

Descentralización municipal, intendentes y “fuerzas vivas” durante el Proceso (1976- 1983)

Laura Graciela Rodríguez¹

Los investigadores del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional coinciden en señalar que la llegada del último golpe de Estado en la Argentina fue recibido con beneplácito o indiferencia por la mayor parte de la sociedad argentina (O'Donnell, 1997; Quiroga, 2004; Novaro y Palermo, 2003). La ausencia de voces discordantes debe ser atribuida primordialmente a la represión, pero asimismo al voto de confianza que diversos sectores otorgaron al nuevo gobierno, traduciéndose en una colaboración activa con el régimen (Águila, 2008; Vezzetti, 2002)². El consenso inicial se fue debilitando gradualmente a medida que avanzaba la dictadura y especialmente a partir de la presidencia del general Roberto Viola. Hacia marzo de 1981 se acentuaron los signos de la crisis económica y la protesta social fue en aumento (Quiroga, 2004; Novaro y Palermo, 2003).

Como han declarado los mismos militares del Proceso, el Estado no habría podido funcionar sin la colaboración activa de miles de ciudadanos civiles que aceptaron ponerse al frente de las primeras, segundas y terceras líneas ministeriales, de las gobernaciones e intendencias. Respecto de estas últimas, existe una serie de trabajos que han planteado la compleja relación entre el Estado local y la sociedad civil durante la última dictadura, haciendo foco en los municipios de la región del conurbano bonaerense. Los analistas han estudiado el contenido de las políticas públicas y las distintas voces que se escucharon, por ejemplo, en relación con la relocalización industrial y de erradicación de villas y las personas directamente afectadas (Oszlak, 1991;

1 Profesora adjunta del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata e investigadora de carrera del CONICET con sede en el Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

2 Según los organismos de derechos humanos, la represión dejó un saldo de aproximadamente 30.000 desaparecidos.



Fara, 1985); la política económica en la etapa post Malvinas y el surgimiento de “vecinazos” y de protestas de “amas de casa” (García Delgado y Silva, 1985; González Bombal, 1985; Feijoo y Gogna, 1985); las medidas tomadas por el intendente y la variedad de actitudes asumidas por los empleados municipales, los políticos y los representantes de las organizaciones “vecinalistas” en el distrito de Morón (Lvovich, 2009)³.

En este artículo nos inscribiremos en la misma línea de estudios, atendiendo a los presupuestos de la política provincial, los actores involucrados y su aplicación efectiva en algunos municipios del conurbano y fuera de él. Analizaremos, en esta oportunidad, tres medidas que tuvieron distintas repercusiones en el tiempo: la “municipalización” (1976- 1980); la selección de intendentes en 1981 y el recorte del gasto público hacia 1982.

En primer lugar, veremos el contenido de la política de “municipalización” de funciones y servicios que diseñó el primer gobernador de la provincia de Buenos Aires, los discursos que la avalaban y la opinión de los observadores locales. Señalaremos que esta medida se inscribió en un programa más general de reducción del aparato estatal sostenido por el ministro de Economía, José Martínez de Hoz (1976- 1981), cuyos principios eran la “subsidiariedad del Estado”, la “descentralización” y la “privatización”. Observaremos que, en algunos distritos, la “municipalización” careció del impacto que los propios funcionarios le atribuían.

En segundo término, presentaremos las derivaciones que tuvo la política de selección de intendentes en 1981. Clausurados los mecanismos electorales, los gobernadores tenían la autoridad exclusiva para nombrar y remover intendentes. Esta práctica comenzó a ser denunciada públicamente por los grupos que se sentían perjudicados. Sin elecciones a la vista, el gobernador y sus ministros respondieron a los reclamos de distintas maneras, lo que acentuó la arbitrariedad. En algunos casos atendieron a las protestas y en otros las ignoraron abiertamente.

En tercer lugar, estudiaremos los efectos de las medidas económicas de ajuste que debieron aplicar los intendentes al final del Proceso. Por un lado, aparecieron movimientos de “amas de casa” que presionaban para que bajaran los precios; y por el otro, los intendentes en persona admitían que la política económica los estaba afectando directamente.

³ En otro trabajo, hemos avanzado en el conocimiento de las políticas culturales y su aplicación en el municipio de Junín; véase Rodríguez y Zapata (2009).

Ahora bien, este artículo consta de tres apartados ordenados cronológicamente. En el primero, trataremos el conjunto de leyes y discursos que fueron el fundamento de la política de “municipalización” y que se diseñaron entre 1976 y 1980. En el segundo, desarrollaremos algunos de los conflictos que se dieron entre los actores locales y los agentes estatales y de qué forma se resolvieron durante la llamada “crisis de los intendentes” de 1981. En el último apartado, presentaremos los testimonios de las mujeres y de dos jefes comunales en relación con la situación económica de municipios que no pertenecían al Gran Buenos Aires.

La política de descentralización municipal (1976- 1980)

Diversos estudios han mostrado que uno de los proyectos más exitosos en términos de modificar estructuralmente la economía y sobre los cuales existieron más controversias, fue el plan económico de José Martínez de Hoz (Schvarzer, 1986; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Canelo, 2008). Desde una perspectiva más general, el gobierno de la última dictadura logró producir cambios profundos pero, al mismo tiempo, varios de sus objetivos más ambiciosos no pudieron ser concretados o debieron ser revisados a causa de los múltiples conflictos que se dieron al interior de la Junta Militar, entre los militares, y entre éstos y los civiles que integraban el gobierno (Sidicaro, 1996; O'Donnell, 1997; Vezzetti, 2002; Novaro y Palermo, 2003; Quiroga, 2004; Pucciarelli, 2004).

