

**Política, administración y gestión
en el peronismo histórico.
Un estudio de caso: Santa Fe, 1946 –1955**
Natacha Bacolla

Natacha Bacolla es Becaria de Formación de Posgrado del CONICET y Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral; Ciudad Universitaria, Paraje «El Pozo», (3000) Santa Fe, Argentina. Tel. 0342 - 4575105.
E-mail: nbacolla@ciudad.com.ar

Este trabajo es parte de la investigación que la autora desarrolla como becaria del CONICET bajo la dirección de Darío Macor a quien agradece sus sugerencias y comentarios.

Resumen

El presente trabajo avanza en el estudio de la dinámica que adquieren las dimensiones política y técnico administrativa en la reformulación del estado provincial en los gobiernos peronistas entre 1946 y 1955, a través del análisis de los debates parlamentarios y sus repercusiones en la prensa local. El recorte cronológico presenta un escenario de singular riqueza, tanto en la dimensión política como en la administrativo-institucional, lo que permite avanzar en la comprensión del impacto que tuvieron a nivel provincial los procesos de reestructuración del estado impulsados por el peronismo en el plano nacional. En particular el foco está puesto en la relación que se establece entre la dinámica del régimen político y la elaboración de políticas públicas, las vías seguidas por el gobierno peronista santafesino para reestructurar las instituciones estatales provinciales y el modo en que estas transformaciones cristalizaron.

Summary

This article focuses on the dynamics that the politics and administrative dimensions acquired in the reform of the provincial state in the peronist governments between 1946 and 1955, through the analysis of the parliamentary debates and their repercussions in the local press. Our main purpose is to advance in the understanding of the impact that had at provincial level the processes of state restructuring impelled by the peronismo in the national area. We will examine the links between the dynamics of the political regime and the elaboration of public policies, the ways followed by the peronist government of Santa Fe to restructure the institutions of the provincial state and the ways in that these transformations crystallized.

Introducción

Como ha afirmado Emilio de Ipola es innegable que el peronismo constituyó una manera específica de elaborar social, política y culturalmente lo «nacional popular» en la historia de la sociedad argentina y que esa especificidad tuvo como un punto nodal el componente estatal en el procesamiento de la identidad y demandas populares.¹

A pesar de su valoración teórica, de la abundante literatura dedicada al peronismo sólo unos pocos trabajos focalizan su análisis en el estado, acentuando aquellos rasgos que permitirían ver en él un estado de bienestar con características particulares. Los trabajos que adoptan esta perspectiva tienden a privilegiar la atención de los procesos ocurridos en el ámbito nacional, soslayando las diferentes prácticas institucionales y políticas desarrolladas en los espacios provinciales durante la conformación del nuevo modelo estatal.²

Es justamente en ese punto soslayado de los espacios provinciales donde se centra este artículo. A partir del estudio del caso de la provincia de Santa Fe, presentamos aquí algunas reflexiones sobre las transformaciones que el régimen peronista efectivamente llevó a cabo en el plano estatal, y el impacto de las mismas en algunos aspectos de sus relaciones con la sociedad como así también sobre los vínculos entre política y administración.³

Más específicamente nos interrogamos sobre las características que asumió en el espacio provincial santafesino el proceso de reforma impulsado por el peronismo entre 1946 y 1955, y las consecuencias que emergen para los futuros procesos de construcción institucional. A través del análisis de las leyes de presupuesto provinciales, los debates parlamentarios y la prensa abordaremos tres cuestiones centrales para dar respuesta a este interrogante. Una primer cuestión sobre los actores y sus formas de intervención en la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas. Una segunda, sobre las fuentes de ingresos que posee el estado provincial, esto

¹ Emilio De Ipola, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1989, p. 29.

² En este tipo de trabajos el interés por rescatar los procesos de construcción institucional del peronismo está más en función de una explicación general que apunta a evaluar el retroceso del estado desde la década del '70. Entre ellos: Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991; Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF, CIEPP, Losada, 1992.; Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, CIEPP, Miño y Dávila Editores, 1993.

³ Aunque no profundizaremos aquí en los diversos enfoques sobre el estado, es oportuno remitir a algunos textos que, junto a los citados en las notas anteriores, subyacen a la elaboración del presente trabajo: Oscar Oszlak, (comp.), *Teoría de la burocracia estatal:*

enfoques críticos, Buenos Aires, Paidós, 1984; Pedro Sánchez León, «La lógica del Estado: autonomía política y naturaleza social», en: *Zona Abierta*, N° 61/62, Madrid, 1992; Theda Skocpol, «El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual», en: *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, 1989; Steven Steinmo y Keilen Thelen (eds.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, 1993; K. Weaver y B. Rockman (eds.), *Do Institutions matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993; Michael Mann, «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados», en: *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid, 1991; Ralph Miliband, «Poder estatal e intereses de clase», en: *Zona Abierta*, N° 30, Madrid, 1984; Peter Evans, «El estado como problema y como solución», en: *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires, 1996; Pablo González Casanova, (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990.

es, su capacidad para recaudar impuestos, conseguir créditos o invertir en empresas públicas potencialmente rentables. Y una tercera y última cuestión, sobre la dirección que el estado impone al gasto. Nos interesa aquí detectar las áreas a las que se dirige el gasto, si el estado provincial cuenta con instrumentos para fomentar rubros específicos de actividades económicas, y si el aparato estatal crece y, en este caso, de qué tipo de crecimiento se trata.

