

La gobernación de Eduardo Duhalde 1991–1999

El proyecto político que
transformó la Provincia
de Buenos Aires

Con prólogo de Eduardo Duhalde

Aritz Recalde



ARITZ RECALDE

Licenciado en Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Magister en Gobierno y Desarrollo de la Escuela de Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y Doctor en Comunicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Se desempeñó profesionalmente en la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires y en la Secretaría de Asuntos Municipales de La Nación.

Actualmente, ejerce como Director del Departamento de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Lanús.

Recalde, Aritz

La gobernación de Eduardo Duhalde 1991–1999: el proyecto político que transformó la Provincia de Buenos Aires / Aritz Recalde. - 1a ed. - Remedios de Escalada; De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2026.

188 p. ; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN 978-631-6723-28-4

Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6723-29-1

1. Gobierno Provincial. 2. Política Provincial. 3. Peronismo. I. Título.

CDD 320.0982



**SECRETARÍA
DE CIENCIA
Y TÉCNICA**

Diseño y maquetación

Candela Amestoy



Ediciones de la UNLa / 2026

29 de septiembre 3901

1826, Remedios de Escalada, Lanús

Provincia de Buenos Aires, República Argentina

edunla@unla.edu.ar / www.unla.edu.ar

La gobernación de Eduardo Duhalde 1991–1999

El proyecto político que transformó la Provincia de Buenos Aires

Aritz Recalde

*El libro está dedicado a Julia y a Martina
el más maravilloso regalo, mandato y deber
que me ha dado Dios*

AGRADECIMIENTOS

A Eduardo Duhalde que leyó el libro y que nos otorgó el inmenso honor de escribir un prólogo.

A Hilda «Chiche» González de Duhalde por la lectura del trabajo.

A Raul Fernández que me inició en los estudios de la Provincia de Buenos Aires.

A la Universidad Nacional de Lanús, siendo el libro el resultado de un proyecto de investigación de la convocatoria interna Amílcar Herrera.
A los colegas que formaron parte del proyecto.

ÍNDICE

Prólogo de Eduardo Duhalde	11	Parte Tercera: políticas sociales	115
Introducción. El último caudillo bonaerense	15	1- El Plan Vida y la experiencia de las manzanas	
CAPÍTULO I. Ideario político	27	2- Políticas de tierra y vivienda	
CAPÍTULO II. La construcción del poder	39	3- Políticas contra las adicciones y lucha al narcotráfico	
CAPÍTULO III. La Gobernación	51	4- El Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario (P.I.B.E.S.)	
Parte primera: Economía y Desarrollo	51	5- Los Torneos Juveniles Bonaerenses	
1- El contexto económico nacional de la Gobernación		6- Políticas de Salud	
2- La economía bonaerense durante 1991 y 1999		Parte Cuarta: la agenda educativa y cultural	140
3- El Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense		1- La Reforma Educativa	
4- Programas de obras públicas		2- La bandera bonaerense	
5- Regionalización productiva		Parte Quinta: Políticas Seguridad y de Justicia	157
Parte Segunda: Reformas Institucionales	94	1- Las Políticas de Seguridad	
1- Emergencia administrativa financiera		2- La Reforma Judicial de la Provincia de Buenos Aires	
2- La reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994		Anexo - Ministros de la Provincia de Buenos Aires de 1991 a 1999	175
3- El Proyecto Génesis 2000 de creación de nuevas municipalidades		Bibliografía	177
4- El control de los actos de gobierno			

PRÓLOGO

DE EDUARDO DUHALDE

Cuando llegó a mis manos el borrador de este libro, que habla sobre la gestión de gobierno en la provincia de Buenos Aires entre 1991 y 1999, escrito por Aritz Recalde, comencé a leerlo con máximo interés y con la intriga de constatar si esta larga investigación había logrado desentrañar todos y cada uno de los desafíos que —junto a mis diferentes equipos de ministros, colaboradores y asesores— tuvimos que enfrentar durante los ocho años que estuve al frente de la gobernación bonaerense.

Gobernar la provincia de Buenos Aires no es una actividad menor. Es conducir el corazón productivo y social de la Argentina, con sus grandezas y también con sus heridas más profundas. Durante los ocho años que me tocó estar al frente de ese desafío aprendí que no hay decisiones fáciles cuando se gobierna para millones de bonaerenses que esperan, con razón, respuestas concretas del Estado.

Pero ningún acto de gobierno puede comprenderse si se lo separa de los valores que lo orientan. A lo largo de mi vida política sostuve —y escribí en diferentes artículos y en mi libro «El Poder Moral»— que la ética y la moral no son conceptos abstractos ni simples consignas, son guías concretas para la acción pública. Gobernar implica ejercer poder, y el poder solo encuentra legitimidad cuando está al servicio de la comunidad y no de intereses sectoriales o personales.

Las comunidades organizadas, los clubes de barrio, las cooperativas, las parroquias, las asociaciones civiles fueron, durante aquellos años, protagonistas silenciosos de muchas de las políticas públicas que se impulsaron desde la provincia. Allí estaba la Argentina real, la que no siempre aparece en las estadísticas, pero sostiene el entramado social.

Quien recorra estas páginas advertirá que muchas decisiones de gobierno tuvieron como punto de partida esa convicción: fortalecer a las comunidades, reconstruir la confianza social y defender una concepción solidaria del Estado, aun en contextos adversos. Gobernar es elegir, y elegir implica asumir costos. Este libro no elude esa verdad y por eso resulta valioso: porque ayuda a comprender, más allá de las coyunturas, el sentido de un proyecto político.

Hay, además, un capítulo ineludible de aquellos años que marcó profundamente mi compromiso personal y político: la lucha contra el flagelo de la drogadependencia. No como un problema aislado, sino como una tragedia social que destruye familias, rompe comunidades y condena a miles de jóvenes a la exclusión. Esa preocupación me llevó a trabajar incansablemente, a promover políticas de prevención, recuperación y contención, y también a reflexionar y escribir incansablemente sobre el tema. Los libros que dediqué a esta problemática no fueron un ejercicio intelectual, sino una forma de alertar, comprometer y convocar a toda la sociedad.

Este convencimiento me llevó a recibir a lo largo de mi vida varias condecoraciones:

- 1989. Orden de Boyacá en el grado de Gran Cruz Extraordinaria, otorgada por la República de Colombia por la entrega de tres aviones IA58 Pucará para ser utilizados en la lucha contra el narcotráfico al presidente Virgilio Barco Vargas.
- 1992. Distinguido por la Universidad de Génova, Italia, con el título de Doctor Honoris Causa, merced a la campaña a favor de la prevención de adicciones y la lucha contra el narcotráfico.
- 1996. Nombrado Profesor Honoris Causa del Instituto de Prevención de la Drogadependencia de la Universidad del Salvador, otorgándoseme una Maestría en Prevención de la Drogadicción.

- 1996. Destacado, también, como Profesor Honoris Causa 1996 por la Universidad de Deusto.
- 1999. Doctorado Honoris Causa de la Universidad Hebrea Argentina Bar-Ilan y de la Universidad del Salvador, por la tarea de prevención de las Adicciones.

Pero las distinciones recibidas no las tomo como un halago hacia mi persona sino como el reconocimiento a una causa que excede a cualquier individuo y requiere del esfuerzo de todos.

Agradezco al autor por este aporte a la memoria política bonaerense. Revisar el pasado con rigor, sin prejuicios y con sensibilidad social es una tarea necesaria para quienes creemos que la democracia se construye todos los días, aprendiendo de lo hecho y de lo que aún falta por hacer.

Eduardo Duhalde,
febrero de 2026

INTRODUCCIÓN

EL ÚLTIMO CAUDILLO BONAERENSE

La provincia de Buenos Aires como objeto de estudio

Este libro es el resultado de un conjunto de investigaciones sobre la provincia de Buenos Aires que realizamos en la Universidad Nacional de Lanús. Inicialmente, abordamos la gestión del gobernador Antonio Cafiero (1987-1991). Luego continuamos con la de Eduardo Duhalde (1991-1999) y finalmente con la del conservador Manuel Fresco (1936-1940).

En el presente trabajo reunimos los avances parciales de la investigación que fueron corregidos y aumentados para la edición. Además, sumamos varios apartados y nuevos datos.

La motivación que nos llevó a investigar y luego a escribir sobre la Provincia de Buenos Aires tiene varias justificaciones.

La primera, es que soy bonaerense y estoy reflexionando sobre la patria chica en la que me crié y que cobijó a mis padres y abuelos. Le debo mucho a mi tierra y es un ejercicio de gratitud contribuir a construir la comunidad que me vio nacer, crecer y que integró orgullosamente.

La segunda causa del por qué investigamos la provincia de Buenos Aires es por su inmensa importancia geográfica, demográfica, económica, política e histórica para la Argentina e Iberoamérica. Difícilmente un proyecto nacional será viable si no tiene anclaje político en la provincia. Menos aún es posible construir un programa autónomo de desarrollo sin una expresión bonaerense federal que sea capaz de impulsarlo o al menos de acompañarlo.

La tercera cuestión fundamental que nos mueve a estudiar el tema, es que los bonaerenses estamos sumergidos hace ya tiempo en una profunda cri-

sis de identidad y de desarrollo. La provincia siendo rica económicamente tiene altos índices de pobreza y de marginalidad. Hace décadas que se está generando un creciente y alarmante aumento de la violencia interpersonal y otra ligada al crimen organizado. El narcotráfico es un factor de poder cada día más distorsivo de la convivencia social y de la estabilidad misma del gobierno. Podemos decir, sin dudar, que los bonaerenses somos protagonistas en industria, turismo, en producción agropecuaria, en innovación, en ciencia y en exportaciones. Además, picamos en punta en la generación de marginalidad social, de violencia, en nuestras carencias de infraestructura, en la incapacidad de planificación y en la falta de perspectiva de desarrollo de mediano y de largo plazo.

La cuarta cuestión a destacar y que se vincula a todas las anteriores es la inexistencia de investigaciones sobre la provincia, su historia y su cultura y más aún sobre las gestiones de los gobernadores.

No tenemos conciencia histórica, ni identidad y eso impide la posibilidad de formar una dirigencia consustanciada con la realidad profunda provincial. La inexistencia de una agenda de temas, de problemas, de prioridades y de perspectivas bonaerenses dificulta cualquier intento de diagramar e implementar un programa de desarrollo que sea capaz de canalizar las demandas y los anhelos de nuestro pueblo y de La Nación en su conjunto.

El último caudillo bonaerense

Duhalde es una figura política sumamente conocida en la Argentina. Primero y tema del libro, su notoriedad pública es el resultado de que fue el gobernador de Buenos Aires.

Además, y cuestión fundamental, fue de los primeros —y de los pocos— dirigentes que, ocupando lugares de responsabilidad institucional, criticó públicamente el programa neoliberal de Carlos Menem y ofreció una alternativa de desarrollo. Poco a poco, su figura se convirtió en una referencia aglutinadora de los sectores que propusieron superar el programa económico de los años noventa.

Asimismo, su histórico protagonismo en la gestión de la crisis del año 2002 lo puso en el centro de la historia argentina y cargó sobre su conducción política el destino de una Nación que parecía marchar a su disolución.

Duhalde fue el dirigente que construyó las condiciones políticas para salir del modelo económico y social de la convertibilidad. También fue un protagonista de la instalación y de la continuación en el tiempo del programa productivo iniciado en el año 2002. El justicialismo bonaerense fue una herramienta central para derrotar a Carlos Saúl Menem en las urnas en el año 2003 y para diagramar un nuevo modelo de desarrollo. Ese poder llevó a Néstor Kirchner a la presidencia y le otorgó gobernabilidad en un país que estaba inmerso en una profunda crisis social, económica, cultural, emocional y de legitimidad política.

Su figura arrastra un halo de controversias cuestión que es habitual de aquellos que se dedican a la lucha política. Duhalde fue denostado por sus contendientes partidarios y también por sus aliados devenidos luego a adversarios.

Primero, lo enfrentaron los menemistas por su ruptura política y por la decisión del gobernador de salir de la convertibilidad para implementar un proyecto productivo. Los grupos de poder foráneo y los devotos del neoliberalismo dentro y fuera del Justicialismo, no le perdonarán nunca la ruptura con el modelo financiero de los años noventa y tampoco su oposición desde el MERCOSUR al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

A partir del año 2005 su figura fue el centro de las críticas de los líderes del kirchnerismo a los que encumbró en el poder y que luego lo enfrentaron arduamente. Mientras Duhalde estaba abocado a la fundación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, su antes aliados exacerbaban la crítica y caracterizaron a la disputa con el ex gobernador bonaerense, directamente, como la «madre de todas las batallas».

No nos interesa debatir en este libro las controversias mencionadas que son propias de los dirigentes y de la lucha por el poder. En su lugar, nos

vamos a ocupar de sus gestiones concretas, de sus logros y de las dificultades encontradas siendo intendente en Lomas de Zamora y gobernador bonaerense.

Sobre ambas experiencias Duhalde construyó su proyecto político y es bueno destacar que el pueblo de la provincia lo apoyó activamente en las urnas, siendo una figura sumamente popular en los años noventa donde obtuvo contundentes resultados electorales. Es importante subrayar que más allá de las leyendas difundidas desde el periodismo, actualmente la militancia partidaria y social de la provincia y de su Lomas de Zamora natal lo sigue recordando como una figura honesta que transformó la realidad de los más humildes.

Nuestra investigación analiza la gestión del gobernador entre los años 1991 y 1999. Este periodo es fundamental en su trayectoria dirigencial, ya que sus logros en el gobierno explican su notoriedad y el alto consenso que alcanzó entre los bonaerenses que vieron en el mandatario una polea de transmisión para la resolución de sus demandas, muchas de ellas postergadas por décadas.

Innegablemente y conjuntamente a la gestión, su legitimidad y su poder están relacionados al sistema de organización del justicialismo bonaerense, de los intendentes y de los grupos territoriales que Duhalde construyó. Estos temas ya fueron analizados y comentados en otros trabajos académicos y periodísticos y es por eso que no creemos necesario profundizarlos en nuestro libro que estará centrado en la gestión concreta de gobierno.

Su figura es importante para conocer la historia, el presente y el destino de la política, la cultura y de la sociedad provincial. Decimos en el título de la Introducción que Eduardo Duhalde fue el «último caudillo bonaerense» por varias cuestiones.

La primera, es por su origen y por su proyecto político que siempre estuvo ligado al destino bonaerense. La transformación de la provincia fue el centro permanente de sus inquietudes y de su militancia. Con esta finalidad, el

mandatario construyó, dio identidad y condujo a un Justicialismo bonaerense al que convirtió en una herramienta poderosa de gestión institucional.

Gracias a su eficiente estructura de toma de decisiones, a su capacidad de forjar consensos políticos con la oposición y por la vocación de cambio profesada, su gobernación fue sumamente transformadora. Realizó modificaciones estructurales como pocos gobernadores en la historia del siglo pasado y reformó la Constitución e impulsó la última gran estrategia de regionalización y de creación de nuevas municipalidades.

En un contexto de crisis intervino drásticamente y reformó la policía y aprobó un nuevo Sistema provincial de seguridad pública. Durante su gestión reformó el Código Procesal Penal, creó el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público Fiscal. La obra pública de la etapa fue contundente y retrotrae a la época de Manuel fresco y durante la gobernación de Duhalde se construyeron hospitales, escuelas, cárceles, se canalizó la provincia para terminar con las inundaciones y se modernizaron las rutas, calles, espacios públicos, clubes y accesos en todo el territorio, incluyendo programas especiales para el conurbano. Un tema a destacar de la gobernación fue la política social de cuidado de las embarazadas y de los bebés, la de tierra y vivienda y la de deporte, entre otras intervenciones que describimos en detalle en el libro.

Decimos que es el «último caudillo» ya que fue el gran organizador y conductor de una poderosa fuerza partidaria provincial, de identidad bonaerense y con proyección federal. Construyó un actor político propio y fue siempre sumamente celoso de la injerencia externa en el distrito. Tal cual sostiene Carlos Pagni en su libro sobre el conurbano bonaerense y a diferencia de lo que ocurrirá a su salida de la gestión bonaerense, no permitió la intrusión del entonces presidente Menem en la provincia. Duhalde siempre armó las listas bonaerenses de las legislaturas provinciales y nacionales entregando meramente dos lugares al Ejecutivo Federal que fueron ocupados por personajes sin peso y sin capacidad de decisión (Pagni 2023: 502).

Será este poder político justicialista bonaerense de intendentes, de redes de militancia y de funcionarios un actor fundamental del gabinete del año 2002 que garantizó la gobernabilidad en plena crisis, que condujo la transición económica y social, que enfrentó al menemismo en 2003 y que empezó a sacar al país del traumático momento histórico.

Desde su corrimiento de la gobernación la provincia viene reproduciendo otra lógica en el ejercicio del poder.

Por un lado, se profundizó la incursión de los políticos provenientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ocupan encumbrados cargos, desplazando la capacidad de decisión de la dirigencia provincial y de los intendentes. Por ejemplo, la entonces electa senadora por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Graciela Fernández Meijide, en la elección del año 1997 encabezó la lista de Diputados Nacionales bonaerenses iniciando esta modalidad que luego sería habitual desde Carlos Rouckauf en adelante.

A partir del año 2005 se inició la etapa de los «gobernadores interventores» del poder Ejecutivo Nacional. En este sistema, la implementación de la política social y de la obra pública y paulatinamente la capacidad de decisión y de conducción del gobierno distrital, pasó del gobernador electo al presidente de La Nación, que por intermedio de sus ministros, secretarios y armadores entabló relaciones directas con los municipios y las organizaciones territoriales. En dicho esquema de poder se instaló la práctica de que las listas legislativas y la distribución de lugares en el Poder Ejecutivo son diagramadas por dirigentes externos a la provincia.

Sin ánimo de emitir juicios de valor, no se puede negar que la experiencia de los «gobernadores interventores» electos tuvo seguramente logros y también deficiencias y buenos y malos administradores.

Lo que ocurrió fue que Buenos Aires se volvió más un medio político para llegar a las legislaturas o la presidencia de La Nación, que un proyecto provincial a desarrollar y a fortalecer. Para el Ejecutivo federal demográfica y electoralmente es el territorio estratégico a conquistar. Políticamente,

es el distrito potencialmente peligroso a controlar y a desarticular por el peso relativo de los intendentes y demás factores de poder.

Como resultado de este proceso, en las campañas electorales se debaten más las internas de los candidatos nacionales que las demandas no resueltas de los bonaerenses.

Con estas estrategias de armado de poder el Justicialismo bonaerense fue herido de muerte y perdió entidad política. La dirigencia se debilitó conjuntamente ya que disminuyó su poder para tomar decisiones de gobierno. En este marco, no son pocos los mandatarios que se dedican más a administrar el caos y el subdesarrollo en el corto plazo, que a transformar los problemas estratégicos provinciales. Poco a poco, se diluyó la capacidad bonaerense de incidencia en el debate federal y disminuyó su proyección nacional.

Como derivado de este vacío de poder provincial propio, es que se profundizan año a año los problemas estructurales en temas de infraestructura, competitividad económica, planeamiento urbano y rural, transporte, educación, seguridad, ciencia y salud por citar algunas agendas.

Hace tiempo que no se debate un Modelo Bonaerense y un Proyecto Provincial de Desarrollo de mediano y largo plazo.

Tal impostergable tarea debería comprometer a todo el espectro partidario y social. Esperemos que el libro contribuya a dar el debate.

Finalmente, quiero destacar que el libro fue formulado en el marco de la Universidad Nacional de Lanús a la que Eduardo Duhalde contribuyó a crear con el impulso a su fundación y luego forjando los consensos políticos para el tratamiento y la aprobación legislativa en el año 1995.

La estructura del libro

El libro tiene dos grandes ejes.

El primero de ellos se organiza a partir de los capítulos I y II que recorren el ideario y la doctrina política del gobernador a partir del cual actuó. Analizamos, brevemente, la trayectoria que lo llevó al poder de la gobernación.

El segundo eje se inicia con el capítulo III y contiene el centro de nuestro libro que está referido a un recorte de las principales políticas de Estado implementadas en los ocho años de gestión que van del año 1991 a 1999.

La Parte primera estudió la política económica que refleja la decisión del gobernador de no abandonar la intervención estatal en un contexto nacional y regional privatista y desregulador. Se incluyeron apartados sobre Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, acerca de los históricos programas de obras públicas y sobre las iniciativas de Regionalización productiva.

La Parte segunda se refiere a las principales Reformas Institucionales de la etapa que dan cuenta del importante poder, capacidad de consenso y de transformación que adquirió Duhalde. Entre ellas se describe la Emergencia administrativa de una provincia que había padecido en los años ochenta las crisis de la hiperinflación y el consecuente estancamiento económico. El libro describe la histórica reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1994, que modificó la Carta Magna incluyendo un importante número de propuestas destacándose un innovador conjunto de garantías y derechos sociales. En el apartado se analizó la última iniciativa efectiva provincial de reorganización territorial a la que se denominó Proyecto Génesis 2000 y que auspició la creación de nuevas municipalidades.

La Parte tercera del libro estudia las políticas sociales. Entre ellas, describe el Plan Vida, las políticas de tierra y vivienda, las de adicciones, el Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario, los Torneos Juveniles Bonaerenses y los proyectos de Salud.

La Parte cuarta describe la agenda cultural y educativa en una etapa de transformación profunda de la organización escolar en todos los niveles.

La Parte quinta y última del libro analizó las Políticas Seguridad y de Justicia que incluyeron una intervención radical de la policía y la reorganización del sistema y sus leyes que designan autoridades y que definen circuitos de nombramiento de magistrados.

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I

IDEARIO POLÍTICO

El Poder Moral es el contralor ético de la acción de los gobernantes. El funcionario público debe ser un punto de referencia moral para el país en cuanto al rigor de su propia conducta y al rigor que asume frente a cualquier desviación de sus subalternos. No basta moverse dentro de la legalidad y de la Constitución: el gobernante también debe respetar las normas éticas que rigen a su propia sociedad.

– **Eduardo Duhalde**

La trayectoria de Eduardo Duhalde (Lomas de Zamora 1941) está directamente ligada a la localidad de Lomas de Zamora que es dónde vivió toda su vida y es a partir de allí donde edificó su proyecto personal y político.

Llegará a ser gobernador y Presidente de La Nación un hombre nacido y criado en una familia de trabajadores. Su padre era empleado del Banco Provincia y su madre ama de casa. Duhalde vivió su infancia y juventud en un barrio popular, fue a la escuela pública y estudió derecho en la universidad pública (Pavón Pereyra 1997).

El ideario que guió el proyecto de la gobernación articuló, centralmente, su formación académica y los valores de la doctrina social de la Iglesia, a los que puso en práctica, debate y revisión constante en la militancia partidaria y en su experiencia de gestión en Lomas de Zamora.

Vamos a resumir su doctrina de gobierno en seis ejes.

La acción política guiada en los valores de la doctrina social de la Iglesia

La caridad va más allá de la justicia, porque amar es dar, ofrecer de lo mío al otro; pero nunca carece de justicia, la cual lleva a dar al otro lo que es suyo, lo que le corresponde en virtud de su ser y de su obrar. No puedo dar al otro de lo mío sin

haberle dado en primer lugar lo que en justicia le corresponde. Quien ama con caridad a los demás, es ante todo justo con ellos.

– **Eduardo Duhalde**

Duhalde se consideró un seguidor de la doctrina social de la Iglesia y se referenció en Pio XI, León XIII, Pablo VI, Juan Pablo II y en el Papa Francisco.

Con Juan Pablo II entabló una audiencia privada en el mes de junio del año 1991. Duhalde recuperó la Encíclica del año 1981 *Laborem Exercens*, que estaba centrada en el trabajo al que caracterizó como «una de las características que distinguen al hombre del resto de las criaturas, cuya actividad, relacionada con el mantenimiento de la vida, no puede llamarse trabajo; solamente el hombre es capaz de trabajar, solamente él puede llevarlo a cabo, llenando a la vez con el trabajo su existencia sobre la tierra. De este modo el trabajo lleva en sí un signo particular del hombre y de la humanidad, el signo de la persona activa en medio de una comunidad de personas; este signo determina su característica interior y constituye en cierto sentido su misma naturaleza.». En la Encíclica se remarcó que «Para realizar la justicia social en las diversas partes del mundo, en los distintos Países, y en las relaciones entre ellos, son siempre necesarios nuevos movimientos de solidaridad de los hombres del trabajo y de solidaridad con los hombres del trabajo. Esta solidaridad debe estar siempre presente allí donde lo requiere la degradación social del sujeto del trabajo, la explotación de los trabajadores, y las crecientes zonas de miseria e incluso de hambre. La Iglesia está vivamente comprometida en esta causa, porque la considera como su misión, su servicio, como verificación de su fidelidad a Cristo, para poder ser verdaderamente la Iglesia de los pobres» (Duhalde 2011: 111).

En el año 2011 Duhalde se refirió a la importancia de la Encíclica *Caritas Veritate* de Benedicto XVI, que fue publicada en el mes de junio de 2009. En el texto el Sumo Pontífice se refirió a la caridad a la que caracterizó como la «vía maestra de la doctrina social de la Iglesia (...) es el principio sobre el que gira la doctrina social de la Iglesia, un principio que adquiere forma operativa en criterios orientadores de la acción moral. Deseo volver

a recordar particularmente dos de ellos, requeridos de manera especial por el compromiso para el desarrollo en una sociedad en vías de globalización: la justicia y el bien común».

Duhalde entabló relación epistolar con el Papa Francisco. En un libro reciente el ex mandatario recuperó la vigencia y centralidad del postulado que el pontífice presentó en el Encuentro Mundial de Movimientos Populares. Allí el Papa le reclamó a los líderes mundiales el cumplimiento efectivo del derecho humano a la «tierra, el techo y el trabajo» (Duhalde 2021).

La doctrina social de la Iglesia le otorgó un concepto claro acerca de que la mera lógica mercantil de la economía no puede resolver los problemas humanos y que la comunidad y la política tienen que intervenir activamente aplicando principios morales.

Caracterizó al modelo de Estado de Justicia Social peronista como «fundado en la doctrina social de la Iglesia» (Duhalde 2011: 26 y 76).

En la municipalidad de Lomas de Zamora aplicó programas contra las adicciones a los que caracterizó como un «Modelo cristiano de Prevención de la Drogadependencia». En su óptica, se trataba de afrontar el tema en la dimensión humana, contemplando el sentido de la vida y la reflexión sobre los valores sociales. El tratamiento del fenómeno incluía la acción del Estado y la participación activa de la comunidad y de la familia (Duhalde 2011 b; 2023 b).

Este ideario cristiano guió las políticas sociales provinciales de cuidado de la infancia, de las mujeres embarazadas y de la familia, entre otras.

Al referirse a su política de tierras y de acceso a la vivienda, la inscribió como parte de la doctrina de la Iglesia que «aboga por una justa distribución de la tierra y la función social de la propiedad privada» (Duhalde 2021: 41).

La doctrina católica fue el marco para la ampliación de las garantías y de los derechos sociales de la Constitución Bonaerense reformada en 1994.

El Estado debe intervenir en la economía

Es necesario que comencemos a avanzar hacia un nuevo capitalismo, de amplia base popular, en el que el Estado tenga un rol activo en la defensa de los intereses de los más débiles y de los sectores estratégicos de la actividad de la Nación.

— **Eduardo Duhalde**

Tal cual vamos a reflejar en el libro, si bien Duhalde acompañó al presidente Carlos Saúl Menem e implementó una reforma del Estado en la provincia, nunca adhirió y tampoco aplicó todos los postulados neoliberales que difundió en esa etapa Domingo Felipe Cavallo.

En un libro del año 2011 sostuvo que «Es un hecho indiscutible que el conjunto de políticas que se agrupan bajo el nombre genérico de Estado de Bienestar fueron, más allá de todos sus errores y deformaciones, el intento más serio llevado hasta ahora adelante por países y Estados para mejorar en términos amplios la calidad de vida de los pueblos» (Duhalde 2011: 101).

En su punto de vista, la economía de mercado no puede resolver las demandas sociales y humanas y la acción de la comunidad y de la organización política tienen que intervenir para moldear el modelo de democracia y de sociedad a la cual se aspira.

A partir de este principio y por ejemplo, es que sostuvo que el Estado debe tener el manejo de las tierras, «es un rol esencial» y con un Estado «eficiente las ocupaciones ilegales no existirían» y las familias accederían al lote propio (Duhalde 2021: 20).

Es tarea de la política impulsar un modelo productivo

A partir de mediados de los años noventa y viendo los resultados negativos que se producían en sectores productivos de la industria bonaerense, Duhalde será cada vez más crítico de la política de la convertibilidad cambiaria y del programa menemista. En el año 1997 realizó declaraciones públicas contra el esquema económico de Carlos Menem, que le valieron

una enemistad con el presidente y con sectores de poder beneficiados con el modelo de los noventa.

Duhalde vinculó a diversos sectores empresarios perjudicados con estas políticas y los convocó a redactar una iniciativa de cambio de modelo. En el año 2000 impulsó el Movimiento Productivo Argentino, que luego fue presentado formalmente en el mes de junio de 2001. Desde allí vinculó a políticos, empresarios, religiosos y dirigentes sociales, gremiales y de la cultura.

Firmaron el documento fundacional ocho políticos oriundos del justicialismo, de la UCR y de Acción por la República (ARI) entre los cuales estaban el mismo Duhalde, Felipe Solá (vicegobernador), Raúl Alfonsín y Melchor Posse. El texto fue rubricado por veinticinco representantes empresariales de la UIA, la Federación Agraria Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y de la Sociedad Rural, entre otras. Por el mundo del trabajo participó Héctor Recalde, encuadrado entonces en la fracción de la CGT crítica a la convertibilidad (Merino 2015: 216-217).

En el Movimiento surgieron varios dirigentes importantes y algunas de las propuestas para superar el estancamiento y la crisis económica que atravesó el país y que fueron implementadas desde el Ministerio de Economía a cargo de Jorge Remes.

En el año 2002 en marco del lanzamiento del Plan Jefas y Jefes sostuvo que «Yo sé que el camino para desterrar definitivamente la pobreza no es otro que reindustrializar el país y el fomento de todas las actividades productivas, porque esto significa para la gente pleno empleo y buenos salarios. Esa es nuestra meta, hacia allá nos dirigimos; en medio de un mar de dificultades, pero con la fuerza y la decisión que exigen las causas nobles» (Duhalde 2023: 114).

El ideal de la justicia social tiene que guiar los actos de gobierno

Usted tiene experiencia, mucho camino andado, y siempre es positivo compartirlo, proyectarlo buscando nuevos horizontes. Y hacerlo desde la experiencia de la fraternidad de mujeres y hombres de un mismo pueblo que buscan servir mejor a la Patria.

**Carta del Papa Francisco a Eduardo Duhalde,
14 de agosto de 2020**

Una de las características centrales a destacar de la gobernación Duhalde es su política social de base popular y humanista.

El Plan Vida que vamos a analizar en el libro fue, posiblemente, de las últimas políticas del Estado bonaerense masivas y prioritarias centradas en el cuidado de las embarazadas y de los bebés.

En su gestión impulsó activamente el deporte entre la infancia y los jóvenes por intermedio de encuentros y articulaciones entre la escuela, las áreas sociales y sanitarias y las organizaciones libres.

Un tema que trabajó en profundidad en la gestión y que lo acompañó en toda su militancia fue el del acceso a la vivienda. Sostuvo que «Siempre consideré una inmoralidad, una paradoja escandalosa que por un lado haya familias que tengan que robar un pedazo de tierra para construir un proyecto de vida, mientras que por otro haya tierra de sobra en una región tan vasta como la de América Latina» (Duhalde 2021: 19).

En el terrible contexto social y político del año 2002 siendo Presidente de la Nación lanzó el Programa Jefes y Jefas de Hogar. Previamente, había generado las condiciones de posibilidad a partir del acuerdo social y político de la Mesa de Diálogo Argentino (Duhalde 2011: 166-167).

Duhalde realizó investigaciones e impulsó la iniciativa de la Renta Básica Ciudadana. En un libro del año 2011 prologado por el mandatario brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva, sostuvo que era una «posibilidad cierta de solución para una cantidad de problemas de nuestras sociedades que nos preocupan a todos, aun a los menos solidarios de entre nosotros. Es que

ya resulta innegable que sin soluciones de fondo, sin cambios que superen lo económico y se adentren en lo filosófico, la situación actual no sólo no va a mejorar, sino que va a empeorar rápidamente. Es por eso que urge modificar el actual sistema en el que el trabajo y la producción han sido subyugados por las finanzas, perdiendo toda vinculación con la economía real y, al mismo tiempo, poner el capital al servicio de la economía y la economía al servicio del hombre. Las grandes desigualdades sociales son causa recurrente de falta de libertad. Ofenden las injustas desproporciones en los bienes y la riqueza. Igualdad y libertad deberían ir de la mano; por eso las grandes desigualdades atentan contra la democracia misma. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para vivir» (Duhalde 2011: 237).

Es tarea de la dirigencia contribuir a la unidad nacional de todos los argentinos

Cuando decimos que la Argentina necesita un Gobierno Patriótico de Unidad Nacional, no estamos pensando en un «partido único», ni en una coalición, ni en un bipartidismo forzado, ni en nuevas formas de «transversalidad», ni en un estado idílico donde se desconozcan las discrepancias. Nuestro propósito es alcanzar un acuerdo multipartidario que deje fuera de la discusión electoral (y parlamentaria) aquellos puntos que son condición sine qua non del desarrollo económico y social.

— **Eduardo Duhalde y Rodolfo Terragno**

Duhalde puso en práctica en Lomas de Zamora y luego en la gobernación diversas experiencias de concertación política y de construcción de acuerdos que denominó como «comunidades de gobierno» transpartidarias. Este sistema le permitió implementar transformaciones que requieren alto nivel de consenso, como es el caso de la reforma de la Constitución en 1994. Otro tema a destacar en este sentido, fue la decisión del gobernador de entregarle a la oposición de la UCR los organismos de control de gobierno.

El ex mandatario es un activo promotor de la Unidad Nacional y es habitual que tome como modelo de concertación y de manejo de la tumul-

tuosa experiencia presidencial del año 2002 en un contexto de default, pobreza y clima anti política.

La crisis del año 2001 fue una de las más dramáticas encrucijadas sociales, económicas y políticas argentinas de la historia. En el marco de una dura recesión y de caída de la actividad productiva, la tasa de desempleo era de dos dígitos y la pobreza castigaba a más de la mitad de los habitantes. A la crisis social y económica se le sumó la política y la dirigencia partidaria era protagonista de una profunda falta de representatividad.

