

Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo XX

Matías Landau*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Conicet; Instituto de Investigaciones Gino Germani-Universidad de Buenos Aires, IIGG-UBA, Argentina

Resumen

En este artículo se analizan las configuraciones relacionales que en diversos momentos delimitan una determinada figura del político gobernante. Se utiliza el término figura para dar cuenta del proceso a través del cual el sentido asignado a una misma palabra se transforma a lo largo del tiempo en virtud de las modificaciones de los entramados relacionales que condicionan las posibilidades objetivas de acceso a un cargo. Desde esta perspectiva, el análisis empírico se circunscribe a lo sucedido con los concejales, que fueron los representantes legislativos municipales de la Ciudad de Buenos Aires entre 1882 y 1996.

Palabras clave: Buenos Aires, concejales, cuadros partidarios, elites, profesionalización política, representación política.

* Artículo recibido el 14 de noviembre de 2013 y aprobado para su publicación el 24 de marzo de 2014. Los resultados expuestos en este artículo son fruto del proyecto «Elites políticas y campo político en Buenos Aires», desarrollado como parte del plan de trabajo de investigación del autor en Conicet. Asimismo, se enmarca en el proyecto UBACyT «Elites políticas y gobierno en Buenos Aires», que dirige en la programación científica 2012-2014. El autor agradece los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos, que le permitieron mejorar la versión original del artículo.

Matías Landau es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París y doctor en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigador de Conicet, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). Además, es profesor de grado de la UBA y ha dictado cursos de posgrado en la misma universidad, en Claeso, UNL e IDES/UNGS. Autor de «Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires» (Buenos Aires, Miño y Dávila, 2008) y de numerosos artículos en revistas especializadas.

Correo electrónico: matiaslandau@hotmail.com

Representation and the Profession of Politics in Buenos Aires: The Figure of the Member of the Legislative Assembly during the 20th Century

Abstract

In this article, I analyze the relational configurations that, in diverse moments, delimit a particular governmental figure. We use the term «figure» in order to demonstrate the process through which the meaning assigned to a particular term is transformed over time as a result of the modifications of the relational frameworks that condition the objective possibilities of acceding to an office. This approach circumscribes our empirical analysis of the trajectories of members of the Legislative Assembly of Buenos Aires between 1822 and 1996.

Keywords: Buenos Aires, elites, municipal government representatives, party cadres, political professionalization, political representation.

Las características de los individuos que ocupan cargos públicos electivos han atraído recurrentemente a las ciencias sociales, que han desarrollado diversos estudios sobre los políticos y técnicos en cargos ejecutivos o legislativos. En muchos de estos casos, a partir de un análisis agregativo de datos individuales, se abordan las transformaciones que permiten describir, por ejemplo, los cambios en los perfiles educativos, profesionales o culturales¹. Si bien este tipo de análisis es sumamente rico, en estas páginas proponemos una mirada complementaria, que no se centra en la descripción pormenorizada de un grupo de individuos, sino en el análisis de las configuraciones relacionales que, en diversos momentos, delimitan una determinada figura del político gobernante. Utilizamos el término «figura» para dar cuenta del proceso a través del cual el sentido asignado a un mismo término se transforma a lo largo del tiempo en virtud de las modificaciones de los entramados relacionales que condicionan las posibilidades objetivas de acceso a un cargo.

Desde esta perspectiva, circunscribimos nuestro análisis empírico a lo sucedido con los concejales, que fueron los representantes legislativos municipales de la Ciudad de Buenos Aires entre 1882 y 1996². Ellos constituyeron una constante por más de un siglo, hasta que fueron reemplazados por los diputados de la ciudad luego del proceso de autonomización³. Sin embargo, esta continuidad no es más que un modo de nominar al conjunto de individuos que ocuparon las bancas, porque detrás del término concejal se esconden, a lo largo del siglo XX, muy diversos significados. Cuando se pronunciaba esa palabra hacia fines del siglo XIX, se entendía algo muy distinto a cuando se lo hacía hacia fines del XX. En el primer caso, denotaba a un conjunto de individuos con características sociales homogéneas, que compartían espacios de socialización comunes, ya que eran miembros de las altas burguesías de la ciudad y gobernaban «su» ciudad dejando la «política» de lado. En el segundo caso, demarcaba a un conjunto relativamente heterogéneo de individuos que,

-
1. Los estudios sobre elites políticas tienen una larga tradición en las ciencias sociales, nutrida a partir de los pioneros trabajos de Weber, Mosca, Pareto, Michels y, posteriormente, Mills. Una interesante recopilación del debate clásico puede leerse en Yannuzzi (1993) y en Genieys (2006). Más adelante, como señala Sawiki (1999), los estudios sobre características de los elencos políticos han ocupado un lugar destacado en el trabajo académico en el mundo anglosajón desde las primeras décadas del siglo XX. En Francia, por el contrario, las primeras investigaciones empíricas datan recién de la década de 1950. En Argentina, los primeros estudios sobre las características de las elites políticas vienen de la década de 1960 (Cantón 1964; De Ímaz 1969); no obstante, la inestabilidad institucional contribuyó a que no fuera una temática muy desarrollada. Durante los últimos años ha aparecido una serie de estudios sobre diversas características de políticos profesionales, analizándose los casos de ministros, parlamentarios o gobernadores (Lascurain 2011; Canelo 2013, 2011; Gené 2009; Ferrari 2005).
 2. Las fuentes utilizadas fueron diversas: artículos periodísticos, leyes, ordenanzas, discusiones legislativas, listas de concejales, etc.; y fueron complementadas con fuentes secundarias.
 3. Para una profundización del análisis sobre el proceso de autonomización del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, consúltese Landau (2008, 2014a).

en los márgenes del precario sistema partidario argentino, llegaban a ocupar un espacio, el cual, aunque degradado, los hacía formar parte de la clase política.

En las democracias occidentales, las transformaciones de dichos entramados se asociaron a dos procesos muchas veces articulados: el modo de estructurar la relación de representación entre gobernantes y gobernados y el de la profesionalización de la ocupación política. Hacia fines del siglo XIX, los cargos públicos quedaban en manos de «notables», miembros de las elites sociales que gozaban de prestigio profesional y de una holgada situación económica; ellos ocupaban sus puestos de forma ad honórem, puesto que no vivían de la política sino de sus actividades privadas. En ese marco, no había necesidad de buscar apoyo masivo a sus postulaciones o a sus decisiones gubernamentales, puesto que generalmente existía un voto censitario o fraude electoral. El tipo de relación entre los gobernantes y los gobernados en este momento puede comprenderse apelando al modelo que Norbert Elias denomina juego oligárquico. En este, a diferencia de los modelos simples donde todos los jugadores están en el mismo «piso», existe cierta complejidad en las interdependencias entre los distintos individuos y grupos de una sociedad que forman parte del «juego» social, complejidad dada por la existencia de «dos niveles», lo que lleva a que los jugadores «ya no jueguen directamente unos con otros». A la «masa de jugadores» que forman parte del primer piso, se agregan «funcionarios especiales de la coordinación del juego –representantes, diputados, jefes, gobiernos, cortes principescas, élites monopólicas, etc.–». En el «juego oligárquico», estos dos niveles, sin embargo, tienen tal diferencial de poder, que «solo los jugadores situados en el segundo piso tienen participación directa y activa en la marcha del juego». En virtud de ello, quien pertenece al selecto grupo del segundo piso «puede vivir en la creencia de que la marcha del juego que se desarrolla ante sus ojos es más o menos transparente para él» (Elias 1999: 101).

Esta configuración del juego se modificó hacia principios del siglo XX, con la complejización de las sociedades, lo que condujo a la conformación de los sistemas de partidos modernos. La nueva configuración relacional, siguiendo con el modelo planteado por Elias, si bien mantiene dos pisos o niveles, como el juego oligárquico, supone no obstante un primer paso hacia la «democratización» (1999: 104-107), entendiéndolo por ello simplemente la reducción en el diferencial de poder entre los dos pisos, lo que hace más difícil para los que están en el nivel superior actuar sin tener en cuenta de ningún modo a los del nivel inferior. Por ello, «progresivamente los primeros se convierten, en efecto, cada vez más abierta y claramente en funcionarios, portavoces y representantes de uno u otro grupo del plano inferior» (Elias 1999: 105).

