

Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional

María Matilde Ollier

San Martín, UNSAM Edita, 2010, 270 páginas.

Luis Alberto Romero

María Matilde Ollier se ha propuesto una tarea ímproba: hacer comprensible la historia política de la provincia durante el ciclo democrático iniciado en 1983, y ponerla en el contexto de un proceso más amplio y extenso, que arranca con la organización del Estado nacional. Su doble formación, de historiadora y de científica política, le permite aprovechar la potencialidad que tiene la concurrencia de ambos enfoques. Para ordenar la inmensa diversidad de esta historia utiliza un modelo explicativo que articula tres niveles —nacional, provincial, municipal—, referidos a dos grandes problemas. El primero es la relación entre el gobierno de la provincia y el nacional. Buenos Aires es la provincia más poblada y la de mayores recursos. Lideró a lo largo del siglo XIX el proceso de formación del Estado argentino hasta que éste, ya parado sobre sus patas principales —el Ejército nacional en primer lugar— fue sometiendo uno a uno a los poderes provinciales. El último fue precisamente Buenos Aires, vencida en 1880 y despojada de su capital. En la lógica del Estado nacional, Buenos Aires era demasiado importante para dejarla librada a su propio destino. De allí la permanente injerencia, que perdura hasta hoy. El segundo gran problema, derivado de aquel “robo” de su capital, es la difícil constitución de un centro político fuerte en una provincia tan grande y diversa. La Plata nunca fue la cabeza política. Solo ocasionalmente algunos gobernadores, como Fresco en los

treinta, lograron organizar un aparato político centralizado. Mucho menos lo fue después del crecimiento espectacular del Gran Buenos Aires. Desde mediados de la década de 1950, los municipios del conurbano, de dimensiones inmensas, además de relacionarse con el centro político provincial se vincularon de muchas maneras con un cercano gobierno nacional.

De esas singularidades, Ollier extrae los tres grandes ejes organizadores de su análisis del proceso político. A lo largo de cada una de las coyunturas encuentra un fuerte principio nacionalizador: la injerencia reiterada y permanente del poder nacional, imponiendo las autoridades a la provincia. Por otro lado, un principio provincializador, que alude principalmente al peso electoral de la provincia, decisivo para la consagración de presidentes. Ambos principios, generalmente en tensión y a veces en conflicto, en ocasiones se conjugan, cooperan, y esto constituye el tercer principio. Una vez dilucidado este nivel, la autora pasa a la base de esta compleja organización política: los municipios o partidos, para buscar en su dinámica política —la circulación de los intendentes, su permanencia o su renovación— la trama compleja que articula los tres niveles. En suma, una arquitectura compleja, que Ollier encara de manera centralmente analítica. En la primera parte explica de modo general las relaciones entre los gobiernos provinciales y nacionales desde 1880, cuando el Estado su-

bordinó a la provincia, que desde entonces quedó “atrapada sin salida”. Ese sometimiento funcionó a lo largo del siglo XX bajo regímenes diversos: democráticos, fraudulentos, dictatoriales. El primer gran episodio de esa subordinación arranca con la moderna democracia: en 1917 el presidente Yrigoyen dispuso una “intervención reparadora” de la provincia, para sanear su sistema electoral, al cabo de la cual los radicales se hicieron con el gobierno. *Mutatis mutandis*, esto ocurrió muchas veces hasta 1983.

La parte central del libro comienza en 1983. En un capítulo que contiene las claves principales del estudio, analiza la dinámica del peronismo provincial y nacional, y la circulación de la jefatura de la provincia. En primer lugar el triunfo de Antonio Cafiero sobre Herminio Iglesias luego de 1983, y su elevación a la conducción nacional. La provincia dirige al peronismo. Luego, su derrota a manos de Menem, aliado con Duhalde. Desde el gobierno nacional, éste accede a la provincia en 1991, y construye una eficiente maquinaria electoral provincial, con la ayuda del Fondo de Reparación del Conurbano, acordado con Menem. La colaboración nación-provincia concluye a medida que se acerca la elección de 1999. Desde la provincia, Duhalde obtiene una victoria pírrica: frena a Menem, pero no puede impedir que éste torpedee su candidatura y abra paso a la Alianza. Con la crisis de 2001 y Duhalde, con el apoyo de Alfonsín, llega a la presidencia. Su gestión remata con la imposición de Kirchner, que poco después lo liquida. En paralelo, la historia de la UCR, que sigue a este capítulo, es mucho menos dramática. Su declinación, luego del momento de gloria durante la presidencia de Alfonsín, y su aceptación del papel de oposición, sumado a su encerramiento en las cuestiones internas, explican la declina-

ción del bipartidismo en la provincia, cuyos gobiernos serán casi exclusivamente peronistas, en todos los niveles.

