

Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950

DARÍO MACOR

Universidad Nacional del Litoral / CONICET

NATACHA BACOLLA

Universidad Nacional del Litoral

El lugar del Estado en la primera mitad del siglo XX argentino

En el campo historiográfico, las imágenes del Estado y su relación con la sociedad han mudado en las últimas décadas lo suficiente como para inaugurar un nuevo horizonte. Superando la creencia de un siglo XIX liberal que contrastaría con un siglo XX intervencionista, las imágenes contemporáneas destacan mejor que el Estado ha intervenido siempre en la sociedad de una u otra forma. Aunque, para decirlo en la clave de Rosanvallon, tampoco se trata de una cuestión de matices;¹ 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.²

En este sentido, 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 produce las condiciones de posibilidad para el desarrollo de la economía en sintonía con las coyunturas del contexto internacional. De este modo, 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 en un sentido inverso al modélico: no desde procesos primigeniamente societales sino estatales.

dmacor@gigared.com nbacolla@gmail.com

Desde el momento de la independencia en las primeras décadas del siglo XIX, hasta la conformación propiamente dicha del Estado nacional ya en la segunda mitad del siglo, los principales vínculos que se traban entre sociedad y Estado³ giran en torno a la construcción de una esfera política y la institución de la propia sociedad como sociedad nacional. A partir de los años finales del siglo XIX y ya en el siglo XX, es la sociedad la que reclama no sólo una redefinición del régimen político sino también nuevas tareas por parte del Estado.

Con marchas y contramarchas que dan cuenta de la complejidad del proceso, encontramos ensayos estatales en este sentido desde los primeros años del siglo XX. Por un lado, en el mismo régimen oligárquico, el Estado da inicio a una legislación social como una de las respuestas del poder político a la alta conflictividad social; por otro, bajo el imperio del clima del Centenario de 1910, el autotransformismo del régimen delinea las bases de una democracia ampliada, que como es sabido dará lugar a la Argentina radical de 1916-1930. En esa etapa de predominio del partido de Hipólito Yrigoyen se aprecian los primeros intentos de procesar las nuevas demandas sociales, las que inquietan a la organización estatal su actuación como reductor de incertidumbres y regulador de la economía.

En este contexto de la primera posguerra, paralelamente a los primeros síntomas de crisis del modelo de crecimiento agroexportador, se abre un nuevo debate sobre el tipo de acción que el Estado debía asumir en relación a la economía y a la sociedad. Los reclamos por una mayor intervención del Estado, tanto en lo relativo a la protección industrial como a la reorganización del sistema de crédito y del comercio, pertenecen básicamente a la década del veinte.⁴ 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 de 1940 del ministro Pinedo. Toda esta reorientación de la economía irá acompañada de un limitado y desarticulado, aunque progresivo, avance de la legislación social sin apertura política.⁵

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. Recordemos que la experiencia democratizadora del radicalismo encontró un punto de quiebre en el golpe militar de 1930, con el que las clases propietarias recuperan el control del Estado nacional. Luego de la breve experiencia del general Uriburu en la Casa Rosada (1930-1931), el general Justo se transforma en el principal referente del bloque de poder de la Concordancia, coalición de partidos que gracias al sistemático manejo del fraude electoral controlará la

sucesión gubernamental hasta 1943, cuando un nuevo golpe militar clausura la experiencia neo-conservadora.

Como señala Ricardo Sidicaro, los políticos de la Concordancia 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. Ese fortalecimiento abría un campo de posibilidades nuevas.⁶

En este sentido, 1943 marca un punto de inflexión que construye alternativas, luego catalizadas en torno a la figura de Perón, al menos en dos sentidos: como respuesta al gradual y sostenido proceso de desgaste de la fórmula política y social, a la que había dado lugar la restauración conservadora a partir del golpe de Uriburu y luego una década de fraude electoral; y como alternativa frente al modelo de desarrollo, que supo llevar al país al vigoroso crecimiento económico de fines del siglo XIX y principios del XX, pero que a partir de la crisis de 1929 demandaba una reformulación a tono con los cambios del mercado mundial. Estas respuestas alternativas a la crisis que atravesaba toda la década del treinta se reforzaban por su ensamble con procesos de más larga duración, apreciables al ver en perspectiva la relación Estado-sociedad. En este sentido, en el convulsionado período de entreguerras se ven emerger dos líneas claras que serán anudadas luego en el proyecto peronista, contribuyendo a su éxito: la inaugurada por la legislación social y los inicios de intervención económica del Estado de los gobiernos radicales; y la consolidación de estructuras que le dan al Estado autonomía y libertad de acción durante los gobiernos conservadores de los años treinta.

