GESTIÓN MUNICIPAL EN EL CONURBANO BONAERENSE

Adrián Pablo Bennardis[*]

[*] Lic. en Ciencia Política. Investigador y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

GESTIÓN MUNICIPAL EN EL CONURBANO BONAERENSE

Adrián Pablo Bennardis

Los clásicos sostienen que el municipio es el punto de partida y la piedra de toque de todo el sistema de gobierno. El municipio constituye la cara concreta del Estado donde se cruzan y nuclean el conjunto de relaciones sociales y gubernamentales. Sin embargo, durante mucho tiempo, las ciencias sociales le prestaron escasa atención y lo ubicaron en un lugar marginal de estudio. En las últimas décadas el municipio adquirió una importancia que históricamente había perdido, atónitos es posible observar como se suceden los encuentros políticos y científicos que instalan al municipio en el centro de la escena. Es de esperar que esta moda deje al municipio y, en particular, a la sociedad local, en mejor situación de lo que estaba antes de convertirse en la "*vedette de la revista*". Este artículo no escapa a la mencionada tendencia, solo cabe señalar que se basa en los resultados obtenidos en una extenso estudio comparado sobre el rol del municipio en el Conurbano Bonaerense.[1] Los municipios que conformaron el estudio comparado de casos fueron: Morón, Moreno, San Isidro y San Fernando.

El objetivo del artículo es plantear un modelo de análisis que nos ayude a comprender los elementos que intervienen en la definición de la modalidad de gestión municipal a partir de su aplicación en cuatro casos. En segundo lugar, el interrogante que se plantea es saber si existe en el Conurbano Bonaerense una única modalidad de gestión municipal o si por el contrario existen diversas modalidades.

El municipio es una realidad compleja e integral. Un análisis comprensivo del municipio debe contemplar los elementos que lo componen, su relación con ámbitos más amplios y su historicidad. El Municipio es una totalidad integrada por tres dimensiones: territorio, sociedad y estado, que se caracterizan por su relación con tres ámbitos superiores. Es decir que es un segmento de territorio dentro del territorio provincial y nacional; es una sociedad local dentro de la provincial y nacional y es un nivel de organización estatal dentro de la estructura provincial, que a su vez se integran al Estado Nacional. En síntesis, el Municipio hace referencia a un recorte territorial-social-estatal de una determina sociedad.[2] El municipio es al mismo tiempo, consecuencia de una correlación de fuerzas sociales locales que se redefinen en el tiempo y en el espacio.

1. MODALIDAD DE GESTIÓN: MODELO PARA ARMAR.

El modelo de análisis propuesto responde al concepto de municipio entendido como una realidad compleja e integrada. La modalidad de gestión municipal es el resultado de la interacción entre: **el marco jurídico-institucional del municipio, los recursos económicos y financieros del municipio y la práctica político partidaria.**

El marco institucional hace referencia a las características institucionales del municipio a partir de un marco normativo y político determinado, indica los vínculos establecidos entre los distintos niveles estatales a través de las normas constitucionales, leyes y decretos que los reglamentan. Los recursos económico-financieros hacen referencia a la capacidad del Estado Local de movilizar los recursos necesarios para cumplir con el rol asignado por el marco jurídico-institucional y hacer frente a las demandas socio-urbanas que la sociedad local le presenta. La variable práctica de los partidos políticos hace referencia a la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad local, nos índica el grado de capacidad local para definir y construir el perfil del Estado Local.

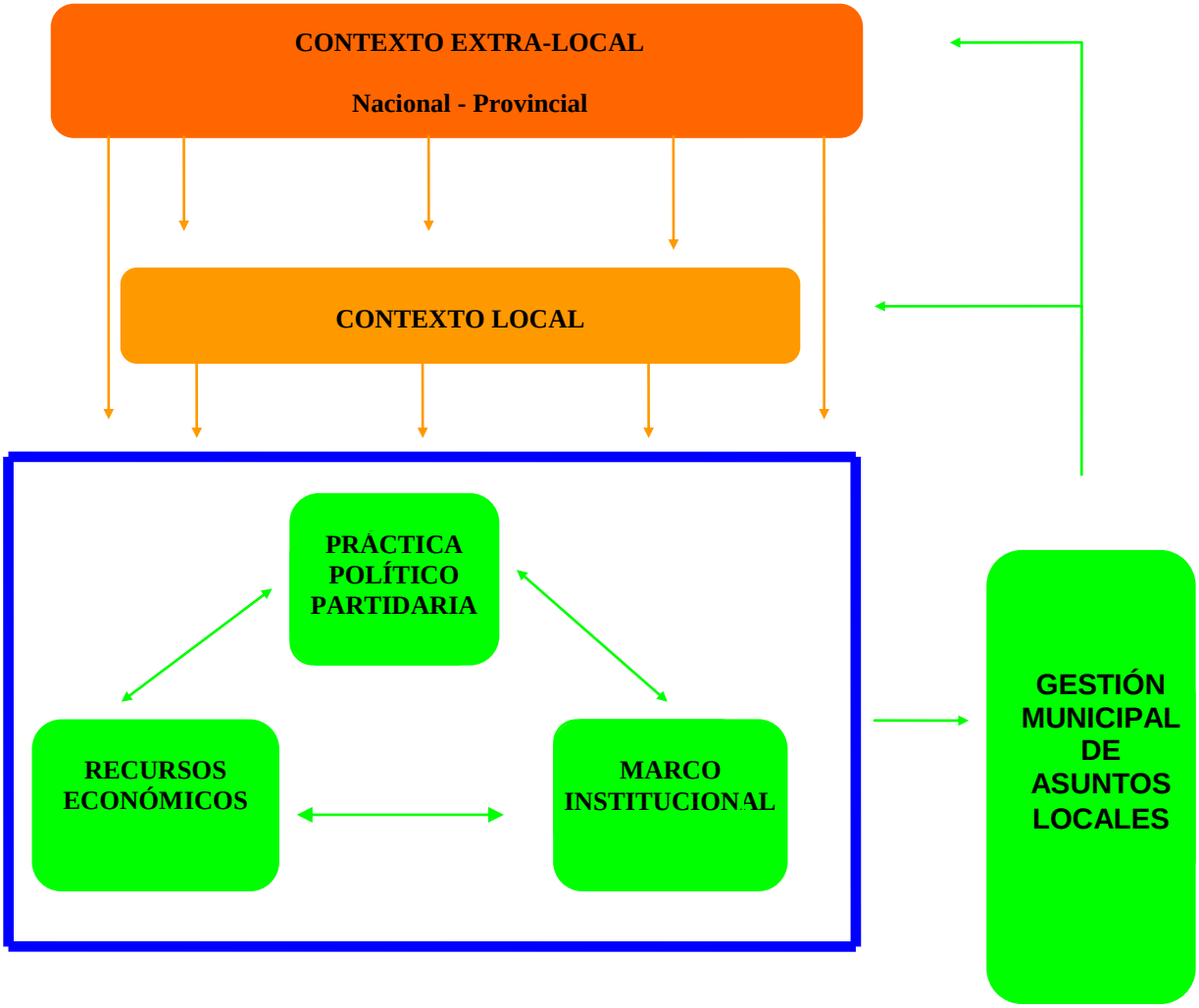
Estas tres variables definen la configuración que adquirirá la modalidad de gestión municipal. El modelo de gestión municipal vigente, es consecuencia de los condicionantes impuestos por cada una de estas tres variables y de la interrelación que se establece entre ellas. Esta interrelación no se desarrolla en un medio ambiente neutro, por tal razón se incorpora el **contexto como cuarta variable** condicionante e interviniente en la gestión municipal de asuntos locales.

El contexto inmediato estará conformado por los aspectos urbanos, sociales y económicos de la sociedad local y el contexto mediato estará compuesto por todos los elementos extra-locales que condicionan e intervienen en los asuntos locales. Teniendo en cuenta la definición de municipio, estos

provienen del nivel provincial y el nacional. La relación entre lo local y lo extra-local varía en cada una de las tres variables centrales del modelo. Dado que nuestro eje de estudio es lo local, **el análisis de variables tendrá en cuenta, especialmente, la relación entre lo local y lo extra-local**.

La relación local-extralocal puede plantearse en términos de objeto o sujeto. Esto significa que los ámbitos extra-locales (provinciales y nacionales) pueden considerar a lo local como un objeto sobre el cual actuar, o bien pueden considerar a lo local como un sujeto con el cual interactuar. Esta diferencial consideración de lo local, nos permitirá señalar cuál es la variable clave que produce efectos particulares que permiten el desarrollo de distintas modalidades de gestión municipal.

Gráfico: Modalidad de gestión de Asuntos locales.



2. MARCO INSTITUCIONAL.

El **marco institucional son los vínculos establecidos entre el municipio y los otros niveles jurisdiccionales a través del sistema normativo**, hace referencia a la naturaleza jurídico-institucional del municipio.

2.1. El Estado Argentino: entre la concepción federalista y la práctica centralizante.

La Nación Argentina se organiza bajo la forma federal de Estado. El municipio constituye una unidad política-administrativa. El **Estado Municipal** es la forma más pequeña de organización estatal. En la estructura jurídico-institucional le sigue el **Estado Provincial** y corona el proceso estructural y de

integración política el **Estado Federal**. La estructura jurídico-institucional distingue entre la soberanía atribuida al Estado Federal y la autonomía reservada a las Provincias. Ambas esferas de gobierno son autónomas entre sí y con poderes inherentes, unos porque han sido conservados (justificación histórica), y otros por delegación que hacen los Estados Provinciales al Estado Federal.

Las Provincias son el núcleo político fundamental de la unidad histórico-institucional de la Nación. Esta función le es reconocida, tanto por la tradición política, como por los textos constitucionales y el sistema normativo. El devenir histórico a través de la práctica política político-institucional no fue consecuente con esta concepción histórico. Podríamos decir que el Estado Argentino osciló entre una concepción federalista y una práctica centralizante. Sin embargo, siempre se apuntó a sostener la importancia del nivel Provincial. Esto determinó que los vínculos de naturaleza jurídico-institucional entre las Provincias y la Nación se basen en el reconocimiento, al menos formal, de la autonomía de las Provincias.

2.2. El municipio en el Estado Argentino: un modelo heterogéneo.

No existe en la Argentina un único modelo nacional de municipio, por el contrario, la Constitución Nacional deja a las provincias la potestad de establecer los respectivos regímenes municipales. En contraposición con lo que sucede con el Estado Provincial, el Estado Municipal no es considerado una unidad histórico-institucional de la Nación. A lo largo de la historia argentina el municipio aparece de manera discontinua con un escaso, ambiguo y heterogéneo reconocimiento jurídico-institucional.

En la actualidad, únicamente dos de los 129 artículos que componen la Constitución Nacional, hacen referencia al ámbito Estatal Municipal. Estos son: el artículo 5 que tiene su origen en la Constitución de 1853 y el artículo 123 que se incorpora con la reforma de 1994.

El artículo 5 indica que **cada provincia debe asegurar la existencia del régimen municipal.** Esta expresión explícita pero escueta generó, históricamente, un doble juego. Por un lado, desde el Estado Nacional se reconoce e impone la existencia de un nivel municipal de gobierno. Esto implica el reconocimiento del eje estatal local. Pero se deja en manos de los poderes provinciales la definición de las características del mismo. Esto impulsa el desarrollo histórico de un **modelo heterogéneo de Estado Municipal**.

La reforma introducida en 1994 produce avances importantes, pero limitados, en la determinación de las características del Estado local. El artículo 123 de la Constitución Nacional **incorpora el principio de autonomía municipal**. Sin embargo, dado el marco histórico, queda como potestad de cada provincia definir el alcance y contenido de dicha autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Es decir, se mantiene una organización municipal heterogénea.

Históricamente, el municipio es el eslabón más débil de la estructura jurídico-institucional del Estado. Con la reforma constitucional de 1994, por primera vez la estructura jurídico-institucional nacional reconoce explícitamente el principio de autonomía municipal. Esto supone una disminución de la ambigüedad y heterogeneidad que sirven de marco al desarrollo del municipio en la Argentina y un fortalecimiento del eje estatal local. Sin embargo, el poder reglamentario de la provincia sobre el municipio implica el mantenimiento de la heterogeneidad de la organización municipal**.** En el futuro, la construcción histórico-social del Estado Municipal, en su dimensión jurídica, política y social, irá definiendo la apertura de dicha heterogeneidad, los alcances del principio de autonomía municipal y el grado de fortalecimiento institucional del Estado Local.

En lo que se refiere a la historia reciente, podemos decir que el proceso de democratización iniciado en 1983 trajo consigo la revalorización del ámbito local y la recuperación de la concepción democrática del municipio. Pero el proceso histórico es lento y existe una gran distancia entre el discurso político coyuntural y la realidad jurídico-institucional. **Se tardaron once años en incorporar explícitamente el principio de autonomía municipal. Es de esperar que se tarde mucho más para que dicho principio deje de ser un enunciado y se convierta en un hecho que regula las vínculos entre los distintos niveles de gobierno.**

2.3. La Autonomía Municipal como eje de análisis del marco institucional.

El Constitución Nacional consagra el principio de autonomía municipal, por tal razón, resulta conveniente analizar la situación del marco institucional del municipio a partir de dicho principio. El concepto de autonomía municipal es amplio y ambiguo y puede ser abordado a partir de los cuatro aspectos que lo componen:

- ✓ **autonomía institucional:** hace referencia a la facultad de ejercer el poder constituyente de tercer grado. La autonomía institucional se manifiesta en la potestad de darse la propia Carta Orgánica.

