

La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires: tensiones y ambigüedades¹

Marie-France Prévôt-Schapira

LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS —en América Latina y en Europa— se han destacado por el redescubrimiento de “lo local”, tanto en los Estados federados con fuerte tradición centralista como en aquellos unitarios. La crisis de los años ochenta, que golpea en grados diversos a todos los países latinoamericanos, vuelve a poner en el tapete el problema de los modelos “desde arriba”, que daban poca importancia a las autonomías locales y a los espacios territoriales. Así sucede en Argentina.

Luego de siete años de dictadura, la transición a la democracia en 1983 abre una nueva etapa señalada por tres puntos que impulsaron el debate sobre “lo local”: la preocupación por definir mecanismos de poder respetuosos de los derechos de las colectividades locales en diferentes planos; la crisis económica que reduce la capacidad redistributiva del Estado y deteriora la regulación social, por lo menos tal como había funcionado durante el periodo populista; y, por último, el ajuste impuesto por las instituciones financiadoras internacionales.

¿Cómo restablecer un sistema democrático que asegure tanto el pleno goce de las libertades públicas como una mayor participación de los sectores de bajos ingresos? ¿Cómo evitar la exclusión de una parte creciente de la población en un país que en los años ochenta sufre un fuerte empobrecimiento? ¿Cómo manejar la balcanización de la ciudad e introducir eficacia y sinergia en espacios mal equipados y mal administrados? Frente a estos desafíos los diferentes actores, que venían de lugares distintos plantearon la necesidad de hacer hincapié en las soluciones de proxi-

¹ Este artículo es una versión ampliada y actualizada del trabajo “L’affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires”, presentado en el coloquio “Reflejos de ciudades latinoamericanas”, realizado en Lyon en mayo de 1989.

midad, de solidaridad territorial, de desarrollo local. Se impuso un consenso alrededor de una descentralización, que daría más autonomía y eficacia a los gobiernos locales y permitiría así diseñar mecanismos de participación y de regulación social de escala local.² El municipio es a la vez espacio de representación, de gestión y de participación y aparece como un lugar privilegiado de esta “funcionalización de lo local” (Allies, 1986), nuevo lugar de mediación entre el Estado y la sociedad.

En esta reflexión han influido la experiencia de la España posfranquista y, en menor medida, la descentralización francesa, pero también los cambios que sufrió Argentina durante la dictadura. No retomaremos la discusión de “lo local” en las ciencias sociales; generalmente se termina con una noción de débil contenido teórico y conceptual.³ De manera más concreta, queremos destacar que, más allá de los debates y discursos acerca de los temas relativos a lo local y a la descentralización —asociados aquí y en otros países con los de la participación popular y la democratización de la sociedad—, en Argentina se ha asistido a la consolidación del espacio municipal cuando, a diferencia de otras naciones latinoamericanas (México, Brasil o Chile), no hubo reforma municipal ni ley de descentralización. Nos interesa destacar la que hemos llamado descentralización “de hecho”; ésta se puso en práctica ya fuera por la presión de las demandas de los nuevos actores que eluden la norma y comprometen a las autoridades municipales a manejar vías inéditas, ya a partir de las iniciativas de los propios funcionarios municipales, que plantean distintas formas de gestión para desarrollar su proyecto social o político (o ambos) o, simplemente, para responder a la perentoriedad de la situación.

Es desde el espacio metropolitano de Buenos Aires —que concentra 35% de la población del país, en una región donde se acumulan las desigualdades y los desequilibrios— que analizaremos la, o mejor dicho, *las* dinámicas municipales, pues el movimiento no es uno solo. En efecto, ciudad jurídicamente dividida, la aglomeración de Buenos Aires es una suma de regímenes municipales; por un lado el de la Capital Federal, con sus tres millones de habitantes y, por otro, bajo la tutela de la provincia de Buenos Aires, el de los 19 municipios de la periferia, de pesos demográficos y magnitudes muy diferentes, con ocho millones de habitantes. Un escenario de profundas evoluciones sociales y geográficas que han marcado ese conjunto urbano, en especial en los inmensos suburbios muy

² Más aún cuando la descentralización ha sido presentada como una política que permite la profundización del federalismo. Véase sobre este punto Prévôt-Schapira, 1993.

³ Coloquio “Le local dans les Sciences Sociales”, Asociación Francesa de Ciencia Política, París, 30 y 31 de mayo de 1991.

heterogéneos; tal escenario permitirá afianzar las innovaciones, los proyectos y los conflictos en los espacios de la ciudad.⁴ Por supuesto, luego habrá que preguntarse ¿por qué la nueva coyuntura de la crisis, de la democracia reencontrada y del ajuste económico, refuerza un ámbito considerado durante largo tiempo como subalterno y como el espacio de las élites? Intentaremos comprender las convergencias que se dan en este ámbito municipal entre corrientes ideológicas opuestas durante mucho tiempo, en un momento en el cual el pragmatismo y la urgencia parecen dominar las gestiones locales. Por último, sin pretender un balance exhaustivo de las experiencias municipales —múltiples y erráticas—, fuertemente subordinadas a los tiempos políticos y a las restricciones de lugar, trataremos de presentar las evoluciones más significativas de un movimiento frecuentemente ambiguo y destacar, más allá de transformaciones y peripecias, las principales ideas que se dibujan alrededor del espacio municipal (véase mapa 1-a).

Mapa 1-a

División municipal del Gran Buenos Aires



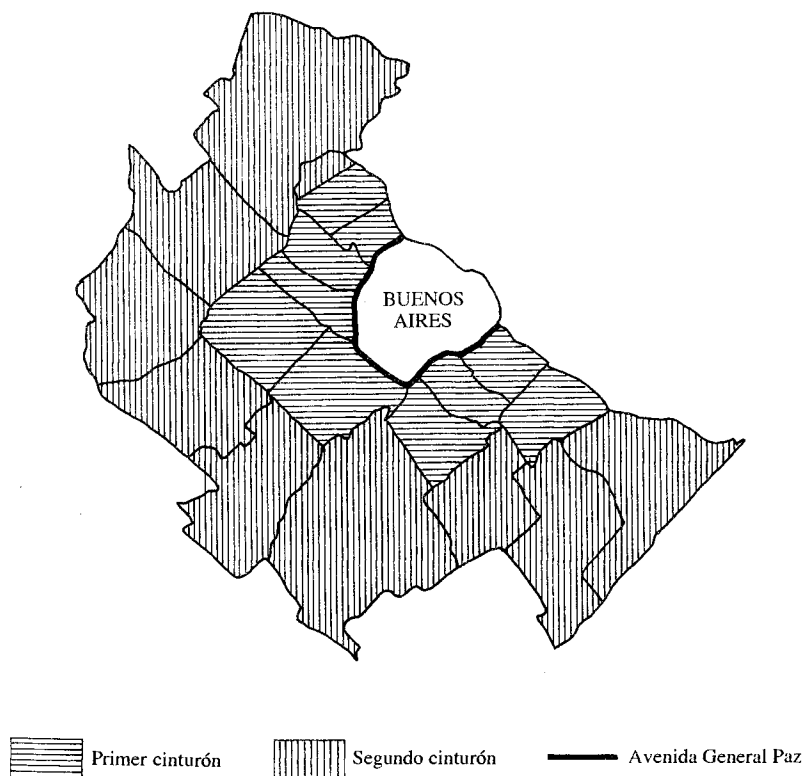
⁴ El trabajo de campo se realizó en Avellaneda, Florencio Varela, Moreno, Monzón y Berazategui, todas municipalidades del Gran Buenos Aires, y en La Plata, 1986-1991.

I. Las periferias del Gran Buenos Aires: segregación y exclusión

En esta “ciudad de tercer tipo”, a la vez cercana y distante del modelo europeo, los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste son particularmente visibles, en especial en las comunas de la segunda corona o cinturón (véase mapa 1-b). A diferencia de otras grandes ciudades de América Latina, el crecimiento de la región metropolitana se estabilizó en la década de 1970. Pero desde entonces se observa un fuerte aumento del número de pobres, que en los años ochenta se han concentrado en la extrema periferia.

Mapa 1-b

División municipal del Gran Buenos Aires



Este notable crecimiento de la pobreza urbana marca el fin de lo que B. Roberts definió como la ciudad “transicional”, donde la movilidad social va acompañada de la migratoria. Ciertamente, esta visión puede parecer contradictoria con las teorías de la marginalidad urbana de los años setenta en América Latina (véase Quijano, 1971), pero en el caso de Buenos Aires las grandes migraciones del interior del país entre los años 1930 y 1960 significaron, en un periodo de expansión industrial y de aparición de una muy específica forma de Estado providencial, bajo el primer gobierno peronista, un ascenso social indiscutible y una integración de las clases populares en la ciudad y sus suburbios.