La democratización en la configuración relacional llevó a la conformación de los campos políticos modernos, que están caracterizados por un doble proceso. El primero de ellos es

el de la creación de una relación de representación y delegación, en la que los representantes se instituyen como la voz de los representados (Bourdieu 1981; 1988). Para que esta relación funcione, los políticos deben poder basar su legitimidad en la realización de lo que Pierre Bourdieu denominó el «efecto de oráculo» (1988: 64), a través del cual el portavoz se presenta como un individuo sin interés personal, que solo está allí para interpretar el interés de la ciudadanía. El segundo proceso es el de la especialización y remuneración de las tareas. Para vivir de la política se vuelve indispensable que el trabajo sea pago, es decir, que constituya un medio de vida para los agentes y grupos, que la hacen su principal medio de ingresos. Solo de este modo se puede garantizar la dedicación a los cargos públicos de individuos de escasos recursos económicos que no forman parte de las elites sociales y económicas, lo que no ocurría bajo el gobierno de los notables.

Analizar las distintas formas de representación y profesión política desplegadas en el tiempo permite comprender las transformaciones de los entramados relacionales que habilitan, en diferentes momentos históricos, diversas formas de acceso a los cargos públicos, delimitando distintas figuras. Es por ello que privilegiaremos un análisis en un tiempo histórico relativamente amplio, dividido en tres períodos: el de la figura del concejal de elite, fruto de una configuración relacional oligárquica; el de la figura del concejal asociado a los cuadros partidarios barriales, resultado de una articulación de demandas barriales y construcción de representación partidaria; y el de la figura del concejal como cuadro político profesional, ligado al acceso a los cargos de figuras políticas poco relevantes y desprestigiadas, consecuencia del precario sistema de partidos argentino.

Esta periodización utiliza tres de los conceptos más frecuentes entre quienes se interesan por el estudio de los individuos que ocupan cargos públicos electivos: elite, profesional y cuadro. El uso que les daremos se distancia de aquellos que solo ven en estos términos una diferencia terminológica asociada a una elección de vocabulario sin implicancias concretas en la perspectiva de análisis propuesta, que a menudo se basa en un análisis agregativo de datos educativos, sociales, políticos o profesionales del universo estudiado⁴. Cada uno de estos términos permite describir y analizar un universo relacional específico que condiciona una manera particular de configurar la ocupación política: el término elite, el de la conformación de grupos sociales y culturales homogéneos, constituidos a través de espacios de socialización comunes; el término cuadro, el de la creación de grupos basados en la identificación y lealtad organizacional; y, el término profesional, el de la configuración

4. Las diferencias terminológicas han sido una constante, que se mantiene hasta el presente. Aunque la literatura es extensa, para una reseña de las diferentes perspectivas, cf. Genieys (2005); Gaxie (1973); Offerlé (1999); Chevallier (1996); Czudnowski (1983); Eldersveld et al. (1995); Grynszpan y Hautbergue (1999).

de un espacio de reconocimiento de un saber experto y de una representación política, que se despliega a través de la constitución de múltiples tareas y trabajos socialmente reconocidos y remunerados⁵. Estas tres configuraciones relacionales no son mutuamente excluyentes, sino que en muchos casos se articulan entre sí. No solo es preciso evitar el uso de estos términos en tanto sinónimos, sino también la presuposición de su existencia en cualquier caso tempoespacial. Más que partir de la idea de la existencia per se de cuadros, profesionales o elites, es más fructífero preguntarse por su conformación, su transformación e, incluso, su eventual desaparición. Ello plantea la necesidad de un abordaje histórico, única forma de dar cuenta de las modificaciones en las dinámicas de las instituciones de socialización primaria y secundaria, en los procesos de conformación y transformación de instituciones y en las dinámicas de desarrollo de campos políticos y profesionales.

LOS CONCEJALES ELITISTAS

Luego de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, en 1880, el Congreso de la Nación Argentina debatió y sancionó, entre 1881 y 1882, la «Ley orgánica municipal» (ley 1260) que estructuraría de allí en más, aunque con algunas modificaciones posteriores, el esquema institucional de la ciudad, Capital Federal de la República Argentina hasta su autonomización en 1996. Aunque la Constitución Nacional de 1853 trazaba un límite a las posibles estructuras institucionales, porque 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 un «legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital», sin embargo, no hacía referencia explícita sobre la forma de organizar el régimen municipal. El nudo de la discusión al momento de sancionar la ley orgánica radicaba en cómo equilibrar los poderes nacionales con los locales. Para ello, se creó un gobierno municipal en manos de una rama ejecutiva, cuya cabeza sería designada directamente por el Presidente de la República, y de una rama legislativa, elegida a través del sufragio popular. De esta manera, se estableció la coexistencia de un departamento ejecutivo, dirigido por un intendente designado directamente por el Presidente de la Nación y de un Concejo Deliberante de treinta miembros elegidos a través del sufragio censitario⁶.

Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, el Concejo Deliberante se constituyó en una institución fuertemente elitista, en consonancia con el modo en que era organizada la elección de sus miembros y la relación que estos tenían con los habitantes de la ciudad.

5. Para una profundización de esta diferenciación teórica, cf. Landau (2013b).

6. Para una reseña de los debates legislativos, cf. *Discusión de la ley orgánica municipal* (documento de 1893, editado en Buenos Aires por la Imprenta de la Lotería Nacional). Un análisis de estos debates y de los rasgos generales del gobierno porteño a fines del siglo XIX y comienzos del XX puede leerse en Landau (2011).

La estructuración de la rama legislativa del gobierno municipal seguía los principios emanados del pensamiento municipalista decimonónico que planteaba, partiendo de una idea «naturalista» del municipio: que la ciudad constituía una derivación lógica de la asociación que emanaba de las relaciones de vecindad. Esta asociación natural no era, como en el planteo aristotélico, una comunidad política, sino más bien una asociación económica, tal como lo había postulado el pensamiento fisiócrata, que sostenía que el municipio era constituido por un grupo que no englobaba a todos los habitantes, sino solo a los propietarios⁷.

La distinción entre el «vecino» (entendido como aquel que tenía derecho al voto) y el simple habitante de la ciudad (que no tenía acceso a este derecho) se establecía a partir del aporte que hacían o no a la municipalidad. Es a causa de esta diferenciación que la «Ley orgánica municipal» impuso como criterio que los individuos que podían ocupar una banca debían ser letrados y mayores y tenían que pagar un impuesto directo al municipio, comercial o industrial, o ejercer una profesión liberal. Los extranjeros podían, por su parte, ser elegidos si pagaban un impuesto «superior a cien pesos». Asimismo, se imponían algunas condiciones aun más estrictas a los electores, lo que excluía a los estratos sociales más pobres. Como señala Guy Bourdè, «en 1890, por ejemplo, para una población de cerca de 500.000 habitantes, se inscribe en las listas a 6.754 electores, y solo se vota a 4.034 individuos, ¡lo que representa un 0,01% de la población!» (Bourdè 1974: 99).

Hilda Sábato (1998) analizó cómo, entre 1862 y 1880, las elecciones en Buenos Aires movilizaban pasiones que en ocasiones no estaban desprovistas de violencia física. Poco de ello permaneció luego de la instauración del voto restringido municipal, por lo menos en lo que a las elecciones comunales se refería. Las pasiones populares, en todo caso, se ejercían a través de movilizaciones callejeras (Rojkind 2012). El esquema censitario redundó no solo en un padrón ínfimo en relación a la población, sino también en un escaso interés por participar en las elecciones comunales. En 1883, al llevarse a cabo los primeros comicios con la nueva ley orgánica, el diario *La Nación* se lamentaba porque «desgraciadamente gran número de contribuyentes han descuidado el deber de la inscripción en los registros electorales, inhabilitándose en esa circunstancia para ejercer su voto [...]. La elección de hoy no será por esa razón la expresión [sic] fiel de las aspiraciones del municipio»⁸. Es decir, no solo no participaban de las elecciones quienes lo tenían prohibido sino también muchos que estaban habilitados.

7. Para una profundización del análisis sobre las concepciones municipales en la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX, véase Ternavasio (1993).

8. «Elecciones municipales» (*La Nación* 1883: 1). Un análisis específico de este proceso electoral puede leerse en Cibotti (1995).