La segunda parte del libro está dedicada a los partidos del conurbano bonaerense y se basa en una minuciosa investigación del proceso político de cada uno de los distritos. Aunque se trata del escalón administrativo más bajo, estos gobiernos tienen rasgos que los hacen directamente relevantes para el poder nacional: número de votantes, carácter popular, fuerte crecimiento de la pobreza, y simpatía básica de sus habitantes con el peronismo. Dar forma electoral a estas variables es todo un desafío que ha requerido renovar técnicas e instrumentos. Aunque el tema de los aparatos locales aparece aludido, las preguntas de Ollier son más globales y se refieren a la circulación de los intendentes. Esto ocurre dentro de un singular marco normativo: centralidad y escasos controles de los ejecutivos municipales, posibilidad de la reelección indefinida, así como de la destitución del intendente, boleta electoral única de candidatos a intendente y concejales y un sistema de cociente que tras una aparente proporcionalidad adjudica un número elevado de concejales al ganador. Los contrapesos a la autoridad del intendente, casi ausentes en el municipio, se encuentran en su dependencia administrativa y financiera del poder provincial. De ese modo, el intendente cosecha verticalidad hacia abajo y se obliga a la verticalidad hacia arriba. Ollier estudia cada uno de los casos para indagar, entre otras cosas, cómo se proyectan en ese mundo los conflictos de la conducción nacional y provincial. Hay dos momentos destacados: el armado de una máquina electoral provincial, organizada por Duhalde, y el conflicto por el cual Kirchner marginó a Duhalde, sin cambiar demasiado el elenco de intendentes.

En la parte final la autora examina las formas de constitución y circulación de las jefaturas en el conurbano bonaerense, buscando las reglas de una realidad muy diversa. ¿Cuál es la regularidad que puede encontrarse en la llegada al gobierno municipal, la permanencia —a veces a través de cinco o seis períodos—, la sucesión o inclusive la interrupción brusca por destitución? Luego de analizar cada caso, la autora concluye que en las dos terceras partes de las elecciones se impone quien ya está en el gobierno o bien su “delfín” o sucesor designado. Si bien los aspirantes deben reunir algunas condiciones como un cierto perfil político, y la pertenencia al peronismo (no difícil de adquirir), lo decisivo son los recursos provenientes del manejo del gobierno, que permiten la construcción de los “aparatos”. Sobre éste nos previene contra una mirada simplificada: no es un único aparato, ni funciona solo: más bien es un calidoscopio donde muchas partes concurren para formar una figura, entre otras posibles, de modo que uno de los requisitos para la permanencia en la gestión es saber manejarlo. En un 25 por ciento de los casos hay renovaciones o cambios en la gestión. Allí el impulso más fuerte que saca a un jefe y coloca a otro tiene que ver con estímulos o promociones provenientes del nivel provincial o nacional, por circunstancias internas del partido gobernante, como el conflicto entre Duhalde y Kirchner, o por renovaciones políticas generales, como la de 1983 y 1999 que, tamizadas y relativizadas por las situaciones existentes, desequilibran el fiel de la balanza. Articular adecuadamente lo local, lo provincial y lo nacional —sobre todo en la confección de listas— constituye una parte importante del arte de supervivencia de los jefes comunales.

Dos reflexiones finales. La breve incursión de la autora sobre el tema de los aparatos, manejados desde las intenden-

cias, abre la puerta a todo un submundo que ha apasionado a antropólogos, sociólogos e historiadores. El intendente es la cabeza distante y todopoderosa de la que cuelgan muchas y muy variadas redes, nutridas con los fondos municipales. Por otra parte ese mismo intendente es el punto final de una red de relaciones que llega hasta el presidente de la Nación. Dos escalas, dos tipos de problemas, dos metodologías. El desafío para nosotros es empalmar el macro análisis con el micro análisis. Algo apasionante.

Segundo comentario. Se pregunta Ollier: “¿cuáles son las causas que contribuyen a la nominación de un intendente (dejando de lado el voto ciudadano)?” Nos recuerda que, desde una perspectiva al menos, el sufragio no es el punto de partida de una elección sino el de llegada. Dicho de otro modo, que el sufragio se produce y que hay modos de producción del sufragio. Podría decirse que en la historia electoral hubo una sucesión de modos de producción del sufragio. Aunque en realidad parece una historia circular, pues lo de hoy se parece bastante a lo de 1850. También podría decirse que en la Argentina coexisten hoy dos modos de producción, uno basado en el convencimiento de los ciudadanos y otro en la dinámica de las redes. Por cierto, hay zonas grises, pero no creo que la idea sea sustancialmente incorrecta.

Finalmente, otro tema que Ollier insinúa: la imbricación entre gobierno y Estado. Es inimaginable un sistema como el del conurbano sin un Estado con pocos controles, puesto por el gobierno al servicio de la construcción política. Para ello los gobernantes deben lidiar con una cantidad de intereses corporativos, de índole territorial, sectorial, partidaria. Los paradigmas más comunes de la democracia no ayudan mucho a explicar esta imbricación de Estado y política. A los his-

toridores nos ayuda lo que sabemos del Estado monárquico del siglo XVII o XVIII —el llamado *Estado absoluto*— en permanente puja con intereses corporativos: regiones, estamentos, corporaciones, que formaban parte del Estado y a la vez estaban fuera de él. Las pirámides de lealtades jerárquicas —con sus consiguientes superposiciones y traiciones— también eran parte de ese Estado, al igual que el uso de sus recursos para producir la legitimidad y la obediencia. Varias similitudes. La gran diferencia, naturalmente, es

que en democracia los gobiernos deben pasar, cada tanto, por la prueba del sufragio, y si bien tienen muchos recursos para producirlo, éste siempre depara alguna sorpresa.

En suma, *Atrapada sin salida* es un libro que conceptualiza rigurosamente una investigación empírica muy rica y original. Que saca conclusiones y que invita a nuevas investigaciones. Sin duda, ocupará un lugar de referencia en la bibliografía, todavía incipiente, sobre la política de la democracia.