En los tres años de duración del gobierno militar iniciado en 1943, un proyecto de modernización sin apertura política, como era el de los gobiernos conservadores que se sucedían desde 1930, había sido reemplazado por otro que se planteaba la reorientación del proceso de modernización, sin abandonarlo.⁷ Es en el intento de aportar la legitimidad faltante al régimen conservador donde

se produce un corte significativo con el período anterior. El cambio de dirección entre uno y otro régimen se centraba en hacerlo integrador de nuevos sectores sociales, y en producir la apertura del campo político. Como afirma Juan Carlos Torre: "es la intervención del Estado, orientada por una elite de nuevo tipo, la que mediante el recurso a una acción de ruptura puede debilitar las interdicciones sociales y desbloquear el sistema político para, de un mismo golpe, abrir las puertas a la participación de los sectores populares".⁸

En este sentido se impulsa desde el Estado una rearticulación con la sociedad en la que convergen varias aristas: la profundización de los instrumentos de intervención económica, la gestión de las problemáticas sociales y la construcción de una legitimidad nueva.

La clave de esta rearticulación durante los gobiernos peronistas está dada por los planes quinquenales. La adaptación peronista del ideal planificador⁹ que había comenzado con el Consejo Nacional de Post-Guerra¹⁰ —convertido desde la asunción de Perón a la presidencia en 1946 en Secretaría— se plasma en el Primer y Segundo Plan Quinquenal.

Más allá de su evaluación, lo que nos interesa resaltar aquí es que en general la elaboración y puesta en marcha de los planes quinquenales implicaron en el plano de las capacidades y la arquitectura político-institucional varias consecuencias que reformularon la relación Estado-sociedad.

En primer lugar, en la reforma del Estado que impulsaba el Primer Plan Quinquenal quedaba clara la convalidación de las estructuras institucionales previas, a la vez que se imprimía una lógica que perdurará a lo largo de las gestiones peronistas. Por una parte la organización administrativa creada durante el gobierno militar es, con modificaciones que quitaban protagonismo a algunas agencias y unificaban otras,¹¹ la que se propone para ser refrendada por el Congreso y la que cristalizará en las leyes orgánicas ministeriales posteriores a la reforma constitucional de 1949.¹²

Por otra parte, la flexibilidad y la centralización de las estructuras que emanan de los lineamientos del Primer Plan Quinquenal caracterizarán la dinámica estatal del peronismo tanto a nivel nacional como en los niveles provinciales. Las decisiones políticas son sustraídas a los actores que son centrales en su formulación dentro de un sistema democrático, los partidos y el Parlamento, los cuales pasan a cumplir un papel secundario, mientras que el Poder Ejecutivo tiende a absorber sus competencias como las de otras esferas del Estado. Esto queda claro desde el proyecto de reorganización ministerial presentado con el plan, donde, aduciendo las constricciones constitucionales al respecto, se pide al congreso que autorice al Poder Ejecutivo a realizar las reestructuraciones necesarias en el aparato estatal resignando en definitiva su poder de contralor.¹³

Paralelamente, con argumentos basados en las necesidades de aplicación del plan, el poder de control se concentra en la Secretaría de Asuntos Técnicos (Ministerio de Asuntos Técnicos después de la reforma constitucional), que desde su creación en junio de 1946, ejercerá un rol fundamental dentro de la estructura creada y además favorecerá el proceso de centralización en el plano nacional a través de las políticas económicas y sociales que se impulsan.¹⁴ La acumulación de poder a favor del gobierno central, con la absorción de potestades y funciones que precedentemente pertenecían a la esfera de las autonomías provinciales, corre por dos carriles: uno de tipo político, si se quiere más tradicional, ligado a la recurrencia a la intervención y la acentuación del presidencialismo; y otro, que deriva de las nuevas tareas que asume el Estado, precisamente dentro de las cuales resultan claves la puesta en marcha de la planificación –además de la política fiscal continuadora de la de la década del 30– a través de las Conferencias de Ministros de Hacienda y las coordinaciones federales.¹⁵

Por otra parte, en los planes y en general en la lógica que se imprime en el aparato estatal aparece una y otra vez la concepción del Estado como instrumento de mediación entre los distintos intereses sociales. En este sentido pueden señalarse los diversos organismos que serían los receptores de esta negociación desde el inicio de la actuación política de Perón: ¹⁶ en 1944 el Consejo Nacional de Postguerra; en 1946, el Consejo Económico y Social, que en 1949 fue reemplazado por la Comisión Nacional de Cooperación Económica; en 1952 la Comisión Nacional de Precios y Salarios; y en 1953 la Comisión Económica Consultiva creada en cumplimiento de los objetivos del Segundo Plan Quinquenal. El Estado se convierte progresivamente en arena donde se dirimen los conflictos sociales.

Pero, además, diversos aspectos de la posterior organización partidaria del peronismo¹⁷ –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 institucional¹⁸ del período, tanto en el ámbito nacional como en el provincial.

