

No sólo de globos vive el PRO: el macrismo en la larga tradición del gobierno de la Ciudad

POR MATÍAS LANDAU

Doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), de París; doctor en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Director de los proyectos de investigación "Elites políticas y gobierno en la Ciudad de Buenos Aires" (UBACyT 2012-2014) y "Ser diputado: una comparación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y el Congreso Nacional" (UBACyT 2014-2016). Es docente de grado de la Carrera de Sociología de la UBA y ha dictado cursos de posgrado en UBA, CLACSO, UNL e IDES/UNGS. Es autor de *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Buenos Aires, Miño y Dávila, 2008) y de numerosos artículos en revistas especializadas de la Argentina, Francia, México, Chile y Perú.

EL FENÓMENO PRO

En 2007 Macri fue electo Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces fortaleció un núcleo de apoyos sostenidos. Ello le permitió lograr su reelección en 2011, obteniendo, además, un predominio en la Legislatura porteña, a partir de ganar todas las elecciones a diputados de la ciudad desde 2005 hasta la actualidad. Los ocho años de gestión del PRO en la ciudad estuvieron signados por una política que privilegia la rápida resolución de ciertos aspectos ligados con la comodidad de la vida urbana. De allí que sus políticas más emblemáticas sean el Metrobus, las ciclovías, los túneles bajo nivel, el arreglo de plazas y veredas, la iluminación, etcétera. Para ello, dejó de lado cuestiones estructurales, como la de la extensión de la red de subterráneos, y descuidó la atención social a los sectores más vulnerables, a partir del vaciamiento de programas asistenciales, y la baja del presupuesto destinado a salud, educación o vivienda.

Esta orientación de sus políticas gubernamentales con frecuencia es denunciada como un "maquillaje" o una "máscara" de una realidad oculta. La posición de la "impostura" del PRO (que no es muy distinta a la de la explicación del éxito del FPV a nivel nacional por causa del "relato" kirchnerista) reduce la explicación de su éxito electoral a las delicias del marketing político. Pero esta interpretación oscurece más de lo que aclara. Por-

que, en todo caso, las estrategias de su gurú ecuatoriano, que en esta campaña llegaron al extremo de regalar globos, helados, chupetines y pochoclos PRO, potencian las causas de la elección de gran parte del electorado porteño. Pero decir que el PRO es un producto del marketing no alcanza para comprender la complejidad del fenómeno. Tampoco lo hacen aquellos que explican el apoyo al macrismo argumentando que sus bases de sustentación son aquellos sectores acomodados, que no usan los servicios sociales de la ciudad, y se contentan con programas culturales o espacios públicos remodelados. Si bien es cierto que el imaginario macrista apela a prácticas y simbologías de la clase media acomodada, no son pocos los sectores menos favorecidos que votan al partido. En las elecciones de 2011, por ejemplo, Macri ganó, aun con diferencias que oscilaron entre un 40% y un 4% sobre el segundo, en todas las comunas de la ciudad, desde Recoleta a Villa Soldati.

Los motivos del voto son siempre multicausales, y la explicación de los apoyos partidarios no es tarea fácil para la sociología política. Por ello no apunto, en este breve ensayo, más que a contribuir al debate, planteando una reflexión que evita ceñirse a los aspectos coyunturales, para proyectarse en la larga historia del gobierno de la ciudad. El recurso a la historia permite ▶



JUAN MARTÍN PETRUCCI

► evitar la extrema ponderación de lo supuestamente nuevo, para matizar los fenómenos actuales a la luz de las experiencias pasadas. Porque, como nos ha enseñado, entre otros, Robert Castel, “el presente no es únicamente lo contemporáneo, el presente es un efecto heredado, es el resultado de toda una serie de transformaciones que es preciso reconstruir para poder captar lo que hay de inédito en la actualidad” (Castel, 2001: 67).