Este desinterés se debía a que muchos miembros de la elite optaban por participar en clubes, como el Jockey Club o el Círculo de Armas, o por desarrollar su sociabilidad de clase a través de prácticas culturales, como la frecuentación de conciertos de música clásica o carreras hípicas. Estas prácticas sociales se asociaban con un cambio de vida de las burguesías occidentales, que buscaban constituirse como clase «distinguida» (Losada 2007), eliminando u ocultando las disputas políticas. La erradicación de prácticas políticas se asociaba con la idea de que una convivencia «civilizada» debía dar origen a una resolución consensuada de los asuntos comunes. Losada recuerda el malestar que le causó a Miguel Cané enterarse, desde Europa, de un conflicto suscitado en la elección de las autoridades del Jockey Club. En una carta enviada a su hijo, que formaba parte de uno de los grupos en pugna, le decía que nada le había disgustado más que esos incidentes, «debido a la intromisión de la política en los asuntos de la casa» (Losada 2007: 3). Esto no quiere decir que quienes optaban por participar de los asuntos municipales lo hicieran como consecuencia de una vocación política. Más bien, se trataba de otra forma de concebir y canalizar la participación de los sectores acomodados de la sociedad porteña en los asuntos de «su» ciudad. No hay que olvidar que, hacia fines del siglo XIX, era común para las elites la distinción entre los asuntos políticos, que solo incumbían a las autoridades nacionales puesto que representaban la soberanía del pueblo, y los asuntos comunales, ligados a la resolución de asuntos civiles en común de los «vecinos-contribuyentes». En este sentido, no había mucha diferencia en el modo en que tales elites concebían y ejercían el gobierno de sus clubes y el de «su» ciudad, concebidos ambos como espacios domésticos y, por lo tanto, no políticos.

Un repaso por algunos de los rasgos más significativos de los concejales electos en 1883 nos permite aventurar quiénes se inclinaban a la vida pública municipal. Entre los que obtuvieron un cargo, se encontraban miembros de la aristocracia criolla, como el futuro intendente Torcuato de Alvear, hijo del general Carlos M. Alvear, que no había ocupado cargos públicos de relevancia, a excepción de su nombramiento como comisionado de la Comisión Municipal que funcionaba en el momento; o Reynaldo Parravicini, descendiente de obispos y cardenales, quien había estado a cargo de la Penitenciaría Nacional. También se destacaban algunos hacendados, como Melitón Espinosa, que poco después fundó un pueblo en sus tierras de Santa Fe; o Manuel Cadret, empresario de curtiembres, hijo de franceses, uno de los primeros socios del Jockey Club y mecenas del teatro Colón, quien fundó también un pueblo en sus tierras agrícola-ganaderas de la provincia de Buenos Aires. No faltaban tampoco algunos concejales que gozaban de prestigio y reconocimiento profesional, como Antonio de P. Aleu, un hombre de prensa de origen catalán; u Otto Recke, un prestigioso farmacéutico establecido en Corrientes y Cerrito, quien ganó la elección nada menos que a Domingo F. Sarmiento. Con algunas pocas excepciones, ninguno llegó a desarrollar una extensa trayectoria política posterior, lo que demuestra el carácter que

revestía el cargo de concejal, asociado más con un reconocimiento social que con una profesionalización de la política⁹. Es por ello que, aunque no hayan sido mayoritarios en el concejo, la presencia de extranjeros era significativa. En una sociedad porteña en la que la mitad eran inmigrantes que no podían tener acceso al voto a nivel nacional¹⁰, acceder a una banca municipal constituía, para los extranjeros más acomodados, una posibilidad de lograr reconocimiento social y establecer vínculos con las elites criollas.

Según la ley de 1882, el Concejo Deliberante debía componerse de dos representantes de cada sección electoral y los cargos debían ser por dos años, renovándose cada año en elecciones que se celebraban a fines de noviembre. La ley no contemplaba, como sí lo hacía con el cargo de intendente, una remuneración por la tarea, sino que la consideraba una carga pública ad honórem, incompatible con cualquier cargo rentado, ya fuera nacional, provincial o municipal. Como señalan Mario Rapoport y María Seoane, «el régimen conservador se mostraba en Buenos Aires en toda su magnitud: un sistema electoral prácticamente uninominal que impedía el acceso de las minorías a la cámara de los representantes del pueblo de la ciudad, quienes debían ejercer sus cargos ad honórem, lo que reservaba el espacio de lo público para los hombres de dinero» (Rapoport y Seoane 2007: 70).

La modalidad que debían adquirir las elecciones también permite comprender el carácter elitista de la figura del concejal durante este período. Los actos eleccionarios, que se llevaban a cabo en los atrios de las iglesias parroquiales o en los juzgados de paz, se planteaban como secretos. En algunos casos, se resolvían de forma poco clara, a través de arreglos partidarios (Rapoport y Seoane 2007). Ello no significaba, sin embargo, que no existiera una intensa actividad proselitista previa, ya que muchas veces los candidatos hacían campaña en cada una de las parroquias. Pero esta actividad estaba destinada a establecer un reconocimiento de los mismos círculos elitistas que votaban y eran votados, ya que los sectores populares no podían participar de la contienda.

Como consecuencia de la imposibilidad de acceder al voto municipal, los grupos de menores ingresos potenciaron las restantes formas de participación a través de una intensa red de asociaciones civiles. Justamente, la conformación de instituciones sindicales, mutuales o vecinales fue la forma que tuvieron los sectores más desfavorecidos no solo para establecer lazos de solidaridad de grupo sino también formas institucionalizadas de demandas frente a las autoridades municipales, todavía muy precarias hacia fines de siglo, pero que cobrarían más intensidad en los años siguientes.

9. Para una consulta de todos los concejales electos, cf. Bucich Escobar (1937: 146).

10. El censo de 1887 había determinado que Buenos Aires contaba con 433.375 habitantes, de los cuales 52,7% eran extranjeros.

En suma, la figura del concejal elitista no se asocia con la inexistencia absoluta de relación entre gobernantes y gobernados, sino con una configuración específica de las relaciones, en la cual los primeros tienen la posibilidad de actuar sin mayor necesidad de tomar en cuenta a los segundos, siguiendo el modelo de juego «oligárquico», presentado antes. Los concejales elitistas no eran «representantes» del pueblo de la ciudad, sino que constituían un juego de autorrepresentación, derivado de la concepción de gobierno colegiado de los asuntos «comunes» de los vecinos. Para decirlo claramente: no representaban intereses de otros, sino los suyos propios.

Si bien el Concejo Deliberante era una institución elitista, sus miembros eran elegidos en elecciones. No era este el caso de la institución que, recurrentemente, suplantaba su accionar ante cualquier eventualidad o puja política: la Comisión de Vecinos Honorables, tal como se denominaba al conjunto de individuos pertenecientes a la elite social porteña, los cuales eran designados para ocuparse de los asuntos de la ciudad por voluntad del departamento ejecutivo o del Presidente de la Nación y sin mediar ningún tipo de participación popular. En los años posteriores a la federalización de la ciudad, dichas comisiones de vecinos fueron tan significativas como el Concejo Deliberante. Entre 1883 y la reforma de 1917, el concejo fue intervenido en tres momentos: 1885-1890, 1901-1908 y 1915-1918. En todos estos casos, la justificación de tal medida seguía la idea de que el gobierno de la ciudad quedaba de todos modos en manos de sus «vecinos» más ilustrados, responsables y cultos. El perfil de los comisionados no difería demasiado del de los concejales, puesto que eran conspicuos miembros de la elite porteña y, en algunos casos, ex concejales que siguieron ejerciendo sus funciones nombrados directamente por el Poder Ejecutivo. Este fue el caso de Antonio de P. Aleu, Manuel Cadret, Eduardo Hammer, Domingo Parodi y Pedro Montaña. Evidentemente, se trataba más de establecer un cuerpo que estuviera en sintonía con las autoridades ejecutivas municipales y nacionales, que una forma de modificar el perfil social de los legisladores.

DE LAS ELITES SOCIALES A LOS CUADROS PARTIDARIOS BARRIALES

Desde comienzos del siglo XX, habían comenzado a desarrollarse en Argentina los primeros partidos políticos modernos, de ideas, que inauguraron un proceso de profesionalización de la política al permitir que algunos individuos y grupos busquen no ya solo vivir para la política sino de la política, al decir de Weber (1991). Este proceso tuvo su epicentro en los grandes centros urbanos, entre los que se destacaba Buenos Aires, donde prevalecía la presencia de la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista (PS). En 1916, luego de que se aplicara por primera vez a nivel nacional el sufragio universal, secreto y obligatorio, el candidato radical Hipólito Yrigoyen fue electo Presidente. En ese marco, fue creciendo la crítica sobre el modo en que se gobernaba la capital federal. El carácter elitista de

quienes ocupaban los cargos en la rama legislativa del gobierno comunal fue sin dudas uno de los puntos más señalados por los sectores que pugnaban por la democratización de las elecciones comunales, lo que se materializaría con la reforma a la «Ley orgánica municipal», en 1917.