La experiencia provincial santafesina

En este sentido, los Estados provinciales, al menos hasta el primer gobierno peronista, muestran una heterogeneidad de desarrollos que no pueden subsumirse en simples fórmulas generalizadoras. Los estudios sobre el sistema político en la coyuntura de transformación del Estado durante la década del treinta vienen a confirmar la singularidad del caso santafesino, poniendo en evidencia que los

casos provinciales son importantes para renovar la imagen del fenómeno de reestructuración del Estado nacional, mostrando la complejidad y las múltiples facetas que éste anuda.¹⁹

Si a nivel del Estado nacional se subraya la reorientación que el peronismo hace de una maquinaria estatal construida en los ensayos intervencionistas previos, poniéndose énfasis en la política de inclusión de los sectores populares, desde los espacios provinciales se agregan los cambios que impone la centralización. En este sentido, vale la pena ver aquí cuáles habían sido 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.

La hora del liberalismo demócrata-progresista

Luego del golpe de septiembre de 1930 se suceden en la provincia una serie de intervenciones²⁰ cuya línea de continuidad estaba dada por la adhesión a la fracción uriburista, aun en momentos en que el liderazgo justista comienza a consolidarse a nivel nacional.²¹ Esta línea sucesoria de interventores, impregnada por un desdibujado nacionalismo local, presenta un intento de estructuración sistemática de intervención estatal ligada al fomento de la industrialización sustitutiva que no pasa de ser un paréntesis breve.

En su meteórico paso por la cartera de Hacienda del gobierno provincial provisional, Alejandro Bunge,²² 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. En los pocos meses de gestión, a través de una serie de medidas, apunta a 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”.²³

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 cuyo origen no sea nacional, no se registran alteraciones en la estructuración del Estado provincial.

Si las 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 a la preocupación económica se agrega una actitud ríspida hacia los sectores obreros–, es con la gobernación de Luciano Molinas cuando se abre un proyecto que diverge plenamente de la experiencia nacional. Con el gobierno demócrata progresista vuelve a primer plano la vo-

luntad de unir democracia y liberalismo, desapareciendo como tópico central del discurso gubernamental provincial la referencia a la necesidad por parte del Estado de regular los aspectos inciertos de la esfera económica y construir un nuevo tipo de representación en esta dirección.

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 en el plano nacional– 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 será el que imprima la dirección al proceso de reestructuración estatal.²⁴ “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”.²⁵ 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; lo que nos interesa aquí es resaltar 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 del Judicial–, con la reforma del Estado provincial es la Legislatura la que gana preponderancia a la par que el Poder Judicial cobra mayor independencia.²⁶

Paralelamente se pone en marcha un proceso de descentralización cuyos rasgos más notables son las reformas del régimen municipal y de educación. Ambas “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”.²⁷ 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– los órganos legislativos y ejecutivos electivos. La mayor innovación en relación al sistema educativo es la que se registra en 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 les otorga injerencia en cuestiones pedagógicas que incluyen el nombramiento de maestros y capacida-

des 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 –tal vez de menor importancia en la coyuntura en relación a la densa conflictividad política que acompaña las medidas precedentes– nos interesa resaltar algunos ejes. Por una parte, se les otorga autonomía a otros ámbitos de la administración provincial aparte de los ya mencionados: 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.²⁸

Otra de las creaciones del gobierno de Molinas que perdura, aunque con las alteraciones que le imparten las circunstancias de los gobiernos iriondistas y las intervenciones nacionales, es el Departamento Provincial del Trabajo (DPT),²⁹ creado por la ley 2426 de régimen legal del trabajo. Dicho organismo tenía a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las leyes que regulaban el trabajo obrero, e intervenía 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 denominados Consejos Superiores y regionales Mixtos.³⁰

También se crea una Dirección General de Higiene (DGH) 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 contrapelo de la descentralización que se confirma en otros niveles del Estado provincial, amparada como dijimos ya en los lineamientos de la constitución de 1921.³¹

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);³² otra rama atendida era la de obras hidráulicas menores, proyecto conocido como Plan Torriglia (básicamente una red de desagües diseñada por la Dirección de Obras Públicas).³³

Pero, como lo ilustra 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.³⁴ 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.³⁵

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 incorporan en algunos aspectos herramientas de intervención estatal que, por su carácter descentralizado en la implementación, adquieren un cariz diverso al de la experiencia nacional. En ese sentido, las últimas 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 la creación de la DPT y la DGH,³⁶ 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 Superiores 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 hora del conservadorismo antipersonalista

La intervención de 1935 pone fin a la experiencia demoprogresista, y a través de una serie de interventores federales se irá desmantelando o vaciando de su contenido a las estructuras jurídicas y administrativas que se habían erigido al

amparo de la ahora derogada Constitución de 1921, a la par que se montaba en el distrito provincial la máquina electoral para el fraude

Los caminos de la nación y la provincia vuelven a unirse estrechamente en los gobiernos de los anti-personalistas Manuel de Iriondo (1937-1941) y Joaquín Argonz (1941-1943) – su Ministro de Hacienda y Obras Públicas primero y de Gobierno después. 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”.³⁷ En este sentido, el giro que dan las gobernaciones anti-personalistas desde 1937 a 1943 se caracteriza por “la combinación de fraude y obra pública”, conjugándose en el ámbito provincial con la constante lucha por obtener la generosa ayuda del presupuesto nacional. De este modo,

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.³⁸

Susana Piazzesi destaca bien cómo esta intervención gubernamental a través de la obra pública se constituye en una principal fuente de legitimidad del régimen político, en tanto sustituye a la viciada representación política disimulando la ilegitimidad de origen.³⁹

Como en el caso del gobierno demoprogresista, nos interesa aquí resaltar algunas características que en ese contexto adquiere el Estado en su relación con la sociedad.