La política económica se construyó en torno de los principios de “subsidiariedad del Estado”, “descentralización” y “privatización”. El investigador Jorge Schvarzer explica que la conducción económica al mando de Martínez de Hoz elevó la idea de la subsidiariedad del Estado a la “categoría de principio básico de la política económica” (Schvarzer, 1996:231-233). La subsidiariedad proclamaba la reducción del aparato productivo estatal y la promoción de la empresa privada. Aplicada a los municipios, se asumía que el Estado (nacional o provincial) debía “descentralizar” servicios y funciones a las distintas jurisdicciones sin pasar los recursos correspondientes. Con ello se lograrían sanear las cuentas fiscales respectivas. Si los gobiernos (provinciales o municipales) tenían dificultades para sostener económicamente los servicios transferidos, debían “privatizarlos”.

En 1978, el ministro del interior, Albano E. Harguindeguy, les habló de estas cuestiones a los gobernadores. Dijo que a través del proceso de descentralización, el gobierno nacional buscaba “achicar el gasto público” a fin de contribuir a reducir el “impacto inflacionario”⁴. El ministro les anunció que iban a continuar con la transferencia a las provincias de los servicios educativos, eléctricos, de irrigación, de obras sanitarias y de salud, entre otros.⁵ Al final, subrayó la necesidad de “acelerar el proceso de privatización de empresas todavía en órbitas estatales”, ya que ello formaba parte “fundamental de los mecanismos para disminuir el déficit fiscal”.

En la provincia de Buenos Aires, el 24 de marzo de 1976 asumió la gobernación el general Adolfo Sigwald y el 8 de abril fue nombrado gobernador de la provincia el general (retirado) Ibérico M. Saint Jean. Saint Jean pertenecía al grupo del Ejército cercano al presidente de facto, el teniente general Jorge Rafael Videla (1976-1981) y al poderoso ministro Harguindeguy (1976-1981). Estaban a favor de la represión, apoyaron al ministro de Economía Martínez de Hoz, propiciaban una apertura democrática en el muy largo plazo y sostenían una idea elitista de la participación política (Quiroga, 2004; Novaro y Palermo, 2003). La provincia no fue ajena al contexto nacional y a los años de relativa estabilidad que caracterizaron a la gobernación de Saint Jean (1976-1981), le siguieron otros de alta rotación de funcionarios en todos los ámbitos, en el medio de una crisis económica creciente. Los últimos dos gobernadores fueron el general Oscar Gallino (marzo 1981-enero 1982) y el dirigente agrarista de Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), Jorge Aguado (enero 1982-diciembre 1983).

De los tres, fue Saint Jean quien diseñó prácticamente la totalidad de las medidas destinadas a la “municipalización”, que querían otorgarle mayor poder y autonomía a los intendentes y transferirles distintas “funciones y servicios”. A poco de asumir, el gobernador dio a conocer un documento conocido como la Directiva N° 20, que advertía sobre la necesidad de “reordenar” y “redimensionar” el sector público provincial⁶. Para poder reordenar al

⁴ *El Día*, 4/10/1978, p. 1.

⁵ La descentralización política y administrativa formó parte del discurso de los países centrales en los años de 1950 y de los organismos internacionales que operaban en Latinoamérica (Orlansky, 1998). El caso más paradigmático de esta política fue la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias que se realizó en 1978 y en 1981. En el caso de la provincia de Buenos Aires, existieron versiones que el gobernador Saint Jean iba a “municipalizar” las escuelas, proyecto que no prosperó (Rodríguez, 2009).

⁶ Citada en *Revista de Educación y Cultura*, Año 4, Nros. 2 y 3, may-dic. 1979, La Plata, Buenos Aires, p. 207-212. La “descentralización” se complementaba con la política de “racionalización administrativa”

Estado, decía, había que iniciar acciones tendientes a la “descentralización”, esto era, “potenciar las instituciones locales y comunales y dinamizar la participación vecinal”. La figura del municipio, afirmaba, era “la solución a muchos problemas” y la municipalidad sería el “eje verdaderamente vital para el proceso descentralizador”. En otra oportunidad, el gobernador dijo que había que “municipalizar todo lo que pueda municipalizarse y privatizarse todo lo que pueda privatizarse”.

Tempranamente, el gobierno de la provincia comenzó a transferir de hecho diferentes servicios a las respectivas comunas. En agosto de 1976 pasó a los municipios costeros la “jurisdicción, usufructo, uso y goce de las playas marítimas”⁷. Además, Saint Jean ordenó crear cuatro nuevos municipios urbanos: Pinamar; De la Costa; Villa Gesell y Monte Hermoso, elevando el número de 121 a 125.

En 1979 inició la sanción de una serie de leyes que pretendían ofrecer un marco legal a la descentralización. Se aprobó la Ley Orgánica de Ministerios para “reducir el aparato estatal a las dimensiones imprescindibles”. El texto de la norma reproducía las principales nociones del plan económico nacional:

“El gobierno de la provincia promueve así una reforma (...) guiada por el objetivo de superar el excesivo centralismo del poder provincial que ha provocado esa acentuada e injustificada desconcentración horizontal a nivel ministerial, propendiendo simultáneamente a la concreción de su descentralización operativa en beneficio de un aumento del poder municipal, que constituye la pieza clave para el reordenamiento institucional del país, y afianzando el principio de subsidiariedad como pilar básico del accionar gubernamental” (Ley N° 9.300/79).

En junio se publicó la Ley N° 9.347/79 de “Municipalización de funciones y servicios”, que tenía por objetivo “desarmar la estructura provincial centralista”. La ley disponía que las transferencias debían comprender: a los bienes inmuebles y muebles; a los decretos, obligaciones y acciones; a los contratos y a los derechos y obligaciones emergentes de ellos; al personal; y a los recursos financieros específicos, créditos y fondos correspondientes. A partir de esta norma, comenzaron a publicarse decretos que estaban encabezados con la orden de “Municipalizanse”. De este modo, se transfirieron

adonde, gracias a la Ley de Prescindibilidad, se buscaba reducir o eliminar distintas áreas de gobierno y dejar cesantes a empleados del Estado.