La UCR y el PS, que venían desarrollando desde principios del siglo XX una intensa actividad política barrial en los vecindarios creados siguiendo el desarrollo urbano, planteaban la necesidad de reorganizar las instituciones municipales en una realidad que ya no podía ser pensada desde criterios elitistas. Los socialistas, que hacían de la reforma electoral municipal uno de sus objetivos primordiales¹¹, no se cansaban de declamar por todos los medios posibles el anacronismo de ciertos términos, como «vecinos honorables» o «distinguidos vecinos», que solo podían ser asociados a un eufemismo que consagraba un gobierno elitista asociado con una vetusta e injusta forma de gobernar la ciudad. En este sentido, Juan B. Justo planteaba en 1915, en ocasión de una intervención en el Concejo Deliberante:

El Poder Ejecutivo nos dice que ha nombrado una comisión de «vecinos honorables». Para nosotros, los diputados socialistas, debe existir la presunción, sobre todo en los gobernantes, de que todos los vecinos son honorables, excepto los que están en la cárcel [risas]. Luego recalca [...] que recurre al nombramiento de una comisión de «distinguidos vecinos», es decir, personas vecinadas en la Parroquia del Socorro¹² [...], pues todos ellos viven en aquella circunscripción. Es posible que de las 22 personas nombradas no exista una sola que haya ido más allá de Plaza Constitución, donde se toma el tren para Mar del Plata, dudo que haya uno solo que haya dedicado un cuarto de hora de meditación al estudio del precio de la carne o del pan [risas]. (Honorable Concejo Deliberante 1938: 232-233)

En la ironía de Juan B. Justo se deja entrever la crítica a un modo de organizar el gobierno de la ciudad, en el cual quienes ejercían los cargos legislativos comunales no tenían vinculación alguna con las problemáticas populares. Es, sin duda, la configuración del «juego oligárquico» descrito por Elías lo que está en entredicho. En lugar de un gobierno de pocos que se autorrepresentan dejando afuera a las mayorías, se plantea la necesidad de instaurar un sistema de representación, concebido como la única forma posible de solucionar los problemas de las clases menos favorecidas. El argumento más extendido por quienes promovían la reforma electoral era que solo la participación popular permitiría

11. En una de sus famosas intervenciones legislativas, Mario Bravo planteaba que el sufragio universal municipal era parte de la plataforma del PS socialista desde sus orígenes (cf. *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos* (Honorable Concejo Deliberativo 1938: 195; ver también la totalidad de sus discursos en Bravo (1917).

12. Situada en el norte de la ciudad, donde habitaban los sectores de altos ingresos.

que los poderes públicos actuaran sobre las problemáticas urbanas de forma similar en los barrios ricos y en los pobres. Para quienes defendían la universalización del sufragio, ello sería lo que permitiría establecer una acción que no fuese ya respuesta a los intereses de una fracción, sino a los de la totalidad de la ciudad y de sus habitantes.

La reforma a la «Ley orgánica municipal» de 1917 introdujo el voto universal masculino para concejales y, a través de este, una nueva dinámica en la organización de la vida política e institucional de la ciudad, que derivaría en el ocaso de los concejales elitistas¹³. Sin embargo, se mantuvo el intendente elegido por el Presidente, lo que seguiría así por ochenta años más. Las elecciones de concejales dejaron de ser por circunscripciones, para comenzarse a utilizar un sistema de distrito único en el que las bancas se dividían de manera proporcional entre todos los partidos que hubieran obtenido sufragios, sin mínimo específico. El sufragio universal masculino supuso un golpe al gobierno de las elites sociales, que se recluyeron más aun en sus clubes y círculos de sociabilidad privados. En este aspecto, se dio un doble movimiento en el distanciamiento de las elites sociales del Concejo Deliberante. Por un lado, la intromisión de los nuevos partidos de ideas que hegemonizaron las bancas, como la UCR y el PS, lleva a que se pierda la idea de que la pertenencia al concejo se asocia con la administración de los asuntos domésticos. Por el otro, la complejización de las tareas de gobierno, cada vez más técnicas y burocráticas, hace que las elites menosprecien el cargo público, al que ven cada vez más como una cuestión menor en comparación con las altas preocupaciones de sus predecesores, «libertadores» y «constituyentes» (Losada 2007: 14).

Luego de la reforma electoral, se estructuró un sistema de partidos relativamente estable en torno a la UCR y el PS, se organizó un modo específico de estructurar el vínculo representativo y se profesionalizó la tarea legislativa comunal. Todo ello condujo a la modificación de la figura del concejal, que pasó del miembro de elite al cuadro partidario barrial. Este fue el fruto de un proceso de «democratización», en los términos de Elias, llevado a cabo en la ciudad durante los años de entreguerras. Por entonces la vida pública de la ciudad se complejizó, incorporando la preocupación por dar respuesta a las demandas sociales de los sectores postergados de la población y conllevó una transformación en los modos en que los sectores populares se vinculaban con la participación social y política. Por ejemplo, las décadas de 1920 y 1930 fueron prolíficas en la conformación de sociedades de fomento, instituciones barriales a través de las cuales los habitantes de cada zona de la ciudad vehiculizaban sus demandas a los poderes públicos (Walter 1974) y que se presentaban como «apolíticas», siguiendo una manera muy arraigada de concebir las relaciones de

13. Un análisis de los debates legislativos y las consecuencias institucionales de la reforma de la «Ley orgánica municipal» de 1917 puede leerse en De Privitellio (2006).

la ciudad como ajenas a la lucha política. Durante el mismo período, el desarrollo de la UCR y del PS se realizó a través de una presencia territorial, con la creación de comités u otras instituciones barriales, a través de las que se reclutaba a nuevos integrantes. Estos dos procesos se articulaban mutuamente, ya que con frecuencia los mismos individuos formaban parte de asociaciones y de partidos. En algunos casos, además, asociaciones que se presentaban como apolíticas estaban ligadas a partidos políticos, fundamentalmente al partido radical (Horowitz 1999: 574).

Era la vida de cada barrio la que nutría a los partidos políticos de sus principales referentes, en un proceso en el que se articulaban la mediatización de las demandas sociales y las luchas por la representatividad de un espacio de la ciudad. Es notorio que alguna literatura sobre el período tiende a disociar estos dos procesos, a los que se asignan valoraciones antagónicas. Por un lado, se idealiza la vida en las sociedades de fomento, en las que se ha intentado ver «nidos de democracia» en los que «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» (Gutiérrez y Romero 1995: 161). Por el otro, se critican las prácticas de intercambio de bienes materiales y simbólicos entre los referentes barriales y los vecinos, etiquetando a los primeros como «punteros» o «patrones», en consonancia con una práctica «clientelista» (Horowitz 1999). Sin embargo, estos dos procesos no pueden ser disociados, puesto que son parte de la misma configuración relacional, constituida sobre la base de la creación de un campo político local, con sus *habitus* específicos, que articulaba la vida asociativa y la puja por la representación barrial y determinaba las estrategias de los agentes implicados en las luchas por erigirse en portavoces del barrio. Tales dinámicas se materializaron apenas se puso en práctica la nueva ley, lo que permite comprender por qué casi la totalidad de los candidatos provenían de la participación política barrial¹⁴.

Los partidos políticos, en especial la UCR, seleccionaban candidatos entre los referentes más encumbrados de cada barrio. La participación en los comités constituía el primer paso de la carrera política, a lo que seguía un cargo de concejal y eventualmente uno posterior de diputado nacional. Si bien no todos los que accedieron a un cargo de concejal hicieron luego una carrera política nacional, no fueron pocos quienes sí continuaron su actividad en un cargo legislativo nacional. Durante el período 1919-1930, los socialistas tuvieron dieciséis diputados nacionales que habían sido previamente concejales, los radicales nueve

14. Este proceso era posible porque, junto a la constitución de la representación barrial a través de la selección de candidatos a concejales, se desarrolló un proceso de reconocimiento estatal de las sociedades de fomento. Por una cuestión de espacio y de argumentación, no ahondaremos en este segundo proceso (puede consultarse Landau 2014b).

y los conservadores solo uno. De este total de veintiséis, solo uno accedió primero al cargo nacional y posteriormente al local, lo que evidencia que el cargo de concejal era un paso que permitía aspirar a continuar una carrera política posterior (Walter 1993: 181-182). Ello hacía que uno de los rasgos más significativos de esos años fuese la intensa lucha por controlar los comités. No era posible llegar a ser reconocido como un referente local sin articularse con las demandas vecinales, las cuales estaban en manos de las sociedades de fomento. Por ello, muchas veces el reconocimiento como un referente social de alguna sociedad de fomento era el paso para ganarse adeptos, desde allí dar la pelea partidaria y conseguir finalmente un lugar en las listas de candidatos.