En esta línea de razonamiento, propongo que el macrismo puede comprenderse como un proceso que incorpora, prolonga y modifica dos ejes centrales sobre los que se erigió el gobierno de Buenos Aires, que pueden rastreadse desde fines del siglo XIX. Uno de ellos es la delimitación de la ciudad como un espacio no conflictivo, ajeno a “contaminación” de las pujas “políticas” nacionales, cuya principal referencia es la noción de vecino. El otro es la de la primacía de un ideal técnico, ligado a la resolución de aspectos vinculados con la vida urbana. Por supuesto que la historia no ha sido lineal, y pueden rastrearse formas alternativas de concebir a la ciudad y a su gobierno, que son reactualizadas también por otras fuerzas políticas de la ciudad. Sin embargo, sostengo que estos dos ejes fueron centrales, en tanto que permanecieron, a partir de diversas metamorfosis, durante todo el siglo XX. Y es sobre estos antecedentes que el macrismo afirma y construye un modelo de gobierno de la ciudad, reconocible y legitimado por buena parte de los porteños.

LA CIUDAD DE LOS VECINOS

Desde su irrupción en la ciudad, el PRO construyó un discurso y una praxis política basada en dos ideas que se refuerzan mutuamente. Una es la de ser una opción que busca evitar los “vicios” de la política, entendiendo por ello las pujas y peleas de intereses, para priorizar los “acuerdos” no conflictivos. La otra, asociada a la primera, es la de apelar continuamente a una figura, la de los vecinos, por encima de otras referencias como los ciudadanos porteños, o los usuarios que, día tras día, hacen uso de la ciudad sin tener residencia en ella. A partir de estas dos ideas proclaman que representan una “nueva” forma de hacer política y, por ende, de gobernar la ciudad.

Sin embargo, la novedad es sólo parcial. La concepción de la ciudad como un espacio no conflictivo destinado a resolver los asuntos comunes de los vecinos se remonta al período colonial. Cuando, por entonces, se fundaba una ciudad, se distinguía entre los habitantes a sus vecinos. Éstos eran los “casados, afincados y arraigados”, es decir aquellos que no sólo eran padres de familia, sino que poseían y habitaban una casa en la ciudad. Ya en el período poscolonial, a mediados del siglo XIX, el pensamiento municipalista modernizó la noción hispánica de vecino a partir de su reinterpretación a la luz de las ideas de los pensadores fisiócratas, que

postulaban que el gobierno local debía quedar en manos de los propietarios, en tanto eran los únicos que tenían un real interés en los asuntos de la ciudad.

En base a estas ideas, era común la distinción de dos espacios bien diferenciados. Por un lado, el Estado, que se ocupa de asuntos “generales” y “políticos”, que incumben a todos los ciudadanos; del otro, los municipios, que se ocupan de asuntos “particulares”, dado por las relaciones económicas y de vecindad, esto es “domésticas”, que sólo incumben a los contribuyentes, que son los únicos que deben ser considerados miembros del municipio. Mientras que el primero era considerado un espacio conflictivo, tanto en el plano nacional como internacional, el segundo era pensado como el ámbito del acuerdo armonioso entre individuos cooperantes.

Esta concepción fue central en 1882, cuando se sancionó la ley orgánica municipal para la Capital Federal. Al instaurar el voto censitario para elección de concejales, primó la idea que planteaba que, en tanto el municipio era el ámbito de convivencia de los vecinos que contribuían monetariamente al sustento de las arcas municipales, debía garantizarse un espacio institucional para la resolución de sus asuntos comunes. Por ello se estableció un sistema mixto. Mientras que el Intendente era nombrado directamente por el presidente de la Nación, el Concejo Deliberante era el espacio destinado al acuerdo de los asuntos comunes de sus vecinos-contribuyentes.

