

Descentralización y reconfiguración de un espacio local. Algunas aristas de la territorialidad de la política en democracia. Mendoza, 1983-1999*

María Virginia Mellado*

(INCIHUSA- CONICET-UNCuyo)

Resumen

El artículo se plantea analizar la reconfiguración del espacio político local y provincial en la etapa democrática a través del impacto que ha generado la descentralización de funciones administrativas y políticas. Se ha tomado como laboratorio de análisis el caso de Mendoza y en particular el municipio de Maipú. La descentralización, en algunos casos, ha rediagramado el esquema de poder otorgando mayores niveles de responsabilidad a los gobiernos provinciales y locales. Las nuevas funciones, tareas y responsabilidades que desplegaron los gobiernos locales modificaron algunas prácticas políticas, redimensionaron las reglas de juego de los actores que se insertaban en un espacio geográfico y político acotado, y otorgaron al territorio una centralidad primordial para acrecentar y conservar posiciones de poder. Estas nuevas responsabilidades colaboraron para generar cambios administrativos y de gestión que acentuaron la territorialización de la política y colaboraron para sostener al partido en el gobierno. La investigación se ha servido de memorias de gobierno, documentación referente al traspaso de responsabilidades y financiamiento intra-gubernamentales, debates legislativos, prensa y entrevistas orales a los protagonistas de este proceso para poder restituir los cambios en la configuración de poder a escala territorial.

Palabras clave: descentralización – territorialización - gobiernos locales – Mendoza – democracia

Abstract

The article intends to analyze the new shape of the provincial and local political area during the democratic period through the impact generated by the decentralization of administrative and political functions. The case of Mendoza, and particularly the district of Maipú, has been taken as an object of study. Sometimes, the decentralization has modified the power-sharing by giving more

* La autora agradece a Marcela Ferrari y a los evaluadores externos sus comentarios y contribuciones a versiones previas de este trabajo.

* Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires y la Ecole des hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Actualmente se desempeña como becaria postdoctoral del CONICET, con lugar de trabajo en el INCIHUSA- CCT Mendoza. Es Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra de Sociología Latinoamericana y Argentina de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

responsibility to local and provincial governments. The new local government functions, tasks and responsibilities modified some political practices, reassessed the rules of the game of the actors who were becoming part of a limited political and geographical space, and gave an essential importance to the territory to increase and hold power positions. These new responsibilities, which emphasized the territorialisation of politics, contributed to sustain the party in the government and to generate administrative and managerial changes. The research has focused on government memoirs, documentation referred to the transfer of intragovernmental responsibilities and financing, legislative debates, the press and oral interviews with the protagonists of this process to be able to restore the changes in the power distribution at a territorial scale.

Keywords: decentralization – territorialization - local governments – Mendoza - democracy

A partir de la última reapertura democrática en 1983, la dimensión territorial de la política ha ido ganando paulatinamente en eficacia como dimensión de producción y de explicación de los fenómenos políticos. Esta significativa centralidad ha llevado a los investigadores a posar la mirada en lo que ocurre en las más bajas esferas del poder. Desde un amplio abanico de enfoques, la escala local-territorial ha devenido medular para observar y explicar una serie de procesos en curso que permiten comprender la política contemporánea: la transformación del Partido Justicialista como producto de la reconfiguración de su base sindical y la primacía de las prácticas clientelistas,¹ los procesos de democracia local,² el comportamiento de los partidos políticos en pequeñas escalas de análisis y su imbricación con la política provincial y nacional,³ el comportamiento político de los sectores subalternos, que aún no siendo necesariamente beneficiados para alcanzar cierta movilidad, logran consensuar las políticas en curso,⁴ entre otros.

En consonancia con estos estudios que han focalizado su atención en las esferas locales, esta investigación tiene como objetivo principal analizar la reconfiguración del espacio político de Mendoza a partir del impacto que tuvieron las medidas descentralizadoras en la emergencia y la revitalización de nuevos actores -tales como los intendentes- y las formas en que ellos redimensionaron el juego político en la etapa democrática. Es por ello que se tomará el caso de un municipio de la provincia de Mendoza –Maipú- como laboratorio para percibir una de las formas o maneras posibles que exhibió este proceso. Así el enfoque “anclado en lo local” que ha privilegiado esta investigación contribuirá a hacer observar los cambios institucionales a nivel micro y las prácticas cotidianas que estos cambios permiten hilvanar.

El análisis ha focalizado la atención en la descentralización⁵ como una de las múltiples causas que han llevado a la revitalización del territorio en el periodo contemporáneo. La hipótesis que guía la pesquisa es que las medidas descentralizadoras confirieron en algunos casos mayores responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales. Cada una de las provincias redimensionó este proceso de acuerdo a sus particularidades institucionales, a sus tradiciones políticas, a las situaciones coyunturales que acaecieron a sus economías, a su distribución territorial y geográfica y a sus propias configuraciones de poder, lo que se tradujo en

¹ Levitsky, S. (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido de base sindical al partido clientelista, 1983-1989*. Buenos Aires: Siglo XXI.

² Amaral, S. y Stokes, S. (comps.) (2005) *Democracia local, clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires: EDUNTREF.

³ Ollier, M. M. (2010) *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916- 2007)*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

⁴ Auyero, J. (2001) *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

⁵ La descentralización es entendida en este trabajo como un proceso de múltiples dimensiones que implica negociaciones entre las distintas instancias de poder estatal sobre el contenido e instrumentación de un diverso tipo de medidas. Este proceso puede ser examinado a través de distintas dimensiones: la administrativa, la fiscal y la política. La descentralización implica un cambio de poder intergubernamental, ya que conlleva un cambio en el poder relativo de los diferentes ámbitos que integran el Estado: nacional, provincial y municipal. Cfr. Falleti, T. (2006) “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”. *Desarrollo Económico* 46, (183): 317-351.

una gama diversa de escenarios políticos provinciales.⁶ Es a través de este proceso que se reestructuraron las prácticas políticas y económicas, lo que cambió en parte las reglas de juego entre los actores de poder.

Para reconstruir las formas en que la descentralización reconfiguró el espacio político dando lugar a nuevas prácticas, las fuentes utilizadas han sido diversas: memorias de gobierno, documentación referente al traspaso de responsabilidades y financiamiento intra-gubernamentales, debates y discursos legislativos, prensa y entrevistas orales a los protagonistas de este proceso. El relato se ha organizado de acuerdo a las siguientes pautas: en primer lugar se da cuenta de los procesos que llevaron a otorgar mayores responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales, sus principales impulsores y la forma que fue adquiriendo la descentralización en el caso de Mendoza. En segundo lugar, se presentan algunas consecuencias en las prácticas políticas que trajeron aparejadas los cambios en curso. Finalmente, a partir del nuevo diagrama de poder impulsado por la descentralización se apuntan algunas estrategias que llevaron a cabo ciertos municipios para conservar y acrecentar las posiciones alcanzadas.

Los primeros pasos del proceso descentralizador: algunas mutaciones de la relación nación- provincias durante el gobierno militar y la apertura democrática

Los procesos de descentralización en la Argentina tomaron escena pública al calor de las reformas estructurales que tuvieron como epicentro al Estado, a partir de los años '90. Sin embargo, este proceso se puede rastrear con anterioridad, esbozando una tendencia de largo plazo.

