente la inversa

*"La ciudad de Buenos Aires no es ya la vieja aldea, que podía ser gobernada por una comisión de vecinos mas o menos honorables, más o menos ancianos; la ciudad de Buenos Aires es la segunda capital latina del mundo, es una ciudad que tiene en sus demostraciones de progreso todos los signos más elevados de la cultura y de la civilización. No se puede considerar ya a la capital como una simple aglomeración de vecinos /.../ Un millón y medio de habitantes exigen la participación del mayor número posible de ciudadanos en el gobierno local..."*³³

Sólo la “aldea” puede ser administrada por grupos reducidos de vecinos notables, en cambio, la moderna metrópolis reclama naturalmente el voto universal. Es evidente que en este caso se propone una lectura diferente del problema, que no admite los argumentos tecnocráticos, sino que se basa en la visión más habitual del socialismo que asocia directamente el proceso de modernización con la capacidad creciente de su población y, por lo tanto, de sus electores. Por eso pueden incorporar a sus argumentos la comparación entre las capacidades necesarias para votar al presidente y diputados nacionales y aquellas necesarias para elegir autoridades municipales, en claro desmedro de estas últimas: la nación siempre supone problemas más complejos que aquellos vinculados con una ciudad, por lo cual cualquier recorte capacitario resultaría absurdo.³⁴ Esta idea retoma la concepción humanista del socialismo que hace hincapié en el progreso y la civilización sin mayores distinciones de clase, sin embargo, el argumento de los intereses sociales no desaparece

³³ *Diputados*, 21-5-1915.

³⁴ Por ejemplo, Bravo "*¿Por que los ciudadanos de la capital de la República han de tener capacidad política para elegir diputados, electores de presidente y vicepresidente de la República, para elegir convencionales que han de modificar la constitución, y no han de tener capacidad política para elegir a los ciudadanos que han de administrar sus propios intereses, sus intereses locales de habitante dentro del municipio?*" *Diputados*, 21-5-1915; o Enrique Dickmann "*Afirma el señor ministro que no ha existido el régimen municipal, porque no existe la materia prima, no existe el elector. Esta es una afirmación temeraria, señor ministro; porque ¿cómo vamos a creer que para elegir concejales para legislar o dictar ordenanzas sobre la limpieza y barrido y sobre cómo se tapan los tarros de leche o sobre cualquier otra cosa de la vida diaria de la comuna, se necesite un elector más capaz y más preparado que cuando se trata de elegir diputados o electores de presidente y vicepresidente de la república?*" *Diputados*, 11-8-1915.

*"Ya la cuestión municipal no se reduce solamente a la limpieza de las calles, al alumbrado, al empedrado, al cuidado de las plazas y de los jardines. A medida que una nación progresa en el orden económico y a medida que se industrializa, que se forman las grandes ciudades, que surge el proletariado, que las clases trabajadoras se aglomeran en diversos barrios, se plantea una serie de problemas que las autoridades municipales deben resolver. Y ¿Cómo pretender señor presidente, que sólo deben ser estudiados y resueltos esos problemas por un reducido número de personas, aquellas que muchas veces no tienen el mayor interés en la solución de esos problemas, y que sean privadas de los derechos de concurrir a la formación de las autoridades que deben dar solución a aquellas cuestiones, las numerosas víctimas de la mala situación económica de un país o de una ciudad? Las clases obreras tienen el derecho de llevar su representación no sólo a los poderes públicos de las provincias y de la nación, sino a los municipios, porque las cuestiones más inmediatas, los problemas más interesantes para las clases trabajadoras no están, puede decirse, en las provincias ni en la nación, sino en la comuna"*³⁵

Frente al argumento tecnocrático que escinde la solución de los problemas urbanos de los intereses sociales, los socialistas señalan el carácter socialmente determinado de las soluciones que se da a los problemas de gestión municipal. En esa línea, la ciudad moderna, es decir, una ciudad con proletarios, debe ser administrada en función de esos intereses. Para reforzar esta idea se establece una relación directa entre determinados espacios de la ciudad, los barrios, y estos nuevos intereses obreros, ambos aspectos profundamente imbricados en su idea de modernización social y urbana. A medida que para los socialistas se haga evidente que esta vinculación entre un interés social específicamente obrero y las condiciones sociales de los nuevos barrios del oeste no coincidían exactamente, el partido irá modificando sus discursos para enfatizar tanto su apuesta modernizadora y civilizatoria como la condición genéricamente popular de estas nuevas zonas habitadas de la ciudad. Hacia fines de los años veinte este cambio será consagrado en una nueva plataforma municipal donde los aspectos específicamente clasistas de sus propuestas se verán acotados a favor de una mayor atención a los reclamos fomentistas.³⁶ Sin embargo, en la segunda década del siglo este último era todavía un aspecto importante de sus argumentos, más todavía cuando debían discutir con uno de los principales componentes de la visión

³⁵ Del Valle Iberlucea, *Senadores*, 19-6-1917.