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 a la 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, si bien ponen el acento en la obra pública, dirigida básicamente a la intervención en el espacio urbano con una especial atención en los espacios de sociabilidad pública –parques y paseos– y

en la renovación de la estructura vial,⁴⁰ también reconocen otros ejes de acción. 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 1941.⁴¹

En el área de salud, la reorganización que se consolida con la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo se inicia con la ley 2608/38 de Asistencia Hospitalaria y Social, que ordena un plan de construcciones hospitalarias, por un lado, y con 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 el otro.⁴²

Dentro de la esfera de este ministerio también se impulsa posteriormente la reforma 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.

En el contexto marcado por una actitud refractaria a los reclamos y las posibilidades mismas de organización de los sectores populares,⁴³ 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 su color de herramienta proselitista y medio de legitimación.⁴⁴ Con un remozado vocabulario que parece incorporar las ideas más avanzadas sobre la administración política que se consolidan como nuevos paradigmas en los países centrales (sobre todo en relación a la fundamentación atribuida a las políticas de salud y bienestar), se cubren prácticas y se atiende a la constitución de modos de relación con la sociedad por fuera del sistema político.⁴⁵

Así, la experiencia ligada al iriondismo en la provincia deja un aparato estatal modernizado en algunos aspectos, relacionados con la faz de la política como administración y gestión de los problemas sociales, aunque impregnado de una lógica clientelar. Luego del golpe de 1943, y en particular a partir del giro que toma el gobierno militar a fines de 1944 provocando el alejamiento de los sectores más militaristas de tendencia nacionalista, la élite estatal que se consolida en el ámbito provincial reorientará, sin borrarlas, estas estructuras imprimiéndole nuevos contenidos.

La hora del peronismo

Pero, además, las sucesivas intervenciones, y sobre todo la del gobernador-interventor Aldrey, superpondrán otro ámbito de construcción de relación con la sociedad: la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Esta Delegación y el Ministerio de Gobierno local –ejercido por quien sería en 1946 el candidato a gobernador por el peronismo, Leandro Meiners– serán claves para, a través de la referencia al liderazgo nacional de Perón, anudar las fuerzas sindicales y políticas que cristalizarán en el peronismo en la provincia.⁴⁶ Si bien esta recurrencia a las estructuras estatales para la construcción y afianzamiento de la propia identidad política y la maquinaria partidaria no son novedosas, sí lo es la utilización por parte de Perón de su liderazgo personal e intransferible.

La conflictividad que caracteriza en todo el ámbito nacional a la nueva fuerza política, agravada en el caso local por el suicidio del gobernador electo en el ámbito provincial, desatará una intrincada lógica institucional cuando el peronismo llegue por primera vez a la gobernación de la provincia en 1946. La solución de compromiso encontrada en la designación como gobernador de Waldino Suárez –proveniente del laborismo y con fuertes vínculos con el catolicismo local– implicó un *impasse* en la construcción de un “orden peronista”, un ensayo donde se procuró crear un “proyecto peronista autónomo”. En 1949 –con la elección de Caesar como gobernador luego de la intervención federal–, la dirigencia estatal que se había conformado en torno a la administración provincial durante la última etapa del gobierno militar retoma el poder y con ella los grupos más directamente unidos a la élite estatal nacional. No casualmente, Caesar había tenido un importante rol en el gobierno militar ocupando el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas y, 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 –Cárcamo y Roulet– seguirá marcando esta continuidad, que comenzará a quebrarse hacia finales de 1954, cuyo desenlace será la intervención provincial en marzo de 1955.⁴⁷ En este sentido, si miramos en perspectiva hacia los sucesivos gobiernos peronistas, la injerencia nacional inaugurada durante el gobierno militar será un rasgo destinado a profundizarse y perdurar, encontrándose el punto de inflexión principal en el primer gobierno peronista provincial.

Pero además, otra cuestión valedera para comprender la conflictividad que encierra el proceso de homogeneización de las estructuras estatales y el proyecto alternativo de legitimidad que el peronismo construye antes y consolida luego

de la reforma constitucional de 1949, es aquella que se relaciona con el modo en que “tradicionalmente” se había dado la asociación entre provincia y nación.

A pesar de la progresiva dependencia de los favores del presupuesto nacional –sobre todo por los términos que plantea la instalación del fraude como sistema en los años treinta, como así también la aplicación de los instrumentos de intervención económica y los lineamientos de la coparticipación federal–, los aparatos institucionales que actúan más directamente en su relación con la sociedad provincial, con todas las limitaciones que el fraude impone, no pierden su autonomía. Son estas coordinadas, unidas al proyecto político peronista, las que son resistidas.