DESDE SU IRRUPCIÓN EN LA CIUDAD, EL PRO CONSTRUYÓ UN DISCURSO Y UNA PRAXIS POLÍTICA BASADA EN DOS IDEAS QUE SE REFUERZAN MUTUAMENTE. UNA ES LA DE SER UNA OPCIÓN QUE BUSCA EVITAR LOS “VICIOS” DE LA POLÍTICA, ENTENDIENDO POR ELLO LAS PUJAS Y PELEAS DE INTERESES, PARA PRIORIZAR LOS “ACUERDOS” NO CONFLICTIVOS.

Con el nuevo siglo proliferaron las críticas a esta noción restrictiva del cuerpo municipal, que dejaba afuera a la enorme mayoría de los habitantes de Buenos Aires, pertenecientes a las clases populares. Luego de crecientes críticas y en el marco de la apertura política a nivel nacional, en 1917 se universalizó el voto masculino para elegir concejales. Pese a ello, la idea de la ciudad como un espacio no conflictivo para la resolución de los acuerdos entre vecinos pervivió bajo nuevas formas. En las vísperas de las primeras elecciones luego de la reforma, *La Nación* planteaba:

Trátase de que Buenos Aires ejerza por sí misma, por medio de sus representantes directos y especiales el contralor de sus propios intereses de municipio, de sus rentas, de su régimen impositivo, de sus servicios más íntimos y por decir así domésticos [...] Cosas son estas que atañen al vecindario de la ciudad, a los gremios, a las familias, al comercio, al trabajo, a los ricos y pobres, [...] y en ese concepto se ha universalizado el voto [...] pero esas cosas no afectan ni competen a los partidos políticos en sus proyecciones generales y nacionales, como se trata precisamente de tratarlas con independencia, con espíritu muy local, sin consultar para nada las conveniencias del gobierno u oposición, ocupados en otros problemas y en otras orientaciones (“La elección de mañana”, *La Nación*, 4 de Octubre de 1918).

LA OTRA, ASOCIADA A LA PRIMERA, ES LA DE APELAR CONTINUAMENTE A UNA FIGURA, LA DE LOS VECINOS, POR ENCIMA DE OTRAS REFERENCIAS COMO LOS CIUDADANOS PORTEÑOS, O LOS USUARIOS QUE, DÍA TRAS DÍA, HACEN USO DE LA CIUDAD SIN TENER RESIDENCIA EN ELLA. A PARTIR DE ESTAS DOS IDEAS PROCLAMAN QUE REPRESENTAN UNA “NUEVA” FORMA DE HACER POLÍTICA Y, POR ENDE, DE GOBERNAR LA CIUDAD.

Estas palabras parecían destinadas a la UCR y el PS, que insistían en incorporar una perspectiva “política” al gobierno de la ciudad, a través de la suplantación de los partidos comunales por los partidos de alcance nacional. Finalmente, fueron estos dos partidos los que dominaron la escena porteña, entre 1918 y 1941, pero ello no debe hacernos pensar en una total “politización” del espacio de la ciudad. Por un lado, porque no se abandonó la categoría de vecino como forma prioritaria para dar cuenta de la conformación del cuerpo colectivo de la ciudad. El argumento reiterado por los socialistas era que los sectores populares pagaban sus impuestos indirectos, y por lo tanto contribuían como todos a las arcas municipales. En este sentido, postulaban que los pobres o los trabajadores *también* eran vecinos. Por el otro, dado que pese a la primacía de los partidos nacionales, en el ámbito municipal la “política” fue comprendida como parte de esa resolución “técnica” de los asuntos “sociales”, pero disociada en buena medida de los problemas “políticos” nacionales.

En las décadas del 20 y del 30, la noción de vecino dejó de remitir definitivamente a los “vecinos honorables” de antaño, es decir a las clases altas, para popularizarse como una categoría que demarcaba la pertenencia, tanto territorial como moral, a un barrio. Y los barrios se erigieron bajo la imagen, mítica o real, de haber sido espacios no conflictivos, reino de la “solidaridad” y el “esfuerzo común”. En ese marco, los vecinos conformaban asociaciones vecinales, las Sociedades de Fomento, y elegían a sus representantes entre los vecinos más ponderados, que accedían, a través del reconocimiento oficial que les otorgaban los poderes municipales, a constituirse en los legítimos portadores de los intereses y necesidades del barrio. En este sentido, eran los gestores barriales frente a la Municipalidad.