En ese explosivo y dramático contexto, el 14 de enero de 2002 se realizó la presentación pública de la Mesa de Diálogo Argentino. Anteriormente, se habían reunido en un espacio intersectorial en la sede de Cáritas, Jorge Casaretto de la Iglesia Católica, Duhalde, Raúl Alfonsín, Eduardo Bauzá —representando al ex presidente Menem—, José Ignacio de Mendiguren por el empresariado de la UIA —y futuro Ministro— y por el sindicalismo Hugo Moyano y Rodolfo Daer, entre otras figuras representativas de la producción, del trabajo, del pueblo libre y la cultura (Infobae 2022).

La Mesa de Diálogo Argentino fue apoyada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por la Iglesia Católica representada por Jorge Bergoglio, Jorge Casaretto y por otras diversas figuras de la Conferencia Episcopal. Se sumaron referentes de la UCR y del FREPASO, entre otros espacios de los principales partidos nacionales. El acuerdo de la Mesa permitió lanzar el Plan Jefas y Jefes. Para poder pagarlo, la concertación incluyó la aceptación del sector rural de un aumento del 10% de las retenciones a las exportaciones (Duhalde 2011: 166-167) (Duhalde 2023).

En el siglo XXI Duhalde promovió la concertación política y la concertación económica y social emulando el modelo del socialismo español (Duhalde 2023). En el año 2002 esta amplia unidad política, productiva y social evitó la potencial guerra civil, estabilizó la economía y le dio legitimidad al gobierno y al Estado en una etapa bisagra en la posterior modificación y superación del programa neoliberal.

Se tiene que organizar un peronismo bonaerense para implementar el proyecto provincial

De manera similar a su antecesor Antonio Cafiero, Duhalde reclamó activamente los derechos históricos económicos y políticos bonaerenses.

Tal cual vamos a analizar en el libro, antes de asumir forjó con Carlos Menem un acuerdo para obtener el Fondo de Reparación Histórica dándole a la provincia recursos que le corresponden por historia, demografía, centralidad económica y por deudas sociales y de infraestructura con su gente.

Tal cual adelantamos en la introducción del libro, el gobernador propugnó la formación de una herramienta política e identitaria bonaerense, que sea fuerte y que tenga capacidad de transformar la provincia y de proyectar nacionalmente las demandas y las propuestas de los bonaerenses.

CAPÍTULO II

CAPÍTULO II

LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER

Eduardo Duhalde inició su vida política en Lomas de Zamora, siendo miembro del Sindicato de Empleados Municipales, concejal (1973) y luego intendente del distrito en dos oportunidades (1974 y 1983).

El paso por el concejo deliberante se efectuó en el tumultuoso contexto político del tercer Justicialismo. El entonces intendente electo Ricardo Ortiz era apoyado por un sector del peronismo que a poco de asumir se enfrentó radicalmente con la izquierda justicialista. El primer concejal ligado al Peronismo de Base encuadrado en la corriente de la *Tendencia*, Pedro Pablo Turner, impulsó la destitución de Ortiz y luego de producirse la acefalía asumió en el cargo en un marco de una creciente inestabilidad. Duró solo dos meses en el cargo.

Eduardo Duhalde era el segundo concejal y asumió la intendencia el día 8 de agosto del año 1974 a los jóvenes 32 años. Ese mismo año implementó el Plan Alimentario Municipal (PAMU) emulando una experiencia chilena del presidente socialista Salvador Allende. El entonces funcionario de acción social del municipio, Osvaldo Mercuri, sostuvo que en el PAMU se entregaba un huevo y medio litro de leche por domicilio, paralelamente a que se cumplían los planes sanitarios y la vacunación y que se realizaba una fumigación en los domicilios. Entre los años 1974 y 1976 se redujo drásticamente la mortalidad infantil en el municipio, que pasó de 32 por mil a 14 por mil. La UNESCO y la Organización Mundial de la Salud le entregaron un premio al municipio por la efectividad y por la contundencia del plan (Villarreal 2023: 64 y 65).

Destituido poco tiempo después por la dictadura del año 1976, Eduardo Duhalde se dedicó a la actividad privada inmobiliaria junto a su esposa Hilda Beatriz González.

En el año 1983 ganó por escaso margen la intendencia de Lomas de Zamora, esquivando las históricas derrotas del Justicialismo a nivel nacional con Raúl Alfonsín y en la provincia con el binomio Alejandro Armendáriz y Elva Pilar Barreiro de Roulet. El ajustado resultado le dejó un concejo deliberante compuesto por 11 ediles justicialistas, 11 de la UCR y 2 del Partido Intransigente (Villarreal 2024: 69). Allí tuvo que efectuar un acuerdo amplio con la oposición, método que continuaría aplicando a lo largo de su carrera política y especialmente en el tumultuoso año 2002.

El contexto social de la apertura democrática de 1983 era aún más crítico que el de 1974. El fracaso del programa económico de Alfonsín derivó en una hiperinflación y sus políticas como la del Programa Alimentario Nacional, el Plan Materno Infantil y el Programa de Promoción Social Nutricional no podían contener la pobreza y el hambre. En ese difícil tiempo, Duhalde retomó el PAMU y aplicó otros programas de apoyo social.

El municipio será el gran dispositivo político a partir del cual implementar sus iniciativas y construir el poder que lo condujo luego a la gobernación.

En la gestión del gobierno, Duhalde fue además de intendente, Diputado Nacional (1987-89), gobernador (1991-1999), Vicepresidente (1989-91), Convencional Constituyente (1994), Senador Nacional (2001-2002), Presidente de La Nación (2002-2003) y Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (2003-2005), entre otras actividades.

Elección nacional y llegada a la vicepresidencia

En el año 1988 Duhalde apoyó a Carlos Menem en la interna justicialista para designar al candidato a presidente. Habiendo derrotado a Antonio Cafiero, integró el binomio con el líder riojano y ambos alcanzaron el triunfo con el 47,3% de los votos superando por más de diez puntos al candidato de la UCR Eduardo Angeloz (36,9%). En la provincia de Buenos Aires el Justicialismo aumentó su caudal electoral (49,9%) y obtuvo una mayor diferencia con su competidor radical (28,9%). Los bonaerenses votaron un 2,6 % más a Menem y a Duhalde que el promedio nacional (Fraga 2013: 223).

En el año 1991 y habiendo entablado un acuerdo previo con Menem, Eduardo Duhalde abandonó la vicepresidencia para ser candidato a gobernador bonaerense.

En su punto de vista la decisión estaba fundada en la posibilidad de construir una alternativa al proyecto privatista y liberal que se estaba aplicando. Sostuvo que «En 1991 dejé la Vicepresidencia de la Nación para gobernar mi provincia. Si bien este sitio era mil veces más complicado —la exclusión que fue aumentando exponencialmente a partir de la mitad de los noventa afectaba en primer lugar a la población del Gran Buenos Aires— me daba una libertad política que no tenía presidiendo el Senado. Esa libertad política que buscaba respondía a una estrategia de la que nunca hablé públicamente, aún cuando la prensa —mucho más adelante— especuló al respecto. Mi estrategia consistía en construir una verdadera alternativa dentro del peronismo —tarea de gran dificultad en ese momento— que recuperara valores que se iban dejando de lado. Para decirlo claramente: la importancia política y social de la Provincia de Buenos Aires, bien gobernada, podía contribuir a afianzar una opción que para mí tenía un objetivo excluyente: dar un contenido ciertamente justicialista a la transformación que el mundo reclamaba de nuestro país; llevar a primer plano la defensa de los intereses permanentes de la Nación y de la reparación de esos sectores empobrecidos y marginados por el proceso neoliberal. Desde la Provincia fui poniendo en marcha una gestión que se diferenciaba de la del gobierno nacional. Mi tarea no comulgaba con los giros que iba tomando el gobierno central» (Duhalde 2007: 73).

Eduardo Duhalde gobernador

El 8 de septiembre de 1991 el Frente Justicialista Federal (FREJUFE) triunfó en las elecciones. En el centro del dispositivo político estaban la Liga Federal dirigida por Alberto Pierri y Hugo Toledo y la Liga Bonaerense (LIBEPO) conducida por Osvaldo Mercuri quien presidió la legislatura de la provincia. Además, se sumaron a la campaña el Partido Intransigente, el Partido Demócrata Cristiano y la CGT Azopardo.

El FREJUFE obtuvo el 46,26% de los votos y prácticamente duplicó a la fórmula de la UCR que alcanzó el 23,5%. Con ese triunfo Eduardo Duhalde y el dirigente Rafael Romá de origen renovador y caferista, asumieron su primer mandato.

En segundo lugar quedó el binomio de la UCR Juan Pugliese y Norberto García Silva. El radicalismo protagonizó un considerable declive habiendo obtenido en las elecciones a gobernador el 52% de los votos en el año 1983, el 39,7% en 1987 y un escaso 23,5% en 1991. En ésta última elección y como una novedad obtuvieron el 10% el flamante Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) del ex militar Aldo Rico y el 7,2% la UCeDe fundada en el año 1982 por el liberal Álvaro Alsogaray (Ferrari 2014).

Luego de una primera gestión la popularidad de Duhalde aumentó considerablemente y alcanzó la reelección cómodamente en el año 1995 con el contundente 56,7% de los votos, superando el porcentaje de los votos del también reelegido presidente Menem (49%).

La vieja polarización bipartidista de la Argentina fue modificada con la aparición en el año 1994 del Frente País Solidario (FrePaSo) y en 1995 Carlos Auyero y Vásquez obtuvieron el 21% de los votos. La UCR continuó su declive y alcanzó solamente el 17,3% de los votos con la fórmula de Pascual Capelleri y de Mugnolo.

Creación de un nuevo Justicialismo bonaerense

El investigador Steven Levitsky publicó en el año 2003 el libro «La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1989» (Levitsky 2005).

La hipótesis del autor es que la desindustrialización del país iniciada en el año 1976 derivó en el deterioro de la centralidad social y de la representación política de la clase obrera sindicalizada. En paralelo y paulatinamente, los dirigentes gremiales perdieron el histórico tercio en las listas dentro del peronismo.

En este marco económico y social, el Justicialismo salió a buscar al nuevo sujeto y con ese fin se desplazó de los gremios hacia los barrios populares. Los militantes territoriales (punteros, referentes, organizaciones sociales, etc.) y los intendentes empezaron a jugar un rol cada vez más protagónico en la identificación, canalización y en la resolución de demandas sociales y en la organización del peronismo.

Levitsky ubica a Duhalde como una figura representativa de esta nueva etapa política del Justicialismo y como uno de los más hábiles armadores territoriales de la provincia.

Su militancia en Lomas de Zamora y en la tercera sección electoral lo convirtieron en uno de los principales organizadores del peronismo del conurbano y de su extensa y compleja red de Unidades Básicas, comedores, clubes, centros culturales, Iglesias y demás representaciones culturales, sociales y políticas.

El ascenso de mujer en el ejercicio del poder político

Tal cual analizamos en otro artículo (Recalde 2023), el peronismo fue la principal fuerza política de la Argentina a partir de la cual las mujeres accedieron al poder político y al gubernamental.

Entre los principales hitos políticos se destaca el impulso a su participación efectuada por Eva Duarte, acción que consagró con la creación del Partido Femenino que ella misma presidió. La primera dama fue una articuladora fundamental con el poderoso sindicalismo, que incluso la promovió para la fórmula presidencial.

En el plano de la representación gubernamental, el Justicialismo sancionó la ley nacional 13.010/47 de voto femenino y les entregó un tercio de las representaciones en las legislaturas a las mujeres argentinas de su partido.

Esta histórica y profunda transformación política, institucional y cultural auspició la posibilidad de que Isabel Martínez de Perón sea una operado-

ra política en el país del mandatario exiliado y que integrara la fórmula presidencial en el año 1973. Muerto Juan Domingo, asumió por primera vez en el mundo una mujer en el cargo del Poder Ejecutivo Nacional (Mazzieri 2020).

A la vuelta de la democracia en el año 1983 fue nuevamente el peronismo el gran promotor del ingreso de la mujer a la actividad política. En línea con la reforma del año 1947, en 1991 el Justicialismo sancionó la Ley de Cupo Femenino 24.012.

En la provincia de Buenos Aires en el año 1983 Elva Pilar Barreiro de Roulet de la UCR fue designada vicegobernadora, siendo la primera mujer en ocupar un lugar en el poder ejecutivo bonaerense en la historia. La segunda en alcanzar ese cargo será la histórica dirigente justicialista y Directora general de Cultura y Educación de la gobernación de Duhalde, Graciela Giannettasio.

Durante la gestión de Antonio Cafiero se creó el Consejo Provincial de la Mujer que implementó diversos programas auspiciando la intervención femenina en la gestión pública bonaerense. En esta etapa se crearon las Comisarías de la Mujer (Recalde 2020).

Durante la gobernación de Eduardo Duhalde se sancionó la Ley provincial de Cupo Femenino 11.733/96 adhiriendo a la reforma nacional. El principal antecedente a la medida dentro del oficialismo lo había presentado la diputada duhaldista Mabel Muller en el año 1992. Entre los fundamentos de la Ley se detalló que «El proyecto puesto a consideración de esta Honorable Cámara se fundamenta en la ineludible respuesta que debe darse el reclamo permanente de todas las mujeres de la Provincia y que es contar con una ley que siga el espíritu que inauguró en la Nación la Ley 24.012 (luego volcada en la Ley 24.444) estableciendo que las listas de candidatos deberán tener un cupo mínimo de mujeres en ellas. Con dicho instrumento la mujer participará de una forma efectiva en la adopción de decisiones que hacen a la sociedad bonaerense. Estamos convencidos de que, indudablemente el fortalecimiento de la democracia se logrará con

la participación y movilización de todos, tras un objetivo común: el bienestar general. No caben dudas que la mujer ha dado muestras elocuentes de su continua preocupación por los diversos problemas sociales, culturales, económicos y políticos a través de la intensa actividad desplegada en distintas organizaciones comunitarias que la han tenido como factor gravitante en la resolución de los mismos. Su cada vez más acentuada intervención en los aspectos laborales y empresariales dentro del aparato productivo, es otra realidad que también es digna de ser destacada y reconocida por todos».

Durante la gobernación de Duhalde alcanzó gran centralidad la primera dama Hilda «Chiche» González de Duhalde. Su intervención en la gestión se vinculó directamente a la política social que fue realizada desde el Consejo Provincial de la Mujer y desde el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano.

Chiche Duhalde fue la impulsora del *Plan Vida* que analizamos en el libro. Esta experiencia conformó la organización voluntaria de mujeres más grande y con más impacto social de la historia de la provincia y de la Argentina. La tarea de alrededor de 30 mil titulares del programa era voluntaria y su labor estaba orientada a atender las demandas de lo más importante que tiene una familia y un país que son sus hijos.

Dando cuenta de la modificación política del rol de la mujer que auspició el justicialismo, en las elecciones legislativas nacionales del año 1997 se enfrentaron representando a Buenos Aires dos fórmulas con ellas al frente. Por la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación compitió Graciela Fernández Mejjide. Por el Frente Justicialista Bonaerense se presentó Chiche Duhalde. El partido de la primera obtuvo el triunfo con el 48,3% y la candidata del oficialismo bonaerense alcanzó el 41,3%. La postulante peronista consiguió 5,7 % puntos más que la media del Justicialismo en el resto de las provincias (Ferrari 2014) (Fraga 2013: 236).

La construcción de la Unidad Sudamericana

Somos, además de una comunidad de origen, una comunidad de futuro. Los latinoamericanos estamos, histórica, social, cultural y económicamente más cerca de España y Portugal que de los EE.UU.

— **Eduardo Duhalde**

Desde su función en la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR Duhalde fue un activo impulsor de la unidad regional.

Su logro más importante alcanzado fue el de la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones que integró al MERCOSUR y a la Comunidad Andina. El espacio fue formalizado en la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en Cusco, Perú, el día 8 de diciembre del año 2004.

Los 12 países miembros firmaron la «Declaración de Cusco sobre la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones» afirmando «Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales».

El contexto de su labor en el MERCOSUR estuvo atravesado por la propuesta de los EUA de formar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) continuando y expandiendo la experiencia del NAFTA forjada conjuntamente con México y Canadá.

En dicho marco, Duhalde consideró que «en términos generales, estamos frente a dos concepciones de la agrupación: una es de orden mercantilista, el asociacionismo: se propone básicamente como una asociación de libre comercio; la otra, la integración, es de orden comunitario: intenta constituir una unión de naturaleza cultural, social, política, económica, etcétera».

El ex gobernador bonaerense consideró que los países sudamericanos tenían que seguir el segundo modelo y promover una integración de «orden comunitario» emulando la experiencia de Europa que «se integró como una Unión, con 25 miembros, con un altísimo grado de justicia social y distributiva y con una fuerte política de resolución de las asimetrías dentro del bloque. Sus integrantes coordinan políticas macroeconómicas, poseen una moneda única y defienden posturas comunes en los grandes foros internacionales donde se debaten los temas políticos y/o económicos» (Duhalde 2006:51-52).

La Comunidad Sudamericana impulsada por Duhalde y por esa generación de presidentes promovió una ambiciosa agenda. Se proponía la integración física regional a partir de la construcción de una infraestructura de transportes y de la iniciativa IIRSA (Infraestructura para la unidad). Se identificaron ejes espaciales, se programaron iniciativas de telecomunicaciones y se promovieron grandes obras de energía. La Comunidad empezó a delinear una integración financiera y la creación de fondos propios para afrontar el desarrollo. Se contempló reconstruir la «identidad común» respetando la diversidad cultural de cada nación y las «diferencias que nos unen» (Duhalde 2006).

El espacio de la Comunidad Sudamericana fue el antecedente directo de la UNASUR y de varias de las iniciativas regionalistas del siglo XXI.

CAPÍTULO III

CAPÍTULO III

LA GOBERNACIÓN

PARTE PRIMERA: ECONOMÍA Y DESARROLLO

1- El contexto económico nacional de la Gobernación

De la hiperinflación a la Convertibilidad

El gobernador Duhalde recibió una situación económica sumamente deteriorada, que era el resultado de las políticas nacionales inauguradas en el año 1976 y del fracaso del proyecto de desarrollo de Raúl Alfonsín.

En el año 1989 se produjo una corrida especulativa contra la moneda (Austral). El marco político tampoco era fácil para el mandatario radical, quién recibió presiones de sectores del empresariado industrial y agropecuario y del sindicalismo.

En ese contexto de inestabilidad política y económica, el gobierno nacional aplicó medidas de control del mercado cambiario que no funcionaron. Se profundizó la fuga de capitales, se amplió la brecha cambiaria y los precios aumentaron sumergiendo a la economía en una dramática hiperinflación. Entre los meses de marzo y de mayo cambiaron tres ministros de economía (Sourrouille, Pugliese y Rodríguez). Se implementaron restricciones al retiro de dinero de las cuentas y nuevos y más exigentes controles al tipo de cambio que tampoco tuvieron resultados positivos. En el año 1989 la inflación minorista alcanzó la exorbitante cifra de 4923%.

Como resultado del desastre macroeconómico se produjo una profunda crisis social en la provincia de Buenos Aires, que fue asumida por el entonces gobernador Antonio Cafiero quién aplicó diversos programas de contención y de apoyo alimentario y sanitario.

En el año 1989 la participación de los trabajadores en el ingreso nacional se derrumbó al 20%, cuando en 1988 era del 27% y en 1974 del 43%.

La deuda pública creció exponencialmente y la economía profundizó la recesión cayendo el PBI -4,4% en 1989, luego del anterior derrumbe del -3% de 1988. En el marco de la hiperinflación se desplomó la actividad industrial, se perdieron recursos de la Tesorería y disminuyeron las reservas del Banco Central.

La crisis económica agudizó la debilidad política del gobierno de la UCR que adelantó el paso de mando y el día 8 de julio asumieron Carlos Menem y su vicepresidente y futuro gobernador de Buenos Aires Eduardo Duhalde. En la cartera económica nacional se designó a Miguel Ángel Roig del grupo Bunge Born. La muerte repentina de éste último derivó en la designación de un miembro de la misma empresa, Néstor Mario Rapanelli, quién duró poco frente al nuevo proceso hiperinflacionario del mes de diciembre de 1989.

Carlos Menem impulsó las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado y se inició un acelerado proceso de privatizaciones y de desregulación de la actividad económica. Rapanelli fue reemplazado por Antonio Erman González quien proyectó las metas del superávit fiscal, del ordenamiento de la balanza comercial y de la recomposición de las reservas. El ministro le dio impulso al discurso privatizador y aplicó una nueva renegociación de deuda con el Plan Bonex.

Domingo Cavallo ocupó el lugar de González y promovió el Plan de Convertibilidad. En el mes de marzo del año 1991 el Congreso de La Nación sancionó la Ley 23.928 que estableció «Declárase la convertibilidad del Austral con el Dólar de los Estados Unidos de América a partir del 1° de abril de 1991, a una relación de DIEZ MIL AUSTRALES (A 10.000) por cada DÓLAR». La norma fijó que «En todo momento, las reservas de libre disponibilidad del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA en oro y divisas extranjeras, serán equivalentes a por lo menos el CIENTO POR CIENTO (100%) de la base monetaria».

La reforma consiguió detener el aumento de precios y las perspectivas de procesos hiperinflacionarios. La estabilidad vino aparejada de una etapa de crecimiento económico auspiciada por la recuperación del consumo interno, por la reactivación de la capacidad ociosa de la industria y por la llegada de capitales extranjeros. Acompañaron el proceso la mejora del crédito interno y la reducción de las tasas de interés, entre otros factores.

Para bajar el déficit fiscal producido desde el año 1994, el gobierno nacional aumentó el IVA al 21% y tomó crédito externo lo que llevó a aumentar el volumen de los intereses de la deuda un 230% entre 1993 y 1999. En el mismo periodo la deuda pública total aumentó de 69.627 millones de dólares a 121.777 millones. La privatización del sistema previsional agrandó aún más la deuda pública, que se cubrió con bonos comprados a las mismas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones recientemente creadas (Rapoport 2007).

La situación de la industria en la provincia de Buenos Aires

Eduardo Duhalde tuvo que enfrentar el resultante de un ciclo económico recesivo que desde la dictadura de 1976 venía auspiciando la quiebra y el cierre de empresas y la concentración y extranjerización de algunas actividades y ramas industriales.

A fines de los años ochenta, la participación de la industria manufacturera bonaerense en la Argentina redujo su nivel de importancia como resultado del cierre de comercios y de PYMES y de la caída de la actividad. Había en funcionamiento alrededor de 36.600 establecimientos industriales que representaban el 37% del total nacional y cuyas principales actividades eran la producción de metales, maquinarias, textiles y alimentos (Rougier 2014: 140-141).

Las privatizaciones de empresas nacionales promovidas por Carlos Menem tuvieron un considerable impacto negativo en el empleo bonaerense. Fueron despedidos miles de trabajadores ferroviarios, de YPF, de SOMISA y del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca, entre otros.

El Estado Federal traspasó parte de los servicios ferroviarios a Buenos Aires. La Nación transfirió el astillero Río Santiago de la localidad de Ensenada, que fue mantenido en la esfera estatal.

En el año 1997 el gobierno provincial privatizó la Empresa Social de Energía de Buenos Aires S.A. (Ley 11.771/96).

Durante los años noventa la industria bonaerense concentró sus actividades en las ramas química y petroquímica, los complejos automotrices, la producción de alimentos y las destilerías de petróleo. Estas actividades agrupaban el 54% del valor de la producción y el 38% del empleo provincial.

Entre 1990 y 1994 la inversión extranjera se orientó, inicialmente, a las privatizaciones de servicios públicos y desde 1995 se destinó a la actividad manufacturera. Entre 1995 y 1998 se realizaron 5360 inversiones y fueron a la industria manufacturera en un 52,7%; al transporte, comercio y hotelería en un 17,8%; al almacenamiento y comercio en un 15%; a la construcción un 5% y a la explotación de minas y canteras un 1,1%. La creación del MERCOSUR facilitó las exportaciones bonaerenses y auspició la inversión extranjera (Rougier 2014: 141) (Guadagni 1999). Según datos presentados por el Gobernador Duhalde, entre los años 1991 y 1999 se invirtieron en la provincia 32 mil millones de dólares provenientes del exterior (Duhalde 1999 b).

La situación agropecuaria

El gobierno de la dictadura de 1976 desarticuló muchas de las regulaciones públicas del mundo agropecuario. En el año 1980 se clausuró el Consejo Agrario Nacional que tenía funciones de colonización. También se derogó la Ley de Arrendamientos y Aparcerías de 1948. La dinámica de desarrollo agropecuaria fue orientada a las demandas del mercado mundial. La política pública tuvo una creciente intervención por parte de la SRA, CARBAP y la CRA.

En las décadas del setenta y ochenta se produjo un incremento de la superficie sembrada y de los volúmenes de producción y de exportación bonaerense. Aumentaron los cultivos de la soja y se incrementaron las áreas abocadas al trigo y el girasol. El maíz, el centeno y la cebada tuvieron una dinámica decreciente (Balsa 2014: 168).

El gobierno de Alfonsín había impulsado el Programa Nacional Agropecuario que tenía como finalidad aumentar la producción exportable y abrir el debate sobre posibles regulaciones de los arriendos y acerca de programas de colonización. Durante la etapa circuló un proyecto de impuesto a la tierra libre de mejoras. Ninguna de estas medidas consiguieron concretarse (Balsa 2014: 169).

Menem aplicó una política tendiente a desregular la actividad y el mandatario disolvió la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, entre otros organismos¹. Tal decisión perjudicó a los pequeños productores y la Federación Agraria impulsó reclamos y protagonizó una marcha a Plaza de Mayo en el año 1993.

El entonces Secretario de Agricultura, Pesca y Alimentación de La Nación, Felipe Solá, sancionó la Resolución 167/1996 que habilitó la introducción de la soja transgénica Roundup Ready. Junto a los nuevos paquetes tecnológicos, se favoreció el aumento exponencial de los rindes y el crecimiento de la superficie sembrada. Luego de una década, la Argentina se convirtió en el tercer país productor sojero del mundo con una participación del 20% luego de los EUA (37%) y de Brasil (25%). El país se transformó en el principal exportador de harina y de aceite derivados. El destino de nues-

1. El Decreto 2284/91 de «Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior» disolvió la Junta nacional de granos, la Junta nacional de carnes, el Instituto forestal nacional, el Mercado de concentración pesquera, el Instituto Nacional de la actividad hípica, la Corporación Argentina de productores de carne, el Mercado Nacional de hacienda de Liniers, la Comisión reguladora de la producción y comercio de la yerba mate, el Mercado consignatario nacional de yerba mate y la Dirección Nacional del azúcar.

tras exportaciones se orientó inicialmente a la Unión Europea y paulatinamente fue creciendo el mercado chino que a partir de 2004 se convirtió en el principal importador mundial de grano (63%) y de aceite de soja (15%) (INTA 2009).

2- La economía bonaerense durante 1991 y 1999

En el mensaje a la Asamblea Legislativa de 1999 Duhalde destacó que el «Producto Bruto Interno provincial creció en 1998 el 5 por ciento, un punto por encima del PBI nacional. La riqueza producida por los bonaerenses aumentó un 44 por ciento, desde 1992 a la fecha» (Duhalde 1999). Los años de mayor desempeño económico fueron 1993, 1994 y 1997. Las crisis internacionales de México de 1995, del Sudeste Asiático de 1996, de Rusia en 1998 y de Brasil en 1999 generaron serios inconvenientes a la economía nacional y bonaerense (Dirección Provincial de Estadística 2005).

En el año 1999 Duhalde puntualizó que «Nuestras exportaciones aumentaron más del 250 por ciento, hasta alcanzar el año pasado la cifra récord». Entre 1991 y 1998 las exportaciones bonaerenses aumentaron el 134%, a una tasa promedio de crecimiento anual del 13% (Guadagni 1999).

Exportaciones en miles de dólares

Año	Productos primarios	Manufacturas agropecuarias	Manufacturas industriales	Combustibles
1993	955,421	1.691,814	2.121,450	429,869
1998	2.077,372	2.804,003	5.099,027	446,796
1999	1.363,900	2.576,997	3.947,530	683,784

Elaboración propia con datos de la Dirección Provincial de Estadística (2005)

En el año 1993 las exportaciones se distribuyeron en un 18% de productos primarios, el 32% manufacturas agropecuarias, el 43% manufacturas industriales y el 7% combustibles.

En el año 1998 las exportaciones bonaerenses implicaron el 41% del total del país. Para ese mismo año el principal destino de las ventas se produjo entre los socios del MERCOSUR (43%), la Unión Europea (12%) y el Nafta (9%) (Cuadernos de Economía 2000).

En líneas generales, en temas económicos el periodo de Duhalde puede ser caracterizado por:

- Reactivación de la actividad productiva luego de una década de crisis y de estancamiento;
- Aumento del volumen de las exportaciones primarias e industriales;
- El crecimiento de la inversión en programas productivos y la implementación de importantes obras públicas.

Políticas económicas y productivas de la Gobernación de Eduardo Duhalde

Uno de los temas fundamentales de la etapa fue la centralidad del Estado en la promoción del desarrollo productivo. Jorge Bolívar destacó que entre los años 1991 y 1999 la inversión pública aumentó de 250 a 1.200 millones por año y que tal cuestión se realizó sin «sin elevar los impuestos ni endeudar al Estado» (Bolívar 1999).

En la misma línea argumentativa, en la Apertura de Sesiones del año 1999 Duhalde puntualizó que el desarrollo fue financiado de manera sustentable y sin comprometer presupuestariamente a la Provincia y la «deuda pública, que en 1991 representaba el 4,1 por ciento del Producto Bruto Interno, descendió en este año al 1,2 por ciento».

El Gobernador remarcó que aumentó la inversión se produjo cuando en paralelo «Disminuimos la presión tributaria a las pequeñas y medianas empresas agropecuarias e industriales, cumpliendo al pie de la letra con

los Pactos Fiscales que suscribimos en el ámbito nacional». En sus palabras y como resultado de estas políticas «han surgido sesenta mil nuevos empresarios, representantes de una renovada cultura del trabajo, que genera empleos a través de la actividad privada» (Duhalde 1999 b).

I- ACUERDOS FISCALES CON EL GOBIERNO NACIONAL

El Gobernador tuvo que afrontar el desafío de retrotraer una economía en crisis luego de una década de recesión, de alta inflación y de aumento de la pobreza. A diferencia de su antecesor Antonio Cafiero que gestionó en épocas de hiperinflación, Duhalde gobernó en el marco de la convertibilidad caracterizada por la estabilidad de precios. Además y cuestión importante, el Gobernador obtuvo con un acuerdo con Carlos Menem el Fondo de Reparación Histórica de la Provincia de Buenos Aires, que le permitió financiar diversas obras públicas y programas sociales. En el discurso de asunción del año 1991 Duhalde había justificado el reclamo de la Reparación en que «Como consecuencia de sucesivas modificaciones en la Ley de Coparticipación, hemos sido despojados —desde 1970 a la fecha— de diez puntos en esa distribución de fondos. Dejamos de percibir anualmente mil millones de dólares, si tomamos como referencia lo que perciben otras provincias como Córdoba y Santa Fe (...) Ninguna causa o razón justifica que en materia de seguridad, justicia, salud, cultura, educación ciencia y técnica y acción social un porteño valga 603 dólares y un bonaerense tan solo 72. Por ese motivo, quiero pedir a nuestros setenta diputados y dos senadores nacionales que tomen este tema y lo desplieguen como bandera de lucha, con el objetivo de reparar definitivamente estas injusticias» (Duhalde 1999 b).

En el año 1992 las provincias firmaron un Pacto con el Estado Nacional. La finalidad fue que el gobierno federal pueda «retener un 15 % (quince por ciento), con más una suma fija de \$43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables». El Pacto fue ratificado por la Ley Nacional 24.130 y se justificó en la necesidad de garantizar el sostenimiento del Sistema de Jubilaciones y Pensiones y de obligar a las provincias a ajustar

sus gastos y acompañar la reforma del Estado². Como parte de la descentralización de funciones incluidas en el Pacto, el Gobierno Nacional transfirió con carácter automático a las provincias el Fondo Nacional de la Vivienda, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y el Fondo Vial Federal.

Tal cual adelantamos, si bien el Fondo de Reparación Histórica contribuyó a la solvencia financiera de la provincia, el Pacto y sus modificatorias generaron reducciones presupuestarias. Según cálculos oficiales bonaerenses la «aplicación efectiva de los Pactos representa para la provincia, según estimaciones propias, un costo fiscal anual de \$1.300 millones, donde el 55% de la misma corresponde a los ingresos resignados por Ingresos Brutos» (Cuadernos de Economía 2000).

La Nación transfirió a la Provincia los servicios educativos y el gobierno bonaerense se vio obligado a destinar nuevas partidas para su financiamiento.

II- REFORMAS DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS

• El Ministerio de la Producción y el Empleo

En el año 1995 Duhalde creó el Ministerio de la Producción y el Empleo sobre el antiguo Ministerio de Producción (Ley 11.737/95). Entre los fundamentos de la reforma, se destacó la necesidad de «jerarquizar la política de empleo en la Provincia y sus acciones conducentes fortaleciendo ese tópico en el ministerio citado».

2. El Pacto incluyó, entre otros temas, impulsar en el Congreso de La Nación la Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social, la Federalización de Hidrocarburos y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la Privatización de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, la Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo, la reforma de la Administración Financiera y Control de Gestión, la Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina y la Prórroga de las Leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica).

Con la Ley 12.355/99 se reorganizó el Ministerio y la Secretaría de Trabajo adquirió «rango ministerial, pero sin potestad de refrenda», integrándose «a las áreas de asistencia directa del Sr. gobernador de la Provincia».

En el año 1999 Duhalde hizo un balance de la tarea cumplida por el nuevo Ministerio y destacó que «La fecunda labor realizada se concretó en los trece corredores productivos; cuarenta y tres parques y sectores industriales planificados³ y dos zonas francas, llamadas a ser grandes centros privilegiados para el comercio exterior» (Duhalde 1999 b).

- Instituto para el Desarrollo Empresario Bonaerense

Con la Ley 11.807/96 la provincia creó el Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) y su objeto fue «prestar servicios y realizar acciones conducentes a la creación y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas de la industria, el comercio, los servicios, el agro, la minería la pesca y los restantes sectores productivos y que desenvuelvan sus actividades principales en el territorio de la provincia de Buenos Aires».

