

# **Las nervaduras del poder territorial. El impacto de las reformas descentralizadoras en el espacio político de Mendoza (1976-1999).**

Mellado, María Virginia.

Cita:

Mellado, María Virginia (2011). *Las nervaduras del poder territorial. El impacto de las reformas descentralizadoras en el espacio político de Mendoza (1976-1999)*. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/295>

XII JORNADAS INTERESCUELAS-Departamentos de Historia, 10, 11, 12, 13 de agosto  
2011. Universidad Nacional de Catamarca.

Número de la mesa temática: N° 44

Título de la mesa temática: **La historia política en la Argentina reciente: entre el retorno del peronismo y el *que se vayan todos* (1973/2001)**

Coordinadores: Mario **Arias Bucciarelli** (UNCO), Marcela **Ferrari** (UNMdP – CONICET) y Virginia **Mellado** (UNCuyo)

Título del trabajo: **Las nervaduras del poder territorial. El impacto de las reformas descentralizadoras en el espacio político de Mendoza (1976-1999).**

Apellido y nombre del autor: Mellado, María Virginia

Pertenencia institucional: INCIHUSA- CONICET/ UNCuyo.

Tipo y número de documento de identidad: DNI 25.291.342

Correo electrónico: [vmellado@lab.cricyt.edu.ar](mailto:vmellado@lab.cricyt.edu.ar)

En las últimas décadas del siglo XX, la dimensión territorial en Argentina ha ganado en eficacia como dimensión de producción de lo político. Esta particularidad tiene uno de sus correlatos en los procesos de descentralización que los sucesivos gobiernos militares y democráticos han implementado desde los años '70. En efecto, desde la etapa inaugurada por la última dictadura militar, el gobierno nacional llevó adelante una serie de medidas descentralizadoras que confirieron mayores responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales. Cada una de las provincias redimensionó este proceso de acuerdo a sus particularidades institucionales, tradiciones políticas, distribución territorial y geográfica y sus propias configuraciones de poder, lo que se tradujo en una gama diversa de escenarios políticos provinciales. La descentralización apareció así como un proceso que reestructuró y modificó las prácticas políticas y económicas centralizadoras y cambió en parte las reglas de juego entre los actores políticos.

Atendiendo a este proceso, la ponencia tiene como objetivo global explorar el impacto de las medidas descentralizadoras en la configuración del espacio político de Mendoza para dar cuenta de la emergencia y revitalización de nuevos actores -tales como los intendentes- y las formas en que ellos redimensionaron el juego político en la etapa democrática. Por ello, el objetivo se encuentra relacionado con algunos interrogantes que guiaron la pesquisa: ¿cuál fue la secuencia de proceso de descentralización y cómo el gobierno de la provincia de Mendoza reconfiguró estas políticas emanadas de la Nación? ¿La descentralización otorgó un mayor poder de negociación a las estructuras más bajas del Estado? ¿Cómo modificó este proceso las relaciones intergubernamentales? ¿Cuáles fueron las resistencias a este proceso? ¿Cómo impactaron estos cambios en la estructura administrativa municipal? ¿Cuáles son las figuras políticas que emergen en esta nueva coyuntura?

La investigación se encuentra organizada en cinco apartados que pretenden dar cuenta la forma en que se llevó a cabo el proceso de descentralización y sus consecuencias políticas. Las fuentes que han servido para reconstruir este camino son memorias de gobierno, documentación referente al traspaso de responsabilidades y financiamiento intra-gubernamentales, debates legislativos, prensa y entrevistas orales a los protagonistas de este proceso para poder restituir los cambios en la configuración de poder a escala territorial.

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

Los procesos de descentralización en la Argentina tomaron un renovado impulso al calor de las reformas estructurales que tuvieron como epicentro al Estado, a partir de los años '90. La confluencia de los procesos de democratización con aquellos que promulgaban la apertura económica dio como resultado una serie de reformas institucionales que vigorizaron las instancias de poder local<sup>1</sup> y las pusieron en el centro de la escena política<sup>2</sup>. Si bien estos procesos pueden ser analizados desde una perspectiva global –ya que la mayoría de los

---

<sup>1</sup> Una profusa literatura desde la ciencia política y la sociología han analizado los procesos de descentralización y el robustecimiento de los gobiernos locales. Cf., entre otros, Orlansky, Dora, “Las políticas de descentralización”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, Buenos Aires, octubre- diciembre 1998. García Delgado, Daniel, *Estado-Nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ariel, Buenos Aires, 1998. Coraggio, José Luis, *Descentralización, el día después...*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

<sup>2</sup> Falleti, Tulia, “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183, Buenos Aires, octubre- diciembre 2006, p. 318.

estados han experimentado este tipo de experiencias a partir de la década del '70<sup>3</sup>- los balances y resultados de la misma han estado mediados y redimensionados por las tradiciones y situaciones coyunturales que atravesó la economía, la política y las instituciones de las provincias. También este tipo de experiencias no siempre significaron de manera directa, mecánica y unilateral, una ampliación de poder de las figuras que dinamizaron estos procesos, es decir, de gobernadores e intendentes.