Cuando irrumpió el peronismo, entonces, la noción de vecino podía considerarse bajo una doble acepción. Por un lado, la del *vecino-contribuyente*, ligado a la pertenencia al cuerpo municipal a partir de la lógica de la contribución monetaria, ya sea directa o indirecta; por el otro, la del *vecino-gestor*, asociada con la relación de identidad de los vecinos con su barrio, y la elección de sus representantes a través de las sociedades de fomento. Pero el peronismo supuso un cambio, ya que impugnó tanto la idea de que la ciudad era un espacio de contribuyentes como la de que la principal referencia de la inscripción identitaria, y del modo de gestionar la ciudad, debía ser el barrio. En ambos casos, su crítica a las ideas liberales, lo condujeron a sostener la necesidad de gobernar teniendo como eje colectivos más amplios que el barrio o la ciudad, expresado en la noción de “comunidad organizada”. En ese marco, la noción de vecino perdió terreno, en manos de otras más abarcadoras, como las de ciudadano y trabajador.

Pero en el último medio siglo, la noción de vecino se reactualizó y complejizó. Durante la dictadura de 1976, ►

► sumó una nueva acepción, asociada con la legitimación de la participación de los beneficios de la ciudad a quienes viven en ella, pero no sólo como contrapartida a una contribución impositiva sino a la capacidad económica para pagar por los servicios recibidos. La imposición de un arancel hospitalario, una política que era defendida por Cacciatore, enseñaba que “aquellos que respondían a un servicio particular debería ser solventado por cada usuario” (Cacciatore, 1993: 132). Más allá del alcance real de la medida, se trata de una remercantilización de la sociedad, propia de las lógicas neoliberales. El *vecino-consumidor*, surgió entonces, como una nueva forma de legitimar la pertenencia a la ciudad, que ya no es la de la contribución a un cuerpo común, como el vecino-contribuyente de antaño, sino la de la posibilidad de acceder a la ciudad gracias a la capacidad de pago. Esta figura condensaba una nueva forma de concebir a la ciudad como un espacio no conflictivo. Esta vez a partir de la construcción de una “ciudad blanca” (Oszlak, 1991), homogénea, destinada a los sectores medios y altos, resultado de la expulsión masiva de habitantes de las villas de emergencia.

En los últimos años, la noción de vecino mostró su tenaz persistencia en el vocabulario político y cotidiano. En este marco, el macrismo reactualizó, bajo un prisma contemporáneo, las distintas capas de los diversos usos y sentidos de ser vecino. A través de él, recorta una imagen de la ciudad como un conjunto no conflictivo de cuestiones que incumben a la vida civil en común de quienes contribuyen a las arcas municipales, apela a las pertenencias territoriales para potenciar las diferencias respecto a quienes “no son” del barrio o la ciudad, incorpora estrategias de contacto “directo” en cada barrio, y en algunos casos plantea una ciudad basada en los criterios ligados a una relación mercantil sustentada en el intercambio de servicio y consumo.

