



## **La reconversión del estado durante la primera gobernación de Duhalde en la provincia de Buenos Aires**

### **The State's Process of Reform in Province of Buenos Aires during Duhalde's First Government**

**María Cecilia ERBETTA<sup>1</sup>**

Recibido: 1.5.10

Recibido con modificaciones: 21.9.10

Aprobado definitivamente: 4.10.10

#### **RESUMEN**

El objetivo principal de este trabajo es mostrar el inicio en la provincia de Buenos Aires, a partir de la ley 11.184, del proceso de reforma del Estado provincial durante la primera gobernación de Eduardo Duhalde. Esto es, indagar en qué medida el contexto le otorga sentido a las prácticas y discursos de sus protagonistas, a fin de comprender cómo conviven simultáneamente una política de ajuste con la llegada de nuevos fondos de origen federal.

**Palabras clave:** reforma estatal- duhaldismo- provincia de Buenos Aires.

#### **ABSTRACT**

The principal aim of this article is to describe the beginnings of the Provincial State's process of reform in the Province of Buenos Aires, which started with the law 11.184, during Eduardo Duhalde's first government. This is, to study in which way the context gives sense to the practices and speeches of its main actors, in order to understand how an adjustment policy coexists with the arrival of new public funds of federal origin.

**Keywords:** State reform - duhaldismo - Province of Buenos Aires.

#### **RESUMO**

O objetivo principal deste trabalho é mostrar o início na província de Buenos Aires, a partir da lei 11.184, do processo de reforma do Estado provincial durante o primeiro governo de Eduardo Duhalde. Isto é, indagar em que medida o contexto outorga sentido às práticas e discursos de seus protagonistas, a fim de compreender como convive simultaneamente uma política de ajuste com a chegada de novos fundos de origem federal.

**Palavras chaves:** reforma estatal- duhaldismo- província de Buenos Aires

---

<sup>1</sup> Lic. y Prof. en Sociología por la (UNLP). Maestranda en Ciencia Política del IDAES-UNSAM, y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es docente en la cátedra de Teoría Política en la UNLP y ha participado en proyectos PICT sobre temas vinculados a las identidades políticas provinciales durante el siglo XX. Es becaria doctoral del CONICET, su lugar de trabajo es el CEDIS (UNSAM). Correo electrónico: [cecierbeta@yahoo.com.ar](mailto:cecierbeta@yahoo.com.ar)

## SUMARIO

I. Introducción. II. ¿Reforma o reconversión del Estado provincial? III. El Fondo de Reparación Histórica para el conurbano bonaerense. IV. Consideraciones finales. V. Bibliografía General

\*\*\*\*\*

### I. Introducción.

Desde fines de los años ochenta y comienzos de los noventa el discurso hegemónico relataba que para “*engrandecer a la Nación se tenía que achicar al Estado*” ya que todos los males sociales parecían yacer en su deficiente organización. El Estado argentino estaba entorpeciendo con su ineficiente estructura burocrática el normal funcionamiento de la sociedad en todos los niveles: nacional, provincial y municipal. La “receta” que se buscaba aplicar para paliar esta situación provenía de un conjunto de políticas en donde se articulara un nuevo Estado moderno y eficiente aplicando la lógica del ámbito privado en la esfera pública.

Las primeras indagaciones desde el ámbito académico que dan cuenta acerca de esta nueva relación que se plantea entre el Estado, la economía y la sociedad no estuvieron exentas de cierto estupor y de asombro - tanto para propios como ajenos- de que fuera impuesta por el mismo movimiento político que había sido el promotor de un Estado marcadamente intervencionista en distintos planos sociales ahora propusiera una retirada de esos espacios. Más significativo aún era que sus representantes siguieran resultando ganadores en las distintas contiendas electorales provinciales que se sucedieron entre 1989 y 1997. Y finalmente, que sus dirigentes no fueran acusados por parte de sus seguidores de haber traicionado las principales banderas en torno al cual el peronismo se había prefigurado y constituido propulsando mecanismos de inclusión tanto social como políticos.

Las causas que llevaron a la crisis al aparato estatal fue objeto de muchas interpretaciones. Uno de los argumentos que con fuerza se instaló en la opinión pública y que instaba a reformarlo era aquel que consideraba al Estado como un agente ineficiente para la prestación de servicios públicos, con una estructura muy burocratizada en donde siempre merodeaba la sospecha de que los funcionarios malversaban fondos públicos en todos los niveles del Estado (nacional, provincial y municipal). La mejor solución parecía ser “esa cirugía mayor sin anestesia” que tanto proclamara el presidente Menem a la hora de presentar un plan de reestructuración estatal, una medida que implicaba por parte del gobernante que la llevara a cabo de “coraje y decisión”.

