

XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2 al 7 de abril de 2009.
Montevideo, Uruguay

Eje temático 2: Respuestas teórico-metodológicas de la Geografía ante las recientes espacialidades (Espacio y movimientos sociales. Prácticas y diálogos teóricos)

Nuevos territorios municipales en la Provincia de Buenos Aires (Argentina): entre las reivindicaciones de la sociedad local y las lógicas políticas.

Prof. (Geog.) Marcela I. Fernández Universidad de Buenos Aires-Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Autónoma de Entre Ríos-Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales (mfernandez@rec.uba.ar)

Introducción

En la Provincia de Buenos Aires (Argentina) los procesos de creación/subdivisión de municipios –localmente denominados Partidos- son frecuentes. Involucran cambios relevantes en los niveles espaciales de referencia para la gestión municipal generando situaciones conflictivas que enfrentan, con sus propios discursos, a los actores que promueven las transformaciones territoriales con los que las rechazan. En todos los casos, participan la población local o “comunidad organizada” y líderes de la política municipal y provincial. Estos procesos forman parte de una larga historia de subdivisión que ha resultado en el aumento significativo del número de jurisdicciones en los últimos 150 años (la provincia tenía alrededor de 70 jurisdicciones para fines del siglo XIX y más de 130 para fines del siglo XX).

La legislación vigente en relación con la cuestión municipal y ciertas prácticas concretas que se instalan con el correr del tiempo legitiman socialmente la creación de nuevas jurisdicciones de gobierno local, a diferencia de lo que ocurre en otras provincias del país. El artículo 190 de la constitución bonaerense reconoce a los Partidos como organismos de derecho público –entes autárquicos- que tienen la función de “administrar los intereses y servicios locales de una comunidad”, pero no les reconoce aún la autonomía proclamada por la Constitución nacional en 1994; la Ley Orgánica de las Municipalidades reglamenta y limita los alcances de sus competencias.

Excluyendo al Área Metropolitana (Partidos del Gran Buenos Aires), las jurisdicciones de los municipios bonaerenses tienen superficies amplias –entre varios cientos y unos miles de km²- que comprenden áreas rurales con población dispersa y una o varias localidades, la de mayor tamaño suele ser elegida como sede de la administración local. En las localidades más pequeñas y en áreas rurales se instalan “delegaciones municipales” a cargo de un representante del intendente.

La elección de una ciudad cabecera como sede de la administración municipal (y de su aparato administrativo) jerarquiza automáticamente al conjunto de localidades y áreas rurales de la jurisdicción generando desigualdades socio-territoriales que se van profundizando de la mano de transformaciones económico-productivas, culturales, de infraestructura, etc. que ocurren durante el siglo XX. En la mayoría de los casos, estos cambios conducen a una progresiva concentración de población en la localidad cabecera así, esta ciudad refuerza su “posición de privilegio” en el territorio municipal reclamando y obteniendo cada vez más “recursos” para atender sus demandas.

Por otra parte, en términos de representación política, el Partido constituye un distrito electoral único. En este sistema la sub-representación política de los lugares más pequeños donde existen “delegaciones”, es innegable. Sin quitar importancia a otros factores, en el largo plazo, esta es una fuente de "separatismo local" que genera rivalidades, refuerza las

identidades micro-locales y desemboca en conflictos territoriales proclives a la subdivisión territorial que terminan involucrando a los “vecinos” en acciones colectivas de sustento a sus demandas.

Esta configuración del territorio municipal es clave para entender por que la “subdivisión” es una práctica aceptada en la provincia: cuando las localidades mas pequeñas crecen suelen reclamar la separación del municipio al cual pertenecen. Ciertos argumentos “atendibles” que se repiten con notable persistencia a lo largo del tiempo sirven para justificar las demandas separatistas, se apoyan en las “capacidades locales” para enfrentar el futuro –particularmente económicas- y en las “identidades locales” construidas a partir de vivencias compartidas en una comunidad “alejada” de la ciudad cabecera. Comúnmente, las localidades más chicas se sienten “desatendidas” en relación con la prestación de servicios que les llegan “tarde, poco y mal” desde la cabecera y sub-representadas políticamente al no poder elegir ni consejo deliberante ni intendente propios.

Los procesos de creación de municipios tienen dinámicas complejas. Por un lado, las autoridades provinciales pueden proponer la creación de nuevos municipios por motivos de “administración y gobierno”; por otro, viabilidad económica y social, defensa de los intereses de los vecinos, voluntad de “autonomía” por parte de la población local, son argumentos que tienen arraigo histórico pero no siempre garantizan que una demanda de subdivisión prospere. Algunas comunidades deben esperar por décadas el reconocimiento de sus pretensiones porque la legislación vigente establece que la creación de un nuevo municipio solo se produce a partir de la sanción de una ley provincial votada por mayoría absoluta en la Legislatura provincial. Entonces, una vez establecidas como tales, las “demandas separatistas” tienen que canalizarse por un circuito político-institucional provincial/local cuya dinámica es muy distinta a la de los actores comunitarios.

Sin embargo, una vez que se aprueba la ley de creación de un Partido en la Legislatura provincial, se ponen en marcha procesos que consolidan fuertemente la identidad local, los mismos están vinculados con dimensiones nuevas que adopta la participación de la población y la toma de decisiones sobre un territorio propio.

En algunos procesos de creación recientes (Punta Indio) y en algunos de los que están en marcha (Abasto, Batán), la comunidad local ha aprendido a demandar la “autonomía” por distintas vías; aprovechando por ejemplo, las ventajas que en términos de “visibilidad” proporcionan los medios de comunicación, particularmente los de alcance nacional, cuando se toman medidas que pueden afectar al espacio regional/provincial (ocupaciones parciales y cortes de ruta) pero también recurriendo a los “nuevos canales de participación” que se incorporan en las instituciones –audiencia pública, consulta popular no vinculante, etc.-

La variedad y complejidad de cuestiones que atraviesan esta problemática imponen una aproximación interdisciplinaria que rescate, para la comprensión de los procesos, los aportes de las ciencias sociales, en cuyo marco, la Geografía puede hacer una importante contribución.

Argentina: Nación, provincias y municipios

Estudiar los procesos de configuración del mapa político de la Provincia de Buenos Aires y los discursos que los actores sociales generan y sostienen para legitimar las propuestas de creación de municipios, implica colocar a al gobierno local en el centro de las reflexiones. Este planteo es relevante porque en el país y en la provincia se vienen operando cambios substanciales en las funciones y competencias de los municipios, en consonancia con tendencias internacionales. Dichos cambio obligarían a redefinir la relación provincia-municipios en ámbitos caracterizados por prácticas políticas fuertemente centralistas.

Las constituciones nacionales y provinciales -derogadas y vigentes-, las leyes orgánicas municipales y las cartas orgánicas son las fuentes jurídicas que aportan parte la información necesaria para analizar la estructura y competencias de gobiernos locales del territorio nacional.

El artículo 5to de la Constitución Nacional compromete al gobierno federal a garantizar el régimen municipal y la existencia del municipio pero sin especificar los criterios a aplicar para su organización y delimitación espacial. Según el artículo 123, a las provincias - que en muchos casos anteceden a la nación-, les corresponde organizar dicho régimen y establecer la división interna en municipios, asegurando la autonomía municipal.

El reconocimiento de la autonomía municipal es una exigencia de la constitución reformada en 1994 a la que debían adecuarse las constituciones y leyes provinciales pero se avanza lentamente en esta materia. Buenos Aires, por ejemplo, no reconoció la autonomía a sus municipios a pesar de haber reformado su propia Constitución en 1994, poco después de la reforma nacional y tampoco ha resuelto la sanción de una nueva Ley Orgánica Municipal (LOM), instrumento que regula el funcionamiento de los mismos.

El vocablo “municipio” alude al conjunto de habitantes de un mismo término jurídico – territorio, área-, regidos en sus intereses vecinales por una municipalidad. Sus componentes básicos son el territorio, la población y la institución. Los documentos legales abundan en detalles referidos al funcionamiento de la institución “municipalidad”: competencias, organización política, bases electorales. La base poblacional -población residente, contribuyentes- aparece con frecuencia vinculada con la representación electoral y, con frecuencia, un “umbral” mínimo es el que permite la organización de un municipio, comuna o comisión de fomento. Pero, la mayoría de las constituciones provinciales, ofrecen muy pocos elementos para reconstruir y delimitar con precisión la jurisdicción municipal es decir, su territorio (materialidad física) o área en la que sus autoridades –Intendente y Consejo Deliberante- ejercen sus competencias.

