

Las relaciones políticas en la configuración metropolitana. El caso de Buenos Aires

Pedro Pírez

TODA CIUDAD ES, A LA VEZ, UNA y múltiple, y una ciudad metropolitana¹ lo es aún más. Su conocimiento supone que se requiere observarla desde distintas perspectivas, entre ellas la política, para entender no solamente la totalidad de la ciudad, sino, de manera particular, los problemas de su gobierno y gestión.

Intentaremos presentar esa perspectiva política, preguntando sobre la unidad de la ciudad y, en particular, sobre su unidad política. Para ello necesitamos aclarar previamente algunos conceptos. Toda ciudad es una unidad desde el punto de vista material, como aglomeración de soportes materiales, de población y actividades y de sus flujos. La continuidad física es un indicador sencillo en ese sentido. Esa unidad, por otra parte, no elimina diferencias internas: existen partes (barrios, por ejemplo) que se diferencian por esos mismos criterios (cierta continuidad, diferencias de soportes materiales, población, actividades, etc.). La unidad de la ciudad desde el punto de vista demográfico, por ejemplo, se reconoce en la identidad de la población que forma parte de ella, a pesar de las mencionadas diferencias. Es posible, además, pensar esa unidad a partir de todos sus componentes (materiales, demográficos, económicos, sociales, culturales y políticos).

La ciudad como unidad tiende a reproducirse en los planos del gobierno y de la gestión. A una ciudad le suele corresponder un gobierno

¹ Ciudad metropolitana se refiere a una realidad que suele nombrarse de maneras diferentes. Por ejemplo, "área metropolitana", indica la "mancha urbana" que ocupa a más de una unidad politicoterritorial y "zona metropolitana" las unidades politicoterritoriales ocupadas total o parcialmente por esa "mancha". Con la noción de ciudad se pretende indicar una significación global.

local (casi siempre una municipalidad) que articula no solamente su urbanización sino la vida económica, social y política local.

La unidad de la ciudad no se contradice con su pertenencia a niveles superiores que la articulan en realidades más amplias, como son la regional-provincial, la nacional y aun la internacional. Cuando se observa una ciudad metropolitana, las proposiciones anteriores no parecen aplicables. Por el contrario, parece más preciso afirmar su heterogeneidad y, en consecuencia, su carácter de articulación material de diferentes unidades.

¿Unidad política o conglomerado metropolitano?

La política y su cristalización en unidades

De manera un tanto pragmática, entenderemos por política a un sistema de relaciones entre actores caracterizado por dos dimensiones fundamentales. Por una parte, la política es formulación de proposiciones basadas en la percepción de los valores, las necesidades y los intereses de los grupos sociales que integran una sociedad, en nuestro caso una sociedad local. Por otra parte, es el logro de condiciones para hacer posible la puesta en práctica de aquellas proposiciones, es decir, lograr poder para "introducirlas" en la realidad.

La primera de esas dimensiones se refiere a un componente de representatividad de las relaciones políticas, ya que se basa en la identificación de las condiciones reales de la población que forma parte de un conglomerado social, de sus necesidades, valores e intereses. En este caso se da una orientación hacia la población para identificar necesidades, recursos y posibilidades, y para articular propuestas y proyectos para hacerse cargo de lo identificado. La política, aquí, trasciende posiciones parciales, que comienzan por su reconocimiento, por una capacidad de diagnóstico. La política es, de esta manera, representación.

La segunda dimensión se refiere a la "acumulación de poder", a la obtención continua de condiciones para hacer realidad los proyectos: el logro de posiciones institucionales, de toma de decisiones. Obtención de poder, conformación de fuerzas para impulsar propuestas y hacerlas efectivas o para detener propuestas contrarias. En tal sentido, se orienta hacia los aparatos estatales como ámbitos de control de los recursos sociales, fortaleciendo o debilitando las posiciones de los actores en juego, en un proceso de acumulación de poder, como incremento de la capacidad de control en la toma de decisiones y en la acción.

En la práctica, entre esas dos dimensiones puede existir cierta desigualdad en su importancia relativa o en los tiempos de cada una. Pero si

alguna falta, las relaciones políticas no se desarrollan plenamente. Por otra parte, esas relaciones se constituyen dentro de ámbitos territoriales definidos institucionalmente. Tales ámbitos pueden constituir unidades políticas. Para que un ámbito sea una unidad política debe serlo en relación con esas dos dimensiones. Es decir, unidad de representación y unidad de acumulación.

Es unidad de representación política aquella que vincula a un aparato público de toma de decisiones con una sociedad local, cuando los procedimientos que pautan esas relaciones permiten el desarrollo de la dimensión representativa. Una municipalidad puede ser, por eso mismo, una unidad política desde el punto de vista de la representación: su organización institucional le permite establecer vínculos de diagnóstico (captar necesidades, valores e intereses) con la sociedad local y estar en condiciones institucionales de elaborar propuestas para hacerse cargo de ese diagnóstico.

