

El Gobierno Mercante. Estado y Partido en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951.

Oscar H. Aelo (UNMdP)

Publicado en *Entrepasados*, Año XVI, N° 32, fines de 2007, pp. 123-142.

Introducción

El primer gobernador peronista de la provincia de Buenos Aires, Coronel Domingo Mercante (1898-1976), llegó a ser, en su momento, uno de los principales integrantes de la “segunda línea” del movimiento conducido por Juan Perón. Sin embargo, las características de su actividad política y, especialmente, los lineamientos de su gestión gubernamental, sólo recientemente han comenzado a ser objeto de atención historiográfica¹. El presente artículo se propone mostrar las particularidades del equipo de gobierno que secundó a Mercante en Buenos Aires, las principales acciones de este grupo en torno al reordenamiento del aparato estatal provincial, y las relaciones entre estado y partido en la configuración de un poderoso y homogéneo peronismo provincial.

I. La formación de un equipo dirigente peronista

En las elecciones de febrero de 1946, los partidos Laborista y Junta Renovadora – acompañados por dos partidos menores sin mayor relieve- conformaron una coalición de hecho en la provincia de Buenos Aires respaldando la candidatura presidencial de Juan Perón. Las estridentes diferencias entre estas fuerzas impidieron la conformación de listas unificadas para cargos legislativos, aunque tras una tensa disputa –que se verá en el apartado siguiente- los laboristas consiguieron el apoyo renovador para su dupla de candidatos al Ejecutivo provincial. El triunfo electoral de los peronistas no acalló las disensiones entre los partidos de la coalición sino que las amplificó. En un marco que parecía preanunciar la ruptura del frente peronista, el presidente electo Perón ordenó, en una famosa proclama leída por radio el 23 de mayo de 1946, la disolución de las fuerzas peronistas y su integración en una nueva, denominada Partido Único de la Revolución². En junio de ese año, el Partido Único establecía su organismo directivo en la provincia de

Buenos Aires, denominado Junta Ejecutiva Provincial. Esta dirección, aunque poco sólida y frecuentemente desbordada por el tumultuoso conglomerado peronista, exploró varias alternativas organizativas para construir el partido, que sólo cristalizarían al momento de la realización de las primeras elecciones internas en el (ya denominado) Partido Peronista. En setiembre de 1947, con niveles espectaculares de participación interna, los afiliados peronistas eligieron delegados al primer Congreso partidario (que se realizaría el 1 de diciembre de aquel año) y al mismo tiempo los llamados Consejos Directivos locales, esto es, direcciones partidarias en cada uno de los 112 municipios que conformaban la provincia³. Poco después, los peronistas sancionaban su primera Carta Orgánica partidaria, estatuto que establecía la instalación de Convenciones provinciales electas por los afiliados para designar candidatos a cargos públicos, así como para elegir al órgano partidario ejecutivo de nivel provincial⁴. Estas disposiciones, que tendencialmente apuntaban a conformar autoridades partidarias deliberativas y ejecutivas a partir del voto de los afiliados, no quedaron apenas en el papel. Dos años después, en diciembre de 1949, un volumen aún mayor de afiliados peronistas concurrió a una nueva ronda de elecciones internas, reeligiendo autoridades partidarias locales y delegados al Congreso provincial⁵. Las deliberaciones del Congreso fueron una muestra decisiva del grado de fortaleza partidaria alcanzado por el peronismo en la provincia de Buenos Aires. Los delegados no sólo designaron los candidatos a cargos públicos, sino que además establecieron el Consejo Directivo Provincial⁶. La integración de este cuerpo, verdadero “círculo interior” de la organización partidaria, revelaba dos criterios paralelos que se hicieron dominantes en la formación del partido bonaerense; por una parte, todos sus miembros detentaban cargos públicos –legislativos– de nivel provincial o nacional, mientras, por otra, todos habían triunfado en la elección interna peronista, en sus respectivos municipios⁷.

Proceso similar se verificaba en la Legislatura de Buenos Aires⁸. Las leyes electorales de la época establecían un sistema de representación proporcional, dividiéndose la provincia en ocho secciones electorales donde se elegían un número específico de legisladores. La misma legislación establecía expresamente que el elector votaba en “listas” de candidatos, y no en individuos. De este modo, la confección de una nómina de candidatos quedaba monopolizada en manos de los partidos. Para el caso que aquí nos interesa, el fortalecimiento de la estructura partidaria corría paralelo a una creciente

“homogeneización” de los legisladores peronistas los que, en buena medida, eran al mismo tiempo líderes partidarios. Al interior del trabajo legislativo, una elite parlamentaria peronista ocupaba los lugares claves de decisión (presidencia de ambas cámaras, presidencia de las distintas comisiones de trabajo), que se orientaba hacia una manifiesta colaboración con las políticas del Ejecutivo provincial. Esta orientación, además de una lógica política obvia –difícilmente un partido mayoritario en el Parlamento se muestra reacio a apoyar las iniciativas del que considera “su” gobierno- era también reforzada por el ascenso político del Gobernador Mercante.

II. Los caminos del “corazón de Perón”

El Coronel Mercante resultó electo gobernador de la provincia de Buenos Aires el 24 de febrero de 1946. Su candidatura, sin embargo, no fue un resultado “natural” sino, en cierta medida, fruto de los azares de la política, en un complicado juego no exento de ribetes de sainete criollo. En resumen, la situación fue la siguiente. Los laboristas bonaerenses pretendían, en principio, llevar como candidato a gobernador a Juan A. Bramuglia, político de antecedentes socialistas⁹ e integrante del círculo íntimo de Perón quien, aparentemente, lo habría convencido para que acompañara como vicegobernador a quien contaba con su “visto bueno”, el candidato renovador Alejandro Leloir¹⁰. Abandonados por Bramuglia, los laboristas bonaerenses se negaron abiertamente a sostener aquella dupla y a comienzos de febrero, un tanto frenéticamente, ofrecieron el cargo al Coronel Mercante, con el propósito de presentarse solos al acto electoral. Tentativas de acuerdo propuestas por los renovadores en los días previos a la elección –con características de picaresca- fueron rechazadas. Finalmente, la firmeza laborista doblegó a los supuestamente “hábiles” renovadores, quienes se avinieron, no sin cierto pesar, a levantar sus candidatos y apoyar los laboristas¹¹.

El coronel Mercante llegaba, pues, a la gobernación bonaerense sin ninguna de las ventajas que normalmente acompañan a quien alcanza tan alto cargo. Aunque tenía cierto prestigio entre los dirigentes sindicales, no era un líder partidario ni había probado tener “carisma” frente a las multitudes. No era, por lo tanto, un hombre con peso político propio, al punto que ni siquiera había tenido injerencia en la designación del vicegobernador, escogido también por los laboristas de *motu proprio*. Comienzo tan complicado tendría consecuencias directas tanto en la formación como en la actividad del gobierno, como

veremos posteriormente. Sin embargo, los avatares políticos del movimiento peronista permitieron que el gobernador cambiara, en cierto tiempo, su inicial debilidad por una creciente fortaleza.