El IDEB impulsó la apertura de centros regionales en toda la provincia y para el año 1999 existía una Red de Centros IDEB en 35 distritos con alrededor de 140 entidades empresarias vinculadas. Participaban de la Red 23 Universidades y otras 9 Instituciones. En el IDEB se desarrollaron los programas de capacitación de comercio minorista, comercio exterior, gestión turística, gestión empresarial, proyectos asociativos, calidad e innovación tecnológica, entre otros (Cuadernos de Economía 2000).

3. En el marco de la aplicación de la Ley de Promoción Industrial 10.547/87 se presentaron y evaluaron más de 600 proyectos de inversión por 5100 millones de pesos. Se redactaron el Segundo y el Tercer Plan de Desarrollo. Con estas inversiones se crearon más de 35.000 puestos de trabajo (Duhalde 1999).

- Instituto Provincial de Empleo (IPE)

Dentro del Instituto que fue creado en la gobernación de Cafiero, se realizaron Programas de Capacitación Laboral y de Reconversión Laboral. Se desarrollaron el Programa de asistencia Solidaria Proas, el Plan Provincial de Empleo en obra de pavimentación, Programa de empleo en la Pesca Artesanal, Programa de Servicios comunitarios, Programa Barrios Bonaerenses, Programa Trabajar, Programa de Recuperación de Viviendas, entre otras acciones.

Según datos oficiales, estas iniciativas generaron más de 100.000 puestos de trabajo (Duhalde 1999: 37-38).

- Instituto Provincial de Acción Cooperativa

En el mes de agosto del año 1992 Duhalde sancionó el Decreto 2238 creando el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC). Entre sus fundamentos, se destacó que la Ley Provincial 5111/46 obligaba enseñar la doctrina y la metodología cooperativa en las escuelas; además, se destacó que la Provincia y el Instituto Nacional de Acción Cooperativa habían firmado un Convenio permitiendo que el nuevo ente sea el administrador del Fondo para Educación y Promoción Cooperativa aprobado en la Ley Nacional 23.427.

El IPAC asumió las tareas de la Dirección de Cooperativas del Instituto Provincial del Empleo (IPE) y de la división cooperativa de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobierno y Justicia, entre otras dependencias vinculadas al tema.

Entre sus funciones estaban las de «Proponer las políticas», «Revalorizar el rol productivo y de prestación de servicios de las cooperativas y su contribución a la creación de nuevos puestos de trabajo», «Asesorar a las personas e instituciones», «Alentar la alternativa cooperativa en el marco de la reforma del Estado, en sus privatizaciones y concesiones de servicios», «Participar en la elaboración y desarrollo de políticas de educación

cooperativa», «Administrar el Fondo Provincial para Educación y Promoción Cooperativa», «Coordinar las vinculaciones y las acciones en común con las mutuales, organismos económicos sindicales y con las asociaciones y fundaciones», «Realizar estudios e investigaciones», entre otras.

El gobierno del organismo estaba a cargo de un Presidente, de un Directorio y de un Consejo Asesor Cooperativo compuesto por miembros de instituciones oficiales y de «las organizaciones más representativas del movimiento cooperativo».

El IPAC participó del Programa dependiente del Consejo Provincial de la Familia denominado Manos Bonaerenses y cuyo fin fue implementar formas asociativas de mujeres. Resultado de su implementación se crearon 85 cooperativas de entre 6 a 10 mujeres (Roggi 2001).

El organismo fomentó la «creación de más de 2.000 nuevas cooperativas, particularmente de trabajo», entre ellas cooperativas apícolas, textiles, de vivienda, de provisión de servicios, entre otras modalidades (Duhalde 1999).

En el año 1996 diagramó el «Programa Diagnóstico del potencial asociativo de los sectores productivos en los municipios», que fue un importante antecedente de los Consorcios Productivos (Tauber 2007).

El IPAC implementó el programa «salvataje de empresas en crisis» y participó de la transformación y la reorganización de las empresas «Aurora (planta Avellaneda) hoy cooperativa CIAM y las actuales cooperativas del Frigorífico Yaguané (La Matanza), COTRAVE (Villa Elisa) y Las Flores Salud (cooperativa de enfermeras, administrativas y mucamas) que permitieron preservar y/o generar 1.200 puestos de trabajo asociativo» (Tauber 2007).

- El Banco de la Provincia de Buenos Aires

La pelea por el Banco Provincia fue otro capítulo de mi diferenciación en esta materia, respecto del gobierno nacional. Fue quizás la batalla más dura contra quienes

verdaderamente ejercían el poder en aquellos días. Las presiones del FMI, de Cavallo y de los bancos extranjeros para privatizar los tres grandes bancos estatales del país —el Nación, el Provincia y el Ciudad— eran fuertes y se ejercían públicamente a través de campañas de desprestigio y de intentar convencer a la gente de que la banca privada internacional era más confiable que la pública nacional.

– **Eduardo Duhalde**

Uno de los pilares de la política económica de Duhalde fue el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO). El organismo tiene una importante historia y desarrolló una estratégica tarea financiera y social en sus más 300 filiales distribuidas en todo el territorio bonaerense.

En el año 1999 Duhalde enfatizó que «Nos negamos firmemente a privatizar el Banco de la Provincia de Buenos Aires⁴. Dimos una batalla dura contra los poderosos intereses que intentaron muchas veces presionarnos y doblegarnos» (Duhalde 1999). La propuesta de privatización había tenido agenda en el año 1991, siendo recomendada por su propio Directorio con la justificación de que el banco estaba endeudado⁵ y que acarreaba un déficit operativo medio mensual que rondaba los 13 millones de dólares.

Duhalde asumió la Gobernación en diciembre del año 1991 oponiéndose públicamente a cualquier tipo de privatización del Banco. Designó como Presidente del mismo al economista Rodolfo Frigeri, quien se había desempeñado como Ministro de Economía bonaerense en la primera parte de la gestión de Antonio Cafiero.

4. En la apertura de Sesiones Legislativas de 1998 Duhalde puntualizó que «quiero anunciarles que enviaré a esta Legislatura un proyecto de ley que dé cumplimiento al compromiso que hemos asumido para convocar a la ciudadanía, en 1999, a fin de insertar en la Constitución una cláusula que impida la privatización del Banco de la Provincia» (Duhalde 1999 b).

5. En la apertura de Sesiones Legislativas del año 1992, el Gobernador sostuvo que el BAPRO tenía una importante deuda que fue contraída para la construcción de la Central eléctrica Piedrabuena.

El Gobernador modificó la composición del Directorio del Banco que estaba integrado por nueve miembros, para diagramarlo con cinco directores. Se les dio gran centralidad a los representantes de la producción agropecuaria de la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Los otros dos miembros provenían de la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA) y de Confederación General Económica de la Provincia de Buenos Aires (CEPBA) (Girbal 1998).

Por instrucciones del Duhalde, Frigeri llevó adelante una renegociación que «causó una pronta recuperación, pasando de un déficit operativo mensual del orden de U\$S13.000.000, a una utilidad anual de \$141.000.000 que continúa en alza» (Girbal 1998 T II).

Durante el periodo 1991-1998 el BAPRO ocupó el segundo lugar del ranking de capitalización del sistema, rondando entre el 10% y el 12% del total (Banco Provincia 1996) (Cuadernos de Economía 2000).

El Banco a fines de los años ochenta había creado «Latinequip S.A.» como empresa trading de comercio exterior, pero fue en la gestión de Duhalde cuando el Banco comenzó a incursionar en diversos sectores complementarios a la actividad bancaria, mediante la creación de sociedades en las que el organismo conservaba la mayoría absoluta del capital (Feliz 2022).

A los efectos de ordenar y sistematizar este esquema de crecimiento, a fines de 1997 se creó el «GRUPO BANCO PROVINCIA S.A.» como sociedad holding, propiedad del Banco Provincia y a la cual se transfirieron las acciones de las empresas que se habían ido desarrollando en esos años.

Las principales empresas creadas en la gestión de Rodolfo Frigeri en el Banco Provincia son las siguientes:

- Provincia Bursátil, Provincia Valores, Provincia Fondos y Mercado Regional de Capitales S.A. (La Plata) con el fin de incursionar en el mercado bursátil y de capitales;

- Provincia Seguros, alcanzando en el año 1995 a 500.000 afiliados y estando entre las diez aseguradoras más importantes del país;
- ORIGENES (AFJP), surgida en sociedad con el Banco Santander (España) y con Metropolitan Life (EUA);
- Provincia A.R.T., Aseguradora de Riesgo del Trabajo;
- PROVINCIA LEASING SA, que mediante operaciones con casi todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires posibilitó el acceso a equipos, maquinarias, vehículos pesados, ambulancias, etc. Esta empresa también realizó operaciones con la Dirección Provincial de Vialidad y con Municipios de varias provincias argentinas.
- BAPRO MANDATOS Y NEGOCIOS. Era una empresa fiduciaria que permitió la formación de fideicomisos públicos de infraestructura de la Provincia de Buenos Aires y de otras provincias y fideicomisos privados de construcción y otras actividades.
- BAPRO PAGOS S.A. Surgió para brindar servicios de pagos y luego fue ampliada a servicios de consultoría, informáticos, etc.
- PROBANCA Servicios Financieros. Nació en sociedad con varias Cajas bancarias españolas y tenía como fin incursionar comercialmente en la Unión Europea, el Mercosur y el Sudeste Asiático.

La creación de las empresas y del Grupo Banco Provincia permitió optimizar la gestión y ampliar el radio de acción fuera de la Provincia de Buenos Aires. Contribuyó a lograr una capitalización por el valor que fueron adquiriendo las empresas.

La creación del Grupo Banco Provincia y sus empresas se hizo en un momento político y económico en que el Estado se retiraba de casi todos los sectores de la economía y fue un modelo alternativo al implementado en los años noventa.

El éxito de este modelo de gestión fue luego replicado por el Banco de la Nación Argentina mediante la creación de empresas con objetos similares a los del Grupo Banco Provincia.

Durante el primer mandato de Duhalde el BAPRO destinó el 72% de los créditos a las PYMES. La institución lanzó el «Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de las PYMES» (Decreto 2.586/92). El banco financió⁶ planes para adquirir maquinaria, renovar flota pesquera y líneas para los Productores Frutícolas, entre sus diversas iniciativas. Parte de su política se diagramó con el Instituto Provincial de Empleo y con el Consejo de la Mujer (Girbal 1998) (Banco Provincia 1996).

El Banco apoyó a 14.000 micro-empresarios y el «Programa de Generación de Mano de obra intensiva» entregó 85.820 préstamos para hacer pavimento en municipios (Duhalde 1999).

Entre los años 1992 y 1995 el Ente financió el desarrollo agrario en una superficie superior a 1,5 millones de hectáreas. Se destinaron préstamos para reactivar silos, para recomponer hacienda, la siembra y fertilización, para adquirir maquinaria y para el sector lechero, entre otras actividades. La provincia reconoció la emergencia agropecuaria por causa de la sequía, de las inundaciones y otros fenómenos climáticos (tornados y heladas) y «entre 1992 y 1995, ha cubierto casi el 95% de las necesidades del sector» (Girbal 1998).

El BAPRO lanzó al mercado la tarjeta especial para el sector agrario PROCAMPO (Banco Provincia 1996).

Los ministros de Asuntos Agrarios y de Economía y el Banco Provincia firmaron un acuerdo para el «Desarrollo del Sur Bonaerense - Partidos de Puán, Villarino y Patagones». Para su gestión se conformó una Comisión

6. En el año 1995 la Gobernación lanzó el Fondo de Garantías Buenos Aires (FOGABA) con el objetivo de facilitar el acceso al crédito de los pequeños empresarios bonaerenses.

Técnica de Evaluación con referentes de INTA, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Asuntos Agrarios, de los Municipios, de las Entidades comisionadas de los productores y uno del Banco (Decreto 384/97).

El Banco lanzó créditos hipotecarios para particulares, empresas y personal policial y penitenciario. Con el «Plan PROYECTAR» se desarrolló un sistema de crédito social aportando al «financiamiento de más de 25.000 viviendas (...) junto al gobierno bonaerense se lanzó el Programa Provincial de Vivienda, y el Banco es partícipe del Programa de Apoyo a la Construcción, que en 1996 ya había alcanzado a financiar 3.600 viviendas» (Banco Provincia 1996).

BAPRO creó la tarjeta para comercios PACTAR (Girbal 1998). En el año 1998 el organismo creó una línea especial de créditos para ex combatientes de Malvinas con tasa subsidiada y a sola firma. En un año se otorgaron alrededor de 4000 beneficios por un monto total de 39 millones de pesos (Duhalde 1999).

En el año 1999 el gobernador hizo un balance de la gestión de la entidad durante su mandato y afirmó que «Hoy nuestro banco es el más exitoso. Sigue siendo estatal, sigue siendo patrimonio de nuestro pueblo y se ha transformado en la mayor herramienta financiera de los pequeños y medianos emprendedores. Entre 1991 y 1998 multiplicó el volumen de sus operaciones sin despedir a uno solo de sus agentes (recuérdese que miles de bancarios habían quedado en la calle en aquellos años). Aumentó sus depósitos un 354% y sus préstamos un 96%. En la actualidad absorbe el 12% del total de los depósitos, sin recurrir a maniobras especulativas ni elevar las tasas de interés» (Duhalde 2007: 76).

III- POLÍTICAS AGROPECUARIAS. PESCA Y MINERÍA.

Con la Ley 11.737/95 el Gobernador creó el Ministerio de Asuntos Agrarios que desde 1999 pasó a ser de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Ley 12.355/99). En el año 1999 en el marco de la Asamblea Legislativa, Duhalde

destacó que «en esta década, la superficie sembrada pasó de 7 a 9 millones de hectáreas e incrementamos en un 75 por ciento la producción de cereales y oleaginosas» (Duhalde 2009). Entre 1993 y 1999 la superficie cerealera aumentó de 4.913.472 hectáreas a 5.192.088; y el área de oleaginosas pasó de 2.896.828 a 4.406.072 de hectáreas (Dirección Provincial de Estadística 2005).

La provincia de Buenos Aires es la principal productora de granos del país y en el año 1999 generaba el 40% del trigo y el 70% del girasol de la Argentina. El maíz es el segundo cereal producido en importancia y le sigue el sorgo, que fue paulatinamente desplazado por la soja (Guadagni 1999). En el año 1998 los bonaerenses aportaron el 60% de la miel producida en la Argentina (Duhalde 1999).

El aumento de la producción agropecuaria se vinculó, entre otros temas, a lo siguiente:

- Desarrollo de nuevos paquetes tecnológicos e introducción de la soja transgénica auspiciando la siembra directa y otras innovaciones que aumentaron los rindes;
- La erradicación de la aftosa iniciada en 1989 y cumplida en 1995 que abrió nuevos mercados de exportación de carnes, como por ejemplo el de los EUA a partir de 1997 (Guadagni 1999);
- Implementación de un sistema de canales, continuando la política de Antonio Cafiero tendiente a impedir las inundaciones y se recuperaron más de 4 millones de hectáreas;
- El importante apoyo estatal en créditos, desarrollo de obra pública y otras políticas especiales para el sector;
- La creciente demanda mundial de oleaginosas y cereales, destacándose el desarrollo del mercado consumidor de China;

En paralelo a la expansión de la frontera sojera, se redujeron la producción lanar y los stocks vacunos⁷ (terneras, vaquillonas, novillos y toros). Bajó la superficie utilizada para forrajes y pastizales naturales.

El Ministerio impulsó una política de forestación con un Plan de Incentivos que incluyó apoyos al «Sur bonaerense», el «Plan de arbolado urbano» en 25 municipios y el Plan Forestar, entre otros. Durante la etapa se elevó la inversión pública nacional y privada en este universo productivo (Duhalde 1999).

El Ministerio de Asuntos Agrarios implementó el programa «Miel Bonaerense» y promulgó la Legislación Sanitaria Apícola (Res 781/98).

En los años noventa se produjo el ingreso de grandes empresas inversoras que alquilan las tierras para su explotación en unidades que van de 10.000 a 300.000 hectáreas. El desarrollo científico, la inversión en tecnología y la reducción de los costos facilitaron esta nueva dinámica. En el año 1999 existían 130 pool de siembra y fondos de inversión que ocupaban entre el 20 y el 30% de la superficie sembrada total (Guadagni 1999).

En este marco y a lo largo de varias décadas, las pequeñas explotaciones agropecuarias se redujeron considerablemente y en el año 2002 existían menos de la mitad de establecimientos que en el año 1969 (Balsa 2014: 171).

La nueva forma de producción agropecuaria dejó como saldo que el campo bonaerense fue paulatinamente deshabitado y muchas localidades perdieron importancia. Según datos del Censo de 1991, la población urbana de la provincia representaba el 94,5% del total, superando al promedio del país (87%) (Cuadernos de Economía 2000).

7. Al inicio del año 1993 había 19.139.552 bovinos entre terneras, vaquillonas, vacas, novillos y toros. En 1999 esa cifra descendió a 18.295.191. En 2001 era de 17.794.496. Solamente aumentó el número de vacas. En el año 1998 se puso en funcionamiento el «Programa de Fomento Ganadero» creado por ley 11.899/96 y se implementó en 42 municipios (Duhalde 1999) (Dirección Provincial de Estadística 2005).

- Desarrollo de la soja

A inicios de la gobernación de Duhalde la soja se pagaba alrededor de 200 dólares la tonelada, llegando a superar los 300 dólares en el año 1998. En el año 2007 la provincia era la tercera productora de soja del país (8,9%), detrás de Santa Fe (59,9%) y de Córdoba (25,2%) (INTA 2009).

El aumento de la actividad sojera movilizó una cadena de valor a lo largo y ancho de la provincia con productores, acopiadores, industriales, laboratorios, transportadores, importadores y exportadores, corredores, entre otros actores involucrados. En paralelo, la producción de soja y la nueva dinámica productiva de los pool de siembra y de inversión financiera, le quitaron incentivo a la actividad vacuna y tampera y se fueron despoblando las zonas rurales.

La exportación sojera fue facilitada por la importante Bolsa de Cereales en Bahía Blanca. La actividad fue acompañada por una política de mejoramiento y de modernización de los puertos y de los caminos.

- La actividad pesquera

La Provincia tiene una extensa costa atlántica y una estructura de puertos pesqueros en el río y el mar. Las capturas de especies se centran en peces (principalmente merluza, anchoa y pescadilla), moluscos (centralmente calamar) y crustáceos.

En el año 1999 Buenos Aires realizaba el 45% de la pesca total nacional y lo hacía desde los puertos de Mar del Plata, Bahía Blanca, Ingeniero White, Quequén, Punta Lara, General Lavalle, Río Salado y Punta Atalaya (Guadagni 1999).

Tal cual comentamos, la actividad fue financiada por el BAPRO y se benefició con las políticas de modernización de puertos.

La Gobernación Duhalde implementó el Primer Censo Pesquero Bonaerense. La etapa registró un récord en la producción de ovas de pejerrey y se repoblaron las lagunas bonaerenses con 6,2 millones de alevines (Duhalde 1999).

- La minería

La Provincia adhirió a la normativa nacional de inversiones mineras con la Ley Provincial 11.482/93. Entre los fundamentos de la ley sancionada se incluyó que «Teniendo en cuenta que nuestro Estado provincial es el primer productor minero nacional, tanto en volúmenes de explotación como en valor económico, no obstante que posee aún importantes recursos inexplorados y menos aún explotados de acuerdo a sus reales posibilidades, es que resulta impostergable para lograr un desarrollo armónico de la actividad minera, que como madre de industrias y con su efecto multiplicador, mejorará sustancialmente las economías regionales, generando nuevas fuentes de trabajo que eviten éxodos de habitantes de la provincia interior».

Según datos de la Dirección Provincial de Minería, entre 1993 y 1999 se inscribieron 43 nuevas empresas. La principal producción minera provincial de la etapa se vinculó a la producción de arcillas, de granito triturado, de calizas, arenas, cemento y toscas para suelo, entre otros minerales. La industria cementera de las sierras de la Ventana y de Tandilia, fue un sector sumamente dinámico (Guadagni 1999).

3- El Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense

Estructura y competencias del Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense

El gobernador Antonio Cafiero que precedió a Duhalde instaló en la agenda política nacional el problema de la Coparticipación bonaerense. En la reunión de «Gobernadores para un Nuevo Pacto Federal» realizada el 8 de abril de 1989 destacó que «dejo constancia de que Buenos Aires considera inequitativa y perjudicial a sus intereses tanto la distribución secundaria de los impuestos coparticipados federalmente, como los cupos de vivienda que distribuye el gobierno nacional en las provincias (...) la provincia reclamará una Ley de Coparticipación Federal que la coloque en un pie de igualdad con sus provincias hermanas».

Según información de la propia Gobernación, la Coparticipación Federal había caído del 32% en 1970 al 22% en 1990 y los bonaerenses eran desfavorecidos en el reparto de los fondos viales, los fondos para Desequilibrios Financieros, en los aportes del Ministerio de Acción Social y en los Regímenes de Promoción industrial. Buenos Aires tenía 19 empleados públicos cada 1000 habitantes, siendo la cifra más baja de todas las provincias. Por citar solo algunos casos, Entre Ríos tenía 37, Río Negro 49, Neuquén 67, Santa Cruz 97 y Catamarca 105.

Cafiero hizo hincapié en el tema puntual del Conurbano al cual caracterizó como «el verdadero país postergado de los argentinos». En el año 1990 formuló desde el Ministerio de Gobierno el «Informe sobre la problemática estructural del Conurbano Bonaerense», que luego fue retomado por el gobernador Eduardo Duhalde.

El entonces Subsecretario de Asuntos Municipales, Raúl Fernández, puntualizó que el conurbano se caracterizó por la negativa incapacidad para realizar acciones coordinadas y persistentes en el tiempo. Había una capacidad ociosa instalada industrial, de transporte y de comunicación que

tenía que reactivarse y modernizarse. Llevado al plano de la población, Fernández remarcó la negativa «degradación generalizada de la calidad de vida», el alto desempleo y el «deterioro de la organización social solidaria». Las áreas rurales eran desvalorizadas en favor de una «urbanización descontrolada», que ponía en peligro el orden biológico, psicológico y social. Para empezar a resolver estos problemas, el Informe sugería la «necesidad de un Acta de Reparación Histórica del conurbano bonaerense» que tenía que facilitar «el desarrollo equilibrado e integral de la región y la dignificación de la calidad de vida del hombre y su familia» (Informe del Conurbano Bonaerense 1990).

Como parte de la negociación de la campaña electoral del año 1989, Duhalde acordó con Carlos Menem la obtención de un Fondo especial para la provincia que revirtiera aspectos de la inequidad de los recursos que recibía Buenos Aires. Resultado de esto, el 2 de abril del año 1992 se aprobó la Ley Nacional 24.073/92 que creó el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense. El artículo 40 de la norma estableció que la recaudación del impuesto a las ganancias se distribuiría en «Un DIEZ POR CIENTO (10%) 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».

Con la Ley Provincial 11.247/92 se creó una cuenta bancaria especial de destino de los fondos de la Ley 24.073, denominada «Fondo del Conurbano Bonaerense». La ley mencionó que el Fondo estaría organizado con los recursos «a) Los Determinados por el artículo 40, apartado 1), de la Ley Nacional N° 24.073; b) Los aportes del Tesoro Nacional otorgados especialmente para el cumplimiento de los fines previstos en la presente Ley; c) El recupero o reciclaje de aquellos aportes financieros destinados a diversos emprendimientos realizados de acuerdo a los fines previstos en la presente Ley; d) Los préstamos que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; e) Donaciones y legados; f) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas sociales a cargo de la cuenta especial». Si bien el origen de los recursos era diverso,

en la práctica quedaron subsumidos mayoritariamente a los originados por la Ley Nacional 24.073/92.

Los fondos eran administrados por una Unidad Ejecutora dependiente del Gobernador. El artículo 4 de la Ley 11.247/92 puntualizó que «Se financiarán total o parcialmente con los recursos del Fondo los estudios, proyectos, obras, mantenimientos y suministros que se requieran para la ejecución de programas sociales de saneamiento, infraestructura urbana, salud, educación, seguridad, empleo, y todos aquellos compatibles con la reparación y garantía de los derechos humanos básicos». Los recursos podían ejecutarse por forma directa con los Organismos Provinciales, por convenio con Municipios y/u Organismos de otra Jurisdicción, por terceros contratistas o concesionarios y a partir de convenios con entidades intermedias, consorcios vecinales o Cooperativas.

Se incluyó a los Partidos de Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, La Plata, Berisso, Ensenada y San Vicente. La ley detalló que «El Poder Ejecutivo podrá incluir en el programa social aquellos proyectos que deban ejecutarse o que produzcan efectos en otros Municipios a los mencionados, en la medida que tengan vinculación técnica, socioeconómica y/o gráfica con algunas de las comunas precedentemente enumeradas».

El Decreto 1279/92 organizó la Unidad Ejecutora destinada a administrar el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense. La Unidad se integró con un presidente y dos secretarios siendo uno Administrativo y el otro Técnico. Posteriormente, se creó la Secretaría de Relaciones Institucionales que trabajó con las nuevas municipalidades creadas en el proyecto Génesis 2000. El presidente tenía rango y jerarquía de Secretario de Estado. La gestión se organizó a partir de las Gerencias Administrativa, Económico Financiera y de Planeamiento (Danani, Chiara, Filc 1997).

La estructura de la Unidad Ejecutora era pequeña y gran parte de sus recursos fueron implementados por intermedio de acuerdos con otras entidades. En un estudio sobre las modalidades de ejecución de fondos asignados a programas sociales del año 1993, se observa que la inversión se hizo mayoritariamente por intermedio de contratistas (55,41%), seguido por entidades intermedias (22%) como cooperativas escolares, mutuales y el plan P.I.B.E.S. y por intermedio de los municipios (8,9%) (Danani, Chiara, Filc 1997).

El presidente Unidad Ejecutora, Antonio Arcuri, mencionó que el Fondo se orientó centralmente al desarrollo de los municipios, de las entidades intermedias y del conjunto social. La Unidad Ejecutora adquirió responsabilidades «administrativas» en la preparación de los proyectos, «técnicas» en la ejecución, de «promoción» y de «apoyo y capacitación» (Arcuri 2003).

En el año 1995 la Ley Nacional 24.621/95 fijó el tope del impuesto en 650 millones de pesos anuales. Esta decisión implicó que luego de la devaluación del año 2002 el Fondo perdiera paulatinamente su valor.

La Ley Provincial 11.746/96 denominó al organismo como Unidad Ejecutora Reconstrucción del Gran Buenos Aires e incluyó en su articulado a las nuevas municipalidades creadas con el Programa Génesis 2000.

Según estimaciones oficiales presentadas por Antonio Arcuri, el dinero invertido entre 1992 y 1999 fue de alrededor de 4500 millones de pesos (dólares). Los recursos recibidos por el Fondo en relación al presupuesto de la Provincia, representaron un 4,39% para 1992, un 7,83% para 1993 y el 9,53% en 1994 (Danani, Chiara, Filc 1997).

Destino del Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense

• Inversión en Salud

Se crearon 1200 camas a partir de construir ocho nuevos hospitales. Con presupuesto del Fondo y del Gobierno español se edificaron los nosocomios «Domingo Mercante» en José C. Paz, «Arturo Oñativía» en Almirante Brown, «Héroes de Malvinas» en Merlo y «Carlos Bocalandro» en la municipalidad de Tres de Febrero. Con recursos y ejecución del Fondo se construyeron los hospitales «Mariano y Luciano de la Vega» en Morón, «Evita Pueblo» en Berazategui, «Cecilia Grierson» en Presidente Perón, el «Municipal» en Tigre y se finalizó «Mi pueblo» de la localidad de Florencia Varela. Los servicios de salud fueron equipados en sus distintas especialidades y se construyeron consultorios externos con tecnología moderna.

En paralelo, se remodelaron y/o ampliaron los 21 hospitales existentes y se iniciaron obras de los nuevos de González Catán y de Tigre.

El Fondo destinó recursos especiales para los programas de Trasplante de Órganos y el Plan Vida.

• Inversión en Educación

La Provincia implementó la Ley Federal de Educación con la Ley Provincial 11.612/94. En este marco, se invirtieron más de 300 millones de pesos (dólares) para la construcción de edificios e instalaciones.

La Ley 11.612 hizo obligatorio el nivel pre-escolar y para eso se construyeron 234 jardines para más de 40.000 chicos de 3 a 5 años. Los edificios tenían 424 metros cuadrados con salas, salón de usos múltiples, áreas administrativas, patios de juego con mástil, entre otras cuestiones pedagógicas, de apoyo docente, administrativa, de servicios y de recreación.

Se construyeron 37 escuelas de Enseñanza General Básica con una superficie de 22.500 metros cuadrados, edificando 299 aulas, 7 aulas especiales, 6 talleres, 2 laboratorios, 25 gabinetes, 22 salones de usos múltiples, 53 baños individuales y 47 grupos sanitarios.

La Unidad Ejecutora construyó 18 establecimientos de enseñanza media y 11 de enseñanza técnica con una superficie de 44.500 metros cuadrados. Construyó otros 13 edificios para Escuelas Especiales con una superficie de 13.000 metros cuadrados. Con recursos del Fondo se financió el «Plan P.I.B.E.S.» y el Plan de Reciclado «No comas vidrio, recíclalo», ambos dependientes de la Dirección General de Escuelas.

• Inversión en calidad de vida y medio ambiente

Con el objetivo de diagramar las obras, se formuló entre la Unidad Ejecutiva y la Facultad de Ingeniería de la UNLP un «Plan Director de Agua Potable y Saneamiento».

Se realizaron obras de desagües pluviales, de control de crecidas y de saneamiento alcanzando una superficie de 22.500 hectáreas beneficiando a 1,2 millones de personas. Entre otras acciones, se destacaron el saneamiento de «Arroyo Claro» y de la «Cuenca del Arroyo Las Horquetas Basualdo» (J.C. Paz, Tigre y Malvinas Argentinas) y el saneamiento del Arroyo Don Mario y recuperación de la cuenca del Arroyo Susana en la Matanza (incluyendo el entubamiento entre el Río la Matanza y la Ruta 3). Se entubó el «Arroyo Giménez» de Berazategui. Se realizó el saneamiento y entubamiento de la «Cuenca del Arroyo Santa Catalina» ubicada en Monte Grande y en Luis Guillón.

Se terminó el «Muro Costero» de Punta Lara con una superficie de 3500 metros lineales sobre la costa del Río de La Plata. Se dragó la Laguna de San Vicente, y se parquizó y construyó una mampostería de 260 metros de longitud.

Se amplió la red de agua potable beneficiando a 500.000 habitantes. Entre otras obras, la iniciativa incluyó el servicio de agua en barrio Parque San Martín, localidad de Merlo; y la modernización del establecimiento potabilizador Donato Gerardi de La Plata, Berisso y Ensenada.

Se financiaron desagües cloacales beneficiando a 300.000 habitantes. Entre otras obras, se destacaron la «Planta de Paso de Rey» en Moreno y la red de desagües cloacales en el municipio de San Miguel.

- Inversión en rutas, avenidas y calles

Se implementó el «Programa de Pavimentación de Accesos a Escuelas, Unidades Sanitarias y Barrios». En este marco, se pavimentaron e iluminaron 9870 cuadras integrando 1070 establecimientos educativos (93% de los accesos a escuelas).

Se creó el «Programa de Pavimentación de Redes Troncales» para unir los barrios con los centros urbanos. Se recuperaron y adaptaron avenidas y se construyeron nuevas vías de acceso en un total de 3104 cuadras.

El «Programa de Rehabilitación» de las principales rutas y vías del conurbano recuperó 370 kilómetros de calzadas.

Se rehabilitaron 1625 cuadras en zonas urbanas.

El «Programa Mejorando Calles» facilitó la conectividad de los barrios con el centro y se acondicionaron 10.470 cuadras. Entre las obras más destacadas, están las avenidas Díaz Vélez y República en Tres de Febrero (88 cuadras); la repavimentación de la avenida Otamendi en Quilmes (19 cuadras); la pavimentación de la avenida Iriarte en Almirante Brown (96 cuadras); la pavimentación de Donato Álvarez, Quilmes y Lanús (25 cuadras); la pavimentación de 144 cuadras de las avenidas de José C. Paz y la pavimentación e iluminación de la Avenida Dardo Rocha y calles Ranelagh en Berazategui (76 cuadras). En Lomas de Zamora se pavimentaron las ave-

nidas Cerrito y Armesti y su continuación en Lanús (Lynch, 65 cuadras). En la ciudad de La Plata se amplió la Avenida Antártida y se pavimentó la avenida 25 (31 cuadras).

Por su envergadura se destacó la obra de pavimentación, repavimentación y ensanche de las avenidas Pavón, Yrigoyen y la ruta 201 (29 kilómetros) que une Almirante Brown, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Presidente Perón y San Vicente. La Ruta 205 fue mejorada en sus 20,7 kilómetros.

El «Programa de Alumbrado Público» colocó 15.700 columnas alumbrando 4000 cuadras.

- Inversión en Municipalidades

El «Proyecto Génesis 2000» que vamos a comentar en el libro creó nuevas municipalidades.

La Secretaría de Desarrollo Institucional de la Unidad Ejecutora tuvo a cargo la modernización tecnológica, la organización de la estructura administrativa y de gestión, la redistribución del personal y el desarrollo de circuitos y normas de las flamantes municipalidades. Con aportes del Fondo se adquirieron retroexcavadoras, motoniveladoras, camionetas, de gestión, herramientas y se construyeron galpones y centros logísticos en las nuevas municipalidades, entre otras. Se invirtió en equipamiento y software de gestión para todos los nuevos municipios.

Se construyeron edificios municipales en la Localidad de Guernica en Presidente Perón (4070 metros cuadrados), en Verónica (Punta Indio) y el centro administrativo de Esteban Echeverría (5975 metros cuadrados). Se remodeló el Centro Cívico en Alejandro Korn de San Vicente (1244 metros cuadrados). En Villa Tesei, Hurlingham, se remodeló y construyó el edificio del Centro Cultural (1492 metros cuadrados).

- Inversión en las carteras de justicia y seguridad

El Fondo del Conurbano financió la instalación de 248 redes informáticas en 233 Juzgados y 15 Cámaras en los Departamentos Judiciales de San Isidro, San Martín, Morón, Lomas de Zamora, Quilmes, La Matanza y La Plata.