¿Cómo surge el proceso descentralizador? ¿Quiénes fueron sus principales impulsores? Los pasos preliminares de los procesos de descentralización administrativa de la Nación hacia las provincias se pueden ubicar hacia el 7 de junio de 1978, cuando el gobierno militar promulgó la ley de traspaso de los establecimientos preescolares y primarios a las provincias. Como expresaba el diario *Los Andes* en ese momento, esta iniciativa del ejecutivo nacional se plasmó en la transferencia de “más de 6000 establecimientos de nivel pre-primario y primario de enseñanza, en los que prestan servicios aproximadamente 57.000 docentes” que pasaban a depender de allí en más de las jurisdicciones provinciales. Asimismo, “el personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales, incluso el contratado que reviste en los establecimientos, supervisores y juntas de clasificación, quedará incorporado en pleno derecho a la administración provincial.”⁷ El traspaso de la costosa estructura educativa no estaba acompañado del presupuesto correspondiente a la educación primaria nacional, por lo que las provincias se vieron obligadas a asumir ese nuevo compromiso que impactó negativamente en los presupuestos provinciales.⁸

Durante la gestión de Santiago Felipe Llaver, el gobierno provincial, además de reclamar una mayor descentralización fiscal a través del pedido de una nueva distribución por coparticipación, buscó generar un cambio en la relación de poder intergubernamental por medio de la adquisición de “derechos y recursos” con el objeto de “ejercer nuestra soberanía territorial” y “poder forjar nuestro desarrollo económico e industrial.” Para ello propulsó una campaña de defensa del federalismo, entendido como “un medio eficaz, casi

⁶ Falletti, T., *Op. cit.*

⁷ *Los Andes*, 7/6/1978, p. 1.

⁸ Falletti, T., *op. cit.*, p. 340. Esta situación presupuestaria se vio agravada por la reforma tributaria que dictó el gobierno militar, en la cual la coparticipación de las provincias se vio fuertemente afectada, pasando de representar el 48,5% en 1979 al 26,8% en 1981/2 y al 21,4% en 1983. Cfr. Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (1996) “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias”. *Serie de estudios* (10), p. 3.

único e intransferible en la posibilidad de sacar al país de sus falencias originales.”⁹ La bandera levantada en esa ocasión para justificar esta demanda fue la “defensa de la autonomía provincial.”¹⁰ En este marco, Llaver emprendió la tarea de recuperar administrativamente las fuentes de energía hidroeléctrica a través de la adquisición de los complejos Nihuil I, II y III, Agua del Toro, los Reyunos, la Central Térmica Luján de Cuyo I y II, y Cruz de Piedra a la empresa de Agua y Energía de la Nación. Mediante la transferencia de las centrales hidroeléctricas ubicadas en el departamento de San Rafael, Llaver buscaba alcanzar dos objetivos considerados primordiales para su gestión: la reactivación económica y la defensa del federalismo.¹¹

El reclamo por la administración de los Nihuales generó un conflicto de intereses entre la empresa estatal y la gobernación, quienes buscaron disputarse a la opinión pública. Tras una serie de negociaciones, Agua y Energía se opuso al traspaso y Llaver emprendió una jugada más arriesgada: se presentó personalmente en la Central Hidroeléctrica Nihuil I el 13 de setiembre de 1986 con el objetivo tomar posición directa del complejo. Sin embargo, Gendarmería Nacional frenó esta iniciativa, avalando la posición de la empresa estatal¹². Unos meses más tarde, Llaver junto con el diputado nacional Raúl Baglini presentaron en el Congreso de la Nación un proyecto de ley para la transferencia definitiva del complejo, que vería su resolución años más tarde durante la administración de Rodolfo Gabrielli.¹³

Así en el periodo que recorre las primeras etapas de la democracia, la transferencia de responsabilidades y recursos parece estar dominada por las pujas entre nación y provincias. Los municipios adquirirán una mayor visibilidad sólo a partir del cambio de coyuntura política en 1987.

La propuesta política del peronismo en 1987: la descentralización hacia los municipios

La descentralización de responsabilidades y recursos de la provincia hacia los municipios encuentra un puntapié inicial en la campaña electoral de 1987. En esa oportunidad, el diputado nacional José Octavio Bordón, líder del sector naranja asociado con la renovación peronista en Mendoza,¹⁴ se enfrentó a Raúl Baglini, joven diputado radical que había ganado el apoyo de Alfonsín y cierta notoriedad pública a través de sus intervenciones en el Congreso nacional.

⁹ Mendoza, *Realidades n° 3, Tres años de labor del Gobierno de Mendoza, 1983-1986* (1986) Subsecretaría de Comunicación Social. Mendoza: Gobierno de Mendoza.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Moyano, R. (2001) “Energía eléctrica y federalismo”, en P. Lacoste y R. Moyano (comps.), *Santiago Felipe Llaver. Introducción a medio siglo de historia de Mendoza*. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, p. 437.

¹² *Ibid.*

¹³ (1992) “Operación Nihuales, un paso histórico tras 51 años”. Revista *Primera Fila* 3 (25).

¹⁴ Se denominó lista naranja al grupo de dirigentes que reclutó José O. Bordón entre 1984 y 1985. En Mendoza, la derrota electoral del justicialismo en 1983 favoreció que las demandas de renovación muy pronto tomaran fuerza. El fracaso de la conducción tradicional se tradujo en un recambio de figuras que pronto disputaron los espacios dentro del partido. Los dirigentes más jóvenes comenzaron a hegemonizar este proceso de manera transversal y pronto alcanzaron la conducción de la organización hacia principios de 1985.

El sector naranja se nutrió de todos los sectores partidarios que se habían enfrentado en julio de 1983. El color se escogió en razón de que el mismo había caracterizado a Convocatoria Peronista, el sector bordonista, en las internas de 1983. Los principales referentes de la lista naranja fueron, además de Bordón, Arturo Lafalla, Rodolfo Gabrielli, Carlos de la Rosa y Jorge López. Su primera aparición pública como grupo, lista o sector fue en las elecciones internas por la dirección del partido provincial en 1985. En esa oportunidad, la lista naranja perdió por escaso margen. El fracaso del peronismo en las elecciones legislativas de 1985 habilitó a que los distintos sectores del partido -el azul liderado por José Luis Manzano, el naranja de Bordón y el rojo punzó liderado por Bauzá- pautaran candidaturas para las elecciones de 1987. Manzano renovaría su cargo como diputado nacional y Bordón disputaría la gobernación de la provincia de Mendoza. *Los Andes*, 22/12/1986, p. 9

En la plataforma política justicialista del sector renovador elaborada en 1986 y conocida como *Libro Verde* se esbozan las primeras propuestas de descentralización política. Para el justicialismo, la idea de descentralizar implicaba un continuo flujo de ida y vuelta entre el centro y los espacios políticos periféricos: la búsqueda de la “descentralización de la conducción del Estado” a la vez que la “concertación en las políticas públicas.”¹⁵ El argumento que justificaba esta política del peronismo renovador se encontraba en la aplicación del federalismo a escala provincial, federalismo que contribuiría a cambiar las relaciones interpoderees, lo que implicaba desde esta perspectiva una crítica amplia al autoritarismo. La descentralización aparecía en el ideario de Bordón y su equipo como la herramienta que permitía el fortalecimiento de la democracia, dando la imagen de un partido *aggiornado* a las nuevas condiciones del juego político.