Los municipios son instituciones territorializadas. La correcta y precisa delimitación del “territorio” dentro del cual la “municipalidad” ejerce sus competencias serviría para evitar conflictos provocados por la presencia de límites difusos y para facilitar el aumento de competencias en favor del nivel local que se impulsa desde niveles políticos de orden superior, en tiempos recientes.

En la Argentina, país federal, la vasta extensión de su territorio y los problemas de accesibilidad, aún no resueltos para muchos ámbitos extrapampeanos, permitieron que cada espacio regional tuviera trayectorias históricas particulares que dieron lugar a regímenes municipales muy diferentes en las provincias argentinas.

Aunque existe una buena cantidad de variantes dentro de cada tipo, dos formatos básicos de municipios se organizaron en las provincias argentinas.

En el municipio-ciudad o de base territorial restringida la institución municipio coincide aproximadamente con la superficie que ocupa una localidad y eventualmente su ejido, se trata, básicamente, de población concentrada según la tradición europea.

En el municipio-territorio o de base territorial amplia la institución municipal tiene jurisdicción sobre localidades de distinto tamaño, urbanas y rurales y áreas rurales, en la localidad de mayor tamaño residen las autoridades del municipio y en otras localidades se instalan las “delegaciones municipales”.

Existen argumentos que valoran positivamente el sistema municipal de base territorial amplia, se apoyan sobre todo en consideraciones económicas: la incorporación de zonas y contribuyentes rurales, garantizaría recursos a administración, protegería a los municipios de la localización marginal de actividades económicas no deseadas fuera de sus límites legales pero en proximidad de los mismos e involucraría a sectores productivos rurales en la gestión local.

Las críticas apuntan al funcionamiento “político”, a estos municipios se les imputa un marcado centralismo en la gestión ya que de acuerdo con el sistema de representación de la población las localidades pequeñas no pueden elegir consejo deliberante ni intendente propios. Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Santa Fe, La Pampa, entre otras, tienen municipios de base territorial amplia.

Los municipios (Partidos) de la Provincia de Buenos Aires

Buenos Aires tiene municipios de base territorial amplia, la institución municipal tiene jurisdicción sobre territorios que tienen entre unas decenas y unos miles de km² conformados por áreas rurales con población dispersa y una o varias localidades, la de mayor tamaño suele elegirse como cabecera y sede de la administración local.

Según la Constitución provincial vigente (1994) "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los Partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta por un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo" (Art. 190, Capítulo Único, Sección Séptima). Este artículo 190 garantiza el régimen municipal y la existencia del municipio, sin especificar principios o criterios para su delimitación espacial. De hecho, ya la primera constitución (1854) legitima la existencia de una división territorial en vigencia que asimila a la institución municipal cuando en el texto se alude a "...los Partidos que formen la provincia".

Los municipios bonaerenses, denominados históricamente -Partidos- constituyen un mosaico de jurisdicciones político-administrativas que cubren la provincia entera. La delimitación de las jurisdicciones se apoya en elementos de la materialidad físico-natural -arroyos, ríos, mar- y de la materialidad creada por la sociedad -camino, rutas, catastro rural y urbano respetando los límites de las propiedades de particulares-.

El Art. 103 (Capítulo V) expresa que es atribución del poder legislativo el "fijar las divisiones territoriales para la mejor administración" por medio de los mecanismos previstos en ella para la formación y sanción de las leyes. Solo una ley provincial que se sanciona con mayoría absoluta en ambas cámaras puede dar origen a un nuevo municipio.

Los municipios bonaerenses todavía son “entes autárquicos” aún cuando la Constitución Nacional proclama su autonomía. Tienen funciones y atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58); la LOM rige para todo el territorio, es de aplicación uniforme y no establece una jerarquía de municipios que pudiera representar distintas cuotas de poder en relación con algunos criterios establecidos -umbrales de superficie, cantidad de población, complejidad económica, etc.-.

En las últimas décadas, aún sin alcanzar la autonomía, pero como responsables políticos próximos a la sociedad civil, los municipios bonaerenses amplían “de hecho” sus competencias para atender nuevos problemas y crecientes demandas. Presionados por las agendas “sociales” ensayan respuestas políticas más eficaces/eficientes a las coyunturas críticas que imponen la necesidad de apaciguar la conflictividad social creciente en el territorio.

Dentro de las atribuciones conferidas a los Concejos Deliberantes por la LOM figura la posibilidad de crear cuarteles/localidades/barrios y establecer delegaciones municipales en donde se estime necesario para la mejor administración.

Las delegaciones municipales suelen instalarse en localidades que han adquirido una cierta importancia y complejidad como para que se justifique un manejo más directo por parte del ejecutivo municipal, el delegado y sus asistentes son funcionarios del municipio elegidos por el intendente para “acercar” la administración a los vecinos.

Para muchos especialistas en Derecho Municipal este tipo de municipio permitiría el ejercicio de la “solidaridad territorial”, según manifiestan esto ocurre porque las zonas prósperas de un distrito pueden subsidiar a las zonas más desaventajadas pero, también reconocen que la elección de una ciudad cabecera como sede de la administración local (intendente, concejo, cuadros técnicos, estructuras administrativas), jerarquiza automáticamente al conjunto de localidades y áreas rurales de la jurisdicción generando desigualdades territoriales que se van profundizando con el correr del tiempo reforzadas por las dinámicas de las economías de aglomeración y urbanización.

Durante el siglo XX, pero particularmente a partir de la segunda mitad, se viene produciendo una sostenida y abrumadora concentración de población en las localidades cabecera, en muchos casos, entre el 70 y el 80 % de la población total del Partido reside en ella; esta asimetría justificaría la inversión creciente de recursos en desmedro de las localidades pequeñas.

El núcleo de las críticas al municipio-territorio apuntan a su funcionamiento “político”, se le imputa un marcado centralismo en la gestión ya que, de acuerdo con el sistema de representación de la población, las localidades pequeñas no tienen “representantes propios”. Políticos y cuadros técnicos reconocen que la sub-representación política de los lugares más pequeños es innegable.

La creación de nuevos Partidos bonaerenses

En esta provincia, los procesos de creación de municipios forman parte de una larga historia de subdivisión territorial que ha resultado en el aumento significativo del número de Partidos en los últimos 150 años. En 1865 ya existían 72, hoy son 135, con la muy reciente creación de Lezama (diciembre de 2008) y están en marcha más de sesenta pedidos de creación de nuevos municipios emergentes de vocaciones locales, mal denominadas “autonomistas” que, en el caso de prosperar, podrían cambiar notablemente el mapa provincial.¹

La configuración particular del territorio municipal y la modalidad “centralista” que asume el ejercicio de la gestión son las fuentes que alimentan el “separatismo local” y son claves para entender por que la subdivisión es una práctica “históricamente” aceptada: en el largo plazo, cuando el poblamiento valoriza el territorio y las localidades más pequeñas crecen, se generan rivalidades entre áreas que refuerzan las identidades micro-locales involucrando a los “vecinos” en acciones colectivas de sustento a sus demandas.