Esta particular forma de configuración de relaciones demarcaba también los rasgos más significativos de la figura de concejal una vez que se accedía a la banca. Quienes se sentaban en el Concejo Deliberante oficiaban como mediadores entre las demandas de sus seguidores barriales y los objetivos partidarios. Esta característica no era exclusiva de los partidos más orgánicos, sino que también los pocos casos exitosos de carreras políticas locales ajenas a los partidos mayoritarios, como el del concejal José Penelón, se basaron en una duradera articulación con los intereses barriales. La trayectoria de este concejal constituye un caso emblemático de la forma en que se articulaban demandas locales y cargos electivos, aun por fuera de los dos partidos más masivos. Antiguo cuadro partidario del Partido Comunista, se diferenció respecto a la necesidad de articulación con las sociedades de fomento barriales. Ello le valió la expulsión de ese partido en 1927, momento en el que decidió formar su propia agrupación, obteniendo una banca en varias ocasiones gracias a los votos de las asociaciones barriales que le respondían. Esto fue posible, entre otras cosas, por la proporcionalidad sin umbral mínimo de votos, que permitía el acceso a una banca de grupos minoritarios. Los concejales, desde sus cargos, se ocupaban de mediar entre las demandas de las asociaciones del barrio y los poderes municipales en lo concerniente a las principales deficiencias de servicios urbanos existentes, como la iluminación, las cloacas, la pavimentación y los medios de transporte. Aun cuando dichos pedidos no siempre tuvieran un eco favorable, era parte del acuerdo previo que estaba en la naturaleza del vínculo creado. Pero además de este tipo de mediación, los concejales operaban como puente para lograr un empleo público en una municipalidad que crecía rápidamente y cuyo número de empleados subía con más velocidad que la población y que otras municipalidades de grandes ciudades (Horowitz 1999).

La aparición de cuadros partidarios locales no solo se plasmó en el aumento del personal administrativo que trabajaba en la rama ejecutiva del gobierno de la ciudad (Walter 1993), sino que orientó la conformación del Concejo Deliberante entre 1918 y 1941, ya que por entonces su conformación fue hegemonizada por la primacía de concejales socialistas y radicales, salvo en los años en los que la UCR se abstuvo de participar de las elecciones.

Exceptuando algunos pocos casos, asociados con la presencia de representantes gremiales o sectoriales que proliferaron durante la abstención radical –como la «gente del teatro» que logró una banca para un popular actor de la época, Florencio Parravicini (González Velasco 2007)–, fueron los cuadros partidarios locales los que accedieron a bancas de concejales. La relativa estabilidad del sistema político porteño de esos años facilitó esta lógica, puesto que la adscripción partidaria era la vía más rápida y segura para el acceso a una banca en el Concejo Deliberante. Sin embargo, aun cuando ello fuese así, los mismos representantes partidarios desarrollaban sus tareas en la ambivalente lógica que trataba de mezclar su adscripción partidaria con la todavía muy marcada y generalizada idea respecto a que la resolución de los problemas de la ciudad debía provenir de una acción que dejara de lado las diferencias «políticas» para consensuar respuestas sociales.

Poco tiempo después de la consolidación de la figura del cuadro partidario barrial, se materializó también la profesionalización de la tarea en 1933, al establecerse una dieta por ocupar la banca de concejal a través de una modificación a la «Ley orgánica municipal»¹⁵. En la década y media que separó la universalización del sufragio municipal y la paga de los concejales, varios actores políticos y académicos propusieron cambios para quebrar el carácter ad honorem de la ley, vista como resabio de una época pasada, fuertemente elitista y poco profesional. Por ejemplo, desde la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, en 1925, Eduardo Mangione planteaba:

Al establecer la gratuidad de la función y su carácter de carga pública, la ley tenía en cuenta una época edilicia y un estado social totalmente distintos a la actualidad. Suponía, en la tranquila y modesta ciudad, la existencia de un grupo de hombres de patrimonio hereditario o retirados de los negocios, que reunidos en tertulia amena, al atardecer de algunos días de semana, ponían espontáneamente su buena voluntad al servicio de los intereses comunales, de los que se consideraban los más aptos e interesados por ser los mayores contribuyentes. [...] Ya no se trata de resolver en conversación amistosa los asuntos relativos a la higiene, alineamiento y ornamentación de la ciudad, que solo interesan al bienestar y comodidad de los vecinos. Son problemas complejos e intereses esenciales que afectan la organización misma de la vida los que están en juego. [...] Planteado como está el asunto en el terreno –exacto– de que el desempeño de las funciones de concejal cumplido a conciencia, es absorbente a inconciliable con toda otra especie de dedicación privada sin desmedro del buen desempeño del mandato investido, sostener que los que

15. El artículo 2 del capítulo 1 de la ley 11740, del 28 de septiembre de 1933 –que modificó la ley 10240–, quedó redactado de la siguiente forma: «Las funciones de los miembros del Concejo tienen el carácter de carga pública de la que nadie puede excusarse bajo multa de quinientos pesos. Los miembros del Concejo gozarán, sin embargo, de una retribución que asignará el presupuesto correspondiente, no pudiendo ser aumentada para los miembros en ejercicio durante sus mandatos».

no tienen otros medios de vida no están obligados a desempeñar el cargo, importa cerrar injustificadamente las puertas del Concejo a todos los hombres jóvenes sin medios ni fortuna y con aspiraciones cívicas, contrariando el móvil expreso de la ley, que al suprimir la exigencia de ser contribuyente para la elegibilidad y el voto calificado para ser elector, ha entendido precisamente abrir francamente las puertas del gobierno municipal a todos los hombres de todos los partidos, cancelando voluntariamente el privilegio anterior. (Mangione 1925: 15)

La obtención de una paga por la tarea de concejal a partir de 1933 constituyó un hecho significativo, que permitió dejar definitivamente atrás la figura del concejal de elite, legitimando la necesidad material de los representantes que aspiraban a hacer de la política su fuente permanente de ingresos. Es posible suponer que, aun cuando el cargo fuese de carácter gratuito, en la década y media mencionada los concejales obtenían algunos réditos de su posición, fuera a través de su mediación para conseguir bienes y servicios urbanos, por gestiones para conseguir empleos municipales o mediante sostenimientos partidarios. Probablemente, las redes partidarias y las actividades profesionales permitieron a los concejales obtener los recursos necesarios para ocupar su cargo mientras duró su carácter ad honórem.

De todos modos, los quince años que tomó la construcción de una nueva forma de estructurar la disputa por los cargos en la ciudad a través de la universalización del sufragio, la presencia de los partidos de ideas y la profesionalización de la tarea del concejal mediante la instauración de una dieta, no deben hacernos perder de vista que, en términos históricos, no fue un período prolongado. Por el contrario, el dato más significativo es que en ese breve lapso de tiempo Buenos Aires pasó de un gobierno restrictivo, sin presencia de participación popular y comandado por sus elites en forma gratuita, a uno universal, en donde la presencia de los debates políticos y las luchas por los cargos comenzaron a regirse por los patrones habituales de los partidos políticos modernos. En otras palabras, en poco tiempo la concepción doméstica del gobierno de la ciudad quedó definitivamente archivada, para darle paso a una mirada más compleja, que consideraba a la ciudad como un cuerpo social y a su gobierno como el espacio de resolución técnica de los problemas urbanos. Es más, es posible aventurar que fue el rápido desarrollo de los cuadros partidarios barriales lo que, en poco tiempo, legitimó la necesidad de profesionalizarlos, dotándolos de una dieta para ejercer su cargo de concejal. En este sentido, en la década de 1930 los concejales de Buenos Aires habían adquirido los rasgos principales de quienes forman parte de los sistemas políticos modernos: pertenencia partidaria, estructuración del vínculo representativo con los gobernados y paga por su labor.