Si en estos términos se había instalado la cuestión a nivel nacional, nuestro trabajo se enfoca en como se da este proceso en un ámbito provincial - el bonaerense- durante la gestión de Duhalde. Un hito en este sentido y en el cual pondremos el foco será el debate que se produce en la Legislatura Bonaerense de la ley a partir de la cual se da comienzo a la llamada “reconversión administrativa” en diciembre de 1991. Pocos meses después en mayo de 1992 en el mismo recinto se crea mediante la ley 11247 el Ente que administra el Fondo de Reparación Histórica para el conurbano bonaerense. En este artículo queremos mostrar como la reforma que reduce y moderniza al Estado provincial es concebida como una tarea moral al mando de un gobernador peronista que también recibe recursos desde la Nación para llevar a cabo obras de infraestructura.

### II. ¿Reforma o reconversión del Estado provincial?

Luego de la crisis inflacionaria de 1989 que azota a todo el país, desde el estado provincial bonaerense y promovido por Cafiero, se dictan leyes en donde se decreta un casi permanente

“estado de emergencia” administrativo<sup>2</sup>. Esta situación va a perdurar durante los dos últimos años de gobierno de Cafiero. En este lapso de tiempo, el gobernador impulsa una consulta popular para reformar la constitución provincial y uno de los temas que aborda es la reestructuración de la administración pública provincial y con a través de ella, la descentralización municipal. El resultado adverso que tiene en la consulta popular afecta la imagen de la gestión cafierista y todas las iniciativas que intente llevar adelante hasta la finalización de su mandato.

Otra cuestión, no menos relevante es como Cafiero en distintas declaraciones públicas muestra una postura levemente crítica hacia las políticas implementadas desde el gobierno nacional en lo que se refiere a la reforma del Estado<sup>3</sup>. Esta situación en la provincia entre mediados de 1990 hasta 1991 trae aparejado que no se llegue a ningún acuerdo para aumentar los recursos que puedan venir desde la Nación. Como contrapartida, desde la provincia se dilata la aplicación de medidas vinculadas a políticas de reducción del gasto público tal como propone la Nación.

Este estado de tensión latente encarnada en la figura de Menem y Cafiero comienza a descomprimirse cuando se producen las elecciones a gobernador en septiembre de 1991. En dichos comicios resulta vencedor Duhalde quien se proclama a sí mismo como un “piloto de tormentas” junto al presidente Menem. Duhalde viene a la provincia a llevar adelante las políticas económicas y sociales que tanto éxito han tenido en el ámbito nacional. Por eso antes del comienzo de su gestión, Duhalde sostiene en declaraciones públicas que requiere de la sanción de tres leyes: la ley de ministerios, la ley de desenganche de los empleados judiciales bonaerenses de los jueces nacionales y la ley de reforma del estado. Las dos primeras leyes son dictadas antes del 10 de diciembre de ese año.

Sin embargo, la ley de reconversión administrativa es la más conflictiva por los efectos que puede tener ya que supone poner en *disponibilidad* a trescientos mil trabajadores públicos dependientes de la provincia. De allí que Duhalde de comienzo a su gestión con una medida de política de ajuste y busque capitalizar el consenso electoral obtenido en las urnas para lograr respaldo legislativo tanto del oficialismo como de la oposición para poder llevar adelante dichas medidas.

Desde su discurso de asunción a la gobernación el 10 diciembre de 1991, Duhalde justifica su presencia en la provincia de este modo:

*“Si he renunciado a ese papel protagonista que mis compatriotas me otorgaron hace dos años y medio no ha sido para venir a ocupar la cómoda butaca de un espectador. Llego por el contrario, con la decisión irrevocable de atacar de raíz la crisis que vivimos. No vengo con paños fríos ni con manos temblorosas. Tampoco me hago ni ofrezco ilusiones. Desde hace dos años aprendimos una lección imborrable: o se enfrenta la crisis con audacia y valentía o se sucumbe a ella. O nos jugamos resuelta y valerosamente al cambio o perdemos el tren de la historia”<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> La primera ley de emergencia administrativa es la 10867 y se sanciona el 06 de diciembre de 1989 y la segunda es la ley 10923 aprobada el 14 de junio de 1990.