El punto inicial fue el problema de la unidad peronista, luego de la victoria electoral de febrero de 1946 y especialmente en los meses sucesivos a la orden de Perón creando el Partido Único. Conformada la cúpula provincial de ese partido, la búsqueda de la unidad por los responsables de la gestión partidaria hallábase huérfana de toda referencia local, apoyándose exclusivamente en la absorbente, y sin embargo lejana, figura de Perón. En ese marco, los dirigentes partidarios bonaerenses dirigieron sus miradas con particular atención hacia el ocupante de la casa de gobierno en La Plata. La personalización del poder que el carácter representativo de los cargos ejecutivos conllevaba era un componente tradicional de la cultura política argentina que, presumiblemente, influyó en el ánimo de la dirección partidaria al momento de configurar reaseguros simbólicos de la unidad procurada. Independientemente de los motivos, la “invención” de Mercante como símbolo unificador coadyuvaba en su fortalecimiento real, al tiempo que permitía a los dirigentes partidarios intentar “poner orden” en los conflictos internos con menos incertidumbre de la que, de otro modo, haría patente su indudable debilidad. Tirando el lastre de su fragilidad inicial, Mercante pudo avanzar en la proyección de una imagen de gobernante responsable, al tiempo que su gobierno colaboraba –a través de medios indirectos pero no inefectivos, como luego se verá- en el proceso de construcción partidaria, que alcanzaría su primer estadio de estabilidad tras las elecciones internas de 1947. En la Convención partidaria bonaerense reunida a comienzos de 1948 se discutió, además del problema de las candidaturas, la adecuación de la Carta orgánica provincial a la nacional, siendo interesante el intento de colocar a Mercante como Jefe partidario en la provincia. Los argumentos vertidos fueron del tenor siguiente:

“Mercante es el más sincero intérprete del Cnel. Perón, porque es su amigo, y porque supo jugarse en horas difíciles, sin vacilaciones y sin reservas, y porque es el creador del nombre de Partido Peronista, aunque para ello tuvo que vencer la resistencia del líder”.¹²

Aunque los fundamentos no eran inverídicos, resultan notablemente especiosos. No era un liderazgo que se imponía por sí mismo, sino que era empujado por una elite partidaria que era suficientemente consciente de las dificultades políticas de construir un

“partido de gobierno” sin apoyarse simultáneamente en el gobierno. Aunque resistida, la tesis poco a poco se impuso, ayudada por los contundentes éxitos electorales del peronismo en las elecciones generales de marzo de 1948 y, especialmente, de diciembre de ese año, cuando la lista de convencionales constituyentes del peronismo provincial, encabezada por Mercante, obtuvo un porcentaje de sufragios aplastante¹³. Los frutos de estos contundentes triunfos serían prontamente cosechados. Los delegados peronistas en la Convención Nacional Constituyente (reunida en enero de 1949) ofrecerían una muestra indudable de que el prestigio de Mercante excedía largamente los límites bonaerenses, al confiar en él el ejercicio de la presidencia de la Asamblea. El Coronel Mercante se transformaba en un reconocido dirigente “nacional” del peronismo. En el ámbito específico de Buenos Aires, la consolidación final del Partido Peronista después de la elección interna de 1949 demostraba que los vínculos entre partido y gobierno se estrechaban, no apenas en un sentido simbólico: el Presidente del Consejo Directivo provincial del partido peronista era Mario Goizueta, a quien todos los indicios sindicaban como la “mano derecha” del Coronel Mercante, al tiempo que una mayoría de los integrantes de ese organismo eran indudablemente “mercantistas”.

Transcurridos cuatro años, la figura de Mercante se había transformado radicalmente. Del gobernador electo sin peso ni poder propios al indiscutido líder del peronismo bonaerense y cuyo nombre, luego de los de Perón y Evita, era una referencia indispensable en la cúspide del poder. Así lo sancionaba el líder máximo del peronismo, hombre no demasiado afecto a verter elogios sobre sus partidarios, en febrero de 1950:

“[...] los peronistas podemos decir con orgullo que este gobernante es [...] una excepción, porque nadie ha realizado, en tan poco tiempo, una obra tan maravillosamente fructífera como Mercante [...] ese hombre que está marcando una etapa en la historia de la provincia de Buenos Aires, podrá también ser quien marque una etapa en la historia de nuestra República al frente del Movimiento Peronista”¹⁴.

III. La composición de la elite estatal

Al igual que otros aspectos de la gestión peronista de la provincia de Buenos Aires, la formación o composición de la elite estatal es un “casillero vacío” en los estudios existentes, los que se limitan a indicar la importante, o tal vez hegemónica, presencia de hombres provenientes de FORJA¹⁵. Un imprescindible primer paso requiere establecer los

niveles de funcionarios que pueden ser entendidos como “elite estatal”. En la Argentina, y la provincia de Buenos Aires no es excepción, parece funcionar una forma mitigada del denominado *spoils system*: tanto en la época peronista, como antes y después, los altos cargos en la administración estatal son ocupados por funcionarios “políticos”, y no por especializados funcionarios de carrera¹⁶. De este modo, cada vez que un partido triunfa en una elección (o un golpe militar desaloja un gobierno) coloca en los altos puestos del Estado un personal “propio”; desde luego, los peronistas bonaerenses no escaparon a esta particular “institución”. Para el análisis subsiguiente, consideraremos tres niveles sucesivos de funcionarios como componentes de la elite estatal bonaerense: ministros, titulares de agencias de altísima relevancia política, y, por último, subsecretarios y directores de organismos específicos.

En un sistema político que, como el bonaerense, podría asimilarse al presidencialista, los titulares del Poder Ejecutivo tienen un margen mayor de maniobra en la formación de sus gabinetes, *vis à vis* los sistemas parlamentarios, en función del grado directo de su representatividad popular¹⁷. Sin embargo, la plétora de maniobras y conflictos a través de los cuales Mercante llegó a la gobernación provincial limitaron notablemente el margen de su actuación. Al asumir el cargo, el gobernador debió entrar en arduas negociaciones con los partidos que lo apoyaron, las que fueron particularmente ríspidas con los líderes laboristas, quienes, sintiéndose los verdaderos triunfadores de la elección, prácticamente pretendieron imponer a Mercante sus colaboradores. Cautelosamente, el gobernador aceptó una solución de compromiso al conformar su primer gabinete. La habilidad de Mercante, en esa primera hora, se percibe en la integración de las subsecretarías, donde sigilosamente fueron ingresando políticos con menor capacidad de presión (especialmente de raigambre radical), junto a hombres de confianza del coronel. En breve, las tendencias que empujaban en la dirección de la unificación de las fuerzas peronistas ocasionaron que el laborismo provincial –el más renuente en ese sentido– ingresara en un pronunciado declive, desistiendo de él buena parte de sus dirigentes y la inmensa mayoría de los líderes legislativos. De ese modo, para finales de 1946 y comienzos de 1947, el gobernador quedó desatado de sus compromisos iniciales (que, con seguridad, no fueron de su agrado) y buscó conformar a través de sucesivas reorganizaciones ministeriales un equipo de

gobierno más ajustado a sus necesidades o deseos. Ciertas líneas básicas podrán delinearse observando la conformación del equipo ministerial del Coronel Mercante.

Gabinete del Ejecutivo provincial

Cartera	Nombre	Año nacim.	Profesión	Militancia	Antec. públicos
Gobierno	Héctor Mercante	S/d	Médico	No	Ninguno
Hacienda	M. López Francés	1917	Abogado	FORJA	Legislador
Obras Públicas	Raúl Mercante	1914	Ingeniero	No	Ninguno
Salud	C. Bocalandro	S/d	Médico	No	Ninguno
Educación	Julio Avanza	1915	Abogado	FORJA	Legislador
Agrarios	Juan Marenzi	1905	Abogado	No	Legislador
Secretaría Gen.	Manuel Mainar	1910	Periodista	UCR	Ninguno

Este gabinete se fue formando a medida del gradual fortalecimiento del gobernador, especialmente entre los años 1947 y 1949 y, salvo alguna situación específica¹⁸, continuó firmemente asentado hasta el final de la administración Mercante. Algunas características sobresalen inmediatamente. En primer lugar, se trata en todos los casos de personas nuevas en las funciones ministeriales. Ninguno de ellos ocupó cargos públicos antes de 1946, ni en el ejecutivo ni en el legislativo provincial. Tampoco registran antecedentes en la burocracia del Estado: todos hacen su ingreso a la administración provincial llevados por la ola peronista. En los casos que registran militancia política anterior, ella se vincula particularmente con FORJA o –un tanto informalmente- con el Partido Radical. Observando el gabinete de otro modo, veríamos que tres ministros fueron cooptados directamente desde su banca parlamentaria (lo que muestra la importancia del Legislativo como proveedor de líderes)¹⁹. Los cuatro restantes indican un segundo criterio: se trata de personas a las que podríamos considerar provenientes del “círculo íntimo” del gobernador, llevadas al gabinete en función de la confianza que Mercante depositaba en ellas²⁰.