¿Cómo surge el proceso descentralizador? ¿Quiénes fueron sus principales impulsores? Los pasos preliminares de los procesos de descentralización administrativa de la Nación hacia las provincias se pueden ubicar hacia el 7 de junio de 1978, cuando el gobierno militar promulgó la ley de traspaso de los establecimientos preescolares y primarios a las provincias. Como expresaba el diario *Los Andes* en ese momento, esta iniciativa del ejecutivo nacional se plasmó en la transferencia de “*más de 6000 establecimientos de nivel pre-primario y primario de enseñanza, en los que prestan servicios aproximadamente 57.000 docentes*” que pasaban a depender de allí en más de las jurisdicciones provinciales. El instrumento legal establecía que “*las transferencias se efectuarán sin cargo y se traspasan, también, el dominio y todo otro derecho que el Consejo nacional de Educación tenga sobre bienes inmuebles y sus accesorios*”. Asimismo, “*el personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales, incluso el contratado que reviste en los establecimientos, supervisores y juntas de clasificación, quedará incorporado en pleno derecho a la administración provincial*”. El traspaso de la costosa estructura educativa no estaba acompañado del presupuesto correspondiente a la educación primaria nacional, por lo que las provincias se vieron obligadas a asumir ese nuevo compromiso que impactó negativamente en los presupuestos provinciales. La descentralización netamente administrativa originó “*serios debates entre las autoridades nacionales y provinciales*”<sup>4</sup>, agravados por la falta de una instancia de negociación específica que hubiera tenido lugar en

---

<sup>3</sup>Tanto en Francia como los Estados Unidos han asistido a importantes procesos de descentralización en las últimas tres décadas. En el caso francés, el proceso de devolución regional (1981-1986) le transfirió poderes ejecutivos a los representantes locales, redujo el poder de los prefectos y se abolió la subordinación a la aprobación de París de las decisiones locales. En el caso de Estados Unidos, el país ha experimentado procesos de descentralización significativamente diferentes entre los gobiernos de Eisenhower y el de Bush. Cf. Orlansky, Dora, *Op. Cit.*; Rosanvallon, Pierre, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007. Greffe, Xavier, *La décentralisation*, La Découverte, Paris, 2005.

<sup>4</sup> Diario *Los Andes*, 7/6/1978, p. 1.

los cuerpos parlamentarios ocluidos por el gobierno militar. Desde una perspectiva secuencial, el gobierno nacional parece haber tomado la delantera en materia de descentralización<sup>5</sup>.

Durante la gestión de Santiago Felipe Llaver, el gobierno provincial además de reclamar una mayor descentralización fiscal a través del pedido de una nueva distribución por coparticipación, buscó generar un cambio en la relación de poder intergubernamental por medio de la adquisición de “*derechos y recursos*” con el objeto de “*ejercer nuestra soberanía territorial*” y “*poder forjar nuestro desarrollo económico e industrial*”. Para ello propulsó una campaña de defensa del federalismo entendido como “*un medio eficaz, casi único e intransferible en la posibilidad de sacar al país de sus falencias originales*”<sup>6</sup>. La bandera levantada en esa ocasión para justificar esta demanda fue la “*defensa de la autonomía provincial*”<sup>7</sup>. En este marco, Llaver emprendió la empresa de recuperar administrativamente las fuentes de energía hidroeléctrica a través de la adquisición de los complejos Nihuil I, II y III, Agua del Toro, los Reyunos, la Central Térmica Luján de Cuyo I y II y Cruz de Piedra a la empresa de Agua y Energía de la Nación. A través de la transferencia de las centrales hidroeléctricas ubicadas en el departamento de San Rafael, Llaver buscaba alcanzar dos objetivos considerados primordiales para su gestión: la reactivación económica y la defensa del federalismo<sup>8</sup>. Desde una perspectiva operativa, la recuperación administrativa permitiría financiar la construcción del dique Potrerillos en el río Mendoza.

El reclamo por la administración de los Nihuales generó un conflicto de intereses entre la empresa estatal y la gobernación, quienes buscaron disputarse a la opinión pública. Tras una serie de negociaciones, Agua y Energía se opuso al traspaso y Llaver emprendió una jugada más arriesgada: se presentó personalmente en la Central Hidroeléctrica Nihuil I el 13 de setiembre de 1986 con el objetivo tomar posición directa del complejo. Sin embargo, Gendarmería Nacional frenó esta iniciativa, avalando la posición de la empresa estatal<sup>9</sup>. Unos meses más tarde, Llaver junto con el diputado nacional Raúl Baglini presentaron en el

---

<sup>5</sup> Falletti, Tulia , *Op. Cit.*, p. 340.

<sup>6</sup> Mendoza, *Realidades N° 3, Tres años de labor del Gobierno de Mendoza, 1983-1986*, Subsecretaría de Comunicación Social, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1986..

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Moyano, Rodolfo, “Energía eléctrica y federalismo”, en Lacoste, Pablo y Moyano, Rodolfo (Comps.), *Santiago Felipe Llaver. Introducción a medio siglo de historia de Mendoza*, Ediciones culturales de Mendoza, Mendoza, 2001, p. 437.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

Congreso de la Nación un proyecto de ley para la transferencia definitiva del complejo, que vería su resolución años más tarde durante la administración de Rodolfo Gabrielli<sup>10</sup>.

## **2. La propuesta política del peronismo en 1987: la descentralización hacia los municipios**

Si bien durante los primeros años de la democracia, las negociaciones por un cambio de poder intergubernamental parecen haber estado dominadas por dos de los tres niveles estatales -la Nación y la provincia-, es a partir de la campaña electoral de 1987 que surgen los primeros impulsos de una descentralización de la provincia hacia los municipios. En la plataforma política justicialista conocida como *Libro Verde* se esbozan las primeras propuestas de descentralización política. Para el justicialismo, la idea de descentralizar implicaba un continuo flujo de ida y vuelta entre el centro y los espacios políticos periféricos: la búsqueda de la “*descentralización de la conducción del Estado*” a la vez que la “*concertación en las políticas públicas*”<sup>11</sup>. La razón de descentralizar se encontraba en la aplicación del federalismo a escala provincial. El argumento descentralizador encontraba en el cambio de las relaciones interpodere una crítica amplia al autoritarismo gubernamental<sup>12</sup>.