El problema importante que enfrentan las comunidades y el poder político en torno a la creación de nuevos municipios es de naturaleza jurídica: los textos legales dan lugar diversas interpretaciones. Los mecanismos legales que permiten crear nuevos municipios aparecen en las constituciones y en la LOM pero como estos cuerpos legales no proporcionan elementos y/o criterios precisos y rigurosos sobre las condiciones que debe reunir un territorio para constituirse en municipio, se genera un vacío legal que ha dado lugar a la emergencia de un conjunto de prácticas que permiten ir resolviendo coyunturalmente, y no sin conflictos, los problemas de reconocimiento y legitimación de las nuevas jurisdicciones. Procesos diversos

¹ Los municipios bonaerenses aún no tienen autonomía consagrada por la constitución provincial, pero es el término que los actores involucrados en los procesos utilizan profusamente, hemos elegido presentar el término entre comillas para no incurrir en un error legal.

y distintas coyunturas históricas permitieron la creación de municipios de muy amplios rangos de población y superficie.²

Una cuestión adicional se suma a lo anterior, en la larga y compleja historia bonaerense, muchas de las unidades territoriales que hoy son jurisdicciones municipales –en particular muchos de los viejos Partidos del área metropolitana, denominados “Partidos del Gran Buenos Aires”- han surgido como áreas administrativas/judiciales hace varios siglos y se han transformado en municipios solo partir de la segunda parte del siglo XIX cuando se conforma la institución municipal moderna en la Argentina. Se las denominaban Partidos porque las nuevas áreas provenían de la “partición” de otras de mayor tamaño. Por lo general, un Partido puede dar origen a dos o más áreas nuevas, mucho menos frecuente es la creación de municipios a partir del rediseño de varios Partidos.³

La división del territorio provincial en jurisdicciones que sólo albergaban funciones administrativas/judiciales es muy anterior a la conformación institucional de la provincia. Las constituciones provinciales (1854, 1873, 1889, 1934 y 1994) reconocen a los Partidos existentes cuando, a partir de 1854 y siguiendo los mandatos de la Constitución Nacional sobre la organización del “régimen municipal” como competencia provincial, los transforman en municipios o áreas de gobierno local con autoridades electas.

Una exploración de la abundante bibliografía referida a la creación de Partidos en la provincia revela que el proceso histórico de conformación de los territorios municipales puede tomar dos “modalidades básicas”, no necesariamente excluyentes, que identificamos como cambio paulatino y cambio puntual.⁴

Las situaciones de cambio paulatino reflejan procesos complejos por los cuales las nuevas áreas se van conformando como resultado de las transformaciones que ocurren a partir de la ocupación y valorización de zonas de frontera, periféricas, alejadas, aún poco pobladas que se incorporan paulatinamente al dominio de autoridades legales. Por ejemplo, los Partidos más antiguos de la “campana bonaerense” se fueron creando durante los siglos XVII y XVIII como resultado de la partición de distritos de gran tamaño -los pagos originales- pero, jurisdicciones eclesiásticas -parroquias, viceparroquias y curatos- también han servido de base para delimitarlos. El Cabildo de Buenos Aires designaba a sus autoridades -los Alcaldes de Hermandad-. Arrecifes, Luján, Magdalena, San Vicente, Quilmes, Las Conchas, entre otros, tienen una larguísima historia como “distritos”.

Durante el siglo XIX, en áreas rurales débilmente pobladas, grupos interesados, las elites locales, propietarios de tierras con vínculos en el circuito político, con mayor o menor apoyo de los vecinos afincados, gestionaban ante las autoridades provinciales –funcionarios del poder ejecutivo o legisladores- la creación de un nuevo distrito y, en el caso de no existir, de una localidad cabecera que sirviera de asiento de las futuras autoridades locales. Para la primera parte del siglo las autoridades de los distritos se designaban directamente desde la Provincia -los Jueces de Paz a partir de la supresión de los Cabidos en 1821-. Durante la segunda parte los Partidos se transforman en “municipalidades electivas” con intendente y Concejo Deliberante. Es el proceso típico que se observa en el avance de la frontera bonaerense hacia el oeste y el sur -Chivilcoy, Olavaria, Alberti, 25 de Mayo, General

² Por ejemplo, Tordillo (1839): 1.742 habitantes y 1.330 km²; Morón (1785): 309.380 habitantes y 56 km²; Lanús (1944): 453.082 habitantes y 45 km²; Villarino (1886): 26.517 habitantes y 11.400 km²; Azul (1832): 62.996 habitantes y 6.615 km².

³ Para el Partido de Presidente Perón creado en 1993 se tomaron tierras de Esteban Echeverría, Florencio Varela y San Vicente.

⁴ En particular nos referimos a trabajos de historiadores locales que recogen el “mito del origen” (Revel, 2006), estas historias locales proporcionan la posibilidad de desentrañar los argumentos que sostienen los actores involucrados para justificar los pedidos de creación de municipios.

Pueyrredón, General Arenales, entre otros-. En estos casos, las propuestas de creación de los municipios se apoyan, en mayor medida, en “demandas locales” que tienen sus fundamentos en el funcionamiento particular del sistema económico, social y político que conformaba el área pampeana durante el siglo XIX y principios del XX. Cada Partido constituía un sistema bastante autosuficiente, de escasa complejidad en las relaciones sociales y poca interacción con otras áreas. Una dinámica económica centrada en las actividades rurales –producción agropecuaria- y la presencia de localidades que concentraban funciones terciarias -administración, comercio y servicios- para la población de las áreas rurales cercanas, completaba este panorama (Zorraquín Becú, 1981; Chiaramonte, 2007).

Las jurisdicciones van apareciendo como una cara visible de los esfuerzos políticos de organización y consolidación del estado nacional y de la propia Provincia. Todo el proceso de formación de la trama, fuera los sectores cercanos a la ciudad de Buenos Aires, tiene que asociarse con la expansión progresiva de la frontera, expansión que tuvo un doble carácter: militar, apoyado en fortines y expediciones y económico, vinculado con la explotación agropecuaria (Razori, 1941; Mayo y Latrubesse, 1998; Buchbinder, 2000).

La frontera bonaerense avanza y retrocede notablemente entre fines del XVIII y la primera parte del XIX pero, hacia fines del XIX, avanza y se consolida definitivamente producto de la acción de Estado Nacional decidido a materializar la ocupación soberana del territorio. En la zonas “incorporadas” aparecen localidades/centros urbanos de similar jerarquía que rivalizan pretendiendo, cada uno, organizar un área administrativa propia.

Ya en el siglo XX, muchas peticiones emergentes de los ámbitos locales que se sustentan en la “voluntad de autogobierno” de las comunidades logran prosperar en la Legislatura dando origen a nuevas jurisdicciones -Pellegrini, San Cayetano, Salliquelló, Tres Lomas, Florentino Ameghino, Punta Indio, Lezama, entre otros-.

Las situaciones de cambio puntual alteran significativamente el mapa provincial en un momento preciso, generalmente involucrando a grandes áreas y a un gran número de jurisdicciones. Los cambios puntuales se vinculan, en mayor grado, con decisiones políticas tomadas en el nivel provincial con relativa independencia de los actores locales. Aún cuando gobiernos anteriores ya habían recurrido a la práctica, es a partir de la primera Constitución (1854) que las autoridades provinciales pueden proponer la creación de nuevos Partidos “...para la mejor administración de su territorio” a través de mecanismos previstos en ella.

Las leyes provinciales de 1864 y 1865 que organizan administrativamente la campaña al interior y exterior del Salado, dan origen a una gran cantidad de Partidos y ratifican masivamente la existencia de otros. La Ley 422 de 1864 reconoce la existencia de 37 Partidos y crea 10 nuevos; la Ley s/n del 19 de julio de 1865 reconoce la existencia de 27 Partidos y crea diez nuevos. La subdivisión producto del proyecto “Génesis 2000” de mediados de la década del noventa, altera significativamente el mapa del “conurbano bonaerense” con la creación los municipios de San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza y Presidente Perón, el número de Partidos aumenta de 19 a 25.

¿Porqué se han producido y siguen produciéndose estos cambios que modifican el mapa político de la Provincia?

En cierto sentido, por lo menos desde mediados del siglo XIX, en manifestaciones de líderes locales, legisladores y gobernantes, sostenidas públicamente en debates legislativos y reflejadas en diarios locales/provinciales y otras fuentes, subyace la idea de que a partir de un determinado nivel de organización de un territorio la subdivisión en dos o más áreas equivalentes, tendría efectos positivos que se traducirían en “ventajas administrativas y de gobierno” no solo para las jurisdicciones involucradas, sino para la provincia toda. Esto ocurriría cuando las localidades más pequeñas han crecido, se ha diversificado su base económica y mejoran y se expanden los servicios que ofrecen.

Hoy aparecen además argumentos relativos a las ventajas -supuestas y/o reales- que se derivarían del alcance de la “ciudadanía plena” y de la mayor participación/involucramiento de la población en el gobierno local, por definición, el cercano a los vecinos.