- ✓ **autonomía política:** hace referencia a la posibilidad del municipio de gobernar y administrar su propia vida pública. La autonomía política se manifiesta, básicamente, en la potestad de elegir las propias autoridades y representantes para el gobierno local.

- ✓ **autonomía económico-financiera:** hace referencia a la potestad del municipio de obtener recursos propios a través del sistema tributario y disponer del manejo de sus erogaciones. Los aspectos jurídicos de la autonomía económico-financiera se definen por las potestades tributarias reconocidas legalmente al municipio.

- ✓ **autonomía administrativo funcional:** hace referencia a la potestad del municipio de organizar su administración y manejar por sí y ante si sus competencias con relación a la gestión de asuntos locales.

2.4. Marco Institucional del Municipio en Buenos Aires: la variable externa.

La Provincia de Buenos Aires define su organización municipal a partir del concepto de municipio-departamento (partido). El municipio es el resultado de la división de todo el territorio de la provincia, por lo tanto, los Estados Municipales incluyen áreas urbanas y rurales.

En la Provincia de Buenos Aires, **el modelo de municipio y grado de autonomía están definidos por la Constitución de la Provincia y por la Ley Orgánica de las Municipalidades**.[3] En la Provincia la **autonomía municipal es restringida** dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas, en que es posible desagregar el principio de autonomía municipal.

✓ Autonomía institucional:

La Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) son las que definen el carácter institucional de los municipios en la Provincia. **Los municipios carecen de la potestad institucional de dictarse su propia carta orgánica y deben ajustarse para su funcionamiento a lo establecido por la Constitución de la Provincia y por la Ley Orgánica de las Municipalidades dictada por la Legislatura de la Provincia**.

Pero no sólo se les niega el poder constituyente de tercer grado, sino que además las normativas contienen un conjunto de prescripciones que condicionan institucionalmente al municipio y restringen toda posibilidad de revalorización de lo local. En este sentido, por ejemplo la Legislatura Provincial, sin ningún tipo de participación municipal, es la que tiene la potestad de fijar las divisiones territoriales.

Otro ejemplo lo constituyen las distintas normativas que establecen taxativamente las características institucionales de los municipios y de sus funcionarios. Por ejemplo, cuando se produce una acefalía en una municipalidad el Poder Ejecutivo Provincial es el que tiene la facultad de convocar a elecciones locales. Sólo en caso de incumplimiento por parte de la Provincia se otorga esta atribución al municipio.[4] En el mismo sentido, por ejemplo, desde el punto de vista del control público, el mismo está a cargo exclusivo de la Provincia y el nivel municipal es considerado como un organismo más del Gobierno Provincial.

En la Provincia de Buenos Aires, las capacidades institucionales del Estado Municipal se encuentran sumamente restringidas. Se priva a los municipios de organizarse institucionalmente de acuerdo a sus necesidades y posibilidades. Se define la misma organización institucional tanto para los municipios rurales de Adolfo Alsina con 20.000 habitantes como para los netamente urbanos e industriales como Avellaneda con 340.000 habitantes o La Matanza con más de 1.220.000 habitantes.

El criterio provincial de lo local corresponde a una concepción administrativista del municipio a partir de la asignación de determinadas funciones. **La estructura jurídico-institucional del municipio en la Provincia de Buenos Aries está más cerca del concepto de autarquía que del principio de autonomía municipal.** El marco institucional vigente reduce el municipio a una **instancia instrumentadora de decisiones tomadas en niveles estatales superiores**.

El criterio institucional vigente no sólo niega el poder constituyente de nivel local sino que además restringe la posibilidad de revalorizar el ámbito local como espacio de construcción del poder local con sus contradicciones internas y externas. El marco institucional existente en la Provincia de Buenos Aries limita la posibilidad de construcción del sujeto social local, dificulta el fortalecimiento de la sociedad local y, por lo tanto, atenta contra la concepción democrática de municipio.

✓ Autonomía política:

La Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la potestad de elegir a las autoridades y representantes y consagra el principio de soberanía popular. Sin embargo, resulta interesante analizar algunos aspectos del marco regulatorio de la elección de autoridades, que influyen de manera decisiva en los mecanismos creados.

En este sentido, por ejemplo, la Constitución de la Provincia establece que la **elección de las autoridades locales debe producirse al mismo tiempo que las elecciones de autoridades y representantes provinciales**, es decir en un mismo acto eleccionario. De esta manera se provincializan las elecciones locales y se obstaculiza el surgimiento y desarrollo de movimientos políticos locales que respondan a necesidades municipales. En las elecciones de autoridades del año 1995 en municipio de Moreno, el Partido Vecinalista gobernante en el nivel local, pierde la intendencia por un pequeño margen en manos del oficialismo provincial (Partido Justicialista). Los resultados de dicha elección constituyen un ejemplo del denominado “efecto arrastre” en el nivel local cuando se unen elecciones de autoridades de distintos niveles.[5]

Otro ejemplo, de condicionamiento de la autonomía política lo constituye el sistema de representatividad en el nivel local. Se plantean problemas en la calidad de la representación en los Concejos Deliberantes, las normativas provinciales establecen el número de concejales en cada municipio a través del sistema de tramos. Los valores de los tramos son los mismos para toda la provincia. Esto plantea un problema de **desproporcionalidad de la representación política en los Concejos Deliberantes** así, por ejemplo, en el conurbano un concejal representa en San Fernando a 7.146 habitantes, en San Isidro a 12.439 habitantes, en Morón a 26.726 habitantes y en La Matanza a 46.676 habitantes. Esta desproporcionalidad se agudiza cuando incorporamos el resto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.[6] **El sistema de representatividad municipal establecido en la Provincia de Buenos Aires es de baja calidad y desigual grado de representatividad y atenta contra el sistema de democrático.**
Por otro lado, el artículo 60 de la Constitución Provincial garantiza el principio de proporcionalidad de la representación en la Legislatura Provincial. Sin embargo, el régimen electoral vigente favorece una cierta **desproporcionalidad de la representación en la Legislatura Provincial entre el conurbano y el resto de la Provincia.** Los municipios del conurbano son agrupados en dos de las ocho secciones electorales. En estas secciones un diputado representa a 251.000 habitantes y 285.000 habitantes respectivamente. En las otras secciones electorales (extra-conurbano) la relación diputado por cantidad de habitantes es inferior a 100.000 habitantes.[7] Esta desproporcionalidad consecuencia del régimen electoral establecido atenta contra el sistema democrático.

Finalmente, cabe señalar que el gobierno local cumple un doble rol de representatividad. Por un lado, en el nivel local representa a los intereses generales frente a los distintos intereses particulares y sectoriales de los sujetos que componen la sociedad local. Por otro, representa a los intereses del

municipio frente a otros niveles estatales y actores extra-locales. Por ejemplo, el municipio representa a los intereses de toda la sociedad local frente a las empresas privadas prestadoras de servicios, como así también frente al Gobierno Provincial, Nacional e incluso de otros países, en diversas problemáticas que se plantean. Sin embargo, el municipio carece del reconocimiento de esa representación político-institucional que fácticamente ejerce. Es decir, en el nivel provincial no aparece una representación político-institucional equivalente al Senado Nacional. En contraposición, el Senado Provincial se conforma con representantes de las secciones electorales siguiendo los mismos criterios de la Cámara de Diputados pero con la mitad de miembros. Esto profundiza la baja calidad y el desigual grado de representatividad política del Senado Provincial. **La ausencia de una representación político-institucional municipal es la cristalización de la negación de la función política del Estado Municipal y su reducción a un mero administrador de servicios.**

En síntesis, **la autonomía política es una de las facetas de la autonomía municipal reconocida por el Estado de la Provincia de Buenos Aires**. Los municipios tienen la potestad de elegir las propias autoridades y representantes para el gobierno local. **Sin embargo, existen un conjunto de aspectos normativos que condicionan la autonomía política y atentan contra la calidad y el grado de representatividad política.**

✓ Autonomía económico - financiera:

La autonomía municipal supone facultades originarias, entre las que se incluyen las tributarias. Un sector importante de especialistas tributarios sostiene que en la Provincia de Buenos Aires los únicos que cuentan con poder tributario originario son la Nación y la Provincia, en tanto los Municipios ejercen potestades tributarias derivadas. [8] Esto quiere decir, que el poder tributario de los municipios es otorgado por leyes dictadas por las Provincias en ejercicio de atribuciones que le son propias.

El conjunto de normas que regula la relación económica financiera entre el Municipio y la Provincia le otorga Estado Local competencias que luego restringe y limita. En este sentido, por ejemplo el artículo 226 de la Ley Orgánica faculta al municipio al cobro de impuestos, pero luego, la misma Ley Orgánica define taxativamente que esta denominación genérica comprende las tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas. Asimismo la normativa prevé que los Municipios no pueden establecer ningún tipo de gravamen a determinar sobre los ingresos brutos o netos, gastos o inversión de la industria, el comercio o los servicios, excluyendo las tasas por derechos de espectáculos públicos, por habilitación de comercios e industrias, por inspección de seguridad e higiene, y por extracción de minerales.

Por otro lado, el funcionamiento interno del municipio en lo económico – financiero esta regulado por un conjunto de normas que limitan el margen de movimiento del Gobierno Local. En este sentido, por ejemplo, la Constitución Provincial establece que todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales. Queda de manifiesto, que el concepto de ciudadano, propio del Concejo Deliberante, está igualado al de contribuyente y específicamente al de “mayor contribuyente”. Cabe destacar que la reforma de 1994 no modificó la arcaica figura de “mayores contribuyentes”.

En el mismo sentido, la Constitución Provincial limita el margen de acción del Gobierno Local cuando establece restricciones para la obtención de empréstitos, cuando define mecanismos para autorizar aumentos de impuestos, cuando especifica el destino que se le debe dar a determinados créditos y cuando establece pautas para llamar a licitación y señala los mecanismos para financiar la construcción de obras públicas.

La distribución jurídica de facultades y atribuciones tributarias y financieras entre las distintas instancias institucionales es ambigua, contradictoria y perjudica al municipio. El reconocimiento de ciertas potestades económicas financieras municipales se completa con un conjunto de normas que restringen esas mismas potestades. Esta realidad **garantiza la permanencia de un sistema económico-financiero centralizado y dependiente del Gobierno Provincial y que considera que los municipios poseen una autonomía económico-financiera derivada y restringida.**

✓ Autonomía administrativo funcional:

En la Provincia de Buenos Aires, los municipios tienen la potestad de establecer su estructura organizacional y de gestionar por sí y ante sí sus competencias en lo administrativo funcional. El Departamento Ejecutivo tiene a su cargo *"...la administración general y la ejecución de las ordenanzas"* .[9] El Departamento Deliberativo tiene a su cargo *"...la sanción de las ordenanzas y disposiciones del Municipio"*.[10]

Al igual que sucede con el alcance de los otros aspectos de la autonomía municipal, existe un conjunto de pautas establecidas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) que limita la potestad de establecer su estructura organizacional. En este sentido por ejemplo, en el ámbito del Poder Ejecutivo Local, la LOM crea los cargos de Contador Municipal, Tesorero y Jefe de Compras, define sus funciones, la forma de elección y las causas y mecanismos para la separación del cargo. También establece los mecanismos de creación y funcionamiento de los organismos descentralizados y de las comisiones de vecinos destinadas a vigilar y hacer ejecutar obras o prestar servicios. La normativa provincial regula también los mecanismos para la elaboración, organización, presentación y aprobación del presupuesto y los procedimientos administrativos de la administración pública municipal. Asimismo, cabe mencionar que para la prestación de los servicios y ejecución de obras locales, en muchos casos, el Gobierno Municipal requiere la autorización del Gobierno Provincial. El Gobierno de la Provincia, a través de numerosas leyes interfiere e influye en cuestiones locales y ejerce un amplio poder de policía sobre los Municipios.

La LOM también avanza sobre el poder legislativo local. En este sentido, por ejemplo, establece el quórum necesario para deliberar y resolver, define la modalidad para la designación de autoridades y para la conformación de la comisión de reglamento, como así también las atribuciones y los deberes del Presidente del Concejo y de los Concejales.

La autonomía en su faceta administrativo-funcional está contemplada en la estructura jurídico-institucional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Los municipios desarrollan y defienden la autonomía administrativo-funcional. Sin embargo, a partir de las cuestiones señaladas es posible sostener que **el marco normativo establece ambigüedades, interferencias y controles que coartan las potestades de organización interna y limitan el margen acción de la autonomía administrativo-funcional.**

Marco institucional: la variable externa:

En la Provincia de Buenos Aires, el marco institucional del municipio es una variable externa definida por los órganos de Gobierno del Estado Provincial**. El principio de autonomía municipal está sumamente restringido dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas, en que es posible desagregar el mencionado principio. Al mismo tiempo, la Provincia establece un conjunto de pautas normativas que condicionan el escaso margen de acción autónoma del Gobierno Local**.
El marco jurídico-institucional vigente en la Provincia responde a una concepción autárquica del municipio. Éste marco desconoce el doble rol de representatividad del municipio, lo que supone la ausencia de reconocimiento de la función política del Estado Municipal. Los mecanismos electorales establecidos atentan contra la calidad y el grado de representatividad política. Las pautas normativas del sistema tributario desconocen las potestades del municipio y lo convierten en el eslabón más débil de una débil cadena tributaria. Finalmente, incluso en las cuestiones exclusivamente órgánico-funcionales se plantean fuerte condicionantes, donde el municipio parece ser el instrumento de las políticas diseñadas en niveles estatales superiores.