A. Las formas de integración: urbanización extramuros y loteos [fraccionamientos] populares

La suburbanización de la ciudad a partir de los años cuarenta, “del centro hacia los barrios” para parafrasear el título del libro de J.Scobie, más allá de la avenida General Paz —la “frontera” entre la capital y sus suburbios—, entraña un nuevo modelo de urbanización distribuido en islas, fundado sobre el loteo popular barato. Las “políticas urbanas implícitas” del Estado —transporte colectivo muy subvencionado, créditos baratos y una legislación poco severa, en vigor hasta 1977— permitieron a las grandes empresas inmobiliarias lotificar en zonas poco o nada viables y favorecieron el acceso masivo de las clases populares a la propiedad de un terreno y a “la casa propia”, caso singular en América Latina (Torres, 1992). Insistimos en este punto porque este modelo de urbanización produjo cierto tipo de sociabilidad, de participación y de prácticas urbanas. En un país donde nunca hubo una verdadera planificación urbana,⁵ el crecimiento de la ciudad ha sido el resultado de políticas públicas —las de las grandes empresas nacionales de servicios— y privadas, pero también —a través de las asociaciones barriales (sociedades de fomento)— de la acción colectiva de los habitantes que teje una red en la ciudad y sus suburbios desde comienzos de siglo. En las zonas urbanas sin infraestructura los vecinos-propietarios organizados fueron quienes desarrollaron la infraestructura (vialidad, agua potable, drenaje), cedida inmediatamente a las municipalidades para que éstas aseguraran su necesario mantenimiento. También en este marco se desplegaron formas de parti-

⁵ La actividad planificadora ha estado a cargo esencialmente de los gobiernos militares. El plan regulador de Buenos Aires año 2000 (IAURIF) y el de la zona metropolitana de Buenos Aires (1983) privilegiaron el crecimiento de una ciudad lineal a lo largo del Río de la Plata.

cipación que se limitaban, de una manera muy clientelística, a presiones y peticiones frente a las autoridades municipales o provinciales.

Sin embargo, el acceso al lote y a un empleo permitió, de una u otra forma, la integración de las sucesivas oleadas de inmigrantes. Esta integración no estaba exenta de discriminación, como lo indica el nombre de “cabecitas negras” dado a los migrantes del interior, y a la dicotomía *sarmientina* (civilización o barbarie) que atraviesa también la ciudad. Pero la cultura de los grupos populares —obreros y empleados—, que en general se identifican con el peronismo, descansaba a la vez sobre una sólida identidad profesional, política, residencial y un fuerte sentimiento de pertenencia a la nación. También, había guetos —las primeras “villas miseria” [ciudades perdidas] aparecieron en los años treinta—, pero su existencia no opacaba la imagen de un ascenso posible y de una integración.⁶

Pero este modelo ha sido quebrado por la crisis. Hace ya 15 años que la brecha entre la capital y las inmensas barriadas suburbanas no ha cesado de crecer. Aquí, como en otros lados —y se hace necesaria la comparación con ciudades latinoamericanas pero también con las europeas—, el problema social se desplaza —con la desocupación y la desindustrialización— de la fábrica a la ciudad, especialmente hacia los suburbios. El proceso de integración/discriminación de los años posteriores a la segunda guerra mundial es sustituido por el de exclusión/segregación de los tiempos de crisis y de ajuste.

B. *Pobreza y exclusión*

La pobreza, la nueva pobreza, se ha convertido en un tema central que confrontan, desde 1983, las autoridades municipales nuevamente electas (véase Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, 1989). Las razones de esta fuerte pauperización ya han sido ampliamente analizadas; están ligadas con el proceso económico recesivo que golpea a Argentina desde la década de 1970. La desindustrialización que afectó directamente a la aglomeración de Buenos Aires ha sido profundizada por las políticas de desconcentración industrial que buscan llevar las fábricas hacia las provincias. La disminución del empleo industrial, la gran preca-

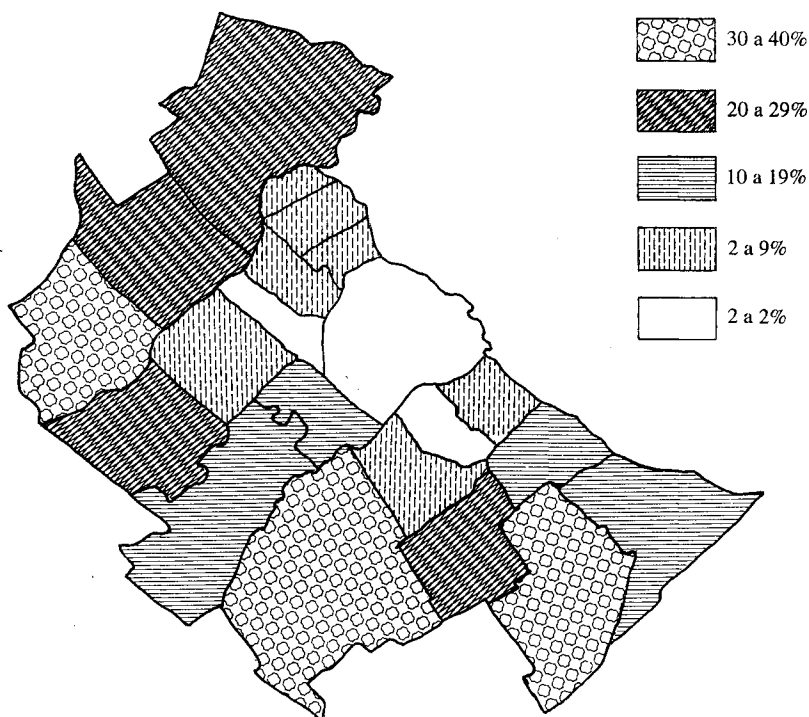
⁶ La pobreza existía, sin duda, pero la prosperidad de la primera mitad del siglo XX y los mecanismos de redistribución permitieron, en mayor grado que en otros países latinoamericanos, la integración de los grupos populares y el desarrollo de las capas medias (véase Germani, 1955). En el momento actual, sin embargo, es fuerte el sentimiento de que esa pobreza no es residual, que la crisis hunde a una parte de esas clases medias y a los grupos populares.

riedad en el trabajo formal, así como un agudo descenso del poder de compra; el incremento de los trabajadores "por cuenta propia"; el deterioro de las políticas sociales y la vetustez de los servicios urbanos, han llevado a la pauperización de la ciudad y de sus habitantes.

La amplitud del fenómeno se hizo evidente en mayo de 1989 con los asaltos a los supermercados en los barrios periféricos, en el momento más fuerte de la hiperinflación; el estudio del INDEC publicado luego de estos acontecimientos confirmó, a partir de las cifras, aquello que todos conocían: el empobrecimiento de más de un tercio de los hogares de la periferia. La encuesta distingue dos grupos: los pobres estructurales (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) cuya pobreza no es definida en

Mapa 2

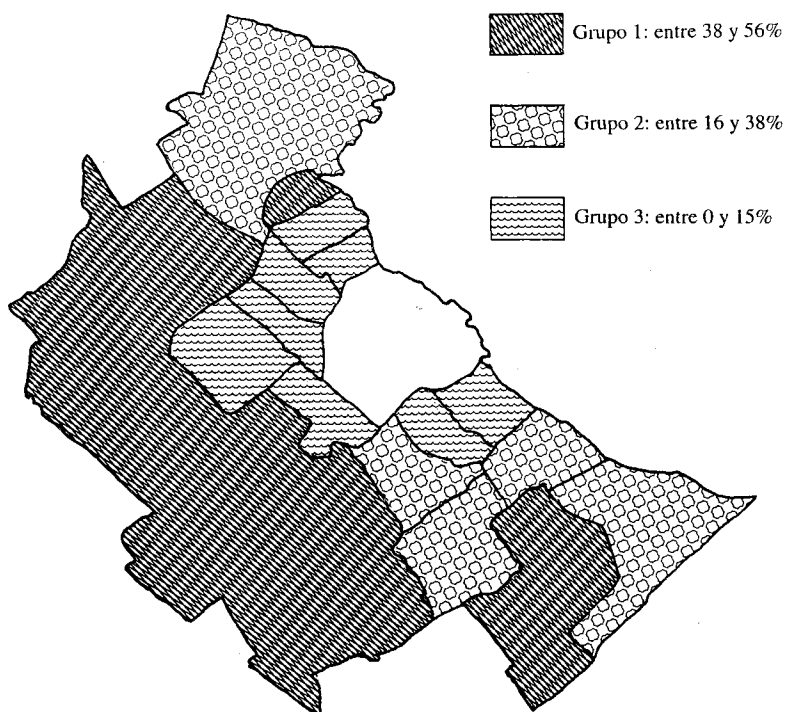
Crecimiento de la población en el Gran Buenos Aires, 1980-1991



relación con los ingresos sino en términos de necesidades de base insatisfechas (vivienda, educación, etc.), y los “nuevos pobres” cuyos ingresos son inferiores a la Línea de Pobreza (LP). Esta segunda categoría creció de manera notable en la última década. El número de hogares con ingresos inferiores a la LP pasó de 5.8% en 1974 a 33.1% en 1987, con un agudo ascenso de 37.4% en 1982; esto significa alrededor de tres millones de personas. Con cerca de 30% de desempleados, el grueso del contingente está integrado por obreros, empleados públicos y pensionados, cuyos ingresos han sufrido una caída brutal (véase INDEC, 1991); Murmis y Feldman (1991) hablan de “movilidad descendente”.