<sup>3</sup> En el Diario “El Día” “Cafiero precisó que el partido lo que ha hecho es ratificar la direccionalidad global de las políticas de gobierno, peor no deja de señalar que no existe suficiente en el programa que desarrolla. Paralelamente explicó que los padecimientos que sufre gran parte de la población bonaerense “devienen de una rigurosa ortodoxia monetaria y fiscal que aplica el gobierno por su acuerdo con el FMI” (23/07/1990). Al año siguiente, en 1991 el vicegobernador Macaya sostiene que el gobernador Cafiero “debe cumplir con su mandato, por lo cual no me parece procedente que renuncie o que alguien solicite su renuncia. Agregó que “en cambio, estimo que debe cambiar muchas de las políticas provinciales para acompañar el tremendo esfuerzo que está realizando el presidente Menem para transformar la sociedad argentina” (El día 06/08/1991)

<sup>4</sup> Mensaje del asunción del gobernador Duhalde. La Plata, el día 10 de diciembre de 1991 ante la Legislatura bonaerense. p:19

Si bien presenta a la estabilidad económica como un logro de Menem del cual el también se siente parte, Duhalde toma a esta situación como una condición necesaria pero no suficiente. Hay que volver a instaurar una nueva *mística del trabajo*. Pero para que ello suceda es necesario avanzar un paso más: hay que “reconvertir” moral y materialmente al Estado para que deje de ser un obstáculo en este cometido.

*“Hemos dejado definitivamente atrás a la Argentina de la especulación y de la usura. Se han desmoronado los cimientos de esa cultura perversa que llevo al país al borde de la desindustrialización. Hemos consolidado la estabilidad económica y fortalecido el valor de nuestra moneda. Estamos avanzando en los procesos de reestructuración del Estado, de desregulación de la economía y de privatización de empresas y servicios públicos. A partir de esta nueva realidad, se abre la oportunidad de desatar una verdadera explosión de iniciativas privadas y particulares. De retomar aquellas históricas consignas del fundador de mi movimiento Juan Domingo Perón: hay que trabajar, trabajar y trabajar. Hay que producir, producir y producir”.*<sup>5</sup>

Duhalde se presenta como aquel que viene a instalar una “*auténtica moral del poder*”. Lo primero que detecta es el principal mal que impide el normal desarrollo de un estado: la erradicación de la corrupción inscripta en el aparato estatal provincial.

*“a esta corrupción, propia del sistema, y que llamo estructural, vengo a declararle abiertamente la guerra. Corrupción estructural es que un organismo del Estado tenga 1.033 vehículos para sólo 6.000 agentes. Corrupción estructural es que las reparticiones del Estado deban comprar o alquilar nuevos edificios para seguir albergando a funcionarios y empleados sin funciones claras y necesarias. Corrupción estructural es que una dirección o ministerio contrate a 470 profesionales para hacer un trabajo que no requiere de más que 10”.*<sup>6</sup>

La resignificación moral en torno a la reorganización y modernización del Estado es lo que aglutina al oficialismo para darle un sentido y fin a la reforma. Se recurre a una aparente despolitización de la cuestión ya que excede de la discusión política un fin que, por su propia, es incuestionable pues nadie puede no estar de acuerdo con la necesidad de un Estado transparente y eficiente. En este sentido, coincidimos con Frederic (2007) acerca de cómo la moralización política deviene como un elemento aglutinante de consensos políticos que cobra mayor fuerza desde los inicios de los noventa. Para el caso del peronismo, la apelación a la moralmente bueno es un valor político en sí mismo y es parte de la tradición de este movimiento.

Si lo contrario de lo *moral* es la *corrupción* y esta se encuentra en los ámbitos estatales y la llevan adelante los funcionarios, éstos devienen casi de manera automática en presuntos sospechosos de cometer actos ilícitos. Ante la ausencia de deliberación y de publicidad de los actos públicos y dada la discrecionalidad de los mismos, las formas del enjuiciamiento por parte de la opinión pública ante esta constante privatización de lo público recae en las vigilancia y denuncia de los pormenores, en general, escandalosos, de la vida íntima de los funcionarios. Se establecen sanciones morales por parte de la ciudadanía no por el desempeño laboral sino por el comportamiento privado de los mismos.

Al respecto, es interesante retomar el planteo de Yannuzzi (1995) acerca de cómo se presenta el debate en torno a la Reforma del Estado a nivel nacional. Como se da un

---

<sup>5</sup> Mensaje del asunción del gobernador Duhalde. La Plata, el día 10 de diciembre de 1991 ante la Legislatura bonaerense.: p. 22

<sup>6</sup> Mensaje del asunción del gobernador Duhalde. La Plata, el día 10 de diciembre de 1991 ante la Legislatura bonaerense p. 23

desplazamiento de lo que sería el principal eje de la discusión: el debate de la relación entre lo público y lo privado se ve oscurecido por el énfasis que se le da al tema de la corrupción, la imagen hegemónica presenta a un Estado deficiente que actúa como un mal empresario y peor administrador de los bienes públicos. Creemos que estos solapamientos provocan que se instaure un discurso moral que se vuelve inapelable por sus propios fines y que obtura cualquier posibilidad de disenso político. De ahí que la reforma estatal suponga un desprendimiento de bienes del patrimonio público y que la modernización sea sinónimo de privatización de servicios estatales. Si bien la provincia no escapa a este discurso dominante, se presentan otros elementos que matizan la cuestión dado los efectos que produce.