El proyecto institucional y los actores

Como señala Pierre Rosanvallon,⁴ pensar históricamente al estado implica analizar las condiciones que dan lugar a la construcción de las diversas formas de relación entre éste y la sociedad. Puesto que el estado forja la sociedad al mismo tiempo que es constituido por la imagen que ella se hace de él, no es un objeto con consistencia propia, exterior a la sociedad, sino el resultado de una interacción permanente con ella. El estado es así de modo indisociable una solución y un problema. Una solución, porque se encarna en instituciones, en prácticas y en reglas, y un problema, porque no tiene consistencia más que en relación a la cuestión siempre inestable, retomada y discutida incansablemente, de la institución de lo social. La historia del estado, señala el historiador francés, es por esta razón una historia encrucijada, que no se reduce en ningún modo a la historia de la administración.

Es sabido que la reformulación del estado en la Argentina de los años treinta y cuarenta fue parte de una coyuntura internacional que implicó la renovación del pensamiento económico y profundos cambios en los lineamientos de la economía mundial. Pero, a la vez, el giro que el peronismo impuso en el desarrollo del estado no fue sólo el catalizador de estas circunstancias internacionales, sino también un modo particular de procesar la redefinición de los perfiles del país tanto en el ámbito económico como en el sociopolítico. En este sentido el peronismo se autopresentó como portador de una doble tarea: construir una legitimidad alternativa a la que había hecho crisis en 1930 y poner en pie un estado diferente. Y en esta autopresentación el interrogante sobre el rol del estado resultaba una cuestión central para responder a la profunda crisis de legitimidad.⁵

El gobierno peronista, produjo una gran expansión del aparato estatal y su rango de actividades, potenciando los instrumentos keynesianos que se venían utilizando en los años previos e implementando cambios en diversos ámbitos: en lo que concierne al uso del crédito y del consumo público, la regulación del comercio exterior, la política laboral y social, la política fiscal y la asunción del rol empresarial en algunas actividades económicas. Este conjunto de transformaciones dio como resultado una

⁴ Pierre Rosanvallon, *L'État en France. De 1789 à nos jours.*, Paris, Éditions du Seuil, 1993.

⁵ Hemos abordado el problema de la legitimidad en el régimen

peronista en: *Entre provincia y nación: dinámica política y estructuras estatales en el peronismo*, ponencia presentada en las VIII Jornadas Interescuelas de Historia, Salta, setiembre de 2001.

estructura estatal que tuvo como rasgo principal una creciente centralización en todas las instancias de gobierno.

Esta redefinición del estado puede hacernos pensar en una estructura estatal potenciada en su autonomía. Sin embargo, dicho proceso de centralización se relaciona más con un alto grado de conflictividad de la fuerza política en el poder y una profunda crisis y mutación del sistema de partidos, y por ende de representación, que con un fortalecimiento de la capacidad estatal para llevar a cabo sus ampliados objetivos. Estas características que impone la dinámica de la política nacional –corporativización, deterioro de la mediación ejercida por los partidos políticos, entre otras– impactan en el aparato estatal provincial y en sus procesos de construcción institucional, cuyos resultados están signados por la falta de perdurabilidad y coordinación constituyendo en conjunto un fenómeno débil.

En este contexto el costado político de la reforma ocupa el primer plano y resulta central para responder a la pregunta sobre los actores en los procesos de construcción institucional en la provincia.

A pesar de la continuidad partidaria en la administración provincial que presenta el período, se advierte que los procesos político institucionales distan de ser homogéneos. Dos etapas son claramente distinguibles. La primera, desde 1946 a 1949 –enmarcada aún en la etapa «fácil» de la sustitución de importaciones– constituye un laboratorio de innovación y conflicto. En estos años, los procesos de construcción institucional en el ámbito provincial santafesino entrelazan tres dinámicas claras: las presiones centralizantes del gobierno nacional, la conflictividad interna del partido político en el poder, y la inercia de los moldes institucionales heredados. La segunda etapa, desde 1950 a 1955 –signada por la recomposición económica que impone la crisis alrededor de los primeros años de la década– presenta una clara homogeneización y avance del gobierno central en los moldes institucionales del estado provincial.

Dichas inflexiones y las luchas políticas que influyen en el proceso de construcción institucional del primer peronismo en el ámbito provincial se comprenden mejor si nos remitimos a los orígenes del movimiento en Santa Fe. En primer lugar no debe dejarse de lado el proceso de constitución de la élite estatal que tiene sus raíces en las intervenciones posteriores al golpe de 1943.⁶ A instancias de lo que sucede en el plano nacional –donde comienza a construirse como señala Luis Alberto Romero⁷ esa compleja relación entre lo concedido desde el poder y lo conseguido por las luchas populares que dará su tónica a la política peronista– localmente se constituye, sobre

⁶ Darío Macor, «Elites estatales en los orígenes del peronismo. El caso santafesino», en: *Estudios Sociales*, N° 4, Santa Fe, UNL, primer semestre de 1993. Juan Carlos Torre, «Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo», en: *Desarrollo Económico*, N° 112, Buenos Aires, 1989, destaca que el avance de los derechos

sociales luego de 1943 no sigue la secuencia que va desde las luchas sociales a las reformas institucionales sino que es motorizado por la acción de ruptura de la élite estatal.