⁷ *Clarín*, 7 agosto 1976, p. 9. El primer antecedente de esta medida fue en 1968 y en 1973, cuando se pasaron las playas a algunas municipalidades de la costa atlántica.

unidades sanitarias, aeródromos, playas, provisión de agua potable, desagües cloacales, alumbrado público, “casas del niño”, guarderías, institutos, hogares de ancianos y centros de promoción, entre otros.

El ministro de Gobierno de Saint Jean, Jaime Smart, volvía a decir que, después de las transferencias, los intendentes tenían que “privatizar todo aquello que no tenía por qué estar en manos del Estado”. Ponía como ejemplo el caso de la municipalidad de Pehuajó, que “privatizó a los pocos meses de recibir nuestras directivas, un hotel y un frigorífico”. En la misma línea, el gobernador afirmaba que la comunidad no debía “esperar nada del Estado”, sino que debía “creer en su propia capacidad”⁸. El Estado, decía, sólo “ocasionalmente” podía colaborar en la “construcción de caminos o en el tendido de redes de electrificación”, pero era el municipio quien debía “propiciar sus propios canales de inversión”.

En noviembre de 1979, se modificó un artículo de la Ley Orgánica de Municipalidades (N° 9443/79), adonde se habilitaba a los intendentes a ejecutar las compras y contrataciones directas “sin recurrir al procedimiento de licitación o concurso”. Unos días después se publicó otra norma que introducía nuevos cambios a la Ley de Municipalidades (N° 9.448/79). Allí se legalizaba el sistema de selección de los intendentes instaurado en 1976. La Ley establecía que el gobernador podía designar, remover o reemplazar a los intendentes, y éstos a su vez, ejercían todas las atribuciones que las disposiciones legales destinaban a los Concejos Deliberantes⁹. En los fundamentos se recordaba que el gobierno había cumplido con el objetivo “de reintegrar a las municipalidades competencias, funciones y servicios que le eran propias”. Por esa razón, se asignaba a los intendentes el ejercicio de la mayoría de las atribuciones propias del régimen municipal, “reservando al gobierno central sólo algunas materias, a fin de lograr la necesaria coherencia de la acción integral, en tema de preferente interés”.

⁸ *El Día*, 22/8/1980, p. 3.

⁹ Los intendentes tenían las atribuciones de los Concejos con excepción de las que le competían al gobernador, que eran: la sanción de ordenanzas tributarias (fiscal, tarifaria y modificatorias); ordenanzas presupuestarias (cálculo de recursos, presupuesto de gastos, anexos, modificatorias y de compensación de excesos); la sanción de regímenes de organización de la carrera administrativa (escalafón, estabilidad y sueldos); la creación de organismos descentralizados y la aprobación de sus presupuestos (tarifas, precios y aranceles). En la Ley también se advertía que no se preveían normas que regularan sobre el planeamiento urbano y rural a cargo de las municipalidades y ni sobre el Consejo de Obras Públicas Municipales, que en la práctica nunca se había constituido.

A lo largo de 1980 continuaron las transferencias, por ejemplo, se pasaron 45 hospitales y 3 unidades sanitarias a 39 comunas¹⁰. Después de ese año, fueron disminuyendo y resultaron objeto de críticas en algunas localidades. En diciembre de 1980, un columnista del diario *El Día* de la ciudad capital, La Plata, afirmaba que en ese municipio todavía estaban esperando “traspasos significativos”, ya que únicamente habían recibido el jardín Zoológico, la República de los Niños, una guardería, dos casas del niño y un centro de promoción¹¹.

En relación con esto, Jorge Schvarzer señala que, más allá del discurso, lo cierto fue que el gasto público durante los años del Proceso estuvo lejos de disminuir e incluso aumentó; y que las privatizaciones de servicios y empresas que efectivamente se realizaron, fueron escasas y marginales. Podríamos agregar que, en algunos distritos, las transferencias efectuadas tampoco fueron relevantes, en comparación con los reiterados anuncios de las autoridades nacionales y provinciales. Como veremos, entre 1981 y 1983, las quejas de los intendentes y de los “vecinos” se concentraban en otros aspectos de la política y no hacían ninguna mención a la “municipalización” del período anterior.

El consenso se debilita: la “crisis de los intendentes” y la aparición de las “fuerzas vivas” (1981)

En los inicios del Proceso, el ministro Harguindeguy exhortó a los gobernadores de las provincias a ratificar o remover intendentes, atendiendo a los criterios de “idoneidad, representatividad y honestidad”. Con ello pretendía fomentar, desde un nivel micro, la adhesión al proyecto del régimen, evitando con ello el aislamiento del gobierno (Quiroga, 2004). Asimismo la estrategia militar tendía a reafirmar en sus puestos de trabajo a los empleados municipales y varios de ellos resultaron altos funcionarios del Ejecutivo municipal (Lvovich, 2009). De la totalidad de los municipios a nivel nacional,

¹⁰ *El Día* 3/12/1980, p. 5.

¹¹ *El Día*, 28/12/1980, p. 4. El periodista recordaba que se habían prometido dos construcciones importantes que no prosperaron: las grandes playas de estacionamiento bajo las plazas Italia y Moreno y un parque de diversiones temático en la República de los Niños con una envergadura semejante a la de Disneylandia. De acuerdo con la crónica, “lo primero quedó como promesa y lo segundo se diluyó en un contrato de concesión de medio tono”.

sólo el 10 % estuvo gobernado por el personal militar o de fuerzas de seguridad; el 90 % permaneció en manos de civiles, y de ese porcentaje, el 52 % correspondió a intendentes de distintos partidos políticos (Quiroga, 2004)¹².