Desde los inicios de la gestión Duhalde acelera los tiempos de la reforma provincial de ahí que el 18 de diciembre de 1991, en la Legislatura provincial se presente un proyecto de ley para debatir acerca de la “reconversión administrativa”. En los fundamentos presentados por el diputado Lugones (PJ) se puede leer:

*“Este proceso de transformación, que debe culminar con esta reforma, tiene como objetivo central fortalecer la capacidad de gestión del gobierno, agilizar su capacidad de intervención para que sea efectiva. Esa tarea del fortalecimiento de la gestión pública requiere de su modernización de sus estructuras, de su redimensionamiento y proyección y además, tiene como elemento fundamental, la competencia que pueda darse junto a la iniciativa privada en cuanto a la renovación del servicio público. La eficacia y la eficiencia no son para nosotros un fin en sí mismo, sino un medio para contar con un Estado con mayor fortaleza parara responder a las demandas sociales.”<sup>7</sup>*

En la búsqueda de que el Estado esté “más cerca de la gente” se insta a terminar con los excesos de la burocracia reemplazándolas por estructuras administrativas más flexibles. Se aboga por un tipo de ejecución descentralizada que queda a merced de una decisión centralizada inscripta en el vértice de la pirámide, es decir, en el Poder Ejecutivo. La consecuencia de esta medida sería el fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno provincial. Para eso hay que aplicar un criterio de racionalización que disminuya el gasto público, lo que supone entre otras cosas, *la reubicación y disponibilidad* de los empleados provinciales y municipales. También se presenta como alternativa los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas como parte de la solución para erradicar el mal más importante del Estado: la corrupción.

El oficialismo para llevar a cabo esta radical transformación moral y cultural utiliza al tiempo, lo urgente supone tomar medidas rápidas, no hay tiempo para la deliberación. Hay que salir de la manera más rápida que se pueda de la situación traumática, no dando espacio a que se planteen otras propuestas para realizar la reforma. La puesta en cuestión de esta aparente situación sin salida posible ante la coyuntura dramática es señalada, curiosamente por el diputado Valerga (UCEDE) quien sostiene:

*“Evidentemente la provincia tiene problemas estructurales y todo esto esta amparado en el argumento de la emergencia, que es opinable y cuestionable, porque estamos ante una gestión que sucede a otro del mismo signo político y que hace mucho tiempo que está denunciando la emergencia que ya se ha transformado en crónica”<sup>8</sup>*

---

<sup>7</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 18 de diciembre de 1991. p. 4102

<sup>8</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 18 de diciembre de 1991. p.4112

Si para el oficialismo esta reconversión administrativa entendida en términos de achicamiento del gasto público es lo que provocará esa transformación moral y la expiación de todos los males gracias al nuevo comportamiento de los agentes públicos provinciales, el senador radical, Bertonecchio disputa el registro hegemónico de la contienda, planteando el pedido por parte de la provincia de más recursos nacionales. De allí que sostenga que:

*“Aquí parece ser que el causante de todos los males de la provincia de Buenos Aires es el personal de la administración pública. ¿Es así? ¿Somos realistas en esto? ¿No conviene pensar en una reasignación de los recursos de otra naturaleza? ¿No conviene pensar, tal como dijo el gobernador Duhalde, que nos han llevado un porcentaje de la coparticipación en beneficio de las provincias históricamente postergadas, como dijo en 1983 y 1984 y, que ahora no lo quieren devolver como manifestaron algunos legisladores?”<sup>9</sup>*

El dilema provincial no solo pasa por el mero reordenamiento de las estructuras sino también por el nuevo rol del Estado y sus posibilidades en un contexto en donde el sentido del ajuste se vincula con un desplazamiento de algunas de sus potestades hacia el ámbito privado. La discusión por una mayor cantidad de recursos coparticipables sería dejada de lado por el oficialismo y aparece como un reclamo de la oposición en tanto es una medida política que desde la provincia se puede (y debería) impulsar.

Esta nueva ley que regular el funcionamiento administrativo provincial afecta no solo la relación entre el gobernador y los municipios sino también la relación que tendrán los intendentes con sus propios funcionarios. Así lo plantea el diputado radical Laguerode al momento de argumentar su voto negativo.