Mapa 3

Riesgo sanitario en los municipios del Gran Buenos Aires



En forma paralela, desde los años sesenta, una parte siempre creciente de la población se vio excluida de los servicios públicos urbanos y la infraestructura colectiva. En 1990, 50% de los hogares de la periferia no tenían agua potable entubada, mientras 70% no estaban conectados al drenaje. El déficit habitacional ha sido estimado en 500 000 viviendas y más de 5% de la población son ocupantes ilegales.

En un trabajo anterior (Prévôt-Schapira, 1990) señalamos la dificultad de identificar los "territorios de la pobreza", en tanto tiende a borrarse la frontera entre las clases populares empobrecidas y los pobres. Tradicionalmente estos últimos eran los *villeros* (habitantes de las "villas miseria"). El hacinamiento, la precariedad de la vivienda, la ilegalidad, la ausencia de servicios; todo los distinguía de los fraccionamientos populares. Pero en los años setenta este modelo de acceso a la tierra expiró, y en la década de 1980 apareció un fenómeno nuevo en Argentina: las invasiones colectivas de tierras en toda la periferia.

Sin embargo, aunque hoy la pobreza se diluye en el conjunto urbano, *grosso modo* es posible bosquejar sus contornos: los barrios degradados de la capital al sur de la avenida Rivadavia, las zonas de "villas miseria" y de invasión colectiva de terrenos, pero también los loteos populares más alejados del centro, en el segundo cinturón. En estos municipios se encuentran reunidos, por un lado, los pobres expulsados de la capital por los militares y por la carestía de las rentas y, por otro lado, los recién venidos del interior del país. Todos los índices —mortalidad infantil, desocupación, NBI, alto riesgo sanitario, delincuencia, fuerte crecimiento demográfico— muestran que estos territorios han llegado a un punto de ruptura. Ya no son comunas-dormitorios como durante el lapso de alto crecimiento industrial (1940-1960), sino zonas de relegación y de fijación de la pobreza en los confines de la ciudad (véanse mapas e INDEC, 1991).⁷ La distancia del centro fue un factor importante en la constitución de una territorialización exacerbada. Cuando la crisis y la desocupación redujeron la movilidad, las poblaciones quedaron aisladas en su barrio. Por otra parte, la división dentro de estos espacios es fuerte como lo es también la imagen que los habitantes extrajeron de las prácticas, que llegan

⁷ Este trabajo se realizó a solicitud del Ministerio [Secretaría] de Salud para determinar las zonas de riesgo de epidemias, especialmente el cólera. Los grupos considerados de alto riesgo son tanto las viviendas sin agua entubada y sin instalaciones sanitarias conectadas a la red cloacal como aquellas con agua pero que no están conectadas a la red pública y no tienen instalaciones sanitarias.

Los municipios de alto riesgo —entre 30 y 53% de las viviendas— son, en orden decreciente, Moreno, una parte de La Matanza, Esteban Echeverría, San Fernando, Florencio Varela, General Sarmiento y Merlo.

hasta la exclusión.⁸ Insistimos en señalar estas divisiones, porque pueden ser un obstáculo a la acción colectiva sobre la que se basan los programas y proyectos de instancias locales, de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), del Banco Mundial y de los grupos de base, que tienden a presentar comunidades homogéneas cohesionadas *a priori*.

En el análisis de los cambios sociales, en el conjunto de la aglomeración subyacen los de las solidaridades, la territorialidad, las soluciones de proximidad, que refuerzan el ámbito local. En esta periferia muy pauperizada, son las municipalidades las que tienen que administrar el “problema urbano”. La aplicación del principio de subsidiariedad, la crisis que modifica las posibilidades de acción de las asociaciones de vecinos, el casi retiro del Estado de la problemática urbana, la consolidación de bolsones de pobreza, el desarrollo de la delincuencia y el ascenso del espíritu que privilegia los problemas de la seguridad en los suburbios son elementos que colocan a la instancia municipal en primera línea. Es en este nivel de proximidad donde se dirigen las demandas de las poblaciones con mayores carencias.⁹

II. Lo “local” y la consolidación municipal

A. La hora de los municipios: las paradojas del cambio

¿Qué puede hacer una institución como el municipio —situada en la intersección de lo político y lo administrativo—, cuyos objetivos principales, hasta ahora, eran por un lado administrar, con medios escasos, un territorio con el cual tenía poca vinculación y, por otro lado, en los periodos democráticos, conservar sus electores?

Argentina no tiene una tradición de *autogobierno*. El municipio, último eslabón institucional, no es sino una delegación del Poder Ejecutivo provincial (artículo 5o. de la Constitución de 1853), que se traduce en la

⁸ En la “villa miseria” Itatí, estudiada por Tenti Fanfani, “los de arriba” pensaban que los problemas de “los de abajo”, los más pobres —que se habían instalado en una cantera llamada La Cava— sólo se solucionaban con su desplazamiento, su salida, como si los habitantes hubieran introyectado los métodos del pasado reciente: ocultar, desplazar, destruir.

⁹ La dependencia frente al municipio de una población sin trabajo, sin recursos, sin infraestructura, es muy fuerte y favorece el desarrollo de redes clientelísticas. “La población más desprovista espera todo de la municipalidad. No distingue los diferentes niveles de poder y de esferas de competencia. Si quiere un teléfono, se dirige a la municipalidad” (entrevista con el secretario de Bienestar Social de la municipalidad de Moreno, noviembre, 1991).

existencia de 23 regímenes municipales, luego del ingreso del territorio de Tierra del Fuego al estatus de provincia en 1990. Por supuesto, es necesario colocar aparte a la municipalidad de Buenos Aires, que se convierte en la Capital Federal en 1880 y cuyo intendente es nombrado por el presidente de la República.

Hasta comienzos de este siglo XX, cuando se amplía el sistema democrático con la Ley Sáenz Peña, que instaura el sufragio universal, los ámbitos nacional y provincial son aquellos donde están representados los ciudadanos —tomado el término en su sentido jurídico, los nacionales—, mientras que el municipio es definido “como un plano estrictamente administrativo” donde únicamente pueden participar los contribuyentes, incluidos los extranjeros. Esta concepción del espacio local como el lugar de las élites para defender sus intereses —fuera de las reglas partidarias— mantiene todavía su peso en cierta visión del municipio (véase Ternavasio, 1989).

Recordemos que dos concepciones opuestas del municipio atraviesan la historia del siglo XX en Argentina: la corriente conservadora, de un orden municipal “natural”, periódicamente reivindicado en los periodos militares, y la corriente socialista, dominante a comienzos de siglo, en algunos bastiones de la capital, que tuvo su experiencia de socialismo municipal.¹⁰ Con la transición a la democracia, el espacio municipal aparece a los ojos de muchos como el lugar pertinente para el ejercicio de la democracia local y de la innovación social, en momentos de grave crisis económica, cuando se acumulan las demandas aplazadas durante la dictadura.

Desde 1984, el municipio ha sido el tema de numerosos seminarios y estudios, a tal punto que algunos se preguntan si el consenso alrededor de sus virtudes “no ha inhibido el debate y bloqueado un verdadero cambio” pues, como veremos, las reformas propiamente dichas han sido moderadas, en especial en la provincia de Buenos Aires. Sea como sea, esto es un testimonio del interés por un espacio visto durante mucho tiempo como subalterno. El problema municipal, reducido hasta ahora casi esencialmente a la antigua controversia “autarquía o autonomía”, sale de la esfera de los “juristas-municipalistas” para convertirse en un espacio central en la ejecución de políticas sociales más territorializadas y de nuevas formas de acción y de gestión.

¹⁰ Desde hace mucho tiempo el municipio fue visto por la oposición como un espacio de repliegue. De esto se burlan muchos autores, como Jauretche, quien escribió: “Para gobernar las municipalidades, los socialistas; para las provincias, los conservadores y los radicales; para el país, los peronistas” (citado por Passalacqua, 1988). Véase también Aricó, 1991.

A diferencia de otras provincias, en la de Buenos Aires no ha habido reforma constitucional para otorgar poderes más amplios al ámbito municipal.¹¹ La institución está todavía bajo la tutela del gobierno provincial, y en los municipios del Gran Buenos Aires los mecanismos de coparticipación reducen los aportes gubernamentales en materia presupuestal a la porción congrua (menos de 10% de la redistribución primaria). Sus escasas capacidades tributarias, la superposición de competencias y el vacío jurídico en materia de urbanismo restringen sus posibilidades de intervención.¹² A estos obstáculos financieros, económicos y normativos se agregan aquellos vinculados con el funcionamiento interno. En contraposición con el orden burocrático weberiano, impersonal y racional, el municipio está dominado por las redes clientelísticas de los sindicatos, partidos, asociaciones de vecinos, etc., y por las rivalidades de las diferentes esferas burocráticas. El “esfuerzo” administrativo se proyecta poco hacia el exterior y se agota en la gestión de múltiples conflictos de un personal poco calificado y superabundante (Guigo, 1991).