El énfasis colocado en el programa de gobierno puso en evidencia que la estrategia estaría colocada en privilegiar “la recuperación del municipio como unidad política central.” El proceso incluía “la transferencia político-decisional, funcional y operativa”, es decir, el traspaso de responsabilidades y recursos que, a través de la construcción del “federalismo interior”, dotaría al municipio de una nueva autonomía. La propuesta justicialista no implicaba “una nueva concentración en la estructura tradicional”, sino que involucraba la activación y puesta en valor de una serie de actores de la vida política local en la conducción municipal. Las comunas que integran las distintas jurisdicciones municipales, las organizaciones civiles y las empresas y las sociedades del Estado constituirían piezas claves de este proceso.

El proyecto descentralizador justicialista también contemplaba cambios en el “centro” a través del aumento de la “capacidad operativa de la administración” provincial. La flexibilización de “los actuales criterios de organización departamental a favor de estructuras organizativas ‘por programas’”, y la promoción de “un gradual redimensionamiento adecuado a exigencias de efectividad, dinamismo y eficiencia” aparecían como los ejes claves del proceso en la instancia provincial. Estas premisas se combinaban con una fuerte dosis de planificación sectorial que daría como resultado la concertación de políticas públicas.

A pesar de que esta propuesta se justificaba en relación a la democracia y la desburocratización del Estado, también se encontraban presentes los argumentos técnicos y políticos en favor de los intereses fiscales de esta propuesta. La situación presupuestaria que atravesaba Mendoza hacía atractiva la necesidad de reducir el tamaño de la burocracia provincial y las cargas que pesaban sobre el Estado. Una vez más, la conducción centralizada que había logrado adquirir el sector naranja liderado por Bordón dentro del partido justicialista le permitía impulsar cambios innovadores que repercutían en la estructura del partido y de esta manera aceitar las maquinarias electorales para lograr triunfos contundentes. Al mismo tiempo, la descentralización acentuaba la dimensión territorial de la política, aspecto que Bordón se había esmerado en desarrollar a través de su campaña electoral.¹⁶ Finalmente, la descentralización aparecía como un proceso compatible con los cambios que se operaban a nivel mundial¹⁷ en torno a la concepción y función del Estado.¹⁸

¹⁵ *Un Plan de Gobierno para todos los mendocinos 1987-1991* (1986). Mendoza: Partido Justicialista, sección 8, p. 1.

¹⁶ (1992) “Bordón modelo 95”. *Primera Fila* 3 (33).

¹⁷ Tanto Francia como los Estados Unidos han asistido a importantes procesos de descentralización en las últimas tres décadas. En el caso francés, el proceso de devolución regional (1981-1986) le transfirió poderes ejecutivos a los representantes locales, redujo el poder de los prefectos y abolió la subordinación a la aprobación de París de las decisiones locales. En el caso de Estados Unidos, el país ha experimentado procesos de descentralización significativamente diferentes entre los gobiernos de Eisenhower y el de Bush. Cfr. Orlansky, D. (1998) “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico* 38 (151): 827-844; Rosanvallon, P. (2007) *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI. Greffe, X. (2005), *La décentralisation*. Paris: La Découverte.

¹⁸ En los discursos de Bordón, el objetivo de “modernizar” el estado estaba siempre presente. Una de las posibles vías para alcanzar esa modernización estaba dada por la descentralización. Al promediar su cuarto año de gestión afirmaba que “*el Estado mendocino tiene nuevas funciones aunque menos*

El triunfo de José Octavio Bordón en las elecciones de 1987 permitió que muchas de estas proposiciones comenzaran a materializarse, a pesar de la distancia siempre presente entre el programa de gobierno y la práctica política. El rotundo triunfo de los intendentes justicialistas en las primeras elecciones directas que se celebraron luego de la apertura democrática para elegir las autoridades municipales aseguraba que la primera ronda descentralizadora quedara en manos del partido, vigorizando la estructura de poder alcanzada. El justicialismo ganó 13 de los 18 departamentos, dominando el conjunto del espacio provincial.¹⁹ Cabe recordar que la mayoría de los intendentes que ganaron en sus jurisdicciones en 1987 representaron también una renovación de elencos, lo que aseguraba poner en el centro de la escena a figuras poco conocidas en el partido pero que gozaban de cierto prestigio en sus jurisdicciones. En palabras de Juan Horacio González Gaviola, ministro de Acción Social y cuñado de Bordón:

La misma gente que acompañaba a Bordón, que venía de la vieja política, la mayoría no creía en que Bordón ganaba, entonces se habían puesto [...] primeros en la lista de legisladores porque pensaban que la elección la volvían a ganar los radicales y mandaron de intendente [...] al gordito lo mandaron al arco, digamos. Gente que no tenía pasado político pero que tenía algún prestigio y era presentable como cabeza de lista. Entonces eso generó una importante renovación, porque ganaron [...] la mayoría de los municipios acompañando a Bordón gente que no, que no venía de la política tradicional, excepto Godoy Cruz, [...] Luján [...] La mayoría de los otros dirigentes [...] no había optado al riesgo de ir al ejecutivo sino que se habían jugado, lo que en ese momento se llamaban los territoriales, a cargos legislativos. Y durante el gobierno de Bordón y a través de la gestión y fundamentalmente a través de la gestión mía como Ministro de Acción Social, que descentralizó muchos recursos en medio de la crisis hiperinflacionaria, se fortaleció mucho ese eje de la gente que estaba en la gestión. De manera tal de que en el ciclo siguiente esa camada de dirigentes perdió todas las elecciones internas y hubo una, una vuelta más de renovación.²⁰

El testimonio de González Gaviola exhibe algunos puntos importantes en el proceso de cambio de poder intergubernamental. En primer lugar, el afianzamiento de ciertas figuras en la vida política local a partir del triunfo electoral del peronismo en los municipios, que a través del proceso de descentralización ganarían cuotas de poder aún más importantes en los espacios locales. Este nuevo esquema de poder alcanzado en 1987 colaboraría en el triunfo en nuevas elecciones, fortaleciendo la estructura de poder territorial del peronismo. En segundo lugar, el testimonio arroja luz sobre las estrategias implementadas por el gobierno provincial, que en un contexto de hiperinflación decidió acrecentar el impulso descentralizador hacia los municipios.

Los intendentes comenzaron a gozar de mayores recursos disponibles para la administración gracias a la nueva ley de Participación Municipal.²¹ En agosto de 1988 el ejecutivo provincial envió esta ley a la Legislatura, que tenía como objeto descentralizar tanto los fondos coparticipables provenientes de la Nación como los recursos propios de la provincia. Esta medida favorecía en principio a los municipios, ya que este nivel estatal había tenido tradicionalmente facultades tributarias reducidas y dependía en gran medida de los fondos discrecionales aportados por el gobierno provincial para financiar sus gastos. La “proximidad” del municipio para resolver problemas fue el argumento sostenido por el gobierno para la descentralización de recursos. Con la sanción de la ley 5379/88 las

estructuras. Es más pequeño pero más racional, tiene más programas pero menos burocracia.” Discurso del Gobernador José O. Bordón ante la Asamblea Legislativa, 1/5/1991, *Diario de Sesiones*. Mendoza, p.11.

¹⁹ Acta elección 6/9/1987. Junta Electoral Nacional.

²⁰ Entrevista a Juan Horacio González Gaviola realizada por la autora el 9/10/2007 en la Ciudad de Buenos Aires.