El marco jurídico-institucional vigente plantea a lo local como subsidiario de lo provincial o nacional, cuando el criterio debería ser el inverso, es decir, debería preverse como regla que los asuntos urbanos locales sean de competencia local salvo la exclusión explícita, concreta y puntual de cuestiones específicas. Dadas las condiciones, podríamos sostener que el marco jurídico-institucional de la Provincia de Buenos Aires no restringe más a los municipios porque entraría en fuerte conflicto con la cosmovisión democrática del Estado de fines de siglo. Finalmente, cabe destacar que la concepción

jurídico-institucional del municipio en la Provincia de Buenos Aires dificulta el fortalecimiento de la sociedad civil local y la democratización del Estado.

3. RECURSOS ECONÓMICOS FINANCIEROS.

La cuestión económico-financiera hace referencia a la capacidad del Estado Local de movilizar los recursos necesarios para cumplir con el rol asignado por el marco institucional y hacer frente a las demandas que la sociedad local le presenta.

Cuando hablamos de capacidad económica del Estado Local estamos haciendo referencia a la autonomía económica para desarrollar la gestión municipal. El grado de autonomía económico-financiera está vinculada a la posibilidad de decidir libremente el volumen y finalidad del gasto a realizar. La autonomía municipal es ilusoria en ausencia de recursos propios que financien la gestión pública local. **Cuando las jurisdicciones locales dependen de las transferencias realizadas por el Gobierno Central, la autonomía económico-financiera respectiva en particular, y la autonomía municipal en general, se va acotando proporcionalmente a la mencionada transferencia de fondos**.

Como fue señalado precedentemente, desde el punto de vista del marco jurídico-institucional establecido, los municipios bonaerenses poseen una autonomía económico-financiera derivada y restringida. El margen de acción del municipio en el sistema tributario esta limitado, solo se le permite financiar las acciones municipales con el establecimiento de tasas de retribución de servicios, timbres y otras contribuciones menores. Los ingresos de origen municipal más importantes se concentran en el pago de tasas. Los Gobiernos Centrales mantienen los impuestos más rentables, restando espacio a los municipios bonaerenses para establecer tributos importantes.[11]

Por otro lado, el principal de los recursos transferidos por otras jurisdicciones, es el proveniente de la coparticipación. Existen dos enfoques con respecto a la coparticipación de recursos. Por un lado, están aquellos que sostienen que la misma es una acción por la cual se participa a los Municipios en la recaudación de tributos que ambos niveles comparten como fuente de imposición. Por otro lado, están aquellos que consideran más apropiado denominarlo régimen de distribución de recursos, ya que se trataría de tributos exclusivamente provinciales que son distribuidos a los municipios. La concepción vigente en la Provincia de Buenos Aires, indistintamente de la denominación utilizada, se acerca más a un régimen de asignación de recursos, que a uno de coparticipación.

De lo anterior se deduce que el municipio bonaerense es **el eslabón más débil de todo el sistema de distribución de potestades y de recaudación y de distribución de recursos fiscales .**

3.1. Ingresos de origen municipal: la llave de la autonomía

Para el análisis de los gravámenes de origen municipal es conveniente contemplar las siguientes cuestiones:

- ✓ La capacidad recaudadora del aparato estatal local.
- ✓ La capacidad tributaria de la sociedad local.
- ✓ La proporción de cobro de tasa sin que se realice una prestación efectiva.
- ✓ La relación que guarda el gravamen con el costo del servicio.

✓ Capacidad recaudadora del Estado Local:

La capacidad recaudadora es la relación entre lo que el Estado Local factura y lo que finalmente cobra año a año, hace referencia a la problemática de la evasión fiscal. El sistema fiscal argentino se caracteriza, históricamente, por un alto grado de evasión fiscal. Durante los últimos años las acciones de los Estados Locales del Conurbano Bonaerense estuvieron dirigidas a disminuir y eliminar dicha

evasión y optimizar los mecanismos de valuación y recaudación fiscal. En este sentido, la mayoría de los municipios desarrollaron un conjunto de acciones tendientes a modernizar e informatizar el área recaudadora. Dado que los principales ingresos de origen municipal están relacionado con los inmuebles y el destino de los terrenos, las acciones estatales estuvieron dirigidas a actualizar los catastros comunales. Esto se reflejó en un aumento de los valores de las tasas y en una disminución de la brecha entre lo facturado y lo recaudado.

En los casos analizados los ingresos de origen municipal manifestaron desde 1988 una tendencia de crecimiento. En los partidos correspondientes a la primera corona se observó un mayor peso relativo de los ingresos de origen municipal comparativamente con los de la segunda corona. Podemos decir que durante los últimos años se produjo un **aumentó de la capacidad recaudadora de los Estados Municipales del Conurbano bonaerense que devino en un aumento de recursos de origen municipal y en un mayor grado de autonomía para hacer frente a las crecientes demandas urbanas y sociales**.

✓ Capacidad tributaria de la sociedad local:

La capacidad tributaria está relacionada con el perfil económico-social de la población local y el conjunto de elementos contextuales determinantes e intervinientes en la gestión municipal.

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) nos permite aproximarnos al perfil de la sociedad local.[12] En este sentido, por ejemplo, el municipio de Moreno posee el 23,7 % de los hogares con NBI, en contraposición con el de San Isidro donde los hogares con NBI apenas alcanzan al 7,8 %. Estos **elementos contextuales marcan límites estructurales a las posibilidades recaudadoras de los Estados Locales**. Es decir, en semejante estado de pobreza no se le puede pedir al municipio que recaude más sobre quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Los casos de San Isidro y Moreno nos reflejan claramente, el papel que juega la capacidad tributaria de la sociedad local. San Isidro, con uno de los niveles más bajos de hogares con NBI del conurbano, posee el índice más alto de ingresos de origen municipal por habitante ($ 234,1 por habitante). El municipio de Moreno con uno de los índices más alto de hogares con NBI del conurbano, posee uno de los ingresos de origen municipal por habitante más bajos del conurbano. Teniendo en cuenta las características del sistema tributario comunal, podemos sostener que **en el conurbano se plantea una relación inversa entre hogares con NBI e ingreso de origen municipal por habitante.**

Asimismo, podemos decir que **el incumplimiento de la relación entre hogares con NBI e ingresos de origen municipal por habitante nos brinda un indicio sobre la existencia de algún problema en la política tributaria y la capacidad recaudadora del Estado Local**. En este sentido podemos mencionar el caso de Morón, donde, por un lado, los hogares con NBI alcanzan al 10,6 %, y por otro, los ingresos de origen municipal por habitante son de $ 112,6. En principio, Morón debería tener un nivel de ingresos de origen municipal por habitante superior a San Fernando, dado que éste tiene el 19,9 % de los hogares con NBI. Sin embargo, esto no sucede, por el contrario, los ingresos de origen municipal por habitante en San Fernando ($144,0) son superiores a los de Morón. Esto nos estaría indicando que en Morón se plantean deficiencias en la capacidad recaudadora del Estado Local.

En síntesis,el conurbano bonaerense, comparte un mismo contexto jurídico-institucional, por lo tanto, el desfasaje en la relación entre hogares con NBI e ingresos de origen municipal por habitante que se plantea en algunos municipios, son un reflejo de la existencia de deficiencias en la gestión municipal local, específicamente en las políticas tributarias locales y en la capacidad recaudadora del Estado Local.

✓ Costo del servicio y prestación efectiva del servicio:

Uno de los principios que rigen el sistema tributario es el de la equidad. A nivel nacional y provincial, la equidad se plantea en términos de propender a una mejor distribución del ingreso, a través de la recaudación tributaria progresiva y su aplicación en gastos sociales (equidad vertical). En los sistemas tributarios comunales la exigencia de la equidad se refiere a la proporcionalidad de las cargas con los beneficios recibidos (equidad horizontal). Esta concepción de la equidad, surgida de la distribución de las potestades tributarias, plantea en el nivel local dos problemas, uno referido a la

relación costo del servicio y valor real cobrado y el otro que hace al cobro del servicio sin prestación efectiva del mismo.

Con respecto al primero, **cuando se compara la recaudación de la tasa con el costo del servicio, se deduce que esta incluye un "impuesto implícito o encubierto"**. El Gobierno Local debe financiar actividades por las que no percibe ingresos y al mismo tiempo tiene vedado toda posibilidad de cobro de impuestos directos o acceso directo a tributos más rentables. Por ejemplo, el municipio de San Isidro tiene a su cargo todo el sistema público de salud y los instrumentos que tiene para financiar dicho sistema son dos: el "cobro de impuestos implícitos" o el arancelamiento del servicio público de salud.

Con respecto al cobro de tasas sin prestación de servicios, cabe señalar que el conurbano vivió un rápido crecimiento demográfico y urbano. Desde el punto de vista teorico el crecimiento poblacional debería acarrear una mejorara del potencial impositivo, pero esta relación no es lineal, ni se produce en el corto plazo. Por el contrario, cuando se inicia la urbanización los gastos comunales se incrementan con la expansión poblacional para satisfacer las crecientes demandas urbano-sociales de la población. Este **incremento de población y demandas de servicios y obras públicas no se correlacionan con la baja disponibilidad de recursos fiscales de los municipios.**

Moreno es el ejemplo más claro de lo señalado. Durante el último período intercensal, la población del municipio creció un 48%, las redes y los servicios urbanos se vieron rápidamente saturados. En la actualidad el servicio de agua corriente apenas abastece al 13% de la población, los servicios de recolección de basura no llegan a todas las localidades, las escuelas no alcanzan y surgen los turnos reducidos, el catastro urbano está desactualizado y se cobra menos de lo que en realidad existe. En Moreno se plantea una triple dificultad en lo que se refiere a recursos. Por un lado existe un marco jurídico que le niega al municipio la posibilidad de acceder a impuestos más rentables. Por otro lado, la capacidad recaudadora del municipio es baja, sus catastros están desactualizados y esto favorece la evasión fiscal. Finalmente la capacidad tributaria de la sociedad es muy baja teniendo en cuenta que más del 23% de los hogares tienen sus NBI. No obstatne, el único camino que tiene el municipio es el cobro de impuestos encubiertos, que en el mejor de los casos supone sobrevaluar los costos y en otros casos implica el cobro de un servicio que no se presta. En Moreno, al igual que en casi todo el conurbano, la tasa de alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública constituye la principal fuente de recursos del municipio, sin embargo, existen numerosos barrios de Moreno que sólo excepcionalmente reciben la prestación del servicio. Como siempre sucede en estos casos los más débiles son los más perjudicados.

En síntesis, podemos sostener que **la necesidad de recursos y el marco jurídico institucional de distribución de potestades tributarias, obliga a los municipios a ejercer una fuerte presión fiscal, aún en los casos de ausencia de contraprestación de servicios.**

3.2. Ingresos de otras jurisdicciones: el candado de la dependencia.

En los municipios analizados se manifiesta una **tendencia decreciente de la participación de recursos de otras jurisdicciones sobre el total de recursos**. Esto implica un aumento en los márgenes de acción autónoma de los Estados locales. Como fue señalado inicialmente, existe una relación inversa entre la participación de las trasferencias realizadas por el Gobierno Central y el grado de autonomía municipal. Es decir, a mayor participación de los ingresos de otras jurisdicciones sobre el total de ingresos menor grado de autonomía económico-financiera en particular y de autonomía municipal en general. En contraposición a menor participación de los ingresos de otras jurisdicciones sobre el total de ingresos mayor grado de autonomía económico-financiera y municipal.

La disminución de la participación de los ingresos transferidos por otras jurisdicciones es observable en todos los municipios analizados, pero de una manera más marcada en los municipios cuyo Gobierno Local no pertenece al mismo partido político que el Gobierno Provincial. De los presupuestos analizados surge que **los ingresos corrientes de otras jurisdicciones se comportan conforme a la corona de pertenencia y partido político en el gobierno local.** Los municipios de la primera corona son los que tiene menor participación de los ingresos corrientes de otras jurisdicciones y por lo tanto mayor grado de autonomía. Dentro de cada corona, el municipio con gobierno municipal a cargo del partido político del mismo signo partidario que el Gobierno Provincial es el que manifiesta un mayor porcentaje de ingresos de otras jurisdicciones. La tendencia a la disminución del peso relativo de los ingresos de otras

jurisdicciones es más lenta en los municipios con Gobiernos Locales del mismo signo partidario que el Gobierno Provincial. En los municipios con gobiernos locales a cargo de partidos políticos distintos al Gobierno Provincial se observa una tendencia a concentrar esfuerzos para aumentar los márgenes de autonomía económico-financieros.