⁷ Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, FCE, 1994.

todo a partir de 1944 con la asunción de Aldrey como interventor, una elite estatal capaz de articular un proyecto político social de vasto alcance que aunando un discurso político de baja densidad ideológica y los medios que otorgan las estructuras estatales vehiculará el éxito del peronismo en la provincia.⁸

En segundo lugar, otro aspecto a tener en cuenta es la confluencia de grupos políticos muy diversos, débilmente amalgamados en la coalición partidaria que gana las elecciones provinciales en 1946. En ella se unió el laborismo, como principal componente, la fracción radical denominada junta renovadora, proveniente del yri-goyenismo, y el partido independiente, principalmente en Rosario. Desde el sur de la provincia surgió el más importante apoyo gremial, el del sindicato ferroviario; y de los llamados centros cívicos y «Tiro y Gimnasia». El delicado mecanismo de equilibrio que se había puesto en marcha a partir del consenso en torno a la fórmula para la gobernación –Leandro Meiners y Juan Pardal, quedó hecho trizas con el suicidio de Meiners en mayo de 1946.⁹

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

La solución de compromiso encontrada en la designación de Waldino Suárez –proveniente del laborismo– como gobernador implicó un impasse en la construcción de un «orden peronista», un ensayo donde se procuró crear un «proyecto peronista autónomo». En 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; mientras 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/Roulet– seguirá marcando esta continuidad que comenzará a quebrarse

⁸ Darío Macor, op. cit.

⁹ La situación de incertidumbre en torno al problema institucional generado por el suicidio de Meiners es claramente visible en los principales periódicos provinciales. Como ejemplo podrían citarse

las editoriales casi diarias del mes de mayo y principios de junio de 1946, tanto de *El Litoral* (Santa Fe) como de *La Capital* (Rosario), sobre las negociaciones partidarias y las interpretaciones en torno a la validez del colegio electoral ya convocado.

hacia finales de 1954, y cuyo desenlace será la intervención provincial en marzo de 1955.¹⁰

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

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

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

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

En términos generales, en todo el período 1946-1955, estas prácticas institucionales de centralización a nivel nacional se correlacionan en el ámbito provincial con un modo de decisión política que caracterizará progresivamente al régimen peronista. Las mismas son sustraídas a los partidos y el parlamento, los cuales pasan a cumplir un papel secundario. Mientras que los que toman el rol de principales decisores en

¹⁰ 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 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 esta 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, sino que la designación recae sobre Pedro Anzorena, un oficial de marina, oriundo de Mendoza, que pertenecía al riñón del partido. *La Capital*, 04/03/1952 y 02/03/1955, respectivamente.

la concepción y gestión de las medidas políticas, sobre todo aquéllas de corte social, son los grupos de interés y el estado en su rama ejecutiva. Además, progresivamente, el estado nacional, a través de su personal político y las estructuras técnico administrativas de coordinación federal, va adquiriendo un rol central en la formulación y aplicación de las políticas públicas provinciales.

Veamos ahora cómo cristalizan en lo local estas características que asume la formulación de las políticas públicas; cuál es la dinámica del gasto; y qué cambios morfológicos produce en la administración estatal y sus significados en la relación con la sociedad.

Los recursos y sus fines

Para responder a las preguntas sobre las características que asume la formulación de las políticas públicas y la dinámica del gasto público, nos detendremos en dos cuestiones claves que moldean al estado: el presupuesto general de la administración –principal instrumento traductor del plan de gobierno– y las reformas administrativas.

Durante toda la gobernación de Waldino Suárez la presentación de los proyectos de ley de presupuesto fueron irregulares: el ejercicio 1946 por la tardía asunción del poder, los correspondientes a 1947 y 1948 por ser sometidos fuera de término al tratamiento legislativo; y el de 1949 si bien fue elaborado, su tratamiento fue truncado por la intervención. De allí que en gran parte de la gestión los recursos del estado provincial fueran administrados sin efectivo contralor del cuerpo legislativo.¹¹ Si bien con otras características esta irregularidad continúa en los dos gobiernos sucesores, tanto el de Caesar como el de Cárcamo. La constitución provincial de 1949, al igual que la nacional, permitía fijar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos para períodos de hasta tres años y pedir su reconducción con acuerdo de la legislatura provincial por un ejercicio complementario.¹² En este marco legal se sanciona en término sólo el presupuesto bianual correspondiente a los ejercicios 1951-1952, el cual será reconducido para los años 1953 y 1954, con la aprobación a posteriori de la legislatura de reajustes de las partidas ya efectuadas por decretos del ejecutivo. Prácticas institucionales que muestran el avance constante del poder de decisión de la rama ejecutiva del gobierno en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas.¹³

¹¹ El sistema utilizado fue el cálculo por duodécima sobre la ley de presupuesto vigente, método preconizado por las intervenciones. De este modo es el poder ejecutivo el que concentra el manejo de los recursos del estado. Al respecto son numerosas las críticas en la prensa provincial.