³⁶ Véase mi *Vecinos...*

administrativa del municipio, es decir, la idea de la armonía u homogeneidad de intereses dentro de una comuna.³⁷

Un municipio para los vecinos

La aparición de una visión eminentemente política de la comuna no alcanzó, sin embargo, para desplazar la visión administrativa, que fue utilizada y defendida en mayor o menor medida por muchos legisladores radicales, conservadores y, por momentos, también por los socialistas. Si bien nadie siguió a Frugoni Zavala o a Melo en su intento de reimponer el voto censatario, en cambio, el argumento fue utilizado en ocasión del debate en particular sobre cuestiones tales como el voto de los extranjeros o el diseño del sistema electoral. La cuestión era como compatibilizar una concepción de la comuna que siempre había sido utilizada para justificar la limitación del voto con una ley que introducía el sufragio universal. La solución fue la democratización de la idea de vecino, una variante que definió el segundo camino posible para justificar la ampliación del voto comunal sin que necesariamente se admitiera la naturaleza política del municipio. Esta variante resultó ser muy importante por varias razones: en primer lugar, porque fue fundamental para el diseño final de varios artículos centrales de la ley; en segunda instancia, porque es un índice de cómo la concepción administrativa estaba lejos de ser desechada tanto por los legisladores como por muchos medios de opinión; finalmente, porque la noción igualitaria del vecino venía a empalmar naturalmente con los procesos sociales que se estaban produciendo contemporáneamente en los nuevos barrios que se estaba construyendo en el oeste de la ciudad.³⁸

Para muchos legisladores, aún estando a favor de la ampliación del electorado comunal, era imposible reconocer la naturaleza política de la municipalidad. Esto era así, por ejemplo,

³⁷ Por ejemplo, Crotto citó parte de un debate sostenido en los años ochenta para afirmar que "*La comuna es una institución de intereses armónicos y que deben ser convenientemente atendidos /.../ es un conjunto homogéneo, armónico, de intereses*". *Senadores*, 21-6-1917.

³⁸ Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, *La cultura de los sectores populares en Buenos Aires, 1920-1945*. Buenos Aires, Cisea, informe final de trabajo, 1985; *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerras*. Buenos Aires, Sudamericana, 1995 Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, *La cultura de los sectores populares en Buenos Aires, 1920-1945*. Buenos Aires, Cisea, informe final de trabajo, 1985; *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerras*. Buenos Aires, Sudamericana, 1995

para los diputados de la democracia progresista, que siempre habían hecho de la visión del municipio como un espacio ajeno a la política una cuestión central de las definiciones de su partido. El propio Lisandro de la Torre era considerado una autoridad en el tema dado que su tesis doctoral había versado sobre la cuestión municipal.³⁹ Pero no eran ellos los únicos, por el contrario, algunos radicales y los socialistas también aceptaron esta variante para llegar a una conclusión finalmente similar a aquella que desprendían de la visión política de la comuna.

*"si el municipio es un hecho preexistente, como lo saben todos los señores senadores, anterior a la organización política de la nación, si es la comuna una asociación de familias, ¿cómo negar a todos los miembros de esas familias con suficiente discernimiento, con capacidad legal, el derecho de concurrir a los nombramientos de las autoridades que deben regir esos intereses?"*⁴⁰

La pregunta no era original: tal como había sucedido en tantos debates anteriores, el uso de la versión administrativa del municipio derivó en el debate para identificar quiénes eran aquellos con interés en el municipio y, nuevamente siguiendo esos precedentes, la respuesta se vinculó con el problema impositivo. En este sentido, y aún cuando habían sido los principales defensores de la visión política de la municipalidad y de la imputación de derechos electorales comunales a los ciudadanos, los socialistas también tenían un sólido argumento para extraer de la visión administrativa el derecho de todos los hombres mayores nativos a votar

*"Contribuyentes son en la capital de la República, todos los habitantes si excepción."*⁴¹

³⁹ La insistencia del partido Demócrata Progresista en el carácter administrativo y no político del municipio tiene su explicación no sólo en convicciones doctrinarias, sino en la fuerte defensa que ese partido hacía de la autonomía de Rosario frente al gobierno de Santa Fe y en la importancia que los grandes empresarios y comerciantes extranjeros tenían entre la burguesía rosarina. Véase al respecto Ternavasio, *Municipio... cit*; Alicia Megías, **La formación de una élite de notables-dirigentes. Rosario, 1860-1890**. Buenos Aires, Editorial Biblos y Fundación Simón Rodríguez, 1996 y Carlos Malamud Rikles., **Partidos políticos y elecciones en la Argentina: la Liga del Sur (1908-1916)** Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997. La tesis de Lisandro de la Torre en *Obras de Lisandro de la Torre*, Tomo IV. Buenos Aires, Hemisferio, 1954.