En la provincia de Buenos Aires, Saint Jean nombró una mayoría de intendentes militares en la región del conurbano bonaerense y en el resto de la provincia designó a civiles. La militarización del Gran Buenos Aires se debió, por un lado, a la importante cantidad de industrias y trabajadores que se concentraban en esa zona y a la necesidad del régimen de controlar y reprimir a esos actores que potencialmente podían oponerse al plan económico de Martínez de Hoz. Según la Comisión Nacional por la Desaparición de las Personas (CONADEP), gran parte de los desaparecidos fueron obreros fabriles. Por otro lado, los militares reconocían que la zona tenía varios problemas que debían resolverse (Oszlak, 1991). El conurbano estaba formado por 19 municipios que rodeaban a la Capital Federal, adonde se concentraban buena parte de las industrias y del producto bruto interno del país. Distritos como Morón, Lomas de Zamora, Lanús y Quilmes superaban en número de población a varias provincias enteras¹³. Producto de un crecimiento desordenado, la zona tenía constantes y crecientes problemas de falta y escasez de agua corriente, desagües cloacales, pavimento, luz eléctrica, infraestructura hospitalaria, educativa y de transportes¹⁴.

Por otra parte, el gobernador y el ministro de Gobierno insistían en que los futuros líderes políticos provinciales y nacionales debían surgir de los municipios y los movimientos “vecinalistas”, por fuera de los partidos políticos tradicionales. Smart afirmaba que en los municipios se sabía a quién se elegía y había un “mayor contralor” porque el “representado” sabía quién era “el más capaz” y quién tenía “mayor vocación de servicio”¹⁵. Según decían, el intendente era “parte del pueblo” y por eso entendía mejor que nadie “sus necesidades”¹⁶. Inclusive habían pensado efectuar elecciones municipales por separado del resto de los cargos electivos, proyecto que no prosperó. Lo cierto fue que los militares no resolvieron el problema de la representación política al clausurar cualquier mecanismo electoral (Quiroga, 2004).

12 Gabriela Águila (2008) muestra que, en el caso de las comunas de Santa Fe, la mayoría de los partidos políticos proveyeron parte del elenco gobernante a la dictadura, marcando una importante línea de continuidad con el periodo previo a 1976.

13 *El Día*, 21/11/1980, p. 5.

14 *El Día*, 3/12/1980, p. 5.

15 *El Día*, 12/12/1978, p. 1 y 6.

16 *El Día*, 13/11/1979, p. 7.

En los hechos, la Ley Orgánica de Municipalidades mencionada le otorgaba todas las facultades al gobernador de turno para “designar, remover o reemplazar a los intendentes”. El primer intento de cambio de intendentes se hizo durante la gobernación de Saint Jean en 1979 y la prensa se hizo eco de algunos conflictos con los jefes comunales del conurbano¹⁷.

El 30 de marzo de 1981 asumió el Ejecutivo de la provincia el general Oscar Bartolomé Gallino. Su ministro de Gobierno fue el ex diputado del Partido Federal, Guillermo Fernández Gill. Entre mayo y junio de 1981 se dieron a conocer confirmaciones, aceptaciones de renunciaciones y designaciones de nuevos jefes comunales. Simultáneamente, Gallino dio instrucciones a los intendentes para que contuvieran el gasto y congelaran las vacantes de la administración pública local¹⁸. En materia de obras públicas, les pedía que mantuvieran contacto permanente con la Comisión de Coordinación Municipal para obtener una mejor orientación sobre los subsidios, aunque advertía que por el momento sólo podían darse curso a los casos “estrictamente urgentes”.

Una vez que se hicieron públicos los cambios de intendentes, hubo protestas en distintos municipios que fueron ampliamente cubiertas por la prensa local y provincial, y estuvieron encabezadas con el título: la “crisis de los intendentes”. Los conflictos estaban íntimamente vinculados con la historia social y política de cada localidad y más precisamente, con cómo se fueron configurando las alianzas entre los delegados de las organizaciones “vecinalistas”, los partidos políticos y los representantes del Proceso en el distrito¹⁹. A continuación, relataremos algunos casos que formaron parte de la crónica periodística y las distintas maneras en que se resolvieron. Cabe aclarar que todas las voces que se alzaron reclamaban básicamente que se atendiera su reclamo y en ningún caso, pedían la organización de elecciones que modificaran el sistema de selección.

17 Para esa época se produjo la renuncia del ministro de Gobierno Jaime Smart (1976- 1979) y su reemplazo por Guadalberto Mostajo (1979- 1981). La justicia argentina logró probar que Smart estuvo implicado en el secuestro y torturas del director del diario *La Opinión*, Jacobo Timerman. En el año 2009, Smart y Saint Jean están siendo enjuiciados por este y otros casos de violaciones a los derechos humanos ocurridas en la provincia de Buenos Aires durante esa etapa.

18 *El Día* 16/5/1981, p. 1.

19 Las entidades privadas vecinalistas estaban nucleadas desde 1974 en la COENFO (García Delgado y Silva, 1985). La relación con estas organizaciones estuvo lejos de ser armoniosa (Lvovich, 2009), y el gobierno intervino varias de estas asociaciones consideradas “sospechosas”.

Algunos problemas se dieron porque ciertos intendentes se negaban a renunciar, a lo que Fernández Gill les respondió que no podían ser “intendentes toda la vida”. En La Matanza, por ejemplo, el intendente saliente impulsó un movimiento a su favor. De acuerdo con la prensa, “una nutrida delegación representativa de las fuerzas vivas”, cuyos miembros se trasladaron en varios micros hasta la ciudad de La Plata, “gestionaron en círculos estatales bonaerenses la permanencia en el cargo del intendente municipal del distrito, coronel (retirado) Félix Cambor”²⁰. El gobernador había aceptado la renuncia de Cambor y designó a otro militar, el coronel Alberto H. Callón. Los representantes fueron recibidos por un asesor ministerial, quien les explicó que estaban “frente a un hecho consumado” y les señaló que el coronel Cambor sería uno de los candidatos a desempeñar una futura Subsecretaría, con lo que dio por terminada la entrevista.

