

POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN EN EL PERONISMO SANTAFESINO, 1946-1955

NATACHA BACOLLA

Publicado en: Darío Macor y César Tcach (editores), *La invención del peronismo en el interior del país*, Ediciones UNL, Santa Fe, 2003.
Natacha Bacolla, es profesora de la Universidad Nacional del Litoral.

Introducción

Al revisar la literatura especializada sobre el peronismo, se constatan dos grandes centros de atención: uno referido a la dimensión simbólica, el otro dirigido a aspectos políticos. En este último, el grueso de los trabajos tiene como objetivo la caracterización del peronismo como movimiento, poniéndose énfasis en el tipo de vínculo que se construye entre las masas y Perón, o bien en el campo de las luchas sociales, particularmente en las referidas a las organizaciones sindicalistas –sus reivindicaciones, su grado de autonomía, su imbricación con las estructuras estatales, etcétera.¹

Lo político-institucional y en particular las transformaciones de las estructuras y dinámicas estatales constituyen aspectos secundarios en el mejor de los casos y ausentes en la gran mayoría. En este sentido, los estudios que abordan la construcción del Estado peronista tienen como nota predominante la discusión sobre si es válida o no su caracterización como Estado de Bienestar, perspectiva que restringe su mirada hacia los procesos ocurridos en el ámbito nacional, y oculta las diferentes prácticas institucionales y políticas desarrolladas en los espacios provinciales durante la conformación del nuevo modelo estatal.² Es justamente en este punto donde nos proponemos avanzar.

El presente artículo aborda la dinámica que adquieren las dimensiones política e institucional en la reformulación del Estado provincial santafesino propuesta por el gobierno peronista entre 1946 y 1955, a través del análisis de los debates parlamentarios y sus repercusiones en la prensa local. El recorte cronológico presenta un escenario de singular riqueza, tanto

¹ Dentro de los trabajos cuyo principal foco de interés está puesto en la dimensión simbólica del peronismo, podemos citar: Plotkin, M.: *Mañana es san Perón: propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946–1955)*, Ariel, Buenos Aires, 1993; Sigal, S. y Verón, E.: *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Punto Sur, Buenos Aires, 1985; James, D.: *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990; Caimari, L.: *Perón y la Iglesia Católica*, Ariel, Buenos Aires, 1995. Entre aquellas obras que abordan la temática desde aspectos más específicamente políticos cabe mencionar: Germani, G., *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1962; Murmis, M. y Portantiero, J. C.: *Estudios sobre los orígenes del peronismo, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1969; Torre, J. C.: *La vieja guardia sindical y Perón*, Sudamericana, Buenos Aires, 1990; y los artículos de Louise Doyon y Walter Little, entre otros, compilados en Torre, J.C. (comp.): *La formación del sindicalismo peronista*, Legasa, Buenos Aires, 1988. Una excelente revisión de diferentes enfoques e interpretaciones del peronismo es la planteada por Emilio De Ipola: “El peronismo y sus espejos” en De Ipola, E.: *Investigaciones políticas*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1989.

² Cabe señalar que los pocos trabajos que enfocan al Estado peronista como objeto de estudio tienden en general a acentuar aquellos rasgos que permitirían ver en él un tipo de Estado de Bienestar con rasgos muy particulares. Esta literatura además está más interesada en rescatar estos procesos de construcción institucional puestos en marcha bajo el peronismo como término de una explicación más general que apunta a evaluar el retroceso del Estado desde la década del '70. Entre ellos: Golbert, L.: “El Welfare State a la Argentina”, en *La Ciudad Futura*, Buenos Aires; Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E.: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1991; Barbeito, A. y Lo Vuolo, R.: *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, UNICEF, CIEPP, Losada, Buenos Aires, 1992.; Lo Vuolo, R. y Barbeito, A.: *La nueva oscuridad de la política social*, CIEPP, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1993.

en la dimensión política como en la administrativo-institucional, lo que nos permite avanzar en la comprensión del impacto que tuvieron a nivel provincial los procesos de reestructuración del Estado impulsados por el peronismo en el plano nacional. En particular nuestro foco está puesto en la relación que se establece entre la dinámica del régimen político y la elaboración de políticas públicas, las vías seguidas por los gobiernos peronistas santafesinos para reestructurar las instituciones estatales provinciales y el modo en que estas transformaciones cristalizaron.

Más precisamente pretendemos analizar, en el contexto espacio temporal propuesto, las dos dimensiones que dan fuerza al aparato estatal:³ 1) su dimensión política, esto se refiere al conjunto de actores sociales que ocupan el espacio institucional del Estado, dimensión que concierne a la legitimidad y al consenso de las fuerzas políticas que operan sobre la sociedad; y 2) su dimensión técnico-administrativa, en tanto existe como institución, esto es, como sistema de reglas y recursos dotados de su propia eficacia específica; conjunto de procedimientos, normas y recursos que están a disposición de los actores políticos instalados en el Estado y hacen a la fuerza instrumental del aparato estatal.

El escenario: los actores y el proyecto institucional

En el marco de una coyuntura internacional económicamente favorable y la difusión mundial de un modelo marcado por la valoración positiva de la intervención del Estado para lograr el crecimiento nacional y el bienestar social, el peronismo impulsa un proceso de transformación de vasto alcance. El gobierno peronista produjo una gran expansión del aparato estatal y su rango de actividades, potenciando los instrumentos keynesianos que se venían utilizando en los años previos. El uso del crédito y del consumo público, la regulación del comercio exterior, la redefinición de la política laboral y social, la política fiscal, la proliferación de entes reguladores estatales y empresas públicas, el crecimiento de la burocracia, son los elementos que caracterizaron la actuación del Estado en el período.

El conjunto de transformaciones precedentemente señaladas dio como resultado una estructura estatal que tuvo como rasgo principal una creciente centralización en todas las instancias de gobierno. Es nuestra hipótesis que dicho proceso de centralización se relaciona más con un alto grado de conflictividad de la fuerza política en el poder y una profunda crisis y mutación del sistema de partidos, y por ende de representación, que con un fortalecimiento de la capacidad estatal para llevar a cabo sus ampliados objetivos. Estas características que impone la dinámica de la política nacional –corporativización, deterioro de la mediación ejercida por los partidos políticos, entre otras– impactan en el aparato estatal provincial y en sus procesos de construcción institucional, cuyos resultados están signados por la falta de perdurabilidad y coordinación constituyendo en conjunto un fenómeno débil.

En este contexto emergen dos cuestiones clave para el estudio del peronismo local que serán abordadas en el presente artículo. En primer lugar, la conflictividad política y en particular el impacto de las luchas internas del nuevo partido en los procesos de construcción institucional en el aparato estatal provincial, entre cuyas consecuencias la reformulación de la relación entre la nación y la provincia, la centralización burocrática y la creación de ventajas institucionales por parte de las diferentes fracciones del peronismo no son temas menores. En segundo lugar, las características que asume la formulación de las políticas públicas y la dinámica del gasto público, las cuales señalan no sólo cambios morfológicos de la administración estatal sino que exponen las nuevas relaciones y espacios de interacción entre el Estado y la sociedad.

A pesar de la continuidad partidaria en la administración provincial que presenta el período se advierte que los procesos político-institucionales distan de ser homogéneos. Dos

³ Isuani, E. y Tenti, E.: *Estado democrático y política social*, Eudeba, Buenos Aires, 1989. Cabe señalar que si bien es imposible abordar aquí los recientes debates teóricos sobre la temática –trabajo que se realiza en el marco de una investigación más amplia– se introducirán oportunamente algunas referencias a los mismos en particular aquellos referidos a la autonomía del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

etapas son claramente distinguibles. La primera, desde 1946 a 1949 –enmarcada aún en la etapa fácil de sustitución de importaciones–, constituye un laboratorio de innovación y conflicto. Los procesos de construcción institucional en el ámbito provincial santafesino entrelazan tres dinámicas claras: las presiones centralizantes del gobierno nacional, la conflictividad interna del partido político en el poder y la inercia de los moldes institucionales heredados.

La segunda etapa, desde 1950 a 1955 –signada por la recomposición económica que impone la crisis alrededor de los primeros años de la década–, presenta una clara homogeneización y avance del gobierno central en los moldes institucionales del Estado provincial. A su vez, es posible ver en la misma dos momentos, cuyo parte aguas podemos ubicar en el plan económico de ajuste y estabilización de 1952.

Además de la conflictividad política que ya señalamos como característica de la primera etapa de 1946-1949, estos años iniciales están macados por los rasgos que asume el modo de desarrollo económico hasta los primeros años de la década del cincuenta. En este sentido, la inserción dependiente del país en la división internacional del trabajo de la época condicionó el régimen de acumulación y las formas institucionales que prevalecieron:

“(E)l nuevo régimen de acumulación que surgió de la gran crisis de 1929-1930 continuó en vigencia durante el primer período justicialista, desde 1943 a 1952, cuando emerge la otra crisis. Pero la diferencia consistió en que, durante este lapso, se consolidó el desarrollo de la producción del sector industrial y se amplió la dimensión del mercado interno. El régimen de acumulación fue predominantemente de tipo ‘extensivo’ y la producción se orientó preferentemente al mercado interno fuertemente protegido, donde había una demanda creciente de bienes manufacturados de consumo no durable”.⁴

El agotamiento de esta etapa fácil de sustitución de importaciones, donde se conjugaban los cambios del contexto internacional y en la estructura económica nacional, impulsó al gobierno nacional a implementar un cambio en las formas institucionales que frenaban el crecimiento de la productividad como de la tasa de ganancia. El plan de estabilización de 1952 implicó un viraje en la orientación económica que había tenido vigencia en el etapa anterior, rumbo que se continuaría en el segundo plan quinquenal, retornando en algunos aspectos a la aplicación de fórmulas más ortodoxas –contención del gasto público, restricción del consumo, estímulo al ahorro y aumento de la productividad– que tenían como fin el control de la inflación y la recuperación del sector externo.

Estas modificaciones no afectaron la adhesión de los trabajadores al gobierno, lo cual constituye un indicio claro del alcance real de la política del peronismo que, como sostiene Sidicaro:

“Se caracterizó por establecer una legislación social que mejoraba las condiciones de vida de la clase obrera, al mismo tiempo que ampliaba las garantías y protección de sus derechos sociales, todo ello combinado con un política salarial directamente relacionada con las fluctuaciones de la economía argentina.(...) Es a partir de los aspectos expuestos que debe considerarse la gravitación que tuvo la politización del conflicto social en la determinación de la continuidad de la adhesión de la clase obrera al gobierno de Perón”.⁵

En este sentido, es necesario subrayar que los derechos adquiridos por los trabajadores después de 1943 no son el resultado de prolongadas luchas sino más bien, en palabras de Torre, de un proceso de democratización por vía autoritaria donde “... el cambio político no sigue la secuencia que va desde las luchas sociales a las reformas institucionales sino que es motorizado por la acción de ruptura de la elite estatal”.⁶

⁴ Neffa, J. C.: *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 153.

⁵ Sidicaro, R.: “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943–1955”, en Mackinnon, M. y Petrone, M. (comp.): *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, p. 162.

⁶ Torre, J. C.: “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, N°

Pero, además, diversos aspectos de la posterior organización partidaria del peronismo –principalmente el fuerte predominio del liderazgo carismático, su identificación popular trabajadora, y una centralización muy marcada pero a la vez muy débil por la heterogeneidad de sus componentes– imprimieron su impronta en los procesos de construcción institucional⁷ del período, tanto en el ámbito nacional como en el provincial. La contracara del crecimiento de los derechos sociales fue el declive de los derechos civiles y políticos para los ciudadanos, y de retracción de la autonomía para las instancias provinciales y locales de gobierno.