*“no votemos esto. Porque sabemos lo que va a suceder, nos imaginamos todos lo que va a suceder con los intendentes con una norma semejante. Primero, seguramente- y la experiencia de ustedes y nosotros nos sirve- empezarán a prescindir de los enemigos de la interna, que son enemigos en serio, y después seguirán con los del partido de la oposición, que son un poquito menos enemigos que los de la interna. Después terminarán echando a lo que no saben quienes son. No se congelarán las vacantes y seguramente el intendente tendrá la corte de empleados municipales obsecuentes que le permitirán reinar en su municipio. Acá se uso la palabra imperio. Si dictamos esta ley, Duhalde habrá sido ungido emperador y los intendentes serán pretores de este imperio romano”<sup>10</sup>*

Desde la oposición se torna muy borrosa la frontera que delimita la diferencia entre el ajuste que se está realizando en la provincia con lo que sucede a nivel nacional. Este comprendería no sólo la reducción del personal estatal sino también la privatización de servicios públicos. La diputada Díaz argumenta que:

*“Nosotros creemos que desgraciadamente esta ley va a provocar exactamente el efecto contrario. Llegamos a esta conclusión mediante un recurso relativamente sencillo: tomando en cuenta la experiencia que está viviendo el país todo con estos procesos*

---

<sup>9</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Legislatura provincial, La Plata, el día 19 de diciembre de 1991 p. 2324

<sup>10</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 18 de diciembre de 1991. p. 4123

*de privatizaciones y de concesiones de servicios que esta aplicando el gobierno nacional”<sup>11</sup>*

Se está señalando cómo de esta manera, el espacio provincial sería la caja de resonancia de lo que acontece a nivel nacional siendo que ambos gobiernos son del mismo signo político. Sin embargo, hay matices entre lo que acontece en uno y otro nivel. La oposición, no obstante se encarga de establecer más continuidades que rupturas.

*“Entiendo que este no es un proyecto de ley que se enmarca en el ámbito provincial. Esto es el aterrizaje, en la provincia de Buenos Aires, de una política nacida en la Nación. Este ajuste provincial ha partido de la Nación mediante la sanción de la Ley de Convertibilidad que determina un tipo de cambio, que exige la inexistencia del déficit fiscal, que exige la supresión de todos los subsidios y el traspaso de las escuelas nacionales a la Provincia sin la correspondiente remisión de fondos y, además un conjunto de cosas que, de acuerdo a la marcha de los acontecimientos, muy seguramente se cumplirán en la provincia de Buenos Aires.”<sup>12</sup>*

Desde el oficialismo la medida es defendida como una herramienta necesaria para el surgimiento de una *nueva provincia*, para señalar la diferencia que hay entre esta gestión que recién se inicia con la anterior de igual signo político.

*” Sabemos y comprendemos la cuota de sacrificio político que una medida como esta puede entrañar, al menos a primera vista, o en primera instancia. Pero también tenemos pleno conocimiento de que sólo el pueblo, por medio de sus representantes, puede ejecutar el proyecto seguro y hoy ya visualizado despegue de nuestro país. Señor presidente, estamos convencidos que esta medida, como otras no menos importantes que tendremos que adoptar, tales como la desregulación total de la economía y la administración exigen básicamente cambio de mentalidad y de cultura política, esto es, de una verdadera conciencia, porque este cambio es, en el fondo, un cambio de nuestro modelo de estilo de vida. Señor presidente, estamos construyendo un nuevo país y la herramienta más adecuada para ello es la reforma del Estado. Los males que afectan a la administración pública se trasladan, sin lugar a dudas, a toda la sociedad y a ella pretendemos proteger con esta iniciativa”<sup>13</sup>*

En este juego pendular entre lo nacional y lo provincial, si bien la nueva gestión busca demarcarse de la anterior el proyecto de ley que envía Duhalde a la Legislatura posee más líneas de continuidad con el proyecto caferista que con los principios que se postulan desde la Nación. No obstante Duhalde enfatiza más su posición cercana al presidente que al ex gobernador por dos razones: la primera ellas es para no criticar directamente al modelo económico nacional (especialmente habiendo sido funcionario del mismo) como así tampoco al ex gobernador. El oficialismo ubica la disputa política en torno a la reforma del estado en un

---

<sup>11</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 18 de diciembre de 1991. p. 4107

<sup>12</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Legislatura provincial, La Plata, el día 18 de diciembre de 1991. p.2323

<sup>13</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Legislatura provincial, La Plata, el día 19 de diciembre de 1991 p. 2321

registro moral y construye un relato acerca del sentido de la modernización como un fin inevitable dada la coyuntura histórica. En segundo lugar, Duhalde sabe que tampoco puede gobernar la provincia sin recursos extras que tienen que provenir del ámbito nacional. Será la llegada de los mismos lo que contribuirán a que se legitime como el jefe político tanto al interior del peronismo bonaerense como por fuera de él.

De ahí que la reconversión administrativa del estado provincial no pueda comprenderse si no tenemos en cuenta como se utilizan y de que manera los recursos que llegan desde la Nación y que inciden fuertemente en la dinámica provincial. En el apartado siguiente profundizaremos sobre esta cuestión.