LOS CUADROS POLÍTICOS PROFESIONALES Y EL DESPRESTIGIO DE SU TAREA

En perspectiva histórica, es posible observar que fue quizá entre 1918 y 1941 cuando se logró cierta estabilización en el juego democrático de representación y delegación, constituyéndose un campo político municipal con un *habitus* particular, basado en la complementariedad de las prácticas asociativas y partidarias, aspecto potenciado por la profesionalización de la tarea a partir de 1933. En esos años, electores y elegidos participaban en el juego de la representación y la delegación con cierta naturalidad, mediatizando las demandas y las luchas barriales a través de un sistema político e institucional relativamente estable, aun cuando durante el período hubo momentos –como en el célebre *affaire* Chade– en donde se tensionó la relación entre partidos políticos y sociedades de fomento (ver De Privitellio 2003). El cuadro partidario barrial fue en ese marco una figura central, que organizó las pertenencias e identidades políticas en lealtades relativamente duraderas, a través de las cuales la adscripción a un color partidario era la puerta de entrada para vivir de la política. En ese contexto las dinámicas organizacionales fueron centrales, ya que estaban en la base de la constitución de los grupos dirigentes basados en la identificación y lealtad partidaria. Era así porque la ciudad había vivenciado la desarticulación de la configuración elitista, en la cual la legitimidad para ocupar un cargo público era una derivación directa de la pertenencia de clase y las posibilidades de acceder a él dependían simplemente de las credenciales culturales adquiridas mediante la socialización primaria.

Sin embargo, esta configuración no duró mucho, puesto que en 1941 el Presidente Ramón Castillo intervino el Concejo Deliberante y pocos años después, en 1946, Perón lo eliminó y estructuró el gobierno de la capital federal a través del intendente nombrado directamente por el Presidente. Para el peronismo, el gobierno de Buenos Aires debía ser simplemente la resolución técnica y administrativa de la voluntad del Presidente, y se debía dejar de lado por lo tanto toda conformación de vida política propia. La eliminación del Concejo Deliberante se sostuvo en base a la crítica a su funcionamiento previo. Una nota titulada «La nueva capital de la nueva Argentina», publicada en el periódico partidario *Mundo Peronista*, grafica esta posición:

¿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! (*Mundo Peronista* 1951: 10)

En esta cita se expresa una crítica hacia el modo en que los cuadros partidarios barriales se relacionaban con los vecinos más postergados de la ciudad, núcleo fundamental de la naturaleza del vínculo creado en la Buenos Aires de posguerra. La solución propuesta no fue recodificar la característica de la figura del concejal, como había ocurrido con la reforma de 1917, sino simplemente eliminarla, reorganizando el gobierno de la ciudad sobre una relación directa de delegación entre los vecinos y el Presidente de la Nación. En este contexto, los cuadros partidarios locales perdieron la fuerza que tenían previamente. La personalización de lo social¹⁶ que caracterizó el gobierno peronista de la ciudad terminó por desarticular la configuración relacional previa, que posibilitaba la fragmentación de la participación en sociedades de fomento y comités barriales, los que se expresaban en el modo de funcionamiento del Concejo Deliberante. En su lugar, las demandas iban directamente a los poderes nacionales o a las autoridades ejecutivas municipales, pero solo por ser los intermediarios con el poder nacional (Acha 2004).

Ricardo Sidicaro ha definido el período argentino que separa el primer golpe de Estado, en 1930, del último retorno al régimen democrático, en 1983, como una «república militar en la que diferentes elites castrenses conservaron posiciones predominantes en la dinámica política nacional, sea ocupando los altos cargos estatales, escogiendo y/o condicionando a sus sucesores a los que luego desalojaron del gobierno mediante un nuevo golpe» (Sidicaro 2013: 22). Durante ese medio siglo, Sidicaro plantea, siguiendo a Irving Horowitz, que se instituyó una «norma de la ilegitimidad» (Horowitz 1968) que estructuraban creencias «que suponían que la legitimidad de los gobernantes surgía de los resultados de sus políticas económicas o sociales, relativizando los medios ilegítimos en términos legales para alcanzar los cargos públicos, así como las acciones u omisiones violatorias de las normas constitucionales» (Sidicaro 2013: 23). En este contexto, caracterizado por continuos golpes de Estado, la representación y la profesión políticas se volvieron precarias, no solo por la inestabilidad institucional que imposibilitaba la previsibilidad de hacer de la política una fuente permanente de ingresos, sino fundamentalmente por la incapacidad de construir y mantener la teatralidad de la representación y la delegación del juego democrático.

El análisis de Sidicaro sobre la realidad argentina en general permite enmarcar y comprender el caso porteño. En Buenos Aires, durante ese período, el Concejo Deliberante solo funcionó 14 de los 38 años que duró. Luego del golpe de Estado contra Juan D. Perón en 1955, las instituciones municipales establecidas en la ley 10240 fueron repuestas en 1958. Con el llamado a las elecciones, luego de diecisiete años, se planteaba que las instituciones municipales no debían simplemente responder a criterios técnico-administrativos ni ser mero

16. Sobre el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante el primero peronismo y, específicamente, sobre el proceso de personalización de lo social, véase Landau (2013a).

brazo ejecutor de políticas decididas a nivel nacional, sino que tenían que representar a través de mecanismos electorales los intereses de la «sociedad» o al «pueblo» de la ciudad. Pero la situación de la Buenos Aires de 1958 era totalmente diferente a la de 1941, tal como lo eran la realidad social, política e institucional de principios de la década de 1940 y la de fines de los años 1950.

Buenos Aires se había convertido en una ciudad metropolitana y había desbordado ampliamente sus límites jurisdiccionales, constituyendo el «Gran Buenos Aires»¹⁷. En virtud de estos cambios, si bien los «barrios» no habían dejado de ser ámbitos de sociabilidad política y social, cobraban cada vez más importancia otras formas de pertenencia menos territorializadas, como las asociaciones profesionales, gremiales o estudiantiles. Esto trajo aparejada la pérdida del lugar central de las sociedades de fomento, potenciada por el escaso interés en ellas que supo expresar el peronismo. En cuanto a la realidad política, hacia fines de la década de 1950 los militantes peronistas se reunían en la clandestinidad para organizar la «resistencia» y lograr el regreso de Perón; mientras tanto, los partidos restantes, sobre todo la UCR, seguían con los comités barriales, pero ya no se articulaban con las sociedades de fomento, que constituía el núcleo fundamental del cuadro político barrial. En lo relativo a la realidad institucional, se había modificado el modo de llamar a elecciones. Hasta 1932, se había privilegiado siempre el desdoblamiento de las elecciones para potenciar los debates locales, pero luego de esa fecha nunca más las elecciones municipales se llevaron a cabo en fechas distintas de las nacionales. Ello, obviamente, hace que las elecciones municipales pierdan interés, puesto que quedan relegadas por la elección de diputados, senadores o Presidente y su contenido se «nacionaliza». Entre 1958 y 1973 se llevaron a cabo solo seis elecciones en las que se eligieron concejales para renovar total o parcialmente el Concejo Deliberante; tres de ellas –1958, 1963 y 1973– coincidieron con las de Presidente, diputados y senadores y las otras tres –1960, 1962 y 1965– con las de diputados.

Esta situación contribuyó a que sea imposible la reactualización de la figura del cuadro político barrial, que condensaba un modo específico de organizar el vínculo entre representantes legislativos locales, partidos políticos, instituciones barriales y vecinos de la ciudad. Si bien no dejaron de existir los referentes barriales de cada partido, las vías de acceso a las candidaturas ya no se jugaron en la articulación con las sociedades de fomento o las organizaciones sociales barriales. Más bien, a partir de fines de la década de 1960, fueron las luchas políticas intrapartidarias y la alianza con sectores gremiales o profesionales, las que permitieron acceder a las bancas. La figura del concejal se estructuró, en ese marco,

17. Sobre este punto, consultar Caride (1999); Torres (1993); Badía y Pereyra (2005).

como un cuadro político profesional, fundamentalmente peronista o radical. Pero esta configuración, a diferencia de las dos anteriores, no logró estabilizarse. La legitimación de la figura del concejal de elite se asociaba con su pertenencia de clase, a través de la cual se justificaba su presunta idoneidad para ocuparse de los asuntos municipales; y la aceptación de los cuadros partidarios barriales se basaba en la singularidad del vínculo creado, lo que permitió construir una relación de representación que incluía las prácticas y sociabilidades barriales dentro del juego político municipal y, más tarde, la legitimación de su lugar, profesionalizando la tarea.