Para comprender más claramente las luchas políticas que influyen en el proceso de construcción institucional del primer peronismo en el ámbito provincial es necesario retrotraerse brevemente a los orígenes del movimiento en Santa Fe. En primer lugar, no debe dejarse de lado el proceso de constitución de la elite estatal que tiene sus raíces en las intervenciones posteriores al golpe de 1943. Darío Macor diferencia dos etapas en ese proceso de emergencia y consolidación de la elite:

“(…) considerando la designación de Aldrey como gobernador-interventor a fines del 44 como un verdadero parte aguas. En la primera de estas etapas, el nacionalismo hegemóniza el proceso y ayuda a explicar comparativamente, en sus dificultades y fracasos, las razones de la exitosa acción de sus continuadores. La mayor coherencia y funcionalidad lograda por la elite que se afirma como tal desde el control de los resortes claves del poder en la segunda etapa, deriva de su lealtad a un proyecto político de baja densidad ideológica, que resulta oportuno para el desarrollo de una política de acumulación de fuerzas y hace más sencilla la delimitación de un conjunto de orientaciones comunes mínimas más allá de las cuales toda ambigüedad puede ser tolerada”.⁸

Es justamente esta característica la que preside la coalición partidaria que gana las elecciones provinciales. En ella se unió el laborismo, como principal componente, la fracción radical denominada Junta Renovadora –proveniente del yrigoyenismo– y el Partido Independiente creado en Rosario. Desde el sur de la provincia surgió el principal apoyo gremial, el del sindicato ferroviario, y de los llamados centros cívicos y “Tiro y Gimnasia”. El delicado mecanismo de equilibrio que se había puesto en marcha a partir del difícil consenso en torno de la fórmula para la gobernación –Leandro Meiners y Juan Pardal– quedó hecho trizas con el suicidio, en mayo del ‘46, del gobernador electo.⁹

Este dato puntual desata, en el interior de las agrupaciones que apoyaban a Perón, una conflictualidad que con altibajos se prolongará hasta la intervención federal en los primeros meses de 1949, y que será en muchas situaciones el trampolín que permita al gobierno nacional direccionar el rumbo de la provincia. De este modo, un inesperado rebalanceo de fuerzas, interno al espectro político de la coalición provincial, se conjugó con la necesidad a nivel nacional de estrechar filas dentro del movimiento peronista.

La solución de compromiso encontrada en la designación de Waldino Suárez –proveniente del laborismo– como gobernador implicó un *impasse* en la construcción de un “orden peronista”, un ensayo donde se procuró crear un “proyecto peronista autónomo”. En

112, Ides, Buenos Aires, enero–marzo de 1989, p. 540. Como señala Luis Alberto Romero, esta combinación entre lo *concedido* y lo *conseguido* es reveladora de la compleja relación que se establece entre los trabajadores y el Estado. Cf. Romero, L.A.: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1994, p. 146.

⁷ Sobre el concepto de construcción institucional: Evans, P.: “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, N° 140, Ides, Buenos Aires, enero–marzo de 1996. También Weaver, K y Rockman, B. (ed.): *Do Institutions matter?*, The Brookings Institution, Washington, 1993. Steinmo, S. y Thelen, K. (ed.): *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, 1993.

⁸ Macor, D.: “Elites estatales en los orígenes del peronismo. El caso santafesino”, en *Estudios Sociales*, N° 4, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, primer semestre de 1993, p. 76.

⁹ La situación de incertidumbre en torno del problema institucional generado por el suicidio de Meiners es claramente visible en los principales periódicos provinciales. Como ejemplo podrían citarse las editoriales casi diarias del mes de mayo y principios de junio de 1946 tanto de *El Litoral* como de *La Capital* sobre las negociaciones partidarias y las interpretaciones en torno de la validez del Colegio electoral ya convocado.

1949 –con la elección de Caesar como gobernador luego de la intervención federal– la dirigencia estatal que se había conformado en torno de la administración provincial durante la última etapa del gobierno militar retoma el poder y con ella los grupos más directamente unidos a la elite estatal nacional. No por casualidad Caesar había tenido un importante rol en el gobierno militar al ocupar el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas; luego de la normalización institucional, pasó a formar parte del cuerpo directivo de Obras Sanitarias de la Nación; en tanto que quien lo acompañaría en 1949 como vicegobernador, el abogado santafesino Álvaro González, también había desarrollado una frondosa carrera política como comisionado de la ciudad capital y secretario de Gobierno durante la gestión del interventor federal Aldrey. El posterior gobierno electo para el período 1952-1955 –de Cárcamo y Roulet– seguirá marcando esta continuidad que comenzará a quebrarse hacia finales de 1954, cuyo desenlace será la intervención provincial en marzo de 1955.¹⁰

Así, la trayectoria del primer peronismo en la provincia despliega una parábola que si bien comienza con una manifiesta intención de construir un programa con relativa autonomía culmina, como en otras provincias, incorporándose a la monocroma política nacional.

En este proceso el principal obstáculo a la transformación institucional de la provincia no surgió de las fuerzas políticas tradicionales santafesinas –el partido Demócrata Progresista y el radicalismo– ni del choque entre concepciones radicalmente diferentes del Estado y la política, o como consecuencia de luchas sociales, sino de las fricciones internas de las filas peronistas. Tanto en los debates legislativos como en la prensa, queda claramente expuesta la existencia de un consenso más o menos extendido sobre las bondades de la planificación económica y la asunción de nuevos roles por parte de las diferentes instancias estatales. Las críticas se dirigen puntualmente a los peligros de la burocratización de la administración pública y al aumento indiscriminado del gasto; pero no ponen en cuestión la necesidad de algún grado de intervencionismo estatal.

Por otro lado, las tensiones internas del peronismo imprimen una intrincada lógica a la reformulación del Estado provincial que navega entre la competencia por obtener la bendición de la legitimidad carismática del líder nacional y la necesidad de crear ventajas institucionales –manejo del empleo público, monopolio del direccionamiento de la inversión oficial, colonización de instituciones que hacen posibles las prácticas electorales informales, la formación de redes “clientelares”, etc.– que permitan ganar posiciones frente a las facciones en fricción dentro del propio movimiento político y, también, ante la sociedad en general.

Durante el primer gobierno peronista esta dinámica política erosionará lentamente la posición del ejecutivo provincial y con ello la estructura administrativa que intenta construir. La intervención federal, en 1949, sella su fracaso definitivo y abre una nueva etapa que cambia radicalmente gracias a la libertad que le otorga el nuevo encuadramiento jurídico –de la constitución reformada– hecho a medida, y la homogeneización del peronismo como fuerza política nacional.

Entre la conflictividad política y la reforma institucional

¹⁰ En el caso de Cárcamo, además de tener una nutrida participación en la administración municipal de la ciudad de Rosario –como director de la Empresa Municipal de Transporte, miembro del directorio del Banco Municipal, comisionado y luego intendente de la ciudad– fue además asesor de un organismo clave del gobierno nacional que estructuró en muchos aspectos las relaciones con las provincias y las características del escenario político: el Ministerio de Asuntos Técnicos de la Nación. También en la designación del interventor en marzo de 1955 vemos confirmada la misma tendencia: no se envía a Santa Fe al correspondiente senador nacional electo –Rapella– como había sido anunciado en el caso de las otras provincias intervenidas, Santiago del Estero y Tucumán, sino que la designación recae sobre el oficial de Marina Pedro Anzorena, oriundo de Mendoza, quien procedía del riñón del partido (entre sus antecedentes se cuentan el haber sido secretario del Ministerio del Interior y el de Marina; entre los cargos políticos partidarios Delegado del Consejo Superior del Partido Peronista en San Juan, Santiago del Estero y Misiones, y miembro del Consejo de Organización Partidaria). *La Capital*, 4/3/52, p. 4 y 2/3/55, p. 5.

En general todo el período peronista –1946 a 1955– está caracterizado por la inestabilidad de las estructuras institucionales del Estado provincial que –como ya indicáramos a instancias de las transformaciones impulsadas por el gobierno federal y la conflictividad del peronismo– se ve sometido a varias reformas administrativas (en 1947, 1949 y 1952). Éstas comparten características básicas comunes (centralización, acentuación de la capacidad de iniciativa del ejecutivo, entre otras), pero hay un punto que diferencia la primera reforma, planificada durante la gobernación de Waldino Suárez, de las posteriores: mientras estas últimas refuerzan la participación del Estado nacional a través de la coordinación federal, las medidas impulsadas por el primer gobierno peronista santafesino apuntan al fortalecimiento de las instituciones provinciales en algunos campos donde había avanzado el gobierno central.

Desde la asunción del gobierno de la provincia en junio de 1946, Waldino Suárez promovió una serie de innovaciones que si bien apuntaban a adecuar las estructuras del Estado a los lineamientos de las políticas públicas predominantes en el ámbito nacional, poseían un cariz particular.¹¹

El primer paso fue la creación de la Secretaría de Trabajo y Economía, posteriormente convertida en ministerio. La reorganización se profundiza con las reformas que se introducen en la ley ministerial del poder Ejecutivo (de 1941).¹² Disposiciones que pasan a formar parte de un plan general que recibe la denominación de Plan Trienal. Detengámonos brevemente en estas medidas de los primeros meses de la gestión Suárez, donde comienzan a perfilarse las líneas básicas de la dinámica de formulación de las políticas públicas del período. Al respecto, tres son las características que emergen: el fortalecimiento de la capacidad de iniciativa del Ejecutivo por sobre el Legislativo, la concentración de actividades en estructuras puntuales de las instituciones estatales, y la proliferación de organismos débilmente delimitados.

El decreto de creación de la Secretaría de Trabajo y Economía con jerarquía de ministerio, dictado en acuerdo de ministros a pocos días del inicio del mandato –22 de junio de 1946–, centra claramente su fundamentación en:

“La urgente e imperativa necesidad de centralizar en un solo organismo administrativo la acción de vigilancia y contralor sobre la aplicación efectiva y real en el territorio de la provincia de la legislación del trabajo, enriquecido últimamente con el aporte de decretos leyes dictados por el gobierno revolucionario, que exige una actividad rápida y ágil por parte del administrador”.¹³

Luego de hacer referencia a su adecuación a los principios internacionales al respecto –que habían sido enunciados recientemente en el acta de Chapultepec– adelanta la intención de completar la reorganización de los organismos administrativos a fin de “concentrar” la ejecución de actividades, sobre todo en el aspecto económico, para tornarlas más eficaz.

Este argumento, basado en la centralización de actividades como panacea para alcanzar la eficacia, y la especialización técnica, conjuntamente con una retórica que tiene por

¹¹ En su primer discurso público al tomar posesión del cargo, Suárez expresaba claramente este propósito “No proclamo un programa de gobierno personal. La revolución ha dado a conocer ampliamente sus principios y ya nadie ignora la unidad estructural de su programa. (...) Este programa con todas sus líneas, en el orden político y económico, en su legislación obrera y en las finanzas, por sus orientaciones, en la cultura general, en su honestidad sin mengua, en el problema de la educación integral, y todo su interés manifiesto de sostener, ampliar y difundir la justicia social, este programa lo ponemos desde hoy decididamente en vigencia.” *La Capital*, 17/6/46, p. 16. En su discurso de inauguración del período legislativo 1946, incluía como elemento central de dicho programa de gobierno la reforma constitucional.

¹² Señalemos brevemente que esta ley de ministerios había sido sancionada por el gobierno de Manuel de Iriondo. La organización que esta estructuraba se orientaba a facilitar las progresivas incursiones en tareas asistencialistas y la consecución de obras públicas. Acciones que desde el aparato estatal venían a reforzar otra práctica generalizada en el período: el fraude electoral. Al respecto: Piazzesi, S.: “Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadurismo? El iriondismo santafesino en la década del treinta”, en *Estudios Sociales*, N° 13, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, segundo semestre de 1997.

¹³ *La Capital*, 23/6/46, p. 5.

motivo subrayar los beneficios que este tipo de organización aporta a la justicia social, quedan instalados como sempiternos justificatorios de las modificaciones que se realizan en la estructura de la administración provincial. Pero la particularidad de la cartera creada está dada por su ámbito de incumbencia. Recordemos brevemente que durante el gobierno militar se habían transformado las reparticiones del Departamento del Trabajo en delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Cercenamiento del poder de policía de la provincia que había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, la creación de la Secretaría de Trabajo y Economía parece ser un paso para retomar la capacidad de control del gobierno provincial en las relaciones del ámbito del trabajo, y desafiar en cierto modo la injerencia del organismo nacional.¹⁴ A pesar de no haber indicios de enfrentamientos explícitos al respecto, la resolución de algunos conflictos gremiales parece dar muestra de ello.

La progresiva retracción de esta cartera en su actuación, a pocos meses de funcionamiento, muestra la primera reconsideración por parte del gobierno provincial en su política, e inaugura una definida tendencia a controlar más firmemente aquellas instancias estratégicas que tiene bajo su égida para afirmar su posición como gobierno, pero, también, dentro del espectro político que lo sustenta.