²¹ Cfr. (1990) *Objetivos, instrumentos y resultados iniciales de la nueva ley de participación municipal en los recursos de la provincia de Mendoza*. Mendoza: Dirección de Finanzas, Subsecretaría de Hacienda, Gobierno de Mendoza, p. 1. Vega, J. y Diblasi J. (2005), “Finanzas públicas municipales. El caso de Mendoza”. La Plata: *Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política*.

municipalidades se vieron beneficiadas al aumentar los índices de distribución primaria.²² Asimismo, la provincia respaldó sus finanzas a través de la creación de un Fondo de Apoyo Municipal que tenía como objetivo paliar las situaciones de emergencia y los desequilibrios financieros que pudieran eventualmente atravesar los municipios.

Además de disponer de mayores recursos, los municipios comenzaron a desempeñar un papel más relevante en las decisiones y en la gestión de las políticas públicas. En su discurso frente a la Asamblea Legislativa de 1991, finalizando su gestión como gobernador, Bordón reconocía que “los intendentes han participado (...) en la mayoría de los temas determinantes para Mendoza. Con todos los municipios hemos analizado la contaminación de los cauces de riego, la gestión integral de recursos sólidos, las regalías hidroeléctricas, el traspaso de competencia vial a los municipios, el anteproyecto de escalafón municipal, y tantos otros temas que hablan de un federalismo interno declamado pero también ejecutado.”²³

De acuerdo a Pablo Márquez, ministro de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, José O. Bordón fue quien inició el proceso de descentralización política al incentivar las negociaciones con los intendentes y dotarlos de una mayor visibilidad. En sus palabras:

*Bordón es que le da mucho protagonismo político en todas las decisiones que se producen en el territorio, todos los ministros recibimos instrucciones en su momento de que toda la política que tuviese que ver con las modificaciones en el territorio tenía que ser acordada con los intendentes. Después hay una descentralización paulatina de políticas sociales. Muchas de las cosas antes de Bordón, la asistencia la producía el ministerio de Bienestar Social en forma directa, iba un camión del ministerio de Bienestar Social, pasaba por encima del intendente, fuera propio o extraño, llegaba al barrio y descargaba la asistencia social, entonces los intendentes quedaban muy descolocados en esas situaciones...*²⁴

De acuerdo a Márquez, mientras que con anterioridad las políticas eran decididas en esferas más altas de poder, la descentralización favorecía la negociación con el intendente,²⁵ lo que revaloriza su figura. La descentralización administrativa y fiscal otorgaba nuevas facultades a los intendentes que se traducían en una nueva presencia política habilitante para gestionar y supervisar lo que sucedía en sus jurisdicciones.

Sin embargo, el proceso de revalorización de las dirigencias locales no estuvo sólo emparentado con la descentralización de la gestión administrativa en programas de acción concretos y la consecuente adquisición de nuevas responsabilidades. Asimismo, las prácticas políticas que se desplegaron a partir de la periodicidad de elecciones, las transformaciones institucionales que atravesaron al peronismo, tales como la elección directa de los candidatos, y el recambio de figuras que establecía el sistema democrático, estimularon un proceso de revalorización de las instancias de poder locales que se convirtieron en el nervio de los nuevos procesos políticos. De acuerdo al testimonio de Pablo Márquez, la misma dinámica política generada por la estabilidad de la democracia acentuaría la dimensión territorial de la política:

[La territorialización de la política se percibe más claramente] a partir de Bordón, él fue el que generó una valorización de los intendentes. Bordón se reunía muchísimo con los intendentes y decía que en Mendoza había 18 gobernadores. Ahí empieza

²² Bajo la nueva ley, el índice de distribución primaria para la Coparticipación Federal de Impuestos aumentó de 10 a 14 por los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario. El índice por las regalías aumentó de 10 a 12. También se coparticipó a partir de esa fecha el impuesto a los sellos. Cfr. Objetivos, instrumentos y resultados iniciales de la nueva ley de participación municipal en los recursos de la provincia de Mendoza, *Op. cit.*

²³ Discurso del Gobernador José O. Bordón ante la Asamblea Legislativa, 1/5/1991, *Op. cit.*, p. 24.

²⁴ Entrevista a Pablo Márquez realizada por la autora en octubre de 2009 en Mendoza.

²⁵ Aquí seguimos el planteo de María Matilde Ollier, que concibe a lo local como un espacio geográfico donde conviven y existen “superposiciones políticas e institucionales diversas”. Ollier, M. M., *Op. cit.*

[...] y después la práctica política, la importancia de las elecciones internas, la aparición de líderes importantes en los departamentos, donde los intendentes son jefes políticos en serio.²⁶

El testimonio de Márquez arroja luz sobre las consecuencias de la instauración de los mecanismos democráticos en el largo plazo y la constante necesidad de generar cuadros políticos que integren las estructuras administrativas estatales y partidarias. La dinámica política incentivó los procesos de implantación de las estructuras partidarias a nivel local y de descentralización hacia los espacios municipales y distritales.

La segunda ola de descentralización hacia los municipios: los planes sociales y de vivienda durante la gestión de Rodolfo Gabrielli

La maduración de la tendencia descentralizadora se consolidó con el arribo de Carlos Menem a la presidencia de la Nación en 1989 y posteriormente con el triunfo de Rodolfo Gabrielli en el gobierno provincial en 1991. En este proceso colaboraron una serie de aspectos que aceleraron los mecanismos puestos en marcha durante la administración de Bordón. La situación fiscal de la provincia se vio sacudida por las sucesivas olas hiperinflacionarias que azotaron al país durante el bienio 1989-1990, lo que aceleró el traspaso de responsabilidades y el achicamiento del Estado provincial.

La administración de Menem impulsó una segunda ola descentralizadora desde la Nación hacia las provincias. El 6 de diciembre de 1991 el Congreso aprobó la ley n° 24.049 con lo que se daba paso a una descentralización administrativa sin el traspaso de los recursos correspondientes, como antes había ocurrido en el área de educación. El argumento que utilizó en esta oportunidad el ministro de Economía, Domingo Cavallo, para justificar esta medida se basaba en la nueva situación fiscal de que gozaban las provincias. Según su perspectiva, las provincias habían visto aumentados sus recursos fiscales gracias a la implementación de la Ley de Convertibilidad²⁷ y en consecuencia se encontraban en condiciones de afrontar las nuevas responsabilidades que les delegaba la Nación.²⁸ En efecto, los ingresos provinciales se duplicaron a lo largo de dos años; las transferencias automáticas de la Nación a las provincias pasaron de 4.810 millones de dólares en 1990 a 8.846 millones en 1992.²⁹

Este proceso que inició la ley 24.049 se llevó a cabo en distintas áreas sensibles del Estado: las políticas sociales, educativas y de salud. El traspaso de estos servicios puso en el foco la especificidad de las dinámicas provinciales. En efecto, sus tradiciones en materia de gerencia de políticas públicas, las situaciones fiscales que atravesaron y sus particularidades en cuanto a la distribución del poder en la geografía provincial, fueron algunos de los factores que redimensionaron el proceso descentralizador localmente. ¿Cómo repercutió y se redimensionó este proceso en Mendoza?

Respecto al área de políticas sociales, la descentralización recibió un importante impulso a través de la administración por parte de las provincias de los fondos del Programa Social Nutricional (PROSONU) y las Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO).³⁰ Este esquema puede ser completado con la descentralización del programa FONAVI –Fondo Nacional de la Vivienda–, que pasó a ser administrado por las provincias y gestionado por los municipios. La Nación bajó los recursos de cada uno de estos programas por medio

²⁶ Entrevista a Pablo Márquez, *op. cit.*

²⁷ La ley fijaba la paridad cambiaria “1 peso, 1 dólar”.