La Unidad Ejecutora sufragó la construcción de las unidades carcelarias de Campana, de Florencio Varela y de La Plata. Con recursos del organismo se remodelaron las cárceles de Olmos y las unidades 8, 10 y 17 de La Plata.

Se compraron 2520 camionetas y 2280 patrulleros para la policía bonaerense. Se adquirieron 22 camiones de bomberos (autobombas, pulveros, etc.) y 20 furgones para transportar brigadas explosivas.

El Fondo financió las «Casas Solidarias» del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano para mujeres jefas de hogar y para capacitación laboral (390 m2 cada una ubicadas en Florencio Varela, Malvinas Argentinas, Lanús y Lomas de Zamora).

La Unidad Ejecutora apoyó la construcción del «Centro de Rehabilitación para la drogodependencia» de la Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones (585 m2 en Lomas de Zamora).

4- Programas de obras públicas

A la hora de evaluar lo realizado, quedará, sin duda, en la memoria de nuestra gente la imagen de un gobierno que dio un impulso sin igual a la obra pública, al punto de alcanzar el récord histórico de 9.900 millones de pesos de inversión en ocho años. En materia de infraestructura productiva, orientamos nuestra acción hacia áreas fundamentales: comunicaciones, energía, vías terrestres, puertos, ferrocarriles y emprendimientos hidráulicos.

— Eduardo Duhalde

Con la Ley 11.423/93⁸ se aprobó el «Plan de Reconstrucción del Interior Bonaerense» que dispuso de 530 millones de pesos (dólares) para infraestructura y equipamiento y otros 51 millones para los programas Familia Propietaria y Reconversión Productiva.

En el año 1996 el Gobernador presentó a la legislatura el «Plan Quinquenal de Obras y Realizaciones» y según Duhalde era «el más vasto de la historia bonaerense y que transformará estructuralmente a la Provincia, está conformado en un setenta por ciento por obras públicas, con una inversión cercana a los 10.500 millones de pesos». El Plan incluyó el «Plan Hidráulico», el «Plan de Puertos», el «Plan Vial», el «Plan de Reconversión Productiva y Generación», el «Plan de Recuperación de la Región Capital» y la «creación de dos grandes ejes de desarrollo regional en torno de las ciudades de Bahía Blanca y Mar del Plata» (Duhalde 1999 b).

En el año 1997 Duhalde anunció que el Plan Quinquenal sería reorganizado en un «Plan Trienal Bonaerense», que realizaría siete mil emprendimientos con una inversión superior a los 22 mil millones de pesos (dólares) (Duhalde 1999 b).

Inversión en la Capital de la Provincia

En línea con lo realizado por los gobernadores Manuel Fresco y Antonio Cafiero, Eduardo Duhalde se propuso darle mayor jerarquía a la ciudad de La Plata, capital de la provincia. En el año 1996 al inaugurar el 124 período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura manifestó que se proponía «convertir a La Plata en una capital de verdadera proyección internacional, que sea el orgullo de todos los bonaerenses (...) tenemos la obligación y a la vez la oportunidad de dejar una huella indeleble, a través de grandes obras y realizaciones, que sea nuestro legado a las generaciones del siglo XXI» (Tauber 2007).

8. Modificó el destino de los fondos de la ley 11.376/93 que decidió «acometer un endeudamiento de hasta u\$s 600 millones».

Con este objetivo, impulsó un ambicioso programa de obras públicas que incluyó inversiones en el Teatro Argentino, el Estadio Único, la catedral, el puerto y el desarrollo de conectividad vial, entre otras importantes intervenciones.

En el mes de octubre de 1977 se incendió el Teatro Argentino. Tres años después se inició su reconstrucción que quedó demorada por casi dos décadas. En el año 1999 y gracias a una importante inversión por parte del Estado provincial, se inauguró parcialmente. En el histórico acto de apertura participaron el gobernador y el entonces Subsecretario de Cultura de la provincia de Buenos Aires, el artista popular Piero.

En el año 1997 se inició un proceso de restauración de la Catedral de La Plata⁹ que fue acompañado y financiado por la provincia. Se agregaron dos nuevas torres y se mejoraron cimientos e interiores, manteniendo el diseño que fuera ideado por el ingeniero Pedro Benoit. Se instalaron nuevas campanas que empezaron a funcionar en el año 1999.

Para su construcción, se convocó a un concurso internacional y fue asignada la obra a la empresa Francesco De Poli, una de las firmas más importantes desarrolladoras de campanas del mundo. En su multitudinaria inauguración que fue realizada en el mes de noviembre de 1999 y participaron alrededor de 150.000 personas (Catedral de La Plata).

Una de las obras más ambiciosas que encaró la Gobernación fue la construcción del Estadio Único. El proyecto original se remonta al año 1947 cuando el entonces gobernador Domingo Mercante expropió el actual terreno para fundar el Complejo Deportivo La Plata. En el año 1972 y previendo la organización del mundial de fútbol de 1978, se lanzó un concurso de anteproyectos que luego no fue asignado.

9. En el mismo periodo de realizaron obras en las dependencias religiosas de la Catedral de Mercedes (restauración) y en las Iglesias San Ponciano de La Plata y en la Nuestra Señora de Dolores (reparación) (Duhalde 1999).

Duhalde retomó la iniciativa y en el año 1992 se realizó un nuevo concurso y el proyecto fue asignado al Estudio de Arquitectura Roberto Ferreira y Asociados. Con las leyes 11.188/91 y sus modificatorias 11.815 y 12.196 la gobernación estableció los mecanismos para su construcción y su gestión.

En el año 1998 se inició la obra civil que tuvo varias demoras y el Estadio fue inaugurado parcialmente en el año 2003, cuando Duhalde se desempeñaba como Presidente de La Nación y Felipe Solá lo hacía como gobernador bonaerense.

Durante la gestión de Duhalde se habilitó una parte importante de la traza de la Autopista Buenos Aires La Plata que une dos de las más importantes ciudades del país. La obra dispuso fondos privados y del Estado Nacional.

El Gobernador impulsó, sin éxito, la ampliación del Museo de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de La Plata y un proyecto de puente para unir a las localidades de Punta Lara en La Plata y de Colonia, Uruguay¹⁰.

10. En el año 1999 Duhalde sostuvo que sería «Queda planteada para los próximos gobiernos provinciales y municipales la concreción de otras obras que completarán el ambicioso Plan de Rejerarquización de nuestra capital: el Museo de Arte Contemporáneo, el Museo Interactivo de Ciencia y Tecnología, el Museo Histórico, la nueva sede para el Museo Provincial de Bellas Artes, y el Predio Ferial y Centro Internacional de Convenciones. Como así también la ampliación del Camino General Belgrano, y la proyectada Avenida 90, que unirá el Puerto con la Ruta 11 y la Ruta 2» (Duhalde 1999 b).

Provincialización y modernización de los puertos

En el mes de junio del año 1991 se firmó un Convenio de Transferencia de los Puertos Nacionales a la provincia de Buenos Aires. El acuerdo fue ratificado por la Ley Provincial 11.206/92 y en el año 1999 Duhalde destacó que se habían recuperado los doce puertos¹¹ «reclamados por la provincia desde 1905» (Duhalde 1999).

En el año 1992 Duhalde sostuvo que estaba recibiendo del Estado Nacional los puertos y «Acabamos de recuperar la posesión de los puertos emplazados en nuestro territorio. Ya están en nuestras manos los puertos de La Plata, Mar del Plata, Carmen de Patagones, Zárate, Campana, San Nicolás, Ramallo, San Isidro y Tigre. Y en los próximos sesenta días sucederá lo propio con los puertos de Quequén y Bahía Blanca».

Este tema de la provincialización portuaria ya había formado parte de la gestión de Antonio Cafiero. Ambos mandatarios bonaerenses plantearían la recuperación y en algunos casos la entrega de concesiones privadas.

Cada uno de los puertos bonaerenses dispone de una especificidad que varía en las diversas regiones productivas de la provincia. El de Bahía Blanca se caracteriza por el importante volumen de combustibles, gases y subproductos, cereales, aceites y subproductos y mercadería en general. El de La Plata moviliza principalmente productos siderúrgicos y combustibles. La característica central del Puerto de Quequén es la exportación de granos. El Puerto de Zárate es el principal medio de exportación de los automotores. El puerto de Dock Sud moviliza recursos energéticos (petróleo, gas, etc.), productos químicos, granos y contenedores (Cuadernos de Economía 2000).

11. Entre los fundamentos de la ley 11.206/92 se mencionó que el Convenio de Transferencia de Puertos Nación incluyó a los «Puertos de La Plata, Mar del Plata, San Nicolás, San Pedro, Zárate, Campana, Tigre, Ramallo, San Isidro, Baradero, Olivos y Carmen de Patagones, conforme el marco que brinda la Ley 23.696, los Decretos Nacionales número 1105/89, 2074/90 y 906/91 y el Decreto Provincial 4025/90».

Durante la gestión de Duhalde se dragó y se modernizó la infraestructura del puerto de Quequén. Lo mismo se hizo con el puerto de Mar del Plata y según el gobernador eso los había «dotado de una alta competitividad que potencia la actividad comercial de la región» (Duhalde 1999).

Se relanzó el Puerto de La Plata como parte de una política de fortalecimiento de la Capital que vamos a comentar más adelante. Duhalde organizó la Zona Franca y en el año 1998 mencionó que «ya se han radicado cuatrocientas setenta y cuatro empresas con una inversión de 400 millones de pesos, y un volumen de ventas que se calcula en el orden de 690 millones. Las doscientas diez hectáreas que abarca el predio quedarán cubiertas cuando se radiquen otras ochocientas noventa firmas, que ya han tramitado su instalación» (Duhalde b).

Fueron modernizados los seis puertos de gran profundidad de la ribera del río Paraná y se iniciaron obras de mejoramiento de los accesos a los parques industriales de Baradero, Campana, Ramallo y Zárate (Duhalde 1999) (Cuadernos de Economía 2000).

El BAPRO financió el desarrollo del puerto privado Exolgan – Terminal Portuaria del Dock Sur (Banco Provincia 1996).

Obras hidráulicas

El gobierno de la provincia continuó la política de Antonio Cafiero e implementó importantes obras hidráulicas como fue el caso del saneamiento integral del río Reconquista¹², las obras en Carhué y Guaminí y la regu-

12. El proyecto de saneamiento de la Cuenca del Río Reconquista que se implementó durante la Gobernación, se continuó en el tiempo por más de una década. El proyecto recibió más de 280 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo. La Cuenca atraviesa los municipios densamente poblados San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó, San Isidro, Moreno, General Rodríguez, Morón, General San Martín, Merlo, Tres de Febrero, General las Heras, Tigre, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Luján, Vicente López, San Fernando (Observatorio Metropolitano).

lación y saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo y arroyo Sarandí.

En el año 1998 Duhalde remarcó que se había logrado «la solución del histórico problema de las inundaciones en las Lagunas Encadenadas, donde ya hemos recuperado tres millones setecientas mil hectáreas para la producción agropecuaria. Y también al millón doscientas cincuenta mil hectáreas recuperadas en la Cuenca del Río Salado, lo que representa el veinticinco por ciento de los campos que estaban bajo las aguas hasta hace poco tiempo» (Duhalde 1999 b).

En el año 1996 se contrató una consultora para formular el Plan Maestro de la Cuenca del Salado, que diagramó uno de los proyectos más importantes de la historia provincial en el tema de regulación hídrica. En 1999 Duhalde puntualizó que «recuperamos cuatro millones y medio de hectáreas para la producción. Sin embargo, la solución definitiva al problema de las inundaciones en la Provincia será la ejecución del Plan Maestro» (Duhalde 1999 b).

Obras viales

La provincia de Buenos Aires está atravesada por más de 41.000 kilómetros de rutas. En la época del gobernador Duhalde, 21 de ellas eran Rutas Nacionales (4.690 kilómetros pavimentados) y 87 provinciales conformando alrededor del 90% red vial (36.500km de los cuales 10.830km estaban pavimentados, 14.142 mejorados y 11.582 eran de tierra). A las rutas se les suman una importante red de caminos locales y de autopistas.

El Plan Quinquenal de Obras y Realizaciones incluyó un «Plan Vial», que se dividió en cinco componentes que eran Rutas de Circunvalación y Rutas Radiales en la zona del Gran Buenos Aires, Corredor Bioceánico, Corredor Atlántico, reconstrucción y señalización de obras distritales y la Red de Caminos Naturales del interior de la Provincia (Duhalde 1999 b).

En el año 1992 se inició la obra para convertir la Ruta 2 en una Autovía. El proyecto fue culminado en el año 1999 y para su desarrollo la empresa

COVISUR S.A. recibió créditos del BAPRO (Banco Provincia 1996).

Se repavimentaron las Rutas 205 y 210 y las empresas adjudicatarias recibieron un crédito del BAPRO de 130 millones (Banco Provincia 1996).

Además, la provincia hizo históricas mejoras (pavimentos, cruces, puentes, luminarias, etc.) en las trazas de las rutas 13, 30, 46, 50, 51, 57, 60, 61, 63, 65, 70, 74, 78, 80, 85, 86, 88 y 210 (Duhalde 1999).

El Gobernador impulsó en el año 1999 una iniciativa para que la Ruta 6 se transforme en una autovía. En la apertura de las Sesiones Legislativas, Duhalde sostuvo que tendría «cuatro manos y 170 kilómetros de extensión. Esta ruta, llamada del “Trabajo y la Producción”, ya está licitada en sus primeras etapas y se estima su inicio para el mes de junio» (Duhalde 1999). Dicha obra se inició recién a partir del año 2003 culminando una década después.

Se financiaron las obras lumínicas en el marco de los Planes Luces Bonaerenses, de Iluminación del Conurbano y de Iluminación de cruces en convenio con Vialidad. Se implementó el «Plan de Energización de Escuelas Rurales» y el «Plan de energización de parajes y poblados dispersos».

Ferrocarriles

El gobierno nacional de Carlos Menem impulsó una política de transporte ferroviario que puede ser resumida en tres ejes. El primero, la entrega de concesiones a empresas privadas del transporte de carga y de los servicios urbanos de pasajeros, muchos de ellos clausurados. El segundo, el cierre de los ramales de transporte interurbano (larga distancia). Esta decisión llevó a muchas provincias a asumir la gestión como fue el caso de Buenos Aires, Tucumán, Córdoba, Río Negro y Chaco (Martínez 2016). La tercera, la liquidación de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos y del patrimonio ferroviario vinculado (talleres, terrenos, material rodante, etc.). Con este fin se creó el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF).

Para asumir la gestión del transporte interurbano, la gobernación de Duhalde creó la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, que empezó a administrar buena parte de los 4700 kilómetros de red de vías. En el año 1993 se refirió al proceso de adquisición provincial de los trenes. Mencionó que «Esos ferrocarriles, amenazados con la paralización, que producían pérdidas millonarias al Estado, con una administración racional y pensando en los usuarios siguen funcionando regularmente y no reciben ni un solo peso del erario público provincial. Autofinanciados, los trenes seguirán cumpliendo la función social y productiva que los bonaerenses les asignamos» (Duhalde 2007: 73-74).

Según datos oficiales de la Provincia, desde el año 1993 a 1999 se aumentó un 200% la dotación de coches pullman y en un 50% el parque de locomotoras.

Se renovaron las vías del tren que va de Constitución a Mar del Plata y se construyó un ramal hasta la localidad de Pinamar (Martínez 2016). Durante la etapa los trenes provincializados movieron a 12 millones de pasajeros (Duhalde 1999).

El BAPRO aportó financiamiento para la construcción del Tren de la Costa (Banco Provincia 1996).

Obras para el desarrollo económico y social

• Hospitales

Durante la etapa que va del año 1991 a 1999 se construyeron trece hospitales en la provincia. Ocho de ellos fueron edificados en el Gran Buenos Aires y tuvieron una orientación materno-infantil. Los nuevos nosocomios fueron el «Domingo Mercante», de José C. Paz; el «Arturo Oñativia», de Almirante Brown; «Héroes de Malvinas», de Merlo; «Carlos Bocalandro», de Tres de Febrero; «Evita Pueblo», de Berazategui; «Mariano y Luciano de La Vega», de Moreno; «Cecilia Grierson» de Presidente Perón.

Se culminaron las obras y se inauguró «Mi Pueblo» en Florencio Varela. En el interior de la provincia se construyeron los hospitales de Monte Hermoso y de Olavarría y se avanzó en las obras de los nosocomios de Vedia, Salto y San Cayetano (Duhalde 1999).

• Infraestructura carcelaria

El gobierno bonaerense impulsó una importante inversión en el mejoramiento de la infraestructura carcelaria. En el año 1999 Duhalde destacó que «En 1978 se había construido la última cárcel; ahora tenemos cinco nuevas cárceles ubicadas en Florencio Varela, Magdalena, Melchor Romero, Campana, y el complejo de General Alvear, y se han construido seis módulos carcelarios con una capacidad para 2.000 reclusos, anexados a distintas unidades penitenciarias; entre ellos, uno modelo para madres, único en Sudamérica» (Duhalde 1999).

La Unidad 24 de Varela se inauguró en 1995, la Unidad 28 de Magdalena en 1997 y la Unidad 21 de Campana en 1998. El complejo de General Alvear (Unidad 30) fue inaugurado en el año 2000.

• Energía

En ocho años se financiaron los gasoductos de General Paz, Carmen de Areco, General Belgrano, Monte Hermoso, Colón, Ramallo, San Nicolás, Puán y Pergamino.

En el centro-oeste de la Provincia se tendió la red de gas hasta Chacabuco, Trenque Lauquen, Pellegrini, General Lamadrid, Lincoln, Guaminí y Coronel Suárez.

Se desarrolló el Gasoducto del Sur (cruzando Villarino y Patagones) y se iniciaron los «Gasoductos del Noroeste», de San Cayetano, de Magdalena-Punta Indio y el «Gasoducto de la Costa» (Duhalde 1999 b y 1999).

- Viviendas y obras sanitarias

El Instituto Provincial de la Vivienda entre 1992 y 1997 construyó 83.573 viviendas y en 1999 había otras 24.587 en ejecución con participación de entidades sin fines de lucro y municipalidades (Duhalde 1999).

La inversión de Obras Sanitarias en los ocho años de gestión alcanzó los 190 millones de pesos (dólares) y benefició a 1,7 millones de bonaerenses. Se extendió la red de agua a 921.000 habitantes y más de 500.000 recibieron cloacas (Duhalde 1999).

- Edificios escolares

Se construyeron 835 edificios escolares y se ampliaron y remodelaron otros 5417. Se edificaron 1824 aulas para el octavo año (Duhalde 1999 b) (Recalde 2021).

5- Regionalización¹³ productiva

El «Plan Trienal Bonaerense 1997-99» propuso una nueva regionalización provincial.

La iniciativa tenía entre sus grandes ejes la Reforma Educativa, el Fomento de la Producción y el Empleo, la Infraestructura Social Básica, la Salud, la Justicia y Seguridad y la Acción Social (Tauber 2007).

13. Tauber (2007) identificó la existencia de diversos proyectos de regionalización provincial. Entre ellos, se refirió a las «Regiones Geográficas» (según Criterios Geológicos y Topográficos, Criterios Biogeográficos, Criterios Hidrográficos, regionalización Bioclimática y Criterios Climáticos); «Regiones Sociales» (SEPLADE 1979 y Macroeconómica y Social del BAPRO 1996); Regiones Político-Administrativas (Plan Trienal 1989-1991 y Plan Trienal 1997-1999); y Regiones Económico Productivas (Desarrollo Regional con Base Exportadora: Consorcios Productivos).

La iniciativa regionalizó y ubicó a los municipios en siete grandes espacios:

«Región I Norte»: Baradero, Campana, Escobar, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Ramallo, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Nicolás, San Pedro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate;

«Región II Conurbano Sur»: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Presidente Perón, Quilmes, San Vicente;

«Región III Noroeste»: Alberti, Arrecifes, Bragado, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Carmen de Areco, Chacabuco, Chivilcoy, Colón, Exaltación de la Cruz, Florentino Ameghino, General Arenales, General Las Heras, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Lobos, Luján, Mercedes, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Pergamino, Rivadavia, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Suipacha, Trenque Lauquen, Tres Lomas, Veinticinco de Mayo;

«Región IV Cuenca del Salado»: Ayacucho, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Castelli, Chascomús, Dolores, Ensenada, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, La Plata, Las Flores, Magdalena, Maipú, Monte, Pila, Punta Indio, Rauch, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué, Tordillo;

«Región V Centro»: Adolfo Gonzales Chaves, Azul, Benito Juárez, Bolívar, Daireaux, General Lamadrid, Hipólito Yrigoyen, Laprida, Olavarría, Tandil;

«Región VI Costa Atlántica»: Balcarce, Mar Chiquita, General Alvarado, General Pueyrredón, La Costa, Lobería, Necochea, Pinamar, San Cayetano, Villa Gesell;

«Región VII Sudoeste»: Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Guaminí, Monte Hermoso, Patagones, Puan, Saavedra, Salliqueló, Villarino, Tornquist, Tres Arroyos (Cuadernos de Economía 2000).

Corredores Productivos

Durante los años noventa se organizaron Consorcios de gestión y desarrollo integrados por varias municipalidades. Entre sus potestades, estaban las de implementar programas de fomento del empleo y de la producción en convenio con el Estado provincial y nacional.

Habitualmente, se los denominó como «Corredores Productivos» y al año 1999 existían los siguientes 13: Consorcio de Desarrollo del Nordeste Bonaerense (CODENOBA: Alberti, Bragado, Carlos Casares, Chivilcoy, Gral. Viamonte, Nueve de Julio, Pehuajó e Hipólito Irigoyen); Corredor Productivo Buenos Aires (COPROBA: Carlos Tejedor, Florentino Ameghino, Gral. Villegas, Rivadavia y Trenque Lauquen); Corredor Intermunicipal de Desarrollo Regional (CIDERE: Benito Juárez, González Cháves, San Cayetano y Tres Arroyos); Corredor Productivo de Desarrollo Regional (COPRODER: Ayacucho, Balcarce, Dolores, Gral. Belgrano, Gral. Guido, Gral. Paz, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Pila y Monte); Corredor Productivo del Noroeste (COPRONE: Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Salto, San Nicolás, San Pedro y Zárate); Corredor Productivo del Atlántico (COPROA: Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredón, Lobería y Necochea); Corredor Productivo del Noreste de la Provincia de Buenos Aires (COPRONOBA: Chacabuco, Gral. Arenales, Gral., Pinto, Junín y Lincoln, Rojas); Corredor Productivo del Salado (COPROSAL: Castelli, Chascomús, Gral. Lavalle, Gral. Madariaga, Magdalena, Punta Indio y Tordillo); TOAR (Tandil, Olavarría, Azul y Rauch); Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (SOPBA: Adolfo Alsina, Carmen de Patagones, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Cnel. Suárez, Daireaux, Gral. Lamadrid, Guaminí, Laprida, Pellegrini, Puan, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Lomas y Villarino); Zona de Crecimiento Común (ZCC: Bolívar, Gral. Alvear, Lobos,

Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué, 25 de Mayo); Consorcio Intermunicipal (Bahía Blanca y Cnel. Rosales); y Municipios al Mercosur (Cañuelas, Gral. Las Heras, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro y Suipacha).

Según un estudio del Instituto Provincial de Empleo del año 1998, los Consorcios reunían al 23% de los grupos industriales productivos de la provincia. Se destacaban las ramas alimenticias y metalmecánicas y le seguían la textil, edición e impresión y la fabricación en madera. Algunos consorcios como el TOAR elaboraban minerales y metales. El 80% de las actividades de los Consorcios eran realizadas por microempresas (Corredores Productivos 1998).

Durante mucho tiempo los Corredores Productivos funcionaron sin una normativa clara. La Ley 12.288/99 modificó el artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal especificando las potestades de los consorcios.

Varios años después, el gobernador Felipe Solá impulsó la Ley 13.580/06 que detalló sus funciones, sus órganos de toma de decisiones y la dinámica de composición y de funcionamiento.

PARTE SEGUNDA: REFORMAS INSTITUCIONALES**1- Emergencia administrativa financiera**

El gobernador impulsó un programa de reforma del Estado en sus distintos niveles, funciones y dependencias.

En los hechos y a diferencia de lo que ocurriría con la gestión de Carlos Menem, la reforma del Estado bonaerense no realizó privatizaciones masivas y tampoco supuso el abandono de gran parte de sus funciones. Por el contrario, se amplió la capacidad gubernamental.

El día 19 de diciembre del año 1991 la legislatura sancionó la Ley 11.184 y en cuyos fundamentos se sostenía que la norma sería «una herramienta para reconvertir el Estado provincial integralmente, adecuándolo a las exigencias de la década que se inicia y a los importantes cambios estructurales que se están produciendo a nivel nacional, continental y mundial. El objetivo es lograr una actividad eficiente, económica y ágil de la administración, producir una adecuación del gasto público a los fines específicos del Estado y facilitar el tráfico de bienes y servicios en el sector privado.»

La iniciativa prorrogó¹⁴ la Emergencia administrativa financiera y económica de la Ley 10.867/89 e incluyó a la totalidad de los organismos provinciales. El gobernador fue facultado a intervenir entes y empresas públicas con el fin de reorganizar estructuras y reasignar personal y declararlo prescindible si fuera necesario. La ley incluyó apartados de Régimen Jubilatorio de Excepción, de Régimen de pasividad anticipada y de Retiro Voluntario. En línea con las políticas del Estado Nacional en la materia, la gobernación impulsaría la venta de inmuebles innecesarios y la entrega de concesiones privadas de servicios públicos. La norma creó una Comisión Bicameral de seguimiento para el control de todo el proceso.

Para poner en funcionamiento la ley se sancionó el decreto 18/91 que

14. Fue nuevamente prorrogada con la Ley 11.369 en el año 1993.

instituyó el Consejo Asesor de la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos (CAREPA). El artículo 1 de la norma definió que el organismo «atenderá a todos los temas relacionados con la reforma del Estado, los procedimientos administrativos y los regímenes estatutarios que hacen a la administración de gobierno y a la racionalización administrativa, y cuya Presidencia será ejercida con carácter *Ad Honorem* por el señor Asesor General de Gobierno».

La Ley 11.184 auspició las siguientes reformas:

- La modificación de la estructura de los ministerios y de las distintas dependencias provinciales;
- El congelamiento de las vacantes de plantas de personal temporario y permanente (Decreto 1559/92);
- El cambio de los regímenes laborales como fue el caso de la suspensión del esquema de enganche o porcentualidad (artículo 13 de la Ley 11.184). Esta cláusula fue aplicada al Poder Judicial.
- El impulso a concesiones viales y privatizaciones. Durante la gobernación se privatizó la Empresa Social de Energía de Buenos Aires (E.S.E.B.A.) (Ley 11.771/96) y Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA) (Ley 11.820/96). Se impulsó la privatización de algunos de los puertos descentralizados por parte de La Nación.

Tal cual adelantamos, la Reforma del Estado bonaerense no fue tan radical como la que se produjo en la esfera federal. La provincia asumió nuevos servicios y funciones descentralizados por La Nación como fue el caso de la educación, la salud, vivienda, servicios ferroviarios, puertos y astilleros.

Durante las dos gestiones de Duhalde se produjo un aumento del empleo público que pasó de 282.680 trabajadores en el año 1991 a 404.655 en el año 1999. Eso supuso una variación de la relación del Empleo público/PEA en el mismo periodo, aumentando del 5,73% al 6,82 (Gil García 2017: 159).

Este proceso de mayor intervención estatal fue cuestionado por sectores de la política bonaerense que le exigieron al gobernador la adecuación al mandato liberal de Menem y de su ministro Domingo Cavallo. El día 28 de diciembre del año 1993 al debatirse en el recinto la prórroga de la Ley 11.184, el diputado Raúl Elizondo del bloque de la Unión del Centro Democrático (UCeDE) mencionó críticamente que «reconocemos que dos años después no se ha producido toda esa transformación que hubiéramos querido que ya estuviera concretada. Por eso dije que tenemos una disyuntiva. Porque ahora tenemos que volver a votar favorablemente esta iniciativa, para darle el instrumento que sirva al logro de aquello que debió haberse producido ya (...) Desde 1989 hasta el proyectado 1994 el aumento en las erogaciones del gobierno ascenderán a un 100 por ciento. Este es un problema global que nosotros creemos que debe corregirse».

La formación de los agentes estatales:

el Instituto Provincial de la Administración Pública

El Estatuto y escalafón para el Personal de la Administración Pública (Ley 10.430/86) estableció un esquema de capacitaciones y de evaluaciones para los agentes estatales.

En este marco, la gobernación creó el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).

El mismo fue incluido en el Decreto 21 B/1991 que organizó la estructura de la Secretaría General dependiente de la gobernación. El organismo absorbió el personal y los recursos de la Escuela Superior de Administración Pública Bonaerense.

El Decreto 2668 del año 1992 reguló sus funciones estableciendo que son las de «A) Atender a la Capacitación, Especialización, Formación y Actualización de los Recursos Humanos, requeridos en función de las necesidades de la Administración Pública Provincial para el Personal del Sector Público y Dirigentes Políticos y Sociales que aspiren a concurrir con el Estado en la ejecución de las políticas fijadas; B) Desarrollar estudios e

investigaciones de carácter académico sobre la temática de la Administración Pública».

En línea con El Estatuto y escalafón para el Personal de la Administración Pública, el Decreto 4608/93 creó el Sistema de evaluación de desempeño y de capacidades otorgándole a la formación de los trabajadores y al IPAP un rol central.

2- La reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994

La reforma de nuestra Carta Magna, gracias a la cual contamos con una Constitución moderna, sienta las bases de un Estado Social, Solidario y que ensancha los cauces de la participación popular.

— **Eduardo Duhalde**

A- Se inicia la reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires

En el mes de diciembre del año 1993 la legislatura sancionó la Ley 11.488 de Reforma Parcial¹⁵ de la Constitución Bonaerense (promulgada por Decreto 4598/93). La norma puntualizó que la modalidad para su cambio era la «Convención Reformadora». Los temas a considerar fueron: 1) Establecimiento de garantías sobre no discriminación; 2) Consagración expresa del amparo; 3) Reconocimiento de nuevos derechos para los habitantes de la Provincia; 4) Protección del medio ambiente; 5) Formas de democracia semi-directa; 6) Defensa del Orden Constitucional; 7) Exigencias de mayorías calificadas para la sanción de las leyes sobre Régimen Electoral, Régimen Municipal y modificación del número de Jueces de la Suprema Corte de Justicia.

El gobernador adquirió la potestad para convocar a elecciones de Diputados Convencionales. El escrutinio fue implementado en el mes de abril

¹⁵. Se incluyeron en la reforma: a) Artículos 10, 17, 46, 53, 62, 71, 100, inciso 6), 110, 113, 117, 149, inciso 3, 151, 154, y 165. b) Partes: b. 1) Capítulo IV de la Sección Quinta. b. 2) Sección Sexta, Capítulo Único. b. 3) Sección Séptima, Capítulos I y II.

del año 1994 y la Convención quedó conformada por 138 miembros de los cuales 65 representaban al oficialista Partido Justicialista, 30 a la Unión Cívica Radical, 23 al Frente Grande y 20 al Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) (Reca 2014).

En la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura Provincial del año 1994, Eduardo Duhalde destacó que se estaba iniciando «el acto fundante de un nuevo orden jurídico, social y, básicamente ético que guíe la vida de las futuras generaciones bonaerenses» (Duhalde 1999 b).

El inicio de la convención fue conflictivo y la oposición cuestionó el criterio para aprobar las decisiones del plenario. El oficialismo interpretó que tenía que ser por mayoría simple de los presentes y la oposición sostuvo que se necesitaba la mayoría absoluta del Cuerpo y el tema fue judicializado. Luego de varias negociaciones, se distribuyeron las comisiones y la convención inició sus actividades.

B- Antecedentes Constitucionales

En el año 1994 la Constitución bonaerense de 1934 cumplía 60 años. Había sido modificada en 1949, pero ésta última reforma fue derogada en el mes de mayo de 1956 por una dictadura.

El proceso de reforma del año 1934 se inició con la aprobación de la Ley 4209. En el mes de agosto se realizaron las elecciones de los Convencionales, dándole amplia ventaja al Partido Demócrata Nacional con 106 representantes en el contexto de la abstención de la UCR. Quedó en segundo lugar el Partido Socialista con 20 delegados. La Convención se reunió entre el 27 de septiembre y el 29 de noviembre. El 22 de noviembre se retiraron los convencionales socialistas, dándole al Partido Demócrata el control del proyecto (Sabsay 1991).

Si bien la no participación de la UCR le quitó legitimidad al proceso, eso no impidió que la Constitución perdurara a lo largo de seis décadas, refle-

jando que los convencionales del Partido Demócrata mantuvieron cláusulas importantes del texto del año 1889 y aportaron otras nuevas fundando un correcto y perdurable sistema institucional.

Durante 60 años se produjeron diversos cambios políticos, culturales y sociales en la comunidad histórica bonaerense y la Carta Magna fue lo suficientemente amplia para garantizarlos.

La reforma de la Constitución provincial de 1949

En el año 1949 el Peronismo reformó la Carta Magna Nacional. La provincia de Buenos Aires adecuó su Constitución a ésta última y con este fin inició un proceso de modificación. Entre otras innovaciones constitucionales, se incluyeron:

- Los «Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura»;
- La «función social de la propiedad privada»;
- Un artículo estableciendo que el Banco de la Provincia no podrá constituirse «en ningún caso, como entidad mixta con capitales privados»;
- La definición sobre que los servicios públicos pertenecían originalmente a la provincia o a las municipalidades y que bajo ningún concepto podían «ser enajenados o concedidos para su explotación».
- La ampliación a seis años del mandato del gobernador y del vicegobernador;
- La modificación de la Dirección General de Escuelas que fue elevada al rango de Ministerio de Educación.

La propuesta fracasada de reforma constitucional del año 1989

Entre los Fundamentos de la Ley 11.488 se incluyó el antecedente de reforma constitucional que fue impulsada por el gobernador Antonio Cafiero¹⁶. Según los Fundamentos de la Ley 11.488 «aquella reforma contenía aspectos e instituciones no del todo arraigadas si aceptamos que la Constitución es una ley producto de un proceso histórico». Además, en la iniciativa habrían quedado relegados temas como el «reconocimiento de garantías contra la discriminación, la expresión constitucional del Amparo, la protección del medio ambiente, la consagración de formas de democracia semidirectas, la defensa del orden constitucional, la ampliación del período de sesiones ordinarias de las cámaras legislativas, la creación del fuero contencioso administrativo».