De allí, que la fuerte inclinación a la centralización de la toma de decisiones del Ejecutivo provincial crezca proporcionalmente a los conflictos que se generan en sus bases políticas, y muestre en forma descarnada la lucha por recursos que se entabla entre los actores.

En este sentido, la reorganización y la batalla más profunda vinieron con la formulación del conjunto de proyectos (ya aprobados parcialmente por decretos previos) que constituyeron el Plan Trienal. El mismo fue dado a publicidad a poco tiempo de la puesta en marcha del Plan Quinquenal que impulsara el gobierno nacional, y se proponía oficiar como articulador de las directrices nacionales con las provinciales. Así quedó claramente expresado en el discurso de presentación del gobernador:

“Nuestro Líder revolucionario, genial estadista, con una comprensión exacta del imperativo patrio, ha elaborado un plan quinquenal para dar a conocer al pueblo la obra integral de su gobierno, lo que permitirá regir los destinos del país con propósitos determinados, diferenciando objetivos y concretando la realización de obras sobre la base de una legislación que contemple los problemas fundamentales de la Nación. Nosotros no podíamos ocupar el gobierno como otros relumbrones de la política. Santa Fe debe mantener su jerarquía, no por fuerza natural, o por su valor histórico y su posición geográfica, sino a impulso consciente de sus gobernantes y de su pueblo, por eso, conforme con la iniciativa presidencial, animado de la nueva vitalidad política, nos hemos propuesto complementar en el orden provincial el plan que el jefe de la República estructura para la Nación”.¹⁵

A pesar del repertorio de buenas intenciones, las circunstancias en las que se proclama el plan anuncian su fracaso. Convocada la Asamblea Legislativa en pleno,¹⁶ sólo podrá exponerse ante la Cámara de Diputados debido a la ausencia de la mayor parte de los miembros del Senado. Los conflictos internos de la coalición peronista, que hasta el momento

¹⁴ Así parecen confirmarlo las notas aparecidas en los principales periódicos de la provincia. En particular *La Capital*, 24/6/46, y *El Litoral*, 23/6/46. Los periódicos también subrayan la inconstitucionalidad de la creación, ya que no se había hecho de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Provincial que expresamente señala que éstas deben hacerse por ley especial. Además, el rol asumido por Suárez como mediador en los conflictos de los obreros de la construcción de Rosario y los municipales de la ciudad capital también es muy discutido. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946-1947, 26/9/46, pp. 210-218. *La Capital*, 28/9/46.

¹⁵ *El Litoral*, 29/6/46, p. 5. Cabe señalar que la mayor publicidad del plan se encuentra en los diarios capitalinos, siendo en los de la ciudad de Rosario más escueta. La difusión de los proyectos parece haber sido sumamente profusa, abarcando desde exposiciones de afiches y maquetas a conferencias explicativas, al estilo del plan nacional.

¹⁶ Es relevante al respecto hacer notar que si bien en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* aparece la convocatoria a dicha Asamblea, no se encuentran insertas las notas taquigráficas correspondientes en ninguno de los diarios de sesiones.

habían sido larvadas, emergen explícitamente con la separación dentro de la legislatura del bloque peronista oficialista y el disidente, a sólo seis meses del inicio de la gestión.¹⁷

El Plan Trienal se articulaba en dos grandes partes.¹⁸ Una de ellas, la primera en ingresar para su tratamiento en la Cámara de Diputados, fue la reorganización ministerial. La segunda importaba dos proyectos de empréstitos con fines específicos: uno dirigido a obras públicas –de 300.000.000 de pesos moneda nacional– y otro denominado de “acción social” –que llegaba a la suma de 75.000.000–. Completaban el programa –que en total comprendía doce proyectos– medidas dispares que implicaban acciones ya iniciadas por decreto: la expropiación de la usina pasteurizadora “La Técnica” y del servicio de transporte urbano de pasajeros de la ciudad capital, y las asignaciones familiares para obreros y empleados particulares (medida implementada de manera tan poco eficaz que concitó la oposición de sus sujetos beneficiarios y terminó por ser derogada pocos meses después).

El conjunto de proyectos referidos a la reestructuración ministerial aludía a la necesidad de planificación y por ende a adaptar las instituciones a las directivas de los jefes de Estado. En este sentido la reforma se presentaba como un instrumento para la ejecución del plan, donde la especialización de la labor aparece como el fundamento de la eficacia del mecanismo estatal. Con las modificaciones, se aumentan los ministerios del Ejecutivo pasando de cuatro organismos a ocho, con una proliferación de estructuras centralizadoras y una reformulación de sus esferas de influencia, las cuales se hacen mucho más desagregadas. La innovación es claramente calcada de la realizada en el ámbito nacional. Cuatro de las dependencias tienen categoría de ministerio –Educación, Justicia y Culto; Finanzas y Obras Públicas; Economía y Trabajo; Salud Pública– y a las restantes por su carácter experimental se les otorga el rango de secretaría con jerarquía ministerial –Secretaría de Gobierno; Secretaría Técnica; Secretaría de Bienestar y Seguridad Social; Secretaría de Industrias, Orientación Profesional y Aprendizaje–. Estas semejanzas no son fortuitas sino que obedecen a las directivas expresas que se difunden desde el Poder Ejecutivo Nacional por medio de las Conferencias Anuales de ministros de Hacienda y, que en algunos casos –como en el ámbito de la salud–, se tornan prerequisites para que las provincias sean beneficiarias de los subsidios nacionales.¹⁹

Pero lo que interesa destacar aquí no es la –una y otra vez subrayada– proliferación de organismos dentro de la administración estatal, sino las características que se le imprimen a los mismos y que definen, en última instancia, a la burocracia provincial. En primer lugar, los requisitos y la forma de designación del personal no obedecen, en términos weberianos, a criterios de la administración racional –no se exige el concurso público para evaluar la idoneidad del postulante– sino que por el contrario al dejarse librado al arbitrio de los funcionarios políticos mantienen las vías para un manejo patrimonialista de la estructura del empleo público.

Contradictoriamente a estas medidas ejecutivas, las razones aludidas para el cambio –sobre todo en lo que se refiere a los organismos más comprometidos con la ejecución del plan: las secretarías con rango ministerial– se apoyan en la necesidad de dar respuesta a dos requerimientos: la adecuación del aparato estatal a la planificación y la progresiva tecnificación y adaptación a las pautas de la administración científica.²⁰ Incluso dentro del conjunto de proyectos del programa se encuentra la creación de una Escuela de Administración Pública –

¹⁷ *El Litoral*, 29/12/46, y *La Capital*, 30/12/46.

¹⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1946/47, 17/1/47, pp. 916-941, y 20/2/47, pp. 1.570-1.575.

¹⁹ Incluso se proyectó un Consejo Económico Financiero Social como organismo consultivo del Ejecutivo que parece no haberse concretado.

²⁰ Expresamente en los considerandos del proyecto de reforma ministerial se expresa esto. “En esta era de economía planificada, es imprescindible adaptar las instituciones a las directivas que los estadistas trazan. (L)a especialización de la labor ministerial aumenta la celeridad y eficacia de las instituciones ; la nueva estructuración no se traducirá en burocracia; se logra dar armonía y agilidad a todo el mecanismo estatal”. Y además se destaca la “..necesidad de contar con cuadros técnicos, con los expertos, con los funcionarios, que actúan como agentes de enlace entre los beneficiarios y las instituciones...”. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1946/47, 7/1/47, p. 916 y p. 935.

dependiente de la Secretaría Técnica de la Gobernación– cuya razón de ser se funda en la necesidad de dar solución al:

“(…)problema que crea esa falta de idoneidad (...) a fin de que no se traduzca en la deficiente prestación de servicios, que conspira contra el rendimiento individual y la organización racional de los servicios administrativos”.²¹

Otra característica viene a fortalecer la estructura centralizada en la toma de decisiones: la jerarquía vertical. Todas las designaciones dependen en última instancia del gobernador, ya que éste designa los puestos superiores, los que a su vez lo hacen con sus inferiores. Además, se observa una cierta superposición de funciones, sobre todo en el ámbito económico, que favorece dicha centralización.

Es interesante destacar que si bien la reorganización ministerial en su conjunto se presenta como una medida novedosa y revolucionaria, son los antecedentes institucionales de los gobiernos anteriores al golpe de 1943 los que se invocan, principalmente en los ámbitos más simbólicos para el peronismo: bienestar social, salud y obras públicas. Así puede constatar, por ejemplo, en los fundamentos del proyecto de creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social:

“El espíritu y la letra de la ley N° 3069, promulgada el 16 de septiembre de 1942, abonan la necesidad de crear la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social en la forma que propugnamos. Decía el PE en su mensaje del 22 de junio de 1942: ‘...en el deseo de utilizar todos los recursos que puedan obtenerse para los elevados fines que se proponen, hemos creído que será más conveniente que su cumplimiento se haga directamente por el Gobierno, a través del ministerio que corresponda en cada caso y con la colaboración de las reparticiones que tengan atinencia con la misma.’”²²

Paralelamente, las principales instituciones asistenciales, que tienen sus orígenes en la década del '30 –la Caja Provincial de Asistencia Social a la vejez, la madre y el huérfano; Caja de Jubilaciones y Pensiones; Comisión para la vivienda popular, etc.–, permanecen y se centralizan en la nueva estructura.

Esta suma de proyectos, tíbiamente aceptados por la opinión pública, es aprobada – con poco debate– en la Legislatura provincial a excepción de los empréstitos. Estos últimos, gracias a una maniobra del bloque mayoritario, reciben media sanción en la cámara de Diputados, pero al ingresar al Senado no corren igual suerte debido a la eclosión de las fricciones dentro del peronismo local.²³ Las afirmaciones de un periódico al respecto resumían la impresión dominante en la sociedad santafesina:

“Entre mutuas recriminaciones han revelado la existencia de discordias que, en el fondo, parecen obedecer a un propósito de predominio y que sin duda tienen origen en la ausencia de identidad partidaria que no ha podido ser superada con el estímulo de servir los intereses permanentes y fundamentales de la comunidad”.²⁴

A consecuencia de estos enfrentamientos, el tratamiento de los empréstitos se prolonga en la Cámara de Senadores durante dos períodos legislativos, por acción de las propias

²¹ Idem, 17/1/47, p. 941.

²² Idem, 17/1/47, p. 926.

²³ Las notas de los periódicos y los comunicados de las fuerzas políticas opositoras son cada vez más frecuentes, siendo desde enero de 1947 cotidianas. Los desacuerdos internos, que dan lugar a expulsiones y autoexclusiones, se hacen claramente públicos con la investigación, votada en Diputados, al intendente de Rosario. A partir de allí, fines de 1946, van creciendo las acusaciones mutuas y las requisitorias a Perón y su esposa para zanjar las fricciones de la coalición provincial, vaivenes que generan pedidos de intervención a la provincia, visitas del líder y recambios ministeriales. Retomaremos estas cuestiones más adelante.

²⁴ *La Capital*, 12/1/47, p. 4.

fuerzas suaristas, que ante la crisis política interna impiden su consideración en un intento de salvar del fracaso la iniciativa.²⁵ Además, se intensifica el *tour de force* de las distintas fracciones del peronismo –iniciado con la presentación del Plan Trienal y la división formal del bloque oficialista– por movilizar diversos grupos sociales especialmente del ámbito gremial. Si esto surge embozadamente en los actos en pro y en contra del intendente de Rosario, en las innumerables notas de adhesión y repudio al Plan cursadas al Senado Provincial y a las movilizaciones en la ciudad capital del gremio municipal entre otros, se hará meridianamente claro en los incidentes del 13 de junio de 1947 en la Cámara Alta, hecho que marcó el retroceso ya sin solución de la legitimidad del oficialismo.

En tanto, las principales críticas a la reorganización ministerial y las expropiaciones se habían centrado en el procedimiento²⁶ y el volumen de los gastos;²⁷ la discrepancia con los empréstitos tuvo –desde todas las bancadas opositoras– argumentos más de fondo.

En el accidentado debate volvemos a constatar que ni en el caso de los 300.000.000 pesos moneda nacional destinados a obras públicas ni en los 75.000.000 para acción social se pone en entredicho la necesidad de las inversiones sino el modo de implementación. Los puntos principales de la discusión pueden ser resumidos en tres: el cálculo de las sumas requeridas, el modo de financiamiento y la instrumentación de la asignación de los recursos²⁸.