Viabilidad económica y social, defensa de los intereses de los vecinos, voluntad de “autonomía” por parte de la población local, son algunos de los argumentos a los que se recurre para justificar demandas separatistas, tienen largo arraigo e importante peso histórico pero, sin embargo, no siempre alcanzan para garantizar que una demanda de subdivisión prospere ya que la creación de nuevos municipios depende de los consensos políticos que se alcancen en ambas cámaras de la Legislatura al momento de votar las leyes de creación.

Actores sociales y representación del territorio en el corazón de las demandas “autonomistas”

Los actores sociales involucrados en este tipo de procesos sustentan representaciones territoriales complejas que generan discursos identitarios variados. Según Di Méo (2003) las representaciones y discursos se vinculan con los contenidos ideológicos o ideales del territorio, “...examinarlos permite revelar el efecto de lugar que resulta de las representaciones que se componen los actores de un territorio identificado con las prácticas sociales cotidianas”.

En la dinámica de los procesos de creación de municipios intervienen multiplicidad de actores con intereses contrapuestos que despliegan estrategias variadas para alcanzar sus objetivos. ¿Cuáles son los discursos/argumentaciones que producen y sostienen los actores intervinientes para defender o descalificar los pedidos de “autonomía”?

Por un lado, hay un conjunto de argumentos que muestran una notable persistencia a lo largo del tiempo, se vinculan con los atributos que se identifican y/o adjudican al “territorio local”, son perfectamente reconocibles ya que circulan en los medios de comunicación y quedan registrados en los documentos legales. Por otro lado, en muchas circunstancias aparecen “discursos nuevos” que buscan identificar la creación de jurisdicciones con “temas prioritarios de las agendas públicas”. Las agendas varían en el tiempo y pueden prestar atención tanto a las demandas comunitarias locales que se manifiestan en reclamos concretos como a temas de interés de la política provincial. Por ejemplo, la innovación y la modernización en la gestión local eran objetivos que el gobierno provincial buscaba alcanzar con la división de los megamunicipios metropolitanos, en la década del noventa, tal como puede verificarse en la fundamentación de las leyes de creación de los nuevos Partidos del Gran Buenos Aires, a partir de las recomendaciones del Proyecto “Genesis 2000”.

Por qué muchas comunidades ambicionan transformarse en un nuevo Partido provincial, cuáles serían las ventajas de la nueva situación?

La respuesta que aparece como la contracara del deseo manifiesto de “autogobierno” son los recursos municipales. Constituirse en Partido no es un tema menor para una comunidad. El municipio administra recursos propios y tiene garantizada una cierta coparticipación provincial y, aunque siempre se estimen exiguos en relación con las necesidades, para los vecinos de un territorio estos recursos permitirían responder a los “verdaderos” intereses locales. La LOM es la herramienta legal que especifica las condiciones bajo las cuales el municipio está facultado para desarrollar una vasta gama de actividades con el objeto de satisfacer dichos intereses.

Los recursos propios derivan de la percepción de tasas y contribuciones, de las habilitaciones por implantación de actividades y de la coparticipación provincial pero, frecuentemente, problemas estructurales vinculados con la baja “cobrabilidad” de tasas y contribuciones y con la muy exigua coparticipación provincial sumergen a muchas administraciones en graves

problemas de sustentabilidad que requieren de la atención provincial recurrente; esta situación genera compromisos con el poder central que condicionan a las administraciones locales y alimentan el la gestión centraliza y discrecional de los recursos por parte de la administración provincial.

Los nuevos territorios resultan de procesos complejos de confrontación/negociación entre actores sociales con distintos grados de poder, expectativas, necesidades, representaciones, etc.; entre ellos destacamos las diversas instancias del gobierno provincial -agencias y funcionarios del poder ejecutivo, diputados, senadores, asesores del poder legislativo-; los políticos locales -intendentes, concejales, administradores-; la comunidad local organizada -organizaciones no gubernamentales, tercer sector, fuerzas vivas, vecinos-, este universo aparece invocado, convocado y consultado en consonancia con los discursos que propician la “participación” de los involucrados en la gestión local.

Los líderes políticos locales son actores que desempeñan un papel clave en la creación de los discursos que movilizan a las comunidades en defensa de sus intereses.

Los “trámites legales” que llevan a la creación de un municipio requieren además, de la intervención de políticos que representando intereses locales/regionales se han proyectado en la escala provincial –diputados, senadores, asesores, técnicos-.

Como ya hemos señalado, la creación de nuevos municipios puede resultar de decisiones políticas impuestas “desde arriba” a partir de la materialización de proyectos o iniciativas del gobierno provincial o puede impulsarse “desde abajo” a partir de demandas comunitarias. Frente a la importante crisis de legitimidad política que caracteriza a las últimas décadas, los actores políticos y los funcionarios de gobierno están prestando cada vez mayor atención a las agendas locales que registran los reclamos ciudadanos para legitimar sus intervenciones. Así, en algunos casos, el poder político intenta resignificar en su beneficio las demandas de “autonomía” que se gestan en algunas comunidades.⁵

Localismo, identidades, representaciones y construcción territorial

Las características del territorio municipal y la modalidad “centralista” de su administración son claves para entender los procesos de subdivisión como una práctica difundida y aceptada en la provincia. Las condiciones propicias para la subdivisión de áreas existentes aparecen cuando las localidades pequeñas crecen reforzando sus identidades micro-locales y maduran las vocaciones políticas de sus habitantes.

Un conflicto irresoluble constituye la base de los procesos de subdivisión de municipios, involucra al territorio y se plantea entre localidad cabecera y sus áreas de influencia y a otra/s localidad/es del municipio y sus áreas de influencia. Según lo especifican las leyes de creación, indefectiblemente, el “viejo municipio” pierde la partida al tener que ceder una parte de su territorio -zonas rurales y localidades-, de la población que lo habita y de sus recursos, para la constitución del nuevo distrito. Las rivalidades se manifiestan a través de demandas y reclamos que van encontrando un “formato de expresión” que tiende a reproducirse a lo largo del tiempo.

Cuáles son los reclamos que alimentan el “localismo” y profundizan la subdivisión?

Los “pueblos” sustentan las demandas separatistas en consideraciones de orden político, exigen el ejercicio de la ciudadanía plena para los residentes; de orden económico, pretenden probar la capacidad de sustentación a partir de las actividades productivas locales y en

⁵ En particular, aunque la creación del Partido de Ituzaingo se da en el contexto del proyecto “Génesis 2000” también se apoyó en un largo proceso de demandas “separatistas” sostenido por varias localidades pertenecientes al distrito de Morón (Piccoli, 2004) que llevaba varias décadas de intentos infructuosos en la Legislatura.

cuestiones de tipo identitario, destacando especialmente las vivencias comunes la población, la condición de vecindad y los vínculos.

Las “demandas separatistas” se construyen prioritariamente en relación con el territorio, en torno a sus supuestas y/o verdaderas capacidades para enfrentar el futuro que resumimos en la fórmula “capacidad económica de sustentación” y en torno a “identidades comunes”, “pertenencia al lugar” y “vivencias compartidas” en el seno de las comunidades.

Los reclamos más frecuentes de localidades pequeñas y/o de las áreas rurales se relacionan con los “olvidos sistemáticos” de los que son objeto por parte de las autoridades comunales: lugar pequeño y alejado –paraje, villa, localidad-, presupuesto exiguo, servicios insuficientes, aparecen como sinónimos.

Los vecinos de las localidades pequeñas y de las zonas rurales perciben que las localidades cabeceras, las más importantes por la cantidad de población, el dinamismo económico y la heterogeneidad social que poseen; capitalizan para sí los recursos de toda la administración municipal y se benefician de la concentración de los servicios de mayor jerarquía.

Las localidades más chicas se sienten “desatendidas” en relación con la prestación de servicios que les llegan “tarde, poco y mal” (TPM) desde la ciudad cabecera. Las cuestiones de accesibilidad que limitarían las posibilidades de desarrollo de algunas zonas del territorio municipal y cierta desinversión crónica de las mismas constituyen argumentos sólidos que sustentan los pedidos de “autonomía”.

Los vecinos de los lugares más chicos se sienten realizando esfuerzos que terminan beneficiando de manera excluyente a la cabecera, frecuentemente, manifiestan que “lo que la población rural produce en el lugar (en las zonas rurales y en las pequeñas localidades) se termina gastando en la cabecera...” porque es allí en donde ha terminado concentrándose la oferta comercial y de servicios. La persistencia en el tiempo de estas situaciones de aislamiento termina generando desventajas y desatenciones reales que se imputan a la localidad cabecera.