Es unidad de acumulación política aquella en la que las posiciones para la toma de decisiones se ocupan como resultado de procesos que ocurren en su seno, y que tiene como efecto objetivo el fortalecimiento o debilitamiento de las posiciones de poder de los actores en juego. Ese efecto se deriva de procesos que ocurren en su ámbito, aunque alguno de los actores pueda modificar sus posiciones relativas con base en relaciones hacia fuera de la unidad. En una unidad de acumulación, los ocupantes de las posiciones para toma de decisiones pueden decidir sobre “bienes” suficientes para hacerse cargo —en algún grado— de los problemas o necesidades detectados. Una municipalidad también es normalmente una unidad de acumulación y, como tal, es objeto de la lucha política.

La ciudad metropolitana de Buenos Aires y las unidades políticas

Podemos comenzar adelantando que, de acuerdo con nuestro análisis, la ciudad metropolitana de Buenos Aires² no es propiamente una unidad política. Se trata, por el contrario, de un conglomerado de unidades políticas. Este rasgo es, a nuestro entender, fundamental para interpretar los procesos políticos y de gestión que se dan en ella. Decimos que esa ciudad metropolitana no constituye una unidad política porque no presenta unidad de representación ni de acumulación de poder. Veamos esto.

La ciudad metropolitana de Buenos Aires no es una unidad de representación ya que carece de unidad politicoinstitucional, al estar goberna-

² Esa ciudad, con 10.9 millones de habitantes en 1991, ocupa total o parcialmente el territorio de la Capital Federal y 19 municipalidades de la provincia de Buenos Aires, denominadas Gran Buenos Aires.

da por 20 municipalidades, con la intervención importante de los gobiernos nacional y provincial. En consecuencia, si bien pudieran reconocerse grupos sociales metropolitanos, intereses, necesidades y recursos en ese plano, no existe correspondencia entre aparato político, como sistema institucional de toma de decisiones y de acción, y sociedad local, o sistema de fuerzas políticas. En segundo lugar, no es, tampoco, una unidad de acumulación política, ya que no es el ámbito de la lucha política, ni se basan en ella los procesos que fortalecen o debilitan a los actores que actúan allí.

Si no es una unidad política, tal como es entendida aquí, ¿qué quiere decir, que se trata de un conglomerado político? Con este concepto estamos pensando en una totalidad compleja determinada por procesos que vinculan a más de una unidad política en un territorio dado. Un conglomerado integra a unidades políticas pero no logra el carácter de tal.

En un conglomerado, los procesos decisivos y las acciones de sus componentes tienden a ser autónomos, primando cada ámbito de gestión o gobierno en su respectivo espacio, con la tendencia al predominio del superior sobre él o los inferiores. En ese caso, existen tantos ámbitos de representación y de acumulación políticas como ámbitos de gobierno (municipal, provincial y nacional). Y si bien hay articulación de los distintos planos, desde los superiores a los inferiores, el conglomerado en sí no constituye una unidad de acumulación, sino sólo una aglomeración de esas unidades.

Por ello, en un conjunto como la ciudad metropolitana de Buenos Aires, conformado por unidades municipales, provinciales y nacionales, las relaciones políticas no se articulan metropolitanamente sino que, por el contrario, lo hacen en una multiplicidad de líneas. Éstas tienden a darse en relación con los procedimientos formalmente establecidos para las relaciones entre instituciones gubernamentales de diferente ámbito y entre éstas y la sociedad civil (surgen de las constituciones y las leyes)³ por una parte, y en conexión con las vinculaciones que hay fuera de esos procedimientos, en lo que pueden llamarse relaciones informales,⁴ por la otra.

a) Dentro de los procedimientos formales

En la ciudad metropolitana de Buenos Aires se encuentran cauces institucionales tanto del gobierno nacional como del de la provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) y los ayun-

³ Se trata, por ejemplo, de relaciones de representación o de prestación del usuario.

⁴ Como cualquier tipo de relación diádica; el clientelismo, por ejemplo.

tamientos de la provincia de Buenos Aires (del Gran Buenos Aires). Dentro de algunos de esos ámbitos es preciso tener en cuenta actores diferenciados por pertenecer a sus administraciones centrales o a empresas descentralizadas sectorialmente (como las de servicios). Por otra parte, con las privatizaciones se encuentran también empresas privadas prestadoras de servicios concedidos por alguno de esos espacios. Esto quiere decir que la sociedad local (metropolitana o municipal) se ve inmersa en un conjunto de relaciones que pueden ser ejemplificadas de la siguiente manera:

1) Sociedad local-municipalidad: relaciones canalizadas por medio de diversas organizaciones de base (en particular vecinales), organizaciones de intereses, partidos políticos, el Concejo Deliberante⁵ y el Ejecutivo municipal. Por ejemplo, en relación con normas urbanas o prestación de servicios locales.

2) Sociedad local-municipalidad-gobierno provincial: dentro del Gran Buenos Aires, canalizados por medio de vínculos entre partidos políticos, Concejo Deliberante, Ejecutivo municipal y Ejecutivo y Legislativo provinciales. Por ejemplo, relaciones financieras, expropiación de tierras privadas en el territorio municipal, etcétera.