No nos vamos a detener pormenorizadamente en la propuesta de reforma de Antonio Cafiero, por el hecho de que el tema lo abordamos en una investigación anterior (Recalde 2020).

La iniciativa en su artículo 1 había reconocido que la Constitución se «rige por los principios del pluralismo político, la participación popular y la justicia social». La iniciativa incluyó y promovió a las organizaciones libres del pueblo (entidades económicas, profesionales, gremiales, sociales, culturales, cooperativas y mutuales).

La propuesta de reforma de la Constitución estableció que la «actividad económica y el capital deben estar al servicio del hombre y cumplir una función social».

Continuando la tradición Justicialista se introdujo una importante cantidad de derechos sociales. Entre otros, al trabajo, la familia, la seguridad social, la vivienda, la salud, la educación y a la cultura.

16. Esta propuesta fue aprobada por la legislatura y luego rechazada por un plebiscito popular desarrollado el día 5 de agosto de 1990.

Una de las innovaciones más importantes de la iniciativa del año 1989 fue el establecimiento de que el «Municipio es una comunidad natural dotada de autonomía institucional, política, económica-financiera, tributaria y administrativa con arreglo a las normas de ésta Constitución y a las Leyes que en su consecuencia se dicten». En ese marco, las Municipalidades adquirirían la potestad para dictar Cartas Orgánicas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994

La reforma constitucional de la provincia de 1994 se desarrolló en paralelo a la modificación de la Carta Magna Nacional.

La Convencional Bonaerense incluyó algunas de las cuestiones planteadas en la reforma nacional, como fue el caso de los derechos de los «consumidores y usuarios», la figura del «defensor del pueblo», de la «iniciativa legislativa» y de «consulta popular».

La Constitución Nacional reconoció los Partidos Políticos, habilitó la reelección del Poder Ejecutivo y creó el Consejo de la Magistratura, cuestiones también expresadas en la reforma provincial.

C- Las modificaciones de la Constitución Bonaerense de 1994**La defensa del orden constitucional**

La nueva Carta Magna realizó una defensa del sistema democrático y del orden constitucional y con ese fin puntualizó que «Quienes ordenaren, ejecutaren o consintieren actos o hechos para desplazar inconstitucionalmente a las autoridades constituidas regularmente, y aquéllos que ejercieren funciones de responsabilidad o asesoramiento político en cualquiera de los poderes públicos, ya sean nacionales, provinciales o municipales, quedarán inhabilitados a perpetuidad para ejercer cargos o empleos públicos, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que fueren aplicables».

La iniciativa incluyó un organismo abocado al control de la corrupción. Lo justificó en que «También agravian y lesionan la sustancia del orden constitucional los actos de corrupción. La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales».

Derechos civiles y políticos

Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas¹⁷ garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

En este universo el texto incluyó varias innovaciones. Se puntualizó que «La Provincia no admite distinciones, discriminaciones ni privilegios por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, lengua, ideología, opinión, enfermedades de riesgo, características físicas o cualquier otra condición amparada por las normas constitucionales».

Entre otras cuestiones, la Carta Magna detalló que todas las personas en la Provincia gozarán del derecho a «la vida, desde la concepción hasta la muerte natural». Los bonaerenses tienen el derecho «Al respeto de la dignidad, al honor, la integridad física, psíquica y moral» y «a la información y a la comunicación».

Se incluyó la garantía de Amparo «cuando por cualquier acto, hecho, decisión u omisión proveniente de autoridad pública o de persona privada, se lesione o amenace, en forma actual o inminente con arbitrariedad o

¹⁷. Este artículo parece tomado del proyecto de reforma constitucional de Antonio Cafiero. Posiblemente influenciados por Jaques Maritain, en 1989 los convencionales habían propuesto que «Es deber de la Provincia promover el pleno desarrollo de la persona humana, la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social».

ilegalidad manifiesta, el ejercicio de los derechos constitucionales individuales y colectivos».

Entre los fundamentos de la reforma estaba la Protección del medio ambiente. Con este fin, la Constitución introdujo el «derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras». Con el objetivo garantizar el cumplimiento de éste último derecho, se puntualizó que la Provincia «en materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema».

La Constitución creó la figura del Defensor del Pueblo que «tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes».

De manera similar al proyecto de reforma de 1989 y de la Constitución Nacional de 1994 la propuesta reconoció a los Partidos Políticos y obligó a la Provincia a su financiamiento.

Los ciudadanos adquirieron el derecho a la «iniciativa para la presentación de proyectos de ley». Se introdujo la figura de «consulta popular» que podría ser o no vinculante.

Derechos sociales

La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

La Constitución reconoció los derechos sociales De la Familia, De la Niñez, De la Juventud, De la Mujer, De la Discapacidad, De la Tercera Edad, a la Vivienda y a la Salud. Se incluyeron los derechos especiales de los Indígenas y de los Veteranos de Guerra.

En temas de vivienda la Provincia «garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos».

La Provincia se reservó la administración y la explotación de todos los casinos y salas de juegos que tendrían que servir para garantizar los derechos sociales. La Constitución fijó que «Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho a recibir, a través de políticas efectivas de acción social y salud, las utilidades producidas por los juegos de azar».

Derechos del trabajador

La Provincia deberá fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador y ejercer en forma indelegable el poder de policía en materia laboral; propiciar el pleno empleo, estimulando la creación de nuevas fuentes de trabajo; promover la capacitación y formación de los trabajadores, impulsar la colaboración entre empresarios y trabajadores, y la solución de los conflictos mediante la conciliación, y establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

La Constitución definió al trabajo como «un derecho y un deber social», reconociendo el derecho «a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil».

Se promovió la «capacitación y formación de los trabajadores» y la colaboración y conciliación social para resolver los conflictos. Con esta finalidad, se crearon «tribunales especializados».

La Provincia reconoció los «derechos de asociación y libertad sindical, los convenios colectivos, el derecho de huelga y las garantías al fuero sindical de los representantes gremiales».

Con el objetivo de hacer cumplir estos derechos, se promovieron «a las entidades intermedias expresivas de las actividades culturales, gremiales, sociales y económicas, y garantiza el derecho a la constitución y desenvolvimiento de colegios o consejos profesionales».

La Provincia amparó «los regímenes de seguridad social emergentes de la relación de empleo público provincial» y la «existencia de cajas y sistemas de seguridad social de profesionales».

Reformas institucionales

La Constitución permitió la reelección del gobernador y del vicegobernador. Esta decisión generó importantes discusiones entre los convencionales y en la dirigencia política en general. Finalmente, y como prenda de negociación se incluyó entre las cláusulas transitorias que la reelección debería «ponerse a consideración popular a través de un plebiscito a realizarse hasta sesenta días después de sancionada la presente, de voto obligatorio y vinculante, en el cual la reelección deberá obtener, como mínimo, la mitad más uno de los votos válidamente emitidos».

La nueva Carta Magna promovió la Policía Judicial y el Consejo de la Magistratura para la designación de los jueces.

La Legislatura adquirió la potestad que podría establecer «una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales».

Temas de economía

En línea con la Constitución Nacional, se incluyeron los derechos de los «consumidores y usuarios» que «tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz».

La Constitución fomentó la organización y el desarrollo de cooperativas y de mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y un financiamiento particular.

Emulando la Carta Magna bonaerense de 1949, no se admitió la «privatización o concesión de la banca estatal a través de ninguna forma jurídica».

La cultura bonaerense

La Provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico, y protege sus instituciones. La Provincia desarrollará políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales, individuales o colectivas, y las realizaciones del pueblo que afirmen su identidad regional, provincial y nacional, generando ámbitos de participación comunitaria.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

La Constitución incluyó el artículo «La cultura y la educación constituyen derechos humanos fundamentales. Toda persona tiene derecho a la educación y a tomar parte, libremente, en la vida cultural de la comunidad».

La Provincia reconoció a la familia como agente educador y socializador primario.

La Carta Magna mantuvo la centralidad acerca de que la educación debe formar «el carácter de los niños en el culto de las instituciones patrias» y en los «principios de la moral cristiana, respetando la libertad de conciencia». A esta redacción, le sumó el «respeto a los símbolos nacionales» y «la formación integral de la persona con dimensión trascendente y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales».

De manera similar a lo planteado en el proyecto no aprobado de 1989, la reforma de 1994 mencionó que «La Provincia fomenta la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los habitantes».

Balance de la reforma

La reforma de la constitución del año 1994 fue parcial y se mantuvo la estructura básica política e institucional de 1934.

Entre los aspectos que innovó, no pueden dejar de destacarse cuestiones propias de:

- La tradición constitucional Justicialista incluida en los proyectos de 1949 y de 1989, impulsando una agenda que incluyó:
 - a- una amplia gama de derechos sociales y el establecimiento de que el Estado y el pueblo organizado son los garantes de su cumplimiento;
 - b- el reconocimiento y la promoción de las organizaciones libres del pueblo;
 - c- aspectos de nacionalismo económico, como es el caso de la regulación estatal del Banco Provincia;
- Institucionalismo de mercado, incluyendo los derechos de los consumidores y usuarios;
- Regulaciones europeas del Sistema de Justicia, como es el caso del Consejo de la Magistratura.
- Federalismo bonaerense, afianzando la identidad de la provincia promoviendo sus costumbres, tradiciones y actividades educativas y científicas.

La Constitución bonaerense de 1994 innovó con la creación del Tribunal Social de Responsabilidad Política, pero este organismo nunca fue puesto en funcionamiento. Algo similar ocurrió en la instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales.

Las formas de democracia semi-directa encontraron aplicación solamente en algunas municipalidades y meramente para el tratamiento de algunas cuestiones de baja importancia. En general, además, no siempre hubo continuidad y fueron más bien acciones esporádicas. De la misma manera que ocurrió a nivel nacional, la «iniciativa para la presentación de proyectos de ley» no encontró aplicación práctica.

Otras cuestiones para resaltar, fueron la «Protección del medio ambiente», el fomento del «desarrollo integral», la defensa del orden constitucional y la promoción de los derechos humanos.

En el aspecto concerniente al cumplimiento de los derechos sociales, es innegable a la vista de los hechos que no fueron garantizados. En este caso, lo que falló no fueron los convencionales constituyentes, sino más bien la dirigencia política que a lo largo de dos décadas no supo darle a nuestra Provincia y a su gente ni un modelo, ni un proyecto integral de desarrollo bonaerense.

3- El Proyecto Génesis 2000 de creación de nuevas municipalidades

La mayor parte de mi vida como político ha transcurrido en un municipio, que es la escala institucional más humana. Es aquella que está al alcance del vecino y, por lo tanto, donde se da una verdadera relación humanizada entre la comunidad y sus representantes. No hay casi intermediaciones ni interferencias en ese contacto. El gobernante puede ver, palpar cotidianamente el efecto de sus acciones y percibe el beneplácito o el malestar de sus vecinos, también en forma directa. Pienso que esa experiencia de la política municipal es la más enriquecedora que puede hacerse.

— Eduardo Duhalde

Estudios de factibilidad para crear un nuevo modelo municipal

Eduardo Duhalde puntualizó que la iniciativa de creación de nuevas municipalidades contemplada en el Proyecto Génesis 2000, surgió para «Superar los problemas de gobernabilidad derivados del crecimiento y de la concentración demográfica en algunos distritos del Gran Buenos Aires» (Duhalde 1999 b). En su óptica, por un tema de técnica de gobierno, de mejor vínculo con la gente y de capacidad de gestión estatal, las municipalidades bonaerenses no tenían que superar los 200 mil habitantes.

Con el fin de resolver los problemas enumerados, Duhalde impulsó el Proyecto Génesis 2000 que realizó un estudio sistemático de la temática municipal del Conurbano. El Proyecto fue diagramado por un equipo in-

terdisciplinario del Consejo Federal de Inversiones (CFI), como parte de un Convenio firmado con la provincia (ratificado por el Decreto 1690/93). La tarea fue coordinada por el entonces diputado nacional Carlos Raúl Álvarez. En el anexo del Convenio se incluyó un Plan de trabajo que tenía como objetivo relevar tres tipos de información:

I- Caracterización Socioeconómica: análisis demográfico. Características socioeconómicas de la población. Actividades económicas. Características actuales y su posible desarrollo futuro. Diagnóstico y Conclusiones.

II- Finanzas Municipales: gasto e Inversiones. Planta de Personal. Ingresos Municipales. Programas de racionalización encarados por el Municipio. Diagnóstico y conclusiones.

III- Relevamiento de infraestructura de servicios: caracterización de las áreas. Infraestructura de servicios (agua, desagües, cloacas, electricidad, gas, telefonía y recolección de residuos). Diagnóstico y conclusiones.

Se tuvieron en cuenta los antecedentes históricos y culturales. En todos los casos detrás de cada iniciativa hubo diversas instituciones y actores sociales promotores, como fue el caso de las comisiones pro autonomía municipal.

El estudio reflejó la existencia de diversos problemas estructurales y remarcó su potencial agravamiento. El Proyecto consideró necesario promover municipios más pequeños y menos poblados, auspiciando la formación de gobiernos más ejecutivos y no tan burocráticos. Se proponía descentralizar la gestión bajo la figura de delegaciones, reducir gastos de los Concejos Deliberantes y tener una gestión más eficiente en los planos tributario y financiero. En el aspecto político, se destacó que los flamantes municipios darían mayor representatividad a nuevos grupos y actores sociales y económicos (Soria 2005).

En el marco del Proyecto Génesis 2000 entre los años 1993 y 1994 se diagramaron —y luego aprobaron— los proyectos de creación de las muni-

cipalidades de Ezeiza, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Ituzaingó y Hurlingham.

El Proyecto Génesis 2000 incluyó una «segunda etapa» que proponía dividir «La Matanza (fraccionada en La Matanza, Los Tapiales, Juan Manuel de Rosas y Gregorio de Laferrere o en San Justo, Aldo Bonzi, Isidro Casanova y Gregorio de Laferrere), Quilmes (dando lugar a la autonomía de San Francisco Solano), Lomas de Zamora¹⁸ (creando San José y Llavallol), Merlo (dando lugar a la creación de Libertad), Florencio Varela, Berazategui e incluso se hablaba de Tigre (General Pacheco-Talar, y Don Torcuato)» (Soria 2005) (Arcuri 1999).

En las leyes de creación de las municipalidades se impulsó el esquema de gobierno sobre las bases de la «Modernización tecnológica administrativa», la «Desburocratización», la «Descentralización funcional y administrativa», la «Gestión, presupuesto y control por resultados», la «Calidad de servicio cercanía con el vecino», la «Proporcionalidad del gasto de los Concejos Deliberantes respecto de los presupuestos globales de los Municipios» y la «Racionalidad de estructuras administrativas y plantas de personal acorde a las modalidades de prestación de los servicios».

Por fuera del Proyecto Génesis 2000, durante la gestión del Gobernador Duhalde y retomando diversas iniciativas¹⁹, se impulsaron las municipalidades de Punta de Indio y de Presidente Perón.

18. En la Apertura de Sesiones de la Legislatura del año 1999, Duhalde mencionó que enviaría los proyectos de división de los Partidos de La Matanza y de Lomas de Zamora y el de creación del distrito de Huanguelén (Duhalde 1999 b). Éste último proyecto adquirió media sanción por parte de la Cámara de Diputados.

19. Entre los antecedentes para la creación de nuevas municipalidades pueden mencionarse las Comisiones pro autonomía, los documentos de la Comisión de Asuntos Municipales de la Provincia y los diversos proyectos de ley de la Cámara de Senadores y de Diputados bonaerense, entre otros.

Las nuevas municipalidades

Las municipalidades de Ituzaingó y Hurlingham (Ley 11.610/95) fueron fundadas sobre el Partido de Morón.

Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Miguel (Ley 11.551/94) se crearon a partir de la división del Partido de General Sarmiento, que también cedió a Pilar la localidad de Del Viso.

La municipalidad de Ezeiza (Ley 11.550/94) fue desarrollada sobre el territorio de Esteban Echeverría, que por la misma ley transfirió bienes y recursos a Cañuelas y a San Vicente.

Presidente Perón (Ley 11.480/94) surgió con asiento en la ciudad de Guernica a partir de desprendimientos de los Partidos de San Vicente, de Florencio Varela y de Esteban Echeverría.

La municipalidad de Punta Indio (Ley 11.584/95) fue desarrollada sobre el territorio del Partido de Magdalena y se declaró a Verónica como cabecera del Partido.

Metodología de implementación de las iniciativas

La Ley 11.752/96 reguló aspectos centrales para la constitución de las nuevas municipalidades del conurbano (Proyecto Génesis 2000) y del interior²⁰.

La norma definió que serían Organismos de Aplicación la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno y Justicia (municipios del interior) y la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Unidad Eje-

20. Durante la Gobernación de Duhalde en el interior de la Provincia se creó Punta Indio. Anteriormente y durante la gestión de la UCR, se habían promovido los municipios de Tres Lomas sobre el territorio de Pellegrini (Ley 10.469/86). En la gestión de Cafiero, nació Florentino Ameghino sobre el territorio perteneciente al Partido de General Pinto (Ley 11.071/91).

cutora de Administración y Ejecución de Financiamiento de programas Sociales del Conurbano Bonaerense (municipios del conurbano).

Se incluyeron las siguientes cuestiones:

- El establecimiento de la vigencia de las ordenanzas y los decretos reglamentarios de los partidos preexistentes;
- La facultad de los Departamentos Ejecutivos para negociar y resolver la aplicación de los contratos, convenios y concesiones vigentes en los municipios preexistentes;
- En temas de personal se especificó que los «Municipios deberán cubrir sus planteles con personal de los Partidos preexistentes»;
- La norma reguló los tributos que cobrarían los nuevos municipios y mandató al Ministerio de Economía a calcular los «coeficientes y los montos de la coparticipación». Se estableció la modalidad de asunción de las obligaciones y deudas.
- La Ley autorizó a los nuevos gobiernos a emitir «Bonos de Saneamiento Financiero». Su desembolso era garantizado por la Coparticipación Municipal y serían pagaderos a 16 años.

Las nuevas municipalidades supusieron una importante logística para distribuir, reasignar o adquirir bienes muebles e inmuebles, para determinar impuestos y gravámenes a cobrar y para reorganizar el personal. La tarea de ordenación financiera contempló la determinación de las deudas y de los créditos y la fijación de los montos de la coparticipación de impuestos, entre otros temas. Para garantizar el funcionamiento municipal se crearon Juzgados de Paz, Registros, cementerios, hospitales, etc.

En cada caso, se organizó e implementó la convocatoria a elecciones y la formación de los nuevos órganos de gobierno.

La implementación y la dotación del equipamiento y la infraestructura de las municipalidades desarrolladas en el marco del Proyecto Génesis 2000, fue realizada por el Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires (Arcuri 1999).

Según estudios oficiales, al poco tiempo de creadas las municipalidades, alcanzaron autonomía administrativa y elevaron el nivel de cobrabilidad de tasas e ingresos (Arcuri 1999). En una entrevista del año 2020, el Coordinador del proyecto Génesis 2000, Carlos R. Álvarez, destacó que «Podemos observar cómo mejoró la infraestructura urbana, las nuevas sedes municipales, los cuerpos deliberativos, la proyección de la infraestructura escolar, el tendido de redes carreteras, la recuperación de espacios públicos, el tendido de luminarias y todo aquello que desde los inicios de esta decisión estratégica aparecía como horizonte» (Gianello 2020).

4- El control de los actos de gobierno

Un síntoma cabal de la descomposición ética es el sentimiento generalizado de que el Estado es algo ajeno a uno y, por tanto, un rico «botín» al que cualquiera tiene derecho. Ha desaparecido la concepción del Estado como algo de todos, como la representación jurídica de la Nación de la que todos y cada uno formamos parte y constituimos.

— **Eduardo Duhalde**

El gobernador tomó la importante decisión de entregarle a la oposición de la UCR la conducción, el armado de equipos técnicos y la gestión de las áreas creadas y a crearse de los tres organismos fundamentales con potestades de control y de seguimiento administrativo y contable de la provincia.

Incluyó en este acuerdo a la Fiscalía de Estado que interviene, entre otras funciones, en cuestiones de legalidad de actos administrativos y de posible impugnación judicial contra el Poder Ejecutivo.

Sumó al Tribunal de Cuentas que tiene rango constitucional y las tareas de examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas

provinciales y municipales y las de inspeccionar las oficinas que administran fondos públicos para prevenir irregularidades.

Incluyó en el acuerdo a la Tesorería General de la Provincia que centraliza y que registra todo el movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores, que interviene en la ejecución de las órdenes de pago que remite la Contaduría y que asesora al Poder Ejecutivo.

La Carta Magna reformada en el año 1994 sumó en la Sección 1 de «Declaraciones, Derechos y Garantías» que «agravan y lesionan la sustancia del orden constitucional los actos de corrupción. La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales». Dicho Tribunal no fue creado por la legislatura en el período de Duhalde y tampoco por quienes lo sucedieron.

En el año 1996 sancionó el Decreto 4041 que requirió que en los contratos de todo el sector público se incluyan cláusulas que faculden al Poder Ejecutivo para revocar los acuerdos con «graves irregularidades» que hubiesen posibilitado la «obtención indebida de ventajas por parte del cocontratante y/o la existencia de vicios conocidos por el cocontratante particular que afectaran originariamente al contrato, susceptible de acarrear su nulidad; y/o que el contrato fue celebrado mediando prevaricato, cohecho, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta que diera lugar a la acción penal o que fuere objeto de condena penal».

Es importante destacar que tras una muy larga trayectoria política, Eduardo Duhalde no tiene causas por corrupción en su condición de intendente, vicepresidente, gobernador y tampoco de presidente. Dicha condición marca una diferencia grande con el preocupante número de procesamientos y de juzgamientos por corrupción con sentencia firme que recibieron diversos funcionarios en las últimas décadas.

Las tres causas judiciales que lo involucraron fue él quien las inició y tuvieron que ver con calumnias e injurias contra su persona. La primera, fue

contra el periodista López Echagüe que escribió dos libros difamatorios sobre Duhalde. La segunda, tuvo que ver con las acusaciones que realizó el dirigente social Luis D'Elia por supuesta ligazón de Duhalde con el narcotráfico. La tercera fue por declaraciones de Elisa Carrió que iban en línea con éste último.

La jueza María Servini de Cubría sobreseyó a Carrió quién se retractó y condenó a D'Elia a pagar una multa. En ambos casos, la Justicia entendió que no presentaron prueba alguna de la participación del gobernador en la organización del narcotráfico.

PARTE TERCERA: POLÍTICAS SOCIALES

1- El Plan Vida y la experiencia de las manzaneras

El proceso de globalización económica neoliberal produjo en los últimos años una doble transferencia de recursos: a) de los pobres a los ricos, y b) de los países pobres a los países ricos. Ello aportó inmensos bolsones de pobreza, con su natural consecuencia de la exclusión social.

— Eduardo Duhalde

En el mes de septiembre del año 1994 el Consejo Provincial de la Mujer²¹ de Buenos Aires lanzó el Plan Vida. Según lo planteó su fundadora Hilda «Chiche» González de Duhalde, la iniciativa tuvo un origen²² histórico en la Municipalidad de Lomas de Zamora que en el año 1970 emuló el Plan Nacional de Alimentación Complementaria de la Unidad Popular chilena de Salvador Allende (González de Duhalde 2002: 93).

21. El Consejo Provincial de la Mujer fue creado por el gobernador Antonio Cafiero con el Decreto 17/87. Luego fue aprobado por la Ley 11.097/91.

22. En el año 1992 con el Decreto 1685 se creó el «Programa Social de la Familia Bonaerense Eva Perón» dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Tenía tres componentes: Materno-infantil, Comedores Escolares y Plan P.A.I.S. (Programa Alimentario, Integral y Solidario).

Los recursos del Plan Vida eran originarios del Ente de Reparación Histórica del Gran Buenos Aires para la zona del conurbano y del Consejo Provincial de la Mujer para el interior de la provincia.

La propuesta se implementó de manera cogestionada entre el Estado provincial y municipal y las organizaciones libres del pueblo. La ejecución del Plan fue participativa y se desarrolló con las Trabajadoras Vecinales («manzanas»), las familias y las instituciones barriales. Al año 2002 el número de manzanas era de 29.897 y los miembros del programa comadres lanzado en el año 1997 era de 7699 mujeres distribuidas en más de 50 distritos de la provincia (Giavini 2012:185).

En palabras de González de Duhalde el Plan «estableció un eje específico con el objetivo de fomentar las potencialidades de las comunidades para organizarse y buscar diferentes estrategias para la resolución de los problemas, respetando sus particularidades y su historia» (González de Duhalde 2002: 98).

La estructura de gestión del Plan Vida fue la siguiente:

Consejo Provincial de la Mujer	
Unidad Ejecutora Provincial	Su tarea fue la planificación general y la implementación del Plan. Capacitó al personal en los municipios y los barrios. Evaluaba el programa y con ese fin organizó Jornadas mensuales y utilizó la información de las Unidades Sanitarias y la generada por los técnicos zonales
Unidades Coordinadoras Municipales	Coordinaban a nivel municipal las políticas de salud y de nutrición. Comunicaban a los vecinos los calendarios del Plan. Evaluaron el programa en conjunto con la Unidad Ejecutora Provincial.
Referente zonal	Estuvo a cargo de un grupo de personal técnico y trabajó como un nexo entre las Unidades Coordinadoras Municipales y las manzanas.
Coordinación Distrital	Cada 20 manzanas se designó una «coordinadora» que participó de la mesa de Coordinación Distrital.

Nivel Barrial	Se crearon zonas compuestas por cuatro manzanas a cargo de dos manzanas (titular y suplente). El Plan funcionaba en casas particulares y las manzanas tenían a cargo hasta 190 niños (de 0-5 años) y 35 embarazadas.
---------------	--

El Plan Vida se implementó en localidades de más de 20.000 habitantes y cuya población padecía necesidades básicas insatisfechas. La propuesta intentó revertir las enfermedades y la mortalidad materno-infantil. El Plan se orientó a que los menores de cinco años y que las madres embarazadas tengan atención de salud y que adquieran una cobertura básica nutricional.

La iniciativa incluyó la capacitación de las manzanas y de los vecinos, la asistencia médica y el seguimiento personalizado de la maternidad en situación de riesgo. Se fomentó la lactancia materna y se acompañó a las mujeres y a sus familias en la asistencia para el parto y el cuidado de los bebés.

La iniciativa contempló tres grandes módulos que eran:

- Sanitario. Se desarrolló una red de asistencia a niños y a embarazadas y se capacitó a la mujer gestante. Se fortaleció la tarea de la familia y de la comunidad en el control del niño recién nacido. El Plan vinculó las necesidades de los vecinos con las unidades sanitarias, los hospitales y con los servicios de emergencia. El programa difundió los planes de vacunación y las campañas para prevenir enfermedades.
- Nutricional. El Plan distribuyó alimentos frescos y secos a los niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas. La ración era de medio litro de leche fresca diaria —y en polvo para el interior—, tres huevos y de manera rotativa se entregaban un kilo de arroz/harina/fideos semanalmente. Se distribuía 1 kilo de azúcar mensual. Se reforzaba la cantidad de leche en los bebés de 6 a 12 meses. Se capacitó a las familias en normas de higiene y manipulación de alimentos.

- Organización comunitaria. González de Duhalde sostuvo que las políticas de la Gobernación «tratan de fomentar las capacidades locales para lograr la sustentabilidad más allá del apoyo del Estado, implicando la formación de funcionarios, técnicos locales y líderes comunitarios» (González de Duhalde 2002: 92).

El Plan Vida se ejecutó con la participación de los vecinos y de las instituciones existentes en cada barrio. La propuesta requirió una importante logística que incluyó la movilización de recursos materiales y humanos y con esa meta se implementaron capacitaciones para la gestión y la promoción de la tarea comunitaria.

La tarea de las manzanas

La propuesta de la participación de la mujer en las redes barriales solidarias cumple un doble objetivo: tomar para la formación de la red al actor social más capacitado para el desempeño de la función y motivarla a través de las tareas de organización y capacitación para proyectarse en una realidad más abarcadora que las cuatro paredes de su casa. La conformación de una red de trabajadoras vecinales en el nivel comunitario fue y es una herramienta útil porque propicia la participación y la organización de los vecinos en el barrio, generando prácticas autogestivas.

— **Hilda «Chiche» González de Duhalde**

El Plan Vida fue implementado inicialmente por el Consejo Provincial de la Mujer y luego desde el Ministerio de Familia y Desarrollo Humano. González de Duhalde puntualizó cuál era el origen de la dependencia institucional del programa y la importancia de la mujer en su implementación:

«Muchos podrán preguntarse por qué los programas sociales fueron liderados por el Consejo Provincial de la Mujer. La respuesta no se encuentra si se piensa en la mujer como género. La mujer es mucho más que el género en su participación social, porque en nuestra cultura sudamericana se transforma en la articuladora de la comunidad. Es a su alrededor que se construye la familia, que se establecen las redes solidarias naturales e incluso, en los últimos tiempos, son ellas quienes llevan adelante tareas

de protesta o reivindicación que sobrepasan con mucho su rol de género. Entonces, cuando pensamos en la mujer como articuladora de la estructura funcional de las comunidades bonaerenses es cuando comprendemos por qué esta institución aparentemente focalizada fue en realidad el lugar ideal para comenzar una tarea que tuvo por objeto a todos los sectores necesitados de la comunidad» (González de Duhalde 2002: 44).

Las manzanas eran trabajadoras voluntarias y no cobraban por su tarea y se eligieron en asambleas conformadas con participación de vecinos y de instituciones y organizaciones de cada barrio (sociedades de fomento, parroquias, escuelas, etc.). El concepto de solidaridad y de compromiso social fue el articulador de la política pública.

El perfil de las mujeres seleccionadas tuvo que ver con su representatividad frente a los vecinos y tal cual puntualizó González de Duhalde a «pesar de su incorporación al mercado de trabajo en los últimos tiempos, las actividades barriales relacionadas con estrategias de supervivencia continúan siendo un aspecto central de su actividad» (González de Duhalde 2002: 96). Las manzanas tenían que residir en la zona y disponer de tiempo para implementar el Plan. Su casa funcionaba como depósito y como centro de distribución de los alimentos.

Las manzanas identificaban los domicilios y a los beneficiarios del Plan y recibían, distribuían y controlaban la entrega de los alimentos. Las trabajadoras llevaban planillas de registro e informaban los avances a la Unidad Coordinadora Municipal.

Las manzanas organizaban a los vecinos y a partir de esta red humana impulsaban capacitaciones y diversas acciones sociales. Su rol fue importante para simplificar la implementación de las políticas públicas en los barrios y para acercar a los vecinos a los gestores públicos.

El impacto del Plan Vida

Beneficiarios

	1994	1997	1999
Beneficiarios directos	62.000	971.011	1.087.081
Trabajadoras vecinales	1.597	25.010	35.000

Mortalidad Infantil en Provincia de Buenos Aires

	1991	1994	1997	2000
Tasa de mortalidad (por 1000 nacidos vivos)	24,2	21,8	18,8	16,9

Fuente: González de Duhalde, 2002.

Otros programas de cuidado del niño y de la maternidad de la Gobernación Duhalde

Como complemento del Plan Vida, en 1997 la Provincia lanzó el Programa Comadres orientado al «acompañamiento y contención de mujeres embarazadas y la articulación con las organizaciones de salud». El gobierno bonaerense capacitaba a las mujeres en el cuidado de los niños menores y en los «riesgos de la primera infancia, significación del juego, lenguaje y creatividad». Se formaban redes de acompañamiento y de contención de las embarazadas y se reforzó el vínculo entre las organizaciones de los barrios y el sistema de salud. En el año 1999 Comadres tenía 7.747 beneficiarias (González de Duhalde 2002: 71, 114-115, 121).

El gobierno bonaerense implementó en ámbitos municipales y en organizaciones de la comunidad el «Programa Unidades de Desarrollo Infantil». Entre sus acciones, el Consejo Provincial del Menor otorgaba subsidios y

dictaba capacitaciones a miembros de los Jardines Maternales (niños de 0 a 5 años), en la Casa del Niño (niños de 6 a 13 años) y en los Centros de atención integral a niños con necesidades básicas insatisfechas (González de Duhalde 2002: 71).

ANEXO

Instituciones Bonaerenses de gestión de la política social 1991-1999

1991 – Ministerio de Acción Social

1987/91 – Consejo Provincial de la Mujer (Ley 11.097)

1992 – Ministerio de Salud y Acción Social

1994 – Ministerio de Familia y Desarrollo Humano

1995 – Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (Ley N° 11.737)

1995 – Consejo Provincial del Menor

2- Políticas de tierra y vivienda

Antecedentes de la gestión provincial

Eduardo Duhalde destacó en reiteradas ocasiones que la política de tierras que aplicó en la gobernación, fue el resultado de su experiencia previa en la gestión como Intendente de Lomas de Zamora.

En la Municipalidad creó la Dirección Municipal de Tierras (1974) y la Subsecretaría de Tierras y Vivienda (1983), dando participación activa a la población en la Dirección de Organización Social Comunitaria.

La Subsecretaría impulsó las «Casas de Tierras», integradas por vecinos delegados que fueron elegidos por cada manzana y zona de influencia. Esta organización popular fue fundamental para lograr la sanción y el efectivo cumplimiento de la Ley de Expropiación 8358/74 tendiente a regularizar 158 manzanas en la localidad de Ingeniero Budge, Lomas de Zamora.

La Subsecretaría de Tierras y Vivienda desarrolló un Plan Municipal de Vivienda y adquirió una Planta elaboradora de bloques de hormigón. La construcción de las soluciones habitacionales se realizó con el protagonismo comunitario por parte de los vecinos, Mutuales y Sociedades de Fomento (Duhalde 2021).

El reconocimiento del derecho a la tierra y la vivienda en la Constitución de 1994

El artículo 36, inciso 7 de la Constitución bonaerense estableció que «La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos».

La Constitución impulsó la desconcentración urbana y que los bonaerenses vivan en el interior de la provincia. Sobre este principio rector, el Gobierno elaboró un conjunto de políticas y de acciones tendientes a favorecer el acceso al suelo y a la vivienda a los habitantes de la Provincia.