3.3. Tendencias del Gasto Público Municipal: entre el crecimiento y la estabilidad.

Un análisis de la evolución del gasto durante el período 1988-1992 nos permite observar que 1989 constituyó un punto de inflexión, dado que se produce una disminución abrupta de los gastos públicos locales. Pero a partir de 1990 comienza a revertirse la situación y se mantiene una tendencia creciente del gasto público local.

Un análisis por finalidad nos permite sostener que el peso relativo de cada una de las mismas en el gasto total se mantiene estable con algunas variaciones. En todos los municipios el gasto en infraestructura y servicios urbanos representa el mayor porcentaje respecto del gasto total. Un análisis comparativo entre municipios nos permite señalar que el gasto destinado a las otras finalidades varía sustancialmente conforme a los servicios sociales que preste el municipio y el rol que cumple. En este sentido, por ejemplo, San Isidro se hace cargo, casi exclusivamente, de las demandas locales de salud, esto se refleja en una alta participación de la finalidad de salud, que ocupa el segundo lugar después de servicios urbanos. Sin embargo más allá de ciertas diferencias en la evolución y en la estructura puede sostenerse que **el gasto público municipal exhibe en todos los municipios analizados una tendencia creciente y una composición relativamente estable**.

Si analizamos las erogaciones por rubro, veremos que **las erogaciones en personal concentran los mayores porcentajes y esfuerzos, generando rigidez en la estructura del gasto.** Para el análisis del rubro personal es preciso tener en cuenta tanto el rol que cumple el municipio, como el contexto económico social que actúa como determinante o condicionante de la gestión municipal. Por ejemplo, el municipio de San Isidro posee el índice de personal municipal por habitante más alto de los casos analizados (12,91 empleados cada 1.000 hab.). Esto deber ser relacionado con el rol del municipio para satisfacer las demandas en salud, educación y acción social. Así en San Isidro, el peso relativo del rubro personal sobre el total de recursos es el más bajo (44,69 %), recordemos que posee el índice más alto de ingresos de origen municipal por habitante. En contraposición, Moreno posee el índice más bajo de personal municipal cada 1.000 habitantes (7 empleados cada 1.000) pero el más alto de erogaciones en personal sobre el total de recursos (66,45 %) y el más bajo índice de recaudación de ingresos de origen municipal por habitante.

En síntesis la mayor capacidad contributiva de la sociedad local le permite al municipio de San Isidro tener una mayor capacidad económico financiera, esto disminuye la rigidez del concepto de personal y le permite destinar recursos para la satisfacción de las necesidades sociales, especialmente de los sectores más necesitados y aumentar la autonomía municipal**.** En contraposición la baja capacidad contributiva de la sociedad local de Moreno, disminuye la capacidad económico-financiera del municipio, aumenta la rigidez del rubro personal y el municipio se encuentra impedido de satisfacer las crecientes demandas sociales y aumenta su dependencia de las transferencias de otras jurisdicciones. Esto se convierte en un círculo vicioso de pobreza. Para poder hacer frente a las necesidades mínimas de su sociedad local debe recurrir a un órgano supra local. Moreno posee los índices más altos de recursos de otras jurisdicciones sobre el total de recursos, en 1993 estos representaban el 42 % del total de recursos. Conforme a la relación que se establezca con ese órgano supra local se debilitará o fortalecerá al municipio como unidad de gestión de los asuntos locales.

3.4. Otros mecanismos de transferencia de recursos: “la sarten por el mango”.

El Gobierno Central Provincial transfiere recursos a los municipios utilizando distintos mecanismos. Por un lado, están **los servicios prestados directamente por el Gobierno de la Provincia**. Pero esta participación directa de la Provincia no es la misma en todos los municipios. Por ejemplo, el Gobierno de la Provincia gestiona directamente en el área educativa el 69% de la matrícula de nivel inicial de Moreno, esto baja al 55% en San Fernando, al 46% en Morón y al 23% en San Isidro. El Gobierno de la Provincia gestiona directamente en el área de salud el 42% de los establecimientos sanitarios de San Fernando que representan el 52% de la oferta de camas de todo el municipio, en

tanto en San Isidro la oferta pública de establecimientos con camas esta a cargo exclusiva del Estado Local.

Otro de los mecanismos por los cuales la Provincia transfiere recursos al Estado Local es a través de **convenios**. Por medio de este mecanismo el Gobierno financia, por ejemplo, los gastos de personal del Hospital de Moreno.

Sin embargo, **las transferencias de fondos más novedosa e importante de los últimos años se realizó a través del Ente del Conurbano Bonaerense.** Luego de un análisis de la evolución de la distribución de la coparticipación federal y de la situación histórica del Conurbano Bonaerense, se crea el Fondo del Conurbano Bonaerense como un acto de reparación histórica. Este Fondo se constituye a partir de una asignación especial de recursos otorgada por el Gobierno Nacional proveniente de los ingresos obtenidos por el Impuesto a las Ganancias. El fin que se persigue es financiar estudios, proyectos y obras de infraestructura de servicios públicos y asistenciales tendientes a reparar de manera definitiva la crítica situación del conurbano. Entre sus mecanismos contempla la extensión de subsidios a terceros y entidades de bien público.

La provincia dispuso la creación de un Ente autárquico[13] para administrar los recursos previstos, incluido el recupero de los aportes realizados, prestamos, donaciones y legados. La ejecución de los cometidos se realiza por diversos organismo públicos y privados, y está sujeta a las normas contables y de contratación de la Provincia. Las normas prevén que la Provincia se reserva el control de gestión de lo actuado por la Unidad Ejecutora. Los mecanismos previstos no contemplan la existencia de procedimientos de evaluación de los proyectos y de jerarquización de los mismos. De este manera **los recursos provenientes del Ente del Conurbano se constituyen en una contribución adicional de financiamiento cuya distribución y gestión es de naturaleza discrecional.**

La creación del Fondo del Conurbano, respondió, sin lugar a dudas a la necesidad de dar respuesta a un problema histórico y a las acuciantes demandas sociales insatisfechas. Sin lugar a dudas, el Ente del Conurbano a realizado un gran número de obras de infraestructura de manera directa o indirectamente a través de entidades vecinales y sociales. En algunos casos el municipio sirvió de mediador, pero la mayoría de las veces con funciones exclusivamente ejecutivas, la planificación de las obras a realizar y la toma de decisión estuvo siempre a cargo del Ente del Conurbano.

Entre las críticas planteadas se señalar que no existe un control sistemático y transparente de los fondos asignados y obras realizadas. En muchos casos, la asignación de recursos respondió a cuestiones focales con escaso poder de multiplicación. Podríamos sostener que el **Ente del Conurbano más que un papel de promotor de transformaciones económicas y sociales, cumplió un doble rol de "bombero" y reproductor de las relaciones de centralización.** Es decir, sirvió de bombero apagando incendio en situaciones sociales críticas y al mismo tiempo actuó como fortalecedor de relaciones políticas tendientes a subordinar los niveles inferiores respecto de los superiores de la organización estatal y social.[14] Los recursos "extraordinarios" fueron aplicados para reproducir la dependencia local del Gobierno Central Provincial. **En la concepción del Ente del Conurbano, lo local siguió siendo objeto de la distribución de fondos y no pasó a ser "sujeto de su construcción".** [15] El Ente del Conurbano y las autoridades Provinciales no contemplaron, ni buscaron como estrategia crear las condiciones necesarias para permitir la construcción de lo local, favorecer el fortalecimiento de la estructura estatal municipal y promover la profundización del sistema democrático en el ámbito local. Por el contrario el manejo de distribución de los fondos respondió a las concepciones administrativistas del municipio.

Recursos económicos: una variable externa e interna:

En la Provincia de Buenos Aires los recursos económicos de los municipios constituyen una variable con elementos externos e internos.

Es una variable externa al Estado local porque los Gobiernos Centrales definen la distribución de las potestades tributarias; porque el sistema tributario responde a una visión donde las potestades tributarias son originarias del Estado Provincial y los municipios participan en forma derivada y restringida; porque los Gobiernos Centrales mantienen para sí los impuestos más rentables, restando espacio a los municipios bonaerenses para establecer tributos importantes; porque la concepción

vigente de la coparticipación en la Provincia de Buenos Aires, responde a un régimen de asignación de recursos, más que a uno de coparticipación, dado que se trataría de tributos exclusivamente provinciales que son distribuidos a los municipios; porque la administración de los "impuestos coparticipables" recae, la mayoría de las veces; sobre el nivel superior que los distribuye; porque los gobiernos locales necesitan, para el desarrollo de sus funciones y satisfacción de las demandas locales, de los recursos transferidos no sólo por el sistema de coparticipación, sino también a través de otros mecanismos.

Es una variable interna del Estado local porque existen ingresos considerados de origen municipal; porque tiene la posibilidad de decidir el volumen y finalidad del gasto a realizar; porque su capacidad económica está relacionada con elementos intraorganizacionales como es la capacidad recaudadora del aparato estatal local y consecuentemente la disminución de la evasión fiscal; porque su capacidad económica está relacionada con elementos locales como son la capacidad tributaria de la sociedad local; porque en los municipios del conurbano, los recursos de origen municipal mantienen una tendencia de participación creciente y los recursos de otras jurisdicciones tienen una tendencia decreciente sobre el total de recursos.

4. PARTIDOS POLÍTICOS Y PRÁCTICA POLÍTICA

Norberto Ivancich y Mariano Fontela elaboran una definición de los partidos políticos que integra las definiciones de varios autores y tiene en cuenta los distintos aspectos que lo componen:

> *"Los partidos políticos son organizaciones que tienen como fin el "otorgar poder a sus dirigentes, y beneficios ideales o materiales a sus miembros mediante el acceso de sus dirigentes al poder" (Weber); que se encuentran relacionado -visiblemente o no, institucionalmente o de hecho- con otros tipos de asociaciones, o con intereses económicos de la sociedad civil (Gramsci); y que elaboran y difunden un discurso político mediante el cual intentan legitimar sus acciones y sus pretensiones de acceso al Estado (Stammer)"* [16]

Los partidos políticos son mediadores en la relación entre el Estado y la sociedad. Cuando hablamos de práctica de los partidos políticos hacemos referencia a la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad. **Los partidos políticos tienen como principal objetivo el acceso al poder, una vez que acceden al mismo, su modalidad de vinculación con la sociedad influye sobre la modalidad de vinculación del Gobierno Local con la sociedad local**. Esta función es la que convierte a los **partidos políticos en actores claves del proceso de configuración de la modalidad de gestión municipal de asuntos urbanos**.

4.1. Tipología de Partidos Políticos: lo local como eje.

En la ciencia política existen diversas formas de clasificar a los partidos políticos como son las de Max Weber , las de Antonio Gramsci, o las de Giovanni Sartori. Estas clasificaciones son sumamente útiles para analizar el sistema partidario en su conjunto, para definir la relación de los partidos políticos con el poder central y con el sistema de dominación y establecer un marco conceptual general. Sin embargo, teniendo en cuenta el objeto de estudio resulta imprescindible utilizar una clasificación que señale las diferencias en el subsistema político partidario municipal. **La especificidad del subsistema partidario que analizamos es el ámbito de acción: lo local**. La clasificación utilizada toma una de las variables de la definición de partido político y la combina con la cuestión local.

Como lo señalan Ivancich y Fontela, uno de los fines de los partidos políticos es el acceso de sus miembros la poder. Dada la cantidad de partidos existentes resulta necesario establecer algún criterio de selección y contabilización que permita diferenciar los partidos que deben ser considerados relevantes para este trabajo. Con el término relevante, nos estamos refiriendo a un criterio operativo para contabilizar el partido político, este concepto no mide la importancia política del partido en todo tiempo, lugar y ámbito de acción. Su relevancia es con relación a los casos estudiados en el ámbito local, durante 1987 y 1995.

El criterio de selección para la contabilización de los partidos políticos fue el acceso al poder en el ámbito local. Es decir, se consideraron partidos políticos relevantes en el nivel local a aquellos que

durante el período analizado tuvieron a su cargo el Poder Ejecutivo Local y/o una banca o más en el Concejo Deliberante. Este criterio hace referencia a la capacidad del partido político de concitar la adhesión electoral suficiente para acceder a los órganos de gobierno local.

Cabe señalar que puede suceder que un partido político tenga representación en los órganos legislativos provinciales y/o nacionales pero carezca de la misma e el nivel local. Para nuestro criterio de selección el partido político será considerado "no relevante" debido a su escasa influencia directa en el subsistema político partidario local. Dicho partido sería tenido en cuenta en el sistema partidario del contexto extra-local. También puede suceder el caso inverso, es decir, la existencia de un partido considerado relevante en el nivel local y de nula importancia a nivel extra-local. Este es el caso de todos los partidos vecinales de los municipios analizados. En síntesis, la consideración de "relevante" o "no relevante" es exclusivamente en relación con el objeto de estudio: lo local.

Por otro lado, se diferenció los partidos que accedieron al Ejecutivo Local de los que sólo lo hicieron al Legislativo Local. **Teniendo en cuenta la relación establecida entre acceso al poder y la necesaria adhesión electoral se utilizaron los conceptos de mayoritario y minoritario**. El término mayoritario hace referencia a los partidos que obtuvieron el mayor porcentaje de votos en alguno de los municipios y por lo tanto accedieron al Ejecutivo Local. El término minoritario se refiere a los partidos políticos cuya proporcionalidad de votos les permite el acceso a una o más bancas de los Concejos Deliberantes de los municipios estudiados pero no al Departamento Ejecutivo. Esta clasificación de mayoritario o minoritario hace referencia exclusivamente a lo local.