¹² *Constitución de la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe, Departamento de Informaciones, Prensa y Publicidad, 1951. En particular artículo 51, inciso 17. Es interesante el debate que esta disposición suscita: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (IDSCD)*, 1950, p.1329; también al respecto hay varias editoriales de *La Capital* y *El Litoral* de setiembre de 1950. En general el principal argumento de la oposición radica en dos cuestiones: el

cercenamiento de la soberanía popular y el fomento de la indiscricionalidad del gasto público.

¹³ Esta dinámica es visible en el ámbito provincial no sólo en el tratamiento del presupuesto general sino también en otras cuestiones como: la resolución de la huelga de obreros de la construcción de Rosario de junio de 1946, el otorgamiento del escalafón a los empleados municipales en Rosario y la ciudad capital, las expropiaciones de la usina pasteurizadora «La Técnica» y del transporte urbano en la misma ciudad capital, el funcionamiento del régimen de gobierno comunal y municipal, la reestructuración de la policía provincial y la ley de educación de 1951.

Pero además la gran novedad en la formulación de los presupuestos es la unificación de los métodos para su confección en base al procedimiento que se utiliza a nivel nacional, medida inducida por la Conferencia de Ministros de Hacienda de 1946. Según esta normativa los mismos debían ajustarse a directivas precisas fundadas en:

«... los principios de especialidad, uniformidad y universalidad, comprendiendo todos los gastos ordinarios y extraordinarios, incluidos los de los organismos descentralizados, lo que equivale a decir que se agrupan en un solo presupuesto los gastos totales del Estado; nueva sistematización adoptada que favorece un mejor contralor y comparación y evita las dificultades de fiscalización».¹⁴

En una lectura general las leyes de presupuesto del período muestran varias características constantes. En primer lugar una persistente tendencia al aumento de los gastos. La misma se calificaba como una corriente mundial y un signo del progreso, el cual se apoyaba en «la justicia social». En este sentido se subraya que es perentorio que: «... el Estado concorra a solventar la necesidad del pueblo, con su ayuda social, por intermedio de sus ramas correspondientes, ello es humanizar al Estado».¹⁵ Dentro de estas esferas de acción del estado dos eran centrales: las obras públicas y el mejoramiento del nivel de ingresos de la población. Ambas tienen sin embargo pesos muy disímiles en el presupuesto provincial y marcan diferencias importantes entre el primer gobierno peronista y los posteriores a 1949.

Durante la gestión Suárez –1946/1949– mientras el grueso de las erogaciones se concentraba en las sucesivas mejoras salariales al personal de la administración pública, la implementación del aguinaldo, la aplicación de los escalafones –del magisterio, del Banco Provincial y municipales, del Puerto de Santa Fe, el estatuto nacional de los Profesionales del Arte de Curar, entre otros–, la reglamentación de las asignaciones familiares y las bonificaciones por antigüedad; el asignado para obras públicas disminuía.¹⁶ Este rubro era dejado en todos los presupuestos como objeto de futuras leyes autoritativas –esto es normas que aprobaban un plan de obras cuyo financiamiento se hacía por empréstitos especiales–. Estos lineamientos en materia de política económica fueron los puntos más debatidos por la oposición. Desde la democracia progresista y el radicalismo, el argumento giraba en torno a una visión más tradicional y restringida de las funciones del estado, que sin negar la necesidad de algunas de sus actividades subrayaba las consecuencias nefastas del endeudamiento público, negándose a aceptar los empréstitos como fuente legítima de los fondos estatales.¹⁷

¹⁴ Conferencia de Ministros de Hacienda 1946-1948, citado en los fundamentos del proyecto de presupuesto de 1947, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe (DSCS)*, 1946-1947, p. 638.

¹⁵ *DSCD*, 1947-1948, 26/12/1947, p. 1180. Este justificativo se repite

con algunas variantes durante todo el período.

¹⁶ Mientras en 1946 la asignación era de 9.330.000 pesos moneda nacional, en 1947 pasó a 7.000.000 manteniéndose en esta cifra hasta el final del gobierno de Suárez.

¹⁷ *DSCS*, 1946/1947, 26/09/1946 y 28/02/1947.