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

El proyecto descentralizador justicialista también contemplaba cambios en el “centro” a través de aumento de la “*capacidad operativa de la administración*” provincial. La flexibilización de “*los actuales criterios de organización departamental a favor de estructuras organizativas ‘por programas’*”, y la promoción de “*un gradual*

---

<sup>10</sup> “Operación Nihuales, un paso histórico tras 51 años”, en Revista *Primera Fila*, Año 3, N° 25, Mendoza, marzo 1992.

<sup>11</sup> Un Plan de Gobierno para todos los mendocinos 1987-1991, Partido Justicialista, Mendoza, 1986, sección 8, p. 1.

<sup>12</sup> Abélès, Marc, Marc, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob, París, 1989, p. 161.

*redimensionamiento adecuado a exigencias de efectividad, dinamismo y eficiencia*” aparecían como los ejes claves del proceso en la instancia provincial. Estas premisas se combinaban con una fuerte dosis de planificación sectorial que daría como resultado la concertación de políticas públicas.

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

El triunfo de José Octavio Bordón en las elecciones de 1987 permitió que muchas de estas proposiciones comenzaran a materializarse, a pesar de la distancia siempre presente entre programa de gobierno y la práctica política. El rotundo triunfo de los intendentes justicialistas en las primeras elecciones directas que se celebraron luego de la apertura democrática para elegir las autoridades municipales aseguraba que la primera ronda descentralizadora quedara en manos del partido, vigorizando la estructura de poder alcanzada. El justicialismo ganó 16 de los 18 departamentos, dominando el conjunto del espacio provincial. Cabe recordar que la mayoría de los intendentes que ganaron en sus jurisdicciones en 1987 representaron también una renovación de elencos, lo que aseguraba poner en el centro de la escena a figuras poco conocidas en el partido pero que gozaban de cierto prestigio en sus jurisdicciones. En palabras de Juan Horacio González Gaviola, ministro de Acción Social y cuñado de Bordón:

*“La misma gente que acompañaba a Bordón de, que venía de la vieja política la mayoría no creía en que Bordón ganaba, entonces se habían puesto... primeros en la lista de legisladores porque pensaban que la elección la volvían a ganar los radicales y mandaron de intendente... al gordito lo mandaron al arco, digamos. Gente que no tenía pasado político pero que tenía algún prestigio y era presentable como cabeza de lista. Entonces eso generó una importante renovación, porque ganaron... la mayoría de los municipios acompañando a*

*Bordón gente que no, que no venía de la política tradicional, excepto Godoy Cruz, ... Luján... (...) La mayoría de los otros dirigentes... no había optado al riesgo de... de ir al ejecutivo sino que se habían jugado, lo que en ese momento se llamaban los territoriales, a cargos legislativos. Y durante el gobierno de Bordón y a través de la gestión y fundamentalmente a través de la gestión mía como Ministro de Acción Social, que descentralizó muchos recursos en medio de la crisis hiperinflacionaria, se fortaleció mucho ese eje de la gente que estaba en la gestión. De manera tal de que en el ciclo siguiente esa camada de dirigentes perdió todas las elecciones internas y hubo una, una vuelta más de renovación”<sup>13</sup>.*

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

Los intendentes comenzaron a gozar de mayores recursos disponibles para la administración gracias a la nueva ley de Participación Municipal<sup>14</sup>, que prepara la administración y a su vez tuvieron un papel más relevante en las decisiones y en la gestión de las políticas públicas. De acuerdo a Pablo Márquez, ministro de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, José O. Bordón es quien inicia el proceso de descentralización política al incentivar las negociaciones con los intendentes y dotarlos de una mayor visibilidad. En sus palabras:

*“Bordón es que le da mucho protagonismo político en todas las decisiones que se producen en el territorio, todos los ministros recibimos instrucciones en su momento de que toda la política que tuviese que ver con las modificaciones en el*

---

<sup>13</sup> Entrevista a Juan Horacio González Gaviola realizada por la autora el 9/10/2007 en la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>14</sup> En agosto de 1988, el ejecutivo provincial envió una nueva ley de Participación Municipal a la Legislatura que tenía como objeto descentralizar tanto los fondos coparticipables provenientes de la Nación como los recursos propios de la provincia. Esta medida favorecía en principio a los municipios ya que este nivel estatal había tenido tradicionalmente facultades tributarias reducidas y dependían en gran medida de los fondos aportados por el gobierno provincial para financiar sus gastos. Cfr. Objetivos, instrumentos y resultados iniciales de la nueva ley de participación municipal en los recursos de la provincia de Mendoza, Dirección de Finanzas, Subsecretaría de Hacienda, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1990, p. 1.



*territorio tenía que ser acordada con los intendentes. Después hay una descentralización paulatina de políticas sociales. Muchas de las cosas antes de Bordón, la asistencia la producía el ministerio de Bienestar Social en forma directa, iba un camión del ministerio de Bienestar Social, pasaba por encima del intendente, fuera propio o extraño, llegaba al barrio y descargaba la asistencia social, entonces los intendentes quedaban muy descolocados en esas situaciones... ”<sup>15</sup>.*

El testimonio de Márquez permite apreciar las nuevas responsabilidades que recayeron sobre la figura del intendente. Los programas centralizados de asistencia social diseñados e implementados bajo la órbita provincial dejaban en un terreno oscuro al rol del intendente que aparecía con un escaso poder de negociación frente a las autoridades provinciales. La descentralización administrativa y fiscal otorgaba nuevas facultades a los intendentes que se traducían en una nueva presencia política habilitante para gestionar y supervisar lo que sucedía en sus jurisdicciones.