La mayoría de los partidos políticos que desarrollan sus actividades en el ámbito local, tienen un origen y un ámbito de acción extra-local. Es decir, lo local es uno de los ámbitos donde el partido político desarrolla su práctica política. Esto constituye un elemento clave en la práctica política en el nivel local. Esto nos indica que en el ámbito local hay partidos políticos que también desarrollan sus actividades en los ámbitos centrales (nacional y/o provincial) y, por lo tanto, tienen necesidades e intereses específicos relacionados con las luchas por el acceso a los espacios de poder central. Las necesidades de acumulación de poder atraviesan a toda la estructura político partidaria. Dado que nuestro objeto de estudio es el subsistema político partidario local, surgen varias preguntas, por ejemplo, cuál es la relación que se establece entre la estructura partidaria local y su correlato supra-local o de qué manera esta relación influye en la modalidad de relación entre el partido político y la sociedad local y entre el Estado Local y la sociedad local. Para responder a estas preguntas es que resulta necesario diferenciar a los partidos según el origen de su ámbito de acción. En este sentido, **la variable ámbito acción hace referencia a los niveles jurisdiccionales en los cuales el partido político desarrolla sus actividades**. Los ámbitos de acción pueden ser: nacional, provincial y/o municipal. Se toma como ámbito de acción del partido político aquel que sea más abarcativo.

Cuadro: Clasificación de los partidos políticos a nivel local según ámbito acción y acceso al poder local.

ÁMBITO DE ACCIÓN	ACCESO AL PODER LOCAL	
	Mayoritarios	**Minoritarios**
Nacional	• Partido Justicialista • Unión Cívica Radical	• Partido Intransigente • Democracia Cristiana • Unión de Centro Democrática. • Movimiento de Dignidad Nacional
Provincial		
Municipal-Local	• Unión Vecinal de Moreno (Moreno)	• Integración Comunal (Morón) • Agrupación Esperanza (Morón) • Nuevo Moreno (Moreno) • Unión Vecinal Municipal (San Isidro) • Unión Vecinal Independiente (San Isidro)

Fuente: Elaboración Propia

a. **Nacionales Mayoritarios:** Los Partidos Nacionales que tienen en el nivel local un carácter mayoritario por desempeñar o haber desempeñado funciones ejecutivas y legislativas son el radicalismo y el justicialismo. La Unión Cívica Radical tiene a su cargo la intendencia de San Isidro de manera ininterrumpida desde 1983. También tuvo a su cargo la intendencia de Morón durante el período 1983-1987. El Partido Justicialista tiene a su cargo la intendencia de San Fernando de manera ininterrumpida desde 1983 y la de Morón desde 1987. También tuvo a su cargo la intendencia de Moreno durante el período 1983-91 y la recupera en 1995. **El carácter de mayoritario hace que su accionar sirva como condicionante de la práctica política del subsistema político partidario local**.

b. **Nacionales Minoritarios:** Los partidos del ámbito nacional que en el nivel local tienen un carácter minoritario por desempeñar o haber desempeñado funciones, exclusivamente, en el órgano legislativo local son: el Partido Intransigente, la Democracia Cristiana, la Unión de Centro Democrático y el Movimiento de Dignidad Nacional. En términos generales podemos decir que la estrategia política y el grado de participación de los partidos minoritarios de carácter nacional en el nivel local está condicionada por el desempeño y el rol que cumplen dichos partidos en el nivel nacional.

Los partidos nacionales de carácter minoritario en el nivel local atraviesan una suerte de ciclo compuesto por:

1. Crecimiento del partido en el nivel nacional (”fenómeno político metropolitano”).
2. Obtención de representantes locales como producto del crecimiento de la fuerza en el nivel metropolitano y en el nacional.
3. Estancamiento del caudal electoral en el nivel metropolitano y nacional.
4. Establecimiento de alianzas con los partidos políticos nacionales mayoritarios.
5. Perdida del perfil político partidario propio.
6. Perdida de los representantes y presencia en el nivel local.
7. Crisis partidaria en el nivel nacional.

La aparición y ciclos de los partidos políticos nacionales minoritarios se van sucediendo en el tiempo. Con la sola excepción del municipio de Moreno, los partidos nacionales minoritarios nunca compartieron en tiempo y espacio un mismo Concejo Deliberante. Es decir, recién cuando un partido político pierde su representación en el Concejo Deliberante surge la representación del otro partido político nacional de carácter minoritario. Los primeros partidos con representación en el ámbito local fueron, según el municipio, el Partido Intransigente y la Democracia Cristiana. Cuando comienza el período de crisis de estos dos partidos entra en la escena local la Unión de Centro Democrático (U.Ce.De) y, por último, se produce la aparición del Movimiento de Dignidad Nacional (Mo.Di.N.). **Los partidos nacionales de carácter minoritario en el nivel local tuvieron una muy baja participación,** en términos generales,podemos decir que hay una ausencia absoluta de considerar a lo local como un sujeto político en si mismo. Las **prácticas políticas de los partidos nacionales minoritarios en el nivel local están absolutamente condicionadas por lo que les sucede en el nivel nacional**.

c. **Provinciales:** A diferencia de lo que sucede en otras provincias argentinas, en principio, deberíamos señalar que no existen partidos políticos provinciales en el ámbito local. No obstante debemos plantear ciertas salvedades debido a que la Alianza de Centro Democrática liderada por Alvaro Alsogaray estaba conformada por un conjunto de partidos del ámbito nacional y provincial. Un caso particular, lo constituye el municipio de Morón donde los dos concejales electos durante el período 1989-93 pertenecían a dos partidos provinciales: la Unión Conservadora y al Partido Conservador Autonomista. Sin embargo, éstos acceden al Concejo por ser partes de la Alianza de Centro, considerarlos en el ámbito provincial podría traer ciertas confusiones en el análisis del subsistema partidario local. Su acceso a la banca esta relacionada con dos fenómenos: el ciclo de crecimiento y auge de la Unión de Centro Democrático en tanto partido político nacional de carácter minoritario en el ámbito local y el alto grado de permeabilidad a los fenómenos extra-locales del subsistema político-partidario local de Morón.

d. <u>Municipales Mayoritarios</u>: El único partido municipal que tiene en el nivel local un carácter mayoritario por haber desempeñado funciones ejecutivas y legislativas es la Unión Vecinal de Moreno. Este partido vecinal accede al Ejecutivo local de Moreno durante el período 1991-95. En las elecciones de 1995 pierde las elecciones por un escaso margen y obtiene la primera minoría. El carácter mayoritario convierte a su accionar en condicionante de la modalidad de práctica política en el nivel local.

e. <u>Municipales Minoritarios</u>: Los partidos municipales de carácter minoritario son: Integración Comunal y Agrupación Esperanza del Municipio de Morón; Nuevo Moreno del Municipio homónimo y Unión Vecinal Municipal y Unión Vecinal Independiente del Municipio de San Isidro. Los vecinalismos del conurbano bonaerense son un conjunto de partidos políticos pequeños, atomizados, con características disímiles y sin conexión entre ellos. Por el contrario, suelen encerrarse sobre sí mismos o en el mejor de los casos vincularse con alguno de los dos partidos mayoritarios que termina absorbiéndolos o cooptando a sus dirigentes, como sucedió en San Isidro. Cabe señalar que algunos de los partidos municipales surgieron de la escisión de partidos nacionales, especialmente del peronismo, como es el caso del vecinalismos de Morón.

4.2. Práctica Política: entre la negación y la construcción de lo local.

La práctica de los partidos políticos en el nivel local esta definida por un conjunto de elementos. Por un lado, están los componentes del sujeto colectivo, esos son los aspectos ideológicos que dan sentido y justifican el accionar del partido político, la historia del partido, la organización y la modalidad de funcionamiento interna, los ámbitos en los cuales desarrolla su acción (local, provincial y/o nacional), y los vínculos que establece con la sociedad. Por otro lado, están los componentes individuales, es decir, las características de quienes son los dirigentes y miembros activos de los partidos políticos. Esto se relaciona con las condiciones personales de los dirigentes, su función en el partido político, su vinculación con otros sectores, etc. Sin dejar de tener presente el componente individual que influye sobre la práctica de los partidos políticos centraremos nuestra atención en los aspectos colectivos de este sujeto social.

La práctica política hace referencia a una relación. Para que se desarrolle una relación deben existir, por lo menos, dos sujetos sociales: el partido político y los actores sociales. El concepto de actor social es aplicado en un sentido amplio y abarca tanto una sociedad de fomento como una asociación de padres de base, indistintamente del grado de agregación, formalidad y legalidad del sujeto social. También se incluye la vinculación que el partido político desarrolla con individuos de la sociedad de manera directa. La variable práctica de los partidos políticos hace referencia a la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad local y extra-local. **<u>En tanto sujetos claves de la mediación Sociedad-Estado, actúan sobre la modalidad de vinculación del gobierno local con la sociedad local y su contexto extra-local. La práctica de los partidos políticos en el nivel municipal es definida por aquellos que tienen el carácter de mayoritarios</u>**.

Cuando el partido político accede al Estado, transfiere al mismo su particular modalidad de vinculación con la sociedad y su contexto. Este traslado no es lineal sino que se ve influenciado por los recursos de poder propios del Estado. **<u>La práctica política del partido en el ámbito local se verá atravesada por los recursos de poder que el partido político obtenga, tanto en el propio ámbito local como en los extra-locales</u>** (estructura partidaria nacional, recursos de poder Estatal provenientes del ámbito provincial, etc.).

La práctica de los partidos políticos de carácter mayoritario de los casos analizados durante el período en estudio se caracterizó por tres elementos:

- ✓ Territorialización de la práctica de los Partidos Políticos;
- ✓ Fuertes luchas intrapartidarias;
- ✓ Selección de las demandas a satisfacer a partir de necesidades de acumulación de poder político partidario.

✓ Territorialización de los Partidos Políticos: lo local como eje ordenador.

La territorialización de los partidos políticos constituye uno de los elementos que definió la práctica política en el nivel local durante el período analizado. **La territorialización implica tomar a lo local como eje ordenador del discurso y de la acción político-partidaria**.

En el estudio de casos fue posible distinguir distintos tipos de comportamientos. En los municipios de la zona norte el proceso de territorialización es asumido por los partidos nacionales. Esta territorialización significó la conformación y desarrollo en el nivel local de un sistema político partidario con perfil propio, relacionado con el sistema provincial y nacional pero con cierto grado de autonomía de acción. **La práctica política de estos partidos en el nivel local tuvo dos objetivos: consolidar la especificidad local en el accionar político partidario y disminuir la permeabilidad en la vida política local de las cuestiones políticas partidarias extra-locales**.

Existe una relación recíproca y asimétrica entre la estructura político partidaria local y la extra-local. Tradicionalmente los partidos políticos nacionales, sus dirigentes y miembros activos consideraron a lo local como un espacio de poder de poca importancia y concentraron sus esfuerzos en la búsqueda de acceso al poder central (nacional o provincial). Para estos, lo local constituye un trampolín para acceder a niveles estatales superiores. En esta cosmovisión, la estructura político partidario local es un instrumento de la estructura supra-local. Esta concepción de lo local hace que la práctica política en el nivel local se encuentre determinada por las necesidades de acumulación de poder en el nivel central (provincial y nacional). Lo novedoso en los casos de la zona norte, es que la asimetría de la relación no actúo como determinante exclusivo de las cuestiones político partidarias locales. Los partidos políticos nacionales en el ámbito local de San Isidro y San Fernando definieron su práctica en función de cuestiones locales. Las estructuras políticas locales se encuentran integradas a las provinciales y nacionales pero con un perfil propio.

Este perfil local del partido nacional se encuentra más desarrollado en la Unión Cívica Radical de San Isidro que en el Partido Justicialista de San Fernando. El radicalismo de San Isidro, con una larga trayectoria, generó rasgos locales que lo diferencian de la Unión Cívica Radical a nivel provincial y nacional. La U.C.R. local desarrolló una importante estructura partidaria con penetración en la mayoría de los barrios, especialmente los populares.

Un elemento clave, en la construcción de los rasgos locales de la Unión Civica Radical de San Isidro lo constituye el liderazgo del Dr. Melchor Posee. La noción de caudillo está promovida especialmente por el partido y las organizaciones intermedias. **La relación caudillo-sociedad local hace referencia a un estilo en el ejercicio del poder**. A diferencia del concepto de representación política, la relación entre el caudillo y la sociedad local, no es institucional, ni institucionalizable y presupone la existencia efectiva del liderazgo. Genera cierto grado informal de participación popular y comunicación directa entre la sociedad y el ejecutivo. Esta imagen de caudillo es matizada con la de "buen administrador" especialmente dirigida a los sectores tradicionales y de alto poder adquisitivo de San Isidro.

En síntesis, **la territorialización de la práctica político partidaria supone que la estructura político partidaria local es considerada en sí misma como sujeto de acción**. No se niega la relación asimétrica y la influencia de la estructura partidaria provincial y nacional sino que se sostiene que la misma no determina la práctica política en el nivel local. Por el contrario, estas experiencias buscan consolidar la especificidad local en la práctica política partidaria y disminuir la permeabilidad local de las cuestiones político partidarias extra-locales. Estos fenómenos sociales nos indican cierto grado de fortalecimiento y consolidación, no sólo del sistema partidario local sino también de la sociedad civil local en su conjunto.