⁴⁰ Del Valle Iberlucea en *Senadores*, 19-6-1917.

⁴¹ Justo, 11-8-1915.

*"¿Pero cuáles son los impuestos que existen dentro de la comuna? Los impuestos municipales, señor presidente, no son directos por regla general; son impuestos indirectos; quiere decir, entonces, señores senadores, que las contribuciones municipales no recaen, en realidad, sobre los propietarios /.../ sino que repercuten al fin sobre la enorme masa trabajadora de la ciudad. /se trata entonces de llevar a la comuna/ no sólo el interés del contribuyente, del que paga la contribución, sino el interés del consumidor, sobre el cual recae en realidad el pago del impuesto."*⁴²

A su vez, el autor del proyecto radical argumentó en un sentido muy similar

*"Es que es falso el concepto de que el comerciante y el propietario que pagan los impuestos sean los únicos que tengan interés en poseer un buen gobierno comunal; lo tienen y mucho los trabajadores, los consumidores y todas aquellas personas que deben arreglar su vida a un modesto presupuesto. El rico apenas si siente el peso del impuesto a los artículos de consumo; mientras que para el pobre trabajador el encarecimiento de los consumos lo somete a él y a su familia a restricciones que afectan su propia salud y el desarrollo y vitalidad de su prole."*⁴³

Se trata, sin matices, de una verdadera apuesta por la democratización de la categoría de contribuyente municipal: si se acepta que quienes contribuyen a mantener la comuna son los únicos que pueden alegar el derecho a ser representados, el universo de los contribuyentes es al menos similar al de los ciudadanos. Se trata de la versión sustentada por el radicalismo político anglosajón del ya mencionado principio que vincula el pago de impuestos con la representación, versión que convierte a todos los hombres mayores con radicación en el distrito en interesados y establece que sólo cada uno de los contribuyentes, en términos individuales, es capaz de conocer sus propios intereses.⁴⁴ De esta manera, la concepción igualitaria que se asociaba naturalmente con la categoría de ciudadano, puede ser vinculada también con la del vecino a la vez consumidor y contribuyente. No se trata de una cuestión menor, toda vez que los impuestos al consumo, es decir, las imposiciones indirectas, ocupaban un lugar fundamental en las fuentes de financiamiento del estado. En ese marco, para socialistas y radicales -los partidos más preocupados en ganar adhesiones entre los potenciales nuevos electores- la defensa de los derechos de los habitantes en tanto

⁴² Del Valle Iberlucea, senadores, ver

⁴³ Victor Molina, *Diputados*, 17-7-1916.

⁴⁴ Edmund Morgan, *Inventing the people. The rise of popular sovereignty in England and America*. New York, W. W. Norton & Company, 1988.

consumidores constituyó un factor de enorme importancia. Para los radicales, esta defensa no representó mayores problemas; para los socialistas, en cambio, esta posición venía a contradecir en parte las visiones clasistas de la representación, pero tampoco representó un problema: por el contrario, a medida que el socialismo consolidó su lugar como una de las dos fuerzas mayoritarias del distrito, los argumentos en defensa de los consumidores fueron ganando cada vez más espacio en detrimento de aquellos orientados a la defensa de la clase obrera. No necesariamente eran apelaciones incompatibles, el giro más habitual era “trabajadores y consumidores”, pero es sintomático que el segundo apelativo fuera opacando al primero.

El uso de la visión administrativa de la comuna, que en el caso de los socialistas sólo servía para equiparar el universo de los ciudadanos con el de los vecinos electores, para otros era el punto de partida para seguir sosteniendo la necesidad de diferenciar claramente ambos electorados sin que, necesariamente, la clave de esa distinción fuera la limitación

"el electorado municipal debe ser un electorado especial, distinto del electorado nacional y del electorado provincial, precisamente para evitar la confusión".⁴⁵

La mayor parte de las intervenciones de los diputados seguía apareciendo este imperativo, que tenía dos consecuencias fundamentales: por un lado, y dado que todos aquellos que gozaban de derechos ciudadanos debían ser incorporados a la franquicia municipal, la ampliación del cuerpo electoral mediante la incorporación de electores extranjeros; por otro, la necesidad de tener en la comuna partidos especiales que no se confundieran con aquellos partidos de carácter y objetivos nacionales. Ambos eran componente tradicionales de la política comunal. Los extranjeros habían tenido derecho a votar en la comuna, siempre y cuando cumplieran diversas condiciones de residencia y contributivas. Los partidos que se presentaban en los comicios municipales siempre se habían definido como partidos exclusivamente comunales (incluso utilizaban nombres específicos) aunque nadie podía ignorar que detrás de ellos funcionaban las máquinas electorales de los principales partidos que se presentaban a los comicios nacionales.