La sub-representación política de las localidades de menor tamaño es otro elemento conflictivo. El Partido constituye un distrito electoral único y dada la alta concentración de población en la ciudad principal, la probabilidad de que los concejales e intendente surjan de ella es muy alta. Para las comunidades pequeñas la composición de los concejos reproduce y refuerza las “desigualdades y la heterogeneidad” de los distritos. La figura del “delegado” como “representante del intendente” para la atención de las necesidades locales y la defensa de sus derechos, no resulta satisfactoria porque no son autoridades electas y si bien, frecuentemente, surgen de las propias localidades, la población termina identificándolo con el “poder central municipal” con compromisos políticos y ataduras personales.

Las localidades pequeñas terminan generando una autorepresentación de sí mismas como alejadas, desatendidas, olvidadas, subrepresentadas. En las subdivisiones de Magdalena y Chascomús que dieron origen a Punta Indio (1994) y a Lezama (2008) aparece la metáfora del “sur del distrito” (geográfico y económico) como “el lugar olvidado” ya que, en ambos casos, los territorios de las nuevas jurisdicciones se localizan al sur de las antiguas cabeceras. La metáfora del “patio trasero” es también frecuente en los alegatos de los “autonomistas”.

Para enfrentar los problemas cotidianos las comunidades suelen reforzar sus lazos de convivencia dando origen a entidades que autogestionan los servicios básicos -energía eléctrica, teléfono, alumbrado público, cloacas, emprendimientos productivos-; otras se ocupan de actividades culturales, sociales y recreativas. La búsqueda de soluciones para las necesidades compartidas genera procesos de cohesión en torno a ideas, creencias, sentimientos y costumbres y una fuerte sensación de pertenencia al lugar que, se refleja en el “localismo” como forma de vida (Chiaramonte, 1993).

Los contratiempos han habituado a las comunidades a “vivir con lo propio”, la toma de conciencia sobre la persistencia en el tiempo de esa situación las alienta a pedir el

autogobierno. La fórmula “vivir con lo propio/vivir con lo nuestro” suele ser una expresión a la que se recurre con frecuencia para justificar un pedido. La profundización de los localismos alimenta las iniciativas de “separatismo local”.

El territorio entendido en sus múltiples dimensiones –percibida, vivida, representada-, está en el centro de los argumentos que esgrimen los actores sociales involucrados para reivindicar el “separatismo” cuando los procesos de creación de municipios se generan a partir de las demandas de los vecinos. Pero, argumentos similares también están presentes en iniciativas de subdivisión que resultan de la intervención directa del gobierno provincial (Fernández, 2000).

En general, la creación de nuevos municipios se sostiene “formalmente” con los argumentos a los que hemos hecho referencia, en algunos casos las argumentaciones “explican” cabalmente una subdivisión; en otros, sirven para ocultar los verdaderos propósitos la creación de algunas jurisdicciones, tal es por ejemplo, la habilitación de ámbitos políticos “propios” para líderes locales y/o provinciales.

Los argumentos en torno a “lo territorial” no varían substancialmente a lo largo del tiempo pero, como suelen ser “reutilizados” con intencionalidades diversas, pueden y de hecho sirven, en muchas ocasiones, para ocultar los verdaderos intereses vinculados con la creación de municipios (Fernández, 2007)

Actores sociales y estrategias de acción en los procesos separatistas (“autonómicos”)

¿Quiénes y cómo intervienen en el proceso de creación de un nuevo municipio?

Para una buena parte de los procesos que se generan desde los espacios locales, entre los actores más destacados que participan en “las gestas de las autonomías” están la población local o “comunidad organizada” y los líderes políticos municipales y provinciales.

Los “localismos” que se manifiestan en rivalidades territoriales alimentan las expectativas de la población en relación con la creación de nuevos territorios políticos pero, además, estas expectativas se refuerzan desde el momento en que la sociedad civil va apropiándose de elementos de los “nuevos discursos”, particularmente de los relativos a las ventajas que supondría la participación/involucramiento de la población en los problemas locales como un mecanismo para alcanzar eficiencia y transparencia en la gestión política. En un aprendizaje pleno de obstáculos la sociedad civil, a través de distintos canales, ha comenzado a desarrollar estrategias cada vez más eficaces que le permiten legitimar sus pretensiones, en caso, el acceso al autogobierno y a recurso propios.

Las iniciativas de la sociedad civil se canalizan a través de la organización y actuación de Comisiones “pro –autonomía”, son ONGs creadas e impulsadas por líderes locales que representan a localidades y/o territorios.

Las “comisiones de vecinos/comisiones pro-autonomía” cuya organización suelen promover e integrar las “fuerzas vivas” de una comunidad –representantes de sectores productivos, de asociaciones profesionales, de sectores culturales y artísticos, de medios de comunicación, de ONGs, del sector político, etc.-, si se institucionalizan pueden terminar representando legalmente los intereses de las localidades transformándose en interlocutores válidos con el poder político local y provincial. Tienen un papel relevante en la afirmación y aún en la génesis de discursos que apuntan a crear u reforzar la identidad local.

Participan activamente en la identificación de las demandas de la población y, frecuentemente, producen “documentos de trabajo” en los que se recopila y analiza información sobre antecedentes históricos, situación económica, social y cultural, sobre las fortalezas para enfrentar la “vida independiente”; intervienen eficazmente en la creación de una “representación” del futuro territorio a subdividir que es un imput crucial para fundamentar el pedido que se presenta en la Legislatura a través de un proyecto de ley. Estas

comisiones también suelen vincularse con cuadros técnicos –profesionales independiente, universidades, instituciones de investigación, consultoras- para realizar “estudios de factibilidad económica” que “aseguren” la viabilidad de una propuesta de nuevo municipio.

Las representaciones y vivencias del territorio que construyen las comunidades y que estos actores contribuyen activamente a difundir, están presentes en los debates, considerandos y fundamentos de las leyes de creación de los Partidos.

La presencia de miembros la “comisión pro-autonomía” en los medios de comunicación – televisión, radios, diarios- es hoy una herramienta fundamental para alcanzar visibilidad y difundir la “vocación autonomista” de las localidades. La página web, una marca de los tiempos, garantiza la disponibilidad permanente de información para los interesados sobre antecedentes, logros, marcha de las tramitaciones, adhesiones.

Una característica nueva de algunos procesos recientes (Punta Indio, Lezama), es la “participación ampliada” o participación directa de la población, por fuera de las comisiones, con el carácter de “comunidad” o “vecinos autoconvocados” que apoyan los procesos desde una participación menos formal pero no menos comprometida.

Las comisiones y los autoconvocados organizan y participan en movilizaciones buscando visibilidad para legitimar las demandas “autonomistas”, las nuevas modalidades incluyen irrupciones en ámbitos públicos de alto tránsito, presencia en los medios de comunicación locales/provinciales/nacionales, en los debates parlamentarios y aún cortes de rutas (nacionales y/o provinciales, accesos a localidades) para “volanteadas” de esclarecimiento público que, en la medida de los problemas que genera, se transforman en un mecanismo muy eficiente de presión política para alcanzar los objetivos.

La dinámica histórica de estos procesos muestra que, aún cuando pueden producirse varios fracasos -los proyectos de ley pueden frenarse en la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura, caerse por falta de tratamiento o por no lograr las mayorías necesarias en las cámaras-, las demandas separatistas terminan por concretarse en la mayor parte de los casos.

Los “separatistas” suelen comenzar presentando las iniciativas a las autoridades locales, intendente o Concejo del municipio al cual pertenecen y donde habitan pero, como es de esperar, las tales iniciativas no suelen prosperar. Otra posibilidad es presentar un pedido en la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura provincial para que algún representante se haga eco y lo tome para elaborar un proyecto de ley e impulsarlo en el circuito parlamentario. A partir de la reforma de 1994 que incorpora nuevas herramientas de participación ciudadana, también se suele pedir a los legisladores la convocatoria a un referéndum “no vinculante” pero expresivo de las necesidades/deseos/ambiciones de las comunidades.