LA CIUDAD DE LA GESTIÓN

Otro de los signos distintivos del PRO es el de auto-proclamarse como un partido de “gestión”. En este sentido, se lo ubica como una nueva forma de partido de derecha, más pragmático y menos “ideológico” que sus antecesores en el espacio de los agrupamientos liberal-conservadores, como la Ucedé en los años 80. A diferencia de ellos, desde su propio surgimiento se propuso no ser un partido testimonial, sino llegar rápidamente a espacios de gobierno (Vommaro, *et al.*, 2015). Si bien es cierto que la irrupción del PRO supuso una renovación de las formas y los contenidos propios de la centro-derecha, su novedad parece más matizada si, en lugar de compararlo con otros partidos políticos, lo analizamos en relación con los modos históricos de estructurar las formas institucionales y las lógicas gubernamentales propias de la ciudad. Su carácter pragmático, técnico y gestor a la

vez que lo distingue de los viejos partidos de derecha lo inscribe en una larga tradición de gobiernos municipales de impronta técnica, llevado a cabo por intendentes provenientes de sectores liberales o conservadores. En este sentido, no sorprende que el éxito del PRO se circunscriba al ámbito municipal, siendo inciertos los resultados cuando intenta dar el salto al nivel nacional.

El argumento que sostiene que el gobierno de la ciudad debe ser el ámbito de la administración y la gestión se remonta a fines del siglo XIX. En el esquema censitario del municipio doméstico, el gobierno de la ciudad debía ser simplemente la resolución de los aspectos comunes ligados a la vida cotidiana de los vecinos-contribuyentes. Ya entrado el siglo XX, la complejidad creciente de las ciudades, a partir del aumento demográfico, significó la aparición de una perspectiva complementaria que planteaba que, para resolver los asuntos urbanos y sociales de la ciudad, el gobierno debía ser una tarea llevada a cabo por especialistas. Es a partir de esta idea que se constituyó una larga tradición de Intendentes que hacían gala de su primacía de la técnica por sobre la política.

Quien inició esta tradición fue el primer Intendente de la Buenos Aires federalizada, Torcuato de Alvear, quien gobernó la ciudad entre 1883 y 1887. Su figura resume bien los rasgos de los Intendentes reformadores de fines de siglo XIX, visualizados, como señaló Gorelik (2004), como agentes ajenos a la “politiquería”. Si bien gozaba de cierto prestigio por su impronta modernizadora, su mandato no estuvo exento de conflictos con los vecinos que ocupaban los cargos en el Concejo Deliberante, ni de críticas por parte de quienes, como Ramos Mejía, le recriminaban que haya “aplicado preferentemente los dineros municipales en hacer grutas y parques y no en fines útiles, más humanos, más necesarios, como los hospitales” (Citado por Becar Varela, 1926: 76).

OTRO DE LOS SIGNOS DISTINTIVOS DEL PRO ES EL DE AUTOPROCLAMARSE COMO UN PARTIDO DE “GESTIÓN”. EN ESTE SENTIDO, SE LO UBICA COMO UNA NUEVA FORMA DE PARTIDO DE DERECHA, MÁS PRAGMÁTICO Y MENOS “IDEOLÓGICO” QUE SUS ANTECESORES EN EL ESPACIO DE LOS AGRUPAMIENTOS LIBERAL-CONSERVADORES, COMO LA UCEDÉ EN LOS AÑOS 80.

Entrado el siglo XX, las concepciones técnicas se potenciaron. En el debate de 1917 fue justamente la defensa de este carácter técnico lo que aducían quienes se oponían a la instauración del Intendente electivo. Pero aun aquellos que planteaban la necesidad de que el pueblo de la Capital elija a su intendente, no le negaban tal carácter, sino que invocaban que no existía contradicción entre las credenciales técnicas y el voto popular. Ya en los '30, Mariano de Vedia y Mitre, intendente entre 1932 y 1938, sostenía que las organizaciones estatales administraban, en general, menos eficazmente que las que “en el orden privado, manejan y custodian intereses de orden comercial o industrial”. Para remediarlo, proponía incorporar a la gestión pública una racionalidad propia del mundo privado. Y la ciudad aparecía, a sus ojos, como el ámbito privilegiado para hacerlo, ya que

la naturaleza de los servicios que debe prestar una municipalidad facilita, evidentemente, la implantación de esos criterios. Es factible, en el ámbito más reducido de la institución municipal, producir una separación neta entre lo político y lo técnico y realizar servicios que tienen este último carácter mediante una organización que extreme el rendimiento y eficiencia de los mismos dentro de un máximo de baratura y economías (*Memoria Municipal* de 1932-1933).