El discurso descentralizador de la provincia enfatizó su voluntad de poner fin a los bloqueos institucionales y a las debilidades administrativas, que dificultan la iniciativa local. Para citar sólo un ejemplo, no contar con un catastro actualizado desalienta cualquier esfuerzo para mejorar la fiscalidad local. Sin embargo, ante la inexistencia de una reforma constitucional, son las experiencias y los movimientos más subterráneos los que avanzan en la descentralización “de hecho”, los que contribuyeron a la consolidación municipal. En la actualidad, en el Gran Buenos Aires el municipio es la realidad territorial fuerte, no tanto en razón de sus medios acrecentados o de poderes transferidos, sino porque allí deben resolverse las demandas, las tensiones y los conflictos sobre los que el Estado no quiere o no puede responsabilizarse. Las redes de los partidos, de las asociaciones de barrios, de la Iglesia, estructuran las pertenencias, las solidaridades y las identidades sobre las cuales los distintos actores buscan apoyarse para poner en práctica proyectos y acciones colectivas.

¹¹ Algunos arcaísmos de la Constitución de 1934 están en contradicción con los valores políticos democráticos. Así, para establecer o modificar las tasas municipales, es necesario reunir una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y por igual número de integrantes de la sociedad local seleccionados entre los contribuyentes mayores.

¹² Las atribuciones de la municipalidad en materia de urbanismo están definidas por la ley provincial: normas de edificación, instalación de industrias y comercios, trazado y mantenimiento de calles y avenidas; servicios públicos (alumbrado público, recolección de basura), mantenimiento de los hospitales municipales.

Paradójicamente, conviene situar los orígenes de la consolidación del ámbito municipal en el periodo de la dictadura. Ciertos temas —lo local, la descentralización, la participación— se han mantenido luego del cambio político y no implican posiciones doctrinarias contrastantes como en el pasado. Aunque originadas en distintas tradiciones, se han impuesto las ideas —de la subsidiariedad, de la comunidad, de la eficacia, de la participación. Conjugadas con modalidades diversas, según las municipalidades, quizás en una extraña mezcla ideológica, constituyen las líneas más sólidas de las administraciones locales actuales.

B. Los militares y la idea de la subsidiariedad

Sin duda, la forma como los militares aprovecharon este ámbito y la aparición, como reacción, de nuevos actores sociales, tienen mucha importancia en la visión actual.

Al igual que en otros regímenes autoritarios, los militares fueron grandes defensores de la institución municipal.¹³ En la línea de la doctrina social de la Iglesia y la idea de la “tercera vía”, la defensa del municipio fue presentada como la alternativa que permitiría luchar contra el “despotismo del Estado”. Durante el periodo llamado de Reconstrucción Nacional (1976-1983) y en nombre del principio de subsidiariedad se instauró un sistema fuertemente jerarquizado, en el cual las decisiones más importantes permanecieron en manos del poder central, mientras que a los subsistemas (las provincias y las municipalidades) se les dejaba la posibilidad de tomar ciertas iniciativas. De esta manera, en 1977, y en la provincia de Buenos Aires, se confirió al municipio la elaboración del plan de uso del suelo. De la misma forma, la descentralización y la privatización periférica transfirieron algunos servicios hacia el ámbito municipal (salud, educación). La idea de la participación controlada de la “civilidad”¹⁴ corría a parejas con el concepto de subsidiariedad. En ausencia de elecciones, el espacio municipal se convirtió en el lugar de diálogo con las “fuerzas vivas” de la sociedad, es decir, con los cuerpos intermedios (clubes, cámaras profesionales y algunas asociaciones de ve-

¹³ Pensamos muy particularmente en la descentralización en Chile durante el gobierno de Pinochet.

¹⁴ La palabra conlleva varios significados; por un lado es la participación de los elementos no militares de la sociedad y podría ser entendida como la “sociedad civil”; pero al mismo tiempo tiene una connotación de buena educación, de buenas maneras, de elegancia. Configura así a grupos muy especiales de aquella sociedad civil (N. del T.).

cinos) para, a mediano plazo, reintroducir desde abajo las consultas electorales.¹⁵ El régimen militar abrevó en el vivero de las pequeñas élites urbanas que participaban en la vida local y que habían dado pruebas de apoyo al régimen (véase Prévôt-Schapira y Schneier, 1989). Los ediles del periodo militar basaron su gestión sobre el imaginario local (fiestas tradicionales) pero también sobre una imagen de eficacia y competencia. Muy legitimados por sus prácticas edilicias (ornato e iluminación, operaciones de “limpieza”), estos alcaldes civiles contribuyeron a su manera a “enganchar” al centro comunal aquellos suburbios que habían crecido fuera de las lógicas espaciales municipales.¹⁶ La idea de que el ámbito municipal se encarga de problemas concretos —sin ideología— es retomada por la corriente “tecnolocalista” (eficacia y modernización), que reivindica la intervención directa en la administración y en la privatización de los servicios urbanos.¹⁷ Esta posición se traduce en la aparición de figuras locales que construyen su poder sobre la base territorial del municipio más que en el aparato de los grandes partidos, incluso en el caso de que provengan de ellos.

C. Nuevas formas de organización más territorializadas, nuevos actores

Esta visión “tecnolocalista” se reencuentra con la de los nuevos actores surgidos durante la dictadura. En este periodo los barrios populares —durante mucho tiempo ignorados por el “centro” y por los dirigentes, sometidos al terror “descentralizado”— vieron emerger en toda la periferia formas de organización y participación fundadas sobre identidades y solidaridades de barrio, que rompían con las sociedades de fomento tradicionales, un gran número de las cuales había sido cooptada por el régimen militar.

De esta manera, la segunda concepción, que plantea un espacio de participación, de autogestión y de democracia, fue revivida por los cambios sufridos en la sociedad durante la dictadura. La “neutralización” de los partidos abrió un espacio para las organizaciones (mujeres, jóvenes,

¹⁵ Para el gobierno de Reconstrucción Nacional, el Estado “desembarazado” de la multitud de tareas que frenaban su funcionamiento está en mejor posición para encarar las grandes decisiones nacionales.

¹⁶ En 1987, en el municipio de Tigre, fue elegido el exalcalde del periodo militar. Lo mismo sucedió en Moreno en los comicios de septiembre de 1991.

¹⁷ Retomamos aquí la expresión de Dressayre (1983), que define el “tecnolocalismo” como la unión de la retórica de la comunidad local y la competencia.

derechos humanos) que en los grandes hechos de la sociedad o en relación con objetivos concretos (véase Jelin, 1985) se definían más allá de las líneas ideológico-partidarias.

Estas formas nuevas daban un lugar importante a lo territorial y a lo local. Al contrario de lo sucedido en los sesenta, cuando la Federación de habitantes de “villas miseria”, bajo la influencia del movimiento sindical, presionaba sobre el Estado para lograr sus objetivos, la acción de esos organismos populares se inscribía dentro del espacio del barrio y del municipio, y buscaba soluciones alternativas. Sus prácticas estaban fuertemente influidas por la Iglesia popular (Vaticano II, la conferencia episcopal de Medellín) y la idea de comunidad. Desde finales de la década de 1960, esta corriente contribuyó, por su acción en las “villas miseria” de la capital (Retiro) y de los suburbios (Lanús) a promover la autoorganización de la comunidad y a reconstruir cierto tipo de solidaridad en los barrios más marginados.¹⁸ A través de esta actividad, anterior a la política, que se intensificó considerablemente durante la dictadura, la Iglesia abrió, junto con los tradicionales actores locales —partidos y algunas asociaciones de vecinos—, nuevos espacios de participación y se comprometió en una reflexión sobre el derecho a la tierra (talleres de urbanismo), retomada por la corriente del peronismo renovador, a la cabeza de las municipalidades más pobres y más tarde al frente del gobierno de la provincia de Buenos Aires (1987/1991). Las ONG vinculadas de una u otra manera a la Iglesia (Caritas, Fundación y Comunidad) tuvieron un papel decisivo en esta dinámica. Surgidas con fuerza durante la dictadura, su presencia ha crecido durante el periodo democrático, en el que pasaron de una política de confrontación a otra de cooperación y de asociación con las autoridades locales (Thompson, 1988; Prévôt-Schapira, en prensa).