Los partidos nacionales de los municipios de la zona oeste nos sirven de ejemplo opuesto a lo señalado precedentemente. En el municipio de Moreno, tanto el radicalismo como el justicialismo intentan desarrollar experiencias innovadoras de territorialización del accionar político partidario.[17] Sin embargo, éstas no llegan a tener el peso propio necesario para quebrar los condicionamientos que establecen el accionar político partidario de nivel provincial y nacional. Las experiencias de prácticas políticas innovadoras que tienen a lo local como eje estructurante de su accionar fueron condicionadas por elementos extra-locales. Las necesidades de acumulación de poder en el nivel central neutralizaron y destruyeron los intentos realizados por las estructuras partidarias locales de ambos partidos.

Si profundizamos el análisis de la práctica política local de Moreno observaremos que evidencia un alto grado de permeabilidad a las cuestiones político-partidarias extra-locales. Pero el elemento clave a tener en cuenta para analizar el fracaso de territorialización de los partidos políticos nacionales de Moreno es la aparición de un partido vecinalista que asumió el proceso de territorialización. Por tratarse de un partido local no tuvo conflictos con estructuras partidarias de nivel superior. Nueamente, el rol del líder, a cargo de Julio Assef, cumple un rol clave en el proceso de consolidación del vecinalismo. Este había sido comisionado civil durante del régimen militar y apartir de la apertura democrática se afilió a la Unión de Centro Democrático (U.Ce.De.) y fue concejal y legislador provincial. Su pertenencia a dicho partido nacional le impedía superar cierto porcentaje de votos. A partir de una propuesta de la Unión de Vecinos abandona a la U.Ce.De. y se presenta como referente exclusivamente local. Entonces logra atraer la atención de importantes sectores de la población y triunfa en el nivel local. Cabe señalar que en el nivel provincial, Moreno mantiene claramente la hegemonía justicialista.

El municipio de **Morón** **constituye un caso particular dado que presenta un alto grado de permeabilidad a los fenómenos nacionales**, muy superior al de los otros municipios. En Morón se puede observar que lo local actúa como un apéndice de los comportamientos políticos partidarios nacionales y provinciales. Por ejemplo, desde el punto de vista histórico, el municipio de Morón constituye un "bastión peronista", sin embargo, en 1983 el "fenómeno alfonsinista" arrasa con la intendencia y queda en manos del radicalismo. En 1987, el peronismo logra estructurarse detrás de la figura de Cafiero que vence en la provincia y en el gobierno local. El alto grado de permeabilidad vuelve a hacerse presente cuando comienzan las luchas internas que giran en torno al control de la estructura partidaria y de las precandidaturas para las elecciones presidenciales de 1989.[18] Esta lucha se manifiesta en un enfrentamiento entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante. Lo local se comporta como espejo donde se reflejan las luchas intrapartidarias de niveles supra-locales.[19]

✓ Luchas intrapartidarias: hacia un Estado Local débil e ineficiente

La competencia intrapartidaria atraviesa a todos los partidos políticos en todos los municipios. Desde el punto de vista teórico, la competencia inter e intrapartidarias son elementos constitutivos del sistema partidario en las democracias moderanas. La competencia intrapartidaria es el mecanismo a través del cual se define la estructura político partidaria y el acceso a los espacios de poder en la misma. Una vez resuelta esta cuestión, el proceso continúa con la competencia interpartidaria como el mecanismo a través del cual se define el acceso a los espacios de poder del aparato estatal.

En estos términos, la competencia es un mecanismo del sistema, es un instrumento de resolución de conflicto. **El problema reside cuando la competencia, especialmente intrapartidaria, deja de ser un mecanismo de resolución de conflicto y adquiere rasgos de "lucha constante" que determina toda la práctica política en el ámbito local**. En estos casos la lucha intrapartidaria se convierte en el eje ordenador de la vida política partidaria local. El rasgo distintivo es que la lucha intrapartidaria no se produce en un determinado período para acceder a los espacios de poder, sino que se convierte en un continuo que disminuye sus "decibeles" durante las elecciones a autoridades nacionales, provinciales y/o municipales. Una vez ganadas las elecciones, los distintos sectores locales trasladan sus divergencias no resueltas al Gobierno Local. **El acceso al poder no neutraliza las diferencias intrapartidarias, por el contrario, se profundizan y convierten al gobierno local en un "botín de guerra" que se espera conquistar**.

En los partidos de la zona oeste es donde la lucha intrapartidaria se agudiza y muestra sus rasgos más negativos. En los municipios del oeste esta lucha trajo como consecuencia: la destitución del intendente; la atomización del bloque justicialista del Concejo Deliberante y escisiones partidarias.

a. Destitución del Intendente: Las luchas intrapartidarias terminaron, tanto en Moreno como en Morón, con la destitución del intendente. En el primero de los casos, esto se produce durante el gobierno local justicialista que asume en 1983. El peronismo de Moreno de aquel momento, agrupó en sus filas sectores disimiles. La heterogeneidad de intereses e ideológica de la lucha intrapartidaria se traslade al gobierno local. Por un lado, estaba el intendente vinculado a los sectores más tradicionales de Moreno: sociedades de fomento con larga trayectoria histórica, sindicatos y empresas locales. Por otro lado, estaban los sectores justicialistas vinculados a las

nuevas formas de organización social producto de la explosión demográfica y los cambios sociales ocurridos durante la última dictadura militar: organizaciones vecinales y de base de los barrios periféricos con bajo grado de formalidad y escasa experiencia histórica. Durante este primer período, la lucha intrapartidaria suponía también diferencias en la cosmovisión de la sociedad y en el proyecto urbano. En 1985 este enfrentamiento desembocó en la destitución del intendente y la asunción de un concejal perteneciente a la fracción interna opuesta. A partir de 1989, vuelve a plantearse una fuerte lucha interna que concluye con la derrota electoral de justicialismo local en manos del vecinalismo.

En el municipio de Morón es donde la lucha intrapartidaria se presenta con mayor crudeza. El conflicto se produce durante el gobierno local justicialista que asume en 1987, pero especialmente a partir de los cambios en el mapa político ocurridos con la elección presidencial de 1989. La lucha intrapartidaria de Morón se encuadra en la interna definida en el nivel provincial y nacional. Este fenómeno de lucha local en función de necesidades extra-locales es observable tanto por la evolución del conflicto como por los mecanismos utilizados y las soluciones alcanzadas. En el caso de **Morón se conjugan dos elementos: lucha intrapartidaria y permeabilidad a las necesidades político partidarias extra-locales.** En las luchas intrapartidarias de Morón no se confrontaron cosmovisiones distintas del Estado Local y tampoco proyectos urbanos disímiles. La evolución del conflicto en Morón permite señalar que la lucha intrapartidaria tenía como principal objetivo asegurar el acceso de una fracción político-partidaria al poder local. El discurso utilizado para legitimar las acciones tuvieron como eje las denuncias de corrupción.

b. Atomización de los bloques partidarios en el Concejo Deliberante: En todos los municipios, pero especialmente en los de la zona oeste, las luchas intrapartidarias del Partido Justicialista produjeron un efecto de **atomización del bloque en el Concejo Deliberante y desdibujamiento de las fronteras interpartidarias.** En términos generales podemos sostener que la primera manifestación externa de las luchas intrapartidarias es la conformación de diversos bloques. En Moreno, las luchas intrapartidarias del justicialismo beneficiaron al Vecinalismo que se quedó con la intendencia en las elecciones de 1991. No sucedió lo mismo en Morón donde el sistema partidario en su conjunto se vió atravesado por esta lucha intra-justicialista y se produjeron divisiones internas y cambios filiación partidaria en los otros partidos políticos.

c. Escisiones Partidarias: En todos los municipios, las luchas intrapartidarias produjeron hacia afuera dos tipos de movimientos. Por un lado están las escisiones, es decir, la separación del partido original y la creación de un nuevo partido, distinto a los existentes. Por otro lado, encontramos el cambio de partido, es decir, el pase de un dirigente de un partido político a otro partido pre-existente. En la línea de creación de nuevos partidos se ubican muchos de los intentos vecinalistas que finalmente fracasaron. Es el caso, por ejemplo, de la Agrupación Esperanza en Morón que surge de una separación del Justicialismo, como así también el partido Nuevo Moreno que surgen de una separación de la Democracia Cristiana. Por otro lado, se ubican aquellos casos de dirigentes que cambian de partido político, es decir modifican su pertenencia partidaria. En la mayoría de los casos es de un partido de la oposición hacia el oficialismo local: en Morón se produce el pase de concejales intransigentes y radicales hacia el justicialismo. En San Isidro se producen los pases de la intransigencia y vecinalistas hacia el radicalismo.[20]

✓ Selección de demandas a satisfacer: entre las necesidades urbanas y el clientelismo político.

El tercer elemento que define la práctica de los partidos políticos en el nivel local es el criterio dominante que rige la selección de satisfacción de demandas de la sociedad local. Los criterios de selección son dos: la selección de demandas a partir de la satisfacción de las necesidades de acumulación de poder político-partidaria del nivel local, provincial y/o nacional y la selección de demandas a partir de la satisfacción de las necesidades urbanas. El primero criterio genera una modalidad de vinculación clientelar y el segundo fortalece la sociedad local y transforma el perfil del Estado Local.

En este sentido, por ejemplo, podemos mencionar la relación clientelar que se establece en torno a la aprobación de determinadas normativas: cuestiones como excepciones impositivas a particulares, habilitaciones e inspecciones o acción social son resueltas a partir de normativas focales y

personales. Por ejemplo, las excepciones impositivas a particulares constituyen el 40% del total de normas emitidas por Moreno durante un año y el 42% de las de San Fernando. Sin lugar a dudas, esto responde a una necesidad de la población y una situación de pobreza estructural, pero la manera de resolver el conflicto hace referencia a una relación clientelar. Algo similar sucede con las habilitaciones e inspecciones en Morón especialmente dirigidas al rubro de los taxis. Es decir, existen demandas reales planteadas por actores individuales o sociales pero los concejales seleccionan las demandas y dan respuestas a las mismas de una manera puntual. Es decir, en los casos analizados las normas no establecen pautas objetivas a partir de criterios de igualdad y equidad. Por el contrario, las respuestas son dirigidas a un ciudadano en particular, a un barrio o a una organización social determinada estableciendo un "sistema de intercambio de ventajas y apoyo". El actor individual o social recibe un determinado beneficio o ventaja que responde a una necesidad real. A cambio se compromete "lealtad" política a quien le brinda dicho beneficio. En este caso los concejales son los que detentan el poder de otorgar estos "favores" definiendo una modalidad clientelar de relación con los sectores más necesitados.

Práctica político partidarias: la variable interna.

La práctica político partidaria hace referencia a la modalidad de vinculación del partido político con la sociedad local. En tanto sujetos claves de la mediación Sociedad-Estado, actúa sobre la modalidad de vinculación del gobierno local con la sociedad local y su contexto extra-local. La mayoría de los partidos políticos que actúan en el nivel local tienen un origen y ámbito de acción extra-local, por tal razón su práctica se verá atravesada por las prácticas y los recursos de poder que el partido político obtenga, tanto en el ámbito local como en los extra-locales. En el nivel local la práctica de los partidos políticos es definida por aquellos que tienen el carácter de mayoritarios, es decir por aquellos que acceden al Ejecutivo.

En la provincia de Buenos Aires **la práctica político partidaria es una variable local, es decir una variable interna que surge del particular proceso histórico vivido por los partidos políticos en una determinada sociedad local y de su modalidad de vinculación con los niveles superiores de la sociedad provincial y nacional que integra**. En este sentido, la territorialización de la práctica político partidaria desarrollada durante el período analizado en alguno de los municipios favoreció la generación de un sistema político partidario local con características propias y disminuyó la permeabilidad de las cuestiones partidarias extra-locales. Las prácticas de territorialización se basan en la consideración de lo local como sujeto de acción y nos indica cierto grado de fortalecimiento y consolidación del sistema partidario local y de la sociedad local. En contraposición, la competencia inter e intrapartidaria se vió atravesada por intereses extra-locales y, en algunos municipios, dejó de ser un mecanismo de resolución de conflictos para convertirse en un conflicto en sí mismo. El acceso al poder no neutralizó las luchas inter e intra-partaidarias sino que las profundizó conviertiendo al gobierno local en un "botín de guerra" a conquistar.

5. MODALIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA.

A partir de los señalado, podemos sostener que la configuración de la modalidad de gestión municipal de asuntos locales es producto de la relación que se establece entre el marco institucional, los recursos económicos financieros y la práctica de los partidos políticos. Cada una de estas variables puede ser entendida en términos polares. A saber:

- ✓ **marco institucional**: autonomía - autarquía
- ✓ **recursos económicos**: ingresos de origen municipal - de otras jurisdicciones
- ✓ **práctica político-partidaria**: territorialización - permeabilidad

El planteo a partir de estos continuos es otra forma de analizar las relaciones señaladas precedentemente entre lo local y extra-local o entre el municipio como sujeto – objeto de acción. Esto significa, por ejemplo, que la variable marco institucional puede ser entendida como un continuo conformado por el concepto de autonomía en un extremo y el de autarquía en el otro. El extremo autonomía hace referencia a la preeminencia de las potestades locales sobre las extra-locales en los asuntos urbanos. Esto supone a una cosmovisión de lo local como sujeto de acción. El extremo autarquía hace referencia a la preeminencia de las potestades de los niveles extra-locales sobre las locales en asuntos municipales y supone una cosmovisión del municipio como objeto de las decisiones y acciones tomadas en ámbitos superiores.

