

**MODELOS EN JUEGO EN LA ARGENTINA PRE-PERONISTA.
La reorganización del Estado provincial santafesino
a comienzos de la década de 1940.**

Darío Macor / Natacha Bacolla

Artículo publicado en: *Travesía, Revista de Historia económica y social*, N° 10/11, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina, 2008/2009, págs. 257-272. ISSN. 0329 – 9449.

Darío Macor, es Profesor de la Universidad Nacional del Litoral e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET.

Natacha Bacolla, es Profesora de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Nacional de Rosario.

Resumen:

En este trabajo se analizan, desde una perspectiva regional, algunos aspectos que se consideran centrales del proceso de transformación de la relación Estado-sociedad que se produce en la Argentina en los años finales de la década de 1930 y los primeros de la de 1940. El campo de análisis se recorta sobre el Estado subnacional santafesino, prestando especial atención a las transformaciones que se producen en este Estado en las gestiones Antipersonalistas de Manuel María de Iriondo y de Joaquín Argonz. Se considera especialmente la reforma de la estructura ministerial que se produce en 1941, organizando el estudio a partir de tres ejes de análisis: 1. de las estructuras emergentes; 2. del proceso de elaboración de dicha reforma y los actores intervinientes; y 3. de las características de la cultura política epocal. Este recorrido ofrece una perspectiva regional de la crisis política argentina de los años treinta, que contribuye a explicar la intrincada relación que se establece en el período entre política y administración en el marco de una profunda crisis de legitimidad del poder.

Introducción: la política en crisis.

Cuando se visita la década de 1930, resulta ineludible calificar el período con un adjetivo que se ha convertido ya en el acompañante natural: "crisis". Y efectivamente hay un sinnúmero de razones que así lo ameritan. Las palabras de un contemporáneo, el lúcido análisis de Karl Polanyi, ponen en su justa dimensión el impacto de los años 30 a escala mundial:

"El fracaso del patrón oro apenas hizo otra cosa que fijar la fecha de un acontecimiento que era demasiado grande para haber sido causado por él. Nada menos que una destrucción completa de las instituciones nacionales de la sociedad del siglo XIX acompañó a la crisis en una gran parte del mundo, y por todas partes estas instituciones fueron cambiadas y reformadas hasta el punto de casi no poder ser reconocidas. El Estado liberal, en muchos países fue reemplazado por dictaduras totalitarias, y la institución central del siglo –la producción basada en los mercados libres– fue sustituida por nuevas formas de economía. Mientras grandes naciones cambiaron hasta el molde mismo de su pensamiento y se lanzaron a la guerra para esclavizar al mundo en nombre de concepciones absurdas de la naturaleza del universo, naciones aún más grandes se lanzaron a la defensa de la libertad que adquirió un significado igualmente nuevo en sus manos. El fracaso del sistema internacional, aunque precipitó la transformación, ciertamente no hubiera explicado su profundidad y contenido. (...) La historia fue ajustada al cambio social; el destino de las naciones fue unido a su papel en una transformación institucional".¹

Lo que se había quebrado irremediablemente era la matriz en la cual las naciones del siglo XIX habían construido una nueva definición institucional de las relaciones entre sociedad y política, quedando así organizadas en torno a regímenes constitucionales, parlamentos y sistemas de partidos políticos, y teniendo como premisa básica al individualismo. Sin embargo, como muchos historiadores han demostrado, hay numerosos indicios que sugieren que el principio individualista y el organicista coexistieron a través de los dos siglos de historia de la representación hasta la crisis de los regímenes liberales del siglo XX, cuando en media Europa fueron experimentados nuevos proyectos de representación de naturaleza declaradamente corporativa: en la Italia fascista, en el Portugal de Salazar, en la España franquista o en la Francia de Vichy.²

Los ejemplos, que podrían tomarse desde el ala izquierda del movimiento obrero hasta la opinión liberal conservadora, muestran una nueva solicitud de formas de representación que hacen referencia no a la cohesión de comunidades naturales sino a las nuevas fracturas sociales que atraviesan la sociedad contemporánea. Como señala Raffaella Romanelli:

¹ Polanyi, K., *La gran transformación*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1947, pág. 52.

² Cfr. Rosanvallon, P. *La question syndicale*, Gallimard, Paris, 1988. También Forner, S. (coord.) *Democracia, elecciones y modernización en Europa*, Cátedra, España, 1997.

"(...) se trata de un punto de inflexión muy significativo, ya que volvieron a estar de actualidad muchos conceptos del pensamiento contrarrevolucionario, junto a otros de la tradición radical –como la democracia directa, el mandato imperativo y el rechazo de la representación. Estas corrientes nuevas de opinión reflejaban los cambios sociales que daban un nuevo contenido a lo que suele llamarse 'intereses corporativos'. (...) a pesar de la incapacidad de producir una reforma general del sistema, la nueva opinión corporativa sometió a una dura prueba el fundamento mismo de la moderna representación política y de hecho influyó en numerosas innovaciones institucionales introducidas en los regímenes representativos democráticos".³

La interpelación de los intereses corporativos es una constatación más de las numerosas formas de identidad social a la que se ha confrontado desde un principio la convención nacional e individualista sobre la que se basa el concepto de representación política moderna: desde el constructo identitario de la clase a las versiones integristas de la religión.

En la Argentina, como señala Tulio Halperín Donghi, las coordenadas que marca esta "tormenta del mundo" se entrelazan con los elementos de una crisis más doméstica, de un país sumido en su propio sismo frente al infinitamente más vasto que se desplegaba allende las fronteras.⁴ Crisis doméstica que combina las vacilaciones que acompañan los ensayos de adecuación de la economía nacional a la redefinición de las relaciones económicas internacionales, con la crisis de legitimidad que, aunque proveniente del hundimiento del sistema oligárquico, se hace evidente desde 1930, y que fuera la respuesta histórica a la disputa irresoluble entre democracia restringida y de participación ampliada, y cuya consecuencia estuvo caracterizada por la imposibilidad de consolidar un régimen político legal, único, viable y universalmente aceptado.

Si la lenta disolución del rol agroexportador impuso la redefinición del modo de inserción de la Argentina en el mundo y la estrategia de desarrollo interno, desde el golpe del 6 de septiembre de 1930, aparecen a plena luz los aspectos centrales de otra vertiente crítica: la crisis política que generó el régimen consagrado por la ley Sáenz Peña. Como ha sido demostrado por muchos historiadores, la crisis política que generó el régimen consagrado por la ley Sáenz Peña muestra dos vertientes. Una de ellas es el cuestionamiento al modo de transferencia del poder –por sectores minoritarios de la sociedad, la mayoría opositores al radicalismo y nacionalistas–. El otro es el de la selección de gobernantes. Como señala Mustapic:

"Mientras Uriburu proponía la sustitución de unos valores por otros y la creación de un régimen político que fuera una respuesta integral al problema de la democracia argentina, la línea de Justo no eludió los aspectos que el sistema

³ Romanelli, R., "Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo", en: Forner, S. (coord.), op. cit., pág. 45.

⁴ Halperín Donghi, T., *La argentina y la tormenta del mundo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.

político había incorporado en su marcha hacia la modernización, pero influyó sobre ellos desvirtuando sus fines. El respeto por la Constitución y la ley Sáenz Peña estuvieron siempre presentes en los discursos de los gobernantes (...) Sin embargo no fueron traducidos en la práctica: el ejercicio del poder en lo que se refiere a la transferencia del mismo adquiría rasgos autoritarios que ponían en evidencia una contradicción entre la teoría y la acción. No obstante, junto con esa modalidad convivieron otras, propias del régimen anterior, en las que la relación del poder políticos con otros sectores del poder se adecuaban a los preceptos constitucionales”.⁵

Dentro de esta profunda crisis de legitimidad un punto central lo constituye el interrogante sobre el rol del Estado. Como lúcidamente lo señaló Poulantzas, la crisis de legitimidad de un sistema político se conecta con la pérdida de cohesión social en la sociedad capitalista. Poulantzas destaca que, en los tres primeros decenios del siglo XX, el problema de la cohesión tenía dos dimensiones: la necesidad de un mecanismo para integrar la sociedad en la base, y la necesidad de crear en la cima un nexo de poder capaz de conectar a la sociedad con la estructura de dominio. Las dos dimensiones del problema de la cohesión se manifestaron en el conflicto entre las clases y en el problema igualmente grave del conflicto dentro de la clase dominante de la sociedad, lo cual creaba lo que se ha llamado a menudo una crisis de hegemonía. Visto en perspectiva parece claro que el problema doble de la cohesión social ayudó a poner al Estado en el centro del proceso socioeconómico como la clave para garantizar la coherencia global de la sociedad, elaborando procedimientos para la integración social y la creación de una nueva coalición gobernante.⁶ Estos son los puntales sobre los cuales se plantean los cuestionamientos a la “democracia”.