²⁸ Falleti, T., *op. cit.*

²⁹ Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, citado en Falleti, T., *op. cit.*

³⁰ Ansolabehere, K. (2003) “Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina”. *Revista Mexicana de Sociología* 65 (3): 629-662.

de la transferencia de fondos mediante la coparticipación federal, dejando en manos de la provincia la responsabilidad del diseño, la ejecución y la evaluación de los programas tanto respecto a su impacto como a la eficiencia en la asignación de recursos.³¹ En el caso de Mendoza, la descentralización de los programas nacionales incentivó la creación de nuevos planes bajo la responsabilidad de los organismos municipales. El Programa Provincial Nutricional (PPN) en 1991 y el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) en 1995 constituyeron ejemplos de este nuevo tipo de emprendimiento. El PPN estuvo integrado por cuatro programas coordinados desde la provincia –Programa materno infantil, Programa de asistencia alimentaria al preescolar, Programa de asistencia alimentaria al escolar y Programa de educación nutricional y sanitaria– que se pusieron en marcha en colaboración con los municipios. Para el año 1992, la población beneficiaria del PPN alcanzó la cifra de 129.995 personas entre 0 y 13 años y mujeres embarazadas.³²

La descentralización de las políticas sociales recibió un nuevo impulso bajo la gestión de Arturo Lafalla (1995-1999), quien creó la Subsecretaría de Desarrollo Social. La Subsecretaría se encargó principalmente de reestructurar el área de las políticas sociales a través de una importante reforma administrativa y organizativa y planteó una nueva relación con la sociedad civil y con los municipios a través de la creación de los Consejos Sociales. Estos Consejos –que adquirieron carácter formal a través del Decreto 2120/97– estuvieron integrados por las asociaciones no gubernamentales de cada uno de los municipios y se encargaron de la asignación de los recursos transferidos.³³

Asimismo, la Subsecretaría canalizó nuevas estrategias de descentralización a través de la transferencia de recursos y responsabilidades a los municipios, de acuerdo al criterio de necesidades básicas insatisfechas. Por su parte, el FIDES estableció una serie de líneas de financiamiento para la presentación de proyectos que ejecutaba la comunidad.

Respecto a la política habitacional, en Mendoza, y tal como se observa en otras provincias, la principal fuente de recursos para la construcción de viviendas y urbanismo provenía del FONAVI,³⁴ sumado a ciertos fondos de las arcas provinciales. De acuerdo a Karina Ansolabehere, la descentralización en la política de vivienda constituyó en Mendoza un “cambio radical en las reglas de juego”.³⁵ A partir de 1992, los recursos del FONAVI se descentralizaron hacia los municipios utilizando también el criterio de necesidades básicas insatisfechas. La nueva modalidad de gestión involucró un proceso de reorganización de la estructura del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) que buscaba “transferir a las entidades intermedias la totalidad de las acciones necesarias para concretar la ejecución de viviendas incluida su adjudicación.”³⁶ Por su parte, el IPV se reservaba la facultad de gestionar y derivar los fondos necesarios, auditar el sistema en su totalidad y asesorar a las entidades intermedias y a los municipios en cuanto a las operatorias a realizar.³⁷

En consecuencia, la descentralización en materia de vivienda implicó mayores responsabilidades por parte de los municipios con el objeto de lograr una significativa participación de las organizaciones sociales comunitarias –cooperativas de vivienda y asociaciones sociales– en la construcción de viviendas. Los municipios se reservaban la tarea de estudiar y priorizar la demanda y de ser los mediadores entre el IPV y las organizaciones intermedias, mientras que estas últimas serían las impulsoras de proyectos de construcción y gestión de viviendas.

³¹ *Ibidem*, p. 633.

³² Informe Gestión de Gobierno, *op. cit.* Cfr. Entrevista a María Marta Castro realizada por la autora en enero de 2010 en Mendoza.

³³ Entrevista a María Inés Abrile de Vollmer realizada por María Cristina Poj en abril de 1999 en Mendoza.

³⁴ Ansolabehere, K., *op. cit.*, p. 643.

³⁵ *Ibidem*, p. 645.

³⁶ Decreto 3462, Diciembre 1992.

³⁷ Informe Gestión de Gobierno, Gobierno de Mendoza, Mayo de 1993.

Todos estos cambios en la gestión implicaron nuevas funciones para los municipios. Tal como lo expresara el mismo gobernador Rodolfo Gabrielli a pocos meses de finalizar su gestión:

al igual que en otras áreas, la descentralización de las políticas de vivienda e infraestructura básica en los municipios y las entidades intermedias, permite una utilización más adecuada de los recursos. Es fundamental en esta área, al igual que en otras, el rol que están cumpliendo los municipios. Cerca de la gente y sus necesidades, han asumido en estos años tareas que antes les correspondían a un Estado centralizado y lento.”³⁸

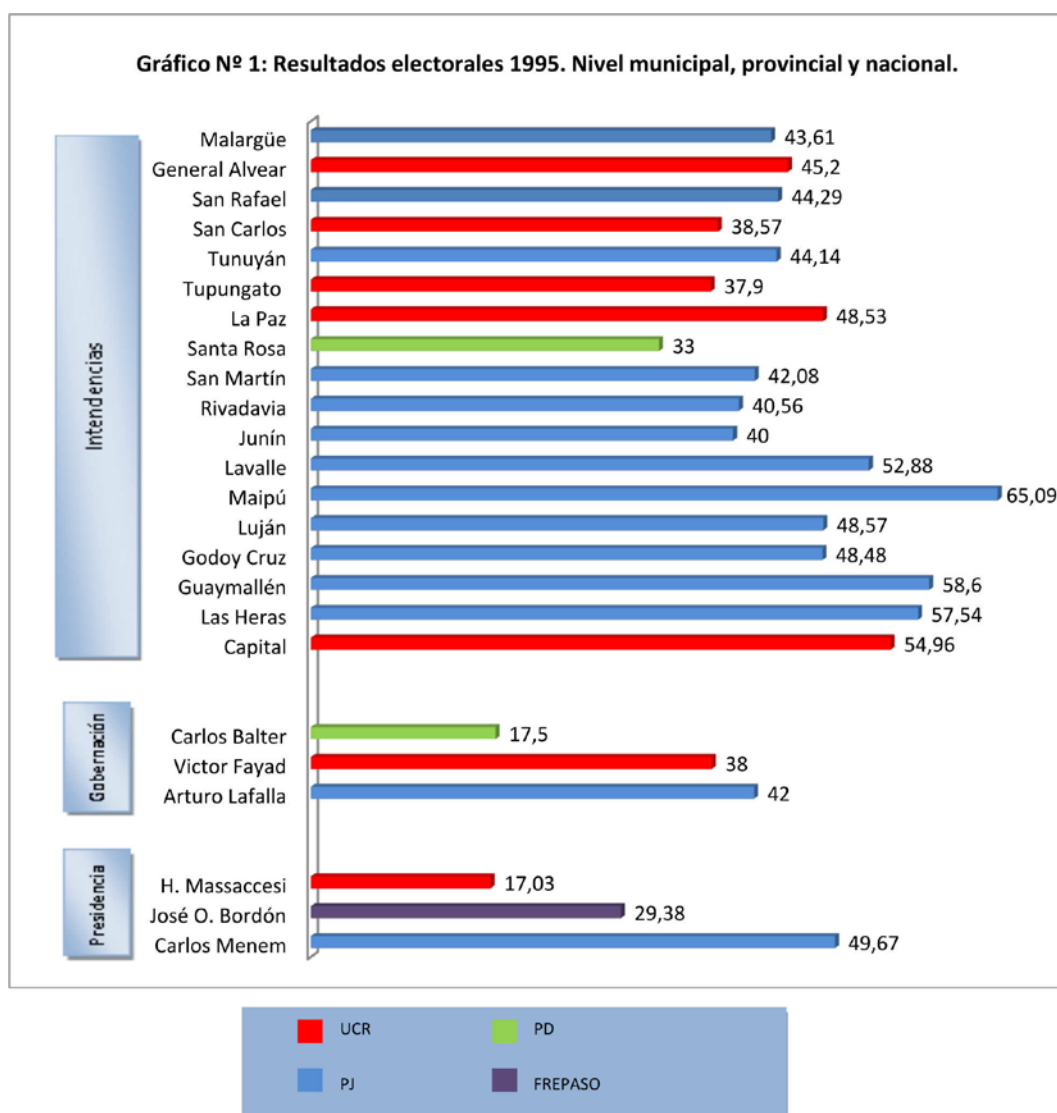
Estas nuevas funciones tendrían su correlato político.