Modificaciones de la estructura provincial: creación de la Secretaría de Tierras y Urbanismo

Con el Decreto 231/95 el Gobernador creó la «Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo Urbano». Poco tiempo después, éste último ente fue suprimido²³ y reemplazado por la «Secretaría de Tierras y Urbanismo» con dependencia de la Unidad Gobernador. El decreto de creación 3426/95 planteó que sus objetivos eran: 1. Establecer mecanismos y cursos de acción para lograr la regularización dominial y urbana en el territorio; 2. Desarrollar acciones con el fin de recuperar y reestructurar el fenómeno urbano y dominial de

23. También se suprimió la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (artículo 9 decreto 3426/95).

los asentamientos, barrios carentes y sectores marginados; 3. Identificar, registrar, evaluar y categorizar los predios de origen público y/o privado que fueren considerados aptos para la concreción de planes y programas de desarrollo y mejoramiento del hábitat, determinando pautas para el desarrollo urbano y la planificación territorial y uso del suelo; 4. Evaluar y programar las acciones necesarias para la resolución del déficit habitacional en la Provincia, prioritariamente en los distritos declarados de emergencia y establecer los mecanismos de canalización de los recursos financieros que se habiliten para los fines de la Secretaría; 5. Convenir con los municipios el desarrollo y ejecución de las acciones necesarias a los fines precedentes.

Programa Familia Propietaria

Con la Ley 11.423/93²⁴ se creó el Programa Familia Propietaria y se le asignó un presupuesto inicial de 16 millones de dólares. En la Apertura de Sesiones Legislativas del año 1993, Duhalde destacó que «el gobierno provincial ha puesto en marcha el Plan Familia Propietaria. Un plan que comprende a quienes carecen de terreno, o a aquéllos que teniéndolo, no pueden construir su casa, o a los que teniendo terreno y casa no pueden escriturar. Como se trata de arraigar a la gente y desarrollar la provincia interior, he resuelto que se vuelque a sus ciento cuatro municipios el cien por ciento de los recursos del FONAVI²⁵ no comprometidos en obras anteriores».

Con el Decreto 2510/94²⁶ Duhalde creó una Unidad Ejecutora y Coordinadora del Programa Familia Propietaria, con dependencia del Gobernador.

24. La Ley 11.423/93 es una modificatoria de la 11.376. Con esta última normativa, el Estado se endeudó por U\$S 600 millones para la realización obras de infraestructura y equipamiento en las municipalidades no incluidas en las inversiones del Fondo del Conurbano Bonaerense.

25. En el año 1992 el Gobierno Federal transfirió a las provincias el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

26. Con el decreto 3628/99 se habilitó a la Unidad «Gestionar ante Organismos del Estado Nacional la compra de tierras para la Provincia y realizar todas las gestiones necesarias para incorporar las mismas al Programa Familia Propietaria a fin de dar soluciones habitacionales».

Entre otras funciones, tenía la potestad de «Ejecutar por sí o mediante convenios celebrados con Entidades gubernamentales, municipios, entidades intermedias y/o terceros la implementación del plan»; «Gestionar la expropiación de bienes para su afectación a las obras o servicios» y «Gestionar la obtención de créditos de fuentes nacionales o internacionales».

Inicialmente, la Unidad se integró con el personal del Instituto de la Vivienda y de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Con el Decreto 703/97 se aprobó una nueva estructura organizativa compuesta por las Direcciones Provinciales «Técnico-Administrativo», de «Apoyo Administrativo-Contable» y de «Apoyo Técnico».

En línea con el mandato de la Constitución bonaerense, el Programa se lanzó en las municipalidades del interior de la provincia. Duhalde destacó que «A la gente debemos arraigarla en el interior de la provincia; donde la calidad de vida es superior, donde los lazos de familia, de amistad, de vecindad, se encuentran más fuertes; y para arraigarlos tenemos que garantizarles ese derecho del que estaba hablando: el derecho de cada familia de ser propietaria» (Duhalde 1999 b).

- Tierras del Estado Nacional

La provincia gestionó la adquisición de las tierras del Programa Arraigo y de los inmuebles incluidos en la Ley Nacional 24.146/92.

La Ley 23.697/89 de «Emergencia económica» estableció que «el Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizado o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión». A partir de acá y con el Decreto nacional 846/91 se creó la «Comisión de Tierras

Fiscales Nacionales – Programa Arraigo» y entre sus funciones estaban las de impulsar «todas aquellas acciones tendientes a lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales mediante su transferencia a favor de los actuales ocupantes».

Con el Decreto 3522/94 se facultó a la Unidad Ejecutora y Coordinadora a «suscribir y aprobar la documentación que fuere menester a fines de obtener la transferencia de los inmuebles comprendidos en la Ley Nacional N° 24.146/92²⁷ y su Decreto Reglamentario N° 776/93».

En este marco, se adquirieron diversos inmuebles destacándose los provenientes de las privatizaciones que quedaron bajo la órbita del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF). La Gobernación firmó un Convenio con este organismo y se obtuvieron, entre otras tierras, 239 hectáreas ubicadas en la municipalidad de Bahía Blanca (Duhalde 1999).

- El Programa Familia Propietaria en cifras

Para la implementación del Programa Familia Propietaria en el año 1993 se realizó un censo de Necesidades de Tierras, que luego fue permanentemente actualizado. Inicialmente, se inscribieron 48.066 familias y al año 1999 esa cifra se proyectó por arriba de los 150.000 demandantes.

La provincia compró y adquirió tierras del Estado Nacional y de privados en acuerdo con las municipalidades²⁸. Posteriormente, se entregaron créditos a los municipios y a cooperativas de vecinos para la construcción

27. La Ley 24.146 estableció la «transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas, de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines o gestión de la Administración Pública Nacional, sus empresas y entes descentralizados». La norma le dio prioridad a la promoción de soluciones habitacionales «para familias de escasos recursos» y con ese fin promovió la articulación con Comisión de Tierras Fiscales Nacionales «Programa Arraigo» de la Presidencia de la Nación.

28. El Plan favoreció la creación de Bancos de Tierras en muchas municipalidades de la provincia.

de viviendas. Entre 1994 y 1999 el subsidio girado a las municipalidades alcanzó los 18,5 millones de dólares (Duhalde 1999) (Duhalde 1999 b).

En el año 1999 se había cumplido con la entrega del 93% de las demandas detectadas en el censo de 1993, alcanzando los 44.641 terrenos (Duhalde 1999).

El Plan Familia Propietaria firmó convenios con el Instituto Provincial de la Vivienda, con el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano y con el Instituto Provincial de Empleo, entre otros. En este marco se construyeron 4000 casas (Duhalde 1999).

El Plan de Regularización Dominial de la Ley 24.374/92

Duhalde apoyó la sanción de la Ley Nacional 24.374/92, que estableció un régimen de regulación dominial en favor de los ocupantes que acreditaban la posesión «pública, pacífica y continua durante 3 años», con anterioridad al 1 de enero de 1992. Los inmuebles urbanos incluidos tenían que tener como «destino principal el de casa habitación única y permanente».

La norma permitió regularizar lotes, villas y asentamientos de familias que vivían en terrenos privados y en suelo del Estado nacional, provincial y municipal. No se podía solicitar el ingreso a la ley por parte de quienes tenían otro inmueble o de aquellas personas cuya propiedad no sea la vivienda única. El trámite de la escrituración era gratuito y se realizaba meramente una contribución única del 1% de la valuación fiscal al Banco de la Provincia de Buenos Aires.

La Secretaría de Tierras y Urbanismo instrumentó la labor, inicialmente, a través de las Casas de Tierras Municipales y luego con la tarea de los 212 Registros Notariales de Escrituración creados por convenios con la Provincia. Este trabajo y logística involucró a alrededor de 1000 personas.

Jugó un rol fundamental en todo el proceso la Escribanía General de Gobierno. Esto fue posible ya que el gobernador Antonio Cafiero había impulsado la posibilidad de que la Escribanía se dedique a «Las regularizaciones domi-

niales de interés social que involucren a particulares, cuando así lo requieran el Poder Ejecutivo Provincial o las Municipalidades» (Ley 10.830/89).

En el marco de la Ley 24.374 entre los años 1991 y 1999 se entregaron más de 350.000 escrituras (Duhalde 1999).

Políticas de construcción de viviendas

La Provincia construyó entre los años 1992 y 1999, 83.573 unidades habitacionales. Al finalizar la Gobernación, se encontraban en ejecución otras 24.587 casas. Las iniciativas fueron edificadas con intervención de entidades privadas, de instituciones sin fines de lucro y con gobiernos municipales. Se les dio participación a las familias y se aplicaron experiencias de autogestión para la construcción, ampliación o finalización de las obras (Duhalde 1999).

Los principales programas de construcción fueron impulsados por:

a- El Instituto Provincial de la Vivienda: ejecutó el Fondo Provincial de la Vivienda, los Planes Nacionales de Vivienda²⁹ y otro conjunto de políticas orientadas.

Según la investigación de Roxana Manes (2016), los programas de construcción de viviendas dependientes del Instituto vigentes entre 1992 y 1999, dejaron como resultado la construcción de 47.505 casas (1992-2003). La autora describió en detalle los planes y el número de soluciones habitacionales: Operatoria FONAVI: 13.555 viviendas; Operatoria FOPROVI: 70 viviendas; Operatoria Autogestión Constructiva: 2052 viviendas; Operatoria ProCasa: 5206 viviendas; Operatoria ProCasa-Solidaridad-Vuelta al Pago-ProTecho-Reconstrucción de barrios: 468 viviendas; Operatoria Bonaerense I: Abuelos y Novios (1640 viviendas); Operatoria Bonaerense II: Solidaridad (506 Conjuntos Habitacionales de 20.929 viviendas); Operatoria

29. La Ley 24.464 creó el «Fondo Nacional de la Vivienda», al cual adhirió la provincia con la Ley 11.663/95 y su decreto reglamentario 187/96.

Bonaerense II: Solidaridad Titularización de Hipotecas (5.451 viviendas); Operatoria Bonaerense II: Solidaridad Plan Arraigo (292 viviendas); Operatoria Bonaerense II: Autoconstrucción y Ayuda Mutua (597 viviendas); Operatoria Bonaerense II: Solidaridad Vivienda Básica Asistida (547 viviendas); Operatoria Bonaerense II: Solidaridad Trabajar (1.799 viviendas); Operatoria Bonaerense III: Financiamiento Compartido (1.523 viviendas); Operatoria Bonaerense IV: Emergencia Habitacional (719 viviendas); y Operatoria Bonaerense V: Préstamos Familiares (5.672 viviendas)

b- El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano: se implementaron los Programas de «Emergencia Habitacional» y de «Auto construcción y Ayuda Mutua».

c- El Banco Provincia: lanzó el «Plan PROYECTAR» de crédito social y se financiaron más de 25.000 casas. Con el «Programa de Apoyo a la Construcción» entre 1991 y 1999 se concretaron 240 emprendimientos por 135 millones de dólares. En el año 1996 se lanzaron los Préstamos Inmobiliarios BAPRO y en 1998 habían alcanzado a 9000 beneficiarios, invirtiendo más de 375 millones de dólares.

Los programas fueron un catalizador de nuevos empleos y movilizaron el mercado interno en cada una de las localidades de la Provincia.

3- Políticas contra las adicciones y lucha al narcotráfico³⁰

Los dos jinetes del apocalipsis son la corrupción y el narcotráfico.

— **Eduardo Duhalde**

30. Las opiniones de Eduardo Duhalde sobre el tema fueron reunidas en su libro «Humanización o Megabarbarie» que compendió sus ideas, experiencias y propuesta resultado de dos décadas de trabajo. Los libros reunidos son «Los Políticos y las Drogas» (1988), «Hacia un mundo sin drogas» (1994), «Familia, Sociedad, Política y Drogas» (1997) y «Es hora de que me escuchen» (2010) (Duhalde 2011 c).

Eduardo Duhalde es entre los políticos argentinos que ocuparon lugares de alta responsabilidad institucional, el que mayor cantidad de iniciativas produjo en temas de prevención de adicciones y de lucha contra el narcotráfico.

Comentó que siendo intendente en el año 1984 llegó a la Dirección de Minoridad y Familia municipal una denuncia sobre nenes de Villa Fiorito que inhalaban pegamento. Era, a todas luces, una novedad para la época. A partir de ahí, el mandatario reconoció que se familiarizó en el tema del tráfico ilegal (delito) y de la drogodependencia (enfermedad) (Duhalde 2011 b: 40).

Enfatizó que el drama del consumo y del accionar criminal se acrecentaba en los contextos de pobreza y de marginalidad de nuestro país y continente. Sostuvo que «En la actualidad, la situación es realmente inédita y preocupante. El gran poder económico con el que cuentan los cárteles de drogas los ha conducido de manera indirecta a competir deliberadamente con los Estados y a participar en los asuntos de política interna y externa en los países latinoamericanos. Frente a esta realidad amenazante, no existe otra alternativa que actuar a través de todos los medios posibles que impidan y repriman a la fuerza del narcotráfico» (Duhalde 2011 b: 112).

En la municipalidad de Lomas de Zamora creó en el año 1984 la Comisión Asesora Honoraria de Lucha contra la Droga y el Área de Toxicología y Rehabilitación Social. Impulsó la Unidad de Fortalecimiento Familiar integrada con profesionales de varias disciplinas alcanzando en cinco años vínculos y acciones de prevención con 130.000 personas del distrito.

La Municipalidad organizó diversas jornadas de prevención y encuentros de especialistas.

A partir de estas experiencias es que Duhalde diagramó las políticas de la gobernación en la materia.

Las principales políticas gubernamentales fueron:

- Creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones en el año 1993;
- Impulso del «Programa Provincial 10.000 Líderes para el cambio»;
- Creación del Plan Integral de Prevención escolar, capacitando a 70.000 docentes y abriendo 7000 Centros Preventivos Escolares;
- Implementación del Plan Preventivo Comunitario integrado con 360 Comisiones Preventivas Comunitarias;
- Fomento del Movimiento Mujeres por la Vida para la prevención de adicciones;
- Programas de capacitación en centros académicos, a cuadros policiales y al personal judicial;
- Creación de la Tecnicatura en Prevención y de la Maestría en Drogodependencia en convenio con la Universidad del Salvador y la Universidad de Deusto, España. Con las instituciones de educación superior formó la «redes universitarias» integradas por 20 instituciones;
- Implementación del Servicio Fonodroga (año 1994), siendo entonces el primer sistema de atención telefónica de orientación y de derivación de situaciones problemáticas con alcohol y drogas;
- Desarrollo de Red Terapéutica con la apertura de 219 Centros de Admisión en las 18 Regiones Judiciales (Duhalde 2011 b) (Duhalde 1999: 123-126).

El gobernador en el año 1999 destacó que «A partir del nacimiento de un organismo específico a tal efecto, la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones, hemos creado, junto a docentes, padres, jóvenes, organi-

zaciones no gubernamentales y voluntarios, la red de asistencia y prevención más grande del país con 193 centros diseminados en toda la Provincia. Este año, y con la colaboración de especialistas de la Unión Europea, estamos impulsando a los municipios para lanzar el programa “Ciudades Preventivas”, destinado a que toda una comunidad milite en la causa contra las drogas y los consumos de alcohol y tabaco entre los jóvenes (...) En materia de prevención indirecta o inespecífica de las adicciones, concebimos y organizamos los Torneos Juveniles Bonaerenses. Porque el Estado tiene la obligación de brindar a las nuevas generaciones centros de interés positivo, tanto o más atractivos que los vicios sociales que las acechan» (Duhalde 1999 b: 143).

Como una gran novedad, la Constitución bonaerense reformada en el año 1994 incluyó el derecho a «la rehabilitación y la reinserción de las personas tóxicodependientes».

4- El Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario (P.I.B.E.S.)

En el año 1993 la Dirección General de Escuelas lanzó el «Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario» (P.I.B.E.S.). A partir de 1996 la iniciativa tuvo modificaciones parciales y pasó a denominarse «Programa Pibes Bonaerenses».

La iniciativa fue financiada por el Ente del Conurbano Bonaerense y la Coordinación estuvo a cargo de Ángel Oviedo.

El propósito del P.I.B.E.S. era brindar una experiencia educativa y recreativa a estudiantes bonaerenses, con el objetivo de «conocer e investigar otros ámbitos de la Provincia, desde sus aspectos geográficos, históricos y socioculturales, con orientación ecológica». Con esta finalidad, eran llevados a la Costa Atlántica los alumnos de séptimo grado (1 año del tercer ciclo del E.G.B.) de escuelas públicas y especiales de poblaciones de bajos recursos.

Previo al viaje (Etapa Escolar) los responsables educativos de las áreas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Formación Ética y Ciudadana y de Educación Física, abordaban en clase los temas-problemas de discriminación, de prevención de adicciones, de convivencia, de identidad, de cuidado del ambiente y de derechos humanos y del niño. Estos contenidos eran retomados para trabajar con los estudiantes durante la estadía en la Costa Atlántica (Lección Paseo).

La permanencia en las ciudades balnearias era de seis días y de cinco noches y se visitaron las localidades costeras de Mar del Plata, Miramar, San Bernardo, Villa Gesell y Necochea (P.I.B.E.S. 1995; 1996). La iniciativa incluyó juegos motores, excursiones al aire libre, vida en la naturaleza y actividades deportivas (P.I.B.E.S. 1996).

Entre los años 1993 y 1997 participaron más de 400.000 estudiantes:

1993	1994	1995	1996	1997
69.133	90.702	103.337	135.000	147.000

Elaborado en base a datos de Pibes Argentinos 1998

La función social del P.I.B.E.S.

Muchos de los niños que participaron de la experiencia no conocían la Costa Atlántica, no habían estado en un hotel o directamente no habían salido de viaje y de vacaciones. El P.I.B.E.S. buscó la igualdad de posibilidades y la equidad social para los hijos de las familias humildes.

La maestra Adriana Pérez Garmendia intervino con sus alumnos en el Programa y escribió una emotiva reflexión. Mencionó que los adultos estaban más entusiasmados que los hijos, ya que «en su mayoría no han ido de vacaciones en toda su vida». Destacó que todos los niños tenían que tener las «mismas oportunidades» y para eso debían poder «conocer» otra realidad ya que «compartir una habitación bien arreglada, un

baño confortable, una mesa bien servida puede ser un gran incentivo para no resignarse con lo que heredaron. Porque estoy convencida que estos casi jóvenes podrán gozar de estas circunstancias como sus padres no pudieron hacer, y no por no merecerlas. Porque los únicos privilegiados son los niños, no como un dicho, sino como un derecho adquirido, por el mero hecho de ser niño. Y porque deseo que dentro de un corto tiempo, poder hablar de la palabra mar, no esté más vacío de contenido en poesía o geografía, sino una vivencia feliz, tangible y real que marcará seguramente un antes y después del Programa Pibes Bonaerenses» (Pibes Bonaerenses 1998).

Los reportes pedagógicos elaborados por los profesores del Programa, dieron cuenta de que los niños reforzaron vínculos de convivencia, de tolerancia y de cooperación y que muchos menores problemáticos mejoraron el comportamiento con sus compañeros y con los docentes.

Pibes Bonaerenses

En 1996 la Dirección General de Cultura y Educación realizó reformas al Programa inicial. A partir del formato «Pibes Bonaerense» participarían 5to, 6to y 7mo grado. El universo de estudiantes no sería meramente el de las escuelas del conurbano de zonas de bajos recursos, sino que se abrió a todos los establecimientos de la provincia.

En 5to grado se incluyó una primera etapa recreativa, cultural y deportiva en las escuelas y el viaje se integró a una segunda parte del Programa. De esta forma, el Pibes Bonaerenses cubría un ciclo de tres años en los cuales las instituciones realizaban tareas en las áreas intelectual, artística y deportivo-recreativa. Las actividades eran ejecutadas en conjunto con las municipalidades, los Centros de Educación Física, las escuelas y la Dirección General de Cultura y Educación (Pibes Bonaerenses 1998).

El Programa ejecutó acciones tendientes a edificar la «identidad personal y bonaerense» de los estudiantes. Se trabajaron con la comunidad educativa y con las familias los conceptos de participación social y solidaridad.

La cultura bonaerense

Escuela y comunidad, estamos aquí reunidos formando la identidad de este suelo Argentino

«Canción de Identidad» escrita por alumnos de Escuelas Bonaerenses

Las excursiones del P.I.B.E.S. y del Pibes Bonaerenses se orientaron a profundizar los conocimientos sobre ecología, historia, geografía y aquellos centrados en la cultura provincial.

En el año 1995 las escuelas participaron del concurso «Buscando la Bandera Bonaerense». El P.I.B.E.S. tomó dicha política educativa como parte de sus actividades. Resultado del concurso, más de 2000 niños propusieron 500 modelos de banderas para la provincia (P.I.B.E.S. 1995).

Desde 1996 se incluyó el eje vertebrador «identidad bonaerense» y en palabras de Ángel Oviedo «el segundo ciclo de 3019 escuelas de la E.G.B. ahondaron en esta mágica búsqueda de la identidad, nunca acabada y siempre enriquecedora, y entre compañeros, docentes, familiares y comunidad elaboraron actividades para desempolvar el recuerdo, mostrar raíces, celebrar la memoria» (Pibes Bonaerenses 1998).

Como parte del Programa, en diversas escuelas se organizaron actividades tendientes a reflexionar sobre la identidad bonaerense. Los estudiantes realizaron entrevistas a sus padres y abuelos sobre las prácticas de deportes y acerca de los juegos de «ayer y de hoy». Ejecutaron consultas sobre la nacionalidad de origen de sus familias y acerca de cuáles eran sus actividades laborales. Una institución de Olavarría investigó sobre la familia de los pueblos originarios de los Catriel. Alumnos de una escuela de la localidad de Rojas mencionaron, con orgullo, que «nuestra identidad es bien argentina y sobre todo bonaerense». Estudiantes y docentes de Lengua y Edición Artística hicieron dibujos y escribieron una emotiva poesía:

*Desde hace meses que estamos trabajando muy contentos,
para aprender con los chicos, sobre cosas que yo entiendo.
Lo sé porque vivo aquí, en esta bella provincia,
donde se puede hacer todo, porque ella todo lo brinda.
Nos da la Pampa ondulada, el trigo, el mar, las riberas,
y el sueño eterno del hombre de hacer verdad sus quimeras.
Es el lugar, que yo pienso, fue elegido para hacer de él un sitio distinto,
de hombres con mucha fe.
La fe que les da la tierra, tan fértil como ninguna,
un sol y un cielo brillantes, que no lo asustan las brumas.
Si hasta en el lugar que vivo, junto al Río Paraná,
los ceibos cantan al viento, que son la Flor Nacional.
Y los gauchos que estuvieron, en esta tierra bendita,
nos legaron la guitarra, la huella y la sortija.
Por eso espero que nunca ningún bonaerense olvide,
que pertenece a esta tierra, que si la quiere, la cuide,
que sólo el trabajo nuestro sin odios y sin rencores,
hará que estemos al frente ¡y seamos los mejores!*

La logística del Plan

Dada la envergadura del Programa se conformó una importante estructura logística que incluyó la capacitación del personal y la formulación de manuales de procedimiento. Se trabajó con mucho detalle la organización de la amplia comitiva del viaje y la planificación de la estadía de niños y de docentes y para eso se contrataron supervisores de servicios y de acompañamiento docente y pedagógico (1 profesor cada 10 alumnos). Se planificó con antelación la seguridad de los participantes y la cobertura sanitaria durante las 24 hs, entre otros temas.

En base a la primera experiencia del año 1993 se tomó la determinación de utilizar los hoteles de los sindicatos que eran de mayor envergadura que los privados, tenían comedores más amplios y su personal estaba preparado para recibir turismo social. Estas características hoteleras facilitaban

la organización y evitaban desdoblar los cursos o tener que movilizar a los jóvenes a la hora de comer.

El menú fue evaluado nutricionalmente y los proveedores se obligaban a cumplir un servicio de calidad del almuerzo, cena, desayuno y de la merienda que era preparada en viandas para facilitar las excursiones.

5- Los Torneos Juveniles Bonaerenses

Con el trabajo entusiasta de los 134 Intendentes municipales, padres, maestros, profesores, clubes e instituciones culturales, los Torneos crecieron hasta convertirse en la mayor movilización del arte y el deporte que registra la Argentina, y que tiene escasos antecedentes en el mundo. Empezamos con 80 mil participantes en 1992, y este año llegaremos al millón doscientos mil chicas y chicos de toda la Provincia.

— **Eduardo Duhalde**

En el año 1992 se iniciaron los Torneos Juveniles Bonaerenses dependientes del Instituto Bonaerense del Deporte del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Fueron articulados con el Ministerio de Salud y Acción Social y con la Dirección General de Escuelas (Decreto 610/92).

Entre los considerandos del decreto de creación se destacó «Que las experiencias de participación en competencias educativas, desarrolladas en un clima de convivencia y real alegría, es la manera de contribuir a la formación de la personalidad individual y grupal de los jóvenes» y «Que el deporte y las actividades culturales son un medio idóneo para procurar hombres con mente y cuerpo sanos, fundamentales para el desarrollo de la cultura del trabajo»;

Los Torneos se orientaron a jóvenes entre 10 y 18 años y a partir de 1996 se incluyeron Adultos Mayores (60 años en adelante) y deportistas con discapacidades.

La organización tenía tres etapas que eran la Local, la Regional y la Final que se disputaba en la localidad de Mar del Plata. Los ganadores viajaban a España e Italia.

Inscritos a los Torneos Juveniles Bonaerenses por año

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
60.000	149.482	167.803	299.979	497.294	1.000.000	1.200.000

Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa 1999.

Los torneos de los jóvenes incluyeron 41 disciplinas deportivas, artísticas y culturales. Durante las competencias se realizaron estudios físicos y médicos a los participantes.

6- Políticas de Salud

La Provincia garantiza a todos sus habitantes el acceso a la salud en los aspectos preventivos, asistenciales y terapéuticos; sostiene el hospital público y gratuito en general, con funciones de asistencia sanitaria, investigación y formación; promueve la educación para la salud; la rehabilitación y la reinserción de las personas tóxicodependientes. El medicamento por su condición de bien social integra el derecho a la salud; la Provincia a los fines de su seguridad, eficacia y disponibilidad asegura, en el ámbito de sus atribuciones, la participación de profesionales competentes en su proceso de producción y comercialización.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

En un contexto nacional de desinversión³¹, entre los años 1991 a 1999 la política sanitaria bonaerense aumentó los recursos y se orientó al fortalecimiento de las redes de atención de la salud de complejidad creciente, las políticas de prevención y promoción y las de rehabilitación de enfermedades crónicas y terminales.

En el segundo gobierno de Duhalde el Ministerio de Salud impulsó una reforma sanitaria encaminada a la cobertura integral a partir de los siguientes ejes:

- Atención Primaria de la salud;
- Descentralización municipal a través de Seguros de Salud;
- Articulación público privada;
- Seguro Provincial de Atención;
- Seguro Provincial de enfermedades catastróficas.

El Ministerio promovió un Seguro local de salud en articulación entre la provincia y los municipios y los subsistemas público y privado. En el nivel primario de atención el seguro asignaba al particular y/o a su familia un médico de cabecera. Los tratamientos de prevención y los que no requerían alta complejidad estaban a cargo de los municipios. La continuidad de los servicios luego era función del Seguro Provincial de Salud y de su sistema hospitalario de media y de alta complejidad. En este marco, la

31. A partir del año 1991 el Estado Nacional transfirió 19 establecimientos de salud a las provincias desligándose de su participación en las políticas públicas. El gobierno bonaerense le correspondía recibir el Hospital Prof. Alejandro Posadas, el Hospital Dr. Baldomero Sommer, el Instituto de Rehabilitación Psicofísica del Sur y la Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca. La provincia ofreció resistencia por la falta de claridad en la transferencia de recursos y la propuesta finalmente no fue efectivizada durante la gestión de Duhalde.

provincia lanzó un Seguro Provincial para afrontar enfermedades complejas (trasplantes, SIDA, hemodiálisis, etc.).

Entre las políticas focalizadas de la etapa se destacaron:

- El Programa Materno Infantil;
- Las políticas de tratamiento de Enfermedades Transmisibles con acciones de vacunación; de abordaje del cólera, el hantavirus y el Dengue; control de tuberculosis; control de brotes de Zoonosis; prevención de enfermedades de transmisión sexual y con esta finalidad la provincia garantizó los reactivos y la medicación;
- Las políticas de tratamiento de Enfermedades no Transmisibles con los Programas de Diabetes y los Oftalmológicos, entre otros. Se realizaron estudios PAP y colonoscopias para realizar diagnósticos tempranos en mujeres.

En el año 1993 se aprobó la Ley de Medicamentos 11.405 y que según Alieto Guadagni al año 1999 seguía sin reglamentar (Guadagni 1999). Tenía como antecedente el Pacto Social de Salud impulsado por el gobernador Cafiero por decreto y que había iniciado en la provincia la política de prescribir medicamentos por el nombre genérico de la monodroga. En ese marco, se había consensuado un formulario terapéutico integrado por un listado de medicamentos esenciales que cubría el noventa y cinco por ciento de los problemas de salud.

El Pacto había sido firmado por 17 instituciones de la salud pública (Ministerio e IOMA) y privada incluyendo cámaras empresarias de laboratorios y farmacias, Colegios Profesionales y a las organizaciones de trabajadores que gestionaban obras sociales.

La provincia sancionó la Ley Provincial de Hemoterapia (11.725/95 y Decreto 3716/97) y en la etapa aumentaron un 25% el número de los donantes (Duhalde 1999: 51-59).

En el año 1995 el entonces ministro del área, Juan José Mussi, lanzó el Plan Quinquenal de Salud.

Con la Ley 11.759/96 se aprobó la Carrera Hospitalaria para los agentes de salud, unificando los dos regímenes para el personal (Repetto 2011).

Durante la etapa se realizó una considerable inversión en infraestructura hospitalaria y sanitaria que detallamos en los apartados sobre el Ente del Conurbano y el de obra pública. Con estas acciones se construyeron trece hospitales y se aumentaron 1500 camas.

En el año 1999 el gobernador realizó un balance de su gestión y sostuvo que «en materia de salud, iniciamos una gran tarea de recuperación y equipamiento de la red hospitalaria, especialmente en el Gran Buenos Aires. Aquí, en cuarenta años, se construyó sólo un hospital, a pesar de que la población se había triplicado. Nosotros, en ocho años, construimos trece grandes hospitales. Ocho en el Gran Buenos Aires, con una clara orientación materno-infantil: “Domingo Mercante”, de José C. Paz; “Arturo Oñativia”, de Almirante Brown; “Héroes de Malvinas”, de Merlo; “Carlos Bocalandro”, de Tres de Febrero; “Evita Pueblo”, de Berazategui; “Mariano y Luciano de La Vega”, de Moreno; “Cecilia Grierson”, de Presidente Perón; “Mi Pueblo”, de Florencio Varela. Y cinco en la Provincia Interior: los hospitales de Monte Hermoso y de Olavarría, y están para terminarse los de Vedia, Salto y San Cayetano» (Duhalde 1999 b: 142-143).

PARTE CUARTA: LA AGENDA EDUCATIVA Y CULTURAL

1- La Reforma Educativa

A- La Reforma Educativa Nacional

Provincialización de los servicios escolares del nivel secundario y terciario

A partir de la década del sesenta el Estado Nacional inició un proceso de transferencia de los servicios educativos que tenía a su cargo. Hacia los

años ochenta, el subsistema primario estaba prácticamente en su totalidad en manos de las provincias³².

A la vuelta de la democracia, el tema de la transferencia de los servicios educativos tuvo agenda en el Congreso Pedagógico Nacional del año 1984. Entre los dictámenes consensuados del Congreso se puntualizó la importancia de implementar «la progresiva provincialización y municipalización de la gestión educativa, con la imprescindible y necesaria transferencia de los recursos pertinentes del Estado Nacional, especialmente volcados a las provincias de menores recursos propios, aumentando los índices de coparticipación en los impuestos nacionales correspondientes a las menos desarrolladas. Deberá garantizar una amplia libertad operativa de la diversidad de regiones, asegurando la organicidad en la coordinación, indispensable entre jurisdicciones y sectores y su continuidad a pesar de los cambios gubernamentales». Se propuso provincializar la enseñanza inicial, primaria, media y superior ya que en su punto de vista «La regionalización, la provincialización, el federalismo, presupone que los Estados provinciales no deben delegar funciones que puedan cumplir» (Congreso Pedagógico 1984: 222-223).

En el año 1991 el Gobierno Nacional sancionó la Ley 24.049, transfiriendo la administración de los servicios educativos públicos de nivel secundario y terciario. La norma puntualizó que sería descentralizada también la

32. La Ley 1420 de 1884 estableció la obligatoriedad y gratuidad de la escuela primaria en las provincias. La Ley 2737 de 1890 creó un mecanismo de subvenciones del Gobierno Nacional a la educación provincial. La Ley 4874 de 1905 facultó a que el Estado Nacional, por solicitud provincial, cree escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales en todo el país (Ley Lainez). A partir de los años sesenta, se inició el traspaso consensuado de los establecimientos educativos primarios al nivel provincial por intermedio de convenios. La Ley 21809/78 y el Decreto Nacional 1.231/78 transfirieron compulsivamente a las Provincias «todas las escuelas de enseñanza pre-primaria y primaria, supervisiones y juntas de clasificación dependientes del Consejo Nacional de Educación». Esta última transferencia incluyó a 6779 establecimientos y 44.050 agentes (Giovine 2012: 121). Con la Ley 22.367/80 se aprobó la «transferencia a provincias de servicios de educación de adultos».

regulación de la enseñanza privada. Se transfirieron los bienes muebles e inmuebles, los contratos y el personal, entre otros aspectos.

La Nación conservó las funciones de «análisis, evaluación y seguimiento de la situación educativa» y otras tareas de asesoramiento y de gestión de las relaciones internacionales. La ley incluyó un Anexo con un detalle de los financiamientos «correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional».

El proyecto de provincialización educativa de los años noventa se había iniciado con fuerza con el gobierno entrante en 1976.

La dictadura sacó del poder al Justicialismo que tuvo históricamente una vocación nacionalista, moral y técnica. Con el Decreto 26.944/47 de Fines de la Educación Perón había puntualizado que el país tenía un sistema educativo disperso y carente de coordinación e ideales nacionales, lo que conducía a formar una sociedad débil «sin autodefensas y sin defensas externas». Para revertir el problema, propuso fortalecer la «conciencia histórica nacional, nuestra historia y nuestro idioma». Con este fin, el Decreto detalló que en todas las escuelas primarias de la República se impartiría un mismo plan de estudios en los aspectos de formación patriótica, moral, estética y religiosa³³.