### **III. El Fondo de Reparación Histórica para el conurbano bonaerense.**

Desde la restauración de la democracia, el reclamo para el aumento de la participación en los fondos de coparticipación para la provincia desde la Nación fue un pedido tanto de Armendáriz como de Cafiero hacia el Poder Ejecutivo Nacional. Unos meses antes de terminar con su gestión, Cafiero había propuesto mediante un proyecto de ley para presentar ante el Congreso Nacional una nueva regulación para la coparticipación de la provincia que se había visto discriminada en términos de distribución con relación a otras provincias argentinas. En esa misma propuesta se incluía la creación un fondo especial para el conurbano. Fue una iniciativa que no prosperó tal como se esperaba.

Como ha señalado Sosa () durante los noventa se instauran otros mecanismos de regulación de ingresos coparticipables entre la Nación y las provincias estableciéndose formas indirectas que quedan supeditadas, en la mayoría de los casos, a situaciones coyunturales entre los distintos niveles del Poder Ejecutivo (nacional y provincial). Un ejemplo de ello, es el Fondo de Reparación Histórico para el Conurbano Bonaerense ya que el mismo se tramita de manera indirecta. A continuación lo desarrollaremos de manera extensa.

La forma en como desde la Nación se giran recursos para la provincia de Buenos Aires si bien se sostienen bajo los mismos fundamentos que presentara Cafiero en su oportunidad, se aprueban mediante la ley 24073, promulgada el 8 de abril de 1992 en el Congreso Nacional. En el artículo 40, inciso 1 puede leerse: “*Un diez por ciento (10%) de lo recaudado irá al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la provincia de Buenos Aires. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática*”.

Vistos estos antecedentes, podemos sostener que el Fondo de Reparación Histórico para el Conurbano bonaerense es más que un “pacto político” tal como lo presenta Ollier (2007) y Filc (1998) entre Menem y Duhalde. Aunque sin dudas tenga consecuencias políticas para ambos. Para Menem significa fortalecer políticamente a un adversario en la interna del peronismo y para Duhalde es una herramienta política con la cual desde su lugar de jefe-gobernador delimita amigos y adversarios al interior del peronismo provincial a la vez que disciplina a los intendentes del conurbano<sup>14</sup>.

El gobernador gracias al envío de estos fondos puede legitimar su gestión resignificando una forma de hacer política característica del movimiento peronista “*de cara a la gente*”. Desde su condición de gobernador Duhalde se interpela como un político que no es un burócrata de oficina sino alguien que privilegia el contacto con el pueblo. Se actualiza en el presente una parte de la tradición del movimiento, la forma en cómo se construye el lazo político entre un dirigente peronista y el pueblo en un contexto adverso cuando no negador de las banderas tradicionales del mismo.

La creación del Ente que administra el Fondo de Reparación Histórica se promulga bajo la ley provincial 11247. En el debate en la Legislatura provincial, la oposición cuestiona la

---

<sup>14</sup>Andrenacci (2002) señala que “*cuando el gobierno municipal no responde al provincial (por pertenecer a diferentes partidos, a diferentes líneas internas) una parte importante de las transferencias se dificulta, se atrasa o desaparece. Un ejemplo importante de la subsidiariedad municipal lo constituyó la experiencia del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano bonaerense*”

“difusa” reglamentación que hay para el manejo de esos cuantiosos recursos dada las imprecisiones que subyacen en el texto. La ambigüedad es presentada como producto de la necesidad de dar una pronta respuesta a la situación de “emergencia”.

Esto hace validar el traspaso de potestades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y la demanda de transparencia en la distribución de fondos queda relegada porque lo primero que hay que lograr es que las medidas sean efectivas en relación a los fines que se persiguen, con mecanismos ágiles que estén por fuera de las burocracias paralizantes asociadas al aparato estatal.

*“Nos alarma, señor presidente el meollo de esta ley: la flexibilización, al grado de informalidad total, de los mecanismos de elección del co-contratante del Estado para la realización de las obras y proyectos de que trata. Estamos normalizando la excepcionalidad: estamos generalizando lo que, por propia definición tiene que ser excepcional y absolutamente esporádico, para momentos cruciales y de emergencia.”<sup>15</sup>*

Veremos aquí que este Fondo y su correspondiente Ente se presentan como la contracara eficaz para resolver los problemas “urgentes” de los más ciudadanos más necesitados que requieren de una acción inmediata en contraposición a esta “máquina de impedir” que es el Estado provincial. La contraposición entre el Ente y el aparato burocrático es lo que lo dota de esa fuerza simbólica tan potente: la efectividad del primero radica que en que esta por fuera del segundo de ese Estado burocrático y corrompido que estaría en vías de reformarse.