Algunas consecuencias políticas del proceso de descentralización

Si la descentralización distribuyó nuevas competencias y responsabilidades a los municipios, a la vez redefinió nuevos protagonistas en el juego político. Dentro de este diagrama de poder que se fue configurando paulatinamente a través de olas sucesivas, los intendentes aparecieron cada vez más como los responsables políticos de sus territorios y a su vez como figuras imprescindibles en la construcción de maquinarias políticas. Tanto las políticas de coparticipación como la gestión de los planes sociales les dieron una mayor visibilidad y poder de negociación que les permitieron captar adhesiones.

La especificidad de las elecciones de 1995, en las que Arturo Lafalla logró la tercera gobernación justicialista sucesiva, apuntó estos cambios en curso. En esa coyuntura, José Octavio Bordón se había alejado del justicialismo para disputarle la presidencia a Carlos Menem. Para ello creó su propio partido y estableció una alianza con Carlos Álvarez y juntos formaron el FREPASO. En Mendoza el dirigente radical y exintendente del municipio de Capital, Víctor Fayad, negoció con Bordón ir como candidato a gobernador en las boletas del FREPASO. Esta virtual alianza entre antiguos adversarios partidarios colocó a Arturo Lafalla en una situación de debilidad. Sin embargo, Lafalla logró un triunfo contundente a pesar de su soledad. La eficacia de maquinarias electorales aceitadas y el arrastre de votos que recibió de la nación –a pesar de estar enfrentado con Carlos Menem- posibilitaron aquel resultado electoral. El gráfico I presenta los porcentajes obtenidos por los intendentes electos y los candidatos a gobernadores y presidentes en las elecciones de 1995. En la mayoría de los casos, los intendentes justicialistas obtuvieron un mayor porcentaje de votos que el gobernador electo – especialmente los más poblados, tales como Guaymallén, Las Heras, Maipú, Godoy Cruz y San Rafael- para viabilizar el triunfo de Lafalla.

³⁸ Discurso del Gobernador Rodolfo Gabrielli ante la Asamblea Legislativa, 1/5/1995, *Diario de Sesiones*, Mendoza, p. 9.



Fuente: Elaboración propia en base a la prensa.

El resultado electoral de 1995 expresado en el gráfico sugiere la importancia que adquirieron los gobiernos locales en el nuevo diagrama de poder a través de la tracción positiva que ejercieron, ejemplificando así su eficacia en momentos decisivos de competencia electoral. Si bien influyó el impulso de la figura de Menem, quien se presentó en la campaña electoral como el único capaz de sacar a la Argentina de la crisis frente a la nueva coyuntura que presentaba la economía como consecuencia del llamado “efecto Tequila”, no menos cierto es que el rol jugado por los intendentes colaboró en darle el triunfo a Lafalla en el ejecutivo provincial. Tal como él mismo lo atestigua en una entrevista realizada a pocos días de las elecciones de 1995:

El resultado favorable se refiere a variados elementos. Seguramente Menem ayudó, lo hemos dicho siempre, seguramente también los intendentes, lo hemos dicho siempre y es uno de nuestros pilares de nuestra fortaleza política, es un problema de concepción, hemos descentralizado permanentemente, con lo cual hemos hecho que haya intendentes poderosos. La suerte es

*que son los nuestros, porque si fueran muchos de los otros, no habiéramos ganado. Esa no es nuestra debilidad, es nuestra fortaleza.*³⁹

Lafalla formula la centralidad que tuvieron los intendentes para lograr su triunfo. Esta centralidad resultó más significativa debido a la imposibilidad de reelección del gobernador, tal como lo establece la Constitución de Mendoza.⁴⁰ Asimismo, la mayor relevancia de los intendentes se había logrado gracias a que fue el mismo partido justicialista el que había alentado el proceso descentralizador, sumado a que muchos de ellos revalidaban su gestión, habilitados por la posibilidad de ser reelectos en sus cargos. Esta disposición institucional ha habilitado en algunos casos la consolidación o la perpetuación –de acuerdo al concepto utilizado por María Matilde Ollier-⁴¹ de los intendentes. En el caso particular de Mendoza, el empoderamiento de las figuras locales y la posición de “partido en el gobierno” impidió a muchos de los antiguos dirigentes que habían acompañado a Bordón desde la década del ‘80 realizaran un salto hacia su nueva organización política evitando el drenaje de segundas y terceras líneas hacia el FREPASO.

En este proceso de acrecentamiento de poder de las instancias de gobierno locales un rol no menor le cupo a la distribución geográfica de los distritos y a su número. En efecto, la distribución territorial de Mendoza constituyó un elemento indispensable para la configuración del nuevo diagrama de poder: la estructuración del espacio político en 18 departamentos o municipios ha dotado de una cierta especificidad a los procesos, tanto en referencia al acrecentamiento de poder de las instancias locales como también a aquellos efectos relacionados con la gestión de las políticas públicas. Una distribución de poder poco atomizada como la que describe Mendoza ha colaborado en llevar adelante los procesos de descentralización de manera relativamente exitosa en relación a otras experiencias, al permitir “coordinar, monitorear, evaluar y fortalecer la gestión de 18 municipios”.⁴² Asimismo, perfila verdaderos espacios de poder que funcionan como aglomeraciones políticas eficaces para ganar elecciones. Si bien los 18 municipios constituyen espacios con ciertas particularidades económicas, demográficas y políticas, la disponibilidad de grandes conglomerados poblacionales o grandes extensiones de territorio contribuyen para construir maquinarias políticas eficaces. Tal como lo expresa Pablo Márquez,

La provincia de Buenos Aires es muy parecida [a Mendoza], porque son departamentos territoriales, estos son departamentos tipo provincia, en vez hay otras provincias como Córdoba que tienen trescientos y pico de municipios; Santa Fe, otros cuatrocientos, que no son verdaderas unidades territoriales, son ejidos municipales [...] Acá son importantes cada uno de ellos porque son dieciocho nada más, si fueran cincuenta y cuatro, nadie [...] Después porque cada uno de ellos tiene o mucho territorio o muchos habitantes. Entonces [...] es poderoso territorialmente porque tiene mucho territorio, como el de Malargüe, el de San Rafael, o es importante porque tiene muchos habitantes como el de Guaymallén, el de Maipú, Las Heras, entonces son muchos votos o hay mucho territorio en donde se lo visualiza, y por otro lado porque paulatinamente los gobiernos locales van adquiriendo más importancia, porque adquieren más funciones.”⁴³

En consecuencia, para completar el análisis de los procesos de descentralización es necesario explorar la vida política local y observar las acciones que emprendieron los mismos intendentes para fortalecer su figura y dinamizar políticamente sus territorios.