Junto, o a la par de los ministros, existía otra categoría de funcionarios de alto nivel que merece un comentario especial. Por la relevancia institucional, el Presidente del Banco de la Provincia y el Fiscal de Estado eran nombrados por el Gobernador con acuerdo del Senado. Para el primer caso fue escogido un político, acaso mejor un ideólogo: Arturo Jauretche, el fundador de FORJA²¹. Para el segundo, el joven y brillante abogado Arturo Sampay, quien provenía de círculos católicos democráticos (y que sería el principal relator de la Constitución “peronista” de 1949)²². Otras dos reparticiones, aunque formalmente dependientes del ministerio de gobierno, sin duda vieron sus titulares designados

directamente por el Gobernador: fueron los casos de la Jefatura de Policía y de la Dirección General de Escuelas. No es ocioso indicar que estas dos agencias concentraban, en la época, aproximadamente el 70% del personal del Estado. En la Policía fue designado un militar, el Cnel. Adolfo Marsillach. Esta designación es interesante, porque a pesar que el individuo no parecía ser un experto en cuestiones policiales, revela la clara intención de “despolitizar” un cuerpo que había sido objeto de feroces críticas por la oposición en la década previa²³. Finalmente, el caso del Director de Escuelas es intrigante y poco común. Fue nombrado Alejandro Greca, abogado vinculado al Partido Radical y luego a FORJA, pero proveniente de la provincia de Santa Fe, donde había realizado su carrera política²⁴. Exceptuando este último y raro caso, los demás muestran características similares a los ministros, es decir, personas nuevas en las altas cumbres del Estado.

El “tercer círculo” de la elite estatal estuvo formado por los subsecretarios y los directores de agencias específicas. A pesar de existir una cierta diferencia jerárquica entre ellos –subsecretario sería, en principio, un cargo superior a director- todos dependían del ministro del ramo y eran por él designados (y además, como se verá, no siempre era obvio que los directores respondieran a los subsecretarios). La influencia del Gobernador, en estas situaciones, era indirecta, aunque sin duda podía “indicar” en casos particulares. Considerado en conjunto, este nivel de funcionarios no muestra un perfil uniforme, combinando en medida variada políticos, expertos y burócratas de carrera²⁵. Pero una mirada más precisa puede encontrar diferencias significativas. Comencemos por los expertos. Estos fueron predominantes en dos ministerios, Obras Públicas y Salud Pública, lo cual –en principio- no es curioso, dada la índole de las tareas a desarrollar. Ingenieros y arquitectos en el primer caso, médicos en el segundo, se reparten las principales funciones en ambas carteras. La diferencia en estos casos reside en las diversas historias institucionales de ambos ministerios; como O. Públicas era una estructura de antigua data, la presencia de funcionarios de carrera tuvo allí una importancia claramente superior. En los otros ministerios, algunas (pocas) reparticiones también fueron ocupadas por este “tipo” de integrantes del gobierno. Los políticos, sin duda, se llevan las palmas en las otras ramas de la administración provincial. Detengámonos primeramente en los hombres de FORJA. Aunque la presencia cuantitativa de ellos es muy ciertamente relevante, se debe indicar que estuvieron concentrados principalmente en el ministerio de Hacienda, en la dirección del

Banco Provincia y, más débilmente, en Educación²⁶. No es difícil deducir las razones de esta concentración, si se recuerda que los titulares de los organismos indicados pertenecieron a aquella agrupación. (y nos sugiere además que las relaciones personales eran una “razón” de primer orden para ingresar en la estructura estatal). En otros casos, los políticos provienen del Partido Radical (o, más precisamente, del desligamiento que se insertó en el peronismo), de corrientes nacionalistas o directamente, una vez fortificado, del Partido Peronista²⁷.

IV. La reforma del Estado provincial

La búsqueda de un “nuevo Estado” que substituyera el viejo Estado liberal formaba parte de un discurso que, con ritmos y gradaciones diversas, aparecía compartido por los peronistas de todo el país. En esencia, se entendía que el tradicional estado espectador y pasivo legado por la oligarquía debía ser cambiado por un estado activo, que interviniera con agilidad en las relaciones sociales básicas de la sociedad civil. En la práctica, estas ideas se tradujeron en una ampliación de las atribuciones de los poderes ejecutivos, tanto en el Estado nacional como en los provinciales, plasmándose en innovaciones institucionales que aumentaban el número y las capacidades de las agencias dependientes de los poderes centrales. Los peronistas bonaerenses se incluyen en esta tendencia general, aunque los tiempos específicos para procesarla dependieron claramente de las vicisitudes políticas. Para avanzar en el análisis, comenzaremos por indagar en los puntos de vista de los actores gubernamentales con respecto al papel del Estado. Según ellos,

“la creciente y compleja evolución de los fenómenos que actúan en el campo financiero, económico y social, como consecuencia de un estado universal al que el país y por ende, la Provincia no pueden sustraerse, trae [...] como consecuencia la ampliación de las esferas del gobierno [... lo que] hace imperiosamente necesario afianzar y cimentar la dirección de la cosa pública y del Estado en bases racionales [...]”²⁸

Era una creencia firmemente asentada entre los protagonistas en la dirección de los asuntos públicos que las nuevas realidades de la vida moderna (i.e., básicamente, la industrialización y fenómenos asociados) tenían como consecuencia necesaria la ampliación de las funciones del Estado. Planificación estatal y nacionalización (o provincialización) de empresas o sectores económicos era uno de los aspectos de la cuestión. Correlativamente, la diversidad creciente de las actividades desarrolladas en la

sociedad civil implicaba la también creciente necesidad del Estado de aumentar los ámbitos de su actuación. Pero esas nuevas funciones debían fundamentarse sobre bases “racionales”. Este es un matiz interesante. Sin duda los peronistas no fueron los primeros en propender al incremento de la complejidad estatal. Sin embargo, en los años de la “modernización conservadora” en la provincia de Buenos Aires parece haber predominado una forma de ampliación del aparato estatal básicamente desordenada e incoherente, a la que podríamos denominar “reforma por adición”²⁹. Manteniendo la tradicional estructura de tres ministerios –Gobierno, Hacienda y Obras Públicas, vigentes por lo menos desde la década del veinte– la creación de nuevas agencias o reparticiones se realizaba de acuerdo al carácter perentorio de los requerimientos gubernamentales, atendiendo necesidades tanto administrativas como políticas. Previsiblemente, la instalación de nuevos organismos se procesó con escasa coordinación, y no eran raros los casos de superposición de funciones con agencias ya existentes, en el mismo o en otro ministerio³⁰. El Estado provincial tal como dejado por los conservadores, que las sucesivas Intervenciones Federales del régimen militar de 1943-1946 se limitaron a administrar, fue heredado por los peronistas al momento de iniciar su mandato. Durante los años de gobierno del Coronel Mercante y su equipo puede percibirse una marcada inclinación por “racionalizar” el aparato del Estado bonaerense que, no sin marchas y contramarchas y evidentes ambigüedades, perseguía adecuar los medios disponibles a los propósitos de eficiencia de la administración pública.