Por una parte, en ambos proyectos se hacía una distribución de montos por rubros generales, muy dispares, sin definir las obras a realizar y por ende sin ninguna observación

²⁵ Al respecto, declaraba uno de los senadores oficialistas –Molino–: “(...) Entendemos haber seguido una línea de conducta definida, y que las inasistencias durante quince reuniones consecutivas han sido porque en nuestro fuero íntimo considerábamos que ésa era la mejor forma de defender a la Provincia, ante el temor de que el proyecto fundamental que podría rubricar la labor de un gobierno revolucionario en Santa Fe fuera rechazado por motivos políticos. Todos los integrantes de nuestro bloque tienen grandes deseos de trabajar. Por eso nos llamamos y nos sentimos revolucionarios; pero nos ha tenido atemorizados la duda de que diferencias políticas surgidas por ver las cosas desde dos puntos de vista distintos, llevaran al desastre el mejor proyecto de este gobierno, separando definitivamente a ambos bloques, el disidente y el nuestro, y que, en última instancia, fueran la Provincia de Santa Fe y sus habitantes, a quienes nosotros queremos beneficiar, los más perjudicados.” *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1947-1948, 13/6/47, p. 168.* También encontramos opiniones de condena a esta actitud en los diarios *El Litoral* y, más profusamente, *La Capital* durante todo el primer semestre de 1947.

²⁶ En cuanto a la primera, la disidencia por el modo de presentación de los proyectos puede resumirse en las palabras del representante del Partido Demócrata Progresista –Busso Olocco–, una acusación hacia el Ejecutivo que se hará permanente. El senador resaltaba: “No me voy a oponer a la creación del nuevo ministerio, sino a la forma o al proceder que se ha empleado. Noto en el Poder Ejecutivo una tendencia a querer ejecutar los actos de gobierno prescindiendo de la Legislatura, a la que recurre luego para pedir la aprobación del hecho consumado. Así obró el Poder Ejecutivo en la creación de este nuevo ministerio, en la tramitación del arreglo de la huelga de los obreros de la construcción de Rosario, y en la intervención de la Municipalidad de Santa Fe”. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1946/47, 26/9/46, p. 208.*

²⁷ Concerniente al aumento de erogaciones públicas el punto de ataque era el innecesario crecimiento burocrático. En el escaso debate de la reestructuración ministerial, el punto más resistido fue la creación de las secretarías experimentales. Al respecto, los principales argumentos fueron esgrimidos por los representantes del peronismo disidente y del radicalismo. En el debate del 28 de febrero expresaba el Senador Mario Aguirre: “Como enemigo de la creación de estas secretarías, organismos similares a las satrapías del rey Darío I de la antigua Persia, quiero dejar constancia de mi voto en contra, porque considero que las mismas, aparte de que irrogarán grandes sumas al Estado, importan un despilfarro de dinero que el pueblo ha de saber apreciar en un día no lejano.” En igual sentido García Tiscornia asevera: “Este frondoso plan sobre creación de ministerios y secretarías importa, señor presidente, como acaba de expresarlo el señor senador por 9 de julio, un gasto considerable para la Provincia. Reproduzco en esta oportunidad las manifestaciones que formulé al considerarse el presupuesto para el corriente año acerca del aumento de la burocracia, que se acentúa ahora con las grandes sumas de dinero que insumiría el mantenimiento de una estructura tal de ministerios y secretarías hasta cierto punto innecesarios para el desenvolvimiento económico y político de Santa Fe.” *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1946-1947, 28/2/47, p. 914.*

²⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1947-1948, sesiones del 13/6/47, 28/6/47 y 30/6/47.*

acerca del cálculo de las sumas que aparecían consignadas. En el destinado a obras públicas las principales asignaciones comprendían: caminos (73 millones); obras de desagües y planeamiento urbano (30 millones); parques paseos y balnearios (22 millones); edificaciones escolares (54 millones); edificios públicos (14 millones); comisarías y juzgados de paz (12 millones); obras monumentales (38 millones); servicios médico-asistenciales (34 millones); frigoríficos regionales (10 millones); construcción y explotación de servicio eléctrico (10 millones); instalaciones para campos de aterrizaje (3 millones). En lo que concierne al empréstito para acción social los fines eran los siguientes: centros maternales e infantiles, centros complementarios de salud y consulta odontológica, servicio público de suministros, servicio público alimentario, servicio social coordinado (40 por ciento del total); instalación de institutos de orientación y selección profesional con bolsa de trabajo, instalación de fábricas, talleres y explotaciones rurales tipo hogar, expropiación de fábricas de utilidad pública (50 por ciento); universidades populares, clubes y parques infantiles, centros culturales, colonias de vacaciones y campamentos, equipos rodantes y sonoros con fines educativos y recreativos (10 por ciento).

Si la ausencia de los métodos de cálculo era objeto de ataque, como también algunos polémicos rubros destinados a “obras monumentales” y “parques y balnearios”, no lo es menos el modo en que se cubría el monto global, que representaba cuatro veces el presupuesto provincial. El dictamen desfavorable de la comisión de Hacienda del Senado señalaba haberse hecho eco de la “(...) opinión de personas vinculadas a la banca, al comercio y a la industria, es decir, de quienes se hallan interiorizados en cuestiones financieras (...)” para rechazar la vía de financiamiento, que implicaba inundar el mercado de títulos públicos cuya recepción no estaba garantizada, ya que ni siquiera era respaldada por el Banco Central. En el caso particular del empréstito para acción social se agregaba la reticencia a implementar el adicional al impuesto inmobiliario por medio del cual se proponía sostener las inversiones, incremento impositivo que venía a sumarse a toda una serie de reformas tendientes a reforzar la capacidad recaudadora del Estado provincial.

Por otra parte, los principales argumentos de la oposición –demócrata progresista, radical y del bloque peronista disidente– se fundaban en una premisa central enunciada taxativamente por uno de los miembros informantes de la comisión:

“(...) que las inversiones provenientes de empréstitos, deben expresarse concreta y claramente, especificándose detalladamente las obras de utilidad pública y los lugares en que han de ser realizadas”.²⁹

En este cruce de apreciaciones, aquello que se pone claramente en movimiento es una batalla por apropiarse de los resortes institucionales que posibilitarían dar una mayor discrecionalidad en el uso del crédito público a la fuerza política en el poder. Es la derrota en esa lucha la que el gobernador provincial trata de revertir por medios poco formales que terminan por socavar aún más su posición: el uso discrecional de la fuerza pública, la movilización dirigida de grupos sindicales y el ofrecimiento de cargos a los opositores.³⁰ Ninguno de estos métodos impidió el fracasado destino de los monumentales proyectos: retirado por el propio Poder Ejecutivo el mayor de ellos y condenado al olvido el otro –archivado durante el inicio de la gestión Caesar.

Cabe señalar que en esta larga disputa en torno del Plan Trienal otro aspecto que socavó su viabilidad fue la creciente imagen de oposición al Plan Quinquenal nacional. Este

²⁹ Idem, 13/6/47.

³⁰ En la misma sesión del 13 de junio de 1947 hay acusaciones al gobernador de tentar a los disidentes con cargos y de movilizar, a través del comisionado municipal Cavigiuri, a varios gremios de la ciudad capital entre los que se destacan los municipales, sindicatos de trabajadores del transporte urbano, de vialidad provincial, de la construcción y de la industria láctea. Por los trascendidos en la prensa sobre la Comisión investigadora de los incidentes, cuyo dictamen fue discutido en sesión secreta, parece confirmarse esto. Aunque los señalados como responsables fueron algunos dirigentes presentes en los disturbios, parece ser vox populi la acción instigadora del oficialismo. Idem, pp. 171-194. *La Capital*, 27/6/47; *El Litoral*, 14/6/47.

dato parece no haber sido menor, ya que se constituye en tópicos reiterativos de los discursos oficiales. Al punto que en el acto inaugural del período legislativo 1947 Suárez expresaba su descargo formal:

“Afirmar que el Plan Trienal pretende sustituir al Plan Quinquenal es confesar que no se ha leído ninguno de los dos planes. Es incurrir en falsedad evidente. Es actuar contrarrevolucionariamente. Y es sembrar la confusión con fines inconfesables. Mal puede el Gobierno de la Provincia aspirar a disminuir el extraordinario programa de trabajo que es el Plan Quinquenal, cuando el Plan Trienal no es sino el homenaje que un discípulo rinde al maestro de la Revolución, aportando un plan social de envergadura al gran plan económico y social de la Nación con que el programa de la Revolución nacional pone en evidencia sus extraordinarias dotes de estadista genial”.³¹

Además del tácito enfrentamiento con algunos aspectos de las directivas nacionales, el fracasado programa de gobierno originó un intento de conciliar las fracciones peronistas. La vía ensayada fue un recambio ministerial pactado con el propio Perón y su esposa, que no llegó a colmar las expectativas de los dirigentes provenientes de la UCR Junta Renovadora ni del ex Partido Independiente. Sin embargo, lo que se puso al descubierto con el mismo fueron algunas de las líneas de tensión que dividían al movimiento desde el inicio del gobierno de Suárez, donde la composición del gabinete ocupa el primer plano. Las acusaciones cruzadas indican uno de los puntos nodales de las disputas: el predominio del ala nacionalista católica —el ataque más frontal se dirige desde su designación al ministro de Gobierno José María Funes—³² dentro de los cuadros políticos superiores de la gobernación, y su falta de adhesión a la nueva entidad partidaria unificada del peronismo. De allí que los nuevos ministros, la mayoría sin trayectoria política, exhiban como sus mayores credenciales el ser “afiliados del Partido Peronista y de extracción trabajadora”.³³ Pero las expectativas de conciliación fueron defraudadas, y las fricciones aparecerán nuevamente y con más fuerza, hasta provocar una división completa que se hará clara al comenzar el año 1948, cuando en las elecciones legislativas parciales las diferentes fracciones del peronismo provincial se presenten por separado.

En resumen, el plan sometido a discusión durante el primer año de la gestión Suárez hace evidente varios aspectos. Por un lado, pone de manifiesto la impronta que el ejercicio de la política impone a la formulación de políticas públicas. Éstas traslucen en su diseño los fragores de la batalla por el liderazgo al interior de las fuerzas peronistas y en consecuencia, al igual que las medidas del Estado nacional y a instancias de éstas, dejan avanzar los intereses sectoriales por sobre los criterios técnicos. En este sentido, lo que se logra es un crecimiento amorfo de las estructuras de la administración pública —tildada como burocrática en sentido negativo— que reproducen varios rasgos heredados de gestiones anteriores.

Por otro lado, esta politización creciente de todas las esferas se expresa claramente en las directrices clave que se dibujan en el entramado del aparato administrativo estatal provincial: la tendencia a la centralización burocrática de los organismos ejecutivos se extiende a

³¹ *Diario de Sesiones de la cámara de Senadores*, 1947-1948, 1/4/47, p. 43.

³² El abogado José María Funes había comenzado su carrera pública como presidente del centro Católico de Estudiantes. También cuenta en su historial el haber sido presidente del Consejo Arquidiocesano de Acción Católica y participar en diversas actividades de la Iglesia católica local (entre ellas la comisión de homenaje a Monseñor Boneo). Se desempeñó como Fiscal de Estado y posteriormente como secretario del Departamento Provincial del Trabajo durante la intervención de Arancibia Rodríguez en 1931. Además de su actividad docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y en colegios tradicionales de la ciudad capital (tanto confesionales privados como el colegio Jesuita Inmaculada Concepción; como públicos, entre ellos el Colegio Nacional y el Superior de Comercio) se desempeñó en diversos organismos provinciales (desde el Archivo Histórico Provincial al directorio de la casa Santa Fe del Banco Provincial). *La capital*, 16/6/46. También: Avilés, V.: *Gobernantes de Santa Fe. Desde 1810 hasta 1960*, Talleres Gráficos Fenner, Rosario, 1961, p. 72.

³³ *La Capital*, 17/6/46, p. 5; 16/6/47, p. 4. Es de destacar que el gobierno de la provincia resalta el hecho de tener como ministro de Trabajo y Economía a un trabajador, dirigente del sindicato ferroviario, Angel Constanzo. Sin embargo, el resto del gabinete sigue las líneas de designaciones anteriores.

otros ámbitos de las instituciones de gobierno, como el judicial y los niveles municipales, a la vez que se apela a la movilización directa, en particular de las organizaciones gremiales, como un correlato práctico de la construcción de un “Estado de compromiso”, que implica el deterioro de la mediación partidaria.