Frente a los intereses en juego, de orden político y económico, la existencia de una cierta tradición separatista en relación con la creación de nuevos Partidos no alcanza para garantizar eventos libres de conflictividad, a menudo los reclamos cruzados de los vecinos estallan en protestas de proyección provincial y aún nacional.

Los adherentes a los procesos “separatistas”-localidades y áreas rurales en expansión- y los que “no quieren perder territorio”-el viejo municipio-, se abroquelan en la defensa de sus intereses y posiciones; los límites del nuevo municipio constituyen un problema delicado a resolver en relación con la posesión de zonas, parajes y/o localidades que se reclaman como propias invocando el valor simbólico, patrimonial y afectivo que revisten.

En 1993, los residentes de Punta Indio y otras localidades pequeñas del sur de Magdalena cortaron en varias oportunidades la RP36, ruta provincial que canaliza el acceso a lugares de turismo masivo en la costa atlántica desde el sur del Gran Buenos Aires y desde la capital provincial; con la finalidad de esclarecer a la opinión pública y presionar a los legisladores para el tratamiento del proyecto de ley. La tensión creció por una fuerte disputa en relación

con la posesión de una pequeña localidad (Vieytes) que tanto Magdalena como el nuevo municipio reivindicaban como propia, se llegó hasta la quema de gomas en la ruta.

Durante en último año, el escenario de proyección nacional ha sido la autovía 2. En coincidencia con fines de semana largos, receso de invierno y vacaciones de verano, los residentes de Lezama y otros parajes del sur de Chascomús y los vecinos de Chascomús, alternativamente, cortaron y/o dificultaron la circulación en esta autopista que une al área metropolitana de Buenos Aires con la ciudad de Mar del Plata, principal destino turístico de la costa bonaerense; con el objetivo básico de explicitar los motivos del “sí” y del “no” a la subdivisión de Chascomús.

A pesar de convocar a la participación plena de la población en las “gestas de las autonomías” desplegando multiplicidad de estrategias de acción, los actores comunitarios sólo pueden “sostener y alentar” las demandas separatistas porque no tienen, fuera de la capacidad de presión, posibilidades de incidir en sobre la marcha formal del proceso que se tramita en la Legislatura provincial.

Diversas fuentes nos permiten identificar a los actores claves para conducir las negociaciones que tienen lugar en la Legislatura Provincial (en especial en el seno de la Comisión de Asuntos Municipales): son los líderes políticos impulsores de la creación de los nuevos municipios. En general, se trata de personas vinculadas con la comunidad que plantea las demandas que han sido o son vecinos residentes del Partido, propietarios o grandes contribuyentes y que han desarrollado una actuación política en ese ámbito local, por ejemplo tan tenido cargos de concejal o aún el de intendente. Estas actuaciones previas les permiten cierto acceso a la estructura política provincial, a los legisladores o a diversas instancias de gobierno; en algunos casos, son los propios líderes los que han accedido a una banca de diputado o senador provincial. En virtud de estas redes interpersonales o desde sus bancas estos actores políticos introducen las demandas en la Legislatura a través de un “proyecto de ley”.

Los actores políticos también desempeñan un papel central en la creación de los discursos que movilizan a la comunidad local en defensa de “sus intereses”, proveen argumentos legales y técnicos para canalizarlos y son los que pueden recoger, en beneficio propio y de la comunidad, los discursos imperantes en términos de la gestión del territorio como para interesar a los políticos provinciales en las cuestiones locales.

Estos actores capitalizan hábilmente los resultados “exitosos” de su gestión garantizándose un espacio político propio en el ámbito local, frecuentemente los impulsores de los proyectos se transforman en intendentes o concejales o acceden a la estructura provincial y aún nacional, como legisladores o funcionarios.

En este sentido, el caso de Punta Indio es paradigmático. A pesar del protagonismo oportunamente asignado a la comunidad de “los pueblos del sur” en la construcción del nuevo municipio, un líder político de gran ascendencia local que había ocupado el cargo de intendente del Partido de Magdalena (del cuál se separan) y que durante 1993 ocupaba una banca en el senado provincial, motoriza personalmente la creación de la jurisdicción en los circuitos políticos presentando e impulsando el proyecto de Ley en la Legislatura y buscando los consensos necesarios para su aprobación. El resultado exitoso le permitió al senador volver a la política local como intendente de Punta Indio, por dos períodos consecutivos.

Como explicitamos, una alianza entre la comunidad demandante y los políticos “amigos” se impone a la hora de alcanzar los objetivos. Pero, ni la especial consideración por los intereses ciudadanos que declama el poder político, ni los reclamos de la población a través de las comisiones pro-autonomía, los vecinos autoconvocados, los ciudadanos, ni la actuación de los líderes políticos en apoyo de los reclamos comunitarios, garantiza que las iniciativas que emergen del nivel local prosperen en la Legislatura; allí la correlación de fuerzas entre

oficialismo y oposición y los intereses creados (políticos, económicos, sociales) deciden al respecto.

El fracaso de un proyecto de subdivisión en la Legislatura archiva las actuaciones por períodos variables pero las mismas se transforman en hitos en el proceso de construcción de las identidades de los futuros municipios. Oportunamente se presentan como antecedentes para nuevas solicitudes. Algunas comunidades logran sus objetivos sin mayores dilaciones, otras deben esperar por décadas para el reconocimiento de sus ambiciones, tal es el caso de San Francisco Solano -localidad del municipio de Quilmes- y de Huanguelén -localidad compartida entre tres jurisdicciones- que reclaman desde hace muchas décadas su “autonomía” y un territorio propio sin conseguirlo.

Conclusiones

En la Provincia de Buenos Aires, a pesar de lo que manifiestan algunas voces críticas, los procesos de creación de municipios que tienen como base la iniciativa de los actores locales -vecinos y líderes comunitarios- son frecuentes. El número de Partidos en que se divide la Provincia se ha duplicado desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, hoy la trama está compuesta por 135 municipios. A partir de diversas estrategias desplegadas por los actores se va construyendo la “identidad local” y se van afirmando los “sentimientos de pertenencia al lugar” que servirán para sustentar las demandas “autonomistas”. Los reclamos se manifiestan en primera instancia en los propios ámbitos locales pero no es allí en donde pueden resolverse. La creación de un gobierno local “se decide en otra parte”, en la Legislatura provincial, en tales circunstancias el papel desplegado por los líderes políticos es fundamental para alcanzar resultados positivos.

Lasserre y Lechaume (2003) proponen considerar al territorio como una “construcción cultural” que individuos y colectividades conceptualizan de manera muy diversa, estas diversas formas de “pensar” el territorio incluyen siempre las nociones de apropiación, control e identidad. En este sentido, en el nivel local, a través de diversas mediaciones en las que tienen un papel relevante las cuestiones vinculadas con los recursos (económicos) y los vínculos sociales, se construye la identidad comunitaria y el sentimiento de pertenencia al lugar que asociamos con el concepto de “localismo” desarrollado por Chiaramonte (2007) y que también vinculamos con el de “patria chica o homeland” de Sander (1985). Este último concepto integra el territorio y la población, son los grupos sociales y sectores los que definen un área de “identificación” para su existencia material que proporciona sentido de familiaridad, personalidad y seguridad, derivados de una historia de memoria colectiva. Para este autor el concepto de “patria chica” pone énfasis en la “identidad” mientras que el de “comunidad local” considera, sobre todo, la red de relaciones sociales en el nivel local o micro regional. Ambos términos definen dimensiones psicológicas y fenomenológicas del territorio tales como solidaridad, lealtad, sentimientos básicos, más allá de las cuestiones de la economía de mercado.

Más allá de eventuales fracasos y/o dilaciones, una vez que se aprueba la ley de creación de un Partido en la Legislatura provincial, se ponen en marcha procesos que consolidan fuertemente la identidad local, García Alvarez (2003) invita a entender los mapas político-administrativos como “procesos y construcciones sociales” que se transforman en “poderosos agentes de organización y de cambio socioespacial” y a considerar, a través de diversas “narrativas”, la construcción de la identidad local y los imaginarios territoriales vinculados con los nuevas entidades.