D. Reterritorializar la acción de los partidos

Al ocupar otra vez el escenario político, esta doble herencia obliga a los dos grandes partidos —peronismo y radicalismo—, ambos con una fuerte tradición verticalista, a “territorializar” su acción y a “invertir” de otra manera la institución municipal. La ampliación de las bases territoriales de un juego político reducido durante mucho tiempo a un activismo pre-

¹⁸ La creación en 1969 del Equipo pastoral de emergencia tuvo una importancia fundamental en el surgimiento de nuevas prácticas urbanas (derecho a la tierra, cooperativas de autoconstrucción).

vio a las fechas electorales, se convierte en uno de los mayores desafíos. Más aún cuando, durante la dictadura, numerosos militantes, luego de la etapa más dura de la lucha armada y la represión, se habían replegado en los barrios y realizado una experiencia de trabajo de base. Se desarrolló una reflexión, especialmente en La Renovación Peronista, para “territorializar” la acción de comités de barrio, que no deben ser simples agencias locales de los partidos nacionales.¹⁹

En las elecciones de 1983, el peronismo, tradicionalmente hegemónico en los suburbios, mantiene el poder sólo en las municipalidades del segundo cinturón. Las figuras políticas surgidas de los movimientos de los años setenta, al frente de las comunas más pobres, desempeñaron un papel determinante en las nuevas formas de gestión y de movilización de la población. Estas experiencias fueron posibles por la integración de equipos de técnicos muy politizados, formados tanto en la actividad militante como en la profesional; receptivos y sensibles al desarrollo de un *savoir faire international* —que tiende a institucionalizar la ciudad “informal”— y munidos con la experiencia acumulada por las organizaciones urbanas latinoamericanas en la última década. Verdaderos laboratorios de experiencias destinadas a ser aplicadas de inmediato al conjunto del Gran Buenos Aires, estos ensayos fueron retomados o promovidos por el gobierno provincial y sirvieron de base para la reconquista del poder (15 de las 19 municipalidades, en las elecciones de septiembre de 1991).

Presentadas como la posibilidad de profundizar la democracia local, estas múltiples formas de regulación microlocales se reencuentran con las ideas liberales de las instituciones financiadoras internacionales. La pobreza creciente en los años ochenta, agravada por las políticas de ajuste, llevó al Banco Mundial a convertir la lucha contra aquélla en uno de los ejes prioritarios de su intervención. Junto con la crítica de las políticas sociales juzgadas responsables del déficit presupuestario, las medidas anexas recomiendan al mismo tiempo la descentralización y la participación comunitaria, para instalar redes de seguridad para los más pobres. La protección comunitaria es algo muy distinto de las políticas públicas, y el Banco Mundial quiere desarrollar este aspecto. Tales políticas de protección comunitaria se esbozan, pues, en el plano de la comuna y del barrio.²⁰ Así, el espacio local que en el momento militar

¹⁹ Véase el discurso de clausura de Grosso en la jornada “El derecho de la ciudad”, organizada por el Partido Justicialista (peronismo) de la capital, en diciembre de 1987.

²⁰ Véase “L’Amérique Latine a besoin de programmes sociaux plus agressifs, nous déclare M. Iglesias”, *Le Monde*, 8 de abril de 1992. El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace hincapié en la promoción de “microempresas” del “sector informal” a través de organizaciones no gubernamentales.

había sido el ámbito del control social y luego, con el retorno a la democracia, el de la innovación aparece ahora como el espacio donde algunas tensiones entre modernidad y exclusión pueden ser conjuradas (véase Gauchet, 1991). La idea de que el territorio nacional ya no es el lugar adecuado para luchar contra la pobreza y la desocupación parece acompañar a la crisis del Estado de bienestar.

III. Diversidades de las experiencias municipales entre participación y asistencia

En los últimos diez años, las experiencias, las acciones colectivas y las innovaciones en el plano local han sido muchas, ambiguas y contradictorias; esto dificulta su interpretación. Es conveniente remitir dichas experiencias al momento político y económico de los años ochenta, un punto de inflexión, de cambio en el sentido de las acciones emprendidas. Las movilizaciones de los primeros años de la transición democrática tuvieron una cierta dosis de utopía, que veía en esos ensayos un paso hacia "la construcción de un nuevo modelo democrático". Los ayuntamientos peronistas del segundo cinturón quisieron convertir el ejercicio municipal en el "banco de pruebas" de proyectos que se reencontraban con las ideas "basistas" del decenio de 1970. Pero el clima ideológico de los comienzos de los años noventa y la trivialización del discurso liberal, aun en el seno del peronismo militante, contra un fondo de crisis y pobreza creciente, llevaron a las municipalidades hacia una conducción más pragmática, entre la asistencia y el *management* [en inglés en el original].

A. *El problema de la participación y la búsqueda de una nueva escala de intervención*

En esta última década, los problemas de la participación y de las relaciones entre el municipio y las asociaciones fueron un punto central muy importante. Todos los intendentes del Gran Buenos Aires están de acuerdo en afirmar, una y otra vez, que sin la organización de la población, sin la existencia de vínculos asociativos, no es posible ninguna administración municipal. Estas declaraciones permiten suponer, por un lado, que existe una verdadera dinámica asociativa capaz de articularse con el poder municipal y, por otro, que la voluntad de romper con las relaciones clientelísticas y paternalistas que dominaban tradicionalmente las relaciones entre las asociaciones cautivas y la municipalidad es real.

En un país y en una ciudad en los cuales la tradición asociativa es

grande —los clubes, las cooperativas, las mutualidades y los dispensarios barriales se multiplicaron desde comienzos de siglo—, el papel desempeñado por las “asociaciones de vecinos” en la producción de bienes colectivos fue, como hemos visto, decisivo. Sin embargo, a lo largo de los años, esas asociaciones “alternativas” se institucionalizaron. Casi todas cayeron bajo la tutela del poder municipal, del cual dependen para el reconocimiento de su espacio y para obtener las subvenciones, distribuidas de manera discrecional. Además, su campo de acción, que se dirige hacia los vecinos/propietarios, aparece como muy excluyente en el pauperizado Gran Buenos Aires de los ochenta, donde no se construyen más fraccionamientos, donde proliferan las invasiones colectivas de terrenos y donde falta el dinero para financiar, como en el pasado, la infraestructura barrial (véase Míguez, 1990).²¹ Esta forma de participación aparece ahora como la de los que logran estar mejor (Cheresky, 1986). Ésta es la razón por la cual los alcaldes de las comunas más pobres buscaron otros interlocutores. Se trata, para ellos, de tomar en consideración las nuevas formas de organización surgidas luego de la dictadura: cooperativas, juntas de barrios, comités para el agua, comisiones de habitantes/ocupantes, etc., para responder a las demandas de las poblaciones que se sitúan fuera de la órbita del “fomentismo”.

Para comprender las relaciones entre ambos polos, es necesario distinguir, por un lado, las asociaciones que se desarrollaron fuera del poder, a partir de una base comunitaria y, por otro, aquellas nacidas a partir de una situación conflictiva con la municipalidad o la provincia o, en tercer lugar, de aquellas promovidas desde el Poder Ejecutivo para impulsar algunas acciones específicas y que, de hecho, disponían de muy débil autonomía. Las articulaciones fueron más clientelistas o más participativas según las situaciones locales. Algunos alcaldes prefirieron apoyar su gestión en las asociaciones de vecinos tradicionales, para aislar a las nuevas organizaciones consideradas muy “subversivas”; otros privilegiaron los lazos con estas últimas, asociándolas al poder municipal. En estos casos, las tensiones fueron fuertes, pues la dificultad estaba en saber cómo hacerlas intervenir, a la vez, de manera eficaz y sin que ellas adquirieran demasiado poder (véase Grémion, 1978).

Sin embargo, se observa una modalidad común caracterizada por la búsqueda de una nueva escala de intervención del Ejecutivo. A partir de la idea de que la crisis exige una redefinición de las solidaridades, las

²¹ En este trabajo, sobre las asociaciones creadas por los habitantes de la municipalidad de Merlo, el autor muestra que los recursos son muy escasos para poner en marcha los proyectos. En la práctica, ellos obtienen algo a través de presiones políticas. Tienen, pues, una reducida capacidad de intervención mientras su dependencia frente a la instancia municipal es grande.

autoridades municipales buscaron fundar su estrategia social en las solidaridades primarias, basadas en el hecho de compartir un espacio o territorio común. En estas extensas comunas muy pobladas —La Matanza tiene más de un millón de habitantes—, desconcentrar el aparato municipal ha sido un objetivo prioritario. Son numerosos los ayuntamientos que subdividieron su territorio en delegaciones, para poder acercar a los ciudadanos a los lugares de decisión y, a partir de la recomposición de espacios más homogéneos, proporcionar mayor agilidad y eficacia en el plano local. Para sus promotores, estos “miniterritorios”, entre el barrio y la comuna, no son simplemente una oficina de la municipalidad, sino nuevos lugares intermedios de consulta, deliberación y participación que reagrupan al conjunto de los movimientos asociativos; lugares desde los cuales podrán surgir proyectos de desarrollo más solidarios. Esta modalidad, que se parece al desarrollo social de los barrios en Francia, se puso en práctica aquí y allá, y ha sido inmediatamente retomada por los responsables provinciales para “reterritorializar” su acción.²² La experiencia de Cuartel V, una delegación en el municipio de Moreno, fue, de alguna manera, el proyecto piloto (véase Clichevsky, Prévôt-Schapira y Schneier, 1990).