Rosanvallon (2006) ha analizado la ambivalencia constitutiva de los sistemas representativos modernos, ambivalencia que se da entre la necesidad de estructurar el vínculo entre representantes y representados en función de una relación de confianza y la desconfianza recurrente del electorado respecto de sus gobernantes. Si bien la desconfianza es propia del sistema, no siempre se da en el mismo grado y forma. Mientras funciona la teatralidad del juego de representación, ella se canaliza como forma de control, pero no de impugnación lisa y llana de los gobernantes. En este marco, pese a que consideren que los políticos deben ser vigilados, los electores tienden a aceptar, y hasta a defender, que ellos vivan de sus cargos. Cuando no es así, prolifera la desconfianza, ya que se quiebra el discreto encanto de la representación, y quienes buscan presentarse como la encarnación del interés del pueblo son percibidos crudamente por los electores como individuos con estrategias y posicionamientos personales para ganar dinero, lícito o ilícito. Este parece haber sido el caso de los concejales porteños: una vez que desapareció la anterior forma de estructuración del vínculo representativo, con el ocaso de los cuadros partidarios barriales, la figura del concejal fue simplemente la de un político profesional cuya única ambición era alcanzar un puesto que le permitiera vivir de la política, al estilo de los cazadores de puestos sin ideología partidaria descriptos por Weber (1991). Despojado el concejal de su naturaleza «local» y «apolítica», que le permitía mantener una relativa aprobación en las décadas de 1920 y 1930, y asociado directamente con los intereses políticos y ambiciones personales, fue creciendo respecto a él la imagen de una figura gris, poco transparente, alejada de los intereses y necesidades de la ciudad.

Quizá el único breve período en el cual se suspendió este proceso de desprestigio fue en los primeros años posteriores al retorno democrático de 1983. Entre 1983 y 1987, el Concejo Deliberante tuvo una mayoría holgada del radicalismo, lo que permitía sancionar sin mayores dificultades las ordenanzas en sintonía con la gestión municipal y nacional. Pero, además, el país vivía una situación novedosa, porque volvía a apostar por un régimen democrático, sin proscripciones, en donde los dos partidos políticos mayoritarios, el Partido Justicialista (PJ) y la UCR, luchaban legítimamente en elecciones limpias. No obstante, rápidamente este escenario se modificó. Luego de las elecciones de 1987, el radicalismo

perdió la mayoría propia en el Concejo Deliberante (y, además, en el Congreso Nacional), lo que derivó en grandes conflictos que incluían la elección de las autoridades del cuerpo legislativo y la sanción de ordenanzas. Si en el plano nacional los personalismos asomaron en la década de 1990 en los distintos partidos políticos, en el local ello se potenciaba y el Concejo Deliberante era objeto de recurrentes denuncias de ineficacia y corrupción¹⁸. Por ello, la mayoría de los proyectos de reforma de la ley orgánica que se discutieron a partir de fines de la década de 1980 planteaban entre sus puntos la modificación del Concejo Deliberante. Más allá de la real dimensión del problema, el Concejo Deliberante se instituyó como un símbolo que expresaba los dos grandes males a combatir: la corrupción y el sobredimensionamiento estatal. Quizá por ello, cuando la ciudad logró su autonomía, uno de los primeros objetivos planteados fue el de eliminar esta institución y el cargo de concejal, creando la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y el cargo de diputado de la ciudad.

REFLEXIONES FINALES: UNA PALABRA, VARIAS SIGNIFICACIONES

La literatura que enfoca las características de los elencos políticos ha advertido sobre el riesgo siempre existente que se corre al interpretar de manera unívoca un rasgo específico. Por ejemplo, ser abogado en el siglo XIX significaba algo muy distinto que serlo a fines del siglo XX. Para comprender un significado, hay que tomarlo tal como se lo hace en su época histórica. Ello complejiza el análisis de quienes intentan demarcar las transformaciones de un grupo determinado analizando, por ejemplo, el cambio en las profesiones más frecuentes en cada momento histórico, porque para ajustar la mirada no solo basta establecer si hay más o menos abogados que antes, sino el sentido de ser abogado, que varía a lo largo del tiempo.

A partir de esta complejización de la mirada, no basta, sin embargo, con incorporar los desplazamientos del sentido de determinado atributo de los individuos analizados. Porque las transformaciones de la significación no son solo de los atributos o características de los individuos englobados en el mismo grupo, sino del sentido mismo del grupo como tal. En las páginas pasadas hemos intentado esbozar esta idea a partir del seguimiento de la figura del concejal en la historia del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El grupo solo es la condensación de una configuración relacional específica y para comprender su significado es preciso abrir el análisis a las múltiples dimensiones que lo conforman. En el caso de un cargo legislativo municipal, ello no es posible sin percibir los cambios institucionales, sociales y políticos de los que es, sin duda, una derivación.

18. Sobre este tema, puede consultarse: Carnota y Talpone (1995); Reato (1996).

Los conceptos de elites, profesionales y cuadros permiten circunscribir, con cierta rapidez y precisión, diversas configuraciones relacionales creadas a partir de variadas redes de relaciones. Los concejales eran elites cuando se conformaban como un grupo homogéneo social y culturalmente a través de espacios de sociabilidad comunes. Ello solo era posible en momentos en que la distancia con los sectores populares, ajenos a la vida política municipal, era inmensa. Y cuando gobernar la ciudad era simplemente arreglar los asuntos civiles de los «vecinos». Las transformaciones ocurridas a partir de principios de siglo, con la irrupción en la escena pública de los sectores populares, relacionada con la creciente población y urbanización de la ciudad, conllevaron a una progresiva deselitización de la figura del concejal. Para ello, fue muy importante el rol ocupado por los cuadros barriales de los partidos políticos principales, como el PS o la UCR. La socialización institucional, basada en la creación de espacios de identificación y lealtad barrial, tuvo una implicancia central, puesto que permitió la construcción de una ficción de representación entre el concejal y el barrio, que garantizó cierta estabilidad y continuidad del campo político local entre 1918 y 1941. Esta conformación de cuadros partidarios barriales fue complementada con la remuneración de la actividad, institucionalizada a través del pasaje de cargo ad honórem a cargo rentado. Sin embargo, los concejales eran más cuadros partidarios barriales que profesionales de la política. En todo caso, su pertenencia territorial les permitía formar parte de quienes podían acceder a un cargo, para lograr, tanto para sí como para sus seguidores, beneficios materiales y simbólicos.

El período 1918-1941 fue, quizá, el momento en que funcionó la «democracia» local, si por esta entendemos un sistema previsible de acceso a los cargos, una forma de construir la ficción de la representación entre representados y representantes y la conformación de un campo político municipal. Las cuatro décadas que separan el derrocamiento de Perón, en 1955, de la autonomización de la ciudad, en 1996, mostraron una situación de recurrente inestabilidad, producto no solo de las características municipales sino de las condiciones establecidas a nivel nacional. En un país en el que gobernaba, como bien plantea Sidicaro (2013), la «república militar» y en donde no fue posible la conformación de un campo político estable, los concejales no tenían demasiadas posibilidades de conformarse en un grupo relevante. Ello contribuyó a que las vías de acceso al cargo quedaran en manos de los partidos políticos y que accedieran a él, por lo general, personalidades poco significativas. Además, permitió que con el tiempo fuera creciendo el desprestigio del concejal, lo cual llegó a su grado más alto en los años previos a la autonomización de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

ACHA, Omar

2004 «Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo». En: *Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 174, pp. 199-230.

BADÍA, Gustavo y Elsa PEREYRA (eds.)

2005 *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

BOLTANSKI, Luc

1973 «L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe». En: *Revue de Sociologie Française*, vol. 14, N° 1, pp. 3-26.

BOURDÉ, Guy

1974 *Urbanisation et immigration en Amérique latine: Buenos Aires XIX-XX siècles*. Paris: Aubier.

BOURDIEU, Pierre

1988 «La delegación y el fetichismo político». En: *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa, pp. 158-172.

1981 «La representación política. Eléments pour une théorie du champ politique». En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 36-37, pp. 3-24.

BRAVO, Mario

1917 *La ciudad libre*. Buenos Aires: Ferro Gnoatto.