3) Sociedad local-MCBA: relaciones que se dan a través de las organizaciones de base, en especial vecinales, los partidos políticos, los Consejos Vecinales,⁶ el Concejo Deliberante y la Intendencia. Es el caso de lo relativo a la normativa urbana, los servicios y el mantenimiento urbanos, por ejemplo.

4) Sociedad local-MCBA-gobierno nacional: dentro de los partidos políticos y entre el Concejo Deliberante, el Ejecutivo municipal y el Ejecutivo y Congreso nacionales. Se trata, entre otros, de casos vinculados al control sobre la municipalidad o la regulación y control de ciertos servicios como el transporte metropolitano.

5) Sociedad local-empresas nacionales (públicas o privadas): por medio de los usuarios y organizaciones de base, organizaciones empresarias, el Ejecutivo y el Congreso nacionales. Éstos son casos vinculados a la prestación de los servicios.

6) Sociedad local-empresas nacionales (públicas o privadas)-gobierno nacional: *idem*.

⁵ El Concejo Deliberante es un órgano colectivo de elección popular que sanciona las normas locales (ordenanzas), vota el presupuesto municipal y controla al intendente.

⁶ Los catorce consejos vecinales de la CF son órganos colectivos de elección popular, que vinculan sectores de la ciudad con el Ejecutivo municipal, para canalizar información y demandas.

7) Sociedad local-municipalidad-empresas provinciales (públicas o privadas): por medio de los usuarios y organizaciones de base, las organizaciones empresariales y los Ejecutivos y Consejos municipales. Se trata de casos relativos a la prestación de los servicios.

8) Gobierno provincial-gobierno nacional: fundamentalmente por medio de los partidos políticos y los Ejecutivos y Legislativos nacional y provincial. Decisiones de políticas que afectan a la ciudad metropolitana, como servicios, desconcentración, coordinación, etcétera.

b) Fuera de procedimientos formales

- 1) Sociedad local-municipalidad-MCBA.
- 2) Sociedad local-MCBA-gobierno provincial.
- 3) Sociedad local-municipalidad-gobierno nacional.
- 4) Gobierno provincial-MCBA.
- 5) Gobierno nacional-municipalidades.

Esto representa relaciones con dos contenidos fundamentales: de representación y de acumulación políticas. Por ejemplo, una transferencia de recursos desde el gobierno provincial (cuyo origen puede ser la coparticipación federal) hacia una municipalidad, puede ser una respuesta a una necesidad o a un interés en la sociedad local (representación) para la realización de una obra; puede formar parte de una relación de acumulación que se dirige al incremento de la base clientelar de un grupo de apoyo político que se sustenta en el otorgamiento de empleo municipal.

En este ejemplo, el ámbito de acumulación puede distinguirse en términos inmediatos en el plano local, como parte de la relación sociedad local-municipalidad. Pero tal vez no termine allí y se articule con una relación que vincula la municipalidad con el gobierno provincial, y probablemente llegue al gobierno nacional.⁷

De acuerdo con esto, la ciudad metropolitana no es el ámbito de esas relaciones políticas: ni las de representación ni las de acumulación desarrollan su lógica ni se basan en ella. Por el contrario, es un espacio territorial donde ocurren procesos políticos que corresponden a otros ámbitos políticos (unidades). En otras palabras, ella no es, desde este punto de vista, un objeto de análisis sino de varios (conglomerado). Hay tantos objetos de análisis como unidades de relaciones de representación o acumulación política existan o puedan ser detectadas.

Como consecuencia, debe tenerse presente que la significación de cada una de las unidades que integran esa ciudad no depende de su posi-

⁷ Para una reflexión que toma en cuenta los tres ámbitos gubernamentales en la conformación de relaciones de acumulación política puede verse Pérez, 1990.

ción en las relaciones metropolitanas. Es decir, la realidad política metropolitana no otorga significación a sus componentes, justamente porque no puede afirmarse que en términos políticos exista tal realidad, más allá de cada una de las unidades que forman parte de la ciudad metropolitana. De allí que la significación política de aquellas unidades dependa de los procesos que se desarrollen en su seno y de las relaciones con las otras unidades con las que se vincule. En otras palabras, de su ubicación en relaciones de representación o acumulación hacia adentro o hacia afuera, pero siempre en y entre unidades políticas.

Dentro del conglomerado de la ciudad metropolitana de Buenos Aires destaca la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (MCBA) como unidad cuya significación supera con mucho el ámbito local y se constituye en nacional. La Capital Federal (CF), por el hecho de serlo, introduce su política local dentro del ámbito de las relaciones políticas federales⁸. En este caso, la vinculación MCBA-gobierno nacional es casi la definición de una unidad más amplia. Las municipalidades del Gran Buenos Aires forman parte de una línea de acumulación política con el gobierno provincial, por lo cual, aunque no parecen tener relevancia en el plano metropolitano, constituyen un elemento clave en la acumulación política en el ámbito provincial, y a partir de allí en el nacional. Tal vez pueda considerarse que son el espacio político provincial más relevante en ese aspecto. Ello explica que, en estos términos, esos municipios estén fuertemente unidos a la ciudad de La Plata, capital de la provincia, y no a su centro urbanometropolitano, la CF. Por otra parte, también explica que, frente a la sugerencia de modificaciones institucionales que desprenderían, en forma total o parcial, al Gran Buenos Aires de la provincia, su gobierno se oponga fervientemente. Esta tendencia se puso de manifiesto, en particular, cuando el proyecto de traslado de la CF mencionó la conformación de una nueva provincia que podría abarcar a la ciudad metropolitana.