Con excepción de la inauguración del Hospital de Niños de Santa Fe, la ampliación de la Colonia Psiquiátrica de Oliveros y el inicio de construcción de algunos centros menores de salud, el gobierno de Suárez carece de grandes realizaciones. Sin embargo, esta ausencia de obras no se fundamenta en las reticencias de la oposición sino en las fricciones entre los bloques del partido oficialista. Aquí la disputa por capitalizar políticamente los favores económicos nacionales pasa a ser central, como lo demuestra el fracasado Plan Trienal provincial. 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 oficial como articulador con el mismo. Se organizaba en dos grandes capítulos: uno dirigido a la reorganización administrativa y otro que involucraba dos proyectos de empréstitos para obras públicas y acción social, que en conjunto ascendía a 375.000.000 de pesos moneda nacional. De ambas partes del plan, sólo es sancionada e implementada la reforma administrativa –calcada de la realizada por la nación–.¹⁸ Los proyectos de empréstito mencionados, como así también otro destinado a mejorar el sistema de salud provincial que importaba 35.000.000 de pesos, presentado en junio de 1948, no logran ser sancionados; siendo el principal factor de rechazo las fricciones entre el bloque peronista oficialista y el disidente, y la falta de respaldo del gobierno nacional.¹⁹ Lo que se pone en movimiento es una batalla por apropiarse de los resortes institucionales que posibilitarían dar una mayor libertad en el uso del crédito público a la fuerza política en el poder. Los métodos utilizados en esa lucha por el gobernador provincial terminan por socavar aún más su posición: el uso discrecional de la fuerza pública, la movilización dirigida de grupos sindicales, y el ofrecimiento de cargos a los opositores.²⁰ Ninguno de estos métodos impidieron el fracaso de los monumentales proyectos: retirado por el propio poder ejecutivo el mayor de ellos; y condenado al olvido el otro –archivado durante el inicio de la gestión Caesar–.

¹⁸ Esta reforma administrativa refuerza el manejo patrimonialista de la estructura del empleo público (falta de criterios meritocráticos, centralización y verticalización de las designaciones, etc.) y, a pesar de presentarse como una medida novedosa y revolucionaria, se apoya en antecedentes institucionales de los gobiernos anteriores al golpe de 1943 en ámbitos tan simbólicos para el peronismo como el bienestar y la asistencia social. Con relación a esto último y el Plan Trienal hemos realizado un análisis detallado en: Natacha Bacolla, *Algunas cuestiones en torno a las formas institucionales del estado provincial. Santa Fe, 1946-1949*, ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuelas de Historia, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 1999.

¹⁹ La presentación del Plan Trienal originó la escisión del bloque peronista. A partir de allí (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. Retomaremos estas cuestiones más adelante.

²⁰ En la sesión del 13 de junio de 1947, hay acusaciones al gobernador de tentar a los disidentes con cargos y de movilizar, a través del comisionado municipal Cavigiuri, a varios gremios de la ciudad capital entre los que se destacan los municipales, sindicato de trabajadores del transporte urbano, de vialidad provincial, de la construcción y de la industria láctea. Los trascendidos de la prensa sobre la comisión investigadora de los incidentes, cuyo dictamen fue discutido en sesión secreta, parecen confirmar esto. Aunque los señalados como responsables fueron algunos dirigentes presentes en los disturbios, parece ser vox populi la acción instigadora del oficialismo. *DSCS*, 1947-1948, 13/06/1947, pp. 171-194. *La Capital*, 27/06/1947; *El Litoral*, 14/06/1947.

Además del tácito enfrentamiento con algunos aspectos de las directivas nacionales, el fracasado programa de gobierno originó un intento de conciliar las fracciones peronista. La vía ensayada fue un recambio ministerial pactado con el propio Perón y su esposa, que no llegó a colmar las expectativas de los dirigentes provenientes de la UCR junta renovadora ni del ex partido independiente. Sin embargo lo que se puso al descubierto con el mismo fueron algunas de las líneas de tensión que dividían al movimiento desde el inicio del gobierno de Suárez, donde la composición del gabinete ocupa el primer plano. Las acusaciones cruzadas indican uno de los puntos nodales de las disputas: el predominio del ala nacionalista católica –el ataque más frontal se dirige al Ministro de Gobierno José María Funes–²¹ dentro de los cuadros políticos superiores de la gobernación, y su falta de adhesión a la nueva entidad partidaria unificada del peronismo. De allí que los nuevos ministros, la mayoría sin trayectoria política, exhiban como sus mayores credenciales el ser «afiliados del partido peronista y de extracción trabajadora».²² Pero las expectativas de conciliación fueron defraudadas, y las fricciones aparecerán nuevamente, y con más fuerza, hasta provocar una división completa que se hará clara al comenzar el año 1948, cuando en las elecciones legislativas parciales las diferentes fracciones del peronismo provincial se presenten por separado.

Además, otro hecho significativo y que remite a los conflictos internos del oficialismo es la escasa presencia en la provincia durante la gobernación Suárez de la Fundación Eva Perón. La misma recién tendrá relevancia a partir de 1950.²³ En este sentido resulta también sugerente el atraso del plan de obras que la nación asigna a la provincia de Santa Fe dentro del Plan Quinquenal, el cual será el foco propagandístico de la gestión Caesar.

Es la gobernación de este último la que tiene por característica central las «grandes obras públicas». El principal conjunto de ellas forma parte del plan de obras ejecutadas por la nación en la provincia a través del Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno, desde fines de 1949, el cual era financiado por un empréstito de 360.000.000

²¹ El abogado José María Funes, había comenzado su carrera pública como presidente del Centro Católico de Estudiantes. También cuenta en su historial el haber sido presidente del Consejo Arquidiocesano de Acción Católica y participar en diversas actividades de la Iglesia católica local. Se desempeñó como fiscal de estado y posteriormente como secretario del Departamento Provincial del Trabajo durante la intervención de Arancibia Rodríguez en 1931. Además de su actividad docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y en colegios tradicionales de la ciudad capital (tanto confesionales privados como el colegio Jesuita Inmaculada Concepción; como públicos, entre ellos el Colegio Nacional y el Superior de Comercio) se desempeñó en diversos organismos provinciales (desde el Archivo Histórico Provincial al directorio de la casa Santa Fe del Banco Provincial). *La Capital*, 16/06/1946. También:

Victor Avilés, *Gobernantes de Santa Fe. Desde 1810 hasta 1960*, Rosario, Talleres Gráficos Fenner, 1961, p. 72.