Esta posibilidad de analizar una misma cuestión utilizando distintos conceptos puede ser representada de la siguiente manera:

VARIABLE	**POLOS DE UN CONTINUO**	
	Sujeto	**Objeto**
	Local	**Extra-local**
MARCO INSTITUCIONAL	Autonomía	Autarquía
RECURSOS ECONÓMICOS	Ingreso de origen municipal	Ingresos de otras jurisdicciones
PRÁCTICA POLÍTICO PARTIDARIA	Territorialización	Permeabilidad

A partir de lo señalado y retomando el estudio de casos podemos realizar la siguiente síntesis:

Cuadro: Tipos de modalidades de Gestión según marco institucional, recursos económicos y práctica político partidaria.

MARCO INSTITUCIONAL	**RECURSOS ECONÓMICOS FINANCIEROS PROPIOS**	**PRÁCTICA POLÍTICO PARTIDARIA**	
		Territorialización	**Permeabilidad**
Autonomía	**Ingresos de origen municipal.**	1	3
	Ingresos de otras jurisdicciones	2	4
Autarquía	**Ingresos de origen municipal.**	5 **San Isidro**	7 **Morón**
	Ingresos de otras jurisdicciones	6 **San Fernando** **Moreno** (1991-95)	8 **Moreno** (1987-91)

Fuente: Elaboración propia

✓ El marco institucional.

El marco institucional hace referencia a las características institucionales del municipio a partir de un marco jurídico y político determinado. Indica los vínculos establecidos entre los distintos niveles estatales a través de las normas constitucionales, leyes y decretos que los reglamentan. El marco institucional es el que establece el límite político-administrativo del gobierno local en su relación con los otros niveles estatales. En términos polares es un continuo conformado por los conceptos de autonomía en un extremo y el de autarquía en el otro.

En la Argentina el marco institucional del municipio **es una variable externa al municipio dado que el núcleo político fundamental de unidad histórico-institucional de la Nación son las provincias**. En

particular, en el caso de la Provincia de Buenos Aries, esta externalidad se profundiza debido a la concepción administrativas del Estado Local. El marco institucional del municipio en la Provincia de Buenos Aires es definido por los órganos del Gobierno Provincial y la distribución de potestades favorece a los órganos extra-locales. La estructura jurídico-institucional del municipio en la Provincia de Buenos Aires está más cerca del concepto de autarquía que del principio de autonomía municipal. Por tal razón, a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, les correspondería únicamente las celdas 5 a 8, en tanto las celdas 1 a 4 correspondiente a autonomía quedarían vacías.

El marco institucional viegente en la Provincia entiende al municipio como objeto de las decisiones tomadas en el nivel Central y no como sujeto de acción con potestades propias para interactuar con los otros niveles estatales. **El marco institucional vigente en la Provincia de Buenos Aires reduce el municipio a una instancia instrumentadora de decisiones tomadas en los niveles estatales superiores.**

✓ Recursos económicos financieros.

Los recursos económico-financieros hacen referencia a la capacidad del Estado Local de movilizar los recursos necesarios para cumplir con el rol asignado por el marco jurídico-institucional y hacer frente a las demandas socio-urbanas que la sociedad local le presenta. Los recursos económico-financieros indican el grado de autonomía o capacidad económica del gobierno municipal para desarrollar sus funciones y actividades. En términos polares, podemos decir que en un extremo se encuentran los municipios que financian sus actividades con ingresos de origen municipal. En este caso los recursos económicos financieros serían una variable interna al ámbito local. En el extremo opuesto se encuentran los municipios que financian sus actividades con ingresos de otras jurisdicciones, es decir con ingresos extra-locales y nos encontraríamos frente a una variable externa al municipio.

En la **Provincia de Buenos, la variable recursos económicos tiene elementos externos e internos del ámbito local**. La potestad municipal de recaudar ingresos propios (elemento interno de la variable) se encuentra fuertemente limitada por las potestades tributarias de los niveles centrales (elemento externo de la variable). El municipio bonaerense utiliza tanto fondos de origen municipal como de otras jurisdicciones. Pero, **la mayor o menor participación de los recursos de origen municipal dependerá de elementos propios de cada uno de los municipios tales como la capacidad recaudadora del aparato estatal local y de determinantes contextuales locales como la capacidad tributaria de la sociedad local**.

En los casos analizados encontramos distintas situaciones, los municipios de San Isidro y Morón se caracterizan por una alta participación de los ingresos de origen municipal en el total de ingresos del municipio y, una baja participación de los ingresos transferidos por otras jurisdicciones. En el extremo opuesto, las modalidades de gestión del municipio de San Fernando y Moreno están definidas por la dependencia de los recursos transferidos por otras jurisdicciones en un contexto local definido por una sociedad local con baja capacidad tributaria. Estos municipios comparten el bajo grado de autonomía económica y una dependencia de recursos económicos financieros extra-locales en el marco de una sociedad local pobre y empobrecida.

✓ Práctica político partidaria.

La variable práctica de los partidos políticos hace referencia a la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad local. En tanto sujetos claves de la mediación Sociedad-Estado actúan sobre la modalidad de vinculación del gobierno local con la sociedad. La práctica de los partidos políticos en el nivel local puede ser analizada a partir de la territorialización o permeabilidad de la práctica frente a las presiones e influencias de los sistemas partidarios extra-locales. **La variable práctica de los partidos políticos nos índica el grado de capacidad local para definir y construir el perfil del Estado Local**. En este sentido, encontramos las prácticas que entiende a lo local como sujeto social que se construye a sí mismo. En este caso, las prácticas se presentarían con un alto grado de territorialización y una disminución del grado de permeabilidad de la vida política local ante los fenómenos extra-locales. Por otro lado, se encuentran las prácticas políticas que entienden a lo local como el objeto destinatario de las estrategias y actividades pensadas en otros ámbitos. En este caso

estaríamos frente a un bajo grado de territorialización de las prácticas políticas y un alto grado de permeabilidad a los fenómenos políticos extra-locales.

La variable práctica de los partidos políticos es netamente interna al municipio y es el producto del particular proceso histórico vivido por un actor político en una determinada sociedad local y con una particular modalidad de vinculación con los niveles superiores que integra (provincial y nacional). En consecuencia, **el mayor grado de territorialización o permeabilidad dependerá de cada uno de los casos.**

En los municipios seleccionados encontramos distintas situaciones. La modalidad de gestión de los municipios de San Isidro y San Fernando se caracterizan por el alto grado de territorialización de las prácticas políticas partidarias y el bajo grado de permeabilidad frente a las presiones y fenómenos extra-locales. Es decir, en estos municipios las prácticas políticas manaifiestan una marcada preeminencia de lo local y una cosmovisión de lo local como sujeto de acción. En contraposición, las prácticas políticas de Morón se caracterizan por el bajo grado de territorialización y el alto grado de permeabilidad a los fenómenos extra-locales (alfonsinismo, menemismo, riquismo, frepasismo, etc.). Los partidos políticos de este caso consideran al municipio como el objeto de las luchas intrapartidarias extra-locales. Por sun parte, en Moreno se pueden observar diversos comportamientos en distintos momentos históricos. Se desarrollan importantes experiencias de territorialización de las prácticas políticas pero que se frustran cuando son atravesadas por intereses extra-locales. En principio podríamos decir que se encuentra en una etapa de transición en el cual no puede observarse una modalidad hegemónica.

En síntesis, si analizamos cada unos de los casos podemos decir que a:

- **San Isidro:** le corresponde la celda 5 definida por un marco institucional con características más cercanas a la autarquía que al concepto de autonomía municipal, por una alta participación de ingresos de origen municipal y por prácticas político partidarias territorializadas.

- **San Fernando:** le corresponde la celda 6 definida, al igual que todos los municipios de Buenos Aires, por un marco institucional con marcadas características autárquicas, por una alta participación de los ingresos de otras jurisdicciones y por prácticas políticas territorializadas.

- **Morón:** se ubica en la celda 7 definida por un marco institucional con características autárquicas, por una alta participación de ingresos de origen municipal y una alta permeabilidad del sistema partidario local.

- **Moreno:** es un caso particular, dado que una de las variables evidencia cierta transformación. Durante el período 1987-91 se ubica en la celda 8 y en el período siguiente en la celda 6. En principio, al igual que los anteriores tiene un marco institucional de características más cercanas a la autárquica que a la autonomía, al igual que San Fernando se caracteriza por una alta participación de los ingresos de otras jurisdicciones. La variable, práctica de los partidos políticos es la que define el proceso de transformación, durante el período 1987 al 91 las prácticas se caracterizan por la alta a permeabilidad a las presiones y fenómenos extra-locales. Cabe recordar que desde 1985 se habían manifestado incipientes experiencias de territorialización que se vieron frustradas por cuestiones locales y extra-locales. A partir de la década del ´90 la territorialización de las prácticas comienzan a adquirir mayor fortaleza y definen el sistema de vinculación entre la sociedad local y el Estado Local.

6. EL MUNICIPIO EN LA ZONA METROPOLITNA DE BUENOS AIRES:

6.1. El municipio del Conurbano Bonaerense: el eslabón más débil.

En la Provincia de Buenos Aires, el municipio parece ser considerado una dependencia del Estado Provincial y se le asigna una función “subsidiaria del Estado Central”. Podemos sostener que el municipio bonaerense es el objeto de las decisiones definidas en los niveles superiores, no es reconocido como ámbito con atribuciones políticas y económicas plenas y originarias. Existe en la

Provincia una tendencia de municipalización, pero responde a criterios de eficiencia económica. En estos casos, el municipio es entendido como un "administrador eficiente" de los servicios urbanos que en la mayoría de los casos fueron privatizados.

Esta cosmovisión reduccionista del municipio se manifiesta claramente en la variable jurídico-institucional y parcialmente en la económica. Sin embargo, no termina ahí, dado que **los sistemas políticos partidarios provincial y nacional, tienen en algunos casos visiones y comportamientos instrumentalista sobre el nivel local**. Para estos, lo local es solo objeto de las estrategias y acciones político partidarias definidas en los niveles estructurales superiores. Las cosmovisiones centralizantes de los sistemas políticos partidarios perjudican el fortalecimiento del sistema político partidario local, y por lo tanto de la sociedad local. **La relación asimétrica entre lo local y lo extra-local constituye el eslabón más débil del municipio**.

El marco jurídico-institucional del municipio en la Provincia de Buenos Aires establece marcadas limitaciones e intenta uniformar el eje institucional de los municipios. **Sin embargo a pesar de estas rigideces, los elementos locales de la variable económica y, sobre todo, de la variable práctica política quiebran la uniformidad, avanzan más allá de los límites y reduccionismos y favorecen el desarrollo de diversas modalidades de gestión municipal de asuntos locales.**

Los elementos internos de la variable económica que en los municipios de la Provincia de Buenos Aires influyen de manera crucial son la capacidad recaudadora del Estado Local y la capacidad tributaria de la sociedad local. Como fue señalado anteriormente la capacidad recaudadora hace referencia a la problemática de la evasión fiscal. Desde 1988 todos los municipios analizados desarrollaron un conjunto de acciones tendientes a modernizar e informatizar el área recaudadora para optimizar los mecanismos de valuación y recaudación fiscal. Esto produjo un aumento de los recursos de origen municipal y, por lo tanto, un aumento del grado de autonomía económica para hacer frente a las crecientes demandas urbanas y sociales. No obstante, esta capacidad recaudadora del Estado Local esta condicionada por dos elementos, uno contextual como es la capacidad tributaria de la sociedad local y el otro relacionado con las prácticas político partidarias. La capacidad tributaria de la sociedad local hace referencia al perfil económico y social de la sociedad local. El Conurbano Bonaerense manifiesta una relación inversa entre hogares con NBI e ingresos de origen municipal por habitante. Esto significa que la capacidad recaudadora del Estado local tiene como límite insoslayable la capacidad tributaria de la sociedad local. Es decir, la pobreza estructural constituye un límite fiscal del municipio del conurbano.

La variable práctica político partidaria es la que finalmente define el perfil de la gestión municipal. Hace referencia a la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad local. Es una variable interna producto del particular proceso histórico vivido por un actor político en una determinada sociedad local y con una particular modalidad de vinculación con los niveles superiores. Esta modalidad de vinculación presenta dos posibilidades. Por un lado, puede tener como eje ordenador lo local, entonces nos encontraríamos frente a prácticas territorializadas o bien, por otro lado, puede responder a intereses extralocales, entonces estaríamos frente a prácticas permeables a fenómenos extra-loales. El mayor grado de territorialización o permeabilidad dependerá de cada uno de los casos. A partir de los análisis realizados podemos decir que en dos de los cuatro casos y en otro de manera incipiente se manifiesta una tendencia a la territorialización de las prácticas. Esto favorece la capacidad recaudadora del Estado Local y, a pesar de las limitaciones institucionales, fortalece al Estado local como ámbito político que representa al interés general frente a los intereses particulares de los distintos sectores de la sociedad local y también representa al interés Local frente a los niveles jurisdiccionales extra-locales. **En definitiva, la territorialización de las prácticas político partidarias fortalece y democratiza la sociedad local y Estado**.