Las municipalidades del GBA se han constituido en importantes ámbitos de la política provincial. Un indicador es el paso de algunos intendentes a cargos o a candidaturas provinciales y aun nacionales. Se manifiesta, así, su función de acumulación política. Sin embargo, esa importancia se refleja en el peso de algunos de sus personajes en la política provincial o nacional y no dentro de la ciudad metropolitana. Esto es así, debido a que esos procesos se desarrollan en lo que llamamos líneas de acumulación y representación políticas.

⁸ Este carácter tiene muchas consecuencias o facetas: por ejemplo, la carrera política local no se diferencia de la nacional: el intendente tiene, de hecho, una situación semejante a la de un ministro nacional.

Política y representación en la ciudad metropolitana

Las relaciones de representación se construyen dentro de cada una de las unidades políticas que integran la ciudad metropolitana (municipal, provincial y nacional) y se basan en un régimen de elecciones periódicas. Por esta razón, dentro del conglomerado metropolitano pueden presentarse situaciones muy diferentes.

En primer lugar, porque los votantes metropolitanos eligen representantes que tienen incumbencia sobre partes de la ciudad, pues pertenecen a diferentes unidades políticas. No todos esos electores eligen a los mismos representantes, ya que, dependiendo de su localización territorial, pueden corresponder a diferentes unidades políticas. Así, un elector que vive en alguno de los municipios de la provincia del Gran Buenos Aires elige a: *i*) los miembros del Concejo Deliberante, el intendente y los miembros del Consejo Escolar del municipio donde esté inscrito como elector (resida o no en él); *ii*) los miembros del ejecutivo (gobernador y vice) y del legislativo (diputados y senadores) provinciales, y *iii*) los miembros del legislativo (diputados) y del ejecutivo (presidente y vice) nacionales. Por su parte, un votante de la CF, elige a: *i*) los miembros del Concejo Deliberante y de los Consejos Vecinales⁹ y *ii*) los representantes del legislativo (diputados y senadores) y del ejecutivo (presidente y vice) nacionales.

Es evidente que existen no solamente distintas unidades sino realidades políticas muy diferentes. Los ámbitos locales en la CF y en los municipios provinciales no son iguales. En la primera, la representación política está limitada, ya que sólo se elige a los representantes legislativos (concejales) y a los consejeros vecinales, mientras el ejecutivo es nombrado por el presidente de la República. En los municipios metropolitanos de la provincia de Buenos Aires se elige a los integrantes de los dos poderes municipales y a otros representantes como los consejeros escolares. Buena parte de las funciones que realiza el gobierno provincial en los municipios del GBA, son desarrolladas en la CF por el gobierno nacional: tanto en lo legislativo, al tener el Congreso Nacional funciones de legislatura local, como en lo ejecutivo, al hacerse cargo, a través de la Administración Nacional, de parte de la gestión local. La relación de representación de los legisladores nacionales electos por la CF es particularmente compleja. Los diputados son elegidos por distritos, que corresponden a las provincias, contabilizándose a la CF como uno más, y co-

⁹ En la Capital Federal el titular del Ejecutivo municipal (intendente) es nombrado por el presidente de la República.

rrespondiéndole a cada uno un número de diputados acorde con su población.¹⁰ En el senado, las provincias y la CF eligen, cada una, a dos representantes. En la Capital Federal esta elección es indirecta, a través de un Colegio Electoral, mientras que en la provincia de Buenos Aires se realiza en forma indirecta a través del legislativo. De esta manera, los votantes de los municipios del GBA deben compartir con el resto de la provincia a sus legisladores.

Las intendencias metropolitanas son afectadas por decisiones tomadas en ámbitos polítorrepresentativos ajenos a ellas, por organismos que representan ámbitos políticos mayores y que son el resultado de elecciones llevadas a cabo en unidades políticas diferentes de la local, por poblaciones que exceden en mucho a la municipal. Éste es el caso de decisiones políticas y administrativas del ejecutivo nacional que afectan a la vida local en la CF y en el GBA (sobre privatizaciones de servicios o regulaciones del transporte, por ejemplo); decisiones del congreso nacional que afectan a la vida local en la Capital Federal (por ejemplo, respecto de excepciones al código urbano); decisiones políticas y administrativas del ejecutivo provincial que afectan a la vida local en los municipios del GBA (sobre los servicios de recolección de residuos sólidos, entre otras); decisiones del Poder Legislativo provincial que afectan a la vida local en los municipios del GBA (por ejemplo, sobre aspectos tributarios).