La hipótesis precedente, planteada en términos teóricos, tiene su expresión y prueba en la opinión pública. En el ámbito regional se suceden en la prensa comentarios que, como el que sigue, ponen justamente en primer plano esa dimensión de la “tormenta del mundo”:

“En relación a la alianza entre Inglaterra, Francia, Estados Unidos y la URSS: (...) para defender la democracia, Inglaterra y Francia, deben organizar una unidad ideológica con las verdaderas democracias republicanas de América.

Y deben hacer algo más; no formar una santa alianza para defender la vieja democracia liberal o puramente burguesa; sino propulsar el advenimiento de la nueva democracia, que empieza a moldearse principalmente en América, continente de la libertad y la república, la democracia orgánica y social, fundada sobre el principio de la solidaridad de las clases, que reconoce la igualdad y la libertad de los ciudadanos y de los hombres.

El problema verdadero es que las democracias se han quedado atrás en la reforma y renovación de concepto del Estado; porque viven la ciencia política del siglo XVIII.

⁵ Mustapic, A.M., “La crisis de legitimidad de 1930”, en: Revista *Criterio*, N° 1764, Buenos Aires, mayo de 1977, pág. 266.

⁶ Poulantzas, N., *Political Power and Social Classes*, New Left Books, Londres, 1968.

Y mientras tanto, los dictadores Mussolini, Hitler y Stalin se ha adelantado a destruir el viejo concepto del Estado puramente liberal. Pero desgraciadamente para ellos y sus pueblos, con tradición monárquica ancestral, no han podido dar a la humanidad *la nueva forma de la democracia, más perfecta como órgano de la soberanía popular y de la justicia social*. Esta es la democracia que han de defender; y con ella solamente vencerá a los dictadores Mussolini, Hitler, Stalin y sus discípulos.

He aquí la misión de los pueblos libres apresurarse a *renovar fundamentalmente la democracia*; y no quedarse entretenidos en defender la democracia burguesa por caduca; y la democracia marxista, por errónea y funesta.

La democracia, perfeccionándose, es inmortal; porque es la forma de gobierno supremo de los ideales humanos; libertad, igualdad y fraternidad".⁷

Ese reclamo por una "democracia transformada" implica una demanda por nuevos roles del Estado, pero también muestra la sintonización de diversos discursos que proponen respuestas al "problema doble de la cohesión social", de la legitimidad política y, en definitiva, al ordenamiento político de las sociedades contemporáneas.

Modelos estatales, desarrollo económico, problemas sociales.

Como hemos señalado en otras oportunidades,⁸ el Estado ha intervenido siempre en la sociedad de una u otra forma. Hace bastante ya que ha comenzado a quebrarse en la historiografía en general la idea de un liberal siglo XIX contrastando con un intervencionista siglo XX. Pero, como señala Rosanvallon, tampoco se trata de una cuestión de matices.⁹ Las modificaciones de las relaciones entre Estado y sociedad son más complejas que eso, más aún en sociedades estructural y socialmente heterogéneas como las latinoamericanas, donde el Estado es la principal fuerza de cohesión.¹⁰

Si miramos en perspectiva, el caso argentino muestra un inequívoco predominio del Estado sobre la sociedad civil desde sus inicios en el siglo XIX. El Estado organiza políticamente la sociedad, construye la nación a la par que se da cuerpo a sí mismo y modela la economía en sintonía con las coyunturas del contexto internacional. En este sentido podríamos decir que el Estado argentino se erige desde sus orígenes como el punto nodal de varias relaciones que se construyen a la vez y que fluyen en gran medida

⁷ *La Capital*, Rosario, 19/04/1939, pág. 4 ("En defensa de la democracia"). El resaltado es nuestro.

⁸ Macor, D., *Nación y provincia en la crisis de los años treinta*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2005; Bacolla, N., "Política, administración y gestión en el peronismo santafesino, 1946–1955.", en: Macor, D. y Tcach, C. (editores), *La invención del peronismo en el interior del país*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2003.

⁹ Rosanvallon, P., *L'État en France. De 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris, 1993.

¹⁰ Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1984; Oslak, O., *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos metodológicos para su estudio*, CEDES, Buenos Aires, 1978; Lechner, N. (ed.), *Estado y política en América Latina, Siglo XXI*, México, 1997.

en un sentido inverso al modélico: no desde procesos primigeniamente societales sino estatales.

Si desde el proceso de independencia hasta la conformación propiamente dicha del Estado nacional, los principales vínculos que se traban entre sociedad y Estado¹¹ giran en torno a la construcción de una esfera política y la institución de la propia sociedad como sociedad nacional; desde finales del siglo XIX es la sociedad la que reclama no sólo una redefinición del régimen político sino también nuevas tareas por parte del Estado.

Como lo demuestran varios trabajos al respecto, la actitud del Estado argentino frente a los problemas que implicaba el cambio social generado por el proceso de modernización, el impacto migratorio, urbanización, etc. vacilaba entre la actitud policial y la respuesta a través de políticas estatales en materia social. Generando así una estructura estatal que respondía a los problemas de cohesión social y legitimidad persiguiendo objetivos políticos más que económicos.¹²

En modo desigual y con avances y retrocesos, desde los primeros años del siglo XX encontramos ensayos estatales en este sentido: más allá de la legislación social iniciada por el Estado durante el régimen oligárquico como respuestas a momentos álgidos de conflicto social, el autotransformismo del régimen delineando las bases de una democracia ampliada, da contexto a los primeros intentos (durante los gobiernos radicales¹³) de procesar las nuevas demandas sociales que inquietan a la organización estatal su actuación como reductor de incertidumbres, como así también de regulador de la economía.

En este contexto de la primera posguerra, paralelamente a los primeros síntomas de detención del modelo de crecimiento agroexportador, se abre un nuevo debate sobre

¹¹ Podríamos señalar que la organización estatal inicial, bosquejada en la Constitución de 1853, y puesta en condiciones de funcionamiento entre 1860 y 1880, ya planteaba algunos mecanismos de intervención económica. El artículo 20 los esboza más como estímulo de una iniciativa económica que quedaba en manos privadas que en términos de regulación, aunque en la práctica el rol del Estado en la construcción de la economía argentina ha sido siempre relevante. Ansaldi, W., "Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del Estado nacional argentino", en: Ansaldi, W. y Moreno, J.L. (comps.), *Estado y Sociedad en el pensamiento nacional*, Cántaro, Buenos Aires, 1989; Oslak, O., *La formación del Estado argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1978.

¹² Cfr. Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E., *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila/CIEEP, Buenos Aires, 1991; Isuani, E. y Tenti, E., *Estado democrático y política social*, Eudeba, Buenos Aires, 1989.

¹³ Aunque no lo desarrollaremos aquí, al ver en perspectiva la relación Estado sociedad, es tentador subrayar dos líneas claras que se ven emerger durante las entreguerras para ser anudadas en el proyecto peronista y las cuales aparecen como centrales para el éxito de este: la inaugurada por la legislación social y los inicios de intervención económica del Estado de los gobiernos radicales y la consolidación de estructuras estatales que le dan a este autonomía y libertad de acción durante los gobiernos conservadores.

el tipo de acción que el Estado debía asumir en relación a la economía y a la sociedad.¹⁴ Pero son las consecuencias de la crisis del '30 las que obligan a modificar los lineamientos de la acción estatal constituyendo herramientas de intervención económica –de tipo defensivo primero o de reajuste hacia abajo como los propios contemporáneos lo llamaron, para luego de 1933 avanzar a una articulación más completa en los sucesivos planes de Acción económica y el plan del grupo Pinedo después– acompañado de un limitado y desarticulado, aunque progresivo, avance de la legislación social sin apertura política.¹⁵

La resultante fue un Estado modernizado en su estructura aunque anquilosado en su contenido. Puesto que si bien la injerencia estatal se había desarrollado al compás de las fluctuaciones económicas y en respuesta a ellas, este ensanchamiento de los aparatos estatales permanece en la lógica del conservadurismo. Como señala Sidicaro, los políticos conservadores atrapados en la dinámica construida en torno a la instalación del fraude como sistema, y progresivamente alejados de los sectores del poder económico, habían apostado hasta 1943 a subsistir mediante el fortalecimiento del aparato del Estado, que era el terreno que conservaban más sólidamente bajo su dominio, y que les permitía ejercer su poder a través de la obra pública, el empleo público, la distribución de pensiones, las ayudas asistenciales, las concesiones de servicios, los suministros y hasta la aplicación selectiva de los marcos reguladores de la conflictividad social industrial. Esta lógica de acumulación de poder para su utilización clientelística, se superponía y entraba en conflicto con el espíritu corporativo de las primeras regulaciones manejadas por los sectores propietarios, pero convergía con claridad al fortalecimiento del aparato estatal.