Estos escenarios implican la existencia de asociaciones que disponen de alguna autonomía. Ahora bien, los procesos participativos se han debilitado, por un lado, debido a la gran rivalidad que existe entre las múltiples asociaciones; actuando varias de ellas sobre un mismo espacio, cada una se considera con los mismos derechos que las otras para captar la atención y las subvenciones de la municipalidad, por otro, a que están envueltas en grado diverso dentro del juego político local —sin que se libren de ello las ONG— y, por último, debido a la profundización de la crisis después de 1987. En el conjunto de los casos estudiados, el control de las asociaciones por el Ejecutivo es creciente y la participación instrumentalizada también, a medida que el dinamismo de los primeros años de la transición se debilita, que la anomia crece y que los proyectos dirigidos por las municipalidades necesitan organizaciones *ad hoc*.

De la dinámica asociativa de este periodo es posible extraer dos observaciones. La primera es que los alcaldes que supieron canalizar el apoyo proporcionado por la vida asociativa lograron una gran legitimidad que les permite desarrollar una carrera política, como sucede ahora en el Gran Buenos Aires, situación que confirma la importancia conquistada por lo local. En momentos en que las identidades políticas se pulverizan, la fi-

²² Esta estructura está más o menos formalizada según los municipios: *Consejo de gestión vecinal*, en Avellaneda, *Consejos de la comunidad*, en Moreno, *Consejos de barrio*, en La Plata.

gura del presidente municipal se revela esencial. Se espera de él que refuerce los lazos sociales, que construya una identidad local y que ponga en marcha las “redes de seguridad”. Al mismo tiempo, en estos diez últimos años puede verse tanto un reforzamiento del Ejecutivo como el concomitante debilitamiento del papel del Concejo Deliberante cuyos miembros electos —atrapados en la vieja manera de hacer política— dan poca importancia a los barrios. Su papel se reduce cada vez más a la politiquería, a “hacer grilla” al Ejecutivo municipal. La segunda observación es que parece imponerse la idea de que es necesario intervenir sobre el espacio para manejar las tensiones sociales y políticas. Hemos visto cómo los municipios reorganizaron su territorio; ahora sucede lo mismo en la instancia provincial, que examina la posibilidad de “recortar” la periferia en municipios de igual dimensión. Hay que continuar analizando este proyecto, para comprender las lógicas que animan esta voluntad de crear nuevas circunscripciones en ese territorio.

B. Las innovaciones institucionales alrededor de lo urbano

¿Alrededor de qué proyectos, de qué grupos y con qué prioridades se ha enfocado esta dinámica de la participación?

Los primeros años de la transición democrática estuvieron dominados por el problema de la tierra.²³ Durante la década de 1980 las invasiones colectivas en la periferia obligaron a muchas municipalidades a intervenir, bajo diferentes formas, en la “lucha por el espacio”. Es necesario distinguir entre las municipalidades cercanas a la capital que sufrieron invasiones (Avellaneda, Quilmes) y aquellas del segundo cinturón que tenían tierras desocupadas (Florencio Varela, Moreno, Merlo, General Sarmiento). Estas últimas mostraron cierta tolerancia, e incluso las promovieron por razones ideológicas o electorales; sus equipos municipales desarrollaron mecanismos inéditos de regularización y de mejor dominio del espacio (creación de bancos de tierras, decretos de regularización de las tierras comunales invadidas, elaboración de un plan de uso del suelo).²⁴ Tales acciones de regularización, que retomaban la idea de un “de-

²³ En 1988 hubo 200 invasiones de terrenos en la periferia. Véase “Aumentan las ocupaciones de tierra en el conurbado”, *La Nación*, 13.08.1988.

²⁴ En este sentido, el municipio de Florencio Varela es un muy buen ejemplo. Desde 1985, el equipo de trabajo de la Dirección de tierras promovió tres programas: uno de autoconstrucción (POA), un segundo para intervenir en el mercado de la tierra y un tercer programa sobre el derecho al suelo, destinado a regularizar las ocupaciones de tierras públicas o privadas (entrevistas con el dirigente de la zona de invasión colectiva de Santa Rosa y con la responsable de la Dirección de tierras, 1988, 1990).

recho a la tierra”, pusieron en evidencia la difícil acción unificadora de la instancia municipal en las comunas donde la diferenciación del espacio social se agravó con la crisis. En los barrios populares fueron numerosos los conflictos entre propietarios e “ilegales”, y estas políticas dirigidas a los más pobres provocaron amarguras y hostilidad entre “aquellos que no han abandonado la idea de progresar”.²⁵ Por otro lado, aparecieron “efectos bumerang”; los alcaldes que vieron concentrarse a los más pobres en sus municipalidades se encontraron ahora con la incapacidad de asegurar los servicios, encerrados en un círculo vicioso, pues éstas son las municipalidades más pobres, las que también tenían las más bajas tasas de recuperación de los impuestos municipales, todo lo cual llevó a los protagonistas a interrogarse sobre los efectos de gueto de su política.

Esta fuerte movilización por la tierra en el espacio municipal tenía un antecedente fundamental en el debate sobre la reforma urbana y la planificación participativa. Tal reflexión inspiró de manera muy directa la política del gobierno provincial, una vez que La Renovación Peronista llegó al poder (1987). El plan provincial *Pro-Tierra* fue una tentativa de crear una “oferta de tierra pública” que permitiera intervenir en el mercado. Puesto en marcha por decreto y no por la votación de una ley, el montaje técnico y financiero del plan —entregar 10 000 lotes por año con préstamos reembolsables sin interés, en mensualidades que no debían ser mayores a 10% del salario mínimo— tropezó con la escasa disposición de tierras públicas. El gobierno provincial debió comprar tierras baratas, en zonas de difícil acceso, con escasa o nula infraestructura urbana, reforzando así la distancia social y geográfica de los más desposeídos. Además, la crisis imposibilitó la realimentación de fondos que permitiera extender el plan.

Al problema de la tierra estaba ligado el de la vivienda. En Argentina, las políticas de vivienda social de nivel nacional han tenido un costo de construcción elevado y, de hecho, excluyeron a los más pobres. Desde 1984, numerosas municipalidades apoyaron la creación de cooperativas de vivienda para poner en marcha, a menor costo, programas alternativos —fuera de las normas del Instituto Nacional de Vivienda— y responder así a la gran demanda. Estas experiencias, la mayoría de ellas compartidas con ONG, numerosas en este sector, llevaron a la provincia a desarrollar planes más flexibles administrados por la municipalidad. Es,

²⁵ En enero de 1986, 700 familias (4 800 personas) invadieron 120 ha de tierras fiscales en el municipio de La Matanza. Esto provocó una fuerte hostilidad del vecindario, en especial entre los habitantes de Ciudad Evita, quienes amenazaron con no pagar sus impuestos mientras no se resolviera el problema, pues para ellos la presencia de intrusos comprometía “la seguridad, la salud y los servicios”; véase Palermo (1989).

por ejemplo, el programa *Pro-casa*, que transfiere recursos provinciales a la municipalidad, permitiéndole desarrollar sus propios planes de vivienda social o aun el programa *Autogestión Constructiva*, que proporciona asistencia técnica y financia los materiales de construcción, destinado a las cooperativas creadas para acciones de reconstrucción *in situ*.²⁶

Los resultados de esas políticas fueron limitados (3 600 lotes de *Pro-tierra* en tres años) y muchas veces discutidos, pues fueron adjudicados sin viabilidad. Sea como fuere, estas políticas concebidas a partir de experiencias municipales y asociativas señalaron, en su voluntad de encontrar nuevas soluciones para el hábitat de los más desposeídos, la ruptura con el periodo anterior. Estas ideas son retomadas en la actualidad por el Banco Mundial para redefinir el papel del Instituto Nacional de Vivienda, de forma tal que éste desarrolle, de manera descentralizada, programas basados en la ayuda comunitaria donde las municipalidades serían los “maestros de obra”.

C. El municipio como punto de arranque de una política social compensatoria

Tradicionalmente, el plano local había sido el espacio de la caridad mientras el ámbito nacional era el de los derechos sociales, pero la profundización de la crisis hizo “entrar lo social en lo urbano”. Para enfrentar la pobreza creciente y el abandono de ciertas políticas nacionales, el plano local se convirtió en el lugar de reavivación de las políticas compensatorias.

Desde 1989, los problemas de la ayuda alimentaria y del empleo estuvieron en el centro de la acción social de los municipios más pobres. La interrupción del Plan Alimentario Nacional (PAN), en el momento de mayor hiperinflación (mayo de 1989), obligó al gobierno provincial y a las municipalidades a responsabilizarse de la asistencia alimentaria: ollas populares, comedores comunitarios, distribución de víveres. El PAN había sido un programa definido desde arriba, que llegaba a los pobres a través de los canales partidarios y por ello fue denunciado por sus detractores peronistas como un plan que reanudaba las viejas prácticas de la caridad. El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS), desarrollado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires a partir de diciembre

²⁶ El programa *Vuelta al pago con trabajo* es un plan para financiar pequeños proyectos productivos en terrenos de 450 m² que permitían cultivar hortalizas, para frenar el crecimiento de la región metropolitana.

de 1989, buscaba romper con el asistencialismo y el clientelismo del PAN. Su concepción, muy influida por el “basismo”, se apoyaba en la solidaridad y en la participación de grupos de barrio. De esta manera, el dinero se entregaba a grupos de entre cinco y 20 familias para compras colectivas y para organizar comedores comunitarios. Su funcionamiento encontró algunos obstáculos que limitaron su alcance. En primer lugar, el problema de determinar quiénes serían beneficiarios se volvió más grave a medida que las dificultades financieras obligaron a reducir a 400 000 un programa previsto inicialmente para un millón de personas. Además, su manejo partidario, dictado por la lógica de las elecciones primarias dentro del peronismo en el año anterior a la elección de gobernador de la provincia (1991), desnaturalizó su contenido. El PAIS se convirtió en un ámbito de regateo entre el gobierno provincial y las municipalidades y entre éstas y las distintas asociaciones barriales. Por último, un estudio reciente muestra que no es suficiente que los individuos compartan las mismas condiciones de vida para tener una visión igual de la realidad y que, a partir de esta visión compartida, se constituyan en actor colectivo, como lo suponía el PAIS. Las separaciones y las oposiciones son grandes en zonas frecuentemente consideradas como homogéneas, y la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios de Políticas Públicas (CIEPP), entre los beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria, señaló la hostilidad de los más pobres frente a estos escenarios “comunitarios”.