Esos ayuntamientos están en condiciones de hacerse cargo en sus territorios de los procesos urbanos parciales, con las limitaciones propias que en el país tienen esos gobiernos.¹¹ No pueden gestionar procesos de desarrollo local y de satisfacción de necesidades salvo de manera parcial, debido a sus limitaciones como aparatos municipales y a su inserción en la ciudad metropolitana. Y, sobre todo, no están en condiciones de controlar las decisiones que, tomadas en otros ámbitos gubernamentales, afectan a los procesos urbanos que ocurren o impactan en sus territorios. En suma, no coinciden los ámbitos de gestión con los de representación. En consecuencia, las municipalidades no tienen capacidad para garantizar un gobierno democrático de la ciudad metropolitana. Aunque en el ámbito municipal se lograra un gobierno o gestión democráticos y se desarrollara la participación popular, no por ello trascendería sus límites

¹⁰ En realidad, la proporción población/diputado no es igual en todos los distritos. Para la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, es bastante más elevada que para el resto de las provincias, de lo que se deriva que estos dos distritos poseen una representación más reducida que la que deberían tener por su cuota de población respecto de la total en el país.

¹¹ Sobre eso último puede verse Pérez, 1991a.

territoriales ni funcionales. Una gestión democrática y participativa dentro de uno, varios o aun todos los municipios metropolitanos no produce necesariamente un efecto de democratización en la gestión metropolitana. Eventualmente podría existir una gestión parcial democrática, al tiempo que las relaciones democráticas en los municipios no suponen ni garantizan una gestión metropolitana democrática, aunque la existencia de las primeras sea condición necesaria para lograr la segunda.

La elección de los representantes en la ciudad metropolitana

La ciudad metropolitana, como conglomerado de unidades políticas, se integra por diferentes unidades electorales: del gobierno federal, del gobierno provincial y de las 20 municipalidades. Aunque no siempre coinciden los plazos electorales, suelen producirse situaciones de arrastre de los resultados de las instancias superiores hacia las inferiores que, en definitiva, le dan a la vida electoral metropolitana un carácter particular, marcando las líneas de acumulación y representación fuera de ella, entre los municipios provinciales y el gobierno provincial, y entre la MCBA y el gobierno nacional.

Las votaciones para elegir al ejecutivo federal tienen consecuencias en el ejecutivo de la MCBA, así como las elecciones para el Congreso de la Nación son importantes para esa misma municipalidad. En el primer caso, como es obvio, de ello depende quién será el intendente, así como las políticas que se desarrollarán en los organismos nacionales centrales (como la Secretaría de Transporte) o en las empresas de servicios, tanto las públicas como las privadas, ya que éstas deben ser reguladas y controladas por ese ámbito. En el segundo caso, por la función de legislatura local del congreso en la CF. La elección del gobierno provincial, tanto del ejecutivo como del legislativo, incide en las relaciones que mantiene ese gobierno con los municipios. Si bien no existe ninguna subordinación política directa formal, las municipalidades dependen en gran medida de sus vínculos con el gobierno provincial para la realización de sus funciones locales. Las relaciones financieras son, en ese sentido, un buen ejemplo. Asimismo, los ayuntamientos del Gran Buenos Aires deben competir con las otras intendencias provinciales, en sus relaciones frente al gobierno provincial, y, muy particularmente, entre sí. Por último, los resultados electorales municipales, junto con los de los otros dos ámbitos, terminan por definir el mapa político metropolitano.

Desde la recuperación del régimen representativo electoral, a fines de 1983, las municipalidades del GBA eligieron tres veces a sus intendentes (1983, 1987 y 1991); el ejecutivo de la provincia de Buenos Aires también pasó por tres procesos electorales en esos mismos años; y el ejecuti-

vo federal por dos (1983 y 1989). Como consecuencia, encontramos las configuraciones políticas que se representan en el cuadro 1. Entre 1983 y 1987, el gobierno federal y por ende la intendencia de la MCBA estuvieron en manos de la Unión Cívica Radical (UCR) al igual que nueve de los municipios del Gran Buenos Aires y el gobierno de esa provincia. Los diez municipios restantes del GBA pertenecieron al Partido Justicialista (PJ) [peronismo]. En 1987 cambió la correlación de fuerzas: el gobierno provincial y seis de los municipios del GBA salieron del control de la UCR y pasaron cinco al PJ, y uno a un partido vecinal. La UCR controló desde entonces solamente a tres de esos municipios (más la MCBA) y el PJ quince. Con las elecciones presidenciales de mediados de 1989, el PJ accedió al ejecutivo nacional, por lo que la UCR perdió también la intendencia de la MCBA. Las elecciones de 1991 volvieron a alterar ese mapa político: el PJ incrementó una municipalidad, el radicalismo perdió dos y otro partido vecinal se sumó a quienes controlan municipios metropolitanos.