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

*La territorialización de la política se percibe más claramente “a partir de Bordón, él fue el que generó una valorización de los intendentes. Bordón se reunía muchísimo con los intendentes y decía que en Mendoza había 18 gobernadores. Ahí empieza... y después la práctica política, la importancia de las elecciones internas, la aparición de líderes importantes en los departamentos, donde los intendentes son jefes políticos en serio ”<sup>16</sup>.*

El testimonio de Márquez arroja luz sobre las consecuencias de la instauración de los mecanismos democráticos en el largo plazo y la constante necesidad de generar cuadros políticos que integren las estructuras administrativas estatales y partidarias. La dinámica

---

<sup>15</sup> Entrevista a Pablo Márquez realizada por la autora en octubre de 2009 en Mendoza.

<sup>16</sup> Entrevista a Pablo Márquez, *Op. Cit.*

política incentivó los procesos de implantación de las estructuras partidarias a nivel local y descentralización hacia los espacios municipales y distritales.

### **3. La segunda ola de descentralización hacia los municipios: los planes sociales y de vivienda**

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

La administración de Menem impulsó una segunda ola descentralizadora desde la Nación hacia las provincias. El 6 de diciembre de 1991 el Congreso aprobó la ley N° 24049 con lo que se daba paso a una descentralización administrativa sin el traspaso de los recursos correspondientes, como antes había ocurrido en el área de educación. El argumento que utilizó en esta oportunidad el ministro de Economía Domingo Cavallo para justificar esta medida se basaba en la nueva situación fiscal que gozaban las provincias. Según su perspectiva, las provincias habían visto aumentados sus recursos fiscales gracias a la implementación de la Ley de Convertibilidad<sup>17</sup>, y en consecuencia, se encontraban en condiciones de afrontar las nuevas responsabilidades que les delegaba la Nación. En efecto, los ingresos provinciales se duplicaron a lo largo de dos años –las transferencias automáticas de la Nación a las provincias pasaron de 4810 millones de dólares en 1990 a 8846 millones en 1992<sup>18</sup>.

Este proceso que inició la ley 24049 se llevó a cabo en distintas áreas sensibles del Estado: las políticas sociales, educativas y de salud. El traspaso de estos servicios puso en el foco la especificidad de las dinámicas provinciales: en efecto, sus tradiciones en materia de gerencia de políticas públicas, las situaciones fiscales que atravesaron y sus particularidades en cuanto a la distribución del poder en la geografía provincial, fueron algunos de los factores que redimensionaron el proceso descentralizador localmente. ¿Cómo repercutió y se redimensionó este proceso en Mendoza?

---

<sup>17</sup> La ley fijaba la paridad cambiaria 1 peso, 1 dólar.

<sup>18</sup> Subsecretaría de relaciones fiscales y económicas con las provincias, citado en Falleti, Tulia, *Op. Cit.*

Respecto al área de políticas sociales, la descentralización recibió un importante impulso a través de la administración por parte de las provincias de los fondos del Programa Social Nutricional (PROSONU) y las Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO)<sup>19</sup>. Este esquema puede ser completado con la descentralización del programa FONAVI –Fondo Nacional de la Vivienda- que pasó a ser administrado por las provincias y gestionado por los municipios. La Nación bajó los recursos de cada uno de estos programas por medio de la transferencia de fondos mediante la coparticipación federal, dejando en manos de la provincia la responsabilidad del diseño, ejecución y evaluación de los programas tanto respecto a su impacto como a la eficiencia en la asignación de recursos<sup>20</sup>. En el caso de Mendoza, la descentralización de los programas nacionales incentivó la creación de nuevos planes bajo la responsabilidad de los organismos municipales. El Programa Provincial Nutricional (PPN) en 1991 y el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) en 1995 constituyeron ejemplos de este nuevo tipo de emprendimiento. El PPN estuvo integrado por cuatro programas coordinados desde la provincia –Programa Materno infantil, Programa de asistencia alimentaria al pre-escolar, Programa de asistencia alimentaria al escolar y Programa de educación nutricional y sanitaria – que se pusieron en marcha en colaboración con los municipios. Para el año 1992, la población beneficiaria del PPN alcanzó la cifra de 129.995 personas entre 0 y 13 años y mujeres embarazadas<sup>21</sup>.

La descentralización de las políticas sociales recibió un nuevo impulso bajo la gestión de Arturo Lafalla, quien creó la Subsecretaría de Desarrollo Social. La Subsecretaría se encargó principalmente de reestructurar el área de las políticas sociales a través una importante reforma administrativa y organizativa y planteó una nueva relación con la sociedad civil y con los municipios a través de la creación de los Consejos Sociales. Estos Consejos – que adquirieron carácter formal a través del Decreto 2120/97- estuvieron integrados por las asociaciones no gubernamentales de cada uno de los municipios y se encargaron de la asignación de los recursos transferidos. Asimismo, la Subsecretaría canalizó nuevas estrategias de descentralización, a través de la transferencia de recursos y responsabilidades a los municipios, de acuerdo al criterio de necesidades insatisfechas. Por su parte, el FIDES (Fondo de Inversión y Desarrollo Social) estableció una serie de líneas de financiamiento para la presentación de proyectos que ejecutaba la comunidad.

---

<sup>19</sup> Ansolabehere, Karina, “Provincias, instituciones e incertidumbre : el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, Nº 3, julio –setiembre 2003.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 633.