Por último, estas reformas son un excelente ejemplo de cómo el funcionamiento y el significado de instituciones existentes –el mencionado caso de estructuras del seguro y la asistencia social– pueden ser transformados por cambios en el contexto socioeconómico y en el balance de las fuerzas políticas, otorgándole un rol más sobresaliente.

A modo de cajas chinas, que en diversas escalas muestran el mismo diseño, vemos reproducirse la lógica que a nivel nacional irradia el proceso de centralización. Las tradiciones institucionales presidencialistas favorecen este avance sobre los fueros federales, y a la vez sirven, bajo el silencio cómplice del líder, a la construcción de una identidad partidaria que paulatinamente otorga homogeneidad al nuevo movimiento.

Es este esquema el que se repite en el caso santafesino. Las medidas de reestructuración del Poder Judicial, el intento de centralización de la policía provincial y la falta de restablecimiento de las autonomías municipales y comunales, constituyeron algunos de los conductos destinados a reforzar la posición del Ejecutivo provincial en el control del Estado. La puesta en comisión del Poder Judicial como una de las primeras medidas de gobierno, el intento de llevar a juicio político los jueces de la Corte Suprema Provincial y los posteriores proyectos de modificación fueron resistidos y criticados por la opinión pública y las fuerzas opositoras. Pero si se vio en ellas una peligrosa maniobra calcada sobre aquellas que se habían llevado a cabo a nivel nacional, es la injerencia en la autonomía municipal la causante de las mayores disputas.

Con excepción de un breve período posterior a las elecciones de marzo de 1948, los municipios y comunas de la provincia estuvieron dirigidos por intendentes y comisionados designados directamente por el gobernador, en muchos casos –como los más resonantes de Rosario y Santa Fe– sin la ratificación de la legislatura provincial. Esta falta de regularización del régimen municipal ponía en manos del gobierno provincial los resortes que le hacían posible una mayor sujeción de los recursos financieros locales y un dominio más directo sobre el propio aparato administrativo local.³⁴ Las críticas hechas por el senador Beney –al tratarse en el senado el proyecto de ley del Ejecutivo que otorga capacidades legislativas a los ejecutivos municipales– son representativas al respecto:

“El señor gobernador de la Provincia quiere que las municipalidades se desprendan de las facultades impositivas del Concejo Deliberante, para seguir haciendo efectuar licitaciones de forrajes por quienes saltan sobre la ley de contabilidad como por sobre de un trampolín gimnástico; para exentar de impuestos a las congregaciones de su preferencia y para que se sigan escarneciendo los principios de una ética administrativa elementalísima. El señor gobernador quiere enarbolar como arma política la potestad que nos solicita”.³⁵

Esta dinámica constante de concentración de los resortes institucionales como herramienta política tiene un nuevo hito en la fracasada reforma de la policía provincial. Dicha modificación es presentada veladamente, como un hecho consumado, dentro del proyecto de presupuesto general correspondiente al ejercicio 1948. La misma –calcada de la estructura policial de la provincia de Buenos Aires que databa de la época de Fresco– centralizaba la dirección del cuerpo en una sola jefatura con sede en la ciudad capital, desmantelaba la existente en Rosario y otorgaba poderes discrecionales al Ejecutivo provincial para la organización de su futuro funcionamiento.³⁶ En el enconado debate que tuvo lugar al respecto en la

³⁴ Un ejemplo extremo lo constituye el caso de la ciudad capital cuyo presupuesto será incorporado como rubro del provincial en la gobernación de Caesar, luego de la reforma de la Constitución de la provincia.

³⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946-1947, 18/1/47, p. 385. Argumentos de igual tenor expuso el diputado nacional Rubino en su contemporáneo proyecto de intervención a la provincia.

³⁶ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1947-1948, 30/12/47, pp. 1.259-1.495. Cabe desta-

Cámara de Diputados aparecen tres puntos centrales: la incidencia de estas medidas en el rol de la institución policial como instrumento electoral, el manejo e influencia que dicha concentración posibilitaba al Ejecutivo y la queja de los representantes de los departamentos del sur que veían en la reforma un “nuevo avance sobre sus derechos”. Los defensores del proyecto argumentaban que éste era fundamental para dar una ordenación técnica y moderna al cuerpo, a la vez que lo consideraban un arma eficaz contra el caciquismo político en los departamentos. Sus detractores, la oposición a la que se sumaban los oficialistas representantes por Rosario, esgrimían iguales razones en contra.³⁷

En conjunto, los ejemplos precitados constituyen indicios claros de la relación directa entre la mecánica del juego político, dominado por los conflictos internos del peronismo provincial, y el carácter crecientemente centralista que se imprime en la formulación de las políticas públicas. Ambos constituyen aristas clave para comprender el novedoso funcionamiento de las mediaciones institucionales en relación con sus clásicas funciones dentro del sistema democrático liberal. En este sentido, el caso santafesino no es una excepción en la dinámica del régimen peronista en el nivel nacional, donde identidad partidaria y Estado se refunden, mostrando otras vías de mediación más directas que reducen al mínimo el rol de las mediaciones institucionales que ejercían los partidos en el parlamento.

En este sentido podrían ser rescatadas las palabras de Weber en su inconcluso esbozo de una sociología del Estado: “(...) mientras un parlamento sólo pueda apoyar las quejas de la población frente a la administración mediante denegación de dinero o rehusándose a aprobar proyectos de ley o por medio de propuestas intrascendentes, queda excluido de la participación positiva en la dirección política. En tal caso solamente puede hacer y sólo hará *política negativa*, esto es, se enfrentará a los directivos administrativos como una potencia enemiga, y sólo recibirá de aquéllos, que lo considerarán como un obstáculo, un mínimo de información”.³⁸

Es ese *ejercicio negativo de la política* el que puede constatarse en la proliferación de subsidios concedidos por pedidos individuales canalizados a través de los representantes de los diversos sectores políticos. Mecanismo institucionalmente formal, sus fines prácticos parecerían apuntar a rescatar algún control menor del direccionamiento de recursos, para el cual hay un cierto consenso entre los actores políticos. Al respecto es clara la afirmación del diputado Tavella Ricós, la cual expresa un criterio que seguirá en vigencia durante todo el período:

“Son cuantiosos los proyectos de subsidios y no sabemos si la provincia está o no en condiciones de hacer frente a su cumplimiento (...) en tal sentido, la comisión en pleno, con el objeto de hacer justicia a todas esas aspiraciones de las entidades deportivas de la provincia y de los señores legisladores, ha tomado como norma realizar una encuesta a cada uno de los clubes peticionantes

car que había existido un intento anterior –fracasado– de estrechar el control sobre el cuerpo policial pero por medios diferentes. La vía propiciada había sido el recambio parcial de sus agentes por medio de la jubilación anticipada, proyecto de ley presentado por el diputado suarista Casari que fue muy discutido y rechazado. Al respecto: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1947-1948, 9/5/47, pp. 230-244. Sobre el debate: *Idem*, pp. 1.378-1.385. En tono anecdótico cabe destacar que cuando se comienza a tratar el despacho sobre el presupuesto 1948, que incluía la reforma policial, hay problemas con los representantes de la mayoría que formaban la comisión, ya que aparentemente habían firmado el dictamen que rechazaba la reorganización, pero por presiones externas (“de un correo del Zar que viene de pocas cuabras” dice la versión taquigráfica, referencia clara a la casa de gobierno) rompieron la parte del documento que contenía sus firmas y produjeron otro despacho.

³⁷ Más allá de la lectura de esta reorganización fallida como otro intento de centralización de las instituciones del Estado, otro aspecto que pone de relieve es la imagen del rol policial como elemento clave para “producir elecciones”. Esta práctica que hunde sus raíces en la historia electoral precedente, y que “la revolución del 43 había venido a desterrar”, se combate como un fantasma aún presente. En este sentido, también resultan relevantes los comicios parciales provinciales de marzo de 1948, en torno de los cuales hay varias denuncias de uso de las estructuras estatales con fines proselitistas. Es un ejemplo interesante la discusión del diploma del senador electo por San Justo. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1948, 29/3/48 y 11/6/48.

³⁸ Weber, M.: *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1997, p. 1.095. El resaltado es nuestro.

(...) y con todos esos datos que cada club haya contestado, la Comisión de Presupuestos y Cuentas estudiará en conjunto la mayoría de los subsidios pedidos, dándole a casi la totalidad de ellos un corte del cincuenta por ciento sobre lo que cada legislador solicita”.³⁹

Otro aspecto de esta *política negativa* se sustenta en constantes denuncias de corrupción y pedidos de interpelación, fallidos, a los ministros del Ejecutivo. Es el derecho de encuesta del poder legislativo el que se ve deteriorado y, paralelamente, los altos cuadros de la burocracia estatal provincial, la que muestra un incipiente fortalecimiento al hacer valer sus posiciones por sobre el criterio de la política democrática, de “publicidad de los actos”. Entre los casos más sonados se encuentran la investigación sobre malversación de fondos en el entubamiento del arroyo Ludueña en Rosario, las irregularidades en la Dirección General de Rentas, y los pedidos de informes sobre actuación de varios funcionarios del departamento Castellanos.⁴⁰

Además, estos incidentes significativamente ponen de relieve, tanto en su tratamiento en la legislatura provincial como en la prensa, algunos aspectos constantes de la dinámica política: la creciente cooptación del Estado provincial por una fracción del peronismo local y la continua apelación al ejecutivo nacional para dirimir los problemas internos. Esto está claro en las acusaciones vertidas en torno del jefe de policía del departamento Castellanos – presentado en la Cámara de Diputados de la Nación y esgrimido entre los fundamentos de los pedidos de intervención–, como también en las investigaciones sobre el entubamiento del arroyo Ludueña, donde se intenta relacionar las acciones legales contra la empresa metalúrgica interviniente –ARMCO– con un boicot hacia el reciente plan siderúrgico nacional del que la empresa participa.

Ahora bien, hemos abordado hasta aquí una de las dos cuestiones clave para el estudio del peronismo local que indicáramos al inicio del presente trabajo: el impacto de la conflictividad interna de la nueva fuerza política en la transformación institucional del aparato estatal provincial. Si el doble proceso que genera de centralización burocrática y de colonización de los espacios institucionales por parte de la fracción política en el poder provincial es particularmente intenso en la primera etapa de 1946 a 1949, el otro aspecto que consideramos central (los lineamientos que adquiere la dinámica del gasto público) atraviesa todo el período. El mismo –plasmado en el principal instrumento traductor del plan de gobierno: el presupuesto general de la administración– mantendrá en líneas generales sus perfiles mostrando las nuevas relaciones y espacios de interacción entre el Estado y la sociedad.

Política y administración

Durante toda la gobernación de Waldino Suárez la presentación de los proyectos de ley de presupuesto fue irregular: el ejercicio 1946, por la tardía asunción del poder; los correspondientes a 1947 y 1948, por ser sometidos fuera de término al tratamiento legislativo; y el de 1949, si bien fue elaborado, su tratamiento fue truncado por la intervención. De allí que en gran parte de la gestión los recursos del Estado provincial fueran administrados sin efectivo contralor del cuerpo legislativo.⁴¹

Si bien con otras características, esta irregularidad continúa en los dos gobiernos sucesores: tanto el de Caesar como el de Cárcamo. La constitución provincial de 1949, al igual que la nacional, permitía fijar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos para períodos de

³⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1947-1948, 30/6/47, p. 260. En promedio se aprueban unos 150 subsidios y subvenciones, patrocinados por alguno de los legisladores. La media de los mismos es de 10.000; de modo que anualmente constituyen alrededor de 1.500.000 pesos de la época, sin contar los votados dentro del presupuesto.

⁴⁰ Sobre estos aspectos: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1947-1948, 6/2/47, pp. 434-445. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1947-1948, 9/5/47 y 16/5/47. También *La Capital*, 18/6/47.

⁴¹ El sistema utilizado fue el cálculo por duodécima sobre la ley de presupuesto vigente, método preconizado por las intervenciones. De este modo es el Poder Ejecutivo el que concentra el manejo de los recursos del Estado. Al respecto son numerosas las críticas en la prensa provincial.

hasta tres años y pedir su reconducción con acuerdo de la legislatura provincial por un ejercicio complementario.⁴² En este marco legal se sanciona en término sólo el presupuesto bi-anual correspondiente a los ejercicios 1951-1952, el cual será reconducido para los años 1953 y 1954, con la aprobación a posteriori de la legislatura de reajustes de las partidas ya efectuadas por decretos del ejecutivo.