En este contexto sostenemos que el caso santafesino puede inscribirse como una variante más de un proceso más general donde los cambios institucionales del Estado, sobre todo en la vertiente social, no sólo responden a la “cuestión social” como un problema de política, esto es el problema de la cohesión en la base, sino también al problema de la cohesión en la cima. En este sentido, el rol del Estado y su cambio

¹⁴ Los reclamos por una mayor intervención del Estado en diversas facetas (proteccionismo industrial, de reorganización del sistema de crédito y del comercio, entre otras), son básicamente de la década del veinte. Un buen ejemplo lo constituye la plataforma del Partido Demócrata Progresista. Al respecto: Sidicaro, R., “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”, en: Ansaldi, W., Pucciarelli, A. y Villaruel, J. (editores), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Biblos, Buenos Aires, 1995. En relación a las políticas sociales: Isuani, E., *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1986.

¹⁵ Oría, S., *El Estado Argentino y la nueva economía. El intervencionismo defensivo*, Buenos Aires, Peuser, 1944; Bunge, A., *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Hispamérica, 1984; también: Neffa, J.C., *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880 – 1996)*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.

institucional se engarzan en un complejo proceso¹⁶ donde fracciones de la elite dominante usaron el poder del Estado para eliminar la capacidad de definición de sustancia de la cuestión social y el crecimiento económico, en sintonía con el ambiente nacional, e impulsar el intervencionismo estatal como un enfoque reformista específico al problema de integración en la base, mientras que a la par intentaban resolver la crisis de hegemonía en la cima y, para ello, se apropiaban o eran influidos por los diversos discursos circulantes. El análisis de la reforma ministerial de 1941 en la provincia de Santa Fe ofrece buenos elementos para apoyar esta hipótesis a nivel regional.

Política y administración en la década del '30 en Santa Fe.

Recordemos brevemente los antecedentes en la provincia en relación a las estructuras estatales y la cuestión de la relación entre Estado y sociedad en la coyuntura de cambio que implicó la década del '30, problema abordado en trabajos anteriores.¹⁷

Luego del golpe de septiembre se suceden en la provincia una serie de interventores federales¹⁸ cuya línea de continuidad esta dada por la adhesión a la fracción uriburista, aun en momentos en que el liderazgo justista comienza a consolidarse.¹⁹ Acompañados por un desdibujado nacionalismo local, estas intervenciones intentan la estructuración de un mecanismo de intervención estatal ligada al fomento de la industrialización sustitutiva, que no pasa de ser un paréntesis breve.

¹⁶ Cfr. Sobre diversos casos nacionales que siguen este "pattern": Malloy, J., "Statecraft y política", en: Mesa-Lago, C. (coord.), *La crisis de la seguridad social y la atención de la salud*, FCE, México, 1989.

¹⁷ Macor D., "Una república liberal en los años treinta? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino", op. cit.; Bacolla, N., "Política, estado y espacios provinciales. Algunas reflexiones sobre la experiencia peronista desde el caso de la provincia de Santa Fe", ponencia presentada en las *Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Córdoba, septiembre de 2003.

¹⁸ Al momento del golpe de septiembre de 1930 la provincia no era ajena a los conflictos político institucionales del yrigoyenismo en el poder. El último de los gobiernos radicales se caracterizaría por los conflictos producidos entre el Poder Ejecutivo y la Legislatura provincial, situación que se agotó en el enfrentamiento entre las dos líneas del radicalismo y llevo al gobierno nacional a decretar la intervención federal a los poderes judicial y legislativo. En este marco la renovación que implicó la intervención uriburista fue receptora de un amplio consenso al menos en un principio. *El Litoral*, Santa Fe, 08/09/1930, pág. 3. La sucesión es la siguiente: luego de la breve gestión del coronel Rodolfo Márquez, a principios de octubre de 1930 es designado el abogado Diego Saavedra, quien es reemplazado a principios de 1931 por el abogado Guillermo Rothe, y en mayo de ese mismo año el también abogado Arancibia Rodríguez ejercerá el cargo de interventor hasta la asunción en 1932 de Luciano Molina.

¹⁹ En el medio provincial aparecen a través de la prensa varias alusiones precautorias sobre el programa de reforma constitucional en clave corporativa que algunos funcionarios de la intervención habían elogiado tibiamente. Un ejemplo de esto: *El Litoral*, Santa Fe, 28/10/1930, pág. 3, y varias editoriales de *La Capital* del mismo mes.

En su meteórico paso por la cartera de Hacienda del gobierno provisional provincial, Alejandro Bunge²⁰ junto a algunos colaboradores delinea una serie de medidas que, en concordancia con su producción teórica, ponían el acento en las necesidades de un desarrollo industrial mediante una política proteccionista e incluso autárquica. Su principales decisiones se orientan a partir de tres ejes de acción: propiciar la baja de la desocupación, el mejoramiento de la moneda nacional y el estímulo a la producción nacional mediante el crecimiento del mercado interno ante la depresión de los mercados internacionales. En la consecución de estos objetivos, declara que:

"...es *deber imperativo del Estado* propender por todos los medios a su alcance a la defensa del trabajo del pueblo, conquistando y ampliando el mercado interno en lo posible, a fin de ofrecer apoyo a las iniciativas privadas".²¹

Pero más allá de la propaganda en la prensa escrita y la puesta en práctica del decreto que prohíbe a nivel de la administración provincial la compra de suministros, artículos o alimentos cuyo origen no sea nacional, no se registran alteraciones en la estructuración del Estado provincial.

Si la sucesión de intervenciones posteriores al golpe de 1930 no modifican en mucho al Estado provincial, aunque buscan poner en sintonía con el Estado central una serie de cuestiones –entre las cuales además de la preocupación económica se agrega una actitud ríspida hacia los sectores obreros–, es con la gobernación de Molinas donde se abre un proyecto que diverge plenamente de la experiencia nacional. Vuelve a primer plano la voluntad de unir democracia y liberalismo, desapareciendo como tópico central del discurso gubernamental provincial la referencia a la necesidad por parte del Estado de regular la esfera económica y de construir un nuevo tipo de representación en esta dirección.

²⁰ El ingeniero Bunge fue un activo partícipe en el debate de ideas en torno a la redefinición del modelo de desarrollo nacional, y puede ser un ilustrativo ejemplo del perfil del personal técnico burocrático que se estructura en el Estado central. Desde principios del presente siglo fue desarrollando un análisis sistemático de los problemas que planteaba la evolución socioeconómica del país. Su línea de pensamiento, que se enmarca en el pensamiento social cristiano, puede ser seguida en la *Revista de Economía Argentina* por él fundada en 1918, en cuyas páginas se publicaron trabajos que significaron importantes jalones en el pensamiento económico y en el análisis de la realidad económica y social de nuestro país. Pero también desarrolló una nutrida labor desde la esfera técnica gubernamental. Realizó tareas de su especialidad durante los gobiernos de Roque Sáenz Peña, Hipólito Yrigoyen, Marcelo T. de Alvear y Agustín P. Justo. Desde 1914 organizó en el país la labor estadística del trabajo nacional: de esa época datan los primeros índices de precios minoristas. Fue Director de Estadística de la Nación hasta 1924 (cuando lo reemplazará Figuerola), reordenando el material existente e incorporando nuevas series y elaboraciones estadísticas. Fue asesor del Banco de la Nación Argentina en cuestiones económicas y del Ministerio de Hacienda de la Nación.

²¹ *El Litoral*, Santa Fe, 24/10/1930, pág. 8.

En este sentido, la gestión demoprogresista se distingue no sólo por su origen en las urnas –libres del mecanismo del fraude que se generalizará en la década– sino también por el tipo de reorganización que imprime al aparato estatal y su lógica de funcionamiento. Las reformas llevadas a cabo por Molinas avanzan a partir de la puesta en vigencia de la Constitución provincial de 1921, cuyo carácter liberal y laico imprimirá la dirección al proceso de reestructuración estatal.²²

“Este ascenso al control del Estado provincial permite el desarrollo de un proyecto político de ambiciosas pretensiones, en momentos en que la crisis mostraba sus rasgos más duros. Proyecto político que, en el marco y con las limitaciones de un Estado Provincial, apunta a su reformulación en sus aspectos burocráticos administrativos y en sus ejes de relación con la sociedad, para abonar una mayor autonomía y protagonismo de ésta”.²³

Dicho programa naufraga bajo el embate de un sistema político que no se adecua a las reformas que se promueven. No vamos a detenernos en las múltiples claves políticas que presenta el estudio de la gestión Molinas; sólo nos interesa resaltar aquí algunos puntos centrales para nuestro análisis.

En primer término la nueva Constitución requería una amplia reforma de todas las leyes orgánicas y un conjunto de nuevas disposiciones, ya que la misma disponía la restricción de las facultades del Poder Ejecutivo sometiéndolo a controles de orden político, administrativo y financiero. Así, a contrapelo de la dinámica nacional –que concentra a nivel del Poder Ejecutivo cada vez más poder en detrimento del Poder Legislativo y la independencia Judicial–, con la reforma del Estado provincial es la Legislatura la que se vuelve central a la par que el Poder Judicial cobra mayor independencia.²⁴

Paralelamente se pone en marcha un proceso de descentralización cuyos rasgos más notables son las reformas del régimen municipal y de educación. Ambas reformas “encuentran los fundamentos de su legitimidad en la promoción de la participación social, como en la capacidad para responder a las demandas específicas que esa participación supone”.²⁵ En este marco, la reforma municipal tiene su rasgo más sobresaliente en la consolidación de la autonomía del nivel de gobierno local, otorgándoles a los municipios –según su categoría– la capacidad de elegir sus autoridades y dictar sus propias Cartas Orgánicas. La mayor innovación en relación al sistema educativo es la que se registra en

²² Además la “cuestión religiosa”, se trata de la continuidad de un debate más amplio abierto por el reformismo liberal desde 1912. Al respecto: Macor, D., “¿Una república liberal en los años 30?”, op. cit.