33. Dando fuerza de ley a una iniciativa de la Revolución de junio de 1943, el gobierno de Juan D. Perón instituyó la educación religiosa nacional en las escuelas (Ley 12.978/47). La educación religiosa fue incluida en la Ley de Educación Provincial Bonaerense 5650 de 1951, continuando con el antecedente del gobierno de Manuel Fresco. En el mes de mayo de 1955 el Gobierno Nacional sancionó la Ley 14.401 de derogación de la enseñanza religiosa en las escuelas. Es importante mencionar, que la Constitución de la provincia reformada en el año 1994 incluyó la promoción de la moral cristiana en línea con la Carta Magna de 1934.

La Ley Federal de Educación 24.195/93

En el año 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación. Para esta fecha, el Estado Nacional ya no administraba prácticamente establecimientos educativos, conservando meramente el subsistema universitario. Las provincias asumieron la función sin la garantía efectiva del financiamiento en el mediano plazo³⁴, lo que derivó en varios casos en un deterioro general de los salarios y de las condiciones de infraestructura de la educación pública.

La Ley Federal encontró mucha oposición de parte de los gremios que asimilaron la provincialización a un intento de municipalización, en línea como había sucedido en Chile. En realidad y más allá de opiniones la municipalización nunca estuvo en la agenda del Gobierno Nacional (Feijóo 2021) (Decibe 2021: 319).

La Ley 24.195/93 le otorgó al Consejo Federal de Cultura y Educación³⁵ la potestad de ser el ámbito para la coordinación y la concertación de las políticas de todas las provincias. El Consejo tenía que fijar la política educativa, regular titulaciones, definir contenidos básicos comunes, entre otras cuestiones. La ley creó el Consejo Económico-Social y el Consejo Técnico-Pedagógico.

El Consejo Federal definía los Contenidos Básicos Comunes (CBC) obligatorios para el país, las provincias aprobaban sus diseños curriculares

34. Susana Decibe argumenta que el problema fue que la Ley 24.049 no garantizó que los recursos girados por la Nación se destinen a la educación y que las provincias usaron ese dinero para otros destinos. Puntualizó que hubo un mayor déficit en las provincias que tenían salarios más altos que los nacionales (Decibe 2021: 319).

35. El Consejo había sido regulado por la Ley 19.682/72 (Agustín Lanusse). Fue modificado por la 22.047/79 (Jorge R. Videla) y a la vuelta de la democracia por el Decreto 943/84 (Raúl Alfonsín).

atendiendo las diferencias regionales³⁶ y luego cada escuela formulaba un Proyecto Educativo Institucional.

La norma incluyó el esquema de la Educación Inicial (jardín de infantes de 3 a 5 años siendo obligatorio el último año); la Educación General Básica obligatoria (EGB de 9 años de duración); la Educación Polimodal (3 años mínimos); y la Educación Superior, profesional y académica de grado y posgrado (denominada «cuaternaria» hasta la aprobación de la LES). La Ley reconoció los regímenes de Educación Especial, de Adultos y de Artística. No se incluyó la especificidad de la tradicional educación industrial³⁷ y agraria que se integraría bajo el esquema de la modalidad Polimodal y en los Instintos de Formación Superior.

La EGB extendía dos años la formación obligatoria de los jóvenes. Asimismo, y tema que recibió cuestionamientos, la iniciativa habilitaba la posibilidad de primarizar los dos años iniciales de la educación secundaria, dependiendo de las decisiones de cada jurisdicción. Esta cuestión obligaba a las escuelas a reorganizar los contenidos de la enseñanza y los saberes de los docentes. El espacio áulico tuvo que ser readaptado a una nueva modalidad en la cual se cruzaban neños y adolescentes.

La Ley Federal destacó la centralidad para la educación que tienen la familia y la comunidad educativa de padres, estudiantes y docentes. La normativa hizo particular hincapié en la responsabilidad comunitaria en

36. El «Nivel Jurisdiccional recoge los aportes de la jurisdicción a través de la elaboración de sus Diseños Curriculares y contextualiza los CBC en términos de la realidad regional, de acuerdo a las Orientaciones Generales y Específicas para la Elaboración de Contenidos Básicos Comunes (Res. N° 33/93, CFEyE) y a los Criterios para la Elaboración de los Diseños Curriculares Compatibles (Res. N° 37/94)» (Ministerio de Cultura y Educación 1995).

37. Este nivel había sido una característica fundamental del primer peronismo y de su proyecto productivo de desarrollo. La Ley Educativa provincial 5650/51 incluyó las escuelas técnicas profesionales, las escuelas fábricas y las escuelas de capacitación, artes y oficios. En línea con el primer peronismo, en 1974 se creó la Dirección General de Formación Profesional. En 2005 se aprobó la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional.

la educación, auspiciando la participación de la Iglesia Católica y de los demás cultos reconocidos por el Estado.

El artículo 61 de la Ley 24.195 fijó que la inversión pública consolidada total en educación (base año 1992) sería duplicada gradualmente y el artículo 62 puntualizó que se lograría a partir de implementar «impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva». El objetivo era alcanzar la inversión del 6% del PBI³⁸.

El artículo 63 incluyó la figura del «Pacto Federal Educativo» que permitiría que los gobiernos nacional y provincial formalicen la aplicación del nuevo esquema. Se firmaron veintidós acuerdos federales adhiriendo a la Ley (Decibe 2021: 326)

B- Reformas Educativas en la Provincia de Buenos Aires

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Durante la gestión de Eduardo Duhalde y hasta la reforma del año 1994, la provincia funcionó con la Constitución de 1934 que incluyó un apartado de Educación e Instrucción Pública. Continuando la tradición provincial, la Carta Magna Bonaerense estableció que la política estaba a cargo del Director General de Escuelas³⁹ que era designado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Senado.

38. Con el mismo objetivo en el año 2005 se aprobó la ley 26.075 que propuso que «El presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del SEIS POR CIENTO (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB)».

39. Esta regulación data de la Constitución de 1873 que en la Sección VII de Educación e Instrucción Pública dividió la gestión en un órgano unipersonal designado por el Poder Ejecutivo (Director General de Escuelas) y otro ámbito deliberativo (Consejo General de Educación). La Administración local estaba a cargo de consejos electivos de vecinos designados a nivel de cada parroquia de la Capital y en cada municipio de la Provincia. Estos aspectos fueron regulados por la Ley de Educación provincial 988/75.

La Constitución incluyó un Consejo General de Educación y consejos escolares de nivel municipal y el texto detalló que la «administración local y el gobierno inmediato de las escuelas en cuanto no afecte la parte técnica, estarán a cargo de consejos electivos de seis vecinos argentinos de cada partido de la Provincia». Estos consejos retomaban el ideario impulsado por Domingo Sarmiento.

La instrucción secundaria y superior estaría a cargo de universidades, colegios e institutos.

Tal como analizamos en el libro, en el año 1994 se modificó la Constitución provincial adecuándola a la reforma nacional. El Capítulo I se tituló Cultura y Educación y estableció que la «cultura y la educación constituyen derechos humanos fundamentales» y que «La Provincia reconoce a la familia como agente educador y socializador primario». La Provincia asumió la gestión directa de los servicios y se instituyó taxativamente la gratuidad de la educación pública de gestión oficial en todos los niveles.

La Constitución definió que el objeto de educación es «la formación integral de la persona con dimensión trascendente y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, formando el carácter de los niños en el culto de las instituciones patrias, en el respeto a los símbolos nacionales y en los principios de la moral cristiana⁴⁰, respetando la libertad de conciencia».

La propuesta de Reforma Educativa de 1992

Durante la gobernación de Duhalde la coordinación de la política estuvo a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación conducida, inicial-

40. La Constitución Provincial de 1994 retomó los principios de la enseñanza de la moral cristiana que fueron introducidos en la Carta Magna de 1934. La Constitución de 1934 fue el marco institucional que permitió que el gobernador Manuel Fresco implemente la educación religiosa en todas las escuelas de la provincia en el año 1936.

mente, por Susana Farías De Castro (1991) y luego por Graciela Giannettasio (1992-1999).

A inicios de su gestión, Giannettasio publicó el documento «Lineamientos de la Política Educativa 1992, educación para todos en la provincia de Buenos Aires». La Directora General consideraba que la educación acreaba un deterioro de «dos décadas», que era el resultante de las crisis económicas y políticas y su consecuente expresión en la pobreza, la desigualdad social y en la hiperinflación. Además, Giannettasio remarcó que había inconvenientes estructurales técnicos, pedagógicos y de política institucional propios del mismo sistema educativo.

En Lineamientos de la Política Educativa se cuestionó la existencia de una burocracia centralista poco permeable al cambio y a la innovación. Se hizo hincapié en el perjudicial desfinanciamiento del sistema y en los bajos salarios del personal. Entre los problemas a resolver se mencionaron el deterioro del equipamiento, las deficiencias de los planes de estudio y la falta de capacitación docente.

Con el fin de resolver estas cuestiones el equipo de Giannettasio propuso cuatro grandes «Lineamientos de política educativa» que eran la «equidad», la «calidad», la «cultura de trabajo» y la «racionalidad de la gestión». La Dirección General proponía una agenda de trabajo centrada en lo siguiente:

- Capacitación docente: titularización, apertura de concursos, debate del marco jurídico laboral e implementación de jornadas docentes en horarios de trabajo, entre otros;
- Equidad: políticas sociales, programas para bajar deserción, trabajo con adolescentes y adultos, entre otras acciones;
- Calidad: evaluar los niveles primario y medio, capacitar al personal, promover convenios con universidades y mejorar las publicaciones de la Dirección General;

- Cultura del trabajo: atender demandas del mercado laboral, firmar convenios con representaciones del trabajo y de la producción, promover la formación profesional y la capacitación para los microempresarios, etc.
- Reforma administrativa: actualización y capacitación permanente y una política de ocho programas específicos orientados a Organización, Gestión administrativa contable, Recursos Humanos, Informática, Descentralización, Infraestructura, Sistema de seguimiento y control, e incorporar a la currícula de formación docente contenidos de administración (Lineamientos de la Política Educativa 1992).

Transferencia de Servicios Educativos Nacionales

El 30 de diciembre de 1993 se firmó el Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Buenos Aires. La Ley Provincial 11.524/94 aprobó el Convenio y estableció las especificaciones sobre cómo sería la modalidad del traspaso de los establecimientos y del personal del nivel secundario y terciario.

Solamente los docentes del sector público transferidos sumaban 45.280 (CIPPEC 2003:47)⁴¹.

En el año 1999 el sistema educativo bonaerense era el más importante de Latinoamérica luego del de San Pablo. Totalizaba 4 millones de estudiantes y 15.655 establecimientos en los distintos niveles (Asamblea Legislativa 1999: 101 y 103).

41. «Los docentes transferidos sumaban en total 63967, de los cuáles 45280 pertenecían al sector público y 18687 al privado (*Diario El Día* 19/10/92). En términos presupuestarios, esto supuso la incorporación de 575.319 horas cátedra y 28.481 cargos» (CIPPEC 2003:47).

Los cambios de la Ley Provincial de Educación 11.612/94

En el mes de diciembre de 1994 la provincia sancionó la Ley Provincial de Educación 11.612 y adhirió a los principios establecidos por la normativa nacional. Se refundó el sistema en base a los niveles inicial, EGB y polimodal. Se incluyeron la educación especial, superior, artística, de adultos. En línea con la reforma nacional, no se mencionó a la educación industrial y agraria que serían subsumidas al polimodal⁴². El EGB aplicó los Contenidos Básicos Comunes que incluían los módulos de Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Tecnología, Educación Artística, Educación Física y Formación Ética y Ciudadana (Ministerio de Cultura y Educación 1995). La provincia fue la primera en el país en establecer la obligatoriedad de la escuela secundaria (polimodal) e incorporar informática e inglés a la currícula. Se distribuyeron 11.700 computadoras y 5000 impresoras y 1,9 millones de textos escolares (Asamblea Legislativa 1999: 103).

Continuando la tradición inaugurada por Sarmiento, la Ley 11.612 incluyó un Consejo General de Cultura y Educación presidido por el Director General de Cultura y Educación y compuesto por diez Consejeros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados⁴³. El Consejo adquirió las funciones de asesoramiento y en algunos temas su participación fue obligatoria como es el caso de la elaboración o la reforma de diseños curriculares, de leyes y estatutos, entre otras cuestiones. Fue reglamentado en el año 1995 con la Resolución de la Dirección de Cultura y Educación número 214.

42. Con la Res. 4447/96 se fundó el Consejo Provincial de Educación Tecnológica (COPRET) dependiente de la Dirección General de Escuelas. Se crearon los Trayectos Técnicos Profesionales articulados con la Educación Polimodal. Los alumnos cursaban a contra turno y de manera obligatoria los Trayectos y al culminar y aprobar obtenían un certificado de Educación Polimodal y el Título de Técnico en la especialidad (electromecánica, agro, construcciones, industria de procesos, entre otras) (Asamblea Legislativa 1999: 105).

43. La ley estableció que cuatro de los diez consejeros, saldrían de «una lista de candidatos elegidos en un número igual al doble de los Consejeros a asignarse por la Asamblea de Docentes Provinciales».

La ley planteó que el sistema se organizaría sobre el principio de la Descentralización Regional⁴⁴ y la gestión distrital. En cada uno de los Distritos funcionaría el histórico Consejo Escolar que estaba compuesto por 4 a 10 Consejeros elegidos democráticamente en elecciones generales, según el tamaño de la población del distrito. Los Consejos tenían a cargo la administración de los Servicios Educativos incluyendo la provisión de bienes y servicios y la intervención en cuestiones de regulación del personal (licencias médicas, asignación de tareas pasivas, etc.). La ley reconoció y promovió a las Asociaciones Cooperadoras⁴⁵.

El periodo se caracterizó por un importante crecimiento de la matrícula que aumentó de 2.7 millones en 1992 a más de 4 millones en el año 1999 (Asamblea Legislativa 1999: 27). María del Carmen Feijó⁴⁶, mencionó que la extensión de la obligatoriedad del EGB venía a romper el «techo de crecimiento» de la matrícula y tuvo un «impacto democratizador» que tendió a revertir los altos índices de repitencia y abandono⁴⁷ de la escuela secundaria tradicional (Feijó 1996 y 1992).

Para garantizar esta importante expansión de los últimos dos años del EGB y en los casos que no había infraestructura pública suficiente, la Dirección de Escuelas firmó diversos convenios con instituciones privadas y amplió la capacidad edilicia.

44. La Resolución de la Dirección de Escuelas 6032/93 incluyó 16 Regiones Educativas.

45. Antonio Cafiero había dinamizado la participación popular de la comunidad y la formación de Consejos Escolares y con ese fin sancionó la Ley 10.589/87. Al momento de la aprobación de esta última norma, estaba vigente la Ley Provincial 6266/60 de Consejos Escolares que dotaba al flamante ámbito con funciones de administración local de escuelas primarias, de infraestructura edilicia, de administración del personal y de acción social.

46. María del Carmen Feijó fue Subsecretaria de Educación de la Provincia (1992-1994).

47. Feijó puntualizó que se da una importante reducción de estudiantes en el paso de primero a segundo año de la secundaria. Este problema se agrava entre los sectores de bajos recursos. Citando como ejemplo la provincia de Buenos Aires, mencionó que «para 1995 había 211.301 estudiantes en primer año de la media, mientras que en segundo ese dato se reducía a 176.377; en la técnica en cambio la caída era aún mayor, pues de 51.153 chicos en primero, había en segundo 35.952» (Feijó 1996: 112).

En línea con la Ley Federal, las escuelas bonaerenses tenían que elaborar un Proyecto Institucional⁴⁸.

Con la nueva normativa la Provincia se comprometía a evaluar la calidad en el sistema educativo⁴⁹. Desde el año 1998 se implementó un sistema propio de evaluación que tuvo el asesoramiento y el monitoreo de UNESCO/OREALC. Se realizaron pruebas de conocimiento de lengua (escucha, lectura y escritura) y de matemática. Se aplicaron cuestionarios de Formación Humana y cuestionarios complementarios (alumno, director, docente y ficha de la institución). Se proponía evaluar el proceso «en dos momentos sucesivos para relevar los cambios producidos e identificar el aporte que las escuelas han hecho al aprendizaje». Se incluyeron dimensiones «integradas y complementarias», el «nivel de logro» y «el progreso» (Entrevista Feijó 2021) (DINIECE 2002: 16-17).

La opinión de los sindicatos

El traspaso educativo y la modificación de su estructura recibieron críticas de los gremios. Inicialmente, la posición de la Federación de Educadores Bonaerense (FEB) estuvo más cercana a apoyar⁵⁰ la implementación de la reforma (CIPPEC 2003: 60). El Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) por el contrario, criticó frontal-

48. Susana Massobrio considera que si bien la Provincia no implementó estudios y evaluaciones globales, la experiencia fue positiva y muchas escuelas desarrollaron Proyectos Institucionales sumamente dinámicos (Entrevista a Massobrio 2021).

49. El Gobierno Federal implementó los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad. mayor, pues de 51.153 chicos en primero, había en segundo 35.952» (Feijó 1996: 112).

50. En noviembre de 2003 se realizó el Congreso del Frente Gremial Docente Bonaerense compuesto por la FEB y SUTEBA. Allí ambas entidades sindicales parecieron coincidir en el cuestionamiento a la reforma educativa de 1994. El argumento fue que la Ley Federal y la norma bonaerense 11.612/94 ampliaban las diferencias entre escuelas ricas y pobres, no habrían resuelto las altas tasas de abandono y repitencia y habrían debilitado el nivel medio técnico y agrario. El Frente Gremial cuestionó lo que consideró fue un ajuste y una reducción del presupuesto educativo y la precarización de las condiciones salariales y laborales, entre otros temas (Frente Gremial Docente Bonaerense 2003).

mente la propuesta y la caracterizó como una condición impuesta por el FMI y el Banco Mundial para la negociación de la deuda externa (SUTEBA 2013: 248).

Asimismo, y tema central, había entre los sindicatos un lógico reparo sobre cómo se garantizaría la implementación y el financiamiento de la educación siendo que se transfería una inmensa estructura de cargos y de funciones. Los gremios realizaron paros y movilizaciones exigiendo gradualidad en la cesión de los servicios y pidieron garantías laborales y presupuestarias (Lafiosca 2007). Pese al planteo sindical, el traspaso no fue gradual, cuestión que generó inconvenientes de implementación.

El tema de los recursos no era una cuestión menor. En la actualidad la cartera educativa representa el principal destino de los fondos del Estado provincial. Para poder afrontar la inversión⁵¹, en el año 1999 el gobernador Duhalde puntualizó que se triplicaron los recursos en educación pasando de 1.200 millones de pesos en 1992 a 3.400 en 1999⁵². Esa inversión implicó el 35 % por ciento del presupuesto general (Duhalde 1999).

Según un informe del Ministerio de Economía bonaerense, los recursos girados por las leyes de descentralización educativa no cubrieron los costos básicos de funcionamiento. Para garantizar el desenvolvimiento del sistema entre 1991 y 1999, la provincia tuvo que destinar alrededor de \$800 millones de presupuesto propio (Cuadernos de Economía 2001: 29).

51. Alieto Guadagni puntualizó que la participación del gasto educativo dentro del presupuesto provincial es la más alta del país: «34 por ciento versus un promedio de todas las provincias de apenas el 20 por ciento». Pese a esta inmensa inversión el «gasto por alumno se ubica apenas en el promedio nacional. Esto refleja la inequidad del actual régimen de coparticipación federal de impuestos» (Guadagni 2011: 38).

52. El presupuesto educativo de 1991 fue de 1044 millones de pesos y en el año 1999 aumentó a 3640 millones (CIPPEC 2003: 47). Pasó del 1,8% del PBI provincial en el período 1984-91 al 2,8% en el año 1999 (Asamblea Legislativa 1999: 27).

Infraestructura escolar

Dado que la provincia optó por incorporar los dos nuevos años de obligatoriedad (8vo y 9no) al nivel primario, necesito adaptar la infraestructura escolar disponible a ese esquema.

Durante la etapa se implementó un importante programa de construcción y ampliación de escuelas primarias, polimodales y jardines en toda la provincia modernizando y mejorando sustancialmente la infraestructura. Susana Massobrio⁵³ mencionó que la expansión de la infraestructura permitió crear establecimientos fuera de los centros urbanos, permitiendo que los jóvenes de las periferias tengan derecho a estudiar.

En la apertura de sesiones del año 1999 el gobernador Duhalde detalló que «Construimos 1.285 escuelas y jardines nuevos, y ampliamos y refaccionamos 8.000 establecimientos más» (Duhalde 1999).

Tal cual comentamos en el libro, el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano bonaerense destinó una importante cantidad de recursos para modernización del sistema en los grandes aglomerados urbanos de la Provincia. Para garantizar la obligatoriedad del nivel preescolar se construyeron en el conurbano 234 jardines. Se realizaron obras de ampliación y mejoramiento en 37 escuelas primarias (22.500 m²). El Ente del Conurbano edificó 18 establecimientos de enseñanza media (23.000 m²), 11 de enseñanza técnica (21.500 m²) y 13 escuelas especiales (13.000 m²).

Agenda laboral

La Ley 10.579/87 había aprobado el Estatuto del Docente bonaerense y su implementación fue parte de importantes debates durante la gobernación de Duhalde.

53. Susana Massobrio fue Vicepresidenta 1 del Consejo General de Cultura y Educación.

En el mes de febrero de 1992 la Directora de Escuelas, Farías de Castro, propuso modificar la estructura de la Dirección de Escuelas, derogar el decreto reglamentario del Estatuto Docente (2140/90) y buscó cambiar el régimen de licencias⁵⁴. Las medidas recibieron una fuerte oposición de los gremios que organizaron movilizaciones y otras acciones de protesta.

Con el fin de atender el conflicto en el mes de marzo el Gobernador creó una Comisión Mixta compuesta con miembros de los principales gremios (SUTEBA, FEB Y SADOP) y con representantes del Ministerio de Trabajo (aprobada por el Decreto 642/92).

Como parte de la labor conjunta con la Comisión Mixta, Duhalde sancionó el Decreto 2485/92 de reglamentación del Estatuto del Docente (Ley 10.579 y sus Complementarias 10.614, 10.693 y 10.743); el Decreto 3206/92 que permitió titularizar a todo el Personal Docente Provisional que revestía en Cargos Jerárquicos; y el Decreto 2202/92 impulsando el pago de un adicional «para el personal que no registre inasistencias en cargos u horas cátedras alguna, licencias, franquicias, o faltas de puntualidad, en el mes calendario respectivo».

Capacitación docente

Entre los años 1992 a 1994 se implementó un proyecto de capacitación en tecnología en las escuelas, por intermedio de experiencias educativas semi-presenciales. La propuesta tenía módulos organizados a partir de videos y materiales autodidácticos que fueron seleccionados y enviados por la Dirección General de Escuelas a los docentes (Feijoó 2021).

54. Entre otros temas, Farías de Castro propuso desdoblar los establecimientos de más de mil alumnos, realizó críticas al funcionamiento de la Educación Especial y creó 48 regiones (Entrevista a Feijoó y Massobrio 2021). Cuestionó la existencia de maestros que no trabajaban amparados en el régimen de licencias. Con el fin de regularizar el tema, modificó el sistema de juntas médicas dependiente de la Dirección de Escuelas recibiendo oposición frontal de SUTEBA que consideró que se estaba «privatizando» el servicio.

En el año 1999 se iniciaron actividades de capacitación en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua. Las capacitaciones las dictaron docentes de Universidades Nacionales, en el marco de acuerdo con Institutos de Formación docente y Centros de Investigación Educativa (CIE) distritales (Entrevista Massobrio 2021).

Los Institutos de Formación se abocaron a la reconversión de los maestros de primaria, con el fin de que se desempeñen en el último ciclo del EGB. Otros, ampliaron la oferta de postítulos y de capacitaciones que sumaron puntajes para la carrera docente.

Becas sociales

Durante la gestión de la UCR se sancionó la Ley 10.502/87 creando el régimen de becas para establecimientos oficiales en el nivel secundario, terciario y universitario.

En el año 1998 el Gobernador aprobó el decreto 4665 incluyendo un beneficio para los jóvenes del nuevo Nivel Polimodal. Según Duhalde, en sus ocho años de gestión se otorgaron «100.000 becas de 100 pesos mensuales a familias que, por problemas económicos, no puedan mandar sus hijos a la escuela» (Duhalde 1999). Para financiar el programa se creó un fondo con 100 millones de pesos anuales (Asamblea Legislativa 1999: 105).

Con el fin de garantizar el derecho educativo la gobernación financió la movilidad de estudiantes de zonas periféricas a escuelas ubicadas en los cascos urbanos (Entrevista Massobrio 2021).

C- Expansión universitaria en la Provincia de Buenos Aires

A diferencia de lo ocurrido en el nivel secundario y terciario, durante los años noventa el Estado Nacional mantuvo la gestión directa de las universidades y expandió considerablemente su número en varias provincias.

El gobernador Duhalde remarcó el hecho de que «en una década se crearon en nuestro territorio seis nuevas universidades, la misma cantidad que se crearon en toda la historia de nuestra provincia⁵⁵. Son las universidades nacionales de Quilmes, La Matanza, Tres de Febrero, Lanús, General San Martín y General Sarmiento» (Duhalde 1999).

En el año 1992 se sancionó la Ley de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (Ley 11.465) con sede en Pigüé. Inició sus actividades durante la gestión del gobernador Rouckauff. Actualmente, la institución dicta clases en 29 localidades de la región.

2- La bandera bonaerense

La Ley Provincial de Educación se refirió a la importancia de fomentar la «identidad bonaerense». En este marco, la Dirección General de Cultura y Educación convocó al concurso «Buscando la bandera bonaerense»⁵⁶ (Res. 6952/95).

En la etapa inicial participaron alrededor de un millón de jóvenes de todas las escuelas de la provincia y se presentaron más de 81.000 bocetos. De este universo quedaron preseleccionados 32 proyectos finalistas.

Se formó un jurado con representantes de la UNLP, expertos de historia, delegados de la producción y del trabajo y diputados y senadores. Este

55. UNLP (nacionalizada en 1905), UNMDP (nacionalizada en 1973), UNLZ (1972), UNLU (1973), UNICEN (1974), UNS (nacionalizado Instituto Tecnológico en 1956) y UTN (ex Universidad Obrera Nacional de 1948).

56. En el mes de septiembre de 1990 Cafiero había creado una Comisión para formular la bandera (Decreto 3672/90). El Consejo analizó las insignias existentes a lo largo del tiempo y su simbología. El 6 de septiembre promulgó el decreto 2932/91 creando la «Bandera Oficial de la Provincia de Buenos Aires al pabellón compuesto por tres bandas, la superior y la inferior en color azul-celeste y la central blanca, un gorro frigio rojo, las manos entrelazadas, la pica, las ramas de laurel y de olivo, el sol naciente, las espigas cruzadas y la media rueda dentada».

jurado seleccionó a los cuatro diseños finalistas que fueron sometidos a una elección en todas las escuelas de la provincia el día 12 de agosto. Fue elegido el proyecto elaborado por las comunidades educativas de las Escuelas de Enseñanza Media Mateo Gelicich y Domingo Faustino Sarmiento, ambas ubicadas en la municipalidad de Capitán Sarmiento.

La bandera articuló los valores del agro y de la industria, la conciencia marítima y pampeana, y la tradición bonaerense del federalismo. Se compone de una franja superior de color azul en representación del cielo, del mar y de los ríos. En el centro tiene un sol naciente (esplendor), que es rodeado por un semicírculo de laureles (símbolo de gloria). La parte inferior de la bandera es de color verde representando el suelo fértil y en el centro hay un girasol que simboliza la producción agropecuaria. Éste último está rodeado por una rueda dentada que representa a la producción industrial. El color rojo de la bandera simboliza el federalismo bonaerense.

Con la Ley 11.997/97 se aprobó la bandera y con el decreto 2979/97 se designó a la ciudad de Capitán Sarmiento como «cuna de la bandera». La insignia fue jurada el 14 de noviembre de 1997 en la Basílica de Luján. El día 20 de noviembre en conmemoración a la Batalla de la Vuelta de Obligado se declaró el «día de la bandera bonaerense» (Ley 12.384/99).

PARTE QUINTA: POLÍTICAS DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

El gobernador implementó una reforma profunda de la estructura de Seguridad y de la administración de Justicia bonaerenses.

En particular, los cambios en la cartera de seguridad se van a realizar en su segundo mandato, destacándose la reforma policial, la sanción de la Ley de «Sistema provincial de seguridad pública» y la creación del Ministerio de Seguridad.

Duhalde refundó la administración de Justicia, haciendo realidad un conjunto de reformas que venían siendo impulsadas ya desde la gestión de

Antonio Cafiero. Entre otros cambios, aprobó un flamante Código Procesal Penal, organizó el Ministerio Público Fiscal, creó el «Instituto de Política Criminal y Seguridad», le dio sanción constitucional al Consejo de la Magistratura de la Provincia y fundó el Ministerio de Justicia.

Muchas de estas ambiciosas reformas que se aprobaron al finalizar el segundo mandato de Duhalde, se abandonaron en la gestión del gobernador Carlos Ruckauf.

1- Las Políticas de Seguridad Provincial

Para que Buenos Aires vuelva a ser cuna de industrias tiene que terminar con otras industrias: la de la muerte, la del delito, la del horror.

— Eduardo Duhalde

A- Primera gobernación 1991–1995

Con la Ley 11.519/91 el Gobernador mantuvo las competencias del Ministerio de Gobierno y Justicia, conservando la estructura funcional de la etapa de Antonio Cafiero (Ley 11.175).

Entre las primeras acciones de su gestión, Duhalde creó⁵⁷ la Secretaría de Seguridad con dependencia directa del Gobernador. En su discurso de Apertura de Sesiones de la Legislatura del año 1991, mencionó que «la primera medida ha sido crear la Secretaría de Seguridad que depende directamente del gobernador (...) El constante incremento de los índices de criminalidad y la falta de respuestas adecuadas ha llevado a que los sectores de alto nivel económico acudan a sistemas privados de seguridad, mientras la inmensa mayoría de nuestra gente permanece indefensa».

57. Con la reforma de la Ley de Ministerios 11.737/95 se introdujeron las competencias de la flamante Secretaría de Seguridad.

En el discurso destacó que la policía carecía de los medios humanos y económicos necesarios para cumplir eficientemente la tarea y aseguró que la iría dotando de los recursos necesarios (Duhalde 1999 b). Durante la primera gestión (1991–1994) se incorporaron seis mil nuevos agentes y se compraron 2400 patrulleros, 42 helicópteros y 40.000 uniformes. Se modernizó integralmente el sistema de comunicaciones. En el período del primer gobierno, la inversión aumentó de 580 a 820 millones de pesos (dólares) anuales (Duhalde 1999 b).

Partiendo de un diagnóstico crítico del estado de situación, en el año 1992 el Gobernador creó un equipo de trabajo para formular una reforma policial. Los técnicos y funcionarios realizaron un análisis comparado del funcionamiento de la institución en diversas ciudades del mundo.

En base a la investigación formulada, en el año 1993 se implementó un «Plan Piloto» de nueva fuerza en las municipalidades de Avellaneda y Vicente López (Conurbano) y en las de Mar del Plata, Coronel Vidal, Miramar, Necochea, Balcarce y Tandil (Interior). En el año 1995 la propuesta de reforma policial se extendió a toda la provincia en el marco de lo que Duhalde denominó nuevo «Sistema Bonaerense de Seguridad» (Duhalde 1999 b).

B- Segunda gobernación: crisis e intervención de la Policía Bonaerense

A una crisis institucional de dimensiones, le opusimos una gran transformación institucional, cuya ejecución está a cargo de la intervención dispuesta por el Poder Ejecutivo el 22 de diciembre de 1997. En cumplimiento del plan establecido, la Policía Bonaerense fue disuelta y reemplazada por dieciocho Policías Departamentales de Seguridad, autónomas y emplazadas en forma coincidente con las sedes de los departamentos judiciales, según el criterio de descentralización.

— Eduardo Duhalde

a- El contexto político e institucional**Conflictos políticos e institucionales con participación policial**

Desde la apertura democrática la policía bonaerense recibió diversas denuncias de corrupción y de abuso de autoridad. Durante los años noventa se produjo un aumento de casos de gatillo fácil y algunas policías se vieron involucrados en causas de narcotráfico.

Según una encuesta del año 1997, solamente el 20% de los encuestados tenían una imagen positiva de la policía. El 70% de los consultados consideró su relación con la fuerza como «regular, mala y muy mala» y el 60% creía que la corrupción era alta o muy alta (Guadagni 1999).

Un tema sumamente importante para la imagen de la fuerza, fue la ligazón de un grupo de policías con el atentado del año 1994 contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

En el año 1996 la policía intervino, por solicitud de las autoridades académicas, en la organización de las medidas de seguridad para que sesione una Asamblea Universitaria que fue convocada por el rector Lima de la UNLP. El objetivo de la Asamblea era modificar el Estatuto de la Casa de Altos Estudios con la finalidad de adherir a la Ley de Educación Superior recientemente sancionada. En esa intervención policial y en el marco de un confuso accionar, fueron detenidos más de 230 jóvenes que participaban de una movilización de rechazo a la política académica del presidente Menem.

Este y otro conjunto de situaciones, fueron generando en el Gobernador Duhalde la conciencia de que había que modificar radicalmente la dinámica de la institución.

Establecimiento del «estado de emergencia» y posterior «intervención» de la policía

Duhalde tomó la histórica decisión de modificar radicalmente el funcionamiento de la policía bonaerense. En el mes de noviembre del año 1996 la legislatura aprobó la Ley 11.880 que estableció el «estado de emergencia» de la fuerza por un año. La emergencia permitía poner en disponibilidad, jubilar, pasar a retiro o reasignar funciones de todo el personal. La medida se reglamentó con el decreto 620/97 que incorporó, entre otros temas, la Capacitación y Reentrenamiento de los agentes en una institución que tenía que ser reestructurada en su totalidad.

El Decreto 4.506/97 dispuso la «intervención» de la Policía Bonaerense a efectos de su «reorganización», designando en esa función a Luis Lugones⁵⁸. Cumplido el plazo, la medida fue prorrogada con el Decreto 621/98.