En términos generales, estas prácticas institucionales se correlacionan con un modo de diseño de las políticas públicas que caracterizará progresivamente al régimen peronista. Las mismas son sustraídas a los actores centrales en su formulación en un sistema democrático, los partidos y el Parlamento, los cuales pasan a cumplir un papel secundario. Mientras que los que toman el rol de principales decisores en la concepción y gestión de las medidas políticas, sobre todo aquellas de corte social, son los grupos de interés y el Estado, principalmente en su rama ejecutiva.⁴³

La gran novedad en la formulación de los presupuestos es la unificación de los métodos para su confección en base al procedimiento que se utiliza a nivel nacional. Medida inducida por la Conferencia de Ministros de Hacienda de 1946, que asume a los presupuestos como un programa político y un plan de acción. Según esta normativa los mismos debían ajustarse a directivas precisas fundadas en:

“(…) los principios de especialidad, uniformidad y universalidad, comprendiendo todos los gastos ordinarios y extraordinarios, incluidos los de los organismos descentralizados, lo que equivale a decir que se agrupan en un solo presupuesto los gastos totales del Estado; nueva sistematización adoptada que favorece un mejor contralor y comparación y evita las dificultades de fiscalización”.⁴⁴

En una lectura general las leyes de presupuesto del período muestran varias características constantes. En primer lugar, una persistente tendencia al aumento de los gastos. La misma se calificaba como una corriente mundial y un signo del progreso, el cual se apoyaba en “la justicia social”. En este sentido se subraya que es perentorio que: “(…) el Estado concurre a solventar la necesidad del pueblo, con su ayuda social, por intermedio de sus ramas correspondientes, ello es humanizar al Estado”.⁴⁵ Dentro de estas esferas de acción del Estado dos eran centrales: las obras públicas y el mejoramiento del nivel de ingresos de la población. Ambas tienen, sin embargo, pesos muy disímiles en el presupuesto provincial y marcan diferencia importantes entre el primer gobierno peronista y los posteriores a 1949.

Durante la gestión Suárez –1946 a 1949– mientras el grueso de las erogaciones se concentraba en las sucesivas mejoras salariales al personal de la administración pública, la implementación del aguinaldo, la aplicación de los escalafones –del magisterio, del Banco Provincial y municipales, del Puerto de Santa Fe, el estatuto nacional de los Profesionales del Arte de Curar, entre otros–, la reglamentación de las asignaciones familiares y las bonifica-

⁴² *Constitución de la Provincia de Santa Fe*, Departamento de Informaciones, Prensa y Publicidad, Santa Fe, 1951. En particular artículo 51, inciso 17. Es interesante el debate que esta disposición suscita: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1950, p. 1.329; también al respecto hay varias editoriales de los periódicos *La Capital* y *El Litoral* de setiembre de 1950. En general, el principal argumento de la oposición radica en dos cuestiones: el cercenamiento de la soberanía popular y el fomento de la indiscrecionalidad del gasto público.

⁴³ Como ya se ha señalado con anterioridad esta dinámica es visible en el ámbito provincial, no sólo en el tratamiento del presupuesto general sino también en varios ejemplos: la resolución de la huelga de obreros de la construcción de Rosario de junio del 46, el otorgamiento del escalafón a los empleados municipales en Rosario y la ciudad capital, la expropiaciones de la usina pasteurizadora “La Técnica” y del transporte urbano en la misma ciudad, el funcionamiento del régimen de gobierno comunal y municipal, la reestructuración de la policía provincial y la ley de educación de 1951.

⁴⁴ Conferencia de Ministros de Hacienda 1946-1948, citado en los fundamentos del proyecto de presupuesto de 1947, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946-47, p. 638.

⁴⁵ *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1947-48, 26/12/47, p. 1.180. Este justificativo se repite con variantes durante todo el período.

ciones por antigüedad, el asignado para obras públicas disminuía.⁴⁶ Este rubro era dejado en todos los presupuestos como objeto de futuras leyes autoritarias –esto es, normas que aprobaban un plan de obras cuyo financiamiento se hacía por empréstitos especiales–. Estos lineamientos en materia de política económica fueron los puntos más debatidos por la oposición. Desde el partido Demócrata Progresista y el Radical, el argumento giraba en torno de una visión más tradicional y restringida de las funciones del Estado, que sin negar la necesidad de algunas de sus actividades subrayaba las consecuencias nefastas del endeudamiento del Estado, negándose a aceptar los empréstitos como fuente legítima del dinero público.

Con excepción de la inauguración del Hospital de Niños de Santa Fe, la ampliación de la colonia psiquiátrica de Oliveros y el inicio de construcción de algunos centros menores de salud, el gobierno de Suárez carece de grandes realizaciones. Sin embargo, esta ausencia de obras no se fundamenta en las reticencias de la oposición sino en las fricciones entre los bloques del partido oficialista. Aquí la disputa por capitalizar políticamente los favores económicos nacionales pasa a ser central, como lo demuestran el fracasado Plan Trienal y otro proyecto de empréstito presentado en junio de 1948 destinado a mejorar el sistema de salud provincial que involucraba 35.000.000 de pesos. Además, otro hecho significativo y que remite a los conflictos internos del oficialismo es la escasa presencia en la provincia durante la gobernación Suárez de la Fundación Eva Perón. La misma recién tendrá relevancia a partir de 1950.⁴⁷ En este sentido resulta también sugerente el atraso del plan de obras que la Nación asigna a la provincia de Santa Fe dentro del Plan Quinquenal, el cual será el foco propagandístico de la gestión Caesar.

Es la gobernación de este último la que tiene por característica central las “grandes obras públicas”. Su principal conjunto forma parte del plan de obras ejecutadas por la Nación en la provincia a través del Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno desde fines de 1949, el cual era financiado por un empréstito de 360.000.000 pesos moneda nacional e incluía cinco rubros: obras viales, construcciones hidráulicas menores, vivienda popular, obras de arquitectura sanitaria y construcciones escolares. Otro grupo menor, por 93.000.000 pesos moneda nacional, se aprueba en el transcurso del año 1950.⁴⁸ Paralelamente, el asignado a trabajos públicos se mantiene durante toda la gestión Caesar en un promedio de 95.000.000 de pesos moneda nacional (aunque se debe tener en cuenta que un tercio de este monto corresponde a adelantos de fondos nacionales). Paradójicamente, al contrario que en el período anterior, las críticas de la oposición objetan la imputación del grueso de dicha erogación a rentas generales, y argumentan que al ser bienes a usufructuar por generaciones venideras deben ser solventadas con fondos especiales a largo plazo.⁴⁹

Con la crisis de 1951-52, los planes de obras públicas se retraen sensiblemente. Toda la gobernación Cárcamo se caracterizará por los esfuerzos para contener gastos y el atraso en el cumplimiento de las obras del Segundo Plan Quinquenal correspondiente a la provincia.⁵⁰ Los montos asignados en el presupuesto provincial para este tipo de emprendimientos se reducen a un promedio de 35.000.000 anuales (desapareciendo los adelantos de los fondos nacionales). Sin embargo, continúa siendo constante la participación y decisión del gobierno nacional en estos aspectos de la política provincial. Con la puesta en marcha del se-

⁴⁶ Mientras en 1946 la asignación era de 9.330.000 pesos moneda nacional, en 1947 pasó a 7.000.000 manteniéndose en esta cifra hasta el final del gobierno de Suárez.

⁴⁷ La Fundación Eva Perón es beneficiada durante la gobernación Caesar con la exención de impuestos y la entrega de varias propiedades. Posteriormente, a fines de 1951, se establece por ley un aporte obligatorio de los agentes del Estado provincial, el cual constituía los sueldos correspondientes a los días 1º de mayo y 12 de octubre de cada año. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1951-1952, p. 265.

⁴⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1949, 20/7/49, pp. 266-271; y *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1950, pp. 9-16 y 400-404. Hay también una profusa folletería oficial al respecto y propagandas en la prensa local.

⁴⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1950, 21/9/50, p. 1.342.

⁵⁰ Desde 1952 se adoptan medidas de economía –decreto 14257/52– que rigen hasta 1953, fecha en que se adaptan las disposiciones provinciales a las medidas nacionales de retención de gastos –decretos 14585/53, 6540/54, 10624/54 y 11309/54–.

gundo plan quinquenal nacional la coordinación económica nacional se organiza más estrechamente con las provincias; en el caso de Santa Fe se reestructura el departamento que con este fin dependía del Ministerio de Hacienda, Economía e Industria de la provincia, convirtiéndose el ministro de Obras públicas a la vez en ministro Coordinador.⁵¹ Esta ley de planificación era más taxativa que la primera en relación con las condiciones que debían aceptar las provincias para adherir al mismo, además de incluir en el régimen de coordinación a los planes provinciales financiados con recursos propios (adhesión que se declaraba voluntaria pero que en la práctica era compelida por la restricción de los ingresos provinciales, a través de la política fiscal y de gestión de recursos nacionalizados y la pertenencia partidaria de los gobernadores).⁵²

Volviendo al otro eje central del programa de gobierno, puede decirse que el principal instrumento en relación con los sectores asalariados, en particular los dependientes del Estado, fue la política de ingresos y de empleo. Esta tendencia es constante en todo el período 1946-1955 y no es privativa de la provincia, sino que se inscribe en una de las directrices de la política nacional, que apunta al pleno empleo y la elevación de ingresos –que adopta un crecimiento similar al índice de inflación– como base de la política de bienestar del Estado peronista. Paralelamente, la implementación de la legislación social, sobre todo para las reparticiones estatales, se constituyó en una herramienta política y un campo de batalla entre el gobierno provincial y los representantes legislativos, donde lo que se disputa no es la legitimidad de las medidas sino la paternidad de las mejoras;⁵³ a la vez que su avance sectorial mostraba los disímiles pesos de los grupos laborales que accedían a la seguridad social.

Otro de los factores en el incremento de gastos se ubica en el aumento de cargos en la administración pública, cuya evolución se ilustra en el cuadro que sigue.

Cuadro comparativo del número de empleados del Estado Provincial de Santa Fe, discriminado por poderes.

| | 1946 | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1952 | 1954 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| P.L. | 140 | 145 | 163 | 163 | 189 | 192 | 194 |
| P.E. | 21.241 | 23.153 | 26.007 | 26.962 | 26.866 | 27.065 | 31.075 |
| P.J. | 1.163 | 1.088 | 1.194 | 1.222 | 1.301 | 1.351 | 1.496 |
| O.D. | 2.402 | 2.618 | 2.745 | 2.859 | 2.821 | 2.248 | 2.179 |
| Totales | 24.946 | 27.004 | 30.109 | 31.206 | 31.177 | 30.855 | 34.949 |

Fuente: Elaboración propia en base a proyectos de leyes de presupuestos y ejercicios rendidos correspondientes a los años 1947, 1948, 1949, 1952, 1953 y 1954. *Carpetas de Archivo de la Cámara de Senadores*, tomos correspondientes a los años 1947, 1948, 1949, 1952, 1953 y 1954.

⁵¹ *El II Plan Quinquenal y el aporte de Santa Fe*, Dirección de Informaciones, Prensa y Publicidad del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 1953. También *Mensaje de adhesión leído ante la Honorable Legislatura Provincial por el Excmo. Señor Gobernador Dr. Luis Cárcamo*, Dirección de informaciones, Prensa y Publicidad de la Prov. de Santa Fe, Santa Fe, 1953.

⁵² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 1952, 5 de diciembre de 1952 (debate del Segundo plan quinquenal), p. 1.916.

⁵³ Así puede constatarse en los debates en torno del decreto 3631, que otorgaba el aguinaldo para la administración pública, y el número 20 estatuyendo el escalafón para los empleados de la municipalidad de Rosario. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946-47, 24/1/47, pp. 407-413; y 16/1/47, pp. 346-350; respectivamente. Es importante destacar que el beneficio del aguinaldo se otorga por decreto del poder Ejecutivo hasta 1949, año en que se incluye en la ley complementaria de presupuesto. Sin embargo, el modo de su implementación sigue siendo reglamentado por decretos del Ejecutivo. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1950, 1/5/50, pp. 15-16; y 2/6/50, pp. 189-190. También surgen debates de similar tenor en relación con el proyecto de reforma de la ley de jubilaciones y pensiones, la número 2722 de 1938. Pero en este último caso se inmiscuye otro debate más amplio: la posibilidad de unificación del Seguro Social a nivel nacional, tarea comenzada por el Instituto Nacional de Previsión Social.