Relacionada con el primero gradual y luego rápido fortalecimiento del gobierno provincial, las líneas maestras de la renovación estatal se diseñaron entre 1947 y 1949, y se evidenciaron principalmente en una nueva estructura ministerial. A diferencia de lo acontecido en otras provincias, no se trató de una imposición del ejecutivo que pretendía pasar por encima de las atribuciones de los otros poderes del Estado³¹. El carácter singular del ejecutivo bonaerense residió, en esta como en otras áreas, en una marcada inclinación a la negociación y al diálogo, particularmente con la cúpula parlamentaria. Así, la primera innovación importante, la creación del Ministerio de Salud y Acción Social a comienzos de 1947, se procesó íntegramente en la Legislatura de Buenos Aires, fusionando proyectos semejantes propiciados por dos legisladores peronistas. Hasta entonces, la atención de las cuestiones sanitarias de la población se hallaba dispersa en varias “Direcciones”, *grosso modo* dependientes del M. de Obras Públicas. Sancionada la ley, el gobierno, al

reglamentarla, transfirió los bienes y el personal de las diversas agencias a la nueva estructura que, además, se vio rápidamente incrementada por la provincialización de varios hospitales y centros de salud diseminados por el territorio bonaerense. La segunda innovación se realizó a finales de 1947 cuando se otorgó *status* ministerial a la hasta entonces denominada “Secretaría General de la Gobernación”. No existe duda que el camino seguido por el Gobierno para impulsar esta reforma difícilmente sería considerado irreprochable. En lugar de presentar un proyecto de ley específico en la Legislatura, el gobierno incluyó la transformación de la secretaría en ministerio en un artículo “perdido” del proyecto de presupuesto para 1948 (que tuvo tratamiento parlamentario a finales de 1947). La jerarquizada y remozada estructura tenía por objetivo reunir organismos de finalidades similares que por entonces se desenvolvían en distintos ministerios y, al mismo tiempo, concentrar bajo su dependencia directa agencias institucionalmente relevantes que no se sabía bien a quien debían responder³². Durante 1949 la reestructuración ministerial llegó al final, cuando se crearon dos ministerios más, Educación y Asuntos Agrarios. Estos casos podrían considerarse ejemplos típicos de la “comunidad de propósitos” entre gobierno y legisladores (peronistas). La Asamblea Legislativa que reformó la Constitución de la provincia en 1949 incorporó al nuevo texto un artículo transitorio que definía la integración precisa del gabinete ejecutivo, y en él aparecían los dos ministerios antes nombrados (que, obviamente, no tenían existencia real hasta ese momento)³³. En los meses siguientes, el gobierno estructuró orgánicamente ambas carteras, a través de movimientos de agencias, personal y bienes, de forma similar a los otros casos³⁴.

Dos aspectos generales merecen ser destacados de estas reformas ministeriales. En primer lugar, la innovación en las estructuras del Estado provincial no fue el resultado de un plan previamente concebido. El Gobierno parece haber avanzado tanteando en lo oscuro, a través de ensayos y experimentaciones, “prueba y error”. La inexperiencia política de la elite estatal peronista fue una de las razones: la carencia de antecedentes en las funciones públicas conminó a los peronistas a aprender haciendo. El carácter irresoluto del Gobierno ante las primeras innovaciones ministeriales es una evidencia adicional. Si en el caso del M. de Salud la administración provincial fue empujada a concordar con una decisión proveniente del cuerpo parlamentario, la formación del M. de la Gobernación indica que motivaciones simplemente personales podían sustituir una objetiva visión contextual de las

reformas perseguidas³⁵. Con el tiempo, las habilidades adquiridas se plasmaron en un lineamiento institucional más preciso, como demuestran los dos ministerios creados en 1949, los cuales se inscriben en una clara tendencia a perfeccionar el aparato del Estado. La “forma” adoptada en estos casos no debería llamar a engaño: los legisladores peronistas actuaron bajo la sugestión directa del Gobernador, quien impulsó la redacción del artículo constitucional que establecía el diseño ministerial³⁶.

Junto a la renovación del perfil ministerial, la procura de eficiencia en la gestión pública constituyó el lineamiento básico de la administración peronista del estado provincial. Analíticamente, distinguiremos tres elementos principales que concurrieron a aquel objetivo: 1) refuerzo y adecuación de las jerarquías internas; 2) reordenamiento y centralización de las agencias en cada ministerio; y 3) formación de los agentes del Estado.

En términos ideales, la estructura de la dependencia interna en cada ministerio se establecía del siguiente modo: a) ministro; b) subsecretarías; c) direcciones; dependiendo de estas últimas una variedad de organismos, denominados departamentos, oficinas, divisiones y seccionales (cuyos titulares eran, por regla general, llamados jefes). La práctica, con certeza, se escapaba del tipo ideal, especialmente recordando el desordenado aparato estatal heredado por los peronistas. Así, existían “Direcciones Generales” que se vinculaban directamente al ministro respectivo; direcciones con funciones superpuestas, en el mismo o en distintos ministerios que, por añadidura, no parecían responder al subsecretario específico, y etcétera. En ese marco, la creación de nuevos ministerios fue el aspecto más visible del reordenamiento del aparato estatal, en la medida que de ese modo podían definirse con mayor grado de racionalidad las finalidades de cada cartera, y fue acompañada por el establecimiento y refuerzo de las jerarquías internas. Por lo menos en apariencia, este objetivo fue más fácil de alcanzar en los ministerios nuevos. Las leyes y decretos que establecieron las carteras de Salud, Educación y Asuntos Agrarios definían con precisión el orden jerárquico y la dependencia directa de cada organismo³⁷. La ausencia, en estos casos, de “memoria institucional” facilitaba la racionalización buscada. Más difícil fue el asunto en los ministerios de larga data (Gobierno, Hacienda, O. Públicas), caracterizados por el crecimiento desordenado de las agencias y reparticiones. En estas situaciones, el Gobierno procuró reorganizar la estructura ministerial a través de la creación de subsecretarías específicas, de las cuales dependieran las direcciones afines³⁸; mientras, al

mismo tiempo, ordenaba que la realización de gestiones y trámites debía respetar acabadamente los escalones jerárquicos:

“Los Directores Generales y Directores dependientes del Ministerio [...] deberán realizar las gestiones oficiales que les competen por intermedio de la Subsecretaría del Departamento [...] Los Jefes de las Divisiones dependientes de Direcciones, como asimismo los Jefes Seccionales, no podrán dirigirse al Ministerio, sin conocimiento de la Dirección General o Dirección a la que pertenezcan.”³⁹

El segundo elemento analítico de este esfuerzo por racionalizar el aparato estatal podría resumirse en las palabras “centralización” y “reordenamiento”. Esto fue característico de los ministerios antiguos dada la existencia de una cantidad de reparticiones superpuestas atendiendo las mismas finalidades. A partir de estas condiciones, el gobierno procuró reunir en una cartera funciones que se hallaban dispersas y, con énfasis mayor, concentrar en una repartición específica (generalmente, creándola con esa finalidad) las tareas de control administrativo. Un ejemplo del primer caso fue la transferencia, desde un ministerio hacia otro, de departamentos con objetivos semejantes pero sin conexión entre sí:

“una buena medida de orden administrativo, es la centralización en un Ministerio, de todas aquellas reparticiones afines, con lo cual se mejorará notablemente el servicio que las mismas deben prestar al público, con el mínimo de inconvenientes para éste [...]”⁴⁰

El segundo tipo de objetivo, esto es, la concentración de tareas en una repartición fue perseguido en forma extensa y reiterada. Las finalidades de centralización y perfeccionamiento del funcionamiento del Estado con su correlativa influencia en la eficiencia de la administración resultarán evidentes en el siguiente considerando:

“Que por la propia estructura del Ministerio [...] es posible, sin ningún inconveniente, reunir en un solo organismo funciones que permiten unificar procedimientos administrativos [y] que la práctica señala la conveniencia evidente de que el Ministerio cuente con un control centralizado de la actividad administrativa de sus dependencias, de tal manera que [...] pueda asegurarse unidad de criterio administrativo, celeridad de trámite y obtener índices de eficiencia.”⁴¹

El esfuerzo del gobierno peronista frente a la jerarquización, adecuación y centralización de la maquinaria estatal fue continuo y revela, por los menos al nivel de las

intenciones, el proyecto de Estado que la elite peronista intentó desarrollar. Pero ningún aparato funcionará sin un personal competente. Pasamos así al tercer elemento que deseamos analizar. Una crítica corriente al régimen peronista, tanto entre opositores de la época como en alguna bibliografía posterior, insiste en remarcar la tendencia a “peronizar” el personal del Estado. No obstante la aparente unanimidad que rodea el asunto, la realidad parece haber sido definitivamente más compleja. En principio, vale indicar que el peronismo –nacional- reiteró en más de una oportunidad los propósitos de “moralizar”, capacitar y entrenar el personal del Estado. Al mismo tiempo, no obstante, los portavoces peronistas insistían en caracterizar como *contreras* (esto es, antiperonistas) a los empleados de la administración, supuestamente interesados en sabotear la marcha del gobierno. Evita Perón era una de las abanderadas de la tesis:

“[...] las reparticiones nacionales deben purificarse para que aquellos que no sienten la hora argentina, para que aquellos que son vendepatrias o que permanezcan indiferentes en la hora extraordinaria en que vivimos [...] dejen su lugar para los argentinos de bien, para los argentinos que tengan el corazón puro y que conservan los valores espirituales como los ha conservado la clase trabajadora del país.”⁴²

La coexistencia de criterios contradictorios, meritocráticos y partidistas, en relación a los agentes públicos parece un sello duradero de la gestión peronista. El gobierno bonaerense no fue ajeno a esta ambigüedad, o duplicidad. Por una parte, mantuvo tradicionales normas informales para el ingreso a la administración pública, basadas en la “recomendación” y exigiendo del “recomendado” cualidades que, en orden decreciente, eran “compenetración con el Gobierno”, “conducta honesta” y “capacidad técnica y de trabajo”⁴³. Por otra parte, el mismo gobierno, una vez embarcado en un sustantivo esfuerzo de racionalización del Estado, no fue indiferente a la necesidad de establecer condiciones apartidarias en la formación del personal. Así, en el decreto por el cual se creaba la Dirección General de Personal de la Provincia, se estimaba que esa repartición debería encargarse de:

“la aplicación de los criterios generales y comunes que han de regir la función pública; para unificar los requisitos del ingreso; para fijar un concepto idéntico en la provisión y cesación de cargos, y en las designaciones en general; para establecer en forma

permanente y exhaustiva una calificación del personal, y garantizar una mayor objetividad en el juzgamiento y estimación de su mérito [...].”⁴⁴

El alcance de condicionantes basados en el mérito para ingresar a la burocracia estatal parece haber variado significativamente de agencia en agencia, en la medida que avanzaba la “racionalización” de las reglamentaciones internas. De algún modo, esta inclinación podría tendencialmente fortalecer la capacidad del Estado de formular políticas autónomas⁴⁵. Sería ilusorio, no obstante, suponer que estaba en ciernes la formación de una “burocracia prusiana”; el dual criterio seguido en la formación del personal público difícilmente garantizaría la emergencia de burocracias profesionales (cuerpo de funcionarios que, en verdad, es extremadamente dudoso que haya existido alguna vez en la Argentina). Las necesidades políticas contribuían al mismo resultado: por encima o al costado de la pretendida racionalidad, el empleo público fue utilizado en forma permanente para “rentar” militantes partidarios⁴⁶.

Unas consideraciones adicionales sobre la reforma del estado provincial realizada por el peronismo requieren ser brevemente esquematizadas. La primera, remarcaría que las modificaciones en los organismos públicos, o aun las reformas estructurales del Estado, no son autoinducidas. Las instituciones no actúan por sí mismas; son los individuos quienes lo hacen⁴⁷. Evidentemente, no todas las personas que componen la estructura del Estado tienen idénticas capacidades para proponer y ejecutar modificaciones, del tipo que fueren. Son los “actores relevantes” ubicados en posiciones estratégicas los que tienen el poder como para decidir e impulsar las transformaciones⁴⁸. Para el caso que nos ocupa, fue la elite estatal bonaerense el actor decisivo en el diseño e implementación de un cierto proyecto de estado en el ámbito provincial. La lógica política de este proyecto tendía ostensiblemente a ampliar la denominada “autonomía del Estado” (aún cuando los actores no conocieran ninguna teoría al respecto). Al decir de Przeworski, “el estado es autónomo cuando los gobernantes tienen objetivos propios y la capacidad institucional de tomar decisiones y de ejecutarlas”⁴⁹. En este sentido, las políticas dirigidas a ampliar, centralizar y “racionalizar” el aparato estatal claramente fortalecían la capacidad institucional del estado para ejecutar decisiones, lo cual, por su vez, aumentaba el poder de los administradores estatales para formular esas decisiones, al tiempo que ampliaba el abanico de opciones en torno a los objetivos que podían, eventualmente, perseguirse. Como hemos mostrado, la debilidad

inicial de la elite estatal peronista tornaba difusas no sólo las posibilidades de ejecutar políticas sino aún de formularlas. Los ritmos de las iniciativas tendientes a autonomizar el aparato estatal estuvieron íntimamente vinculados con el gradual fortalecimiento de la elite gubernamental, ella misma resultante de una intrincada y compleja relación con las elites políticas peronistas, partidarias y parlamentarias.

V. Las dos caras del federalismo

El Estado provincial bonaerense era una de las entidades “autónomas” componentes de la federación argentina. Autonomía, en este caso, hace referencia al *status* de un estado provincial, resultante a su vez de la relación constitucional y política entre la Nación y las provincias. Este tema es –una vez más– un tema polémico en los estudios sobre el peronismo, oculto quizás bajo el manto de una aparente unanimidad. Para las imágenes prevalecientes, la cuestión se resume en un juego de subordinaciones sucesivas: Congreso Nacional y gobernadores de provincia serían meros fantoches en las manos del gran prestidigitador. Delinear el problema con mayor precisión parece un paso necesario para evitar preconceptos. En principio, pueden destacarse las notas básicas de un sistema federal:

“La federación es [...] una forma de organización política basada en la distribución territorial de poder y autoridad entre instancias de gobierno, constitucionalmente definida y asegurada, de tal manera que el gobierno nacional y los subnacionales son independientes en sus propias esferas de acción.”⁵⁰

El complejo institucional establecido en la Constitución Nacional de 1853 se inserta en esa caracterización y nunca fue modificado en las varias reformas constitucionales (incluida la peronista de 1949). De acuerdo a los textos, las provincias se reservaban todas las atribuciones y facultades no delegadas expresamente al Estado Federal, conservaban total autonomía en la formación de sus poderes públicos y dictaban sus propias constituciones. El Estado federal garantía a cada provincia el goce de sus instituciones bajo la condición que preservaran el sistema representativo y republicano de gobierno.

Formalmente considerado, el funcionamiento de las instituciones federales durante la primera presidencia del General Perón puede considerarse relativamente normal, o al menos no más anormal que en períodos gubernativos anteriores. Las provincias mantuvieron sus sistemas representativos de gobierno, con autoridades electas por el voto

de la ciudadanía. El Gobierno Nacional sólo interrumpió el ejercicio autónomo de los gobiernos provinciales en circunstancias específicas y localizadas, cuando consideró gravemente perturbadas las posibilidades de continuidad institucional⁵¹. Realmente considerado, no obstante, el asunto adquiere otra coloración. La creciente tendencia al incremento de las atribuciones del Estado Nacional y, dentro de él, del propio Poder Ejecutivo, concentrando y centralizando en sus manos herramientas claves para impulsar el desarrollo económico parecían limitar seriamente las capacidades autónomas de las provincias. Instrumentos legales sucesivos transformaban cuestiones laborales, impositivas y financieras en asuntos de competencia primaria, si no exclusiva, del Gobierno nacional. En este sentido, el gobierno de Perón seguía una corriente perceptible en la época en similares estructuras federales, que parecía dar lugar a lo que se denomina “federalismo centralizado”⁵². Las ideas del Presidente transitaban en esa dirección:

“El gobierno central, en nuestra concepción del federalismo práctico, planifica para todo el país en orden a los objetivos básicos de la doctrina nacional y las provincias tienen a su cargo la ejecución de la parte que les toca en los planes generales sin perjuicio de la plena libertad que poseen para el logro de sus propios fines.”⁵³

El contexto previamente esbozado define el marco en el cual se desarrollaron las relaciones entre el Gobierno provincial bonaerense y el nacional. Formalmente consideradas, ellas fueron armónicas guardando cada instancia de poder sus competencias específicas. No hubo “intrusión” federal en las instituciones políticas de la provincia a lo largo del período aquí considerado. Los poderes públicos bonaerenses ejercieron sin duda las atribuciones propias de un estado federado, autónomo y representativo. El segundo plano del problema no admite respuestas categóricas. La aumentada tendencia a considerar de incumbencia primaria del Gobierno nacional cuestiones económico-sociales escasamente podría ser rebatida. Con todo, no está nada claro cuando y como tal inclinación podría haber afectado directamente atribuciones de la provincia. Hemos encontrado esparzas referencias en las fuentes a probables choques de competencias. Uno de ellos tuvo como epicentro al Banco de la Provincia. En los primeros meses de 1946, el gobierno nacional (después de la elección de Perón, pero antes de su asunción del mando) nacionalizó el Banco Central de la República, que inmediatamente dispuso lo que se denomina “nacionalización de los depósitos bancarios”. El Gobernador Mercante,

considerando que el Banco Provincia era una institución del Estado, se negó a cumplir la disposición del Banco Central, y se embarcó en un arduo conflicto con la Nación por la preservación de la autonomía provincial, a la que entendía amenazada. Según el Gobernador,

“[...] el Poder Ejecutivo no debe ni puede renunciar por silencio o consentimiento a derechos que le son propios o que pertenecen al Estado Provincial, cuya autonomía e integral potestad representa”⁵⁴.