En el municipio de Roque Pérez, el intendente saliente, el señor Homero Fernández, formuló una denuncia penal con relación a presuntas irregularidades en que habría incurrido el señor Federico Bolla, designado para sucederlo en el cargo. El denunciante expresó que estaba probado que el señor Bolla habría invocado servicios no prestados entre 1956 y 1958 en la municipalidad. El gobernador le dio la razón, decretó el cese de las funciones de Bolla, pero igual despidió a Fernández y designó a otro²¹.

En San Antonio de Areco, un grupo de autodenominados “vecinos” pertenecientes a 40 instituciones, le presentó al gobernador una nota en la que señalaban que la persona elegida para desempeñar el cargo de intendente, Almandós Almonacid, no reunía “los valores necesarios para llevar a cabo la reconstrucción nacional en el distrito que proponían las Fuerzas Armadas”. Señalaron que el “pueblo” de San Antonio Areco rechazaba a Almonacid como intendente en razón de que no era “vecino” del partido y porque no reunía las “cualidades ni calidades necesarias e indispensables para regir los destinos de una comunidad”. La presión vecinal resultó exitosa, porque Almonacid presentó su renuncia al otro día y fue aceptada por el Ejecutivo²².

En Almirante Brown, el ex intendente, comandante de gendarmería (retirado) Hugo Aresca cuestionó públicamente su reemplazo por el doctor Simón Sookoian, un militante del justicialismo. La protesta de Aresca

20 *El Día*, 16/5/1981, p. 1.

21 *El Día*, 15/6/1981, p. 5.

22 *El Día*, 17/6/1981, p. 5.

asumió forma de “alzamiento” y fue duramente cuestionada por otro comandante de gendarmería. Del nuevo jefe comunal, Sookoian, se decía que, a pesar de ser peronista, había tenido “una larga trayectoria antimarxista acreditada por distintas actividades”. Sin embargo, a principios de 1982 el otro gobernador, Aguado, lo obligó a renunciar y en su lugar nombró al médico Marcelo Ezcurra, quien había sido funcionario del municipio en 1966.

En Florencio Varela, unos “12.000 vecinos”, dirigieron una nota al gobernador en la que se recordaba que oportunamente se solicitó que se “designara intendente al señor Juan Carlos Fonrouge en un acto de reparación y estricta justicia, así como de reivindicación cívica”. Fonrouge había sido intendente peronista entre mayo de 1973 y marzo de 1976 y la interna en este caso, involucraba a otro peronista. Los delegados locales solicitaban que se dejara sin efecto el nombramiento del agrimensor Oscar S. Mingote porque no reflejaba la “voluntad del vecindario”, no tenía consenso ni representatividad “por carecer de méritos personales”, no gozaba de la “confianza de los vecinos”, no había surgido de “ninguna consulta o petición popular” y tampoco tenía una actuación relevante dentro del Partido Justicialista²³. La presentación terminaba expresando que “el pueblo de Florencio Varela” no quería ser otra vez “burlado en sus aspiraciones” y reclamaba que se designara intendente a quien ellos solicitaban. Fonrouge, decían, era una persona que gozaba de la “confianza y el aprecio general por su trayectoria cívica y sus méritos personales, además de la idoneidad, honestidad y espíritu progresista”. Los “vecinos” buscaban que el gobernador actuara en “consonancia con sus últimas declaraciones de que en las comunas gobernarían los más probos, los más capaces y representativos”, títulos que el designado no exhibía. Las autoridades provinciales ignoraron el pedido y ratificaron a Mingote, quien permaneció en el cargo hasta fines de 1983.

A causa de estos y otros conflictos con los intendentes, Fernández Gill denunció una campaña para “desestabilizar al Proceso”²⁴. El ministro justificó la aplicación por parte del gobierno de una política de “participación pluralista” en el manejo de las comunas. Al parecer, se habían producido varias expresiones de rechazo a los nombramientos de intendentes peronistas, de parte de “vecinos” de distintas localidades.

23 Ídem.

24 *El Día*, 16/6/1981, p. 5.

En relación con esto, Fernández Gill preguntó: “¿Qué quieren esos grupos minoritarios, que construyamos cámaras de gas y metamos adentro a 5 o 6 millones de peronistas y abramos la llave? ¿Eso es lo que queremos para el país o realmente estamos dispuestos a conseguir la unión y la paz?”. El ministro aseguró que existían muchos “justicialistas decentes” y no había que confundirse “con algunos dirigentes que estuvieron jugando con la subversión o que fueron corruptos”. Fernández Gill creía que estos “justicialistas decentes” tenían “pleno derecho” a volver a actuar “en la vida política argentina”. Para esos días el gobernador Gallino minimizó lo que se dio en llamar la “crisis de los intendentes” y simultáneamente en el diario provincial se mencionaban otras “situaciones conflictivas”²⁵.

En enero de 1982, asumió la gobernación Jorge Aguado y nombró como ministro de Gobierno al ex intendente de Lanús, Gastón Pérez Izquierdo. Ese año, un conjunto de 39 intendentes cumplía seis años de permanencia en el cargo. De ese grupo, no había ningún jefe comunal del conurbano, casi todos eran civiles, profesionales universitarios y sólo tres eran militares: los de Bragado, Junín y Coronel Suárez²⁶. El gobernador Gallino tomó la decisión de removerlos a todos, porque según decía, estaba establecido que ningún gobernador o intendente del Proceso podía sobrepasar los seis años de gestión²⁷.

Los conflictos originados por los cambios de intendentes continuaron. Por ejemplo, en marzo de 1982, cientos de entidades vecinales de la ciudad de La

25 *El Día*, 18/6/1981, p. 5.