En esta matriz, la gestión técnica de los asuntos urbanos se llevaba bien con la invocación a la resolución no conflictiva de los asuntos vecinales. Así, durante la década del 30 era frecuente que los funcionarios realizaran “giras” por los “barrios”, con el fin de conectarse directamente con las problemáticas de los vecinos, que se transmitían a través de sus representantes de las sociedades de fomento. En relación con estas giras, en la *Memoria Municipal* de 1933-1934 se decía que “la explicación directa y personal que en cada caso puede hacerse ante los representantes del vecindario afectado o ante el vecindario mismo en el propio lugar, alcanza un poder de convicción que no lo consigue la fría resolución administrativa”. En los '40, el peronismo, si bien modificó su concepción sobre la ciudad, para enmarcar su gobierno en un plano nacional, continuó y profundizó el argumento de dotar de un carácter técnico a sus gobernantes, ahora enmarcados en los ideales de la planificación nacional.

Entrados ya en los '70, también la dictadura de 1976-1983 orientó el gobierno de la ciudad haciendo gala de la supremacía de la técnica por sobre la política y la burocracia. En el marco del auge de un liberalismo tecnocrático, la distinción de una ciudad de los vecinos que “merecen” vivir en la ciudad, de aquellos que deben ser expulsados, fue potenciada por una retórica modernizadora, tanto en el plano de los grandes proyectos faraóni-

cos, como de las reformas administrativas, destinadas a introducir las nuevas lógicas que postulaban una administración flexible (Cacciatore, 1993). La reforma del Estado municipal siguió en los '80, a través de diversos programas llevados a cabo durante la gestión de Grosso, quien trajo consigo una concepción del gobierno de la ciudad ligada a las máximas gerenciales, producto en parte por su experiencia previa en el sector privado, casualmente en el grupo empresario de la familia de Macri. Por entonces, también, comenzaron a tomar fuerza las racionalidades “participativas”, que buscaban implicar a los vecinos en la toma de decisión pública, alegando que, a través de ello, no sólo se democratizaba el gobierno de la ciudad sino que, fundamentalmente, se lo hacía más eficiente.

En suma, y a modo de cierre, es posible plantear la hipótesis de una “afinidad electiva” (Weber, 2012 [1905]) entre las novedades que implicó el PRO como partido de una “nueva derecha”, pragmática y gestiona, con viejas tradiciones aún presentes en muchos porteños al ponderar aquello que debería realizar un gobierno de la ciudad: resolver, en forma eficiente y no conflictiva, los asuntos que hacen a los usos cotidianos de los vecinos de la ciudad. En este sentido, es posible suponer que aquellos aspectos sociales, que incumben a toda la sociedad, como la salud, la educación o las grandes obras de infraestructura, sean considerados, más allá de las incumbencias administrativas (que no siempre son claramente percibidas por los ciudadanos de a pie), como cuestiones que incumben al gobierno nacional. Aspecto que, hemos visto en reiteradas veces, Macri no duda en hacerlo jugar para desligarse de sus responsabilidades. •

Referencias bibliográficas

- Cacciatore, O. (1993). *Sólo lo hechos*. Buenos Aires, Editorial Metáfora.
- Castel, R. (2001). “Presente y genealogía del presente. Pensar el cambio de una forma no evolucionista”. En *Revista Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, N° 47, Madrid.
- Becar Varela, A. (1926). *Torcuato de Alvear. Primer Intendente Municipal. Su acción edilicia*. Buenos Aires, Ediciones Kraft.
- Gorelik, A. (2004). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Quilmes, Universidad de Quilmes.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires, Cedes.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A., (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires, Planeta.
- Weber, M. (2012 [1905]). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires, FCE.