²² *La Capital*, 17/06/1946; 16/06/1947. Es de destacar que el gobierno de la provincia resalta el hecho de tener como Ministro de Trabajo y Economía a un trabajador, dirigente del sindicato ferroviario, Angel Constanzo. Sin embargo el resto del gabinete sigue las líneas de designaciones anteriores.

²³ La Fundación Eva Perón es beneficiada durante la gobernación Caesar con la exención de impuestos y la entrega de varias propiedades. Posteriormente, a fines de 1951, se establece por ley un aporte obligatorio de los agentes del estado provincial, el cual se constituía con los sueldos correspondientes a los días 1º de mayo y 12 de octubre de cada año. *DSCS*, 1951-1952, p. 265.

pesos moneda nacional e incluía cinco rubros: obras viales, construcciones hidráulicas menores, vivienda popular, obras de arquitectura sanitaria y construcciones escolares. Otro grupo menor, por 93.000.000 pesos moneda nacional, se aprueba en el transcurso del año 1950.²⁴ Paralelamente el asignado a trabajos públicos se mantiene durante toda la gestión Caesar en un promedio de 95.000.000 de pesos moneda nacional (aunque se debe tener en cuenta que un tercio de este monto corresponde a adelantos de fondos nacionales). Paradójicamente, al contrario que en el período anterior, las críticas de la oposición objetan la imputación del grueso de dicha erogación a rentas generales argumentando que al ser bienes a usufructuar por generaciones venideras deben ser solventadas con fondos especiales a largo plazo.²⁵

Con la crisis de 1951-1952, los planes de obras públicas se retraen sensiblemente. Toda la gobernación Cárcamo se caracterizará por los esfuerzos para contener el gasto y el atraso en el cumplimiento de las obras del Segundo Plan Quinquenal que corresponden a la provincia.²⁶ Los montos asignados en el presupuesto provincial para este tipo de emprendimientos se reducen a un promedio de 35.000.000 anuales (desapareciendo los adelantos de los fondos nacionales). Sin embargo continúa siendo constante la participación y decisión del gobierno nacional en estos aspectos de la política provincial. Con la puesta en marcha del segundo plan quinquenal nacional la coordinación económica nacional se organiza más estrechamente con las provincias; en el caso de Santa Fe se reestructura el departamento que con este fin dependía del Ministerio de Hacienda, Economía e Industria de la provincia, convirtiéndose el ministro de Obras Públicas a la vez en ministro Coordinador.²⁷ Esta ley de planificación era más taxativa que la primera en relación a las condiciones que debían aceptar las provincias para adherir al mismo, además de incluir en el régimen de coordinación a los planes provinciales financiados con recursos propios (adhesión que se declaraba voluntaria pero que en la práctica era compelida por la restricción de los ingresos provinciales, a través de la política fiscal y de gestión de recursos nacionalizados, y la pertenencia partidaria de los gobernadores).²⁸

Volviendo al otro eje central del programa de gobierno, puede decirse que el principal instrumento en relación con los sectores asalariados, en particular los dependientes del estado, fue la política de ingresos y de empleo. Esta tendencia es constante en todo el período 1946-1955 y no es privativa de la provincia, sino que se inscribe en una de las directrices de la política nacional, que apunta al pleno

²⁴ *DSCS*, 1949, 20/07/1949, pp. 266-271; y *DSCD*, 1950, pp. 9-16 y 400-404. Hay también una profusa folletería oficial al respecto y propagandas en la prensa local.

²⁵ *DSCD*, 1950, 21/09/1950, p. 1342.

²⁶ Desde 1952 se adoptan medidas de economía –decreto 14257/52– que rigen hasta 1953, fecha en que se adaptan las disposiciones provinciales a las medidas nacionales de retención de gastos –decretos 14585/53, 6540/54, 10624/54 y 11309/54–.

²⁷ *El II Plan Quinquenal y el aporte de Santa Fe*, Santa Fe, Dirección de Informaciones, Prensa y Publicidad del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 1953. También *Mensaje de adhesión leído ante la Honorable Legislatura Provincial por el Excmo. Señor Gobernador Dr. Luis Cárcamo*, Santa Fe, Dirección de Informaciones, Prensa y Publicidad de la Provincia, 1953.

²⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 1952, 05/12/1952 (debate del Segundo Plan Quinquenal), p. 1916.

empleo y la elevación de ingresos –que adopta un crecimiento similar al índice de inflación– como base de la política de bienestar del estado peronista. Paralelamente, la implementación de la legislación social, sobre todo para las reparticiones estatales, se constituyó en una herramienta política y un campo de batalla entre el gobierno provincial y los representantes legislativos, donde lo que se disputa no es la legitimidad de las medidas sino la paternidad de las mejoras.²⁹ A la vez que su avance sectorial mostraba los disímiles pesos de los grupos laborales que accedían a la seguridad social.