³⁹ Entrevista a Arturo Lafalla, gobernador electo (1995) “Persevera y...” realizada por Jaime Correa, en Revista *Primera Fila* 5 (64).

⁴⁰ A diferencia de otras provincias, en Mendoza no se han realizado modificaciones en la Constitución que habilitaran reformas electorales.

⁴¹ Ollier, M. M., *op. cit.* En el caso de Mendoza, la perpetuación ha alcanzado a tres mandatos, como lo exhibe el caso de Adolfo Bermejo, aunque cuando dejó la comuna delegó el poder en su hermano Alejandro.

⁴² Ansolabehere, K., *op. cit.*, p. 649.

⁴³ Entrevista a Pablo Márquez, *op. cit.*

Descentralización y territorialización de la política: el caso de Maipú

Las nuevas responsabilidades que tuvieron que afrontar los municipios como correlato de los procesos de descentralización impactaron sobre la estructura administrativa de los mismos, lo que permitió el fortalecimiento de la figura de los intendentes. Para observar estas transformaciones hemos escogido el caso del departamento de Maipú, cuya selección obedece a su condición de departamento pionero en descentralizar sus funciones administrativas e instaurar nuevas instancias de liderazgo a través de la creación de la figura del delegado municipal, nervadura clave en los procesos de territorialización de la política y en el fortalecimiento de la figura del intendente. Maipú implementó un novedoso sistema que resultaría exitoso para recrear su tradición identitaria peronista bajo nuevos parámetros y sobrellevar las coyunturas adversas como la pérdida del ejecutivo provincial en 1999. Las nuevas reglas de juego fueron aprovechadas por el intendente para elaborar estrategias que permitieran consolidar las posiciones de poder alcanzadas. De acuerdo a Francisco García, intendente de Maipú entre 1989 y 1997, la transformación de la estructura administrativa del departamento se realizó en estos términos:

Había antiguamente la figura de un encargado de distrito, se llamaba. Nosotros fuimos con el tiempo pasando de esa figura a lo que se denominó el delegado municipal y que en realidad más que la persona, lo que se generó fue digamos una descentralización municipal muy fuerte, creando la figura de la delegación municipal, que es un organismo que tiene que ver con todo lo que significa operativamente descentralizar el municipio.”⁴⁴

¿Qué cambios cualitativos representaba esta nueva figura? El reemplazo del encargado de distrito por el delegado municipal implicaba una transformación de envergadura en la configuración política del departamento. Mientras que el encargado municipal pertenecía a la planta de personal administrativo y su función se concentraba en trasladar los diversos reclamos del distrito hacia las áreas de servicios de la administración central habilitadas para resolver los problemas específicos, la figura del delegado municipal encarna un verdadero receptor de demandas, es decir, un mediador político. De acuerdo a la percepción de los propios delegados, su función consiste en ser el “fusible del intendente”,⁴⁵ es decir, su tarea se concentraba en mediar entre un patrón, el intendente, y sus seguidores. Designado por el ejecutivo municipal, el delegado constituye el primer cargo político en una carrera, es decir, el que se encuentra vinculado de manera más cercana a las bases de apoyo.

Las delegaciones municipales se erigieron hacia fines de los años ‘80 para llevar adelante una serie de políticas sociales y de vivienda que comenzaron a gestionarse y a ejecutarse desde el municipio. Es así que la administración municipal configuró de manera específica las medidas de política que emergían en otros ámbitos estatales. La creación de delegaciones municipales estuvo animada principalmente por acercar hacia el vecino los servicios y las prestaciones que de otra manera le quedaban alejados. La noción de “proximidad” y de “agilidad en la resolución de problemas” alentó los esfuerzos de inversión en infraestructura y equipamiento: edificios propios, camiones municipales para la recolección y tratamiento de residuos, y maquinarias para llevar adelante los servicios de reparación de alumbrado y pavimento. Asimismo, la intendencia municipal dotó a las nuevas unidades submunicipales de personal administrativo propio y de nuevas responsabilidades en el cobro de las tasas municipales. En palabras de García:

Nosotros con la figura de la delegación, ¿qué hicimos? Le dimos infraestructura a ese delegado municipal con la delegación [...]: equipamiento, camiones, vehículos, y el vecino en tiempo real podía hacer un reclamo y se solucionaba de manera inmediata. Es decir, lo que se hizo fue una descentralización muy fuerte, tendiendo a que justamente el municipio funcione bien en todos los ámbitos, no solamente aquí alrededor de la plaza, porque el reclamo puede ser mucho más rápido y mucho más

⁴⁴ Entrevista a Francisco García realizada por la autora en diciembre de 2009 en Mendoza.

⁴⁵ Entrevista a Mario Herrería -delegado municipal de Rodeo del Medio- realizada por la autora el 10/3/2010 en Mendoza.

*potente [...] porque se hace escuchar más. Y para mí la figura del delegado municipal pasó a ser una institución, una persona política pero designada por el intendente.*⁴⁶

El relato de García deja entrever la importancia política que fue adquiriendo el delegado municipal en el esquema municipal. La designación del delegado por los intendentes de turno aseguraban la extensión de una maquinaria poderosa al articular una red de contactos que se extendía hacia todos los distritos, inclusive aquellos de características rururbanas que resultaban más difíciles de “controlar” bajo una estructura de poder centralizada.

La puesta en marcha de este novedoso proyecto no fue ajena a una serie de conflictos entre la administración municipal y el partido político. La figura del delegado abría una competencia directa entre ciertas figuras de peso político en los distritos. En efecto, los delegados inauguraban un frente de conflicto entre las bases de poder territorial del justicialismo al dotar a esta nueva figura de responsabilidades y de recursos, encontrándose en consecuencia mejor posicionados que otros dirigentes para ganar la adhesión de las bases. Aquellos que accedían al cargo de delegado municipal no sólo se erigían en mediadores entre las bases y el Estado detentando un acceso diferencial a los recursos sino que su tarea los sumergía en el territorio y su función les permitía acceder a importantes fuentes de información y conocimiento de todo lo que ocurría en el distrito. Estas tareas y cualidades colocaron al delegado municipal en una situación de privilegio. Las redes construidas por los delegados comenzaban a competir con aquellas que habían montado los políticos de larga tradición territorial en los distritos. En otras palabras, los conflictos se activaron al superponerse las redes territoriales más antiguas y las más recientes. En momentos de selección de candidatos no resulta azaroso que la dirigencia justicialista del departamento de Maipú recurriera a estas figuras para integrar la lista de candidatos a concejales departamentales y nutriera los principales puestos de la administración municipal con personas que se habían desempeñado anteriormente en las funciones de delegado.⁴⁷ La particularidad de “conocer” y “manejar” el territorio se erigía así en un capital político de envergadura que resultaba de una importancia superlativa para lograr importantes réditos electorales.