Cuadro 1

Control partidario de los ejecutivos gubernamentales
en la ciudad metropolitana de Buenos Aires, 1983-1995

<i>Partido</i>	<i>Gobierno nacional</i>	<i>Gobierno provincial</i>	<i>MC de BA</i>	<i>M del GBA</i>
Unión Cívica Radical	1983-1989	1983-1987	1983-1989	1983-1987: 9 1987-1991: 3 1991-1995: 1
Partido Justicialista	1989-1995	1987-1991 1991-1995	1989-1995	1983-1987: 10 1987-1991: 15 1991-1995: 16
Otros				1987-1991: 1 1991-1995: 2

En la actualidad, existe un marcado predominio del PJ en toda la ciudad metropolitana: los gobiernos federal y provincial y 17 de las 20 municipalidades. Sin embargo, esta situación no logra cambiar el carácter de conglomerado político de la ZMBA. Por esa razón, se puede suponer que la dinámica politicoelectoral no se determina por una lógica que corresponda con la ciudad metropolitana, sino con la de cada una de las unidades que la componen y de las relaciones que éstas mantienen den-

tro de sus ámbitos político-institucionales. Así, la suerte electoral de los municipios metropolitanos de la provincia de Buenos Aires se determina por procesos políticos locales y su relación con procesos provinciales o, eventualmente, nacionales.¹² Pero normalmente no se determina por los procesos políticos que ocurren en los demás municipios o por procesos que afectan a sectores que trascienden a ellos.

Estilos políticos, representación política y acumulación partidaria

Hasta ahora, hemos supuesto de manera más o menos implícita, que la ciudad metropolitana no conforma una unidad política por razones que podemos llamar estructurales. En particular, por la falta de un ámbito institucional de articulación política que permita organizar relaciones de representación y de acumulación. Pero debemos referirnos, asimismo, a un motivo no ya de la estructura institucional sino de las prácticas políticas predominantes, que también está vinculado con ese rasgo de la ciudad metropolitana. En este caso, no es una causa inicial, aunque contribuye a explicar el mantenimiento de la diversidad de unidades políticas en una realidad urbana única, impidiendo su conformación en unidad política. Se trata del predominio de un estilo de gestión política que se orienta, no por la resolución de los problemas (representación), sino por la acumulación partidaria de posiciones de poder dentro de los aparatos públicos. Como estilo de gestión política, constituye una forma particular de vincular el aparato público con la sociedad.

En estudios anteriores sobre ciudades intermedias hemos encontrado que, en algunos casos, predomina la política de acumulación.¹³ El análisis de la ciudad metropolitana indica que también está presente en la vida política de las unidades que la integran. Así, como la vida política local parece determinada en gran medida por imperativos de acumulación partidaria, los municipios, como ámbitos de decisión y acción, se constituyen, cada uno en sí mismo, en la totalidad del universo político, dado que no es posible acumular políticamente en otro municipio fuera de aquel en el que se actúa políticamente y en el que se controla o se puede controlar el aparato municipal. Como consecuencia, sólo los aspectos (problemas o necesidades) que pueden atenderse desde ese aparato municipal merecen ser tomados en cuenta; más aún, de éstos, únicamente los que pueden ser incorporados en alguna relación de acumulación

¹² Esto, en razón de estrategias partidarias que muchas veces suponen la subordinación de lo local frente a lo provincial y a lo nacional.

¹³ Nos referimos a los resultados de los estudios de caso en La Rioja y Resistencia dentro del proyecto de gobiernos locales en ciudades intermedias (véase Pérez, P., 1991a).

política (por ejemplo, clientelar). De esa forma es muy difícil, si no imposible, que una municipalidad concentre su atención en aspectos que no sean parciales (desde el punto de vista metropolitano) y, además, que no estén estrictamente vinculados con la suerte de su acumulación política. Lo que supera a ese ámbito (por ejemplo lo global metropolitano) tenderá a ser ignorado.

Representación y gestión local: control o subordinación

En los planos municipal, provincial y nacional los organismos colectivos de representación son considerados como ámbitos de control de la gestión de los ejecutivos. Así, los Concejos Deliberantes son el instrumento institucional para el control ciudadano de las gestiones desarrolladas, si no exclusiva sí fundamentalmente, por el ejecutivo municipal.

En la ciudad metropolitana de Buenos Aires no existe ninguna otra institución para el control de la gestión local que no sean los Concejos Deliberantes de los 20 ayuntamientos. En consecuencia, puede pensarse que esos concejos deberían hacerse cargo no solamente del control de su ejecutivo sino aun de la totalidad de las intervenciones públicas (y privadas en la prestación de servicios públicos), dentro del territorio del respectivo municipio.

La hipótesis apunta a un espacio exclusivamente formal: el de las funciones atribuidas institucionalmente, sin hacer referencia a los procesos reales. De allí que debamos preguntarnos si el control ejercido por los concejos deliberantes será realmente parte de un proceso de representación de los intereses y necesidades locales, o, por el contrario, si las relaciones políticas concretas que existan entre los “representantes” y los miembros de la sociedad local le darán una significación diferente.

La hipótesis que estamos proponiendo es válida¹⁴ cuando coinciden ámbito urbano (“mancha urbana”) y ámbito estatal, unidad urbana y unidad política. Así la gestión local en una ciudad intermedia, a cargo de una municipalidad y ejecutada predominantemente por los aparatos del ejecutivo municipal, es institucionalmente controlada por su Concejo Deliberante que, a su vez, es el lugar formal para la representación política local más completa.