⁴⁵ Bas, *Diputados*, 9-8-1915.

Sin embargo, la discusión no fue sencilla, toda vez que el socialismo estaba dispuesto a romper con ambas tradiciones

*"¿qué es preferible para el gobierno municipal? ¿Qué voten los extranjeros con plata, desvinculados del país, o que voten los extranjeros vinculados al país por su ciudadanía, aunque sean pobres? El señor diputado Castillo anticipa su juicio. El quiere que voten los extranjeros con plata, aunque no tengan carta de ciudadanía; la diputación socialista, por hoy, quiere que voten los extranjeros con carta de ciudadanía, es decir, los extranjeros que están en condiciones de elegir electores de presidente y vice de la República, convencionales y diputados al congreso."*⁴⁶

Para los socialistas, toda vez que en última instancia repudiaban la diferencia entre el sufragio administrativo y el nacional, el tema de la participación de los extranjeros en los comicios no difería de lo que siempre habían sostenido: los extranjeros debían nacionalizarse (de hecho el partido promocionaba ampliamente la nacionalización aunque, como sabemos, sin demasiado éxito) como una muestra de su compromiso político con el destino de la nación. Por eso, sólo admitían que gozaran de derechos electorales en la comuna aquellos extranjeros que por ser nacionalizados ya estaban habilitados para votar en los comicios nacionales: en otras palabras, nuevamente los ciudadanos. Sin embargo, como sabían perfectamente que esa posición no sería seguida por la mayoría en la cámara, el diputado Bravo impulsó en la comisión la ampliación de los requisitos necesarios para inscribirse. De esto, resultaron los incisos a y b del artículo 3: el primero establecía que podía inscribirse en el padrón cualquier extranjero casado con mujer argentina y el segundo aquellos que fueran padres de uno o más hijos argentinos, en ambos casos siempre y cuando cumplieran con los dos años mínimos de residencia.⁴⁷ El criterio de inclusión en estos incisos se acercaba más a los principios de los socialistas, que valoraban más el sentido de arraigo que la disposición de riquezas. Además, de esta manera esperaban bloquear lo que entendían sería un desbalance del cuerpo electoral en favor de los más ricos, algo que era aceptado como un factor positivo por otras bancadas. Así, por ejemplo, los demoprogresistas decían

⁴⁶ Bravo, *Diputados*, 9-8-1915.

⁴⁷ El inciso c establecía la condición censal (impuestos directos nacionales o municipales por más de 50 \$ m/n anuales o el ejercicio de una profesión liberal).

"La calificación del extranjero, tiene sin duda a aumentar el número de contribuyentes en el electorado; hay lógica, pues, en quienes por suponer que la lucha política es lucha de clases, encuentran injusta esta ventaja en beneficio de una clase. Pero, para los que no participamos de esas ideas, que sería ahora inoportuno discutir, es justo y legítimo dar una representación prudente a los intereses. /.../ ¿Cómo privar de toda influencia directa a tan enorme suma de intereses en el gobierno municipal que es, en definitiva, gobierno administrativo, gobierno de intereses?"⁴⁸

Finalmente, la Cámara de Diputados incorporó los incisos propuestos por el socialismo, sin embargo, ambos fueron rechazados por el Senado por lo cual la ley sólo permitió inscribirse y votar (en ambos casos voluntariamente) a los extranjeros que cumplieran las condiciones censatarias del inciso c. De todos modos, se trató de un debate que permitió develar posiciones ideológicas pero que tuvo escasas consecuencias: durante las siguientes dos décadas el padrón de extranjeros resultó ser ínfimo y sin mayor significación electoral. Bastante más rico y a la vez más confuso fue el debate relacionado con el problema de las formas y medios concretos de representación, en parte porque se cruzaban intereses diversos y enfrentados, en parte porque éstos se apoyaban en modelos muy diferentes sobre cómo resolver este problema.

La discusión del artículo que prescribía el sistema electoral que se aplicaría en la comuna habilitó un debate acerca de cuáles eran aquellos partidos que debían actuar en la política comunal. Casi todos aquellos que respaldaron la visión administrativa creían que en la comuna debían actuar partidos especiales cuyos postulados e intereses sólo abarcaran el espacio municipal.