A pesar de la profusa artillería legal puesta en formación por ambos contendores, “la sangre no llegó al río”⁵⁵. La discordia fue solucionada a través de un convenio que, a los ojos de la administración Mercante, salvaguardaba los intereses de la provincia y de su banco. Posteriormente son prácticamente nulos los indicios sobre conflictos de esta naturaleza. Permanece la duda sobre si ese silencio revela subordinación ante avances del Estado nacional, unidad de propósitos, coordinación de intereses o simple ausencia de superposición de competencias. El gradual fortalecimiento del gobierno provincial aunado a la elevación de Mercante en la constelación de poder peronista sugiere como combinación verosímil la coordinación entre intereses provinciales y nacionales en el marco de la unidad de propósitos peronistas⁵⁶.

Existe otro aspecto de la compleja imbricación entre niveles de autonomía institucional que podríamos consistentemente incluir dentro de la cuestión federal. De acuerdo al artículo 5 de la Constitución Nacional (1853), el mantenimiento del denominado “régimen municipal” era una de las obligaciones básicas de los estados provinciales para que la Nación garantizara el goce de su autonomía. En sustancia, tal régimen implicaba el derecho de los municipios de conformar sus autoridades políticas a través de mecanismos representativos. El régimen municipal bonaerense estuvo garantizado por las sucesivas Constituciones de la provincia, incluida la peronista de 1949. Las comunas eran administradas por autoridades políticas, deliberativas y ejecutivas, cuyos contornos estaban fijados en las leyes “orgánicas de las municipalidades”. El Gobierno provincial sólo en circunstancias especiales podía intervenir una comuna y administrarla hasta que la ciudadanía eligiera nuevas autoridades. Cuando el peronismo asumió el poder provincial en 1946 la totalidad de los gobiernos municipales se encontraban bajo intervención; legado no necesariamente desconfortable de las Intervenciones federales de la Revolución de Junio,

pero claramente inconstitucional. Turbado por las activas demandas de la oposición política que reclamaba la normalización de los gobiernos municipales, el Gobierno provincial convocó a elecciones comunales para marzo de 1947; en poco tiempo, sin embargo, volvió sobre sus pasos y anuló la convocatoria, fundándose en argumentos procedimentales escasamente persuasivos⁵⁷.

Este hecho es significativo del contexto de relaciones entre gobierno y partido. Para esta fecha el Partido Peronista no tenía mayor noción sobre como escoger sus autoridades internas ni sus candidatos a cargos públicos. Intervenir en una campaña electoral sin dirigentes reconocidos o mínimamente legitimados colocaba al partido frente a un escenario de resultados impredecibles, que fueron claramente explicitados por el Vicegobernador en una entrevista concedida a un diario de Mar del Plata. Según el periodista que lo entrevistó, refiriéndose a ese distrito Machado afirmó que “allí había dentro mismo del peronismo cuatro fracciones distintas. Si las elecciones se hubieran realizado, fatalmente [...] hubiera sido derrotado por los socialistas”⁵⁸. En ese marco, el Gobierno Mercante renunció a sus loables intenciones de normalización institucional y asumió como propias las necesidades partidarias postergando el acto electoral. No es difícil sospechar, adicionalmente, que una debacle electoral en ámbito municipal colocaría en riesgo simultáneamente la legitimidad del gobierno provincial.

Interrumpida la normalización, los municipios permanecieron administrados por una nueva ola de comisionados designados desde la casa de gobierno en La Plata⁵⁹. Continuando una tendencia endémica de la política provincial, la administración Mercante continuó usando ese cargo tanto para reclutar como para aumentar las potencialidades de dirigentes –o probables dirigentes- partidarios, limitándose a digerir frecuentes y nada infundadas críticas opositoras de subida coloración:

“Ya no es un secreto para nadie que se pretende crear un partido oficial desde la función pública y, consiguientemente, se les otorga a los comisionados, además de las funciones administrativas, las de carácter político para gestar, mediante el poder que le da el gobierno de ese pequeño estado que es la comuna, la posibilidad del funcionamiento del Partido Único”⁶⁰.

A pesar de institucionalmente incorrecto, el mecanismo utilizado fue, considerado desde la perspectiva de la conformación de los grupos dirigentes peronistas,

inapelablemente exitoso. Al realizarse finalmente las elecciones municipales en marzo de 1948, el 30% de los intendentes peronistas había actuado como comisionado en el período previo. Una vez electas las autoridades municipales, el Gobierno provincial mantuvo con ellas relaciones estrictamente institucionales, interviniendo comunas en poquísimas oportunidades. Independientemente del “estilo” político que Mercante pueda haber imbuido a su gestión de gobierno, la preservación de relaciones institucionales entre los niveles provincial y local de administración aparece íntimamente vinculada al proyecto de Estado que la elite gubernamental impulsaba:

“Se ha afianzado a través de la acción del Poder Ejecutivo y de la aplicación de la ley, la coordinación indispensable entre los poderes provinciales y locales, con lo que se logró acordar una mayor racionalidad a la administración de los servicios públicos [...]”⁶¹.

“Racionalización” y “coordinación”, palabras claves con que la elite estatal peronista definía las relaciones entre niveles provincial y local de gobierno, se fundamentaban en los lineamientos generales que los peronistas acreditaban debía tener el “nuevo” Estado por ellos procurado. Aceitadas vinculaciones entre gobierno provincial y municipios parecen haber sido facilitadas por el hecho de la incuestionable hegemonía que los peronistas mantuvieron en este último nivel: cien de las ciento doce comunas estaban en manos de dirigentes partidarios. En ese marco, la responsabilidad primaria por la preservación de la normalidad municipal recaía sobre los dirigentes que actuaban en ese ámbito, reservándose el gobierno provincial las herramientas para arbitrar en circunstancias excepcionales. Comunas gobernadas por peronistas fueron el blanco exclusivo de las contadas intervenciones, y estuvieron determinadas por irresolubles conflictos intestinos entre dirigentes lugareños. Por esta vía indirecta, podría deducirse que la relación “normal” entre provincia y municipios no fue una simple señal de un cierto estilo “mercantista” deseoso de mantener los principios republicanos, sino un aspecto sutil de las complejas vinculaciones entre gobierno y partido: localidades con peronismos fuertes y sin fracturas irreversibles no vieron en ninguna ocasión limitada su autonomía.

Consideraciones finales

Hablando en la Cámara de Diputados de la provincia hacia 1948, un legislador socialista –integrante de un partido acérrimo en sus críticas al “fascismo” peronista– afirmaba:

“Yo advierto [...] una diferencia de tono y de matices. Yo acredito a la provincia de Buenos Aires una ventaja y una superioridad sobre la esfera nacional de la República. [...] Es aquí en la provincia de Buenos Aires donde se advierte un dominio mayor de la situación y donde los hombres representativos han demostrado su capacidad también mayor de comprensión y de serenidad”⁶².