En palabras del diputado por el peronismo, Scarabaino se presenta los fundamentos de la ley:

*“A través de este proyecto de ley se crea una unidad ejecutora que ha de contar con las normas legales y reglamentarias necesarias que le han de dar un gran dinamismo y agilidad a las contrataciones, pero sin perder de vista el rol fundamental del Estado, que es asegurar la transparencia de esas contrataciones. Por eso no rehuimos los controles de la Asesoría General del gobierno, de la Contaduría General de la Provincia y de la Fiscalía del Estado. Por el contrario, agregamos la posibilidad de que exista una comisión bicameral, con participación de la minoría que integran esta legislatura, para controlar y asegurar que la finalidad se cumpla, que las respuestas lleguen lo más pronto posible a cada uno de los habitantes del conurbano bonaerense”<sup>16</sup>*

Aquí se vuelve a recurrir a la emergencia, a la necesidad de actuar con rapidez en aras de mantener la paz social para no volver a caer en el caos que había provocado la crisis inflacionaria de 1989 en el conurbano, especialmente, con los saqueos que se habían producido en algunos de sus municipios. Y un detonante importante en la provincia para que esto vuelva a suceder es la penosa situación de millones de argentinos que habitan ese espacio de la provincia. Se presenta como una amenaza para la población de la provincia en general, como un peligro siempre latente para el orden social.

---

<sup>15</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el 6 de mayo de 1992, p. 51

<sup>16</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 6 de mayo de 1992, p.22

*“Nuestro argumentos llevaron a que esto se realizara con la celeridad que requiere la solución de esta bomba de tiempo que es el conurbano bonaerense. No tengo la menor duda de la sinceridad con que se ha manejado el bloque radical, pero quiero que entiendan que la posición asumida por nuestro bloque ha sido producto no de la prepotencia intelectual o del número de votos, sino la que contamos con alguna ventaja por haber tenido la posibilidad de trabajar en este proyecto durante un tiempo bastante prolongado.”*<sup>17</sup>

Desde el radicalismo las principales críticas radican en la ambigüedad del texto, en esas zonas grises que legislan en una situación de excepcionalidad que luego devienen en una regla más de la normalidad institucional y que incide en el funcionamiento de la dinámica provincial:

*“En suma, estos fondos no provienen de una asignación normal de recursos y ahí está el meollo de la cuestión. Reconocen su carácter excepcional y de emergencia y por consiguiente, el destino que les da la Provincia no puede alejarse del cometido original que se le otorgó al ser asignados. Por consiguiente, no se trata – ni podría hacérselo- de crear una entidad intermedia, una sociedad del Estado o cualquier otra especie para administrar esos fondos, sino de dotar al Poder Ejecutivo de una herramienta idónea, para dar a los mismos el destino previsto: solucionar en forma rápida y sencilla las necesidades impostergables de esos grandes núcleos poblacionales, lo cual no admite mayores demoras. Existe por cierto, una directa responsabilidad política del Poder Ejecutivo en la adecuada y razonable utilización de esos fondos, sin perjuicio de la fiscalización de la Comisión bicameral que esta ley crea”.*<sup>18</sup>

Si se buscaba que el Estado provincial a través del Ente regulara la repartición de los recursos llegados desde la Nación, todas las obras que se financien con estos fondos quedaran asociados a la figura del gobernador en tanto “hacedor” con lo cual se fortalece y legitima su gestión. La contracara de esta situación es la gran cantidad de denuncias vinculadas con prácticas corruptas provenientes del funcionamiento del Ente<sup>19</sup> y la crítica que sobre esto tiene

---

<sup>17</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 6 de mayo de 1992, p 43

<sup>18</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura provincial, La Plata, el día 6 de mayo de 1992, p 53 y 54

<sup>19</sup> Según Lopez Echagüe: “Desde la creación del Fondo del Conurbano, la adjudicación del cuarenta y dos por ciento de las obras ha caído en manos de seis empresas constructoras: Victor Américo Gualterí (con 50 millones de pesos); H. F. Armas (37 millones), Decavial (33 millones); Cemex –Marcaiba (38 millones), y Carbe-Mercati (19 millones de pesos). ¿Por qué? Porque Alberto Mercati, uno de los titulares de la firma Carbe-Mercati, es un buen vecino de Banfield que vibra de contento al escuchar el nombre del senador provincial Pierri. “Con Reinaldo hacemos buenos negocios”, dice. Los Vezzato, de Quilmas, agradecen en cambio los buenos oficios del senador justicialista Tránsito Saucedo, vecino, amigo de la familia, y miembro como Pierre de la Comisión Bicameral que ha sido creada para supervisar las contrataciones directas que realiza el Ente. Acerca de los Gualterí, basta conversar con los vecinos de Duhalde o mejor quizás, hacerse una escapada a Pinamar, en el verano, desde luego, donde los propietarios de la bienaventurada empresa constructora suelen acercarse para compartir unos mates playeros con el gobernador. Entre mayo de 1992 y junio de 1995, el Fondo del conurbano realizó a discreción inversiones por 1.581.405.798 pesos. Más de un millón y medio por día. Sin control alguno. El noventa por ciento de las obras se ha llevado a cabo mediante contrataciones directas”. (pág. Lopez Echagüe 194)

la opinión pública en general, en cuanto Duhalde supone una continuación de la “patria contratista”, al momento de la licitación de las obras a llevar adelante.