²³ Idem, pág. 169.

²⁴ Se organizó el poder judicial con funcionarios inamovibles y se creó la Corte de Justicia y un Jurado de Enjuiciamiento. La reforma judicial puso en primer plano la conflictividad política que atravesaba a la gestión de Molinas.

²⁵ Idem, pág. 188.

el nivel común de enseñanza con la creación de un sistema de consejos escolares electivos de carácter distrital –coordinados por un Consejo General de Educación- a los cuales se le otorga injerencias en cuestiones pedagógicas que incluyen el nombramiento de maestros, y capacidades impositivas para completar los recursos derivados del Fondo de Educación Común, también previsto por la Constitución.

Además de estos ejes que concentran las principales expectativas del proyecto reformista, hay una serie de medidas que si bien generan instrumentos institucionales que se resignificarán en los gobiernos posteriores, se enmarcan también dentro de las inquietudes del liberalismo reformista. Dentro de estos cambios, nos interesa resaltar que también se les otorga autonomía a otros ámbitos de la administración provincial: el Directorio de Obras Públicas, la Administración de los puertos de Santa Fe y Rosario (a los cuales se le dio también una ley de estabilidad y escalafón), la Caja de Jubilaciones y Pensiones y la Junta Electoral.²⁶

Otra política del gobierno de Molinas que es oportuno incluir aquí es la de impulsar la acción del Departamento Provincial de Trabajo. El DPT habría sido creado en 1927, en el gobierno radical de Ricardo Aldao, pero su campo de actuación se redimensionará en los últimos meses del gobierno demoprogresista de Molinas con el dictado de la ley 2426 de régimen legal del trabajo, que ordena las relaciones del Estado con el campo laboral poniendo como centro al DPT. Con esta ley, el DPT tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las leyes que regulaban el trabajo obrero, interviniendo en las posibles querellas en torno a la aplicación de las mismas o el cumplimiento de los convenios de trabajo a través de organismos descentralizados: un Consejo Superior y Consejos Regionales Mixtos.²⁷

También se crea una Dirección General de Higiene a partir de la ley de sanidad de la provincia (la ley 2287/3), cuyas facultades atañen no sólo a la salud pública en general y la inspección de las instituciones médicas tanto privadas como de beneficencia, sino que también incorpora temas como la protección de la infancia y las cuestiones relacionadas con el ambiente de trabajo. Las líneas generales de esta dirección van a

²⁶ *Mensaje del Gobernador Molina*, Imprenta de la Provincia de Santa Fe, 1935. También: Barberis, S., *Luciano F. Molinas: un ejemplo civil*, CEAL, Buenos Aires, 1987.

²⁷ Piazzesi, S., "Las modalidades del intervencionismo social en un gobierno provincial. Santa Fe, 1937-1943", en: *Revista Ciclos*, Nº 35/36, UBA, Buenos Aires, 2009. Además de reforzarse a través de esta normativa la vigilancia e inspección, se creaban servicios de estadística social, organización profesional, asesoría gratuita, registros de colocación, se estableció el sábado inglés, se empadronó el comercio y la industria y se establecía un censo permanente de patrones y obreros. Otros de los logros que reivindica Molinas en este ámbito es el establecimiento del "sábado inglés". También se reorganizó la estadística cuyas tareas claves fueron los censos de educación y de desocupados, ambos de 1932. *Mensaje del Gobernador Molinas*, op. cit.

contrapelo de la descentralización que se confirma en otros niveles del Estado provincial amparada como dijimos ya en los lineamientos de la constitución de 1921.²⁸

En relación a las obras públicas si bien frenadas por la crítica situación económica se destacan dos ejes de acción: en vialidad se sancionó una ley de planificación de la red caminera provincial, con perspectiva nacional que fue terminada años después por vialidad nacional (y que al momento de la intervención de 1935 mostraba unos modestos 700 kilómetros construidos); otra rama atendida era la de obras hidráulicas menores, conocido como plan Torriglia (básicamente una red de desagües diseñada por la dirección de obras públicas).²⁹

Pero como lo ilustran también el manejo de otros problemas, las líneas de acción del gobierno de Molinas se enmarcan en la tradición liberal en su concepción del rol del Estado en la economía.³⁰ De allí que afirmaciones como las que encontramos en la defensa del aplazamiento de pago de la deuda externa provincial tengan cierta asiduidad:

“Lo único que ofrecemos a nuestros acreedores es la decisión de equilibrar el presupuesto, de economizar hasta el límite compatible con las necesidades apremiantes de la Administración y de los servicios públicos. La elevación de los impuestos a los límites también compatibles con la capacidad de los contribuyentes, agobiados por la situación actual. Buscaremos todos los medios de acrecentar la producción y las industrias que merezcan la ayuda del Estado, porque tan pronto puedan ellas desenvolverse cesarían en su protección. Propenderemos vigorosamente a que la riqueza se multiplique, las condiciones económicas de la Provincia se transformen”.³¹

Las renovaciones en las formas institucionales del Estado se plantean en términos que no se despegan de las ideas liberales sobre la acción del mismo, donde la pieza clave la constituye la sociedad civil, pero incorporando en algunos aspectos herramientas de intervención estatal que, por su carácter descentralizado en la implementación, adquieren un cariz diverso a la de la experiencia nacional. En ese sentido, las últimas

²⁸ *Mensaje del Gobernador Molinas*, op. cit. También se planifica la creación de una red sanitaria y hospitales regionales y el acopio sistemático de estadísticas en la materia. Al respecto: Belmartino, S., et al., *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud, 1940-1960*, OPS/OMS, Buenos Aires, 1991, en particular capítulo 2.

²⁹ *Índice numérico de leyes de la Provincia de Santa Fe, años 1900/54.*, Santa Fe, 1957.

³⁰ Macor, D., “¿Una república liberal en los años 30?”, op. cit. Esa inscripción en la tradición liberal se conserva también en la actitud ante la cuestión agraria. En este ámbito dos leyes son sancionadas con igual espíritu: la de impuesto al latifundio (que será derogada por Argonz y retomada en otra clave por el primer gobernador peronista Waldino Suárez) y la de colonización (presentada para su consideración el 27 de octubre de 1932), que intenta atender a los reclamos de los arrendatarios del sur de la provincia y el deterioro de las actividades en el norte afectada por la langosta.

³¹ “Conferencia (del gobernador Molinas) sobre las causas que determinaron el aplazamiento del pago de la deuda externa provincial 5 de agosto de 1932”, *La capital*, Rosario, 06/08/1932, pág. 4.

reformas analizadas responden más a una actividad de fomento de una iniciativa económica que quedaba en manos privadas que a intervenciones en términos de regulación. En cuanto a medidas como las comentadas sobre el mundo laboral, o la organización de la Dirección Provincial de Higiene,³² parecen obedecer a una iniciativa estatal basada en la racionalidad de prevención, y al igual que las iniciativas nacionales de veinte años antes tienen como finalidad básica más la documentación y vigilancia que la conciliación (que aparece como novedosa en los Consejos, Superior y Mixtos). Sin embargo, sobre todo en las políticas de salud y bienestar, surge claramente una línea destinada a continuar su desarrollo hasta el peronismo, donde se incorporan las perspectivas más modernas en torno a la planificación y coordinación por parte del Estado. La principal bifurcación entre nación y provincia reposa en la cuestión de la legitimidad, cimentada en el proyecto provincial en la defensa de un sistema democrático transparente.

La intervención federal de 1935 termina con la experiencia demoprogresista, comenzando a dismantelar, o vaciar de contenido, las estructuras jurídicas y administrativas que se habían erigido al amparo de la ahora derogada Constitución de 1921.

El antipersonalismo en el gobierno. El ambiguo lenguaje de la ampliación de los roles estatales en el marco de la crisis política.

Los caminos de la Nación y la Provincia vuelven a unirse estrechamente en los gobiernos de Manuel de Iriondo (1937-1941) y –de su Ministro de Hacienda y Obras Públicas primero y de Gobierno después– Joaquín Argonz (1941-1943). Así bajo la hegemonía iriondista:

“(…) la provincia se asocia estrechamente al proceso de transformación nacional, y el Estado provincial, en paralelo con el Estado nacional, ganará recursos que potencian su capacidad de intervención frente a la sociedad”.³³

El giro que dan las gobernaciones desde 1937 a 1943, se caracteriza por –para decirlo en la clave de Sidicaro– “la combinación de fraude y obra pública”, conjugándose en el ámbito provincial con la constante lucha por obtener la generosa ayuda del presupuesto nacional.³⁴ En este sentido:

³² La Dirección de Higiene reorganiza y potencia el Consejo de Higiene creado también en los años veinte.