Pasado el momento más difícil de la crisis hiperinflacionaria, frente al aumento de la desocupación junto con la inmovilización, la fijación en un lugar de los más pobres, estas mismas municipalidades intentaron desarrollar algunas actividades productivas. Tales políticas se articularon con las del Instituto Provincial del Empleo, que comenzó en 1987 un programa de apoyo a las microempresas con la ayuda de financiamientos internacionales. Aquí las autoridades municipales fueron las intermediarias entre los habitantes y la provincia para administrar el crédito junto con la banca provincial.²⁷ Impulsaron reagrupamientos del tipo “cooperativas de producción y comercialización” para, de esta manera, conferir personalidad jurídica a estas microempresas. Las iniciativas de la municipalidad de Moreno en estos cuatro últimos años (1988-1992) son un ejemplo de las posibilidades pero también de las dificultades encontradas en estas acciones. En Moreno, el ayuntamiento promovió y sostuvo con todas sus

²⁷ La creación de un registro provincial para las pequeñas empresas comunitarias fue un paso hacia su formalización.

fuerzas el desarrollo de empresas comunitarias, lo que permitió, en una comuna donde, en 1989, 50% de la población estaba dentro de un programa de asistencia social, la creación de 250 microempresas y 800 empleos. Sin embargo, y de acuerdo con lo señalado por los mismos promotores, había en estas acciones mucho voluntarismo (compra de los productos por la municipalidad, creación de un "fondo de emergencia para financiar la producción"), escasa eficacia económica y una fuerte dependencia de los tiempos políticos. Cuando la situación se volvió muy adversa y la municipalidad estuvo marginada políticamente, la acción comunitaria empresarial, privada de sus apoyos institucionales, auguraba poco futuro para el desarrollo local.

Estas experiencias impregnadas con el espíritu de los años ochenta, ¿son compatibles con el vuelco sufrido después de 1990, cuando "llegó la hora del realismo"? En el Gran Buenos Aires, aun aquellos que fueron promotores de las innovaciones retoman en el plano local el discurso de la subsidiariedad. Quienes no lo hacen son, a la vez, marginalizados por el poder y rechazados por sus electores. Ésta es la lección que puede extraerse de la administración "basista" de Moreno. Al despertar los noventa, la privatización de los servicios urbanos municipales fue presentada como una solución frente a la mala calidad de esos servicios y a la reducida capacidad administrativa de las municipalidades. Junto con el mantenimiento de programas de asistencia, los ayuntamientos, que fueron la punta de lanza de una gestión participativa, se dedican hoy a la privatización (primeros auxilios, mantenimiento vial, recolección de basura, pago de salarios), lo que señala un cambio profundo en la idea del gobierno municipal (*Panorama*, 1992).

IV. A manera de conclusión. Las ambigüedades alrededor de la dinámica local

El mecanismo por el cual el municipio tiende a desempeñar un papel más importante, en tanto logró crear una articulación entre los actores locales, encuentra ciertos obstáculos y plantea algunas interrogantes.

A. Participación versus anomia

El dinamismo de las asociaciones y organizaciones forjadas en la oposición a la dictadura hizo posible el éxito del tema de la participación. Sin embargo, la fuerte tradición autoritaria compartida por los dos grandes partidos políticos —en los cuales la figura del líder mantuvo su peso—

obstaculizó la creación de un espacio local más participativo.²⁸ Los estudios realizados señalan la difícil ruptura con la tradición de los activistas políticos (*punteros*) que controlan cada uno su territorio y la imposición vívida del clientelismo.²⁹ Es muy grande la distancia entre, por un lado, “la ideología de la extensión de la democracia” que llevan en sí estas experiencias, y, por otro, las prácticas de numerosas asociaciones. Las redes clientelísticas de los punteros se articulan con las de la burocracia municipal para canalizar los recursos estatales (Palermo, 1989).

La década peronista (1945-1955) marcó profundamente las modalidades de participación, promoviendo una movilización callejera, violenta o pacífica según los casos, acentuadamente ritualizada, donde los espacios simbólicos de la ciudad —el centro, la plaza— desempeñaron un papel central. Sin duda alguna, en los años ochenta esta forma de participación cedió su lugar a otra modalidad más deliberativa, más consensual, más solidaria, más territorializada, menos vertical.

Sin embargo, la extensión de la crisis, luego del fracaso del Plan Austral (1987), y las políticas de ajuste refutaron este tipo de participación y frenaron las posibilidades de acción colectiva. Los saqueos de 1989 atacaron violentamente ciertas certidumbres o ilusiones compartidas tanto por los militantes políticos y sociales como por las autoridades locales acerca de la relación, concebida como unívoca, entre proximidad geográfica y vínculo social. Las colonias se han enfrentado unas contra otras para defender con uñas y dientes su territorio, construyendo barricadas. La ecuación vecindad/solidaridad, que había sido fuerte en los barrios de los fraccionamientos populares, con gran identidad profesional y política, aparece cada vez como menos pertinente. La multiplicidad de lazos de identidad en los barrios “clásicos” se ve sustituida en las zonas más pobres por una identidad restringida (Zermeño, 1987) que se construye en el rechazo a la alteridad. Ciertamente, la Iglesia y los mi-

²⁸ La figura del *caudillo* de colonia pertenece a la tradición del Partido Radical, que había instaurado en la capital un muy buen sistema de favores (empleo público, distribución de alimentos). El Partido Justicialista, en cambio, estructuró su territorio de una manera vertical, circunstancia que minimizó el papel del caudillo de colonia, el gestor tradicional. En el peronismo las directivas de movilización de masas venían desde arriba hacia las “unidades de base” (que frecuentemente sustituían a los antiguos comités socialistas o radicales, acusados de promover viejas formas de hacer política). Pero las unidades de base se convirtieron al mismo tiempo en sucursales del Estado para “la acción social directa” que aportaba ayudas y recursos (bicicletas, máquinas de coser) a los humildes y a los necesitados, para retomar la terminología peronista.

²⁹ El *puntero* —un militante que dirige a un grupo de afiliados al partido y que busca ascender— es un personaje clave en las colonias. Su poder está ligado con su capacidad de canalizar los recursos estatales en beneficio del territorio que controla.

litantes populares intentaron reconstruir esas solidaridades para crear vínculos sociales, pero la división del Consejo de la Comunidad del Cuartel V, en Moreno, que agrupaba en sus estructuras comunitarias a 12 barrios, puso en evidencia su fragilidad en tiempos de crisis.

B. Lo social de compensación

Si en los primeros años de la transición democrática los militantes sociales y los partidos vieron a la municipalidad como el espacio de la participación, en el momento actual, con la profundización de la crisis y los efectos de las políticas de ajuste, esa misma municipalidad aparece ante todo como el lugar donde se encuentra un mecanismo social de compensación (Donzelot y Roman, 1991). ¿En qué medida tal ámbito es percibido simplemente como un lugar de atenuación de la crisis o como el pertinente para poner en marcha políticas alternativas? En otros términos, ¿estas soluciones planteadas por las asociaciones, las ONG asociadas con las municipalidades, son, como piensan algunos, un modelo para salir de la crisis o más bien un síntoma de la crisis?

Alrededor de esta pregunta se desarrolla el debate actual, sobre la acción del "tercer sector", el sector voluntario, entre lo privado y lo público, que encuentra su lugar privilegiado en el plano local y se dirige a una franja cada vez más excluida de toda ciudadanía en las zonas de pobreza de la periferia extrema (véase Thompson, 1990).³⁰ Esto plantea también el problema del futuro del Estado de bienestar en Argentina. Los alcaldes de las municipalidades más pobres señalan con preocupación su papel de "bomberos sociales", que se limita cada vez más a la distribución de alimentos, a los remiendos, como si se hubiera renunciado a otro tipo de integración.³¹

La polémica se plantea ahora acerca de si el ámbito local permite el desarrollo de nuevas formas de ciudadanía o solamente de modalidades de regulación comunitaria mínimas para contener la pobreza. Por otra parte, son numerosas las críticas a las experiencias locales que tienden a "encerrar el movimiento social en el territorio" en un momento en el que

³⁰ Sería interesante confrontar esta problemática con la desarrollada actualmente en Europa, en momentos en que las soluciones de proximidad sólo tienen sentido si el Estado se integra a ese dispositivo, pues de otra forma esas experiencias piloto se agotan en sí mismas.