Así, puede verse la gobernación de Waldino Suárez como un intento de utilizar la herencia institucional dejada sobre todo por el iriondismo antipersonalista en la provincia, resignificada políticamente, para resistir el avance de la homogeneización nacional.

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.

Uno de los primeros ámbitos institucionales que la gobernación Suárez fortalece es justamente aquel destinado a las relaciones laborales. Sobre la base administrativa del Departamento Provincial del Trabajo y otras reparticiones del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, se crea la Secretaría de Trabajo y Economía. El decreto de creación de la secretaría 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 (...)⁴⁸

Dicho argumento –basado en la centralización de actividades como panacea para alcanzar la eficacia y la especialización técnica–, conjuntamente con una retórica que tiene por 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 la intervención había transformado

las reparticiones del Departamento del Trabajo en delegaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Nacional, cercenamiento del poder de policía de la provincia que había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, la creación del nombrado organismo es un paso para retomar la capacidad de control del gobierno provincial en las relaciones del ámbito del trabajo, y desafiar la injerencia de la secretaría nacional.⁴⁹ A pesar de no haber indicios de enfrentamientos explícitos al respecto, las formas de resolución de algunos conflictos gremiales dan muestra de ello. Además, 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, mostrando en forma descarnada la lucha por recursos que se entabla entre los actores. En este sentido, la reorganización y la batalla más profunda vino 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 officiar 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.⁵⁰

El plan se organizaba en dos grandes capítulos: uno que involucraba dos proyectos de empréstitos para obras públicas y acción social, y otro dirigido a la reorganización administrativa. De ambas partes del plan, sólo es sancionada e implementada la reforma administrativa. Los proyectos de empréstito mencionados, como así también otro destinado a mejorar el sistema de salud provincial presentado en junio de 1948, no logran ser sancionados; el principal factor de rechazo residió en las fricciones entre el bloque peronista oficialista y el disidente, y en la falta de respaldo del gobierno nacional.⁵¹

El conjunto de proyectos referidos a la reestructuración ministerial que modificaba la ley de ministerios de 1941, sancionada, como dijimos anteriormente, durante la gobernación iriondista, alude a la necesidad de planificación y por ende de 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, que pasan 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 está 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 las restantes por su carácter experimental tienen el rango de secretaria 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.⁵²

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 utilizan e 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 P.E. en su mensaje del 22 de junio de 1942: “...en el deseo de utilizar todos los recursos que puedan obtenerse para los elevados

finés 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”.⁵³

Paralelamente, las principales instituciones asistenciales, que como vimos tienen sus orígenes en la década del 30 y algunas en la década del 20, —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. Igual continuidad se confirma si miramos las estructuras institucionales que atañen a la Salud: existe una destacada permanencia de programas y realizaciones dentro de estos organismos enmarcados en el Departamento de Salud Pública creado por Molinas primero, pasando por el Ministerio de Trabajo y Salud de los gobiernos de Iriondo y Argonz, hasta su encuadramiento en el Ministerio de Salud Pública, tanto en lo que atañe a programas de construcción hospitalaria como criterios de gestión.⁵⁴

Los conflictos políticos que acompañan el proceso de homogeneización del peronismo y los rasgos que se imprimía al “nuevo proyecto nacional”, recostado en el rol del Estado central, se combinan para dar fin a esta experiencia de autonomización de espacios institucionales provinciales para gestionar la nueva relación que se proponía con la sociedad. En este sentido, esta larga disputa en torno al Plan Trienal estuvo determinada por la creciente imagen de oposición al Plan Quinquenal nacional. Este dato parece no haber sido menor, ya que se constituye en tópico reiterativo de los discursos oficiales.⁵⁵

Las gobernaciones posteriores hasta el derrocamiento del peronismo, asociadas a las grandes obras públicas gracias al flujo de adelantos del presupuesto nacional, irán desdibujando los contornos de este proyecto, fortaleciendo los ámbitos de coordinación federal que se postulaban como necesarios para la consecución del “gran plan económico y social de la Nación”.

Reflexiones finales

A grandes rasgos, hemos querido reunir aquí ciertos puntos de la evidencia histórica que permiten afirmar que hasta la consolidación del peronismo los espacios provinciales muestran, como en el caso de Santa Fe, una diversidad de prácticas que —enmarcadas en las líneas de desarrollo del Estado nacional— tributarán al proceso general de reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad, otorgándoles una complejidad que explica en muchos aspectos el tortuoso camino que esta reestructuración adquiere.

Quisiéramos rescatar algunos puntos clave del recorrido que propusimos a lo largo del texto. Primeramente insistir en la necesidad de incorporar estudios regionales en el análisis de los procesos de reformas impulsadas a nivel nacional. La revisión del caso santafesino confirma que no son tan evidentes las generalizaciones que se extraen como corolario de la experiencia nacional. Es innegable que las modificaciones y los datos de la política nacional constriñen y condicionan las respuestas locales, pero también éstas conservan un grado relativo, por lo menos hasta 1950, de autonomía de respuesta donde los datos locales se imponen. Así lo constatamos no sólo durante la década del 30 sino también durante los primeros años del régimen peronista.

En segundo lugar, otra cuestión que quisimos resaltar es la progresiva construcción, desde la década del 30, de un discurso legitimador que busca su punto central de apoyo en los criterios técnicos. En este sentido, con el peronismo se torna central la voluntad de instaurar una verdadera ruptura con la tradición política liberal, a través de la invocación de motivos de justicia social y nacionalismo, y de argumentos organicistas pero también de modernización técnico-administrativa, que constituyeron la nueva doctrina. Doctrina y práctica reforzaron la centralización: comunidad y Estado confluían en el líder, cuya legitimidad reconocía un carácter más plebiscitario que democrático republicano.

En tercer lugar, revisando los avatares de las estructuras estatales desde la década del treinta, estas reformas constituyen un excelente ejemplo de cómo el funcionamiento y el significado de instituciones existentes —el mencionado caso de estructuras del seguro y la asistencia social, salud y trabajo, pero también las relacionadas con la “obra pública”— pueden ser transformados por cambios en el contexto socioeconómico y en el balance de las fuerzas políticas, otorgándole un rol más sobresaliente o impregnado de diversos contenidos.

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 providencial (cuyo principal rasgo institucional es el avance de la previsión social y la salud) acompañada en el plano nacional por el acento puesto en la regulación económica. El peronismo plasma en la estructura institucional del Estado una nueva figura de relación entre Estado y sociedad, adicionando nuevas funciones y reorientando otras ya existentes: como regulador de la economía, como proveedor de bienes y servicios básicos, gestionando problemas de grupos sociales particulares. Pero el modo de implementación de las políticas públicas que forjan estas nuevas orientaciones trae aparejadas otras

consecuencias, entre las cuales los particularismos y la centralización no son menores, afectando las capacidades de los Estados provinciales, como vimos en el caso en estudio.

Así, las palabras de orden que impregnan el discurso peronista sobre el Estado: organización, racionalización, defensa de los derechos sociales, cubren una larga continuidad en algunas prácticas e instituciones a pesar de la aparición de nuevas ideas y concepciones sobre el rol estatal. Pero también muestran la consolidación de una asociación distinta entre política y administración, donde asume una centralidad fundamental la aprehensión del Estado en su legitimidad funcional.

NOTAS

- 1 Pierre Rosanvallon, *L'État en France. De 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1993.
- 2 Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1984. Oscar Oslak, *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES, 1978. Norbert Lechner (coord.), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.
- 3 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 privada, aunque en la práctica el rol del Estado en la construcción de la economía argentina ha sido siempre relevante. Waldo Ansaldi, “Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del Estado nacional argentino”, en: W. Ansaldi y J.L. Moreno (comps.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, Buenos Aires, Cántaro, 1989. Oscar Oslak, *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1978.
- 4 Ya en las elecciones de 1916, la plataforma electoral del Partido Demócrata Progresista ofrece una buena muestra de este tipo de demandas de mayor protagonismo del Estado. Al respecto ver: Ricardo Sidicaro, “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”, en: W. Ansaldi, A. Pucciarelli, J. Villaruel, J. (coords.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995. En relación a las políticas sociales: Ernesto Isuani, *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, CEAL, 1986.
- 5 Salvador Oría, *El Estado Argentino y la nueva economía. El intervencionismo defensivo*, Buenos Aires, Peuser, 1944. Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Hispamérica, 1984. También: Juan Carlos Neffa, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880–1996)*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- 6 Sidicaro, “Los conflictos entre el Estado...”.

- 7 Un punto sobre el cual el gobierno militar fundamenta su reordenamiento del Estado es en la necesidad de imprimirle eficiencia según criterios técnicos y racionales. En este sentido recoge la crítica al papel del Estado que es un tópico en la coyuntura. Buenos ejemplos de esto son las formulaciones de Sarobe, Frondizi y varios socialistas.
- 8 Juan Carlos Torre, “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en: *Desarrollo Económico* 112, Buenos Aires, IDES, enero-marzo de 1989, p. 539.
- 9 El peronismo anuda además otras direcciones posibles para el intervencionismo del Estado, como partícipe de un clima de ideas más amplio en la época sobre la intervención y el rol del Estado en concordancia con los debates internacionales al respecto. Por ejemplo, la reformulación de los conceptos de política de defensa que propiciaban la integración del orden económico, y aun el social y cultural, a una perspectiva de defensa. Por otra parte, los planteos generados por diversos sectores en relación a la evolución socioeconómica argentina y las estrategias de crecimiento: debate de ideas en el que participaban la *Revista de Economía Argentina*, el Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina, ciertas usinas ideológicas de oposición (la revista *Hechos e Ideas*, del radicalismo), en el que se esbozaban nuevos proyectos de organización social, económica, política y cultural, cuya puesta en realización exigía nuevos roles por parte del Estado. También se ha destacado la importancia clave en la elaboración del programa peronista del abogado catalán José Figuerola, con quien Perón traba relación a raíz de su desempeño en el Departamento Nacional del Trabajo.
- 10 En este sentido el Consejo y su Plan constituyeron en su época una de las formulaciones más atrevidas, tanto respecto de la planificación económica y el ordenamiento social como del rol del estado en ambos sentidos. Cf. Patricia Berrotarán y José Villaruel, “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”, en: Ansaldi et al., *Representaciones inconclusas...*
- 11 Como son los casos por demás estudiados de la Secretaría Técnica, de Trabajo y Previsión Social e Industria y Comercio.
- 12 En realidad, el primer plan quinquenal no presenta las estructuras definitivas de los organismos del Estado nacional. Estos fueron creados a lo largo de la gestión y en cierta medida muestran el grado de conflictividad de las fuerzas políticas oficialistas, a la vez que indican las dificultades con que la implementación del plan se encuentra. De hecho, la ley orgánica de ministerios 13529/49 en realidad convalidaba las transformaciones ministeriales que se habían sucedido por decreto y leyes anteriores: 19288/45; 310/46; 28271/48; 9803/48; 30072/49; 33344/49. *Anales de la legislación Argentina*, Tomos VI, VIII, IX.
- 13 Esto es claro, también, luego de la reforma constitucional de 1949. En lo que concierne a los ministros, al igual que en la constitución histórica, son responsables ante el Presidente más que ante el Congreso, siendo además menguados los ya débiles controles que tenía el Poder Legislativo: las memorias anuales de cada ministerio no se presentan ante el parlamento sino al Poder Ejecutivo, los ministros no pueden ser citados por el Congreso por pedido de informes sino que los presentan a través del Presidente (que en última instancia decide el modo en que se suministrará la información requerida). Esto fue ampliamente debatido en el tratamiento de la ley orgánica de los ministerios. *Diario*

- de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación – 1949*, 6 y 7 de julio de 1949, en particular, pp.1952 a 1957.
- 14 El rol de la Secretaría de Asuntos Técnicos ha sido estudiado por Patricia Berrotarán: “Estado y planificación. Argentina 1946”, en: *XVIII Jornadas de Historia Económica*, CD, formato digital, Mendoza, Argentina, 2002.
 - 15 Que fueron cambiando de denominación al calor de los conflictos políticos internos: Consejo Económico y Social, Consejo Coordinador Interministerial, Consejo Económico Nacional.
 - 16 Esos Consejos no fueron algo totalmente novedoso. En los últimos años del gobierno conservador, los sectores propietarios demandaban su creación a los efectos de asegurar su presencia en el diseño de las políticas públicas frente a la autonomía creciente que asumían las agencias estatales. Al respecto: Sidicaro, “Los conflictos entre el Estado...”.
 - 17 Moira Mackinnon, *Los años formativos del Partido Peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.
 - 18 Sobre el concepto de construcción institucional: Peter Evans, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico* 140, Buenos Aires, IDES, enero-marzo, 1996. También: K. Weaver y B. Rockman (coords.), *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993. S. Steinmo y K. Thelen (coords.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1993.
 - 19 Al respecto: Darío Macor, “¿Una república liberal en los años treinta? La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafesino”, en: Ansaldi et al., *Representaciones inconclusas...*; “Elites estatales en los orígenes del peronismo. El caso santafesino”, *Estudios Sociales* 4, Santa Fe, UNL, primer semestre de 1993; *Nación y provincia en la crisis de los años treinta*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2005. Susana Piazzesi, “Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadorismo? El iriondismo santafesino en la década del treinta”, *Estudios Sociales* 13, Santa Fe, UNL, segundo semestre de 1997.
 - 20 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 llevó 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. 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, gobernador electo en representación del Partido Demócrata Progresista.
 - 21 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, y varias editoriales de *La Capital*, de la ciudad de Rosario, del mismo mes.

- 22 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. Su línea de pensamiento, que se enmarca en el socialcristianismo, puede ser seguida en la *Revista de Economía Argentina*, fundada por él, en cuyas páginas se publicaron trabajos que significaron importantes jalones en el pensamiento económico y en el análisis de la realidad económica y social nacional. Pero también desarrolló una nutrida labor desde la esfera técnica gubernamental durante los gobiernos de Roque Sáenz Peña, Hipólito Yrigoyen, Marcelo T. de Alvear y Agustín P. Justo.
- 23 *El Litoral*, Santa Fe, 24/10/1930.
- 24 Además del recrudescimiento de la cuestión religiosa, a la par involucra la continuidad de un debate más amplio abierto por el reformismo liberal desde 1912. Al respecto: Macor, “¿Una república liberal en los años 30?”.
- 25 *Ibid.*, p. 169.
- 26 *Ibid.* La reforma del Poder Judicial incluía: inamovilidad de los funcionarios, creación de la Corte de Justicia y un Jurado de Enjuiciamiento. La reforma judicial puso en primer plano la conflictividad política en que se enmarca la empresa gubernamental de Molinas.
- 27 *Ibid.*, p. 188.
- 28 *Mensaje del Gobernador Molina*, Imprenta de la Provincia de Santa Fe, 1935. También: Sergio Barberis, *Luciano F. Molinas: un ejemplo civil*, Buenos Aires, CEAL, 1987.
- 29 Además de reforzarse a través de esta normativa la vigilancia e inspección, se creaban servicios de estadística social, organización profesional, asesoría gratuita y registros de colocación, 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*.
- 30 Una muestra del vigor de esta institución la encontramos, por ejemplo, durante los primeros meses de la intervención provincial militar de 1943, cuando, ante las primeras medidas represivas hacia los partidos obreros y los sindicatos, los reclamos de la Federación Santafesina del Trabajo giran justamente en torno a la aplicación de la ley 2426, que regía la organización y funcionamiento del Departamento Provincial del Trabajo. A pesar de las promesas en torno a la constitución de los Consejos Superiores y Regionales Mixtos para dar solución al reclamo obrero, esto no se lleva a cabo, profundizándose en estos meses la represión oficial. *El Litoral*, Santa Fe, 11/07/1943.
- 31 *Mensaje del Gobernador Molinas*. También se planifica la creación de una red sanitaria y hospitales regionales y el acopio sistemático de estadísticas en la materia. Al respecto, S. Belmartino, C. Bloch, M. I. Carnino y M.V. Persello, *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud, 1940-1960*, Buenos Aires, OPS/OMS, 1991, en particular capítulo 2.
- 32 Barberis, *Luciano F. Molinas...*
- 33 *Índice numérico de leyes de la Provincia de Santa Fe, años 1900/54*, Santa Fe, 1957.
- 34 Macor, “¿Una república liberal en los años 30?” 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 una calamidad natural (la langosta) y por la imposibilidad de colocar los taninos.
- 35 “Conferencia sobre las causas que determinaron el aplazamiento del pago de la deuda externa provincial, 05 de agosto de 1932”, *La Capital*, Rosario, 06/08/1932.
- 36 Aunque inoperantes, ambas reparticiones tienen sus antecedentes en dos creaciones del gobierno radical de Mosca: el Departamento de Trabajo y el Consejo de Higiene Provincial.
- 37 Piazzesi, “Después del liberalismo...”, p. 106.
- 38 *Ibid.*, p. 111.
- 39 *Ibid.* En relación con lo dicho encontramos numerosos ejemplos en los periódicos locales. Valga como muestra un 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, 11/03/19. Queda, por otra parte, clara 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.
- 40 Piazzesi, “Después del liberalismo...”.
- 41 *Índice numérico de leyes de la Provincia de Santa Fe, años 1900/54*.
- 42 Relacionado al planteo que se desarrolla en el área de Salud se delinea una política de vivienda. Al respecto: Piazzesi, “Después del liberalismo...”.
- 43 Un ejemplo significativo del tipo de actitud que toma el gobierno provincial por estos años en relación a los conflictos laborales es la comentada en relación a 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.

- 44 *El Litoral*, Santa Fe, 08/02/1943. 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 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”.
- 45 En este sentido, se enmarca en las tendencias puestas en marcha desde el gobierno nacional, el cual implementa un tratamiento moderno de los problemas que conllevaban las profundas transformaciones operadas en la economía y en la sociedad en un sistema político ocluido. Al respecto: Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “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: Juan Carlos Torre (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa, 1993. Sobre legislación social: Mirta Lobato, “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, en: *Estudios Sociales* 12, Santa Fe, UNL, primer semestre, 1997. También: Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, *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 las mismas tienen con el gobierno son de un matiz marcadamente apolítico, asumiendo un perfil técnico-administrativo, que a veces encubre los espurios manejos electoralistas. Al respecto: Piazzesi, “Después del liberalismo...”.
- 46 Macor, “Elites estatales...”.
- 47 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: a Santa Fe no se envía 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 del 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*, Rosario, 04/03/1952 y 02/03/1955, respectivamente.
- 48 *La Capital*, Rosario, 23/06/1946.
- 49 Así parecen confirmarlo las notas aparecidas en los principales periódicos del sur y el norte de la provincia. En particular *La Capital*, Rosario, 24/06/1946; y *El Litoral*, Santa Fe, 23/06/1946. 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, Cámara de Senadores 1946-1947*, 26/09/1946, pp. 210 a 218. *La Capital*, Rosario, 28/09/1946.
- 50 *El Litoral*, Santa Fe, 29/06/1946.
- 51 La presentación del Plan Trienal originó la escisión del bloque peronista. A partir de entonces, fines de 1946, van *in crescendo* 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.
- 52 Incluso se proyectó un Consejo Económico Financiero Social como organismo consultivo del Ejecutivo, que parece no haberse concretado.
- 53 *Diario de Sesiones de la cámara de Senadores 1947-1948*, 17/01/1947, p. 926.
- 54 Esta continuidad ha sido resaltada por Belmartino et al., *Fundamentos históricos...*
- 55 *Diario de Sesiones de la cámara de Senadores 1947-1948*, 01/04/1947, p. 43.