³³ Piazzesi, S. “Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadorismo? El iriondismo santafesino en la década del treinta”, en: *Estudios Sociales*, N° 13, UNL, Santa Fe, segundo semestre de 1997, pág. 106.

³⁴ Al respecto ver: Piazzesi, S., *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino, 1937-1943*, Ediciones UNL, Santa Fe, 2009. La mejor muestra de este apoyo en la obra pública la encontramos en los meses finales de la gobernación de Iriondo, donde se

“(…) la importancia política de la obra pública en la acción gubernamental ayuda a explicar la gravitación de la misma en las luchas entre las facciones conservadoras dentro de cada bloque provincial y en la competencia entre los bloques provinciales por el favor presupuestario del gobierno nacional. A su vez, el control electoral a través del fraude promueve la autonomización del gobierno y del Estado, lo que profundiza esa lucha entre las facciones del oficialismo por el control de los recursos estatales”.³⁵

Actuando a su vez esta intervención gubernamental a través de la obra pública como una fuente de legitimidad sustituta a la viciada representación política.³⁶

Con la puesta en vigencia nuevamente de la Constitución provincial de 1900/07 el poder ejecutivo provincial reasume sus capacidades y, en consonancia con la política nacional, el poder legislativo pierde cada vez más peso. En este marco se observa un proceso de reforma estatal en sentido inverso al de la gestión demoprogresista: la creciente centralización de la administración y la conformación de estructuras técnico burocráticas, que permiten desde el Estado actuar en la sociedad. En este sentido, aparece reiteradamente como tópico legitimatorio de la acción de gobierno, la idea de la política como administración.

Las gobernaciones de Iriondo y Argonz, no tienen innovaciones en lo que concierne a políticas económicas sectoriales, sino que ponen el acento en la obra pública dirigida básicamente a la intervención en el espacio urbano, con una especial atención en

acentúan las inauguraciones y publicidad al respecto. Cf. *La Capital*, Rosario, 16/12/1940, 02/04/1941 y 09/04/1941. También *La Tribuna*, Rosario, 03/04/1941, 06/04/1941, 08/04/1941 y 09/04/1941.

³⁵ Piazzesi, S., “Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadorismo? El iriondismo santafesino en la década del treinta”, op. cit., pág. 111.

³⁶ Piazzesi, S., *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino, 1937-1943*, op. cit. En relación con esto se encuentran numerosos ejemplos en los periódicos locales. Valga como muestra una editorial del diario *El Litoral*, donde identifica las opciones políticas que se presentan ante las elecciones presidenciales de 1943, y las clasifica en una *política de partido* y una *política de funcionarios*. Según *El Litoral* los partidos políticos manejados por representantes auténticos del electorado y de aquellos sectores que agrupan fuerzas del trabajo, la producción y la industria o el comercio participan en el gobierno de la cosa pública mediante la gravitación moral de sus dirigentes y el valor que ellos poseen como elementos de definición electoral. Esto contrasta para el vespertino con la situación imperante al momento de su análisis. En este sentido, considera que el modo de hacer política instrumentado desde el poder no sirve para definir con claridad las responsabilidades que corresponden a los partidos como entidades políticas con obligaciones de carácter cívico por un lado; y por otro, las privadas aspiraciones de aquellos funcionarios que han creado la apariencia de una organización política para medrar manteniéndose en los puestos públicos. De este modo acusa al gobierno de imponer unas reglas de juego que ayudan a acentuar un sentido perverso en la política como corrupción del personal político representante sólo de su propio interés. *El Litoral*, Santa Fe, 11-03-1943, pág. 4. Queda por otra parte otra faceta de la deslegitimación: el carácter de farsa que el medio le otorga a la disputa política que se suscita dentro de la Concordancia, regida por criterios clientelísticos más que por los principios republicanos democráticos.

los espacios de sociabilidad pública –parques y paseos- y en la renovación de la estructura vial,³⁷ siendo otro de sus ejes de acción lo relacionado con “el bienestar social”. En este sentido las reestructuraciones estatales resignifican algunos espacios institucionales ya existentes que posibilitan la relación con amplios sectores sociales: aquellos que organizan la intervención gubernamental en salud y en ciertos aspectos de la asistencia social. Estas serán consolidadas en el espíritu de la ley orgánica de ministerios que se sanciona en 1941.³⁸

La reforma ministerial de 1941.

Argonz, al igual que su predecesor y patrocinante Iriondo, asume la gobernación en un contexto marcado por las consecuencias del funcionamiento de los mecanismos fraudulentos en las elecciones del 15 de diciembre de 1940. La corrupción electoral, además de haber puesto en marcha las estrategias usuales –secuestro de libretas, tacha en los padrones, pases falsos, inscripciones dobles, cambios de urnas, etc.– había generado dentro del mismo antipersonalismo (UCR SF) y del radicalismo (UCR CN) la intensificación de ciertas fracturas, derivadas de los pedidos de intervención a la provincia, por hechos de violencia como el asesinato del general Conrado Risso Patrón, ligado al radicalismo y primo del gobernador.³⁹

Dentro del antipersonalismo se reavivan los enfrentamientos entre la línea iriondista y sectores del centro y sur de la provincia,⁴⁰ aunque existe una explícita continuidad entre ambas gobernaciones.⁴¹ Este hecho introduce una novedad en el funcionamiento de la legislatura provincial, sobre todo en la cámara de Diputados, donde

³⁷ Estos ejes de acción se exponen claramente como principales en la agenda de gobierno en el último discurso del gobernador Iriondo abriendo las sesiones legislativas del año 1941. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe (DSCS)* 03 de marzo de 1941, págs. 59 a 172. Cfr. Piazzesi, S., “Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadorismo? El iriondismo santafesino en la década del treinta”, op. cit.

³⁸ *Índice numérico de leyes de la Provincia de Santa Fe. años 1900/54.*, op. cit.

³⁹ *La Capital*, Rosario, 16/12/1940, págs. 18 y 19; 17/12/1940, págs. 4 y 5. *La Tribuna*, Rosario, 17/12/1940, pág. 9. *El Litoral*, Santa Fe, 16 y 17/12/1940, págs. 3 y 4 respectivamente.

⁴⁰ “Ha trascendido que en la Casa Rosada existe muy mala opinión sobre el nuevo gobierno de Santa Fe, recordándose a cada momento que ‘es chico para una provincia grande’. (...) Se considera que el Dr. Iriondo lo tiene completamente ‘cercado’, y que sería un alivio para el doctor Argonz que le confiaran la presidencia de la Corporación, para que se alejara un poco de Santa Fe, donde al gente lo sigue considerando el verdadero gobernador”. *La tribuna*, Rosario, 08/05/1941, pág. 3. Las facciones dentro del antipersonalismo son dos al asumir el sucesor de Iriondo: la fracción iriondista y la liderada por Carlos Pita, apoyados a su vez por diversas fracciones del oficialismo en el gobierno nacional. *La tribuna*, Rosario, 24/03/1941, pág. 10.

⁴¹ Como señala una editorial del diario *La Tribuna*, del 9 de mayo de 1941: “Olvidan, sin duda que este gobierno es una continuación del anterior. Los que fueron altos funcionarios de la administración pasada son, hoy, gobernador, vice, ministros, etc. Ha

el oficialismo pierde la mayoría absoluta a causa de dicha ruptura. Situación que pone en marcha mecanismos para frenar las consecuencias de una posible oposición inmanejable a través de la discusión de la validez de los diplomas de los legisladores electos.⁴²

En un contexto así marcado por la crisis dentro de la misma elite política provincial, la ley de reforma ministerial es aprobada sin modificaciones sustanciales al proyecto presentado por el gobernador, a pesar de las críticas que emergen durante el debate y que son difundidas por la prensa.

Esta ley que se pretende instrumental y meramente organizativa para la administración de los asuntos ministeriales, pone a la luz varias cuestiones.⁴³ En primer lugar, el aspecto menos debatido y mejor recibido, aunque continuaba la crítica al régimen autonómico municipal imperante, era el que modificaba el régimen de relación con las Comisiones de Fomento de las comunas, al hacerlas depender, al igual que las municipalidades de 1º y 2º categoría, del Ministerio de Gobierno.

En segundo lugar, la cuestión más debatida y objetada, tanto por la prensa como por la oposición, era la unión a la cartera de gobierno de lo relativo a educación e instrucción pública.⁴⁴ En ese sentido se reitera como principal argumentación la inconveniencia de incluir en un ministerio de perfil eminentemente "político" un tarea como la de la educación que por su naturaleza debería ser tratada como el área de salud en su especificidad "técnica", y no exponerla a los vaivenes políticos. Además de la reforma ministerial se conecta en esta objeción la modificación que en sesiones previas la legislatura había sancionado a la Ley de escalafón y estabilidad del magisterio, que eliminaba los concursos para la provisión de la mayoría de cargos y habilitaba ampliamente al ejecutivo provincial para las designaciones. En este sentido se reiteran las mociones para incorporar el capítulo de educación en el Ministerio de Salud y Trabajo, y hay algunas voces también que se alzan por la modificación de incumbencias de manera tal que salud e instrucción pública dependan de un mismo ministerio, mientras

existido un cambio de gobierno, pero con los mismos hombres. El que fuera Ministro de Hacienda del gobierno anterior, es hoy el gobernador de la provincia".

⁴² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (DSCD)*, 25 de marzo de 1941, págs. 2 a 12. *La tribuna*, Rosario, 26/03/41, pág. 7. Sobre el partido radical para la década del treinta: Persello, A., *El radicalismo en crisis (1930-1943)*, Fundación Ross, Rosario, 1996; y Persello, A., "El radicalismo santafesino entre 1930 y 1943", en: Melón Pirro, J.C. y Pastoriza, E. (comps.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Biblos, Buenos Aires, 1996.

⁴³ Cabe señalar que al reorganizar y no crear organismos nuevos, no hay casi debate sobre la cuestión presupuestaria que esto implica. Aparecen algunos debates con la discusión de la ley de presupuesto para el año 1942, pero básicamente se centran en la indicación por parte de la oposición de las reiteradas ayudas económicas de la provincia a organismos privados, sobre todo en salud y educación, ligados en su mayoría a círculos católicos. Al respecto *DSCD*, 24 y 25 de octubre de 1941, en particular págs. 1439 a 1484.

que lo relativo al trabajo permanecería bajo la órbita del ministerio de gobierno –eco de posturas defendidas por ciertos sectores liberales en los años '20, que conecta la educación con las intervenciones en salud y la actitud del Estado frente a los problemas del trabajo como netamente de control–. En estas argumentaciones se encuentra como rasgo común, el establecimiento de una conexión directa entre el control del rubro de educación por el ministerio de gobierno, la habilitación a ciertos sectores para introducir nuevos cuadros en el ejercicio del magisterio –“antidemocráticos”, “aristocráticos”– y el fraude. El corolario de esto era uno:

“Vuelve a presentarse, señores senadores, no como mal argentino, sino universal, el peligro de la oligarquía. Y para los espíritus de verdad democráticos, todo lo que se haga en contra de ella será poco, para evitar que sea de nuevo una realidad. Colocar en manos que son esencialmente políticas, (...) un ministerio como el de instrucción pública, es quizás, posiblemente sin intención, conjurar contra la instrucción pública misma”.⁴⁵

Si esto aparecía como la reactualización del “régimen”, otra cuestión que surge permanentemente en el debate en torno a la organización de ministerios es la conexión que durante la gobernación precedente de Manuel de Iriondo tuvieron los fines políticos, el fraude y la política social. Como señala uno de los más duros opositores, el diputado Grassi:

“Podría objetarse algo a este mensaje del Poder Ejecutivo, respecto a la forma en que el gobierno de Santa Fe, en estos últimos años, ha prestado preferente atención a la asistencia social. Y digo a la forma, porque en realidad, y a pesar que el señor miembro informante acaba de informar que la política no interviene en estos asuntos, podría señalar muchos hechos que demuestran precisamente lo contrario. Sin embargo, como opino que todo lo que se haga en pro de la asistencia social, aunque venga acompañado de un motivo político, siempre tiene algún resultado práctico y útil, no voy a dar casos concretos”.⁴⁶

En efecto, en tercer lugar y como señala la oposición, la ley de reorganización de ministerios había sido ya anunciada durante la campaña electoral y puesta en primer plano en el discurso de asunción del gobernador como herramienta de su política social. El mismo Argonz afirmaba:

“Aspiro a dar a mi gobierno un hondo contenido social, y al servicio de este anhelo pondré mis entusiasmos y mi decisión inquebrantable para buscar soluciones justas y dignas.(...) Con el propósito de dar unidad a los organismos de asistencia social existentes y a los que es mi propósito crear, proyecto la reforma del

⁴⁴ *La Capital*, Rosario, 19/06/1941, pág. 9; 24/06/1941, pág.4. También en: *La tribuna*, Rosario, 02/05/1941, págs. 3 y 10; 08/05/1941, pág. 10; 17/06/1941, pág. 10. En: *El Litoral*, Santa Fe, 05/05/1941 y 29/06/1941.

⁴⁵ *DSCS*, 28 de junio de 1941, pág. 491

⁴⁶ *DSCS*, 28 de julio de 1941, pág. 491.

régimen actual de ministerios, para que esos organismos tengan una dirección única, de conformidad a la importancia que les corresponde en la vida moderna de los Estados".⁴⁷

Efectivamente, la ley que era presentada a la legislatura como la primera regulación legislativa sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo provincial –reglado previamente por decretos, uno del 23 de marzo de 1906, otro del 6 de junio del mismo año y el último de mayo de 1927– tenía su punto neurálgico en la intervención social. El proyecto conserva el número de ministerios existentes (que son tres), modificando sus incumbencias y denominaciones.⁴⁸ Como señalamos anteriormente, los ministerios deslindados son los de Gobierno e Instrucción Pública, de Hacienda y Obras Públicas, y de Salud Pública y Trabajo. Correspondía al ministerio de Gobierno e Instrucción Pública los asuntos comprendidos en el régimen político, judicial y municipal, los relativos a la educación e instrucción pública –incorporándose en el mismo el Consejo General de Educación que pasa a tener competencia en la enseñanza normal y especial– y a las relaciones con la iglesia. El ministerio de hacienda y obras públicas intervenía en lo relativo a la administración de bienes, tesoro, créditos, recursos, vías de comunicación, construcciones hidráulicas, arquitectónicas y civiles de toda índole. El ministerio de Salud Pública y Trabajo estaba dividido en dos Consejos: el Consejo General de Sanidad y el Consejo General de Economía; ambos presididos por el ministro de la rama. Las áreas de incumbencia que demarcaba la ley para este amplio ministerio se extendía sobre lo relativo a la salud, a la asistencia y a la legislación social, y al régimen de fomento agrícola, ganadero, industrial y comercial.

Es justamente la estructuración de este último Ministerio el punto central y razón de ser de la reforma. Si en lo que concierne a las instituciones relativas a las relaciones de trabajo, permanecen casi intactas en el molde que le había dado la gobernación demoprogresista, es el área de salud el núcleo del cambio. La reorganización que se consolida con la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo, se inicia durante los gobiernos antipersonalistas –aunque reconoce una línea de continuidad desde la ley de 1932 del gobierno de Molinas– con la ley 2608/38 de Asistencia hospitalaria y Social que ordena un plan de construcciones hospitalarias, por un lado, y la creación del Departamento de Salud Pública de la Provincia en el año 1939 que se delinea como un organismo técnico-administrativo de control y de coordinación de acciones en el ámbito de la higiene pública, las condiciones del ambiente laboral y la asistencia médico social, por otro.⁴⁹

⁴⁷ *La Capital*, Rosario, 10/04/1941, pág. 5.

⁴⁸ La estructura ministerial precedente dividía las siguientes áreas de incumbencia: Instrucción y fomento, Hacienda y Obras Públicas y el de Gobierno, Justicia y Culto

⁴⁹ Relacionado al planteo que se desarrolla en el área de Salud se pone en marcha una política de vivienda popular durante la gobernación de Iriondo, que es bastante resistida

El eje de la fundamentación del mensaje que acompaña al proyecto de ley, que además aparece resaltado por los miembros informantes de la mayoría, hace hincapié en la relación existente entre atención médica, asistencia social y previsión,

“(…) Con la intervención activa en el régimen de trabajo, la asistencia social oportuna y en conocimiento de las posibilidades de producción y las necesidades del consumo, la adopción de una sana política sanitaria integral, la aplicación de los principios de la higiene alimenticia, del vestido y de la vivienda, las condiciones del intercambio comercial y tantos otros factores de orden general e individual que inciden sobre el bienestar colectivo, el Estado puede realizar una positiva labor de orientación respecto a la satisfacción de todas las necesidades del hombre en diferentes momentos de su desarrollo, procurando que cada habitante obtenga los bienes indispensables para ello.”