Como ya vimos, la realidad en una ciudad metropolitana se muestra diferente, ya que no coinciden el ámbito de la gestión y el de la representación. Este tema se plantea de manera muy precisa cuando existen instituciones de gestión metropolitana global sin que se correspondan con

¹⁴ Decimos que es válida, lo que no significa afirmar que la realidad la confirme.

ámbitos de representación en ese mismo ámbito, pero igualmente aparece cuando existe un “entrecruzamiento” de planos. Los controles que habitualmente ejercen los órganos de representación sobre los de gestión no se verifican o se cumplen sólo parcialmente. Es entonces importante revisar un caso de gestión metropolitana global desde el punto de vista de su control. Veamos la situación de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Este aparato metropolitano de gestión de servicios puede ser controlado únicamente por sus dueños: la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el gobierno de la provincia de Buenos Aires. En cada uno de ellos, el control es realizado por el ejecutivo respectivo (intendencia y gobernación) sin que los legislativos colegiados puedan hacerlo de manera directa. Esto es particularmente importante en la MCBA. Su intendente, que representa a la municipalidad ante el CEAMSE, no es, como se recordará, una autoridad elegida mediante voto popular, sino que es nombrado por el presidente de la República. Así, el control del Concejo Deliberante sobre el CEAMSE depende de la posibilidad (políticamente mediada) de controlar la acción del ejecutivo municipal. En suma, en caso de querer controlar la labor del CEAMSE, el CD de la MCBA debe hacerlo a través de la intendencia, siempre y cuando ésta esté de acuerdo o sea “obligada” (políticamente) a ello.

La definición institucional de CEAMSE excluye a las municipalidades del Gran Buenos Aires del ejercicio del control sobre un aparato que organiza en sus territorios el servicio de residuos sólidos. Esos ayuntamientos están en una situación de dependencia, ya que únicamente por intermedio del gobierno provincial pueden llegar al CEAMSE. Para ello, y como no tienen ninguna facultad de control sobre ese gobierno, dependen totalmente de sus vínculos políticos, de su capacidad de negociación, etc. Tan es así, que estas municipalidades deben dirigirse al ejecutivo provincial para solicitar información o plantear inquietudes o críticas sobre la labor del CEAMSE o sobre el papel de ese ejecutivo en ella; o bien podrían dirigirse a la legislatura provincial para que ésta, que sí tiene capacidad de control sobre el ejecutivo provincial, lo haga. Se trata, evidentemente, de procedimientos no sólo lentos y engorrosos, además de indirectos, sino en particular poco eficaces políticamente.

En consecuencia, es posible advertir que cualquier habitante de alguno de los municipios metropolitanos, particularmente si se trata de los de la provincia de Buenos Aires, se encuentra sumamente lejos, en términos institucionales, de ese organismo metropolitano, aunque esté muy cerca desde el punto de vista de su vida cotidiana como habitante de la ciudad. Si tenemos en cuenta casos de gestión metropolitana “parcial”, observaremos que el control institucional se ejerce dentro de las respectivas jurisdicciones. Por ello, deben distinguirse las unidades político-

institucionales existentes para percibir las posibilidades de control que existen en ellas. Así, el habitante metropolitano —como parte de una unidad política local— solamente estaría representado en el control de las acciones de la respectiva municipalidad. Cada municipalidad está organizada de manera que su Concejo Deliberante ejerza esa función dentro de sus límites territoriales e institucionales. En suma, la forma institucional prevé únicamente el control “parcial” dentro de los “ámbitos institucionales parciales”. Las intervenciones de los niveles provincial y federal no son objeto de control local, salvo de manera sumamente mediada, a través de la representación de los legisladores provinciales y nacionales. En el plano federal, en tanto que los miembros de la Cámara de Diputados representan al pueblo en su conjunto, no están ligados con una “parte” del mismo, ni siquiera con sus electores. En cambio, los miembros del senado están más vinculados con la defensa de intereses “parciales”, de las provincias, como representantes de sus habitantes. Podría pensarse, entonces, en un control de los habitantes de los municipios metropolitanos a través de ellos. En el caso de la CF esto es relativamente directo, ya que esa jurisdicción elige a dos senadores, mientras que los municipios del Gran Buenos Aires deben compartir sus senadores con toda la provincia.

Este panorama se complica más aún cuando se considera que buena parte de la presencia de los ámbitos provincial, y sobre todo federal, ha venido siendo ejercida por entidades descentralizadas, dirigidas por personal designado (no electivo) por los respectivos poderes ejecutivos (Obras Sanitarias de la Nación, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, Dirección de Energía de Buenos Aires, etc.). Esto supone un nuevo plano de mediación, a la vez que una gran complicación institucional, dado el estatus jurídico de esos agentes. Estas empresas prestadoras de servicios están siendo privatizadas, con lo que ya no se vincularán simplemente funcionarios públicos designados con funcionarios locales electivos. En adelante aparecerán funcionarios privados que dependen de manera directa de los propietarios de esas empresas y de manera indirecta de los funcionarios nacionales o provinciales que ejercen la titularidad concedente y, por ende, que son los responsables institucionales del control. Éste se vuelve particularmente difícil, pues esas privatizaciones se están realizando sin ninguna preparación por parte de los aparatos gubernamentales: no solamente no existen reglamentaciones previas, sino que tampoco se crean aparatos de control.