"Soy hombre de partido y creo en la necesidad del gobierno de partido, como expresión de solidaridad y de responsabilidad para la realización de determinadas ideas y programas. De otro modo, el ejercicio de la democracia degenera en conflictos de hombres o disputa de facciones. Pero los partidos deben ser adecuados a sus fines; un partido nacional, si sus tendencias no se han adaptado a las necesidades locales, es muy peligroso en la administración de la ciudad. Las municipalidades se convierten entonces en medios puestos al servicio de los partidos para más altas conquistas. Esto no quiere decir que hayan de excluirse los partidos nacionales de la actividad municipal, no, y mucho menos cuando esos partidos pueden perseguir, entre sus propósitos generales, determinadas reformas en la administración local. Pero hay que infundirles un nuevo espíritu, y hasta darles las preocupaciones minuciosas y de detalle de la vida municipal./.../ Para que el gobierno local sea lo que debe ser, es necesario el espíritu de ciudad, el espíritu cívico, -

⁴⁸ Proyecto del partido Demócrata Progresista, 14-8-1916.

*dando a esta palabra su acepción más propia y restringida- espíritu que no tienen, que no pueden tener, los partidos nacionales, ya que sus fines están en un orden de actividad política más extenso. Las agrupaciones municipales de la capital han sido generalmente distintas de los partidos nacionales, por la diferente composición del cuerpo electoral. Es una diferencia que conviene mantener, aunque en términos más moderados que en la ley vigente, porque diferenciar no es contraponer; y, sobre todo, buscándola con criterio más liberal, no por la restricción, sino por la ampliación del derecho de sufragio. "*⁴⁹

La voluntad de distinción entre los partidos se había apoyado, tradicionalmente, en la distinción de los sufragantes, sin embargo, en esta ocasión el debate reapareció en ocasión de una cuestión técnica: la representación proporcional y el nivel mínimo de votos necesarios para alcanzar concejales por residuo. Por otra parte, nadie esperaba realmente que los partidos nacionales, en particular el socialismo y la UCR, se abstuvieran de presentarse a los comicios que se realizarían una vez aprobada la ley.

Es habitual suponer que un sistema de representación proporcional con distrito único alienta la participación de pequeños partidos o agrupaciones, en tanto éstos pueden aspirar a acceder al Legislativo obteniendo al menos una o dos bancas. Frente a los mecanismos prescritos para la elección de diputados nacionales (el sistema de mayoría y minoría, que en principio sólo otorga representación a dos partidos) o a la alternativa de dividir la ciudad en distritos y promover la elección de uno o dos candidatos por cada uno de ellos (que si bien ofrece la posibilidad de triunfo a algún notable barrial, no alienta la presencia de partidos que, más allá de su escaso tamaño, se proyecten hacia toda la ciudad), la representación proporcional posibilitaría el acceso al recinto con sólo alcanzar una cifra mínima. En tanto se propuso este sistema para el municipio, podría concluirse que se trataba de favorecer la participación de pequeñas agrupaciones vecinales, sin embargo, en palabras de Bravo -que en este caso habla en nombre de la comisión de Diputados- no era este el objetivo

El sistema propuesto por la comisión es exacto y es simple, y tiene por objeto principal dar preeminencia en los escrutinios a la lista de los partidos que tengan un cociente electoral sobre la lista de aquellos partidos que no tengan ninguno. Ha tendido, en consecuencia, la comisión a facilitar la organización y el desenvolvimiento de los partidos orgánicos, definitivos, con programa, y de actuación más o menos permanente dentro del terreno de las luchas municipales, desdeñando las agrupaciones que se forman en ocasión de las

⁴⁹ Ibidem.

*luchas electorales y que no hacen otra cosa que desquiciar o desnaturalizar la alta función de la municipalidad electiva.*⁵⁰

La comisión, según Bravo, sostenía explícitamente su apoyo a los partidos orgánicos en contra de las agrupaciones ocasionales, identificadas con las agrupaciones que tradicionalmente se habían presentados en las contiendas electorales de la municipalidad porteña. La clave era el cuociente. Un sistema de representación proporcional con renovación bianual de quince bancas sobre treinta totales, supondría un cuociente muy alto, pues se dividía el total de votos por una cifra muy baja. Esto impondría un umbral muy difícil de alcanzar para los pequeños partidos. Además, aquellas bancas que no pudieran ser otorgadas por cuociente, se repartirían por mayor residuo sólo entre los partidos que hubieran alcanzado dicho cuociente, es decir, que al menos ya dispusieran de una banca, lo cual también excluía a los pequeños partidos ocasionales.⁵¹ Finalmente, la lucha por los votos en la ciudad, que funcionaba como distrito único (las veinte circunscripciones, al igual que en los comicios nacionales, funcionaban sólo como recortes organizativos, pero no implicaban ningún tipo de estructuración espacial de la representación), obligaba a los partidos a construir una estructura institucional en toda la ciudad. Del mismo modo, obligaba a esos mismos partidos a no limitarse a simples debates o representaciones barriales o locales y les imponía la obligación de hablar en nombre de toda la ciudad. Este punto fue una preocupación constante del socialismo, dado que a lo largo de los años siguientes no fueron pocos los partidos que se organizaron alrededor de una parte específica de la ciudad. Esto no sería una empresa sencilla para los partidos pequeños, que no disponían de suficientes recursos humanos o materiales. Se impuso, de esta manera, la

⁵⁰ *Diputados*, 29-9-1916.

⁵¹. En agosto de 1917, mientras se discutía en Diputados la modificación del Senado que permitiría el acceso al reparto por residuo de quienes alcanzaran la mitad del cuociente, Bravo decía: *Por esta disposición, la comisión entendía eliminar, y así lo dijo, la representación de los simples residuos electorales en listas que no tuvieran por lo menos un cuociente. /.../es decir, tuviera derecho por lo menos a un candidato. La representación de los residuos, o más bien dicho la representación de las listas que no llegan a tener votos suficientes para alcanzar ni siquiera un puesto, propende al fraccionamiento del cuerpo electoral en pequeños núcleos, generalmente transitorios u ocasionales, formados pocas veces sobre un interés público, aunque sea de parroquia o sección, y casi siempre sobre un interés o propósito electoral desvinculado de los propósitos edilicios locales. Contribuye a formar cuerpos colegiados, donde las fracciones que se incorporan por esos residuos, no actúan, como lo ha demostrado la experiencia general, dentro y fuera del país, con saludable eficacia.* *Diputados*, 1-8-1917.

postura reformista que favorecía a los partidos mejor organizados (los partidos orgánicos y de ideas) como canales de mediación de la representación, por sobre la voluntad de diferenciar a los grupos específicamente municipalistas o de favorecer una posible dispersión de la representación partidaria. El socialismo y el radicalismo (que votaron a favor del artículo) estimaban, con razón, que ellos serían los principales beneficiarios.⁵²

En el seno de este debate se desplegaron otros modelos de representación que, aunque no tuvieron una traducción inmediata en la ley de 1917, en pocos años ocuparían un lugar fundamental en la práctica política y en la propia legislación municipal. Estos modelos impugnaban globalmente el criterio de la representación electoral partidaria en nombre de la organización de los vecinos en instituciones intermedias de carácter barrial. El ejemplo más habitualmente citado era el de la ciudad de Washington

"No tiene un concejo deliberante, pero la acción que este debería realizar está sustituida con notoria eficacia por la que ejercen las asociaciones constituidas al amparo de los derechos políticos de reunión, de asociación y de petición, y de libertad de la palabra hablada y escrita, reconocidos en la constitución federal. Esas asociaciones, que según el profesor Dodd, en su obra sobre el gobierno de la ciudad de Washington eran en 1910, en número de treinta, correspondiendo cada una a diversa partes del territorio, están formadas por los vecinos y se ocupan de los intereses locales, en comunicación con los comisionados municipales y con las comisiones del congreso encargadas de la atención más inmediata de los intereses relativos a la ciudad de Washington. Ellas son, en realidad, los resortes más eficaces del gobierno comunal. Hacen llegar al congreso y a la comisión municipal los pedidos, la reclamaciones y la gestión de reformas o de mejoras requeridas por los diversos vecindarios; son consultados en la generalidad de los casos; actúan permanente y celosamente, y así es como pueden desenvolverse con pleno acierto una vasta acción comunal supliendo con ventajas la existencia de un régimen electivo. /.../ Nosotros no conocemos ese interés por la comuna, exteriorizado en la elección de las autoridades municipales, en el celo por su desempeño, en el control de sus actos para hacer efectivas

⁵² . De todos modos, como lo hemos mencionado en varias ocasiones, el socialismo oscilaba entre la postura favorable a la visión reformista de los partidos orgánicos como criaturas de la ley y una visión más típicamente clasista. Por ejemplo, Justo afirmaba que *"ese sofisma con que se ha querido justificar, por los que menos la han comprendido, la última reforma electoral nacional, al declarar indispensable para el progreso del país un nuevo régimen electoral, porque con el sufragio universal de verdad, habrá partidos; punto de vista fundamentalmente equivocado, directamente opuesto a la realidad vivida y palpitante. Queremos el sufragio universal, señores diputados, no para que haya partido, sino porque los hay; porque hay ya en la sociedad argentina porque hay ya en el municipio de la Capital intereses colectivos cuantiosos, concientes y antagonicos, que necesariamente han de concurrir cada uno, desde su punto de vista, a la elaboración del desino colectivo..." Diputados*, 11-8-1915. Vale aclarar que esta postura de Justo no será la predominante en el partido en los años siguientes.

*las responsabilidades, ni en la organización de estas asociaciones locales de vecinos , que recién en los últimos tiempos han comenzado a constituirse con éxito para los intereses que quieren fomentar."*⁵³

En el marco de un debate tensado por el imperativo de la universalización del sufragio municipal este tipo de ideas (reiterada por ejemplo por el miembro informante de la comisión del Senado que, de todos modos, aportó su voto al despacho de mayoría), sólo ocupó un espacio limitado, sin embargo estaba dando cuenta de un fenómeno que en adelante sería crucial en la vida política del municipio. Porque tal como lo estableció Gallo, las sociedades de fomento ya ese estaban organizando y comenzaban a reclamar su derecho a ser tenidas como voceras legítimas y autorizadas de los vecinos de la ciudad. Esta forma de representación se basaba en criterios totalmente diferente a aquellos de la representación política tal como puede observarse en una carta enviada al Senado por varias asociaciones fomentistas en respaldo de los comisionados propuestos por el presidente Yrigoyen

"Las asociaciones de fomento no se consideran autorizadas, ni aún siquiera incidentalmente, para profundizar si hay o no motivos de índole política en la designación de comisionados hecha por el poder ejecutivo y el desacuerdo del honorable senado; pero si interpretan que por encima de todo ha de haber en ambos poderes un fin patriótico de conciliar sus respectivas atribuciones constitucionales con el deber de cuidar que los designados reúnan condiciones para el cargo que se les confía y representan todas las zonas del municipio que es lo esencial para tener la seguridad de que han de hacer obra distributiva.

*Sobre este punto abrigamos la más profunda convicción de que tanto el honorable senado como el poder ejecutivo han de convenir con que hace muchos años que ni los concejos deliberantes ni las comisiones de vecinos han tenido la representación de los grandes núcleos de población suburbana, y es por ello que se hace más notable y digno de aplauso el criterio con que ha procedido el poder ejecutivo al nombrar los actuales comisionados, procurando que en ello estuvieran representadas todas las circunscripciones de la capital, pues es debido a eso que su labor realizada en pocos meses de actuación alcanza a todas las zonas del municipio."*⁵⁴

En primer lugar, las sociedades vecinales volvían sobre una noción de la representación que repudiaba cualquier contenido político partidario y realzaba nuevamente la figura del vecino. Se trataba, por cierto, de una figura vecinal profundamente igualitaria que nada

⁵³ Gallo, *Diputados*, 9-11-1915.

⁵⁴ *Senadores*, 3-7-1917. La carta está fechada en junio de 1917.

tenía que ver con aquella típica de la segunda mitad del XIX, aunque esto no se debía tanto a una nueva percepción de quienes eran los contribuyentes en la ciudad (aunque podía incluir esta idea) sino que era resultado del proceso social provocado por la suburbanización de la ciudad.⁵⁵ Por otra parte, primaba para estas sociedades un criterio de representación territorial: la legitimidad de un determinado organismo representativo se derivaría no de un criterio de pluralismo político partidario, sino más bien de un pluralismo espacial donde cada barrio tendría su representante. A corto plazo, este criterio terminaba por avalar a la comisión propuesta por Yrigoyen, toda vez que en ella se encontraban presentes la casi totalidad de las cabezas de comité seccional del partido. Mientras que a la oposición legislativa le horrorizaba el que todos los comisionados fueran dirigentes del radicalismo en nombre del pluralismo político, a los fomentistas le importaba más esta especie de pluralismo espacial que, al menos en el orden de la representación, ponía a todos los barrios en un pie de igualdad. Sin embargo, durante las dos décadas siguientes la intervención de las sociedades de fomento en la política municipal estará basada en este principio. En algunos casos, este principio será presentado como una alternativa abierta a la representación política del Concejo, pero en la mayor parte de los casos fue su complemento.

A modo de conclusión

La reforma política del municipio se produjo en función de dos grandes procesos que estaban modificando la fisonomía social y material de la ciudad de Buenos Aires. En primero lugar, el reformismo que había dado a luz la ley electoral de 1912. Aunque para 1917 ya despertaba tantas dudas como convicciones, la reforma todavía no había tenido que enfrentarse a la prueba de los hechos de 1919 y aún era posible presentar a la ley municipal como la consecuencia natural de dicha reforma. En segunda instancia, el proceso de suburbanización relacionado con la conversión de todo el distrito municipal en una única mancha urbana, proceso que se había iniciado desde finales del siglo XIX y que recién alcanzaría su culminación a lo largo de la década del treinta.

⁵⁵. Gutiérrez y Romero, cit.

Hay también un clima de ideas generalizado, según el cual le corresponde a la municipalidad la acción inmediata en favor de los sectores más necesitados (una primera expresión de un estado interventor), postura que por entonces encontraba su mejor modelo en los municipios gobernados por los socialistas en Europa y los Estados Unidos y que, contemporáneamente a los debates en ambas cámaras, estaban siendo difundidos en sendas cátedras por Adolfo Posadas. Esta es otra razón, junto con las que hemos mencionado, por la cual los debates de estos años perdieron buena parte del tono algo más académico que había caracterizado a aquellos del siglo XIX.

La ley electoral, mucho más que los propios debates, diseñó un régimen electoral que alentó las miradas políticas sobre el municipio. Jugaron a favor de esta situación la equiparación entre el cuerpo electoral municipal y nacional (en los hechos, los extranjeros inscriptos fueron siempre muy pocos) y la abrumadora mayoría que socialistas y radicales (ambos partidos nacionales) obtuvieron en la totalidad de los comicios realizados hasta que en 1941 el municipio volvió a ser intervenido por el ejecutivo nacional. Sin embargo, la perduración de la visión administrativa fue de crucial importancia, dado que en adelante todas las formas de crítica a la actuación del Concejo –que en un momento en el que la ciudad creció a ritmos sin parangón en cualquier otra época no fueron pocos- se harían utilizando su lenguaje. Sin embargo, se manifestó una diferencia esencial con la forma en que la mirada administrativa se utilizaba en el siglo XIX, toda vez que se basaba en una noción igualitaria y no diferenciadora del vecino-contribuyente. Es esta, a mi entender, la clave central para explicar el aporte central de la discusión de esta ley.

La ley de 1917 y el debate que la antecedió construyó, a partir de elementos diversos y a veces contradictorios, una visión igualitaria de la sociedad porteña: lo hizo al identificarse con la noción de ciudadanía; lo hizo al democratizar la figura del vecino-contribuyente; lo hizo, finalmente, al imponer la idea de que cada sección de la ciudad debía gozar de una representación igualitaria. Igualdad política, igualdad social, igualdad espacial: esa fue la mirada que la ley ofreció sobre la ciudad y sus habitantes. De esta forma, la ley electoral, como sucederá luego con muchas prácticas políticas, ayudó a construir esa imagen tan conocida de la ciudad de Buenos Aires que fue recogida por los trabajos de Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero y que en buena medida ayudará a explicar la concepción igualitaria que más tarde se desarrollará alrededor de la noción de clase media porteña...

Ciertamente, no se trata de una visión “objetiva” de la sociedad porteña que, como toda sociedad, reconoce sus diferencias y sus conflictos y, más aún, sus visiones no igualitaristas de ella misma.⁵⁶ Sin embargo, no hay dudas de que esta imagen, reproducida regularmente a lo largo de las campañas electorales y otras prácticas políticas, ocupó un lugar de singular importancia en la ciudad y, en buena medida, explica muchas de sus características sociales futuras.

⁵⁶ Una muy interesante investigación en marcha realizada por Hernán Camarero cuyo eje es la actividad social del Partido Comunista en la ciudad y en el gran Buenos Aires muestra la existencia de discursos clasistas y fuertemente conflictivos en la ciudad. Sin embargo, a diferencia del autor, no creo que la actividad de este partido (minoritario no sólo en términos electorales sino también en función de su presencia societaria en los barrios porteños) alcance para poner en cuestión esta visión general de la ciudad a lo largo de las décadas del veinte y treinta. Por el contrario, fue esta visión y estas prácticas desarrolladas alrededor de los barrios las que pusieron en tensión al partido y finalmente llevaron a su fractura. En efecto, el partido Comunista se vio sacudido por la presencia de afiliados y dirigentes que pretendían empalmar más estrechamente con las acciones y las miradas de los fomentistas; este grupo, liderado por José Penelón, finalmente fue expulsado del partido en 1927. Esto fue parte de una tendencia a la proletarización del comunismo, que no admitía las prácticas menos ortodoxas de Penelón. Es ampliamente significativo el hecho de que el partido de Penelón superara al Comunista no sólo en términos electorales (de todos modos, el comunismo fue prohibido a partir de 1932), sino que además nunca pudiera revertir la popularidad de Penelón entre las asociaciones barriales de la ciudad.