La creación de las delegaciones ofrece asimismo nuevas pistas de análisis sobre los “procesos de estatización” de las organizaciones partidarias. Tal como lo sugiere Levitsky para el conurbano bonaerense, la creación de estas estructuras administrativas municipales y su imbricación en el territorio colaboraron para reactualizar las adhesiones políticas al mantener y acrecentar los caudales electorales en sectores sociales o regiones que sufrieron los embates de las reformas estructurales. En el caso de Maipú, las delegaciones se intercalaron y superpusieron a las redes territoriales del peronismo y en numerosos casos cumplieron las funciones que tradicionalmente detentaban estas estructuras. En referencia a los recursos estatales, las delegaciones municipales se erigieron en el canal privilegiado para acceder a los beneficios de planes sociales y de vivienda. En un departamento en el que la población con necesidades básicas insatisfechas alcanzaba el 21% hacia 1998⁴⁸ -frente al 17,6% que registraba la provincia-, la disposición de recursos para distribuir se erigía como un capital que otorgaba privilegios. Si bien la selección de los beneficiarios de las políticas compensatorias y de empleo no eludía en la mayoría de los casos los criterios técnicos, el delegado en su rol de mediador ejercía influencias sobre el personal de los municipios para agilizar las demandas y distinguir a aquellos posibles beneficiarios. En efecto, hacia 1996, en momentos en que el gobierno nacional implementó el Plan Trabajar,⁴⁹ los delegados municipales tuvieron un rol de importancia

⁴⁶ Entrevista a Francisco García, *op. cit.*

⁴⁷ Entrevista a Ángel Chiappone, delegado municipal de Rodeo del Medio, realizada por la autora el 12/3/10 en Mendoza.

⁴⁸ Sistema de información, monitoreo y evaluación, *op. cit.*

⁴⁹ Lodola G. (2005) “Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)”. *Desarrollo Económico* 44 (176): 247-286.

en la selección y el manejo de estos planes de empleo, no sólo seleccionando las tareas comunitarias que debían realizar los posibles beneficiarios sino también reteniendo para el distrito la mayor cantidad de planes posibles.

De esta manera, las unidades básicas del partido vieron acotadas sus espacios de influencia y acción: las delegaciones municipales habían reabsorbido paulatinamente sus funciones y dieron lugar a un vigoroso proceso de estatización del partido. Su vitalidad intermitente, robustecida en los momentos electorales, les imprimía cierta debilidad frente a la estabilidad de las delegaciones municipales.

El delegado era el representante del intendente en la zona, simbolizaba la “extensión de la mano del intendente hacia el municipio”,⁵⁰ en otras palabras, reproducía el esquema de una municipalidad en el territorio más acotado que conformaba el distrito. Siguiendo los estudios de análisis de redes, el delegado goza de una “centralidad posicional”, ya que mediaba entre el intendente y los vecinos.⁵¹ Su facultad de obstruir o de canalizar demandas -ya sean servicios, favores o bienes- para ciertos sectores en detrimento de otros y su capacidad para movilizar a las bases en momentos de elecciones partidarias internas o elecciones generales los colocó en una posición central en las redes políticas.

El carácter continuo y cotidiano que reviste la función del delegado constituye uno de los capitales principales de esta nueva figura. Tal como han advertido los estudios de antropología política, la red de contactos desplegada por el delegado no es atemporal ni obedece a una lógica de cálculo racional debidamente premeditada.⁵² La activación de contactos diarios y cara a cara entre el delegado y los vecinos colaboró en establecer lazos de relación que habilitaron la construcción de redes políticas activas encargadas de la tarea de “resolución de problemas”. Esta función primordial se enfocaba principalmente en las tareas vinculadas a los servicios que incrementaban la calidad de vida de los vecinos: mejoras en el alumbrado público, la recolección de basura, la pavimentación, entre otras. Pero a su vez la resolución de problemas tenía un alto contenido comunitario: su tarea alcanzaba a las escuelas, las iglesias y el cementerio. Esta variada red de resolución de problemas, que concernía a actividades comunitarias e individuales basadas en un intercambio entre el Estado y los ciudadanos, activaba interacciones cotidianas y continuas que eran monopolizadas por el delegado municipal. La intensidad, el tiempo y la intimidad reforzaban los lazos entre el delegado y sus seguidores.⁵³

Palabras finales

En una mirada de conjunto resulta claro que los primeros pasos del proceso de descentralización se dieron bajo el gobierno militar (1976-1983) y durante la administración radical de Santiago Felipe Llover. Sin embargo, esta descentralización estaba dominada por el binomio nación-provincias. Uno de los impulsos más contundentes de descentralización del gobierno provincial hacia el municipal se dio bajo la administración de José Octavio Bordón entre 1987 y 1991. Este gobierno estimuló una descentralización de orden político que implicó cambios en el reparto fiscal a través de la ley de Coparticipación municipal.

Sin embargo, fue durante la presidencia de Carlos Menem y la administración de Rodolfo Gabrielli (1991-1995) cuando el proceso de descentralización adquirió todo su esplendor. Las decisiones emanadas desde la nación llevaron a que la provincia asumiera nuevas responsabilidades. Fue así que las municipalidades comenzaron no sólo a recibir los recursos sino también a gestionarlos por medio de los planes sociales como el Programa Provincial Nutricional (PPN), el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) y los planes

⁵⁰ Entrevista a Juan Antonio Nuñez -delegado municipal de San Roque- realizada por la autora el 2/3/2010.

⁵¹ Auyero, J., *op. cit.*, p. 111.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Granovetter, M. (1973) “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology* 78 (6): 1360-1380.

de Vivienda. Todos estos cambios administrativos repercutieron en el juego político, tal como lo evidencian las elecciones de 1995, que permitieron un triunfo contundente de Arturo Lafalla en el ejecutivo provincial, ayudado por los intendentes que revalidaban sus gestiones. Las administraciones municipales justicialistas constituyeron un dique de contención frente al drenaje de dirigentes que podría haber acarreado el traspaso de Bordón hacia el FREPASO.

Los procesos de descentralización condujeron a una mayor importancia de la política local. El caso de Maipú evidenció que la nueva estructura administrativa puesta en juego para hacer frente a las nuevas tareas colaboró en renovar y reactivar la inserción territorial del Partido Justicialista al multiplicar los contactos cotidianos con los vecinos, fortaleciendo la presencia del Estado municipal en todos los espacios de su geografía. La figura del delegado municipal extendió las nervaduras de una maquinaria política y administrativa que fortaleció la figura del intendente. A la vez, facilitó la inserción territorial del partido contribuyendo a robustecer la tradición justicialista en el departamento. Los importantes resultados electorales que trajo aparejada esta novedosa estructura no sólo le permitieron al justicialismo conservar la intendencia hasta la actualidad sino que a la vez posibilitaron el ascenso de la figura de García hacia la diputación nacional y luego hacia la candidatura a gobernador en 1999. A pesar de que el justicialismo resultó tercero en las elecciones provinciales, consecuencia del declive del menemismo y del consecuente ascenso de la Alianza, el departamento de Maipú conservó una aceiteada maquinaria política que sobrevivió a los embates del triunfo radical en 1999. Esta evidencia muestra la manera en la que esta poderosa estructura local colaboró para retener la intendencia en manos del partido, dejando a la oposición con pocas posibilidades de alcanzar el manejo del municipio.