26 De acuerdo con las referencias, en abril de 1982 completaban seis años los intendentes de: Bragado: coronel (RE) Arturo Ibarra Negueloua; Junín: capitán (RE) Roberto Atonio Sahaspé; Pila: señor Salvador Rocca; Adolfo Alsina: señor Antonio Lapacó; Ayacucho: doctor José A. Barbieri; Bahía Blanca: señor Víctor J. M. Puente; Coronel Pringles: señor Joaquín R. de Aduriz; Coronel Rosales: señor Guillermo J. García; Patagones: señor Edgardo Goldaracena; Puán: señor Miguel Ángel Vera; Salliqueló: doctor Andrés Sanseau; Villarino: señor Jorge M. Bermejo; de Rivadavia: señor Alfredo R. Díaz; Bolívar: doctor Félix A. Berciartúa; General Alvear: señor Osvaldo E. Monti; Olavarría: doctor Carlos Portarrieu; Pellegrini: señor Oscar Emilio Sierra; Rauch: doctor Jorge M. R. Ugarte; Tapalqué: escribano Norberto Oscar Nosedá y de General Las Heras: señor Modesto A. Azzaron. En mayo de 1982 cumplían seis años de labor los intendentes de Dolores: señor Pedro Ceferino Macchi; Carlos Casares: señor Pedro Nicolás Camorati; General Arenales: señor Remo Arata; Leandro N. Alem: ingeniero Ovidio J. Albarello; de Navarro: señor Alberto Yaregui; Hipólito Yrigoyen: señor Aitor F. Arambarri; Pergamino: arquitecto Raúl Alberto Rossi; Tordillo: doctor Miguel Ángel Vivez; Suipacha: señor Juan B. Arrivillaga; Coronel Suárez: coronel (RE) Raúl Lucio Pedernera; Luján: señor Silverio Pedro Salaberry; Lobos: ingeniero agrónomo Laurentino A. Ortadui; San Pedro: señor Eduardo L. Donati y de 25 de Mayo: señor Alberto Rogelio Criado. En el mes de junio, los intendentes de Necochea, señor Alberto V. Precario Juliano y de Magdalena: señor Enrique Boess.

27 Los únicos funcionarios del Proceso que quedaron afuera de esta disposición fueron los rectores de las universidades nacionales (Rodríguez y Soprano, 2009).

Plata solicitaron la confirmación del abogado Abel Blas Román como titular de la comuna²⁸. Las asociaciones decían que se sentían obligadas a fijar su posición, ya que también se habían opuesto al reemplazo del anterior intendente, el doctor Tetamantti, y no habían sido escuchadas. Denunciaban “la distorsión e incoherencia que estas medidas ocasionaban al quehacer comunal”. Afirmaban que tanto el gobernador como el ministro de Gobierno decían que los intendentes debían recurrir al apoyo de las entidades, pero al momento de tomar decisiones, sus opiniones no contaban. Al final, el ministro Pérez Izquierdo confirmó al jefe comunal y todo volvió a la calma en la ciudad capital.

Hacia el fin del Proceso, se dio otra resonante polémica en el municipio de General Belgrano. Con el respaldo de las “fuerzas vivas” y los partidos políticos, los “vecinos” ocuparon desde el mediodía la municipalidad local y decretaron el “estado de alerta y movilización permanente”, ante la decisión del gobernador de remover al intendente Héctor Daniel Finocchietto²⁹. La toma se inició minutos después de haber asumido sus funciones el nuevo intendente, el doctor Rubén D’Amore. El “movimiento popular” se había iniciado meses atrás cuando se tomó conocimiento de la venta del predio que perteneciera a la “Estancia Santa Narcisa” y que luego se denominara “Colonia El Salado”. Dicho lugar pertenecía al Ministerio de Asuntos Agrarios, hasta que dispuso su venta en remate público. El intendente se opuso a la venta de “El Salado” y dictó una ordenanza declarando al predio de “utilidad pública”, ordenando su expropiación y posesión inmediata, lo que generó problemas con las autoridades provinciales. Unos días después, las fuerzas policiales desalojaron a los manifestantes. Al mismo tiempo, el Ministerio suspendió la medida en relación con la reserva, con lo cual quedó superado el conflicto. El ministro de Gobierno de ese momento, Durañona y Vedia, hizo renunciar igual a Finocchietto y designó como intendente a Francisco Ubaldo Bucci, que gozaba de un amplio consenso entre los “vecinos”.

Conflictos por la crisis económica (1982- 1983)

Además de estas polémicas públicas referidas a los cambios de intendentes, desde 1981 se podían empezar a leer notas que hacían referencia a

28 *El Día*, 13/3/1982, p. 3.

29 *El Día*, 3/9/1983, p. 7.

la crisis económica que se vivía en los distritos. Por ejemplo, cuando asumió el intendente de Exaltación de la Cruz, el señor Agustín Petrucelli, anunció que una de las primeras medidas que iba a tomar era la de “regular las finanzas del municipio” y decidió renunciar a los gastos de “representación y al automóvil”³⁰. Agregó que algunos funcionarios municipales iban a percibir sólo el 50 por ciento de su sueldo y que algunos médicos del hospital local se iban a abstener de “percibir sus haberes entre junio y diciembre de este año, los que le serán reintegrados recién el año próximo”.

A principios de 1982 el gobernador Aguado había dado a conocer nuevas “severas pautas de contención del gasto a tener en cuenta en la elaboración de los presupuestos para 1982”³¹. Ordenó a los intendentes que realizaran una “significativa reducción del gasto público global” y eliminaran el endeudamiento flotante de los municipios con la nación, la provincia y el sector privado. A partir de ese año y sobre todo después de la derrota de Malvinas, los diarios titulaban con grandes letras “Repudio popular por el aumento de tasas/El Gran Buenos Aires es un hervidero de protestas/Resisten el aumento de una tasa municipal”; entre otros (cit. González Bombal, 1985:96).