Otro de los factores en el incremento de gastos se ubica en el aumento de cargos en la administración pública, cuya evolución se ilustra en el cuadro N° 1. El mayor incremento que se observa dentro del poder ejecutivo entre los años 1947 y 1948 se debe al impacto de la reforma ministerial que recién entra en vigencia para el ejercicio 1948, la cual duplica el número de dependencias ministeriales existentes. En el caso de los organismos descentralizados el aumento es generado por la reestructuración de la Administración de Vialidad, consecuencia de las exigencias de la administración nacional para poner en marcha las obras viales del plan quinquenal. Las oscilaciones que presenta el poder judicial tienen su origen en las cesantías originadas por la puesta en comisión del mismo y su posterior reestructuración, que contempló entre otras medidas la implementación de los tribunales del trabajo.³⁰

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

En la dinámica del crecimiento del empleo en el sector público provincial se advierten algunas aristas significativas. Por una parte, si bien se observa cierta expansión de empleados especializados (debido a las actividades del estado en los campos de la salud y la educación y como formador de recursos humanos en las escuelas específicas recientemente creadas: v.g. de Policía, de Enfermería, de Higiene Social, de Ortofonía y Servicio Social), el grueso del incremento de personal se registra en

²⁹ Así puede constatararse en los debates en torno al decreto 3631, que otorgaba el aguinaldo para la administración pública, y en la discusión del escalafón para los empleados de la municipalidad de Rosario. *DSCS*, 1946-1947, 24/01/1947, pp. 407-413; y 16/01/1947, pp. 346-350; respectivamente. Es importante destacar que el beneficio del aguinaldo se otorga por decreto del poder ejecutivo hasta 1949, año en que se incluye en la ley complementaria de presupuesto. Sin

embargo el modo de su implementación sigue siendo reglamentado por decretos del ejecutivo. *DSCD*, 1950, 01/05/1950, pp. 15-16; y 02/06/1950, pp. 189-190.

³⁰ Cabe señalar que si bien los cuadros muestran un aumento neto importante de las inversiones estatales durante el gobierno posterior a Suárez, este incremento se relativiza si se lo considera en relación con los montos globales del presupuesto provincial.

las categorías más bajas de la administración provincial y el reforzamiento del cuerpo policial. Por otra parte, a pesar de los sucesivos decretos otorgando aumentos por «mayor costo de la vida», durante todo el período el promedio de la remuneración del sector público es bajo en relación con el sector privado. Sólo los cuadros técnicos especializados son receptores de una política de ingresos más positiva, que tiende a equiparar la situación salarial con los empleados en el nivel nacional, como medio para frenar la creciente migración de éstos a la administración central.

Esta pluralidad de reformas instrumentadas no se traducen, en la mayoría de los casos, en un mejor desempeño del estado provincial. Afirmábamos anteriormente que uno de los factores que trabaron la especialización y racionalización de la administración pública radicaba en el criterio de admisión de los cargos y en la centralización a través de cargos directivos que terminaban superponiéndose en sus funciones. En este sentido muchas de las críticas de la prensa y la oposición se dirigían a otros factores que contribuían a mantener las rémoras clientelares y a fomentar la burocratización del estado. Los puntos más salientes de las acusaciones vienen a mostrar las consecuencias negativas dentro de la administración pública de otras medidas. Por un lado, la política sectorial, que otorga selectivamente los beneficios de la legislación social, como las leyes de escalafón y estabilidad, dejando amplios sectores librados a los vaivenes políticos. Por otro lado, la intervención por el ejecutivo provincial en diversos organismos estatales –como el Consejo General de Educación en 1948– que venían a anular de hecho muchos de los derechos adquiridos. De allí que el reclamo de un estatuto único del trabajador estatal se convierta en bandera de la oposición y de algunos peronistas disidentes hasta 1949. El mismo será sancionado durante el gobierno de Caesar a instancias de los lineamientos nacionales, y sin las características que algunos sectores opositores propiciaban como mecanismos para frenar el manejo del empleo público.³¹ Sin embargo, el estatuto y escalafón único para los empleados y funcionarios públicos no se pone en práctica de forma integral justificándose la tardanza por la lentitud del censo de personal del estado. La oposición radical y demócrata progresista esgrimirá una y otra vez a lo largo del período críticas sobre la parcialidad en la admisión a los cargos públicos:

«No es necesario que se les exija a los empleados públicos como una prueba más o como una necesidad fundamental para la preservación de los cargos públicos, la adhesión al partido oficialista, que se le haga llenar la ficha peronista, y que se le haga cumplir una serie de adhesiones oficiales a los gobiernos provinciales y nacionales, porque es una falta de respeto a la libre opinión consagrada en la Constitución».³²

³¹ *DSCS*, 1949-1950, 05/08/1949, pp. 363-377; 30/09/1949, pp. 582-585.