Antes y ahora, muchos de los argumentos que se esgrimen para justificar la subdivisión de Partidos -creación, reconstrucción y deconstrucción de municipios-, los originan y

construyen los actores sociales en torno al “territorio” apoyándose en la disponibilidad de recursos propios, la pertenencia al lugar, la identidad local y los intereses comunitarios.

Sin embargo, frecuentemente, los procesos de subdivisión territorial tienen poca relación con estos “argumentos” que se esgrimen “oficialmente” y que, como tales, aparecen en las fundamentaciones de las leyes de creación de los Partidos.

El verdadero trasfondo de las subdivisiones se vincula, a menudo, con relaciones de poder y liderazgo sobre territorios locales o “propios” y con las posibilidades de posicionamiento político de los líderes “separatistas” en instancias del gobierno local, provincial y/o nacional. Atravesados por múltiples “discursos” los territorios locales se transforman, alternativamente, en “plataformas de lanzamiento” de líderes locales para alcanzar la “política grande” o en “refugios” para los políticos/funcionarios cuando “se bajan” del circuito provincial/nacional.

Por último una reflexión sobre la oportunidad, viabilidad, utilidad de estos procesos de fragmentación territorial se impone necesariamente.

Algunos críticos de los mismos señalan que en un contexto político provincial en el que se difunden argumentos de apoyo al aumento de las “autonomías” locales, los municipios dependen cada vez más del gobierno central, Esta dependencia se manifiesta directamente en lo económico. Para enfrentar “lo cotidiano” muchos gobiernos locales necesitan de recursos extraordinarios -muy discrecionalmente suministrados por la provincia en relación directa con la filiación política- para impulsar emprendimientos productivos y sostener gastos sociales, educativos, sanitarios, etc.

La dependencia económica creciente de una buena parte de los municipios repercute en lo político ya que condiciona la toma de decisiones y no hace sino aumentar las tendencias centralistas del gobierno provincial. Según los intendentes de zonas menos dinámicas o empobrecidas no tiene mucho sentido plantear autonomía política sin reasignación de presupuestos, la dependencia presupuestaria de los municipios en relación con la provincia refuerza el manejo político centralista.

Las características señaladas y el funcionamiento mismo de los municipios contribuyen a instalar la tensión entre discursos/acciones proclives a una subdivisión territorial que reivindica las autonomías locales y los discursos/acciones refractarios a tales procesos.

Estos últimos pretenden mostrar que el municipio resultaría un “territorio insuficiente”, una unidad política con relativo o menor poder de negociación en los contextos económicos menos favorables de fines de los noventa y de principios del nuevo siglo. Así, los críticos encuentran en la emergencia de los “consorcios productivos provinciales” iniciativas de regionalización desde abajo que probarían que la escala municipal es poco adecuada para responder a las exigencias que se plantean en contextos de competencia acrecentada como los actuales.

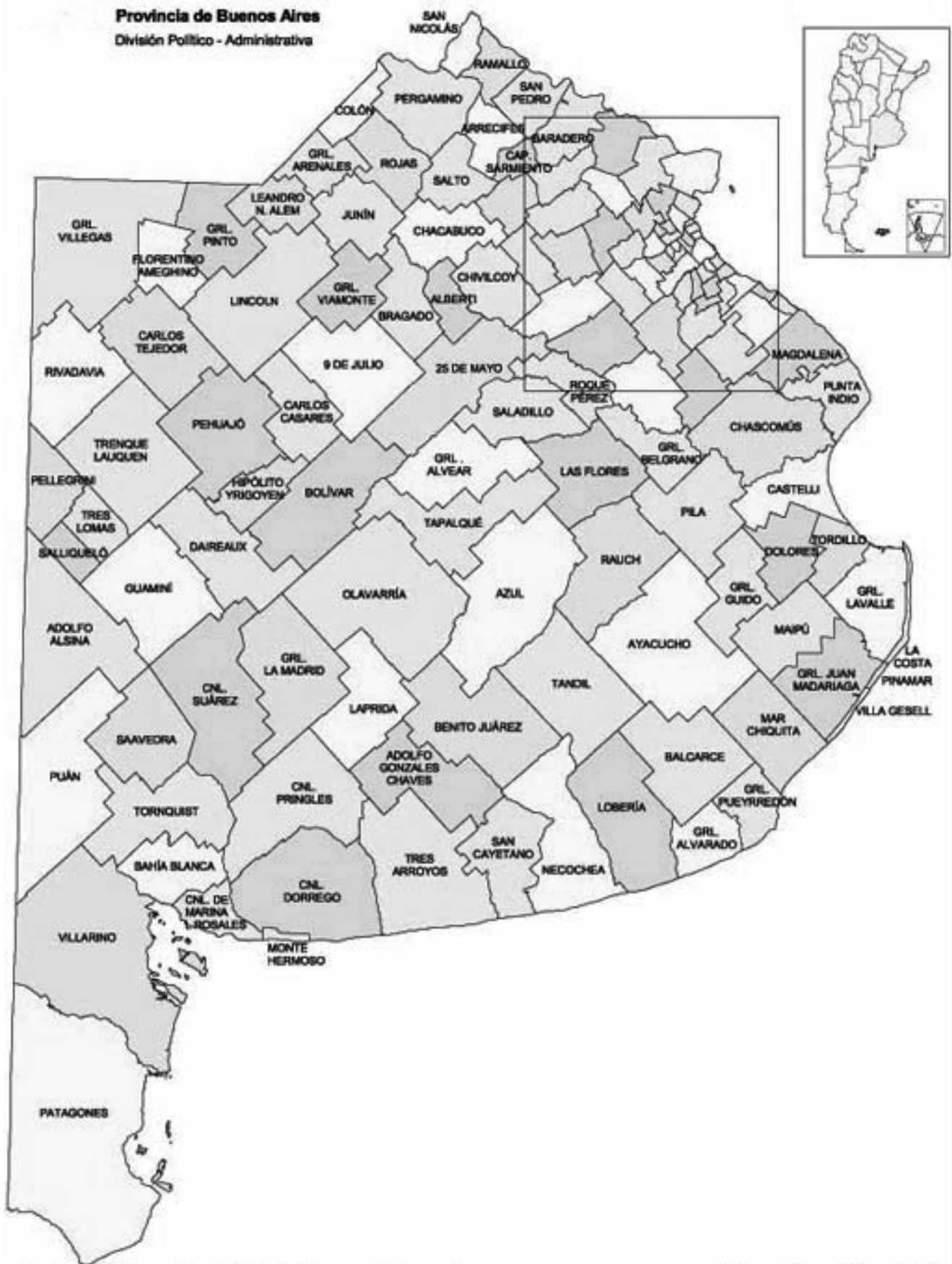
Los consorcios que comienzan a integrarse a principio de los noventa a partir de la iniciativa de un conjunto de Partidos del sudoeste de la provincia, son formas asociativas municipales que materializan la relación cotidiana que tiene lugar entre áreas rurales, pueblos y ciudades vecinas, en espacios amplios, con el objetivo de reorganizar las prioridades de las comunidades, la gestión de los servicios, la revitalización de la producción, etc. Desde distintas áreas de la administración provincial, en particular desde el Ministerio de la Producción, el gobierno apoya la constitución y el fortalecimiento de estos entes intermunicipales como una alternativa válida que permitiría superar déficits derivados de la escala, los costos y los recursos humanos. Sin embargo, los gobiernos locales reivindican a los consorcios como “creaciones” o iniciativas propias de un orden local que genera respuestas a los desafíos de las nuevas formas de producción de bienes y servicios.