En agosto, hicieron su aparición pública las mujeres que se autodenominaban “amas de casa” y que no pertenecían a las otras organizaciones de amas de casa preexistentes. Estaban asociadas con los “vecinazos” que también se dieron para la misma época en la zona del conurbano bonaerense (González Bombal, 1985; Feijoo y Gogna, 1985). Este “nutrido grupo de amas de casa”, pertenecientes a la localidad de Ensenada, se reunió en la casa de la señora Nelly de Obregón con el fin de discutir las medidas a tomar contra lo que denominaron “un aumento abusivo y descontrolado de los precios”³². Las mujeres se declaraban apolíticas, no religiosas y exhortaban a las “amas de casa” a comprar estrictamente las cosas más necesarias. A poco de comenzar, lograron que varios comerciantes les vendieran algunos productos un poco más barato y en sus vidrieras exhibieran la leyenda “Adheridos a la Canasta Familiar”. Una mañana, las amas de casa insultaron y golpearon con las bolsas de los mandados a un grupo de panaderos que no se había solidarizado con la “lucha”³³. En

30 *El Día*, 23/6/1981, p. 3.

31 *El Día*, 14/3/1981, p. 1.

32 *El Día*, 3/8/1982, p. 7.

33 *El Día*, 6/8/1982, p. 9. La lucha por el precio del pan también se dio en los municipios del conurbano, como Lanús (González Bombal, 1985).

horas de la tarde tuvo lugar en la municipalidad de Ensenada una reunión del grupo de Amas de Casa de la localidad con el intendente Oscar Rolandelli, quien les brindó todo el apoyo³⁴.

Sumadas a estas manifestaciones, en algunos municipios fueron los mismos intendentes quienes denunciaron la política económica del gobierno. A continuación transcribiremos los testimonios de dos jefes comunales de los distritos de Ensenada y Brandsen.

Unos días después del episodio con las “amas de casa”, Rolandelli y su secretario de Hacienda, Raúl Ávalos, dijeron que Ensenada tenía déficit desde el año 1980³⁵. Rolandelli había asumido en abril de 1981 y explicaba que se encontró con un municipio deficitario y con deudas con el Instituto de Previsión Social de unos 600 millones; retenciones y aportes no abonados a otros organismos públicos por 500 millones; facturas pendientes de pago a proveedores y contratistas por el valor de 1.577 millones, lo que elevaba la deuda total a alrededor de 2.700 millones.

Dada esa situación, Rolandelli apuntó que había tomado medidas de contención de gastos, tales como la congelación total de las vacantes, la reducción al mínimo de las horas extras y las compras. Sin embargo, él consideraba que el problema se había profundizado con el cambio en la legislación referida a la coparticipación. En enero de 1980, el entonces gobernador Saint Jean aprobó la sanción de la Ley N° 9478 que estableció un nuevo régimen de coparticipación impositiva³⁶. En el ejercicio de 1976, explicaba Rolandelli, con la norma anterior (N° 7.872), los recursos recibidos de la provincia representaban el 61 por ciento de los recursos totales del año. En 1981, con la nueva Ley de Coparticipación, aun cuando él había dispuesto un aumento considerable de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, dichos recursos representaron apenas el 28 por ciento. Esto era producto directo, según el intendente, de la nueva manera en que se repartían los recursos en base al número

34 *El Día*, 17/8/1982, p. 5.

35 *El Día*, 25/8/1982, p. 7.

36 El nuevo régimen disponía coparticipar a las municipalidades el 9,25 % del total de los ingresos que percibía la provincia en concepto de Impuestos a los Ingresos Brutos, a los Automotores; Inmobiliario, Sellos y Tasas retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuesto. El 93 por ciento del total de los ingresos antes mencionados se distribuían entre las municipalidades según los siguientes criterios: 65 % por población; 25 % inversamente a la capacidad tributaria; 10 % por superficie. El 7 % más el 100% del producto del PRODE se iba a repartir entre las municipalidades que contaban con establecimientos hospitalarios con internación, según un índice que se construía ponderando: número de camas, sector de ocupación, nivel de complejidad del establecimiento (Ley N° 9478).

de pobladores. Ensenada había sido coparticipada sobre la base de 51.000 habitantes, pero de acuerdo con el censo de población de 1980, el número se redujo a 41.000, por lo que la proporción en las cuentas fiscales bajó. El problema, de acuerdo con el jefe comunal, residía en que Ensenada era sede de grandes industrias y recibía diariamente un enorme caudal de personas que no se reflejaba en su cantidad permanente de habitantes, pero que afectaba los gastos del municipio, sin ningún tipo de recupero. Rolandelli creía que se debía contemplar la incidencia de unas 10.000 personas que cotidianamente ingresaban en el partido y que no se computaban a la hora de distribuir la coparticipación, pero que sin dudas generaban gastos al erario municipal.

En un municipio cercano, Brandsen, el intendente, ingeniero Luis Beconi, debió renunciar debido a la crisis económica³⁷. Afirmó que en junio le había otorgado un aumento a los empleados municipales porque consideraba que era “imposible” negarse, pero este aumento fue desautorizado por el gobernador Aguado. Aludió al escaso apoyo presupuestario que la provincia brindó a su comuna, la carencia de recursos propios y sus inútiles intentos por lograr una respuesta favorable. Beconi mencionaba que el municipio perdió los ingresos a partir de 1980, cuando las fábricas cerraron o disminuyeron su capacidad productiva. Según el ahora ex intendente, Brandsen perdió 1.750 lugares de trabajo en una población de 16.000 habitantes, lo que representaba el 45 % de las familias. La crisis repercutió directamente en la recaudación, adonde no se llegó ni al 35 % de lo calculado en tasas como alumbrado, barrido y limpieza. Igual que en Ensenada, la municipalidad tenía una gran deuda con el Instituto de Previsión Social, por lo que el gobernador decidió cobrarse una parte de la misma no enviando la correspondiente coparticipación.