“Problema de trascendental importancia es para el Estado, cuidar el capital humano y la renovación y aumento constante de este capital. Sobre la fortaleza de la raza se funda la grandeza de los pueblos. Salvaguardar la salud pública constituye, por consiguiente, un deber ineludible para el gobernante”.⁵⁰

Planteado así, la conjunción de Salud Pública y Trabajo en un ministerio, traduce por primera vez en la estructura del Estado provincial el enfoque político administrativo para el doble problema de las necesidades de la acumulación de capital y de legitimación mediante la integración sociopolítica, que circulaba en los medios tecnoburocráticos europeos. Ya finalizada la Gran Guerra, el tratado de Versalles se ocupó de estos asuntos y articuló un enfoque reformista de la cuestión social, que luego se difundió por medio de la Organización Internacional del Trabajo.⁵¹ En este enfoque destacaba la idea que la cuestión social es en esencia un aspecto de la ingeniería social que debe quedar en manos de expertos técnicamente adiestrados. Los organismos internacionales se convirtieron en el hogar de un grupo de referencia para los profesionales del seguro social en países específicos. El “bienestar” social se integró en un enfoque tecnoburocrático de la administración del proceso socioeconómico; en consecuencia era un asunto político en el sentido de que formaba parte de la política pública, pero al mismo tiempo este enfoque trataba de despolitizar la “cuestión social” definiéndola como algo que debía recibir soluciones técnicas y definidas por expertos, más bien que como conjunto de políticas producidas por el forcejeo entre intereses rivales. En este sentido, si bien en un modo distinto que las políticas del tipo de leyes de pobres propia del Estado liberal, la política de protección social era un mecanismo de control social y de

en el ámbito rural y apoyada por ciertos sectores sindicales y católicos. En el ámbito urbano, debido a los problemas financieros, sólo se construyen algunos conjuntos habitacionales en la ciudad capital. Hay profusión de artículos al respecto en *La capital, La tribuna* y *El Litoral* de los años 1939 y 1940.

⁵⁰ DSCD, 16 de mayo de 1941, pág. 255.

⁵¹ Al respecto Malloy, J. op. cit.

canalización del trabajo como recurso económico, en sintonía con el fordismo en difusión.⁵² Como señala el mismo ministro informante:

“(…) la salud es un elemento primordial para el bienestar social, pero al mismo tiempo, todos los factores capaces de condicionar el bienestar social, son los mismos que permiten mantener la salud individual y colectiva. Se concibe entonces que los problemas relacionados con el trabajo y la producción, la asistencia médica y social, la industria y la sanidad, no puedan ser encarados independientemente para su solución”.⁵³

Como emerge del mismo debate y de los ecos que suscita en la prensa, no se trata de una evolución lineal de la idea de caridad a la de filantropía hasta llegar a la solidaridad social, esto es un proceso donde unos componentes ideológicos hayan paulatinamente reemplazado a otros. Lo que se percibe a través de los textos es un proceso más complejo, donde antiguos referentes temáticos son revalorizados e integrados a una nueva conceptualización. Es la apropiación por otros sectores sociales de términos de antigua vigencia en algunas tradiciones como la socialista o la católica, la que va marcando diferencias que pueden ser registradas para relacionarlas con cambios en torno a la problemática social. Y paralelamente el progresivo acento dentro del problema del desarrollo económico puesto en el “factor trabajo”.

Justamente en la última mitad de los años treinta parece generalizarse, para fundamentar la actividad estatal en el área de bienestar, una expresión acuñada por la encíclica *Rerum Novarum*, pero que parece cobrar nueva vigencia en esos años: *Justicia Social*. La situación que desencadena la guerra mundial relaciona esta concepción de justicia, ya no sólo con el interés y la necesidad económica sino también la de defensa. La concepción neoclásica de intervención del poder público en la preservación de la salud, se reitera a finales de la década y comienza a relacionarse con otros fundamentos de raíz ética.⁵⁴

En las intervenciones del ministro, Abelardo Irigoyen Freyre, es evidente la influencia del clima de ideas imperante en torno a la gestión de los problemas de salud como problemas sociales y económicos; además hace explícita la continuidad de los cambios de las instituciones estatales provinciales al respecto:

“(…) vemos como, hasta hace pocos años, los problemas de la sanidad y de la higiene médica, es decir, los problemas relativos a la asistencia médica gratuita y a la asistencia hospitalaria, estuvieron siempre a cargo de las municipalidades y

⁵² Cf. Ashford, D., “La institucionalización de los Estados del Bienestar”, en: AAVV *La aparición de los Estados de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

⁵³ *DSCD*, 27 de junio de 1941, pág. 859.

⁵⁴ Belmartino, S. et al., *Las instituciones de salud en la Argentina, desarrollo y crisis*, Ministerio de Educación y Justicia, Secretaría de Ciencia y Técnica, Área de estudios e Investigación en Ciencias Sociales para la Salud, Buenos Aires, julio de 1987.

entidades de beneficencia." (...) Es, recién con la Ley 2287, en el año 1932, cuando se comienza a enfocar con un sentido más práctico algunos problemas de las enfermedades endemoepidémicas y también relacionados con el contralor del ejercicio de la profesión del arte de curar. Con la promulgación de la actual ley 2858 de creación del Departamento de Salud Pública, el gobierno anterior, interpretando los conceptos actuales de medicina social, enfocó con un criterio sanitario y social los problemas relativos a la higiene y a la asistencia médica. Ese proyecto de ley del Poder Ejecutivo anterior concretaba las aspiraciones del Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones, cuando aconsejaba a los países en que la sanidad estuviera en diferentes manos, unificarla, porque ello significaría una unificación de criterios y de comando que se traduciría en un mínimo de erogación y un máximo de eficiencia. De manera que ese proyecto de ley (...) se refiere no solamente al problema del cuidado del hombre enfermo, sino también y sobre todo al problema del cuidado del capital salud".⁵⁵

También existen diferentes propuestas en relación con el sentido que debe darse a la intervención: si la asistencia social va de la mano con la asistencia médica o deben circular por canales independientes; pero también cuestionando o afirmando la posible relación entre asistencia y previsión social.

El problema aparece asociado en parte a la conceptualización de la enfermedad y de sus causas. Si, como señalamos anteriormente, a principios del siglo XX, para las corrientes de pensamiento dominante al respecto, la enfermedad tiene por causa fundamental la ignorancia, la atención médica aparece desvinculada con la asistencia social pero íntimamente ligada a la educación. En la década del treinta el discurso de intervención en salud pone el acento en la relación entre la falta de educación, la miseria y la necesidad de asistencia social. Esto aparece explícitamente en la discusión del proyecto en la Cámara de Senadores, entre el senador Grassi y el ministro Irigoyen Freyre, principal impulsor del proyecto, al tratar el ejemplo más candente de los años treinta: la tuberculosis. Aquí aparecen referencias a la encíclica *Rerum Novarum* y a las concepciones socialdemócratas marxista, en relación al paso de la noción de caridad a la de justicia:

"Hay casos extraordinarios; los niños se ven muchas veces disminuidos en su talla y peso de acuerdo a la edad, y observándolos en sus condiciones ambientales se advierte habitan en chozas, en ranchos, en un estado de promiscuidad y sin los elementos más necesarios para poder desenvolverse, es decir, sin alimento adecuado, agua potable, etc. Llevando la investigación a sus condiciones orgánicas, se encuentra gran porcentaje de reacciones positivas a la tuberculina. Pero, lo que más llama la atención, es la remuneración que perciben los padres de estos niños en su trabajo. Indudablemente que si el Estado no trata de incidir directamente, más adelante, en la regulación de los honorarios para el trabajo, va a sufrir la consecuencia de tener que alojar a esos hombres, en el día de mañana, hospitales, asilos, etcétera. (...) En cárceles también (...) De manera que se podrá apreciar cómo, a través del concepto primitivo de la caridad, se pasa hoy al de asistencia como una obligación del Estado".⁵⁶

⁵⁵ *DSCS*, 28 de junio de 1941, pág. 500.

⁵⁶ *DSCS*, 28 de junio de 1941, pág. 504.

Es evidente aquí el forcejeo ideológico entre sectores de la misma elite dirigente más relacionados con los preceptos del tratamiento "técnico y aséptico" del problema social y sectores católicos militantes ligados en su mayoría a la Acción Católica. Estas disputas, mezcladas con algunas voces que se alzan en tono nacionalista negando la asistencia a los "inmigrantes", vuelven a aparecer con otro proceso de institucionalización dentro de la esfera de este Ministerio: la creación de la Caja de Asistencia Social que incorpora beneficios como las Pensiones a la vejez, la invalidez, a la madre y a los huérfanos; y la institucionalización del Fondo de Asistencia a la Niñez.⁵⁷ En el debate en torno a esta, surgen nuevamente los argumentos propios del seguro social sostenidos en los círculos tecnoburocráticos que indica la necesidad de mantener el ingreso de las unidades familiares mediante la protección a los jefes de familia contra los riesgos previsibles del ciclo de trabajo moderno: accidentes, invalidez, muerte, ancianidad. Pero también las voces católicas en torno a la familia como célula social y el cuestionamiento a la forma en que se sostiene la caja, con producido del juego, además de los descuentos a empleadores y empleados. Otro ejemplo al respecto, es el debate y sanción del proyecto, presentado por el Senador Casiello,⁵⁸ de ley de salario familiar para los empleados de la administración provincial.

Lo que sobresale en las reformas institucionales de esta índole en el período, es la ausencia de las voces de sus principales destinatarios. En el contexto marcado por una actitud refractaria a los reclamos y las posibilidades mismas de organización de los sectores populares,⁵⁹ se ponen paradójicamente en marcha algunos mecanismos institucionales, que en el discurso gubernamental pretenden ser parte de la consolidación de la seguridad social en la provincia, pero que, según lo vemos reiteradamente en la prensa, nadie ignora que puestos en práctica tienen color de herramienta proselitista y medio de legitimación.⁶⁰ Con un remozado vocabulario, que parece incorporar las ideas

⁵⁷ *DSCS*, 24 de octubre de 1941, pág. 724 *passim*.