³¹ Esta expresión de "bombero social" ha sido utilizada por el intendente de Florencia, Varela, J. Carpinetti, quien recordaba que 100 000 personas habían acudido, en noviembre de 1991, a las distribuciones de alimentos hechas por la municipalidad.

las instancias de integración a la nación se debilitan.³² El éxito del Partido Justicialista en las últimas elecciones (Lozano y López, 1991), en los municipios del segundo cinturón, lugar privilegiado de estas experiencias, ¿es la traducción del sentimiento de que esta “democracia de proximidad” no permite luchar contra la relegación y la obsesión de ser excluido de la colectividad nacional y de la ciudadanía? (Véase Lozano y López, 1991.)

C. Fragmentación y balcanización de la ciudad

Los años ochenta fueron un periodo de fuerte dualización de la sociedad Argentina y de una aguda segregación del espacio urbano, entre los territorios de la pobreza y los islotes protegidos (*country club*), sobre un inmenso panorama de loteos de capas medias que se empobrecen. Ahora más que nunca se plantea el problema de la balcanización, de la fragmentación del conurbano. En ese movimiento se han visto reforzadas las desigualdades entre, por un lado, las municipalidades más ricas, cuya capacidad financiera y la competencia de sus equipos les permite invertir en programas de infraestructura destinados a satisfacer a “usuarios” solventes (cooperativas de servicios) y, por otro lado, las municipalidades más pobres, envueltas a la vez en una movilización permanente de la población para presionar sobre el Estado y en una gestión de la pobreza, jaloneadas entre la urgencia y la voluntad de crear una ciudadanía local.³³

Encerrada dentro de los límites de la municipalidad, esta administración “a ras del suelo”, sin visión de conjunto, desemboca en un funcionamiento en archipiélago y en una balcanización de la gestión metropolitana que no permite plantear los grandes problemas de la ciudad: los de infraestructura, del medio ambiente, de la coordinación entre la capital y los suburbios cada vez más librados a su propia suerte. En 1989, con la alternancia, se descartó el organismo político creado en la administración del Partido Radical, y con él la idea de un urbanismo más equili-

³² En la municipalidad de Moreno no solamente el centro, sino también los sectores populares (La Perla, La Perlita) votaron por el intendente de la época militar. Únicamente Trujui y Cuartel V, dos zonas muy militantes, votaron por los peronistas (entrevista con el secretario general de bienestar social, noviembre de 1991).

³³ En este sentido, la municipalidad de Moreno, luego de haber centrado su acción en el problema de la tierra, se comprometió cada vez más en programas productivos (microempresas), así como en los planes de cooperativas de construcción (entrevista con el responsable del programa, octubre de 1990). En cambio en San Isidro, suburbio acomodado, la municipalidad ocupó el espacio dejado por la “desmonopolización” de los servicios públicos.

brado. ¿En qué medida el Plan de Justicia Social recientemente puesto en marcha por el "Consejo para la recuperación histórica de la conurbación" paliará la ausencia de un organismo cuyo objetivo sea crear alguna solidaridad entre las comunas? Por lo menos, testimonia la toma de conciencia del problema de los suburbios y de la necesidad de apoyar las múltiples experiencias con una política más global desde el gobierno provincial, en acuerdo con las municipalidades.³⁴ ¿Cómo se distribuirán los fondos, para qué proyectos? El programa apenas comienza, pero los responsables del mismo no ocultan su decisión de impulsar una dinámica similar a la de *Solidaridad* en México, que permita a la vez mejorar los servicios urbanos en los barrios más pobres y relegitimar al partido peronista (Pécaut y Prévôt-Schapira, 1992).

Traducción de Nelson Minello
Recibido en julio de 1993

Correspondencia: M-F. Prévôt-Schapira/CREDAL/28, rue Saint Guillaume/París 75007.

Bibliografía

- Allies, P. (1986), "Le local, l'État et la société civile", en F. Auriac y R. Brunet (directores), *Espaces, jeux et enjeux*, París, Fayard/Fondation Diderot.
- Aricó, José (1991), "Recuperar la memoria de las experiencias comunales", *La ciudad futura*, abril-mayo.
- Clichevski, N., M-F. Prévôt-Schapira y G. Schneier (1990), "Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires: el caso del municipio de Moreno", *Cuadernos del CEUR*, núm. 29, octubre.
- Cheresky, I. (1986), *Participación social y política: la vida asociativa en los barrios populares del Gran Buenos Aires*, París, GRELAT (mimeografiado), 50 pp.
- Donzelot, J. y J. Roman (1991), "Le déplacement de la question sociale", en J. Donzelot (coord.) *Face à l'exclusion, le modèle français*, París, Ed. Esprit.
- Dressayre, Ph. (1983), "Partage ou légitimation du pouvoir? Le rôle des associa-

³⁴ El arranque del Plan de Justicia Social tuvo lugar con la elección del nuevo gobernador de la provincia en 1991. Este plan será financiado con 10% de la suma que obtuvo la provincia de Buenos Aires del impuesto sobre las utilidades, luego de una renegociación de las sumas correspondientes a la nación y a la provincia en 1991. El presidente del mencionado Plan es el exintendente de Florencio Varela.

- tions dans les communes de banlieues en France et aux États-Unis", Y. Meny (director), *Centres et périphéries: le partage du pouvoir*, Paris, Economica.
- Gauchet, M. (1991), "La société d'insécurité, les effets sociaux de l'individualisme de masse" en J. Donzelot (coord.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Ed. Esprit.
- Germani, G. (1955), *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Raigal.
- Grémion, P. (1978), "Las asociaciones y el poder local", Ed. Esprit, junio.
- Guigo, D. (1991), *Poderes en la administración municipal*, Buenos Aires, CEAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (1991), *Conurbano bonaerense: aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a través de la encuesta permanente de hogares*, Buenos Aires.
- _____. (1990), *La pobreza urbana en Argentina*.
- _____. (1989), *La pobreza en el conurbano bonaerense*, julio.
- Jelin, E. (1985), *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, CEAL, tomos 1 y 2.
- Lozano, C. y A. López (1991), *El nuevo mapa electoral argentino: las elecciones en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, IDEP/ATE, noviembre.
- Míguez, D. (1990), "La dominación en los barrios", Informe de avance, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Murmis, M. y S. Feldman (1991), "La heterogeneidad social de las pobreza", en Coloquio "Cuesta Abajo", UNICEF, Buenos Aires, agosto.
- Palermo, V. (1989), "Partidos políticos, actores sociales y Estado en la escena local. Informe de investigación", Buenos Aires, CEDES.
- Panorama* (1992), "La era de los municipios, S.A.", agosto.
- Passalacqua, E.H. (1988), "Notas sobre participación política y partidos en el municipio", en H. Herzer y P. Pérez (comps), *El gobierno de la ciudad y crisis en Argentina*, Buenos Aires GEL/IE.
- Pécaut, D. y M-F. Prévôt-Schapira (1992), "La recherche d'une nouvelle légitimation: le Programme National de Solidarité", *Problèmes d'Amérique Latine: "Spécial Mexique"*, núm. 5, abril-junio.
- Prévôt-Schapira, M-F. (en prensa), "ONG/municipes: vers un nouveau partenariat dans le Grand Buenos Aires?", memorias del Coloquio "Grandes metropoles d'Afrique et d'Amérique Latine", Toulouse, 27 al 19 de noviembre de 1991.
- _____. (1993), "Argentine: fédéralisme et territoires", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 14.
- _____. (1992), *A propos de la decentralisation et du federalisme en Argentine*, Document de Recherche du CREDAL, enero de 1992, 70 pp.
- _____. (1990), "Pauvreté, crise urbaine éléments de la faim dans le Grand Buenos Aires", *Problèmes d'Amérique Latine*, abril.
- Prévôt-Schapira, M-F. y G. Schneier (1989), "Des militaires à la démocratie: espace et pouvoir dans une municipalité du Grand Buenos Aires", J. Revel-Mouroz (coord.), *Pouvoir local, regionalismes, decentralisation*, París, IHEAL.
- Quijano, A. (1971), *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES.

- Ternavasio, Marcela (1989), "El régimen municipal frente a la democratización del sistema político. Argentina, 1912-1920", *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, año 14 (2).
- Thompson, A. (1990), "El tercer sector y el desarrollo social, P. 45/74", en S. Bustelo y E.A. Isuani, *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los noventa*, Buenos Aires, UNICEF/CIEPP/Siglo XXI Editores.
- (1988), *El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la Argentina*, CEDES/ PREAL (Documento núm. 9).
- Torres, H. A. (1992), "Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940", en J. Raúl Jorrot y Ruth Sautu (comps.), *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Zermeño, S. (1987), "Hacia una democracia restringida: sociedad y política en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio.