

LAS MÚLTIPLES ESCALAS DE LA POLÍTICA EN EL CONURBANO BONAERENSE

ANALIZA LAS CONFIGURACIONES POLÍTICAS DENTRO DE UN TERRITORIO HETEROGÉNEO COMO ES EL DEL CONURBANO BONAERENSE, SIENDO EL ÁMBITO DONDE EL MODELO ECONÓMICO DE CAMBIEMOS HA IMPACTADO DE FORMA MÁS INTENSA.



por **SEBASTIÁN MAURO**. Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador adjunto CONICET y profesor adjunto en Ciencia Política (UBA)

E

l año en curso parece ser solo la antesala de una dramática competencia electoral entre dos coaliciones políticas y sociales antagónicas, con oportunidades relativamente equilibradas de acceder a la presidencia y llevar desde allí programas económicos en gran medida incompatibles. La otra característica que define al año 2019 es la continuidad de las tendencias hacia el deterioro de todos los indicadores económicos y sociales a nivel nacional, iniciadas en 2018: decrecimiento de la economía, alta inflación, devaluación de la moneda, derrumbe de la actividad industrial, incremento del peso de la deuda pública en dólares en proporción al PBI, crecimiento del desempleo, de la pobreza y de la desigualdad. El conurbano bonaerense es uno de los territorios donde estas dos dimensiones se entrecruzan de manera dramática. Su abrumador peso electoral lo convierte en bastión de la candidatura opositora, mientras que al mismo tiempo es una de las regiones donde la política económica macrista ha impactado con mayor intensidad, como lo ilustra la Figura 1. A pesar de ello, la competencia electoral está abierta a cualquier resultado, tanto en el nivel nacional como incluso en el nivel provincial, donde la gobernadora María Eugenia Vidal parece retener en la opinión pública una adhesión superior a la de Mauricio Macri.

¿Cómo se configura la competencia política en un territorio heterogéneo como es el del conurbano? ¿Qué expectativas pueden formularse sobre la base de la experiencia previa?

Si nos atenemos a la caracterización que se ha convertido en sentido común en el discurso periodístico, el conurbano bonaerense aparece como un espacio homogéneo, estable y, principalmente, patológico: pobreza, marginalidad, inseguridad, narcotráfico, deficiente infraestructura, corrupción y clientelismo (algunos de estos aspectos son descritos en el artículo de Ramiro Segura, publicado en el libro *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6, el Gran Buenos Aires*, editado por UNIPE). Las elites políticas, el Estado y la sociedad civil parecen estar condenados a la repetición (incluso los poderosos “barones”), en las distintas variantes de un discurso que, en definitiva, niega la agencia de los ciudadanos. Dado su peso electoral en la política nacional, parte del discurso periodístico cifra los problemas argentinos en este territorio y en una cultura política particular, el peronismo, cuyas distintas vertientes gobiernan la mayor parte de los municipios del conurbano desde la recuperación democrática. Sin embargo, los municipios del conurbano bonaerense han sido el terreno de emergencia de movimientos sociales, de políticas públicas innovadoras y han sido (y siguen siendo) terri-

Los principales conflictos políticos se configuran como resultado del encuentro físico o de la distancia entre actores políticos, así como por la disputa por el control de un territorio (delimitado administrativamente o no) para desarrollar objetivos políticos (que no necesariamente se definen territorialmente).

torio disputado por distintos partidos, facciones y líderes políticos. Sobre la base de los aportes de otros investigadores que se han enfocado en este punto, en las próximas páginas voy a proponer discutir estas imágenes arraigadas sobre el conurbano como espacio político. Principalmente, voy a señalar que la política en los municipios del conurbano está signada por una dinámica contradictoria entre *territorialización* y *nacionalización*.

La provincia de Buenos Aires como la piedra fundamental de la política nacional

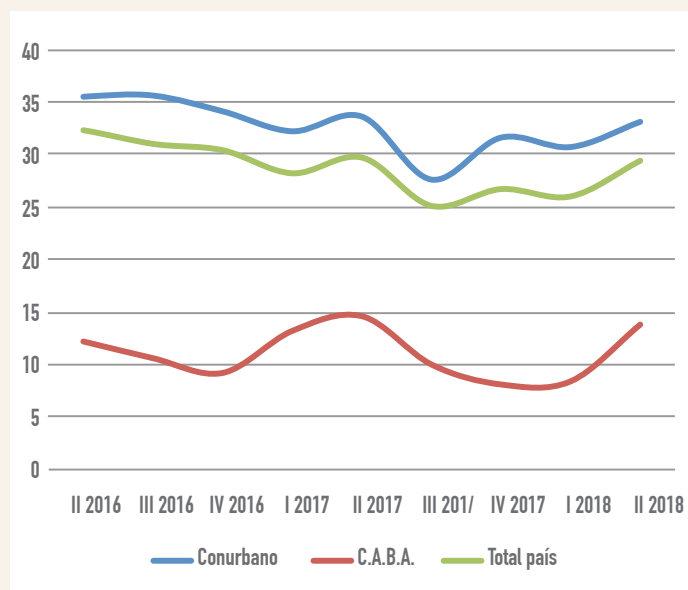
La provincia de Buenos Aires reúne a más de un tercio del electorado nacional, lo que la convierte en el distrito decisivo de todas las elecciones presidenciales y, en términos más generales, de la política nacional, aun cuando su magnitud se encuentra subrepresentada en otros ámbitos institucionales, como la Cámara de Diputados. Si nos enfocamos exclusivamente en el conurbano, su peso en la política nacional es abrumador: 1 de cada 4 electores reside en alguno de sus 24 municipios.

Sin embargo, lo que parece ser un signo de fortaleza de los bonaerenses en la política nacional, en realidad significa lo contrario: dado su carácter decisivo para la gobernabilidad del país, la política bonaerense debe subordinarse a los imperativos del centro político ubicado en la Ciudad. Esta situación paradójica ha sido observada por María Matilde Ollier (especialmente en su libro *Atrapada sin salida, la provincia de Buenos Aires en la política nacional*, editado por la UNSAM en 2007), quien entiende que Buenos Aires no goza del mismo nivel de autonomía política que las otras provincias argentinas, donde los gobernadores y líderes partidarios ejercieron eficazmente un control de límites, separando la dinámica política nacional de la dinámica provincial. Dos indicadores pueden dar cuenta de este déficit en la autonomía de la política bonaerense.

En primer lugar, la provincia de Buenos Aires ha sido el distrito que ha celebrado con más frecuencia elecciones concurrentes con las presidenciales: mientras que las demás provincias alternan entre elegir autoridades provinciales y nacionales en la misma fecha o en jornadas separadas, los bonaerenses han unificado comicios en casi todas las oportunidades, excepto las particulares elecciones de 2003. Las elecciones de este año no son la excepción: mientras que 20 provincias celebran elecciones provinciales disociadas de las nacionales, desacoplando los sistemas de alianzas y las preferencias electorales de los ciudadanos en las distintas escalas, la provincia de Buenos Aires ha sido forzada a mantener comicios concurrentes.

En segundo lugar, puede decirse lo mismo del personal político. De los siete gobernadores que ejercieron el cargo desde 1983, tres de ellos habían ocupado previamente el cargo de vicepresidente (Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf y Daniel Scioli). A la inversa, ningún gobernador bonaerense fue elegido presidente, aunque dos de ellos lo intentaron. El recorrido, habitual en

Fig.1. Evolución trimestral de la incidencia de la pobreza en personas (2016-2018)



Fuente: Observatorio del Conurbano, ICO-UNGS, sobre datos de la EPH-INDEC.

otras provincias y esperable en teoría, desde la intendencia, a la gobernación y a la presidencia, casi no tiene precedente en la provincia de Buenos Aires. El único intendente del conurbano que llegó a la gobernación bonaerense y luego a la presidencia en 36 años de democracia fue Eduardo Duhalde. Ningún otro intendente alcanzó la gobernación, y ningún otro gobernador llegó a la presidencia. Es necesario señalar que la trayectoria de Duhalde es muy particular: su condición de intendente de Lomas de Zamora lo ubicó como candidato a vicepresidente de Menem, pero fue recién cuando alcanzó una posición nacional (y se resolvió la puja por la conducción peronista a nivel nacional) que pudo aspirar a la gobernación. Y desde allí, solo pudo acceder a la presidencia por vía parlamentaria en el contexto de la crisis de 2001.

El contraste con la ciudad de Buenos Aires es notorio: desde su autonomía, dos de tres jefes de gobierno con mandato finalizado llegaron a la presidencia, mientras que 5 de los 7 vicepresidentes electos desde 1983 son referentes porteños. Dada esta dinámica, y la obvia imbricación entre ciudad y provincia, los políticos porteños incurren regularmente en la política bonaerense: 3 de 7 gobernadores fueron políticos referenciados previamente en la ciudad (Carlos Ruckauf, Daniel Scioli y María Eugenia Vidal, quien antes ocupó nada menos que el cargo de vicejefa de gobierno porteña). La competencia en curso entre la gobernadora en ejercicio y el ex ministro de Economía (actual diputado nacional por la ciudad) indica que esta tendencia se prolongará independientemente del resultado de la elección.

Primera conclusión: los intendentes del conurbano pueden concentrar más o menos poder, pueden adquirir mayor o menor protagonismo en la política provincial y nacional según la coyuntura, pueden administrar mejor o peor municipios con millones de habitantes, pero (al menos por el momento) no tienen chances efectivas de aspirar a la gobernación o a la presidencia.

Sin embargo, los municipios del conurbano bonaerense han sido el terreno de emergencia de movimientos sociales, de políticas públicas innovadoras y han sido (y siguen siendo) territorio disputado por distintos partidos, facciones y líderes políticos.



La fragmentación territorial de las identidades sociales

Lo afirmado en el apartado anterior no significa que los intendentes de los municipios del conurbano no sean, efectivamente, actores relevantes de la política provincial y de la política nacional. Como ya ha sido señalado por numerosos analistas, los intendentes del conurbano han incrementado su protagonismo a partir del impacto de los procesos de descentralización administrativa (asumiendo la prestación de servicios y la contención de demandas sociales en la escala local), así como su aumentada visibilidad política es un subproducto de la fragmentación de las organizaciones partidarias en Argentina (recomendamos el artículo de Leandro Eryszewicz en el libro *La venganza de los huérfanos. Las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina*, editado por el CEAP-UBA).

En líneas generales, las reformas neoliberales han producido

una profunda fragmentación de las solidaridades políticas y sociales, que atraviesa tanto a los partidos como a los distintos sectores de la sociedad.

Este fenómeno ha llamado especialmente la atención por su impacto en los sectores populares. Autores como Denis Merklen o Javier Auyero han explicado cómo la deconstrucción de la sociedad salarial en la Argentina ha reorientado la reproducción de las identidades populares hacia el territorio. Donde antes se instalaban clivajes funcionales, y los sectores populares experimentaban su pertenencia política en términos de su condición obrera, ahora se reproducen identidades fragmentarias, producto de demandas complejas que operan en múltiples escalas pero que se organizan territorialmente.

El arraigo territorial, no obstante, no es necesariamente una característica de las demandas populares, sino de la fragmentación propia de la subjetividad política contemporánea. Del mismo modo que las demandas por servicios públicos, vivienda, o transferencias, los reclamos contra la inseguridad ciudadana o los eventos contenciosos espontáneos tienen al territorio como principal medio para la formación de solidaridades colectivas. Como bien señala Federico Rossi, la territorialización de la política es una transformación crucial en las relaciones Estado-sociedad que repercute en el funcionamiento cotidiano de la política contemporánea. Según Rossi, los principales conflictos políticos se configuran como resultado del encuentro físico o de la distancia entre actores políticos, así como por la disputa por el control de un territorio (delimitado administrativamente o no) para desarrollar objetivos políticos (que no necesariamente se definen territorialmente). Las demandas de urbanización de asentamientos urbanos, los reclamos por mayor seguridad ciudadana, las protestas por la contaminación ambiental, pueden constituirse en causas nacionales, pero se desarrollan territorialmente e interpelan a los actores (ciudadanos, partidos políticos y autoridades) en tanto habitantes de un espacio físico. En este escenario, quienes se encuentran al frente de la administración local están obligados a utilizar los recursos con que cuentan para lidiar con las demandas constituidas territorialmente, independientemente del color partidario del intendente y del nivel de ingresos de sus habitantes. Algunos analistas han considerado esta característica como la base de liderazgos fuertes e indiscutidos.

Dicha conclusión no es arbitraria. En primer lugar, se basa en la lógica conclusión de que, en un sistema político territorializado, mientras más bajamos la escala al terreno, deberíamos encontrar mayor estabilidad. En segundo lugar, se basa en una observación empírica: los intendentes de los municipios del conurbano han demostrado una gran capacidad para retener el poder comunal, para sí mismos o para sucesores designados por ellos.



En promedio, la alternancia política (entre partidos políticos o entre facciones de un mismo partido) en cada elección ejecutiva municipal se ubica en un 20% (considerando el total de 174 elecciones para renovar el cargo de intendente en los 24 municipios del conurbano, desde 1987). En esta evolución, es posible identificar ciclos de mayor alternancia en los municipios del conurbano, coincidentes con los climas nacionales. Las elecciones con mayor alternancia se produjeron en 1987 (con la derrota de varios intendentes radicales por la recuperación del peronismo), 1999 (cuando cambiaron varios gobiernos municipales por el triunfo nacional de la Alianza), 2007 (por la renovación de facciones del peronismo) y 2015 (de la mano del triunfo nacional y provincial de Cambiemos, pero también por la fractura entre el Frente Renovador y el FPV).

Los intendentes retienen un capital político que los vuelve muy poderosos a su territorio, pero como bien señalan estos datos, son sensibles a los cambios políticos en las escalas provincial y nacional, por lo que deben desarrollar estrategias de adaptación a los distintos contextos. Un error en el juego de alianzas nacionales (como sucedió con varios intendentes que se alinearon tempranamente con el Frente Renovador) puede derivar en la derrota electoral, a manos de un opositor o de otra facción del mismo partido.

A pesar de ello, las oportunidades de mantenerse en el control del municipio son altas, más altas que las que puede esperar un partido en la presidencia, pero exactamente iguales a las chances que tienen los gobernadores de las 23 provincias y el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La comparación de los cambios de color político (o de facción dentro de un mismo partido) en cada elección ejecutiva en los 24 distritos del país o en los 24 municipios del conurbano no arroja diferencias muy significativas: en promedio, en cada elección, alrededor del 80% de los oficialismos se mantienen en el ejecutivo. Si solo consideramos la ciudad de Buenos Aires, tampoco encontramos diferencias: solo un cambio de color político, en 2007, en los 23 años desde el inicio de la autonomía del distrito.

El dato es muy significativo, considerando que en casi la totalidad de las provincias rigen restricciones a la reelección de los gobernadores, mientras que no rige la misma limitación para los intendentes (al menos hasta la elección de 2023). Como señalan los especialistas, la imposibilidad de reelección constituye una oportunidad para la fractura de los partidos en gobierno y para algún tipo de alternancia. Sin embargo, a pesar de que la imposibilidad de reelegir ha generado disputas facciosas en todas las provincias (basta una rápida mirada por las elecciones provinciales ya celebradas en 2019, donde se enfrentaron gobernadores en ejercicio con ex gobernadores, hijos de ex gobernadores o

delfines de ex gobernadores), los gobiernos provinciales en la Argentina registran tasas de alternancia similares a las de los intendentes.

Sí pueden registrarse dos diferencias. En primer lugar, es más probable encontrar en los municipios del conurbano a personas o familias que se eternizan en el cargo, resultado directo y evidente de la (vigente hasta este año) posibilidad de reelección indefinida. En segundo lugar, los oficialismos en el conurbano se eligen o reeligen por márgenes de diferencia respecto de sus competidores ligeramente superiores (es decir, la diferencia entre el ganador y la segunda fuerza política, en promedio, es generalmente superior al promedio de la diferencia en el caso de los gobernadores, tal como lo ilustra la Figura 3).

Segunda conclusión: los intendentes construyen su capital político en la tarea de lidiar con intereses fragmentarios, territorialmente organizados, sin embargo, no son más eficaces para retener el control del ejecutivo que sus pares gobernadores, aun cuando la legislación facilita la cohesión interna del partido en el gobierno.

Palabras finales

Las líneas anteriores solo intentaron prevenir al lector sobre las tesis que circulan en el discurso periodístico referidas al carácter invencible de los intendentes del conurbano y sobre la estabilidad (por no decir inercia) de los alineamientos ciudadanos en esos distritos. Esta caracterización ha sido rebatida por numerosos analistas (algunos citados en las páginas precedentes), pero sigue operando en el imaginario tanto del oficialismo nacional como de la oposición. Asumir la tensión en el juego de escalas políticas, así como la diversidad de tradiciones, sensibilidades y demandas, que muchas veces desbordan la capacidad administrativa y política de los gobiernos locales, exige precisar las herramientas para analizar e intervenir en un escenario tan disputado como el de 2019.

Algunos de los trabajos que fueron reseñados en este texto

Eryszewicz, L. (2015). ¿Localización de la política? El protagonismo de los intendentes argentinos en la escena nacional. Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos.

Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge University Press.

Merklen, D. (2010). *Pobres Ciudadanos*.

Ollier, M.M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Universidad Nacional de General San Martín.

Segura, R. (2014). *El espacio urbano y la (re) producción de des-*

igualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas.

Vommaro, G. (2015). *El mundo político del conurbano en la democracia reciente. El Gran Buenos Aires*, 365-399.

Fig. 2. Pertenencia partidaria de los intendentes del conurbano por cohorte. 1983-2019

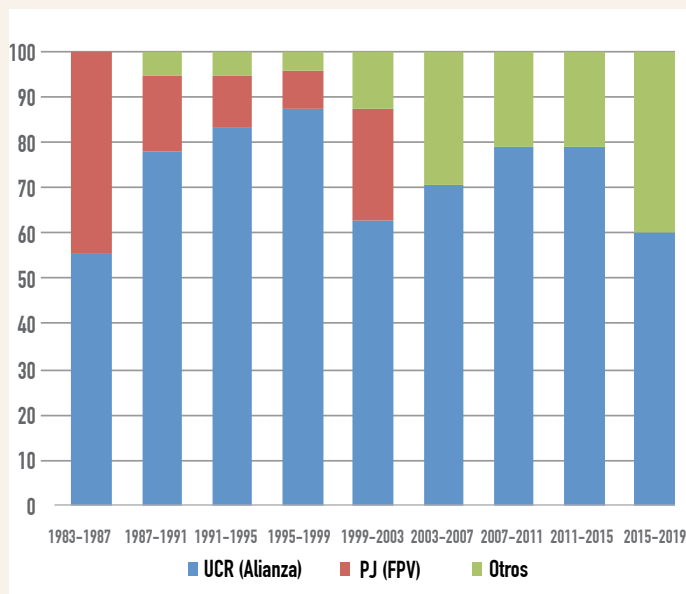
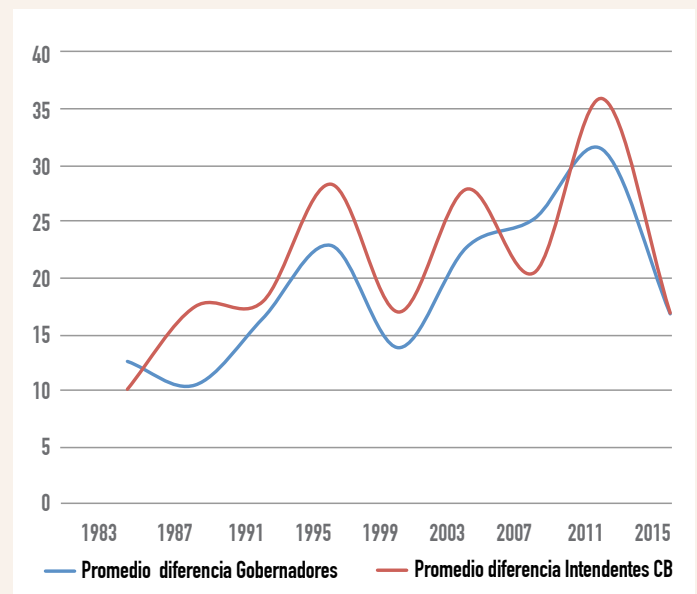


Fig. 3. Promedio de la diferencia entre el partido ganador y la segunda fuerza en elecciones ejecutivas provinciales y de los municipios del conurbano bonaerense. 1983-2015



Dado su carácter decisivo para la gobernabilidad del país, la política bonaerense debe subordinarse a los imperativos del centro político ubicado en la Ciudad.