En abril de 1983 se decía que la mayoría de los municipios había cerrado el ejercicio del año 1982 con déficit y en otros casos, llegaron a un “precario equilibrio” merced al auxilio financiero de las autoridades de la provincia. Todos los intendentes admitían que habían realizado un “gran esfuerzo” para controlar estrictamente los gastos, habían paralizado las obras públicas y aumentado hasta en un 30 % las tasas de alumbrado, barrido y limpieza, medidas que, lejos de solucionar el problema, lo habían agravado, provocando nuevas y masivas protestas de “amas de casa” y de “vecinos” en todas las localidades.

³⁷ *El Día*, 5/9/1982, p. 4.

Reflexiones finales

En este trabajo hemos analizado el diseño y la aplicación de las políticas propuestas por los gobernadores de la provincia de Buenos Aires destinadas a la “descentralización”, a la selección de los intendentes y a achicar el gasto público durante la última dictadura militar. Respecto de la primera, mostramos cómo fue aplicado a los municipios el principio de subsidiariedad del Estado provincial y de qué tipo fue la legislación creada específicamente para la descentralización. Vimos que los servicios y funciones que se transfirieron tuvieron poca importancia en algunos distritos, según los observadores contemporáneos. Resta reconstruir en futuros trabajos cómo fue el impacto de la municipalización en cada una de las localidades, para así obtener una imagen más precisa de qué ocurrió con la implementación de esa política. Del mismo modo, sería necesario conocer por qué las autoridades en el poder no pudieron avanzar más con la municipalización.

Respecto de los mecanismos de selección de los intendentes, señalamos que éstos comenzaron a ser públicamente cuestionados a partir de 1981. La tensión estaba dada porque, en un contexto de dictadura, no estaban definidas las bases de la representación política y en consecuencia, las “fuerzas vivas” o los intendentes desplazados creían tener iguales derechos para imponer sus puntos de vista. Las autoridades fueron tomando decisiones distintas en las localidades, que iban desde la aceptación de los reclamos y la anulación de los nombramientos hasta el enfrentamiento directo con los grupos que denunciaban. En próximas investigaciones habrá que continuar indagando acerca de estos asuntos, para poder comprender más acabadamente las razones por las que algunos intendentes eran confirmados, otros destituidos y algunos pocos sostenidos en el tiempo durante seis años. Por último, vimos que la crisis económica incidió de diferentes formas en los distritos de acuerdo con las características socioeconómicas de cada localidad. En virtud de estas distintas realidades haría falta estudiar cómo fueron afectadas concretamente cada una de las comunas.

Frente a una imagen de sentido común que afirma que las políticas durante “la dictadura” se impusieron de arriba hacia abajo, de forma unívoca y sin atender a ningún reclamo, en este artículo pretendimos aproximarnos al problema teórico y empírico más general del diseño de las políticas públicas, los actores involucrados y el proceso de aplicación durante la última

dictadura. En este sentido, profundizar en el estudio localmente situado de estas medidas y en el reconocimiento de las singularidades nos permitirá construir una historia de las políticas públicas provinciales de esa época, más compleja y diversa, y por esa razón, menos homogénea de la que todavía hoy estamos presentando.

Bibliografía citada

ÁGUILA, G. (2008) *Dictadura, represión y sociedad en Rosario, 1076/1983. Un estudio sobre la represión y los comportamientos y actitudes sociales en dictadura*. Buenos Aires, Prometeo.

ANSALDI, W. (2006) “El silencio es salud. La dictadura contra la política”, en Quiroga, H. y Tcach, C. *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.

ASPIAZU, D.; BASUALDO, E. y KHAVISSE, M. (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*. Buenos Aires, Legasa.

CANELO, P. (2004) “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)”, en Pucciarelli, A. *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, pp. 219-312.

——— (2008) *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires, Prometeo.

GARCÍA DELGADO, DANIEL y SILVA, JUAN. (1985) “El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires”. En Jelin, Elizabeth (comp.) *Los nuevos movimientos sociales/2*. Buenos Aires, CEAL.

GONZÁLEZ BOMBAL, INÉS M. (1985) “Protestan los barrios (El murmullo suburbano de la política)”. En Jelin, Elizabeth. (comp.) *Los nuevos movimientos sociales/2*. Buenos Aires, CEAL.

LVOVICH, DANIEL “Burócratas, amigos, ideólogos y vecinalistas: el reclutamiento de funcionarios de municipales de Morón durante la dictadura militar (1976- 1983)”.

O’ DONNELL, G. (1997) “Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.

- ORLANSKY, D. (1998) "Las políticas de descentralización", en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, vol. 38, N° 151, pp. 797-896.
- PUCCIARELLI, A. (2004) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- RODRÍGUEZ, L. G. (2009) "Gobierno municipal, descentralización educativa y funcionarios en la provincia de Buenos Aires durante la última dictadura". En Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (comps.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (1880 a la actualidad)*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento (en prensa).
- RODRÍGUEZ, L. G. y SOPRANO, G. (2009b) "La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983)", en *Nouveaux Monde. Mondes Nouveaux*. París, <http://nouveauxmonde.revues.org> [On line]
- OSZLAK, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Humanitas/CEDES.
- RODRÍGUEZ, L. G. y ZAPATA, M. (2009) "Los proyectos culturales de la dictadura. Funcionarios y políticas en la provincia de Buenos Aires". Ponencia presentada en las *XII Jornadas Interescuelas - Departamento de Historia*. Universidad Nacional del Comahue. San Carlos de Bariloche, Río Negro.
- SIDICARO, R. (1996) "El régimen autoritario de 1976: refundación frustrada y contrarrevolución exitosa", en Quiroga, Hugo y Tcach, César (comps.) *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones, pp. 9-26.
- SCHVARZER, J. (1986) *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires, Hyspamérica. 1976). Buenos Aires, Flacso-Manantial.
- VEZZETTI, H. (2002) *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.