<sup>21</sup> Informe Gestión de Gobierno, *Op. Cit*, Cf. Entrevista María Marta Castro realizada por la autora en enero de 2010 en Mendoza.

Respecto a la política habitacional, en Mendoza, y tal como se observa en otras provincias, la principal fuente de recursos para la construcción de viviendas y urbanismo provenía del FONAVI<sup>22</sup>, sumado a ciertos fondos de las arcas provinciales. De acuerdo a Karina Ansolabehere, la descentralización en la política de vivienda constituyó en Mendoza un “cambio radical en las reglas de juego”<sup>23</sup>. A partir de 1992, los recursos del FONAVI se descentralizaron hacia los municipios a través del criterio de necesidades básicas insatisfechas. La nueva modalidad de gestión involucró un proceso de reorganización de la estructura del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV)<sup>24</sup> que buscaba “*transferir a las entidades intermedias la totalidad de las acciones necesarias para concretar la ejecución de viviendas incluida su adjudicación*”. Por su parte el IPV se reservaba la facultad de gestionar y derivar los fondos necesarios, auditar el sistema en su totalidad y asesorar a las entidades intermedias y a los municipios en cuanto a las operatorias a realizar<sup>25</sup>. En consecuencia, la descentralización en materia de vivienda implicó mayores responsabilidades por parte de los municipios con el objeto de lograr una significativa participación de las organizaciones sociales comunitarias –cooperativas de vivienda y asociaciones sociales- en construcción de viviendas. Los municipios se reservaban la tarea de estudiar y priorizar la demanda y ser los mediadores entre el IPV y las organizaciones intermedias, mientras que estas últimas serían las impulsoras de proyectos de construcción y gestión de viviendas.

#### **4. Algunas consecuencias políticas del proceso de descentralización**

Si la descentralización distribuyó nuevas competencias y nuevas responsabilidades a los municipios, a la vez redefinió nuevos protagonistas en el juego político. Dentro de este nuevo diagrama de poder que se fue configurando paulatinamente a través de las olas sucesivas, los intendentes aparecieron cada vez más como los responsables políticos de sus territorios, y a su vez, como figuras imprescindibles en la construcción de maquinarias políticas. La especificidad de las elecciones de 1995, en donde Arturo Lafalla logró la tercera gobernación justicialista sucesiva, apuntó estos cambios en curso. En esa coyuntura, José Octavio Bordón se había alejado del justicialismo para disputarle la presidencia a Carlos Menem. Para ello, creó su propio partido y estableció una alianza con Carlos Alvarez que juntos formaron el FREPASO. En Mendoza, el dirigente radical Víctor Fayad negoció con Bordón ir como candidato a gobernador en las boletas del FREPASO. Esta virtual alianza

---

<sup>22</sup> Ansolabehere, Karina, *Op. Cit.*, p. 643.

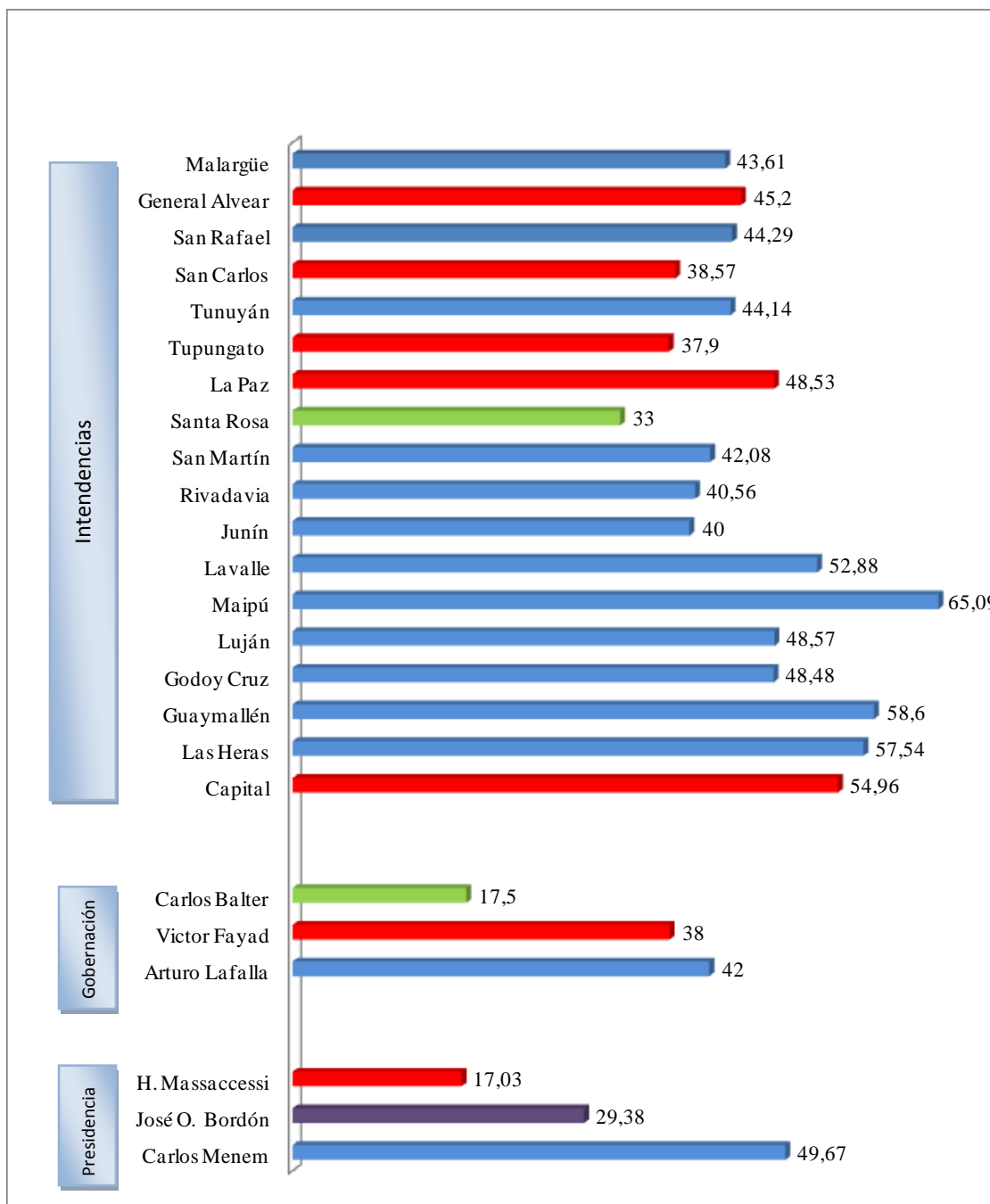
<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 645.

<sup>24</sup> Decreto 3462/ Dic. 1992.

<sup>25</sup> Informe Gestión de Gobierno, Gobierno de Mendoza, Mayo de 1993.

entre antiguos adversarios partidarios colocó a Arturo Lafalla en una situación de debilidad. Sin embargo, Lafalla logró un triunfo contundente a pesar de su soledad. La eficacia de maquinarias electorales aceitadas y el arrastre de votos que recibió de la nación – a pesar de estar enfrentado con Carlos Menem- posibilitaron aquel resultado electoral. El siguiente gráfico presenta los porcentajes obtenidos por los intendentes electos y los candidatos a gobernadores y presidentes en las elecciones de 1995. En la mayoría de los casos, los intendentes justicialistas obtuvieron una mayor cantidad de votos que el gobernador electo, lo que sugiere la tracción positiva que generaron los gobiernos locales –especialmente los más poblados, tales como Guaymallén, Las Heras, Maipú, Godoy Cruz y San Rafael- para viabilizar el triunfo de Lafalla.

**Gráfico N° 1: Resultados electorales 1995. Nivel municipal, provincial y nacional.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a la prensa.

El resultado electoral de 1995 sugiere la importancia que fueron adquiriendo los gobiernos locales en el nuevo diagrama de poder y su eficacia en momentos decisivos de

competencia electoral. Si bien el impulso de la figura de Menem, quien se presentó en la campaña electoral como el único capaz de sacar a la Argentina de la crisis frente a la nueva coyuntura que presentaba la economía como consecuencia del llamado “efecto Tequila”, no menos cierto es que el rol jugado por los intendentes colaboró en darle el triunfo a Lafalla en el ejecutivo provincial. Tal como él mismo lo atestigua en una entrevista realizada a pocos días de las elecciones:

*“El resultado favorable se refiere a variados elementos. Seguramente Menem ayudó, lo hemos dicho siempre, seguramente también los intendentes, lo hemos dicho siempre y es uno de nuestros pilares de nuestra fortaleza política, es un problema de concepción, hemos descentralizado permanentemente, con lo cual hemos hecho que haya intendentes poderosos. La suerte es que son los nuestros, porque si fueran muchos de los otros, no hubiéramos ganado. Esa no es nuestra debilidad, es nuestra fortaleza”<sup>26</sup>.*

El testimonio de Lafalla exhibe la centralidad que tuvieron los intendentes para lograr su triunfo. Esta centralidad se debía a que había sido el mismo partido justicialista el que había alentado el proceso descentralizador, sumado a que muchos intendentes revalidaban su gestión gracias a la posibilidad que les confería la Constitución de Mendoza de ser reelectos en sus cargos.

No obstante, desde una mirada del centro, este proceso de acrecentamiento de poder de las instancias de gobierno locales no sólo se encontró relacionado con las medidas que se han implementado desde el gobierno provincial y nacional. Tal como hemos advertido anteriormente, los procesos de descentralización fueron redimensionados por las instancias locales de acuerdo a la tradición administrativa, institucional, política y económica de la región donde impactaron esos procesos. Un rol no menor le cupo a la distribución geográfica de los distritos y a su número. En efecto, la distribución territorial de Mendoza constituyó un elemento indispensable para la configuración del nuevo diagrama de poder: la estructuración del espacio político en 18 departamentos o municipios ha dotado de una cierta especificidad a los procesos, tanto en referencia al acrecentamiento de poder de las instancias locales como también a aquellos efectos relacionados con la gestión de las políticas públicas. Una distribución de poder poco atomizada como la que describe Mendoza ha colaborado en llevar adelante los procesos de descentralización de manera relativamente exitosa en relación a otras experiencias al permitir “coordinar, monitorear, evaluar y fortalecer la gestión de 18

---

<sup>26</sup> Entrevista a Arturo Lafalla, gobernador electo “Persevera y...” realizada por Jaime Correa, en Revista *Primera Fila*, Año 5, N° 64, junio 1995.

municipios”<sup>27</sup> a la vez que de perfilar verdaderos espacios de poder que funcionan como aglomeraciones políticas eficaces para ganar elecciones. Si bien los 18 municipios constituyen espacios con ciertas particularidades económicas, demográficas y políticas, la disponibilidad de grandes conglomerados poblacionales o grandes extensiones de territorio contribuyen para construir maquinarias políticas eficaces. Tal como lo expresa Pablo Márquez:

*“La provincia de Buenos Aires es muy parecida [a Mendoza], porque son departamentos territoriales, éstos son departamentos tipo provincia, en vez de hay otras provincias como Córdoba que tienen trescientos y pico de municipios, Santa Fe, otros cuatrocientos, que no son verdaderas unidades territoriales, son ejidos municipales...[...] Acá son importantes cada uno de ellos porque son dieciocho, nada más, si fueran cincuenta y cuatro, nadie.... Después porque cada uno de ellos tiene o mucho territorio o muchos habitantes. Entonces... es poderoso territorialmente porque tiene mucho territorio, como el de Malargüe, el de San Rafael o es importante porque tiene muchos habitantes como el de Guaymallén, el de Maipú, Las Heras, entonces son muchos votos o hay mucho territorio en donde se lo visualiza, y por otro lado porque paulatinamente los gobiernos locales van adquiriendo más importancia, porque adquieren más funciones”<sup>28</sup>.*

En consecuencia, para completar el análisis de los procesos de descentralización es necesario es explorar la vida política local para observar los espacios donde se actualizan los procesos de territorialización de la política y el rol que le cupo al justicialismo en la acentuación de esta tendencia.

## **5. La descentralización como correlato de los procesos de territorialización de la política**

Las nuevas responsabilidades que tuvieron que afrontar los municipios como correlato de los procesos de descentralización impactaron sobre la estructura administrativa de los mismos. Para observar estas transformaciones hemos escogido el caso del departamento de Maipú. La selección de Maipú obedece a su condición de departamento pionero en descentralizar sus funciones administrativas e instaurar nuevas instancias de liderazgo a través de la creación de la figura del delegado municipal, nervadura clave en los procesos de territorialización de la política. Maipú implementó un novedoso sistema que resultaría exitoso para recrear su tradición identitaria peronista bajo nuevos parámetros y sobrellevar las coyunturas adversas que implicó para el justicialismo la implementación de medidas

---

<sup>27</sup> Ansolabehere, Karina, *Op. Cit.*, p. 649.

<sup>28</sup> Entrevista a Pablo Márquez, *Op. Cit.*



neoliberales que conmovieron a sus bases tradicionales de apoyo. De acuerdo a Francisco García, intendente de Maipú entre 1989 y 1997, la transformación de la estructura administrativa del departamento se realizó en estos términos:

*“Había antiguamente la figura de un encargado distrito, se llamaba. Nosotros fuimos con el tiempo pasando de esa figura a lo que se denominó el delegado municipal y que en realidad más que la persona, lo que se generó fue digamos una descentralización municipal muy fuerte, creando la figura de la delegación municipal, que es un organismo que tiene que ver con todo lo que significa operativamente descentralizar el municipio”<sup>29</sup>.*

¿Qué cambios cualitativos representaba esta nueva figura? El reemplazo del encargado de distrito por el delegado municipal implicaba una transformación de envergadura en la configuración política del departamento. Mientras que el encargado municipal pertenecía a la planta de personal administrativo y su función se concentraba en trasladar los diversos reclamos del distrito hacia las áreas de servicios de la administración central habilitadas para resolver los problemas específicos, la figura del delegado municipal encarna un verdadero receptor de demandas, es decir, un mediador político. De acuerdo a la percepción de los propios delegados, su función se encuentra en ser el *“fusible del intendente”<sup>30</sup>*, es decir, su tarea se concentraba en mediar entre un patrón, el intendente, y sus seguidores. Designado por el ejecutivo, el delegado constituye el cargo político que se encuentra vinculado de manera más cercana a las bases de apoyo.

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

---

<sup>29</sup> Entrevista a Francisco García realizada por la autora en diciembre de 2009 en Mendoza.

<sup>30</sup> Entrevista a Mario Herrería -delegado municipal de Rodeo del Medio- realizada por la autora el 10/3/2010 en Mendoza.

*“Nosotros con la figura de la delegación ¿que hicimos? Le dimos infraestructura a ese delegado municipal con la delegación (...): equipamiento, camiones, vehículos y el vecino en tiempo real podía hacer un reclamo y se solucionaba de manera inmediata. Es decir, que lo que se hizo fue una descentralización muy fuerte, tendiendo a que justamente el municipio funcione bien en todos los ámbitos, no solamente aquí alrededor de la plaza por que el reclamo puede ser mucho más rápido y mucho más potente (...) porque se hace escuchar más. Y para mí la figura del delegado municipal pasó a ser una institución, una persona política pero designada por el intendente”<sup>31</sup>.*

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

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

---

<sup>31</sup> Entrevista a Francisco García, *Op. Cit.*

“manejar” el territorio se erigía así en un capital político de envergadura que resultaba de una importancia superlativa para lograr importantes réditos electorales.

La creación de las delegaciones nos ofrece asimismo nuevas pistas de análisis sobre los “procesos de estatización” de las organizaciones partidarias. Tal como lo sugiere Levitsky para el conurbano bonaerense, la creación de estas estructuras administrativas municipales y su imbricación en el territorio colaboraron para reactualizar las adhesiones políticas al mantener y acrecentar los caudales electorales en sectores sociales o regiones que sufrieron los embates de las reformas estructurales. En el caso de Maipú, las delegaciones se intercalaron y superpusieron a las redes territoriales del peronismo y en numerosos casos cumplieron las funciones que tradicionalmente detentaban estas estructuras. En referencia a los recursos estatales, las delegaciones municipales se erigieron como el canal privilegiado de acceso para obtenerlos y el medio para acceder a los beneficios de planes sociales y de vivienda. En un departamento donde la población con necesidades básicas insatisfechas alcanzaba el 21% hacia 1998<sup>32</sup> -frente al 17,6% que registraba la provincia-, la disposición de recursos para distribuir se erigía como un capital que otorgaba privilegios. Si bien la selección de los beneficiarios de las políticas compensatorias y de empleo no eludía en la mayoría de los casos los criterios técnicos, el delegado en su rol de mediador ejercía influencias sobre el personal de municipios para agilizar las demandas y distinguir a aquellos posibles beneficiarios. En efecto, hacia 1996, en momentos que el gobierno nacional implementó el Plan Trabajar, los delegados municipales tuvieron un rol de importancia en la selección y el manejo de estos planes de empleo, no sólo seleccionando las tareas comunitarias que debían realizar los posibles beneficiarios, sino también reteniendo para el distrito la mayor cantidad de planes posibles.

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

El delegado era el representante del intendente en la zona, simbolizaba la “*extensión de la mano del intendente hacia el municipio*”<sup>33</sup>, en otras palabras, reproducía el esquema de

---

<sup>32</sup> Sistema de información, monitoreo y evaluación, *Op. Cit.*

<sup>33</sup> Entrevista a Juan Antonio Nuñez -Delegado municipal de San Roque- realizada por la autora el 2/3/2010.

una municipalidad en un territorio más acotado que conformaba el distrito. Siguiendo los estudios de análisis de redes, el delegado goza de una “centralidad posicional” ya que mediaba entre el intendente y los vecinos<sup>34</sup>. Su facultad de obstruir o canalizar demandas -ya sean servicios, favores o bienes- para ciertos sectores en detrimento de otros y su capacidad para movilizar a las bases en momentos de elecciones partidarias internas o elecciones generales los colocó en una posición central al interior de las redes políticas.

El carácter continuo y cotidiano que reviste la función del delegado constituye uno de los capitales principales de esta nueva figura. Tal como han advertido los estudios de antropología política, la red de contactos desplegada por el delegado no es atemporal ni obedece a una lógica de cálculo racional debidamente premeditada. La activación de contactos diarios y cara a cara entre el delegado y los vecinos colaboró en establecer lazos de relación que habilitaron la construcción de redes políticas activas encarnadas en la tarea de “resolución de problemas”. Esta función primordial se enfocaba principalmente en las tareas vinculadas a los servicios que incrementaban la calidad de vida de los vecinos: mejoras en el alumbrado público, la recolección de basura, pavimentación, entre otras. Pero a su vez, la resolución de problemas tenía un alto contenido comunitario: su tarea alcanzaba a las escuelas, las iglesias y el cementerio. Esta variada red de resolución de problemas, que concernía actividades comunitarias e individuales basadas en un intercambio entre el Estado y los ciudadanos, activaba interacciones cotidianas y continuas que eran monopolizadas por el delegado municipal. La intensidad, el tiempo y la intimidad reforzaban los lazos entre el delegado y sus seguidores<sup>35</sup>.

### **Palabras finales**

En una mirada de conjunto sobre los primeros pasos que describió el proceso de descentralización advertimos que el primer impulso fue dado por el gobierno nacional a través de una descentralización administrativa que transfirió parte de la estructura educativa hacia las provincias sin el traspaso de los recursos correspondientes. Estas nuevas responsabilidades se tradujeron en dificultades presupuestarias para las provincias. El gobierno radical de Santiago Felipe Llaver buscó una descentralización de recursos a través de la demanda de una nueva ley de coparticipación federal y la adquisición de las fuentes de energía que impactaran sobre los dividendos provinciales. Sin embargo, fue el gobierno de Bordón el que impulsó con

---

<sup>34</sup> Auyero, Javier, *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Mantial, Buenos Aires, 2001, p. 111.

<sup>35</sup> Granovetter, Mark, “The strength of weak ties”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 78, N° 6, mayo 1973..

mayor ahínco una descentralización de orden político que implicó cambios en el reparto fiscal. El contundente triunfo de 1987 permitía descentralizar el poder entre intendentes justicialistas, lo que vino a reforzar una importante maquinaria política.

Sin embargo, fue durante la presidencia de Carlos Menem y la administración de Rodolfo Gabrielli (1991-1995) que el proceso de descentralización adquirió todo su esplendor. Las decisiones emanadas desde la nación llevaron a que la provincia detentara nuevas responsabilidades. Fue así que las municipalidades comenzaron no sólo a recibir los recursos sino también a gestionarlos. Todos estos cambios administrativos repercutieron en el juego político, tal como lo evidencia las elecciones de 1995, que permitieron un triunfo contundente del justicialismo.

Los procesos de descentralización condujeron a una mayor importancia de la política local. El caso de Maipú exhibió que la nueva estructura administrativa puesta en juego colaboró en renovar y reactivar la inserción territorial del partido justicialista al multiplicar los contactos cotidianos con los vecinos, fortaleciendo la presencia del Estado municipal en todos los espacios de su geografía. La figura del delegado parece haber extendido las nervaduras de una maquinaria política y administrativa que facilitó la inserción territorial del partido contribuyendo a robustecer la tradición justicialista en el departamento. Los importantes resultados electorales que trajo aparejada esta novedosa estructura, reflejados en los netos triunfos del partido en las elecciones de 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999, no sólo permitieron conservar la intendencia para el justicialismo, sino que a la vez posibilitó el ascenso de la figura de García hacia la diputación nacional y luego hacia la candidatura a gobernador en 1999. A pesar de que el justicialismo resultó tercero en las elecciones provinciales, derivado del declive del menemismo y el consecuente ascenso de la Alianza, el departamento de Maipú conservó una aceiteada maquinaria política que sobrevivió a los embates del triunfo radical en 1999.