#### IV. Consideraciones finales.

En este artículo pudimos desarrollar la doble metamorfosis que sufre el estado provincial en los inicios de la década del noventa. En primer lugar, en el Estado provincial se produce una reconversión administrativa con un criterio modernizador en donde se busca lograr mayor eficiencia y eficacia a partir de un reordenamiento de sus estructuras burocráticas. En segundo lugar, aparece un Estado que se torna muy visible para la ciudadanía en tanto se realizan una importante cantidad de obras públicas, con recursos federales que son administrados de manera casi exclusiva por el gobernador Duhalde.

Si lo que desde el oficialismo se busca es lograr que surja un nuevo Estado, un ente *moral* en donde no quepan vestigios de corrupción durante los noventa fueron muchas las denuncias sobre prácticas ilícitas, en especial en torno al Ente que regula el Fondo de reparación histórica. Si este Ente tenía como fin agilizar y hacer más directas (y por lo tanto, eficaces) acciones hacia la población no escapa a la crítica y posterior enjuiciamiento público. El punto más álgido es la forma en que se organiza y distribuyen los recursos en tanto se vehiculizan a través del Poder Ejecutivo siendo casi inexistente el control del Poder Legislativo.

Por otra parte, si una de las consecuencias que conllevó esta retirada del Estado nacional ha sido una *exacerbada*<sup>20</sup> personalización de la política que se encarna en las gestiones provinciales tampoco se puede comprender este fenómeno si no tenemos en cuenta como el poder se ha territorializado. De ahí que acordamos con Sosa sobre como la retirada del Estado Nación genera “una individualización de los territorios provinciales que no implica necesariamente autonomía, y ha incrementado las desigualdades tanto al interior de las provincias como entre ellas”.

En el caso de Buenos Aires nos hemos encontrado que en el relato acerca de lo bonaerense hay una fuerte identificación con el territorio habitado: no es lo mismo como se concibe identitariamente un habitante del interior de la provincia, que uno del conurbano o porteño en relación a un orden provincial mayor. No obstante, la importancia del conurbano en cuanto configuración territorial hegemónica en este espacio provincial y al peronismo como la única fuerza política que tiene un dominio sobre el mismo, es la impronta sobre la cual se asienta el nuevo vínculo que entabla el Estado provincial con la sociedad civil digitada por el peronismo durante toda la década del noventa.

#### V. Bibliografía General

- Andrenacci, Luciano (2002) *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Al margen
- Filc, Judith (1998) “*El proceso de privatización y sus manifestaciones en el discurso estatal: el caso de la provincia de Buenos Aires*” En: 3ra Jornadas Internacionales Estado y Sociedad. Ponencias publicadas por el Equipo NAYA <http://www.naya.org.ar/>
- Frederic, Sabina (2004) *Buenos Vecinos. Malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lopez Echagüe (1996) *El otro. Eduardo Duhalde: una biografía política*. Editorial Norma.
- Sosa, Pamela () *Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política para las provincias argentinas (1976- 2001)*
- Ollier, Matilde (2007) *El partido justicialista bonaerense: inserción nacional y liderazgos*. En: Revista SAAP. Volumen 3, Número 1

---

<sup>20</sup> Remarcamos esta expresión porque nos parece que siempre ha estado presente como condición en nuestra cultura política en general y en la bonaerense en particular solo que ahora se ha vuelto más prevaleciente por sobre otras cuestiones.

- Yanuzzi, María (1995) *La modernización conservadora. El peronismo de los 90*” Rosario: Fundación Ross.

**Fuentes Consultadas:**

- Debate en la Honorable Cámara de Diputados, Diario de Sesiones de 18 de diciembre de 1991 y 6 de mayo de 1992.
- Debate en la Honorable Cámara de Senadores, Diario de Sesiones de 19 de diciembre de 1991 y 6 y 7 de mayo de 1992.
- Diario “El Día” de la Plata.
- Mensaje de asunción del gobernador Duhalde ante la Legislatura provincial 10/12/1991.
- Mensaje de asunción del gobernador Cafiero ante la Legislatura provincial
- Ley nacional 24073
- Leyes provinciales. 10923, 11184,10867, 11247