Con el acompañamiento de la mayoría de la oposición partidaria, Duhalde creó una Comisión Bicameral de «seguimiento y fiscalización» de las políticas de seguridad, integrada con la participación de cuatro representantes de cada Cámara de la legislatura (Ley 12.068/97).

En el año 1996 el Gobernador cambió los comandos de la institución. Designó como Jefe de Policía a Adolfo Vitelli y asumió como nuevo Secretario de Seguridad Eduardo de Lazzari.

La gestión de ambos se propuso aplicar «controles ciudadanos» a la fuerza y pasar a retiro a los nueve comisarios de la plana mayor y armar en su lugar nuevas jefaturas regionales. Tenían la firme voluntad de cesantear a los involucrados en casos de corrupción y aplicar la política de disponibilidad de los 47 mil agentes (Vallespir 2002).

⁵⁸. Fernando Righini puntualizó que «Lugones fue el primer jefe civil de la Bonaerense en más de 30 años, antes de ocupar ese cargo, fue diputado provincial, participó en la comisión que redactó el nuevo Código de Procesamiento Penal y presidió como diputado la comisión de investigación del caso Cabezas» (Righini S/F)

El interventor Lugones contrató auditorías para analizar el uso de los fondos y disolvió las cooperadoras policiales (Lugones 1998). En el marco de la intervención fueron desplazados 309 comisarios y subcomisarios, lo que supuso la desarticulación de la estructura de la plana mayor y del conjunto de la conducción policial. Entre los años 1996 y 1999 la lista de los retirados involucró a 3600 agentes (Righini S/F) (Página 12, 2000) (Saín 1998) (Lugones 1998).

b- Se inician las reformas de Seguridad

Bases de la reforma del Sistema de Seguridad

Según Marcelo Saín, Eduardo Duhalde aplicó el «Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires», que fue formulado por León Arslanián y por Alberto Binder.

El «Plan de Reorganización» proponía crear una «Policía de Investigaciones» y fortalecer la «Policía Judicial». La reforma incluyó la figura de «Policías de Seguridad a la Comunidad de base Departamental», que serían organizadas en torno de los 18 departamentos judiciales existentes en la provincia.

Se establecería un nuevo cuerpo de seguridad a cargo del «traslado de detenidos» y de «su custodia preventiva». Según Duhalde, el traspaso al ámbito penitenciario de la función desligaba «a la policía de esta pesada carga que distorsionaba su funcionamiento» (Duhalde 1999 b).

El Plan impulsó una «Policía de Tránsito Autónoma» a cargo de la seguridad vial.

La institución separaba las diferentes funciones de investigación criminal, de seguridad comunitaria, de seguridad vial y de custodia y traslado de detenidos. Saín puntualizó que «Se trataba, así, de un proceso de diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando».

El Plan propuso organizar un «Ministerio de Seguridad» y fortalecer la participación comunitaria.

Se separarían de las dependencias policiales las causas penales que estaban siendo instruidas por autoridades de la misma fuerza. Se impulsó el traspaso de los expedientes hacia los tribunales judiciales y fueron trasladadas 37.500 causas (Lugones 1998).

Se disolvieron las Brigadas de Investigaciones. Estos cambios funcionales permitían reagrupar la acción policial descomprimiendo las tareas administrativas de la fuerza (Saín 1998).

El nuevo Sistema provincial de seguridad pública (Ley 12.154/98)

La ley 12.154/98 estableció que el «sistema de seguridad pública» se integraba con el Gobernador de la Provincia; el Poder Legislativo de la Provincia; el Poder Judicial de la Provincia; el Sistema Penitenciario Bonaerense; el Sistema de Instituciones de Menores; el Patronato de Liberados; el Sistema de Defensa Civil; las Policías Departamentales de Seguridad; la Policía de Investigaciones Judiciales; la Policía de Seguridad Vial; los Foros Departamentales de Seguridad; los Foros Municipales de Seguridad; los Foros Vecinales de Seguridad; y los Defensores Municipales de la Seguridad.

Se creó el Consejo Provincial de Seguridad Pública con participación del Ejecutivo provincial y del Poder Legislativo (oficialismo y oposición). Podían ser convocados al Consejo los representantes de las distintas Policías (de Seguridad Departamentales, de Investigaciones Judiciales y de Seguridad Vial), los Intendentes Municipales, los miembros de los Foros (Departamentales, Municipales y vecinales) y los Defensores Municipales de la Seguridad.

La participación comunitaria

Con el Decreto 328/97 el Gobernador creó la figura del Defensor de la Seguridad, que sería designado por una asamblea denominada «Foro Co-

munitario», creada en las municipalidades adherentes. El Intendente y el Concejo Deliberante tenían que elaborar una nómina de las entidades representativas que iban a integrar los Foros.

El Defensor de la Seguridad tenía entre sus funciones las de convocar a los miembros del Foro Comunitario y al responsable local o regional de la Policía Bonaerense; la de facilitar la comunicación entre los actores comunitarios y la Policía; proponer cursos de acción; la de verificar el funcionamiento de la Policía Bonaerense en el ámbito de su actuación; y proponer medidas que tiendan a mejorar la seguridad en su área, entre otras.

La Ley 12.154 derogó el Decreto 328/97 e incluyó en su lugar un apartado sobre la «participación comunitaria», puntualizando que «El pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el sujeto fundamental de la seguridad pública» y «Es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública». Duhalde sostuvo que «La participación de la comunidad es un factor fundamental de esta reforma sin cuyo apoyo no sería posible ejecutar ninguna de las acciones previstas» (Duhalde 1999 b).

La ley retomó y amplió el esquema de participación comprendido en el Decreto 328/97. Incluyó las siguientes figuras:

- Foros Vecinales de Seguridad, integrados por entidades comunitarias no gubernamentales;
- Foros Municipales de Seguridad, conformados por el Intendente y por concejales y por dos representantes de la comunidad (municipal y religiosa);
- Foros Departamentales de Seguridad, integrados por los Defensores Municipales, personal de Justicia, legisladores provinciales del oficialismo y la oposición y delegados de la producción, del trabajo y de las instituciones religiosas, entre otros;

- Defensor Municipal de la Seguridad, dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad. El Defensor sería elegido por mayoría simple de votos de los miembros del Foro Municipal de Seguridad. Tenía entre sus funciones las de convocar a los miembros del Foro Municipal de Seguridad y al responsable local de las Policías de la Provincia y verificar el «accionar de las Policías de su jurisdicción, a los fines de detectar hechos irregulares u omisiones, sobre la base de normas vigentes, reglamentos y procedimientos de aplicación, o bien conductas que pudieran implicar ejercicio abusivo, ilegítimo, irregular deficiente, arbitrario, discriminatorio, inconveniente o inoportuno en el quehacer de las mismas».

Al año 1999 se habían constituido 150 Foros Vecinales de Seguridad en toda la provincia y se iniciaron vínculos y acciones con 1300 instituciones (Duhalde 1999).

Nueva organización de las policías de la provincia de Buenos Aires (Ley 12.155/98)

La ley detalló que integran el sistema provincial de seguridad pública las Policías de «Seguridad Departamental», «de Investigaciones en función judicial» y la de «Seguridad Vial».

La normativa fija un conjunto de «principios básicos de actuación policial» tendientes a proteger a la comunidad. Se fijaron marcos de actuación para la defensa de los derechos con el fin de «Asegurar la plena protección de la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su custodia». Se limitó el uso de la fuerza física o coacción directa policial y se reguló la manera de utilizar las armas de fuego.

Se creó un Registro de las armas dependiente del Ministerio de Seguridad. Se reglamentó el accionar policial en temas de privación de la libertad de las personas.

La ley definió los alcances de la descentralización operativa de las Policías de la Provincia de cada uno de los Departamentos Judiciales.

La normativa estableció las funciones de:

- «Policía de Seguridad», que tendería a adquirir «autonomía funcional, administrativa y financiera, sin perjuicio de la coordinación y control establecido». Estaba integrada por la Dirección General de Coordinación Operativa, la Dirección Aérea y la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito.
- «Policía de Investigaciones», que estaría integrada por la Dirección General de Investigaciones en función judicial, las Delegaciones Departamentales de Investigaciones en función judicial, la Dirección General de Policía Científica en función judicial y la Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad.
- «Policía de Seguridad Vial».

La Ley 12.155 definió los alcances del «Servicio de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos».

El libro III de la normativa se tituló «De la lucha contra la corrupción, el abuso funcional y las violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de la función policial».

Se creó la figura de la «Auditoría General de Asuntos Internos» que tenía el «objeto de planificar y conducir las acciones tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas vinculadas con la actuación del personal con estado policial perteneciente a las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que puedan constituir faltas éticas y abusos funcionales graves que por su magnitud y trascendencia afecten a la Institución y a sus integrantes». Dentro del área se creó un Tribunal de Ética (Arslanian 2008).

La normativa incluyó un apartado sobre «Formación y capacitación» y la creación de una «Capellanía General» con rango de «Dirección, la que tendrá a su cargo el servicio religioso de las Policías Públicas y la asistencia espiritual que requiera su personal, sus familiares y detenidos. Asimismo se crea una Capellanía Mayor con dependencia directa del Secretario de Seguridad, como así también las Capellanías Departamentales».

Otras acciones

En la Provincia se creó el Grupo Especial Operativo (GEO) y el Grupo de Infantería Anti tumulto (Duhalde 1999).

Una de las cuestiones impulsadas por la reforma de la seguridad fue la regulación de la seguridad privada. Se ordenó un relevamiento de todas las empresas. El tema se incluyó en la Ley 12.154/98 y los Foros Municipales y Departamentales de Seguridad adquirieron funciones para evaluar el funcionamiento y las actividades de los prestadores del servicio de seguridad privada.

C- La resistencia al cambio de la institución policial

El 25 de enero del año 1997 apareció asesinado el periodista José Luis Cabezas, quien había publicado en la revista Noticias una nota titulada «maldita policía». El reportero ya venía impulsando investigaciones sobre delitos que vinculaban a la fuerza. Al mismo tiempo, Cabezas había fotografiado al empresario Alfredo Yabrán.

El secuestro del periodista se realizó a tan sólo 100 metros de dónde estaba vacacionando el Gobernador e involucró por acción y/o por omisión, a varios policías bonaerenses.

Si bien hay diversas hipótesis sobre el asesinato, una de ellas fue que la policía le estaba mandando un mensaje mafioso a Duhalde, cuestionando su política de transformación de la fuerza.

En el mes de junio del año 1998 un grupo de los ex agentes removidos se movilizaron y reclamaron frente al edificio de la Policía de calle 2 y 53 de la Ciudad de La Plata. Los manifestantes se autodenominaron como «Movimiento de los Sin Gorra» y a lo largo del periodo protagonizaron varias acciones de protesta (Página 12, 2000).

2- La Reforma Judicial de la Provincia de Buenos Aires

Durante la gobernación de Duhalde se refundó el Sistema de Justicia. Entre los principales cambios se destacan:

- Sanción del nuevo Código Procesal Penal;
- Organización del Ministerio Público Fiscal con la Ley 12.061/97. En su órbita se creó la Policía Judicial.
- Creación del «Instituto de Política Criminal y Seguridad»;
- Creación del Ministerio de Justicia y Seguridad, luego transformado en Ministerio de Justicia.
- Creación y Reglamentación del Consejo de la Magistratura de la Provincia.

El Gobernador impulsó la comisión del Mapa Judicial, que recién sería aprobada varios años después con la Ley 13.778/07.

Se creó la Dirección de Derechos Humanos dependiente de la Subsecretaría de Justicia (Duhalde 1999 b).

Los fondos destinados al sistema de Justicia aumentaron de 240 millones en 1991, a 320 en 1994 y 481 en 1999. Al finalizar la Gobernación, la mejora de los recursos anuales supuso un 100% de aumento en relación a 1991. (Duhalde 1999)

Reforma del Código Procesal Penal

En el año 1993 el Gobernador elevó a la legislatura un anteproyecto⁵⁹ de Código Procesal Penal.

Con la Resolución 23 la Subsecretaría de Justicia creó una Comisión de Reforma del Procedimiento Judicial Penal. Como parte del trabajo, el 18 de diciembre del año 1996 se aprobó la Ley 11.922 del nuevo Código Procesal Penal de la Provincia.

Entre sus principales modificaciones⁶⁰ se destacan:

- La introducción del método oral y acusatorio a cargo del Ministerio Público Fiscal, que adquiere la función de realizar la instrucción en la etapa sumarial o preparatoria;
- La formulación de circuitos de mayor celeridad del trámite procesal;
- La instauración del «juicio abreviado» en un universo de casos particulares;
- La incorporación de una audiencia facultativa posterior a la requisitoria fiscal (posibilidad de juicio abreviado o la opción por la suspensión del juicio a prueba o probation);
- La creación y actuación de un Juez de Garantías;
- Se conservaron las figuras del «particular damnificado», el «hábeas

59. Anteriormente, el Gobernador Cafiero había impulsado –sin éxito– un proyecto de reforma del Código de Procedimiento Penal. Con ese fin, en el mes de agosto de 1988 había conformado una Comisión especial a cargo de la reforma.

60. En los Fundamentos del proyecto se puntualizó que se siguieron los antecedentes: de Italia, España, Portugal y Francia; las reformas de los códigos de las provincias de Tucumán, Córdoba y Entre Ríos; las reformas constitucionales de 1994 que dieron protagonismo al Ministerio Público Fiscal y los principios del Pacto de San José de Costa Rica.

corpus», el sistema de «excarcelación y eximición de prisión» y los recursos extraordinarios ante la Suprema Corte de Justicia;

- Se instauró un Tribunal de Casación permitiendo descomprimir al máximo tribunal;
- Se fijaron facultades y atribuciones a la víctima del delito y se creó el Centro de Atención a la Víctima;
- Se introdujo la figura del Juez de Ejecución;
- Se crearon Cámaras de Garantía Regionales sobre las anteriores cámaras de Apelación.

En la Apertura de Sesiones Legislativas del año 1998 Duhalde destacó que «El 1º de Julio se pone en marcha un sistema de enjuiciamiento penal que constituye un cambio revolucionario en la justicia provincial y que, junto a la reforma policial, contribuirá al afianzamiento de la seguridad. La vigencia del nuevo Código Procesal Penal pondrá punto final a la distorsión provocada por la instrucción de sumarios bajo competencia policial. De ahora en más, será un equipo de fiscales quién llevará adelante la investigación en cada departamento con la colaboración de la Policía Judicial, una nueva figura que tiene rango constitucional en la reforma de 1994, y que es una policía no armada que dependerá de la Procuración de la Corte» (Duhalde 1999 b).

Instituto de Política Criminal y Seguridad

Con la Ley 12.069/97 se creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad, entidad autónoma que tenía a cargo la elaboración de planes, la redacción de proyectos y políticas en la materia. Duhalde designó a León Arslanián como presidente y a Alberto Binder como director operativo (Saín 1998).

El Decreto 3934/98 reguló sus competencias y estableció que funcionaría con un Consejo Directivo a cargo de un Presidente designado por el

Poder Ejecutivo y otros 20 miembros, entre ellos el Ministro de Justicia y Seguridad. Además, la norma conformó un Comité Ejecutivo y un Consejo Consultivo⁶¹.

Entre sus funciones estaban:

a) Elaborar estudios y análisis de la situación de la seguridad pública provincial, de la administración de la justicia penal, del régimen de menores, del sistema contravencional y del sistema penitenciario provincial y, en general, toda investigación criminológica social tendiente a desarrollar estrategias de prevención;

b) Diseñar un sistema de estadística e información en materia criminal de utilidad para el cumplimiento de sus propias funciones o de las de otros organismos públicos o privados;

c) Asistir y colaborar con el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial en la implementación de cualquier medida referente a política criminal y seguridad;

d) Actuar como órgano de consulta en la materia de su incumbencia;

61. El Consejo Consultivo se componía de a) Un Representante del Ministerio de Gobierno. b) Un Representante del Ministerio de Justicia y Seguridad. c) Un Representante del Ministerio de Salud. d) El Secretario de Seguridad. e) El Secretario de Justicia. f) El Secretario de Relaciones con la Comunidad y Formación. g) Tres Legisladores integrantes de la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial. h) Un Representante de los Foros Departamentales de Seguridad, elegido entre ellos por simple mayoría. i) Un Representante del Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.). j) Un Representante de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos. k) Un Representante del Colegio de Psicólogos de la Provincia. l) Un Representante del Colegio de Sociólogos de la Provincia. m) Un Representante del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia. n) Tres Representantes del Colegio de Abogados de la Provincia. o) Dos Representantes del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, incluyendo un representante del Área de Acción de la Juventud. Podrán integrarlo con carácter de invitados, representantes designados por Universidades públicas y privadas convocadas al efecto.

e) Efectuar propuestas acerca de las estrategias de control de la conflictividad criminalizada;

f) Realizar actividades académicas y de capacitación técnica de los operadores del sistema de seguridad;

g) Editar publicaciones periódicas y especiales, material de información, capacitación y difusión de los temas de su incumbencia y emitir propuestas;

h) Publicar anualmente un informe conteniendo los protocolos y resultados de sus investigaciones y las conclusiones de las distintas tareas desarrolladas.

El Instituto de Política Criminal y Seguridad fue suprimido poco tiempo después por el artículo 38 de la Ley de Ministerios 12.355/99.

Consejo de la Magistratura de la Provincia

Con la Ley 11.868/96 se reglamentó el artículo 175 de la Constitución sancionada en el año de 1994 que estableció que «Los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador y el Subprocurador General, serán designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, otorgado en sesión pública por mayoría absoluta de sus miembros. Los demás jueces e integrantes del ministerio público serán designados por el Poder Ejecutivo, de una terna vinculante propuesta por el Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado otorgado en sesión pública. Será función indelegable del Consejo de la Magistratura seleccionar los postulantes mediante procedimientos que garanticen adecuada publicidad y criterios objetivos predefinidos de evaluación. Se privilegiará la solvencia moral, la idoneidad y el respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos».

La tarea de redacción de la Ley 11.868 fue el resultado del trabajo de una Comisión designada por la Subsecretaría de Justicia. La norma se integró de 32 artículos y reguló la integración del Consejo y la forma de elegir a sus miembros, definió las atribuciones y la dinámica de su funcionamiento.

Reformas Ministeriales

Con la Ley 12.090/98 el gobernador impulsó una nueva estructura creando un Ministerio de Justicia y Seguridad sobre el anterior Ministerio de Gobierno y Justicia. Entre los fundamentos se destacó que «La estructura ministerial proyectada, que tendrá la responsabilidad de la conducción operativa del sistema de seguridad y toda la problemática a él vinculada, se inserta en el marco de la nueva legislación procesal penal de próxima vigencia y de las instituciones creadas por las Leyes 12.068 y 12.069, con un rol estratégico en la conducción de las nuevas políticas de la Provincia en materia de seguridad pública».

El primer ministro de la flamante cartera fue León Carlos Arslanián.

Con la Ley 12.355/99 se desdoblaron las carteras creándose el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad.

Plan Penitenciario Bonaerense

El gobierno bonaerense impulsó una importante inversión en infraestructura carcelaria en el marco del «Plan Penitenciario Bonaerense». En la Apertura de Sesiones de la Legislatura de 1995 Duhalde mencionó que existía una «crisis del sistema penitenciario provincial, que se refleja en la superpoblación carcelaria, calculada en un cuarenta por ciento en todo el territorio, pero que en el Conurbano alcanza niveles del setenta por ciento. Esto nos llevó a decretar la emergencia penitenciaria» (Duhalde 1999 b).

En ocho años de gestión se construyeron nuevas cárceles y módulos ubicados en Florencio Varela (Unidad 23), Magdalena (Unidad 28), Melchor Romero (Unidad 10), Campana (Unidad 21), y el complejo de General Alvear (Unidad 30). Se edificaron seis módulos carcelarios con una capacidad para 2.000 reclusos, anexados a distintas unidades penitenciarias (Duhalde 1999).

ANEXO
MINISTROS DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES DE 1991 A 1999*

Ministerio	Ministro	Período
Gobierno y Justicia	Carlos F. Dellepiane Carlos F. Galmarini Rubén Citara José M. Díaz Bancalari	11-12-1991 26-11-1992 23-11-1994 03-06-1997
Economía	Jorge L. Remes Lenicov Jorge Sarghini	(continúa del periodo anterior) 23-07-1997
Producción	Carlos R. Brown Victorio Migliaro Carlos R. Brown	11-12-1991 14-05-1997 18-02-1998
Obras y servicios públicos	Eduardo Quiñones Hugo D. Toledo José A. Romero	(continúa del periodo anterior) 26-10-1992 03-04-1998
Salud y Acción Social Salud (desde marzo de 1994)	José J. Pampuro Horacio D. Pacheco Juan J. Mussi	11-12-1991 26-11-1992 12-04-1994
Asuntos Agrarios (desde abril de 1998)	Eduardo Althabe	14-04-1998
Familia y Desarrollo Humano (desde marzo de 1994)	Horacio D. Pacheco Marta E. Pascual	14-04-1994 23-11-1994
Dirección General de Escuelas y Cultura Dirección General de Cultura y Educación (desde agosto de 1994)	María Farías de Castro Graciela Giannetasio	19-12-1991 04-05-1992

* Datos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires

BIBLIOGRAFÍA

- Archivo Histórico (2007) *Gobernadores, Vicegobernadores y Ministros de la Provincia de Buenos Aires (1820-2007)*, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Ricardo Levene, Buenos Aires.
- Arcuri Antonio Ernesto (1999) *El conurbano bonaerense: origen, crecimiento y transformación*, Buenos Aires.

(2003) *Conurbano Bonaerense: aportes para un debate impostergable*, Buenos Aires.
- Arslanian León Carlos (2008) *Un cambio posible, delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires.
- Balsa Javier (2014) «Estructura y políticas agrarias», en Barreneche (2014).
- Banco Provincia (1996) *Cuatro años de crecimiento*, Banco Provincia, Buenos Aires.
- Barreneche Osvaldo (2014) (Compilador) *Del Primer Peronismo a la Crisis*, UNIPE-EDHASA, Buenos Aires.
- Bolívar Jorge (1999) «Presentación», en Duhalde 1999 b.
- CELS (1998) *Las Reformas Policiales en Argentina*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires.
- CIPPEC (2003) *Las provincias educativas, estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*, CIPPEC, Buenos Aires.

- Congreso Pedagógico (1984) *Informe Final de la Asamblea Nacional*, Córdoba.
- Cornaglia Ricardo J (1995) *La reforma constitucional de la provincia de Buenos Aires y la consagración en la misma de los derechos sociales*, Revista Derecho del Trabajo, La Ley, Buenos Aires, año LV, n.º 1.
- Corredores Productivos (1998) *Análisis de las Actividades Industriales*, Instituto Provincial de Empleo, Buenos Aires.
- Cuadernos de Economía (2000) *La provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (2001) *¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Danani, C., Chiara M., Filc, J. (1997) *El papel del fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional*, Colección Investigación, Informe de Investigación n.º 2, Instituto del Conurbano, UNGS, Buenos Aires.
- Decibe Susana (2021) «Las reformas en educación, ciencia y tecnologías», en *Los Noventa*, Sudamericana, Buenos Aires.
- DINIECE (2002) *La Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina, Experiencias Provinciales*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires.
- Dirección Provincial de Estadística (2005) *Medición de la Economía Provincial 1993-2004*, Dirección Provincial de Estadística, Buenos Aires.

- Duhalde Eduardo (1999) *Apertura del 127 Período de Sesiones Ordinarias*, Informe de Gestión, Asamblea Legislativa, Buenos Aires.
- (1999 b) *Otro Estado es posible. Diez mensajes fundamentales*, Secretaría De Coordinación de Estrategias de Gobierno, Buenos Aires.
- (2006) *Comunidad Sudamericana de Naciones*, Planeta, Buenos Aires.
- (2007) *Memorias del incendio, los primeros 120 días de mi presidencia*, Sudamericana, Buenos Aires.
- (2011) *De Tomás Moro al Hambre Cero*, Planeta, Buenos Aires.
- (2011 b) *Es hora que me escuchen*, USAL, Buenos Aires.
- (2001 c) *Humanización o Megabarbarie*, Ediciones Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- (2017) *Superar egoísmo para modernizar municipios*, Diario el Día, 27/1/2017, en línea <https://www.eldia.com/nota/2017-1-27-superar-egoismos-para-modernizar-municipios>
- (2021) *América Latina, por una tierra para todos*, Hojas del Sur, Buenos Aires.
- (2023) *El Poder moral*, Hojas del Sur, Buenos Aires.
- (2023 b) *Los Dos Jinetes del Apocalipsis* (ebook).
- INFOBAE (2022) *A 20 años de Diálogo Argentino, la mesa que reunió a sectores políticos y sociales para salir de la crisis del 2001*, Suplemento Política, CABA. En línea <https://www.infobae.com/politica/2022/01/14/a-20-anos-de-dialogo-argentino-la-mesa-que-reunio-a-sectores-politicos-y-sociales-para-salir-de-la-crisis-del-2001/>

- López Echagüe Hernán (2002) *El otro, una biografía política*, NORMA, Buenos Aires

(2010) *El regreso del otro*, Planeta, Buenos Aires.
- Erbetta María Cecilia (2011) *La reconversión del estado durante la primera gobernación de Duhalde en la provincia de Buenos Aires*, Trabajo y Sociedad n.º 16, UNSE, Santiago del Estero.
- Feijoó M. del Carmen (1992) Reportaje, Revista de Educación y Cultura, Año 12, n.º 1, Buenos Aires.

(2021) *El conurbano como problema, algunos antecedentes*, Revista Movimiento. En línea <http://www.revistamovimiento.com/historia/el-conurbano-como-problema-algunos-antecedentes/>

(1996) *El impacto democratizador de la extensión de la obligatoriedad escolar*. Revista de ciencias sociales UNQ. En línea <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1439>
- Ferrari Marcela (2014) «Entre historia y memoria: la política bonaerense desde la reconstrucción democrática», en Barreneche 2014.
- Fraga Rosendo (2013) *La maldición bonaerense*, Ediciones B, Buenos Aires.
- Frente Gremial Docente Bonaerense (2003) *Ante el fracaso de la reforma educativa, Escuela pública, popular y democrática*. En línea www.suteba.org.ar/files
- Gianello Pedro (2020) *A 25 años de la división de los municipios del GBA: la trama oculta de un plan que quedó trunco por los tironeos políticos*, Suplemento Zonales, Diario Clarín. En línea https://www.clarin.com/zonales/25-anos-division-municipios-gba-trama-oculta-plan-queda-trunco-tironeos-politicos_o_JEawHGpGH.html

- Gil García Magdalena (2017) «Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)», en Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 7 n.º 13, UNLa, Buenos Aires.
- Giovine Renata (2012) *El Arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*, Universidad Nacional del Quilmes, Buenos Aires.
- Girbal Noemí (1998) *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires 1822-1997*, MACCHI GRUPO EDITOR, Tomo II, Buenos Aires.
- González de Duhalde Hilda (2002) *El Plan Vida*, Temas, Buenos Aires.
- Guadagni Alieto Aldo (1999) *Para Gobernar Buenos Aires*, Ediciones del CEB, Buenos Aires.

(2011) *Otra escuela para el futuro*, Instituto Di Tella - Siglo XXI, Buenos Aires.
- Informe del Conurbano Bonaerense (1990) Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- INTA (2009) *Análisis de la cadena de soja en la Argentina*, INTA, Buenos Aires.
- Lafiosca María Luz (2007) *Acciones y discursos de los sindicatos de docentes frente a la sanción de la ley de transferencia de establecimientos educativos nacionales a las jurisdicciones en la década de los '90: los casos bonaerenses de FEB y SUTEBA*, I Encuentro Latinoamericano de Estudios Comparados en Educación, SAECE, Buenos Aires.
- Levitsky Steven (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1989*, Siglo XXI, CABA.

- Lineamientos de la Política Educativa (1992) *Lineamientos de la política educativa 1992, educación para Todos en la Provincia de Buenos Aires*, Revista de Educación y Cultura, Año 12, n.º 1, Buenos Aires.
 - Lugones Luis (1998) «Lugones el hombre del trabajo pesado», entrevista al Diario La Nación. En línea <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/lugones-el-hombre-del-trabajo-pesado-nid211129/>
 - Manes Roxana (2016) *Trayectoria Histórica del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en el período 1956-2009*, Tesis de Maestría, FTS-UNLP, Buenos Aires.
 - Martínez Juan Pablo (2016) «El ciclo de las reformas traumáticas (1977-2006)», en *Historia del Ferrocarril en Argentina*, Lenguaje Claro editora, Buenos Aires.
 - Mazzieri Diego (2020) *María Estela Martínez por siempre de Perón*, FABRO, CABA.
 - Merino Gabriel (2015) *El Grupo Productivo y el cambio de modelo*, Universidad Nacional de Misiones, Misiones.
 - Ministerio de Cultura y Educación (1995) *Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica*, Ministerio de Educación y Cultura, Buenos Aires.
 - Moreno Raúl Guillermo R. (2019) *Breve historia constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Análisis de las Cartas Bonaerenses (1820-1994)*, Revista Derechos en Acción, Buenos Aires.
- (2019 b) *Luces y sombras a 25 años de la reforma constitucional en la Provincia de Buenos Aires*, Palabras del Derecho, Buenos Aires.

- Página 12 (2000) *Aparecen fusilados un ex comisario "sin gorra" y su socio. Muertos con el sello de la venganza*. En línea <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-06/00-06-08/pag19.htm>
 - Pagni Carlos (2023) *El Nudo, por qué el conurbano bonaerense modela la política argentina*, Planeta, Buenos Aires.
 - Parlamentario (2014) *A 20 años de la reforma constitucional bonaerense*. En línea <https://www.parlamentario.com/2014/10/04/a-20-anos-de-la-reforma-constitucional-bonaerense/>
 - P.I.B.E.S. (1995) *Informe General*, Dirección General de Cultura y Educación, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (1996) *Programa Infantil Bonaerense Educativo solidario*, Dirección General de Cultura y Educación, Departamento de Impresiones, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (1998) *Años 1997-1998*, Dirección General de Cultura y Educación, Departamento de Impresiones, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rebollar Yuridia (2016) *La experiencia europea del Consejo de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial*, Revista Facultad de Derecho, n.º 40, Montevideo.
 - Reca Ricardo P. (2014) *Veinte años de la Convención Constituyente Bonaerense. Análisis pormenorizado del conflicto suscitado. La impostergable deuda del Capítulo Municipal*, Instituto de Política y Gestión Pública, Buenos Aires.

- Recalde Aritz (2020) *Antonio Cafiero, el estadista bonaerense*, FABRO, Buenos Aires.

(2023) *La sanción e implementación de la Ley de Cupo Femenino 24.012/91 de 1991*, Revista Investigación en Movimiento, UNLA, Buenos Aires.

(2025) *La obra pública en la gobernación de Manuel Fresco*, EDUNLA, Buenos Aires.
- Recalde Iciar (2020) *Santa Eva Perón*, FABRO, CABA.
- Repetto Fabián (2001) *Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, CABA.
- Righini Fernando (S/F) *Las Reformas Policiales en Argentina: Política, Gobierno y el desafío de la Modernización de la Seguridad Ciudadana*, Tesis de Maestría, FCE-UBA, CABA.
- Roggi María Cecilia (2001) *Desarrollo cooperativo y entorno institucional el caso del cooperativismo de trabajo en la Provincia de Buenos Aires*, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo UBA, CABA.
- Rougier Marcelo (2014) *Economía y desempeño industrial*, en Barreneche.
- Saín, Marcelo (1998) *Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires*. En CELS 1998.
- Sabsay Daniel y R. Saba (1991) *El frustrado intento de reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires*, Revista de Derecho Político, n.º 34, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Soria María Lidia (2005) *Área metropolitana de Buenos Aires: fragmentación y consolidación territorial del municipio durante la década del noventa*, Tesis de Maestría, FFyL de la UBA, CABA.
- Tauber, Delucchi, Martino, Sánchez Arrabal y Frediani (2007) *Estudio para la regionalización de la provincia de Buenos Aires*, UNLP, Buenos Aires.
- Tuñón I. Poy S. (2019) *Pobreza, derechos e infancias en la Argentina (2010-2018)*, ODSA, UCA, CABA.
- Vallespir Alejandra (2000) *La policía que supimos conseguir*, Planeta, Buenos Aires.
- Villalva Adriana (2006) *La participación de la comunidad en la implementación de Programas Sociales*, CEDES – FLACSO, Buenos Aires.
- Villareal Omar (2024) *Me diste de comer y me enseñaste a votar*, Autores de Argentina, Buenos Aires.

Entrevistas y/o consultas realizadas: Raúl Fernández, Sergio Félix, Antonio Arcuri, Alieto Guadagni, Fernando Suarez, María del Carmen Feijoó, Susana Massobrio, Hilda González de Duhalde y Eduardo Duhalde.

Esta edición de «La gobernación de Eduardo Duhalde 1991-1999. El proyecto político que transformó la Provincia de Buenos Aires» fue diseñada por Candela Amestoy en el mes de febrero de 2026, en Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina.

OTROS LIBROS DEL AUTOR

Recalde se especializó en la historia de la Provincia de Buenos Aires y publicó los libros «Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses» (Archivo Histórico Ricardo Levene, 2010), «Antonio Cafiero, el estadista bonaerense» (Fabro, 2020) y «La política de obra pública de la gobernación de Manuel Fresco» (EdUNLa, 2025).

La obra «La gobernación de Eduardo Duhalde 1991-1999. El proyecto político que transformó la Provincia de Buenos Aires», se integra a estas investigaciones y conforma el más importante trabajo historiográfico escrito en la materia.

«Gobernar la provincia de Buenos Aires no es una actividad menor. Es conducir el corazón productivo y social de la Argentina, con sus grandezas y también con sus heridas más profundas. Durante los ocho años que me tocó estar al frente de ese desafío aprendí que no hay decisiones fáciles cuando se gobierna para millones de bonaerenses que esperan, con razón, respuestas concretas del Estado. Pero ningún acto de gobierno puede comprenderse si se lo separa de los valores que lo orientan. A lo largo de mi vida política sostuve que la ética y la moral no son conceptos abstractos ni simples consignas, son guías concretas para la acción pública. Gobernar implica ejercer poder, y el poder sólo encuentra legitimidad cuando está al servicio de la comunidad y no de intereses sectoriales o personales.»

— **Eduardo Duhalde**

ISBN 978-631-6723-28-4