⁵⁸ El Senador Casiello pertenecía al grupo de católicos sociales y militantes de los Círculos Católicos de Obreros y la Acción Católica, donde se destacaron varias figuras que aunque actuando en partidos políticos diversos privilegiaban aquella corriente de pensamiento. *La Tribuna*, Rosario, 25/10/1941. En el artículo citado el diario destaca a nivel nacional a Arturo M. Bas y Juan Cafferatta, como así también a nivel provincial a Ramón J. Doldán.

⁵⁹ Un ejemplo significativo del tipo de actitud que toma el gobierno provincial por estos años en relación a los conflictos laborales es la comentada por la siguiente nota del diario *El Litoral* ante la actitud del gobierno para con los reclamos obreros en el conflicto en la Empresa Municipal Mixta de Transporte "...el Dr. Argonz, gobernador de la provincia, se rehusó a mediar entre la empresa y los obreros y dispuso que en el caso que los obreros resolviesen el trabajo a reglamento y mantener el paro en los talleres, se aplicarán las disposiciones del Estado de Sitio confinando a los obreros argentinos y deportando a los extranjeros que intervengan en el movimiento". *El Litoral*, Santa Fe, 10/05/1943, pág. 4.

⁶⁰ *El Litoral*, Santa Fe, 08/02/1943, pág. 3. Dichas pensiones se otorgan en la provincia por primera vez en febrero de 1943, nada casualmente en plena coyuntura electoral. En este sentido *El Litoral* señala, como otros diarios de la provincia: "(...) celebramos la

más avanzadas sobre administración y política que se consolidan como nuevos paradigmas en los países centrales (sobre todo en relación a la fundamentación atribuida a las políticas de bienestar), se cubren prácticas y se atiende a la constitución de modos de relación con la sociedad por fuera del sistema político.⁶¹ En este sentido se enmarca en las tendencias puestas en marcha desde el gobierno nacional, el cual implementa un tratamiento moderno de los problemas asociados a las transformaciones operadas en la economía y en la sociedad en un sistema político ocluido.

Notas finales.

Como dijimos anteriormente, el rol del Estado provincial y su cambio institucional se engarzan en un complejo proceso, donde fracciones de la elite política dominante usaron el poder del Estado para eliminar la capacidad de definición de sustancia de la cuestión social y el crecimiento económico, en sintonía con el ambiente nacional, e impulsar el intervencionismo estatal como un enfoque reformista específico al problema, en palabras de Poulantzas, de integración en la base; mientras que a la par intentaban resolver la crisis de hegemonía en la cima y, para ello, se apropiaban o eran influidos por los diversos discursos circulantes.

¿Pero quienes sostienen esos discursos? A partir del análisis de la reforma estatal plasmada en 1941 en la provincia parece posible arriesgar algunas observaciones. Primero, la ausencia o el acallamiento de voces que desde los sectores populares intervengan en la discusión. Segundo, la puja interna dentro de la elite política en el gobierno provincial. Allí se superponen, por un lado, la existencia de las ya tradicionales fracturas entre el norte y el sur de la provincia –con cabeceras en la ciudad capital y

reforma de la Caja de Asistencia Social y especialmente cuando amenaza en convertirse en un simple órgano burocrático como la junta de Vivienda, el Departamento de Trabajo o el Consejo de Salud Pública." Pero advertía, "... de allí a intentar implantar un seguro social integral en una provincia donde el peso de todas las iniciativas llamadas sociales recaen sobre la clase trabajadora, mientras permanecen intactos los latifundios, se dificulta la vida gremial mediante la persecución policial o la corrupción de gremios, hay un largo camino". En este sentido denunciaba la necesidad de poner también límite a la expansión burocrática y "... el despilfarro de gastos de sueldos, viáticos y publicidad para que no se malgaste por cada 40 pesos de pensión el doble en propaganda."

⁶¹ Al respecto: Gaudio R. y Pilone, J., "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935-1943" y "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo", en Torre, J.C. *La formación del Sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa, 1993. Sobre legislación social: Lobato, M.Z. "El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía", en *Estudios Sociales*, N°12, UNL, Primer semestre 1997. También: Gutierrez, L. y romero, L.A., *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995. Durante los gobiernos de Iriondo y Argonz también son relevantes en este sentido, a nivel de las relaciones políticas que se tejen en el ámbito municipal, el rol de las vecinales como canales alternativos a los partidos políticos, en tanto las relaciones que estas tienen con el gobierno son de un matiz

Rosario—, los diversos apoyos que estas fracciones reciben de la también resquebrajada elite gubernamental nacional y, por otra, la disputa de orden ideológico, que tiene que ver con la adhesión al catolicismo militante o a las corrientes laicas de ideas, ligadas a las nuevas visiones tecnocráticas que circulan entre las diversas fracciones de la elite dominante atravesándola.

Una figura que aparece como clave en toda la transformación del aparato estatal provincial de los años treinta es el médico Abelardo Irigoyen Freyre, Ministro de Instrucción pública y fomento, luego de la reforma Ministro de Trabajo y Salud Pública y autor en ese cargo del código bromatológico de la provincia. Fue Director general de Administración Sanitaria y Asistencia Pública en 1935, en 1938 presidente de la Comisión de Hospitales y Asistencia Social de la Provincia hasta 1941. Nacido en Santa Fe, y sobrino de Manuel de Iriondo, se recibe de médico en la Facultad de Ciencias Médicas de la UNL en Rosario, permanece ligado a ella en la cátedra de otorrinolaringología. Irigoyen Freyre parece anudar una serie de influencias entre la elite santafesina pero también en los círculos de su profesión. Las pertenencias familiares como señalamos y las institucionales así lo muestran: fue presidente del Club del Orden, miembro de la Academia Nacional de Medicina, de la Sociedad Argentina de Broncoesofagología.

Según las informaciones periodísticas en los diarios rosarinos, tiene relación con el elenco de médicos sociales entre los cuales destaca el médico anarquista Juan Lazarte, y de hecho participa en congresos como el de Sanidad realizado en Rosario en agosto de 1939. Las informaciones periodísticas también apuntan a la relación, más allá de la partidaria, con el gobernador y también médico Joaquín Argonz y su hermano, director en ese período de la Asistencia Pública de Rosario. Paralelamente la figura de Iriondo y de algunos legisladores oficialistas, como el rosarino Casiello y Ramírez, aparecen más ligadas a los círculos militantes católicos —a los cuales tampoco parece ser ajeno Irigoyen Freyre—. Uno de los ejemplos que más sobresalen en las informaciones de prensa es su relación con el obispo Caggiano e instituciones católicas de enseñanza o agremiación.

A partir del análisis de la reforma ministerial de 1941, podemos también constatar que las cambiantes estructuras ministeriales son un índice del desarrollo de nuevas figuras en la relación Estado y sociedad, rubricando el reconocimiento de funciones por parte del Estado. Si en la atípica gestión de Molinas aún el acento está puesto en el rol del Estado instituyente de la sociedad (con atención a la instrucción pública y la descentralización de la gestión), con los gobiernos de Iriondo y Argonz comienza a aparecer, desdibujada por la lógica del fraude como sistema, la figura del Estado providencia, donde el principal rasgo institucional es el avance de la previsión social y la salud ligado al ciclo de trabajo y por ende al problema del desarrollo económico. Muestra

marcadamente apolítico, asumiendo un perfil técnico-administrativo, que a veces encubre los espurios manejos electoralistas. Al respecto: Piazzesi, S., op. cit.

de esto lo es también la inclusión de las acciones de fomento de las actividades económicas en el mismo ministerio de Trabajo y Salud, y la ausencia de grandes cambios en lo que concierne a la cartera propiamente económica. Donde, paralelamente, es la Nación la que progresivamente avanza en la definición de acciones para el desarrollo infraestructural de la provincia. El área de educación aparece en la estructuración ministerial con un status distinto: como formadora de recursos humanos para el ciclo moderno de trabajo, pero también inmersa en la lucha político-ideológica de la época, como lo muestra su inclusión en la cartera de gobierno y las modificaciones de las leyes atinentes al magisterio.

Así, la experiencia ligada al conservadurismo en la provincia deja un aparato estatal modernizado en aspectos relacionados con la faz de la política como administración y gestión de los problemas socioeconómicos, aunque impregnado de una lógica clientelar y cada vez más debilitado en sus herramientas para dirigir el desarrollo económico del espacio provincial. Luego del golpe de 1943, y en particular cuando se alejan del gobierno militar los sectores ultra nacionalista que habían predominado en los primeros meses, la elite estatal que se consolida en el ámbito provincial reorientará, sin borrarlas, estas estructuras imprimiéndole nuevos contenidos. Pero allí la "tormenta del mundo" ya empieza a dar paso a otras realidades.