El mayor incremento que se observa dentro del poder Ejecutivo entre los años 1947 y 1948 se debe al impacto de la reforma ministerial que recién entra en vigencia para el ejercicio 1948, la cual duplica el número de dependencias ministeriales existentes. En el caso de los organismos descentralizados el aumento es generado por la reestructuración de la Administración de Vialidad, consecuencia de las exigencias de la administración nacional para la puesta en marcha de las obras viales del plan Quinquenal. Y las oscilaciones que presenta el poder Judicial tienen su origen en las cesantías originadas por la puesta en comisión del mismo y su posterior reestructuración, que contempló entre otras medidas la implementación de los Tribunales del Trabajo.

En las cifras relativas al período 1949-1954 impactan dos reformas administrativas: la de 1949 y la de 1952, donde a pesar de producirse una simplificación estructural en el número de ministerios y secretarías no se reducen ni los gastos ni el personal (repetidamente reubicado). Un ejemplo claro de esto se puede observar en los organismos descentralizados, en los cuales del año 1950 a 1952 se reducen 573 cargos a raíz del traspaso de los puertos de Santa Fe y Rosario a la órbita nacional; sin embargo, si comparamos los totales de ambos años veremos que en números netos la cantidad de empleados públicos ha aumentado en 252. Otro tanto ocurre luego de la reestructuración del Ministerio de Hacienda y Economía en 1953.

En la dinámica del crecimiento del empleo en el sector público provincial se advierten algunas aristas significativas. Por una parte, si bien se observa cierta expansión de empleados especializados –debido a las actividades del Estado en los campos de la salud y la educación y como formador de recursos humanos en las escuelas específicas recientemente creadas: v.g. de Policía, de Enfermería, de Higiene Social, de Ortofonía y Servicio Social–, el grueso del incremento de personal se registra en las categorías más bajas de la administración provincial y el reforzamiento del cuerpo policial. Por otra parte, a pesar de los sucesivos decretos que otorgaban aumentos por “mayor costo de la vida”, durante todo el período el promedio de la remuneración del sector público es bajo en relación con el del sector privado. Sólo los cuadros técnicos especializados son receptores de una política de ingresos más positiva, que tiende a equiparar la situación salarial con los empleados en el nivel nacional, como medio para frenar la creciente migración de éstos a la administración central.

Esta pluralidad de reformas instrumentadas no se traduce, en la mayoría de los casos, en un mejor desempeño del Estado provincial. Afirmábamos anteriormente que uno de los factores que trabó la especialización y racionalización de la administración pública radicaba en el criterio de admisión de los cargos y en la centralización a través de cargos directivos que terminaban superponiéndose en sus funciones. En este sentido muchas de las críticas de la prensa y la oposición se dirigían a otros factores que contribuían a mantener las rémoras clientelares y a fomentar la burocratización del Estado. Por un lado, la política sectorial, que otorga selectivamente los beneficios de la legislación social, como las leyes de escalafón y estabilidad, dejando amplios sectores librados a los vaivenes políticos. Por otro, la intervención del Ejecutivo provincial en diversos organismos estatales –como el Consejo General de Educación en 1948– que venía a anular de hecho muchos de los derechos adquiridos. De allí que el reclamo de un estatuto único del trabajador estatal se convierta en bandera de la oposición y de algunos peronistas disidentes hasta 1949. El mismo será sancionado durante el gobierno de Caesar a instancias de los lineamientos nacionales, y sin las características que algunos sectores opositores propiciaban como mecanismos para frenar el manejo del empleo público.⁵⁴ Sin embargo, el estatuto y escalafón único para los empleados y funcionarios públicos no se ponen en práctica de forma integral, justificándose la tardanza en la lentitud del censo de personal del Estado. La oposición radical y demócrata progresista esgrimirá una y otra vez a lo largo del período críticas sobre la parcialidad en la admisión a los cargos públicos:

“No es necesario que se les exija a los empleados públicos como una prueba más o como una necesidad fundamental para la preservación de los cargos públicos, la adhesión al partido oficia-

⁵⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1949-50, 5/8/49, pp. 363-377; 30/9/49, pp. 582-585.

lista, que se les haga llenar la ficha peronista, y que se les haga cumplir una serie de adhesiones oficiales a los gobiernos provinciales y nacionales, porque es una falta de respeto a la libre opinión consagrada en la Constitución”.⁵⁵

De los cuadros comparativos de gastos de la provincia emergen otros datos, además del aumento del tamaño del aparato estatal y la paralela concentración de las erogaciones en sueldos y jornales. Por una parte, si bien hay como señaláramos antes una expansión relativa de inversiones en áreas claves como educación y salud, no se registra un aumento del patrimonio estatal: las obras de infraestructura son en su mayoría ejecutadas por el Estado central y pasan a depender del mismo entes de actividad económica importantes como los puertos de la provincia. El Banco de la Provincia es el único organismo autárquico de relevancia económica que permanece en la esfera del Estado provincial (aunque con serios problemas de administración y un exceso de personal supernumerario).

Cuadro comparativo de inversiones en sueldos y gastos discriminado por destino específico

| | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Educación | 39,6 (27%) | 44,7 (23%) | 55,7 (21%) | 73,2 (22%) |
| Policía | 23,3 (16%) | 32,9 (17%) | 38,8 (15%) | 53,5 (16%) |
| Salud Pública y Acción Social | 19,1 (13%) | 27,3 (14,5) | 35,9 (14%) | 37,8 (11%) |
| Obras Públicas y Vialidad | 14,1 (9,8%) | 15,5 (8,2%) | 18 (7,1%) | 39,9 (12%) |
| Justicia | 5,7 (3,9%) | 6,6 (3,5%) | 8,5 (3,3%) | 13 (3,9%) |
| Total presupuesto por período | 143.323.581 | 187.708.399 | 253.303.751 | 330.648.150 |

Nota: Se expresan en millones de pesos moneda nacional y entre paréntesis como porcentaje del total del presupuesto. Se agrupan por rubro debido a que en el período se llevan a cabo dos reformas administrativas que cambian denominaciones e incumbencias ministeriales.

Fuente: Leyes de Presupuesto de los años 1947, 1948, 1949. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, correspondientes a los períodos 1946-1947, 1947-1948, 1948 y 1949. No se pudo incluir el año 1946 por falta de datos, ya que el único cálculo de presupuesto disponible abarca el último semestre del año calculado en base duodecimal y sin detalles sobre el presupuesto de la intervención Aldrey.

Cuadro comparativo de inversiones en sueldos y gastos discriminado por repartición

| Repartición | 1951/1952 | 1953 | 1954 |
|--|-----------------------|------------------------|------------------------|
| Ministerio de Educación y Cultura | 75.362.820 (16,2%) | 89.413.265 (15,1%) | 167.896.610 (27,8%) |
| Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto | 57.725.080 (12,4%) | 71.496.039 (12,1%) | 135.209.574 (22,4%) |
| Ministerio de Obras Públicas | 8.704.765 (1,8%) | 4.758.323 (0,8%) | 13.447.653 (2,2%) |
| Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social | 38.340.720 (8,2%) | 63.174.389 (10,6%) | 94.677.392 (15,7%) |
| Ministerio de Hacienda, Economía e Industria | 98.200.736 (21,1%) | 158.406.461 (26,8%) | 29.532.240 (4,9%) |
| Gobernación | 2.759.000 (0,59%) | 3.922.741 (0,6%) | 6.900.674 (1,1%) |
| Poder Judicial | 13.153.900 (2,8%) | 15.788.752 (2,6%) | 26.961.552 (4,4%) |
| Poder Legislativo | 4.454.945 (0,9%) | 6.251.790 (1,1%) | 8.096.960 (1,3%) |
| Organismos descentralizados | 27.949.256 (6%) | 39.665.950 | 44.355.866 |

⁵⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1950-51, alocución del diputado radical Prece, 21/9/50, p. 1.341.

| | | | |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | (6,7%) | (7,3%) |
| Total Presupuesto | 463.853.280 | 590.486.206 | 602.213.990 |

Nota: Se expresa en millones de pesos moneda nacional y entre paréntesis como porcentaje del total del presupuesto.

Fuente: Leyes de presupuesto y ejercicios rendidos de los años 1951 a 1954.

**Cuadro comparativo de gastos en rubros
específicos del presupuesto provincial**

| Año | Aporte Patronal | Trabajo Público | Becas y pensiones | Org. Descentralizados |
|------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
| 1947 | (3,6%) 5.244.000 | (4,8%) 7.000.000 | | (10,5%) 15.183.002 |
| 1948 | (3,6%) 6.885.000 | (3,7%) 7.000.000 | (1%) 1.953.300 | (10,7%) 20.103.689 |
| 1949 | (5,6%) 14.390.000 | (2,7%) 7.000.000 | (1%) 2.384.860 | (10,4%) 26.536.343 |
| 1950 | (5,3%) 17.430.000 | (7,8%) 26.030.000 | (0,9%) 3.509.570 | (10%) 33.617.816 |
| 1951 | (4,6%) 21.550.000 | (21,4%) 99.650.000 | (0,7%) 3.375.570 | (6%) 27.949.256 |
| 1952 | (4,6%) 21.550.000 | (21,4%) 99.650.000 | (0,7%) 3.375.570 | (6%) 27.949.256 |
| 1953 | (4,3%) 25.300.000 | (15,4%) 91.460.000 | (0,3%) 1.775.000 | (6,7%) 39.665.950 |
| 1954 | (4,8%) 29.300.000 | (2,6%) 16.016.775 | (0,2%) 1.620.000 | (7,3%) 44.355.866 |

Nota: Se expresa en millones de pesos moneda nacional y entre paréntesis como porcentaje del total del presupuesto.

Fuentes: Ejercicios rendidos de los años fiscales 1947 a 1954. *Carpetas de Archivo de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe*. Tomos correspondientes a los años 1947 a 1954

Otro aspecto clave de la política presupuestaria se encuentra en los ingresos, íntimamente relacionados con la política fiscal. Referente a esto surgen dos cuestiones centrales. Por una parte, el tema de la injerencia nacional en la capacidad extractora del Estado provincial y el nivel de coparticipación que en estos ingresos tiene. Por otra, los lineamientos internos de la política impositiva.

En cuanto al primero –la definición de las capacidades extractoras del Estado provincial y el nacional, y la distribución de los recursos– no es un punto de fricción novedoso en el conflictivo federalismo argentino. La competencia impositiva nacional se había expandido en la década del '30. Además del impuesto sobre el consumo, en el año 1931 se había creado con carácter transitorio, a través de un decreto dictado por el general Uriburu, el impuesto a la renta. El mismo se distribuía entre el Estado central –al que correspondía un 82,5 por ciento– y las provincias –cuya participación era de un 17,5 por ciento–. Este impuesto se modifica el 20 de mayo de 1946, poco antes de asumir Perón la presidencia, estableciéndose que los aumentos que se obtuvieran deberían pasar íntegramente a la Nación, quedando por ende congelado el nivel de participación de las provincias. Paralelamente se crea un nuevo gravamen directo a los beneficios provenientes del mayor valor en las transacciones de bienes raíces, en cuyo producido sólo tendrían participación las provincias en las cuales no existiera dicha imposición, cláusula que excluía a Santa Fe. En 1954 la ley nacional 14.390 unifica los impuestos internos y reestructura nuevamente los lineamientos de la coparticipación federal. La provincia se obliga a no gravar las materias imponibles sujetas a impuesto interno nacional, ni las actividades, bienes y elementos vinculados a su producción, conservación, almacenamiento y venta. Como contrapartida el nuevo convenio aumenta el fondo a distribuir entre las provincias –uno de los factores que incide en este sentido es la provincialización de tres territorios nacionales– y fija el monto de coparticipación según el número de habitantes y la producción de materias primas o productos gravados por impuestos internos.⁵⁶

⁵⁶ *Carpetas del Archivo de la Cámara de Senadores*, año 1954, pp. 122-136.