Aunque era ostensible que las figuras egregias que subtendían esa diversidad de “tono y matices” eran Mercante y Perón, los dichos precitados pueden entenderse en su alcance más general. El peronismo bonaerense inicial adquirió un definido perfil representativo. La estructura partidaria provincial se consolidó en términos de una serie de instrumentos que posibilitaron la activa participación popular en la vida interna de la agrupación, permitiendo la construcción de cuerpos dirigentes legítimos. La elite estatal, a su vez, directamente interrelacionada con los grupos dirigentes partidarios y parlamentarios, mostró un decidido empeño por modernizar y rearticular el aparato del Estado, al tiempo que preservaba relaciones institucionalmente reguladas entre los distintos niveles de autoridad política.

Este particular experimento peronista no sobreviviría a una aguda crisis política que se desató impetuosamente durante 1951 –con remezones posteriores- y que ocasionaría el ocaso del Gobernador Mercante y de buena parte de los líderes partidarios y gubernamentales. Otros grupos dirigentes peronistas, portadores de una tendencia más autoritaria y vertical, derrotaron al equipo dirigente “mercantista”, lo desplazaron de sus lugares duramente conquistados, y culminaron su victoria con expulsiones y persecuciones de insólito rencor. No es posible incursionar, en los límites de este artículo, en las razones políticas que subtendieron esa crisis⁶³. Pero, si a posteriori de ese conflicto la dirección política de la provincia asumió características más a tono con la ritual sabiduría sobre el peronismo, no es posible silenciar esos primeros años del peronismo provincial. Los ribetes democráticos y participativos de organización partidaria, las fluidas intercomunicaciones entre liderazgos partidarios, legislativos y estatales, determinaron la conformación de una corriente peronista bien distante del habitual autoritarismo que sería típico del peronismo. La interpretación, sin embargo, no puede permanecer estancada en esta comparación estática. Porque por más “excepcional” que pudiera haber sido esa corriente inicial –encabezada por el Gobernador Mercante-, ella era también, y primero que nada, peronismo. Las modalidades de intervención política de este equipo dirigente no podrían evaluarse en

relación a un supuesto “patrón” peronista previamente definido. En rigor, ellos también “hicieron” al peronismo, especialmente en sus primeros y más dinámicos años, aun cuando su derrota posterior los condenara al olvido.

Notas

¹ Un breve esbozo del perfil de Mercante, en Raanan Rein, *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1998. Análisis de algunas facetas del gobierno provincial, en Claudio Panella (comp.), *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*, La Plata, 2005.

² Ver Moira Mackinnon, *Los años formativos del Partido Peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI/Instituto Di Tella, 2002.

³ Participaron en la interna alrededor de 140.000 afiliados. En una mayoría de municipios hubo una variable cantidad de listas compitiendo por el Consejo Local. Los datos fueron tomados de *La Nación*, 23 y 24/9/1947, y *El Argentino* 22 y 23/9/1947.

⁴ Ver “Carta Orgánica Nacional del Partido Peronista” [1947], en *Doctrina Peronista*, Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires, 1951, pp. XXIX-XLII.

⁵ En esta ocasión, participaron alrededor de 200.000 afiliados. Las fuentes consultadas fueron *El Día*, 17 al 19/12/1949; *El Argentino*, 20 al 23/12/1949; *La Nación*, 21 y 22/12/1949.

⁶ Hasta donde sabemos, este fue el único distrito provincial en el que la autoridad ejecutiva del Partido Peronista se conformó orgánicamente, substituyendo los sempiternos Interventores que fueron norma en el resto del país.

⁷ El Consejo Directivo provincial estaba integrado por 15 miembros. Véanse sus nombres en *El Día*, 31/12/1949.

⁸ La Legislatura de Buenos Aires estaba compuesta por dos cámaras, Diputados –con 84 integrantes- y Senadores –con 42.

⁹ Además, había sido Interventor Federal en la provincia de Buenos Aires entre enero y setiembre de 1945.

¹⁰ A. Leloir era un dirigente proveniente del Partido Radical, de su ala “yrigoyenista”. Posteriormente tuvo destacada actuación en el Partido Peronista .

¹¹ Los datos de estas confusas maniobras fueron tomados de *El Día*, de enero y febrero de 1946. Entre ellas, los renovadores propusieron que la fórmula de ambos partidos fuese Leloir/Mercante, y que el partido que obtuviese más votos se quedase con el cargo de gobernador (en el supuesto que el Laborismo fuese más votado, Leloir debería renunciar antes de asumir [!]).

¹² Citado por Mackinnon, *Los años formativos...*, p. 107.

¹³ El peronismo obtuvo 65% de los votos, contra 28% de la UCR. Véase *La Nación*, 16/12/1948.

¹⁴ Revista *Baluartes*, N° 5, Febrero de 1950.

¹⁵ “[E]l gobierno de Mercante [...] contó con lo más cercano a un *equipo* de forjistas que fue posible encontrar [...]”, dice Alberto Ciria, *Política y cultura popular: la Argentina peronista, 1946-1955*, Buenos Aires, De la Flor, 1983, p. 149 (cursivas en el original). En el mismo sentido, F. Luna ya había ofrecido un extenso listado de exforjistas entre los integrantes del gobierno bonaerense. Ver *El 45*, Buenos Aires, Sudamericana, 1972.

¹⁶ Esta distinción remite a Weber: “En regla, los funcionarios “políticos”, [...] se distinguen externamente por el hecho de que a cada momento pueden ser transferidos, despedidos o “puestos a disposición” [...]”. Max Weber, *Economía e Sociedade*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, Volume 2, 1999, p. 538. Como es evidente, esto no significa que un funcionario político no pudiese tener antecedentes burocráticos.

¹⁷ Ver Maurizio Cotta, “Defining Party and Government”. En: J. Blondel, M. Cotta, *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*, New York, Palgrave, 2000.

¹⁸ Me refiero a Manuel Mainar, quien falleció en 1949, un año después de ser designado ministro.

¹⁹ López Francés fue diputado provincial por el laborismo en 1946. Avanza y Marenzi fueron electos por el Partido Peronista para la Legislatura en 1948.

²⁰ Héctor e Raúl Mercante eran parientes del Gobernador. El grado específico de parentesco suscita algunas dudas, especialmente en el segundo caso que parece un tanto lejano. Bocalandro, además de médico, pertenecía a la institución militar, en donde parece haberse vinculado a Mercante. Mainar era un antiguo conocido de Mercante, al cual ya había llevado como colaborador en su paso por la Secretaría de Trabajo y Previsión a finales de 1945.

²¹ A. Jauretche (1901-1974) fue un personaje de vasta popularidad, especialmente en la década de 1960. Se había formado como abogado, aunque aparentemente no ejercía la profesión, dedicándose a la actividad política. Este aquí fue el primero, y si no me engaño, único cargo público que ocupó en su vida.

²² Sampay (nacido en 1911) se especializó en derecho constitucional, y era un especialista renombrado y prestigioso.

²³ Durante los años treinta, las “policías bravas” –como eran denominadas- cumplían un papel básico en la adulteración de la voluntad ciudadana: en lugar de garantizar la seguridad del acto electoral, eran un engranaje más del mecanismo del fraude orquestado por el entonces dominante Partido Conservador.

²⁴ A. Greca (nacido en 1893), por lo que sé, fue el único caso de alto funcionario que no tenía residencia de larga data en la provincia de Buenos Aires.

²⁵ Evaluamos a estos funcionarios siguiendo la sugerencia de Cotta, “Defining Party and Government”..., quien resalta la necesidad de establecer si esas personas tienen antecedentes político-partidarios, técnicos, burocráticos, o representan intereses u organizaciones sociales. De los datos que poseemos no se infieren casos de designaciones de esta última categoría.

²⁶ En el Ministerio de Hacienda, dos (sobre tres) subsecretarías fueron ocupadas por forjistas (G. Piñero y F. Capelli), del mismo modo que la importantísima Dirección General de Rentas (C. Lerena). Por lo menos cuatro directores del Banco Provincia tienen similares antecedentes. También un subsecretario del M. de Educación (J. Cafasso).