No es posible todavía evaluar lo que ocurrirá; sin embargo, debe tenerse en cuenta que en esta ciudad metropolitana tan recortada, la falta de una mirada global y más aún, la ausencia de controles sectoriales, harán más difícil una adecuada gestión metropolitana.

La significación política de la ciudad metropolitana

El análisis anterior permite confirmar que la ciudad metropolitana de Buenos Aires no constituye una unidad política sino un conglomerado de unidades políticas. Ello significa que no es un "espacio político" y, por lo tanto, no conforma un territorio unitario para las distintas fuerzas sociales y políticas que lo ocupan materialmente. Esto tiene una primera consecuencia. Los sectores sociales que residen en ella no constituyen actores políticos unitarios. Esto supone, en consecuencia, que no es posible hablar, por ejemplo, de los "sectores populares de la ciudad metropolitana" en el sentido de sujetos políticos. El hecho de que en ese territorio exista un determinado número de individuos o familias con características objetivas idénticas no supone su articulación como actores, ya que están territorialmente recortados por las definiciones políticas de los espacios que integran esa ciudad. Solamente las fuerzas sociales o grupos que logran constituirse en actores, superando los límites formales de las unidades que integran la ciudad metropolitana, pueden operar con una "lógica" global metropolitana, sea ésta económica o política.

En consecuencia, esa ciudad metropolitana no constituye un objeto de decisión política, sino solamente desde el punto de vista de las lógicas de grupo ("individuales"). Esto significa que no constituye un "objeto público" sino, por el contrario, un ámbito heterogéneo de desarrollo de acciones vinculadas con el mercado, y de los intereses privados. De allí que como tal no integre lo que se ha dado en llamar la agenda pública. Si nos preguntamos por qué la ciudad metropolitana no ha sido constituida como unidad política, debemos partir de la hipótesis de que dicha constitución es el resultado de un ejercicio de poder. El poder determina y define los territorios. No solamente porque el territorio requiere una delimitación jurídico-política que debe ser un acto de autoridad (y por ende de poder), sino porque esa delimitación es la institucionalización de previas relaciones sociales de poder. Y, si no estamos equivocados, la delimitación que existe es "intrametropolitana", es decir, define espacios políticos dentro de la realidad urbana metropolitana, sin haber creado una unidad superior que la englobe políticamente.

¿Por qué se ha mantenido la división interna, a manera de impedir la conformación de esa unidad mayor? Dos respuestas parecen posibles, una de tipo formal y otra histórica. La organización formal del aparato estatal argentino no prevé otra forma que las que corresponden a municipios, provincias o gobierno federal. Esto explica que la ciudad no sea una unidad formal. Pero no explica que no se haya encontrado una fórmula para crear una nueva institucionalidad (para lo cual ha habido algunos intentos) ni explica tampoco que, pese a esa institucionalidad, no

haya comenzado a funcionar como unidad política. De acuerdo con nuestra hipótesis, la respuesta está más en el desarrollo de las relaciones políticas que en las formas institucionales. En ese sentido, en la medida en que la ciudad metropolitana no conforma una unidad política, el gobierno de los aspectos propiamente metropolitanos o globales, que no puede realizarse desde los ámbitos locales (parciales) existentes, tiende a ser cubierto por instituciones de escala superior (provincial o nacional), centralizando la gestión urbana.

Algunos elementos apuntan en ese sentido. En esta ciudad se favorece a la CF frente a la provincia de Buenos Aires y a los municipios metropolitanos del GBA. Ello se ve al analizar las finanzas (Pírez, 1991). Por otra parte, se favorece la intervención de los ámbitos superiores cumpliendo funciones gubernamentales: los servicios metropolitanos globales cubiertos desde los niveles nacional o provincial, que llenan el vacío local. La centralización no es neutra desde un punto de vista social: implica el predominio (por lo menos como tendencia) de los sectores económicos más fuertes, que son los referentes fundamentales de los niveles más centralizados del Estado. Favorece además una intervención urbana con una lógica predominantemente técnica, que subordina los criterios de representación política, aun en la dependencia de las autoridades locales electas frente a los funcionarios designados. El resultado tal vez pueda ser catalogado como "hegemonía urbana nacional-federal": el predominio del nivel federal en los servicios metropolitanos, que se orienta sin tener necesariamente en cuenta la realidad metropolitana, y el predominio de la CF.

Recibido en diciembre de 1992

Revisado en julio de 1993

Correspondencia: Centro de Estudios Sociales y Ambientales/ Av. Roque Sáenz Peña 1142, 5o. piso/1035 Buenos Aires, Argentina.

Bibliografía

- Pírez, P. (1990), "Desarrollo regional o subordinación. Gobiernos provinciales y municipales en Argentina", en E. Laurelli y J. Lindenboim (comps.), *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Buenos Aires, F.F. Ebert, SIAP, CEUR.

- _____ (1991), "Para pensar los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de América Latina", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 35.
- _____ (1991a), *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-IIED-AL.