Estos progresivos avances del gobierno en materia de impuestos son objeto de crítica en la provincia, sobre todo por parte de los partidos opositores. Si en un primer momento existe una actitud contraria del gobierno provincial, expresada claramente en la Primera Conferencia de Ministros, en octubre de 1946 esta resistencia irá haciéndose cada vez más débil, aduciéndose el incremento de las cifras de coparticipación, e incluso no habrá ninguna reacción oficial a la creación del nuevo impuesto nacional a las ventas en 1948 (ley 13.343), ni a la unificación de impuestos de 1954. La bandera de la “defensa de los fueros federales” es recogida por la oposición radical y demócrata progresista, y esgrimida como fundamento de su voto negativo a las reformas fiscales provinciales.

Dichas medidas impositivas tienden a aumentar los recursos del Estado por medio del refuerzo del cuerpo legal ya existente: la revaluación de los bienes raíces y las modificaciones de las leyes de sellos, de contribución directa –impuesto inmobiliario– y de patentes –o impuesto a las actividades lucrativas–. En relación con estas reformas sancionadas en febrero de 1947, cabe destacar que no implicaron un cambio de fondo en la política fiscal provincial. El punto más debatido fue la reforma del impuesto inmobiliario y la revaluación de bienes raíces que implicaba.⁵⁷ Las críticas dirigidas a la rapacidad fiscal del Estado y los efectos negativos de la medida como política social provinieron principalmente del sector demócrata progresista. Sus representantes en el Senado durante todo el período, coincidentemente con algunas manifestaciones de pequeños y medianos propietarios difundidas por la prensa, esgrimirán argumentos como el que sigue:

“Estoy de acuerdo con el poder Ejecutivo en lo que respecta al latifundio, que siempre ha sido combatido por el Partido Demócrata Progresista y que recién bajo el gobierno del doctor Luciano Molinas llegó a dictarse una ley impositiva al latifundio, que fue derogada posteriormente por el gobierno de Argonz.

Ocurre que el poder Ejecutivo, con su plan impositivo, grava la propiedad inmueble en cuatro formas distintas, pero consecutivas; primero, con el aumento adicional de esta ley; segundo, con la revaluación de la propiedad; tercero, con el adicional para la financiación del plan trienal; y cuarto, con la unificación de los bienes raíces. Es decir, señor presidente, que se está matando sin contemplación la gallina de los huevos de oro.

En esto participa también el gobierno nacional. Ya dije en otra oportunidad que el gobierno de la Nación absorbía, en una forma injusta y desproporcionada, lo mejor de la riqueza de la Provincia con los impuestos a las rentas, a las ventas, a las ganancias, y ahora, con la comercialización de la cosecha”.⁵⁸

Estos argumentos tenían por añadidura otro blanco de ataque, la política económica nacional promovida por el peronismo a través del Plan Quinquenal, cuyo principal objetivo era favorecer un acelerado desarrollo de la industria nacional, y los sectores relacionados a través de la traslación de ingresos del sector rural al urbano industrial. Esta canalización que comenzaba con las operaciones del IAPI se completaba con otros mecanismos de la política económica del gobierno como la fijación de precios y la política cambiaria. Además, este impacto económico sobre el campo se conjugaba con una creciente presión estatal para sindicalizar las relaciones laborales desalentando el trabajo familiar e informal, que caracterizaba sobre todo a las explotaciones de arrendatarios. Esto tuvo repercusión en el campo santafesino, donde el peso de este tipo de estructura productiva no era menor.⁵⁹

⁵⁷ Además, en la gobernación Suárez se agregaba un adicional sobre dicho gravamen que establecía la ley de creación de la Secretaría de Bienestar y Seguridad Social. El mismo fue derogado por la intervención en 1949.

⁵⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946-47, 14/2/47, p. 547.

⁵⁹ En este sentido se entiende la proliferación de sindicatos de oficios varios, que nucleaban a los trabajadores rurales, y eran un factor de conflictividad en el campo por lo menos desde 1945. El rol del gobierno santafesino en esta presión sobre el campo se hace claro en la denegación constante del derecho de reunión a las asociaciones de productores que protestaban contra los crecientes costos de producción que las demandas sindicales implicaban. Es significativo al respecto el pedido de interpelación al Ministro de Gobierno por el diputado radical Scaliter, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1947-48, 2/5/47, pp. 137-145. Sin embargo, en general, como señala Lattuada “(...) en este

Sin embargo, cabe señalar al respecto que durante el primer gobierno peronista de la provincia no existen disposiciones a nivel regional que muestren un fomento especial de algún sector económico en particular.⁶⁰ En este sentido, los impulsos principales, ventajas impositivas y crédito provinieron directamente de las políticas nacionales hacia los diversos sectores. Es recién durante la gobernación de Caesar que se sanciona el primer plan de fomento industrial que otorgaba ventajas para la radicación de establecimientos en la zona comprendida a los lados de la ruta que unía Santa Fe con Esperanza.⁶¹ Estas medidas se completan durante los años siguientes con una serie de acciones encuadradas en el Segundo Plan Quinquenal que amplían la zona de planificación industrial.

La otra acción relevante en torno de la política impositiva provincial fue el sometimiento a consideración de las cámaras, en diciembre de 1947 y enero de 1948, de un proyecto de código fiscal, primer intento de ordenar las leyes provinciales sobre la materia. El mismo recibió sólo media sanción en Diputados, donde el oficialismo aún tenía mayoría, y originó un debate con tópicos bastante indefinidos. Uno de los puntos de crítica unánime era el plagio que el proyecto realizaba del código puesto en vigencia recientemente en la provincia de Buenos Aires,⁶² que era en definitiva el modelo confesado en los considerandos del proyecto y que se basaba en los pilares que la Conferencia de Ministros de Hacienda de 1946 aconsejaba en la materia: la unificación de procedimientos en recaudación, control y de las medidas en lo contencioso administrativo. Los otros dos puntos de ataque se referían a la concentración de facultades por parte de la Dirección General de Rentas y el avance cada vez mayor de los montos impositivos regulares y los regidos por leyes especiales. Sin embargo, las causas de su fracaso parecen ser más bien de origen político, ya que no contenía ninguna innovación significativa de las leyes vigentes; además, con algunas pequeñas modificaciones es el código que finalmente se sanciona en 1949.

Con este marco legal y la necesidad de controlar el déficit fiscal en la coyuntura de crisis que se inicia hacia principios de la década del '50 la presión impositiva de la provincia aumenta generando, en particular a partir de 1952, una serie de resistencias. No es casual que en 1954 la rebeldía de los contribuyentes que rechazan el fuerte aumento del impuesto inmobiliario sea uno de los justificativos para la intervención de la provincia a principios de 1955.⁶³

Algunas reflexiones finales

mismo período la política de asentamientos y de conversión de arrendatarios y aparceros en propietarios fue la más activa de todo el gobierno peronista, y probablemente de toda la historia de la colonización argentina, la política que mantuvo congelados los precios de los contratos de arrendamientos, prorrogados sus plazos, y suspendidos sus desalojos, y la política laboral que intentó solucionar los conflictos que el sector sostenía con los trabajadores de cosecha, actuaron como amortiguadores de los aspectos negativos que podía tener la política económica del gobierno para con estos sectores productivos.” Lattuada, M.: *La política agraria peronista (1943-1983)*, CEAL, Buenos Aires, 1983, p. 89.

⁶⁰ La única medida hasta 1950 que puede ser leída como un incentivo indirecto a la industria es la del estímulo a la enseñanza técnica.

⁶¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores 1949-50*, 13/7/49, pp. 196-199. Se sanciona también en el mismo año un plan de colonización que contemplaba la expropiación de terrenos pertenecientes a La Forestal, y cuyo objetivo era subsanar el problema de desempleo que el cierre de la misma había ocasionado en el norte de la provincia. Sin embargo, esta ley no parece haber tenido total aplicación. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1949-50, 21/7/49, pp. 276-282; y 3/8/49, pp. 296-314.

⁶² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1947-48, 26 al 29/12/47. Y *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1947-48, 10/1/48, pp. 425-440. También *La Capital*, diciembre de 1947 y enero de 1948.

⁶³ El movimiento de protesta se inició en Rosario, donde la Federación Económica lideró la postura de no pagar los impuestos cuestionados. Esta actitud fue imitada por los contribuyentes de la ciudad capital y trascendió a amplias zonas de la provincia. Sin embargo, también debe contemplarse aquí el resquebrajamiento del consenso en torno del peronismo.

Quisiéramos reunir en estos párrafos finales algunos puntos que atraviesan el presente artículo. Retomando aquello que señaláramos al inicio de este trabajo, el análisis de la experiencia peronista santafesina ratifica la fuerte relación entre los nuevos rasgos que adquiere la dinámica política y el proceso de centralización que caracterizó el establecimiento del modelo estatal peronista. En este sentido se destacaron dos aspectos esenciales para evaluar el impacto de las características de este nuevo marco nacional en los procesos de construcción institucional y sus resultados a nivel provincial. Por una parte, la conflictividad política y en particular el impacto de las luchas internas del nuevo partido en los procesos de construcción institucional en el aparato estatal provincial, cuyos efectos y consecuencias –la reformulación de la relación entre la Nación y la provincia, la centralización burocrática y la creación de ventajas institucionales por las diversas fracciones del peronismo– son centrales hasta 1949. Por otra parte, las particularidades que asume la formulación de las políticas públicas y la dinámica del gasto público, las cuales señalan no sólo cambios morfológicos de la administración estatal sino que exponen las nuevas relaciones y espacios de interacción entre el Estado y la sociedad que se construyen a lo largo de la experiencia peronista.

Como también se subrayó, a pesar de la continuidad partidaria en la administración provincial que presenta el período se advierte que los procesos político-institucionales distan de ser homogéneos. En la etapa 1946-1949, la gestión gubernamental de Waldino Suárez generó una dinámica de innovación institucional que estuvo sobredeterminada como ya se indicara en varios aspectos: por la inercia heredada de las administraciones precedentes, la conflictualidad política interna de la fuerza en el poder y las presiones centralizantes del gobierno nacional. Aspectos que se conjugan conformando un obstáculo que deteriora la capacidad transformadora del aparato estatal local. El período 1950-1955 se presenta –en relación con la etapa precedente– como un ciclo más positivo en lo que concierne a los procesos de cambio institucional en la provincia. A pesar de una aparente estabilización de las estructuras institucionales y un no menos quimérico fortalecimiento de la capacidad de gestión del aparato estatal local, generado por la homogeneización dentro del movimiento político en el poder y un avance del gobierno central en los moldes institucionales del Estado provincial, la capacidad de las estructuras estatales locales sigue debilitándose.

De allí que sea posible distinguir varios ámbitos de continuidad en la lógica institucional del período. En primer lugar, adquieren un rol central en la formulación y aplicación de las políticas públicas provinciales el Estado central a través de su personal político y las estructuras técnico-administrativas de coordinación federal. En términos generales estas prácticas institucionales de centralización a nivel nacional se correlacionan en el ámbito provincial, como ya señaláramos anteriormente, con un modo de decisión política que caracterizará progresivamente al régimen peronista. Las mismas son sustraídas a los actores que son centrales en su formulación en un sistema democrático, los partidos y el Parlamento, los cuales pasan a cumplir un papel secundario. Mientras que los que toman el rol de principales decisores en la concepción y gestión de las medidas políticas, sobre todo aquellas de corte social, son los grupos de interés y el Estado en su rama ejecutiva.

En segundo lugar, este proceso de centralización repercute en la capacidad económica y de gestión provincial. Esto es claro en el progresivo recorte de sus ingresos, los cuales quedan acotados a la recaudación de los impuestos que no implican superposición con el Estado central.

Por último, el aparato institucional del Estado provincial crece en forma desequilibrada, y con excepción de algunas actividades –educación, atención sanitaria y la política crediticia en pequeña escala a través del Banco provincial– se burocratiza, además de acentuarse el manejo clientelar y patrimonialista del empleo público. Las sucesivas reestructuraciones institucionales están caracterizadas por el incrementalismo, esto es, la reforma por adiciones sucesivas a las estructuras ya existentes, estrategia que dio como resultado un aparato segmentado, que dificultó la coordinación de políticas públicas y fomentó las soluciones individuales y personalistas. Por otro lado, la falta de criterios meritocráticos para proveer los cargos –basados en la formación especializada y concursos públicos– disminuyó las motivaciones que hubieran limitado las estrategias orientadas al beneficio individual y político. Esto vigorizó el clientelismo en base a la administración provincial y promovió toda una gama de

prácticas informales. Cuestiones que ponen de relieve una larga continuidad en algunas prácticas a pesar de la aparición de nuevas ideas sobre el rol estatal.