Bibliografía

- Barranco Vela, R. Creación y segregación de municipios. Madrid: Ediciones Ciudad Argentina, 1993.
- Buchbinder, P.; Alexander, A. y L. Priamo (textos). Buenos Aires, Ciudad y Campaña. 1860-1870. Buenos Aires: Ediciones Fundación Antorchas, 2000.
- Buléon, P. "Spacialités, temporalités, pensée complexe et logique dialectique moderne." En EspacesTemps.net. Textuel, 01.05.2002. (<http://espacestemps.net/document339.html>)
- Caride, Horacio. "Divisiones administrativas de la campaña de Buenos Aires (1730-1864)". En Medio Ambiente y Urbanización. Año 10, Número 41, diciembre 1992.
- Chiaromonte, J. Ciudades, provincias y estados: orígenes de la Nación argentina 1800-1846. Buenos Aires: Emecé, 2007.
- Di Méo, G. Géographie sociale et territoire. Paris: Nathan Université, 1998.
- Di Méo, G. y P. Buléon. L'espace social. Lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2005.
- Di Paola, M. E. (editora). Participación pública y autonomía municipal. Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2001.
- Fernández, M. I. "La creación de gobiernos locales en la Provincia de Buenos Aires: discursos nuevos para viejas prácticas". Revista Espacios de crítica y producción, N° 35, agosto de 2007 (Facultad de filosofía y Letras-UBA). pp. 10-19 (ISSN 0326/7946)
- Fernández, M. I. "La construcción de nuevos territorios políticos: creación del municipio de Punta Indio en la Provincia de Buenos Aires". CD - Memoria del XI Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires. Bahía Blanca, 19 y 20 de abril de 2007. Publicación del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Ricardo Levene", junio de 2007.
- García Álvarez, J. "El estudio neohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América Latina. Actualidad y renovación." En Investigaciones Geográficas, N°31, 2003.
- García Delgado, D. (comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Buenos Aires: CBC-UBA, 1997.
- Gregory, D. y J. Urry. Social relations and spatial structures. Londres: McMillan, 1985.
- Kollmann, M. "Instrumentos metodológicos aportados por la teoría de la estructuración en el análisis de espacios industriales: la industria siderúrgica". En Revista THEOMAI, N° 8 (UNQ), 2003.
- Lasserre, F. y A. Lechaume. Le territoire pensé. Géographie des représentations territoriales. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2003.
- Levene, R. Historia de la provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos. II volumen: Formación de los pueblos de la provincia de Buenos Aires. La Plata: Publicación del Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires "Ricardo Levene", 1941.
- Oszlak, O. La formación del estado argentino. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1990.
- Paasi, A. "Bounderies as social practice and discourse: the Finnish-Russian border". En Regional Studies, N° 33. 1999 (669-680).
- Píccoli, J. (h) Ituzaingó y la segunda fundación. Proyecto "GENESIS 2000"- 1872 y 1994. La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2004.
- Pirez, P. "El municipio y la organización del Estado en la Argentina". En Medio Ambiente y Urbanización. Año 7, número 28, septiembre 1989. pp. 5-13.
- Prévot-Schapiro, Marie France. "L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires: tensions et ambiguïtés". Revue Canadienne d'études du développement. Vol XIV, Número 2, 1993. pp. 151-174.
- Razori, A. Historia de la ciudad argentina. Buenos Aires: Imprenta López, 1945.

- Rosa, J. M. Del municipio indiano a la provincia argentina 1580-1852. Formación social y política de las provincias argentinas. Buenos Aires: Peña Lillo, 1974.
- Salvadores, A. Ensayo sobre el Pago de la Magdalena en el siglo XVIII. La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1930.
- San Martino, Ma. L. Intendencias y Provincias en la historia argentina. Buenos Aires: Editorial Ciencias de la Administración, 1990.
- Taylor, P. Geografía Política: economía-mundo, estado-nación y localidad. Madrid: Trama Editorial, 1994.
- Vanossi, Jorge. El municipio. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994.
- Vapñarsky, C. “Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos”. En Scripta Nova, Vol. VIII, N° 162, abril 2004
- Zorraquín Becú, R. La organización política argentina en el período hispánico. Buenos Aires: Perrot (cuarta edición), 1981.
- Zorraquín Becú, R. La organización judicial argentina en el período hispánico. Buenos Aires: Perrot, 1981.
- Zuccherino, R. Teoría y práctica del derecho municipal. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1986.

Provincia de Buenos Aires
División Político - Administrativa



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

40 0 40 80Km

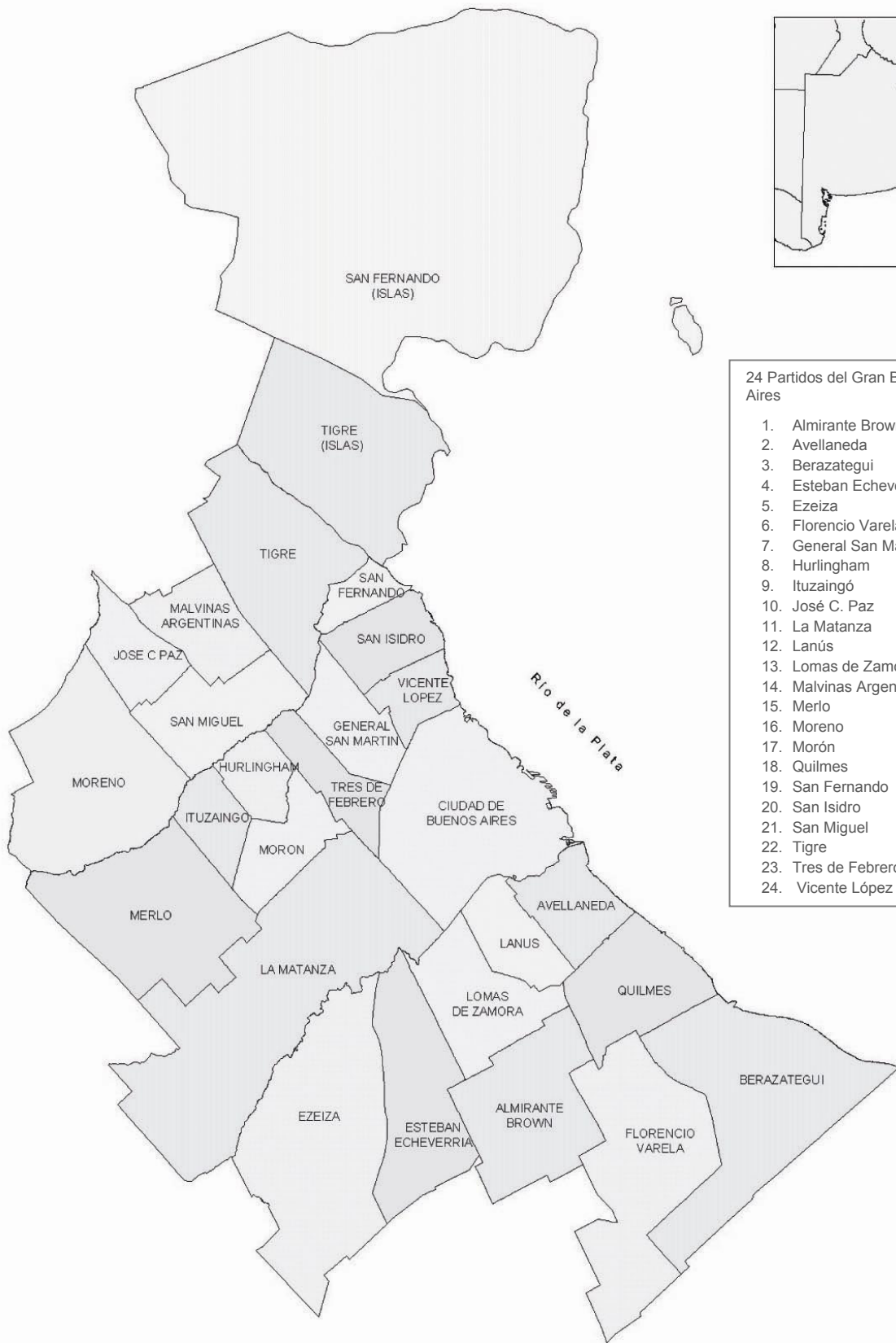
Provincia de Buenos Aires: Partidos del Resto de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.



Gran Buenos Aires (concepto tradicional) Ciudad de Buenos Aires + 24 partidos



- 24 Partidos del Gran Buenos Aires
1. Almirante Brown
 2. Avellaneda
 3. Berazategui
 4. Esteban Echeverría
 5. Ezeiza
 6. Florencio Varela
 7. General San Martín
 8. Hurlingham
 9. Ituzaingo
 10. José C. Paz
 11. La Matanza
 12. Lanús
 13. Lomas de Zamora
 14. Malvinas Argentinas
 15. Merlo
 16. Moreno
 17. Morón
 18. Quilmes
 19. San Fernando
 20. San Isidro
 21. San Miguel
 22. Tigre
 23. Tres de Febrero
 24. Vicente López