BUCICH ESCOBAR, Ismael

1937 *Buenos Aires ciudad. Reseña histórica y descriptiva de la capital argentina desde su primera fundación hasta el presente (1536-1936)*. Buenos Aires: Editorial Tor.

CANELO, Paula

2013 «El gobierno del "Proceso" en el nivel provincial. Reclutamiento, rol y carreras políticas de los interventores y gobernadores de la última dictadura militar argentina (1976-1983)». Ponencia en: X Jornadas de Sociología de la UBA, 1-7 de julio, Buenos Aires.

2011 «Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989». En: *Revista Polhis*, N° 7, pp. 140-153.

CANTÓN, Darío

1964 «El parlamentarismo argentino en épocas de cambio: 1889, 1916 y 1946». En: *Desarrollo Económico*, vol. 4, pp. 21-48.

CARIDE, Horacio

1999 *La idea de Conurbano Bonaerense, 1925-1947*. Los Polvorines: Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

CARNOTA, Fernando y Esteban TALPONE

- 1995 *El palacio de la corrupción. Droga, negociados y enriquecimiento en el Concejo Deliberante*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

CHEVALLIER, Jacques

- 1996 «L'élite politico-administrative: une interprétation discutée». En: *Pouvoirs*, N° 80, pp. 89-100.

CIBOTTI, Emma

- 1995 «Sufragio, prensa y opinión pública: las elecciones municipales de 1883 en Buenos Aires». En: ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: FCE, pp. 143-175.

CLARÍN

- 1962 «UCRI: triunfo de la democracia». En: *Clarín*, 20 de marzo.
1958 «Cinco partidos obtuvieron concejales en la Capital». En: *Clarín*, 26 de febrero.

CZUDNOWSKI, Moshe (ed.)

- 1983 *Political Elites and Social Change: Studies of Elite Roles and Attitudes*. Northern Illinois: University Press.

DE ÍMAZ, José Luis

- 1969 *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.

DE PRIVITELLIO, Luciano

- 2006 «Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917». En: KORN, Francis y Luis Alberto ROMERO. *Buenos Aires/Entreguerras. La callada transformación, 1914-1945*. Buenos Aires: Alianza Editorial, pp. 83-123.
2003 *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires: Siglo XXI.

ELDERSVELD, Samuel; Lars STROMBER y Wim DERKSEN (eds.)

- 1995 *Local Elites in Western Democracies: A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the U.S., Sweden and The Netherlands*. Boulder: Bestview.

ELIAS, Norbert

- 2003 «Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros». En: *Revista Reis*, N° 104, pp. 219-251.
1999 *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

FERRARI, Marcela

- 2005 «En torno a la especialización en política. Notas sobre las trayectorias de los parlamentarios argentinos en tiempos de ampliación democrática». Ponencia en: X Jornadas Interescuelas, septiembre, Rosario.

GAXIE, Daniel

1973 *Les professionnels de la politique*. Paris: PUF.

GENÉ, Mariana

2009 «Hacer política. Reflexiones sobre la trayectoria y la socialización política en el Ministerio del Interior de Argentina». En: *Ensemble. Revista Electrónica de la Casa Argentina en París*, vol. 3. Fecha de consulta: 6/4/2014. <<http://ensemble.educ.ar/?p=462>>.

GENIEYS, William

2006 «Nouveaux regards sur les élites du politique». En: *Revue Française de Science Politique*, N° 56, pp. 121-147.

2005 «Sociology of Political Elites in France: The End of an Exception?» En: *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, vol. 26, N° 4, pp. 413-430.

GONZÁLEZ VELASCO, Carolina

2007 «Gremios, asociaciones y partidos políticos: el asociacionismo en el mundo teatral porteño 1919-1926». En: *Historia política*. Fecha de consulta: 6/4/2014. <<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/gvelasco2.pdf>>.

GRYNSZPAN, Mario y Marie HAUTBERGUE

1999 «La théorie des élites aux Etats-Unis: conditions sociales de la réception et d'appropriation». En: *Genèses*, N° 37, pp. 27-43.

GUTIÉRREZ, Leandro y Luis Alberto ROMERO

1995 *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Sudamericana.

HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE

1938 *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*. Buenos Aires: Honorable Concejo Deliberante.

HOROWITZ, Irving

1968 «La norma de la ilegitimidad: hacia una teoría general del desarrollo político Latinoamericano». En: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 30, N° 2, pp. 299-322.

HOROWITZ, Joel

1999 «Bosses and Clients: Municipal Employment in the Buenos Aires of the Radicals, 1916-1930». En: *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, N° 3, pp. 617-644.

LA NACIÓN

1883 «Elecciones municipales». En: *La Nación*, 22 de abril.

LANDAU, Matías

2014a «Del gobierno doméstico a la comunidad política: el debate sobre la autonomía en la historia de Buenos Aires». En: *Revista PostData*, vol. 19, N° 1, en prensa.

- 2014b «La ciudad y sus partes: una historia de la institucionalidad local en Buenos Aires». En: *Revista Eure*, vol. 40, N° 119, pp. 151-171.
- 2013a «Boedo nada quiere ni necesita salvo a Perón: el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el primer peronismo». En: *Revista Estudios Sociales*, N° 44, pp. 123-151.
- 2013b «Elites, profesionales y cuadros: perfiles y trayectorias de los diputados de Buenos Aires». Ponencia en: Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 29 de mayo-1 de junio, Washington.
- 2011 «Elites políticas, instituciones municipales y espacio urbano en Buenos Aires (1880-1917)». En: *Revista Ciudades*, N° 92, pp. 2-8.
- 2008 *Política y participación ciudadana en la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

LASCURAIN, María Cecilia

- 2011 «Transformaciones en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007». Ponencia en: IX Jornadas de Sociología de la UBA, 8-12 de agosto, Buenos Aires.

LOSADA, Leandro

- 2007 «La alta sociedad y la política en la Buenos Aires del novecientos: la sociabilidad distinguida durante el orden conservador (1880-1916)». En: *Entrepasados*, N° 31: pp. 81-96. Fecha de consulta: 10/4/2014. <<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/losada.pdf>>.

MANGIONE, Eduardo

- 1925 «El sueldo de los concejales». En: *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, N° XXI, pp. 11-23.

MORELLI, Federica

- 2007 «Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano». En: *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 9, N° 18, pp. 116-129.

MUNDO PERONISTA

- 1951 «La nueva capital de la nueva Argentina». En: *Mundo Peronista*, 1 de octubre, pp. 28-31.

OFFERLÉ, Michel

- 2011 «Los oficios, la profesión y la vocación política». En: *Revista Polhis*, N° 7, pp. 84-99.
- 1999 (ed.) *La profession politique. XIX-XX siècles*. París: Belin.

RAPOPORT, Mario y María SEOANE

- 2007 *Buenos Aires. Historia de una ciudad*, t. 1. Buenos Aires: Editorial Planeta.

REATO, Ceferino

- 1996 *El gran botín. El negocio de gobernar la capital*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

ROJKIND, Inés

- 2012 «El gobierno de la calle». Diarios, movilizaciones y política en el Buenos Aires del novecientos». En: *Secuencia*. Revista de Historia y Ciencias Sociales, N° 84, pp. 99-123.

ROSANVALLON, Pierre

- 2006 *La contre-démocratie. La politique a l'âge de la défiance*. París: Seuil.

SÁBATO, Hilda

- 1998 *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Buenos Aires: Sudamericana.

SAWIKI, Frédéric

- 1999 «Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique». En: Offerlé 1999: 138-141.

SIDICARO, Ricardo

- 2013 «1983-2012: las etapas de la transición a la democracia argentina (en claves sociológicas)». En: *Temas y debates*, N° 25, pp. 13-32.

TERNAVASIO, Marcela

- 1993 «Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo». Tesis de maestría, Flacso, Buenos Aires.

TORRES, Horacio

- 1993 *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones FADU / UBA.

WALTER, Richard

- 1993 *Politics and Urban Growth in Buenos Aires: 1910-1942*. Cambridge: Cambridge University Press.
1974 «Municipal Politics and Government in Buenos Aires, 1918-1930». En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 16, N° 2, pp. 173-197.

WEBER, Max

- 1991 [1918] «La política como profesión». En: *Ciencia y política*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, pp. 65-143.

YANNUZZI, María de los Ángeles

- 1993 *Intelectuales, masas y elites: una introducción a Mosca, Pareto y Michels*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.