6.2. La transformación del perfil del Estado Local y el rol del partido político.

La metodología de análisis planteada tiene el implícito de un tipo ideal de municipio. Este sería el correspondiente al cuadrante 1: un municipio con un marco institucional de tipo autónomo, con una hegemónica participación de recursos de origen municipal y con partidos políticos con estrategias y prácticas territorializadas. A estas cuestiones le podríamos agregar el elemento referido al criterio de selección de las demandas. El criterio de selección de demandas a satisfacer en el tipo ideal de municipio sería el definido por las necesidades urbanas.

La interrelación que se establece entre las partes que definen la configuración de la modalidad de gestión es dinámica. Una relación dinámica supone una modificación constante y una cierta interacción entre las distintas partes. **La modalidad de gestión municipal es el producto que surge de las definiciones establecidas por cada una de estas variables, pero no de manera aislada sino en interacción**. La modificación de una de ellas no significa necesariamente la modificación de la modalidad de gestión. La importancia de reconocer la interacción entre las partes es más fácilmente observable si utilizamos como metodología la construcción de escenarios posibles.

En este sentido, por ejemplo se podrían plantear **reformas institucionales** que modifiquen el marco vigente de tipo autárquico con cambios que le otorguen al municipio la potestad de dictar su propia carta orgánica en un proceso de descentralización (municipalización). Este proceso puede tener como objetivo construir un municipio con un perfil más activo y mayores atribuciones sociales y urbanas. Pero, para el cumplimiento de las funciones surgidas del nuevo escenario el municipio requiere de recursos económicos. La agregación de nuevas funciones generadas a partir de la reforma del marco institucional debe ser acompañada con una descentralización de los recursos y sobretodo con una descentralización de las potestades tributarias. Si el supuesto proceso institucional no es acompañado por su equivalente en la temática económico-financiera, la modificación sólo supone una descentralización de las cargas y una atomización de las posibles crisis sociales.

En el tipo ideal de municipio planteado, la **mayor masa de recursos económico-financieros debe ser de origen municipal**. Esto supone una modificación del marco institucional para reconocerle y darle al municipio mayores atribuciones económico-financieras. Sin embargo, este segundo escenario también puede surgir a partir de una modificación del sistema de coparticipación que devenga en un aumento del volumen de recursos económicos. Más allá de las pocas probabilidades de estos escenarios, la situación está estrechamente vinculada a la práctica de los partidos políticos. Para que mayores recursos supongan una modificación de la modalidad de gestión municipal, es preciso que, en primer lugar los partidos políticos territorialicen sus estrategias y prácticas para transformar a lo local en sujeto de interacción y, en segundo lugar, es preciso que el criterio de selección de demandas a satisfacer responda a las necesidades urbanas. Bajo estas condiciones el aumento de la masa de dinero produciría una modificación de la modalidad de gestión y transformaría el perfil del Estado Local. Puede suceder que la variable política se encuentre en el extremo opuesto, es decir que las estrategias y prácticas políticas locales sean sumamente permeables a los intereses y fenómenos extra-locales y que los partidos políticos seleccionen la satisfacción de demandas a partir de necesidades de acumulación del poder político partidario del nivel central y/o del local. En estos casos, los nuevos recursos económicos financieros, posiblemente, serían utilizados para mantener las relaciones de dependencia y el sistema de "intercambio de ventajas" entre niveles jurisdiccionales (clientelismo). En el marco de estas prácticas político-partidarias, una mayor asignación de recursos traería como resultado un Estado Local débil e ineficiente, una mayor dependencia del Estado Central y posiblemente favorezca la conformación de una oligarquía local que maneje el "otorgamiento de las ventajas" en detrimento de la democratización del sistema.

Un tercer escenario puede ser la **transformación de las prácticas políticas**. Esto implica en primer lugar, la territorialización de las estrategias y prácticas políticas y, en segundo lugar, que el criterio hegemónico de selección de demandas a satisfacer responda a las necesidades urbanas. Este escenario tiene particularidades que plantean una visión interesante. Un proceso de transformación de la variable política que no fuese acompañado por cambios en las otras dos variables encontrará, sin lugar a dudas, obstáculos pero al mismo tiempo también planteará importantes perspectivas y posibilidades que los otros escenarios no contemplan. Esto se debe a que **la territorialización de las estrategias y prácticas tiene como supuesto previo una sociedad local fuerte y trae aparejado la revalorización del Gobierno Local**.

En los municipios analizados, el marco institucional no constituyó un límite cerrado. Los casos donde se desarrollan procesos de territorialización avanzan, de hecho, más allá de los límites institucionales establecidos y los municipios comienzan a cumplir nuevas funciones. En estos casos se observan experiencias creativas e innovativas para la satisfacción de las demandas sociales.

La variable recursos económicos es la que constituye un condicionante de las prácticas políticas más fuerte que la variable institucional. En los casos donde se territorializaron las estrategias y prácticas políticas se observó, al mismo tiempo, una búsqueda por aumentar los ingresos de origen municipal. La estrategia seguida por los municipios para aumentar la masa de recursos económicos propios se

centró en mejorar los mecanismos de valuación y recaudación fiscal. Es decir, se condicionó el aumento del grado de autonomía económica del municipio a la capacidad tributaria de la sociedad local. De esta manera, el municipio se encontró con el límite contextual inquebrantable del perfil socio-económico de la sociedad local. Esta situación contextual condicionante e interviniente que influye sobre la capacidad tributaria de la sociedad local constituye un problema de difícil solución para el municipio. En los casos analizados esto significó que, bajo un mismo marco jurídico-institucional, los municipios con prácticas políticas territorializadas y una sociedad local con alta capacidad tributaria tuvieron mayores posibilidades de desarrollar una modalidad de gestión municipal propia y aumentar el grado de autonomía municipal. Por el contrario los municipios con prácticas políticas territorializadas pero con una sociedad local con baja capacidad tributaria se encontraron expuestos a las presiones de intereses extra-locales que atacaron los procesos de territorialización y disminuyeron el margen de acción local.

La variable política es la clave del proceso de transformación del perfil del Estado Local en el Conurbano Bonaerense. Aún en los casos, donde la territorialización se ve expuesta a presiones extra-locales en sentido contrario, o donde la baja capacidad tributaria es un límite de difícil atravesamiento, las prácticas políticas partidarias constituyen la clave dado que suponen la existencia de una sociedad local fuerte o en proceso de fortalecimiento, con redes sociales locales capaces de convertirse en sujeto de su propia historia. Los partidos políticos son los mediadores entre el Estado y la Sociedad. El sistema político partidario tiene muchas fallas y deficiencias reflejo de las limitaciones de la condición humana, sin embargo, hasta el momento las prácticas políticas partidarias son el eje para la democratización del Estado y la transformación del perfil del Estado Local. **El partido político cumple un rol clave para el desarrollo pleno de las dimensiones que componen el municipio. Las debilidades de la dimensión estatal del municipio son el espejo de las debilidades del sistema partidario local**.

En las dos últimas décadas, el municipio adquirió una importancia que históricamente había perdido. Como sostienen los clásicos es el punto de partida y la piedra de toque de todo el sistema de gobierno y es allí donde se cruzan y nuclean el conjunto de relaciones sociales e intergubernamentales. **Cuando se reduce el eje estatal del municipio a un simple instrumentador de estrategias y decisiones definidas en niveles superiores y se niega el doble rol de representatividad del Estado local se restringen las posibilidades del sistema democrático, se socava su legitimidad y se genera una sociedad débil**.

En los discursos tanto políticos como científicos suele ubicar al municipio como la panacea capaz de solucionar o al menos paliar los problemas de la sociedad de fines de siglo. Sin embargo, cabe señalar que el municipio no constituye un instrumento neutral para la transformación del Estado, tampoco se puede hablar de un único modelo de municipio, ni de un modelo determinante de Estado Local. La metáfora más adecuada para comprender al Estado Local es la de la *"Torre de Babel"*. Esta hace referencia a la Torre que los descendientes de Noé intentaron edificar a las orillas del Éufrates para llegar al cielo y salvarse de un nuevo diluvio. El relato bíblico explica que esta osadía fue castigada por Dios, haciendo que sus constructores empezaran a hablar lenguas diversas y no pudieran entenderse. Algo similar ocurre con el Estado Local, todos hablan de la importancia del municipio pero en lenguas distintas. El Estado Local actual más que una panacea que todo lo salva o la causa de todos los males y reproductora del sistema de dominación, es la *"Torre de Babel"* cuya definiciones específicas surgirán del particular proceso histórico social.

---

[1] Investigación realizada en el marco del Programa de Becas de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires con sede en la Facultad de Ciencias Económicas y cuyo resultado fue presentado como tesis para la Maestría en Administría Pública.

[2] Pirez, Pedro, "Descentralización y gobierno locales en Argentina" en Dieter Nohlen, Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur., Caracas - Venezuela, Síntesis-Editorial Nueva Sociedad, 1991, pág. 323-334.

[3] La Provincia de Buenos Aires fue una de las últimas en reformar su constitución (1994), sin embargo no modificó el modelo de municipio. La reforma de 1994 no plantea avances en el grado de autonomía.

[4] Artículo 197 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

[5] Al efecto arrastre de agregarse la asimétrica relación de aparatos políticos partidarios.

[6] Por ejemplo en el municipio de Adolfo Alsina un concejal representa a 1.504 habitantes, en Azul a 3.466 habitantes y en Tandil un concejal representa a 5.062 habitantes. cfr. Capítulo 5. Aspectos Normativos del Gobierno y Administración de la Provincia de Buenos Aires., 3. Régimen electoral.

[7] Por ejemplo, en la sección cuarta un diputado representa a 39.000 habitantes, en la sección séptima a 47.000 habitantes y en la sección segunda a 54.000 habitantes.

[8] Las controversias entre quienes sostienen la potestad tributaria originaria de los municipios y quienes la niegan se reflejan en asuntos de interés local corno la legitimidad de la imposición municipal sobre la distribución de gas, energía eléctrica y redes de servicios públicos en general. Las empresas privatizadas son reticentes a pagar dichos tributos y el Gobierno Nacional eliminó taxativamente esa posibilidad bajo el argumento de un incremento de los costos operativos.

[9] Artículo 107 de la Ley Orgánica Municipal.
[10] Artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal.
[11] Lukszan, Alberto, “Presupuesto versus necesidades. Reflexiones acerca de cómo recauda y cómo gasta el Municipio de La Matanza”, Cuaderno para la divulgación vecinal, Volumen III, Buenos Aires, CEDES, 1988, pág. 42.
[12] El NBI utilizado corresponde al que contempla cinco indicadores. Fuente: INDEC-CEPA, Mapas de la pobreza en la Argentina., Documento de Trabajo Nº 4, INDEC - CEPA (Comite Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994. pág. 357..
[13] Mediante la sanción de la Ley Nro 11.247 se puso en marcha la unidad ejecutora del Fondo del Conurbano Bonaerense creado por la Ley Nacional Nro. 24.073.
[14] Pirez, Pedro, 1991.
[15] Lipietz, Alain, "Lo nacional y lo regional:¿Cúal autonomía frente a la crisis capitalista mundial?", Cuardernos de Economía, Nº11, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.
[16] Ivancich Norberto; Fontela Mario, “Los partidos políticos”, en Ivancich Norberto (comp.), Los protagonistas del Estado Moderno, Buenos Aires, Yagüe Ediciones, 1994, pág. 20.
[17] Durante la década de los ochenta se desarrollan en Moreno nuevas formas de organización social y movilización popular en un marco de extrema pobreza. Los partidos políticos nacionales a nivel local, influenciados por las demandas de estas organizaciones sociales, buscan territorializar su accionar. En el radicalismo surge la experiencia del Mo.Ve.Ra y en el justicialismo la territorialización es impulsada por los sectores renovadores
[18] Los candidatos eran el gobernador de la Provincia de Buenos Aries, Antonio Cafiero y el de la Provincia de La Rioja, Carlos Saul Menem. Rousselot apoyó al posteriormente electo presidente de la Nación Carlos Menem. A esta crisis partidaria se agregan denuncias de corrupción contra el intendente que termina con su destitución. Este fenómeno vuelve a producirse con el enfrentamiento por el control de la estructura partidaria entre Duhalde y Menem. En el contexto de dichas luchas se produce la división del municipio de Morón.
[19] El conflicto manifiesto duró más de dos años y se vieron involucrados de manera directas y formal los poderes ejecutivo y legislativo local, la Legislatura Provincial, la Corte Suprema de Justicia Bonaerense, la Justicia Federal y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De manera indirecta, a través del discurso político, participaron del conflicto el Presidente de la Nación y legisladores nacionales.
[20] La excepción lo constituye Moreno, donde luego de un tiempo de gobierno del Partido Vecinalista, un sector de los concejales vecinalista cambia su pertenencia a favor del justicialismo que luego triunfará en las elecciones.