²⁷ Existen también indicios de la presencia de católicos nacionalistas en algunas áreas, notadamente educación, cosa que no es de extrañar dada la ferviente tendencia de la Iglesia por colocar sus hombres en esos lugares. Como ejemplo, el Director de Enseñanza, Emilio Mignone (n. 1922). (Este individuo, en la década del '60, estuvo vinculado a la dictadura del General Onganía).

²⁸ *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1947, Tomo I, pp. 571-572. (En adelante, citaremos a esta fuente como *Registro Oficial*).

²⁹ Tomamos esas palabras de Peter Evans, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol 35, N° 140, enero-marzo 1996, pp. 529- 562.

³⁰ Los resúmenes y cuadros incluidos en una fuente oficial ofrecen una fotografía de ese desorden. Ver Ministerio de Gobierno, *Anuario Estadístico, Año 1938*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1941.

³¹ Para comparar, podría verse Marta Philp, “La conflictiva construcción de las instituciones durante el peronismo. Córdoba (1943-1950)”. En: M. Spinelli, A. Servetto, M. Ferrari, G. Closa (comps.), *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, Córdoba, UNC, 2000, pp. 159-188; y Natacha Bacolla, “Política, administración y gestión en el peronismo santafesino, 1946-1955”. En: Darío

Macor y César Tcach (eds.), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL, 2003, pp. 111-162.

³² En el primer caso, las diversas direcciones de cultura, transferidas desde el ministerio de gobierno, creándose subsecretarías específicas. En el segundo caso, especialmente referido a los Asesores del Gobernador y a la Fiscalía de Estado.

³³ Ver Artículo 167 bis de la Constitución provincial. En Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, *Diario de Sesiones*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1949-1950, Tomo I, pp. 192-193. (Citaremos esta fuente, en lo que sigue, como *Diputados*).

³⁴ Sobre esto, lo más importante fue la extinción de la Dirección General de Escuelas, transferida en su totalidad –excepto los cargos directivos– a Educación. Ver *Registro Oficial*, 1949, Vol. II, pp. 795-796.

³⁵ Al discutirse en la Legislatura la reconversión del M. de la Gobernación nuevamente en Secretaría General, el motivo directo fue el fallecimiento del ministro Mainar. Un legislador opositor afirmó en la oportunidad: “Pareciera que ese Ministerio hubiera tenido como única razón de su existencia, la de ser atribuido a determinada persona”; argumento parcialmente convalidado por los peronistas, por boca del jefe del bloque: “No niego [...] que la personalidad extraordinaria del ex Ministro Mainar, haya podido ser uno de los motivos que movieron a jerarquizar la Secretaría General de la Gobernación, elevándola a la categoría de Ministerio”. Ver *Diputados*, 1949-1950, Tomo II, pp. 1312-1314.

³⁶ En el estilo mesurado que lo caracterizó, Mercante indicó, humildemente, que él se había “interesado” en la creación de los ministerios. Ver Senado de la Provincia de Buenos Aires, *Diario de Sesiones*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1950, p. 23. (En adelante, citaremos a esta fuente como *Senadores*).

³⁷ Véase, respectivamente, *Diputados*, 1946-1947, Tomo IV, p. 4003 y ss. *Registro Oficial*, 1949, Vol. II, pp. 795-796 y 819-821.

³⁸ Este fue el caso del M. de Hacienda, donde se instalaron dos nuevas subsecretarías (Economía y Previsión; ya existía la de Hacienda).

³⁹ *Registro Oficial*, 1947, Tomo IV, pp. 45-46.

⁴⁰ *Registro Oficial*, 1946, Tomo IV, p. 164.

⁴¹ *Registro Oficial*, 1949, Tomo II, p. 919.

⁴² *La Nación*, 19/3/1950.

⁴³ Las cualidades exigidas dieron lugar a vivas protestas de la oposición. Ver *Diputados*, 1947-48, Tomo IV, pp. 4175-4183.

⁴⁴ *Registro Oficial*, 1948, Tomo II, p. 1444.

⁴⁵ Para algunos autores, cuanto más profesionales, basadas en el mérito y aisladas del contexto social sean las burocracias, más capaz será el Estado de proponer políticas autónomas. Ver Evans, “El Estado como problema...”, quien, sin embargo, es crítico de tales perspectivas, postulando la necesidad de burocracias con “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*).

⁴⁶ Citaremos aquí los casos ejemplares de Mario Goizueta, de quien ya se habló, y de Raúl Govetto (luego legislador provincial), ambos designados en cargos irrelevantes de la administración provincial.

⁴⁷ “Una institución no puede tener propósitos [...] Sólo los individuos pueden intentar, planear conscientemente y elaborar estrategias [...]”. Mary Douglas, *Como as instituições pensam*, São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1998, p. 98.

⁴⁸ “Poder”, como diría Weber, es la probabilidad de una persona, o varias, imponer su voluntad en una acción social, aun contra la oposición de otros participantes de esta.

⁴⁹ Adam Przeworsky, *Estado e Economia no Capitalismo*, Rio de Janeiro, Relumé-Dumará, 1995, p. 77.

⁵⁰ Maria Tavares de Almeida, “Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências”, *BIB*, São Paulo, N° 51, 1° semestre de 2001, pp. 13-34.

⁵¹ El caso que escapa a esta oración es el conocido (aunque poco estudiado) de Corrientes. En la primera presidencia de Perón se intervinieron otras cinco provincias, motivadas por problemas entre los propios peronistas. En todos los casos, las intervenciones fueron por un lapso de tiempo breve –a veces, brevísimo-, devolviéndose el gobierno a las autoridades provinciales tras solucionar el conflicto, o llamando a nuevas elecciones. Si el número de estos actos puede parecer elevado, tal vez convenga indicar que en el gobierno popular de H. Yrigoyen, entre 1916 y 1922, fueron decretadas o sancionadas por el Congreso 19 Intervenciones federales.

⁵² Este concepto indica “la transformación de los gobiernos estaduais [...] en agentes administrativos del gobierno federal, que posee [...] primacía decisoria y de recursos”. Maria Tavares de Almeida, “Federalismo e políticas sociais”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 28, junho 1995, pp. 88-108.

⁵³ Discurso ante la Asamblea Legislativa, mayo 1 de 1950.

⁵⁴ *Registro Oficial*, 1946, Tomo II, p. 536.

⁵⁵ Vide Decretos Nacionales Nos. 11554/46 y 14958/46 en *Anales de Legislación Argentina*, 1946, Tomo VI, pp. 338-347 y 551-552; y Decretos Provinciales Nos. 10 y 973, en *Registro Oficial*, 1946, Tomo II, pp. 536-537 y 638-644.

⁵⁶ El Gobernador Mercante así parecía entenderlo, cuando decía: “Después de cuatro años al frente de la provincia de Buenos Aires puedo decir con satisfacción que he sido en ella el ejecutor exacto del pensamiento de Perón, y mi gran alegría [...] será el haber sido colaborador inmediato e instrumento eficaz en la mayor empresa de liberación argentina [...]”. *Senadores*, 1950, Tomo I, p. 5.

⁵⁷ Ver *Registro Oficial*, 1947, Tomo I, pp. 569-571.

⁵⁸ Citado por Nicolás Quiroga, “El Partido Peronista en Mar del Plata: articulación horizontal y articulación vertical, 1945-1955”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Buenos Aires, N° 26, 2° semestre de 2004, pp. 75-110.

⁵⁹ Los “comisionados municipales” eran delegados del Ejecutivo provincial para administrar municipios imposibilitados de mantener, por las razones que fuesen, el orden político representativo. En décadas anteriores el cargo fue utilizado con finalidades partidarias evidentes.

⁶⁰ *Senadores*, 1946-1947, Tomo II, p. 1705.

⁶¹ Mensaje ante la Asamblea Legislativa del Ministro de Gobierno, 3/5/1950. En *Senadores*, 1950, p. 26.

⁶² *Diputados*, 1948, Tomo IV, pp. 2311.

⁶³ Hemos mostrado los rasgos principales del derrumbe de los grupos dirigentes mercantistas en nuestro trabajo “Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 44, N° 173, abril-junio de 2004, pp. 85-107.