³² *DSCD*, 1950-1951, alocución del diputado radical Prece, 21/09/1950, p. 1341.

De los cuadros (N° 2, 3 y 4) comparativos de gastos de la provincia emergen otros datos, además del aumento del tamaño del aparato estatal y la paralela concentración de las erogaciones en sueldos y jornales. Por una parte, si bien hay como señaláramos antes una expansión relativa de inversiones en áreas claves como educación y salud, no se registra un aumento del patrimonio estatal: las obras de infraestructura son en su mayoría ejecutadas por el estado central y pasan a depender del mismo antes de actividad económica importantes como los puertos de la provincia. El Banco de la provincia es el único organismo autárquico de relevancia económica que permanece en la esfera del estado provincial (aunque con serios problemas de administración y un exceso de personal supernumerario).

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

En cuanto al primero –la definición de las capacidades extractoras del estado provincial y el nacional, y la distribución de los recursos– no es un punto de fricción novedoso en el conflictivo federalismo argentino. La competencia impositiva nacional se había expandido en la década del '30. Además del impuesto sobre el consumo, en el año 1931 se había creado con carácter transitorio, a través de un decreto dictado por Uriburu, el impuesto a la renta. El mismo se distribuía entre el estado central, al que correspondía un 82,5 por ciento, y las provincias, cuya participación era de un 17,5 por ciento. Este impuesto se modifica el 20 de mayo de 1946, poco antes de asumir Perón la presidencia, estableciéndose que los aumentos que se obtuvieran deberían pasar íntegramente a la nación, quedando por ende congelado el nivel de participación de las provincias. Paralelamente se crea un nuevo gravamen directo a los beneficios provenientes del mayor valor en las transacciones de bienes raíces, en cuyo producido sólo tendrían participación las provincias en las que no existiera dicha imposición; cláusula que excluía a Santa Fe. En 1954 la ley nacional 14.390 unifica los impuestos internos, y reestructura nuevamente los lineamientos de la coparticipación federal. La provincia se obliga a no gravar las materias imponibles sujetas a impuesto interno nacional, ni las actividades, bienes y elementos vinculados a su producción, conservación, almacenamiento y venta. Como contrapartida el nuevo convenio aumenta el fondo a distribuir entre las provincias –uno de los factores que incide en este sentido es la provincialización de tres territorios nacionales– y fija el monto de coparticipación según el número de habitantes y la producción de materias primas o productos gravados por impuestos internos.³³

³³ *Carpetas del Archivo de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe*, tomo correspondiente al año 1954, pp. 122-136.

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

Dichas medidas impositivas tienden a aumentar los recursos del estado por medio del refuerzo del cuerpo legal ya existente: la revaluación de los bienes raíces, y las modificaciones de las leyes de sellos, de contribución directa –impuesto inmobiliario– y de patentes –o impuesto a las actividades lucrativas–. En relación a estas reformas sancionadas en febrero de 1947, cabe destacar que no implicaron un cambio de fondo en la política fiscal provincial. El punto más debatido fue la reforma del impuesto inmobiliario y la revaluación de bienes raíces que implicaba.³⁴ Las críticas dirigidas a la rapacidad fiscal del estado y los efectos negativos de la medida como política social provinieron principalmente del sector demócrata progresista. Sus representantes en el senado durante todo el período, coincidentemente con algunas manifestaciones de pequeños y medianos propietarios difundidas por la prensa, esgrimirán argumentos como el que sigue:

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

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

En esto participa también el gobierno nacional. Ya dije en otra oportunidad que el gobierno de la Nación absorbía, en una forma injusta y desproporcionada, lo mejor de la riqueza de la Provincia con los impuestos a las rentas, a las ventas, a las ganancias, y ahora, con la comercialización de la cosecha».³⁵

³⁴ Además en la gobernación Suárez se agregaba un adicional sobre de Bienestar y Seguridad Social. El mismo fue derogado por la dicho gravamen que establecía la ley de creación de la Secretaría Intervención en 1949.

³⁵ *DSCS*, 1946-1947, 14/02/47, p. 547.

Estos argumentos tenían por añadidura otro blanco de ataque, la política económica nacional promovida por el peronismo a través del plan quinquenal, cuyo principal objetivo era favorecer un acelerado desarrollo de la industria nacional, y los sectores relacionados, a través de la traslación de ingresos del sector rural al urbano industrial. Esta canalización que comenzaba con las operaciones del IAPI, se completaba con otros mecanismos de la política económica del gobierno como la fijación de precios y la política cambiaria. Además, este impacto económico sobre el campo se conjugaba con una creciente presión estatal para sindicalizar las relaciones laborales desalentando el trabajo familiar e informal, que caracterizaba sobre todo a las explotaciones de arrendatarios. Esto tuvo repercusión en el campo santafesino, donde el peso de este tipo de estructura productiva no era menor.³⁶

Sin embargo, cabe señalar al respecto que durante el primer gobierno peronista de la provincia no existen disposiciones a nivel regional que muestren un fomento especial de algún sector económico en particular.³⁷ En este sentido, los impulsos principales, ventajas impositivas y crédito, provinieron directamente de las políticas nacionales hacia los diversos sectores. Es recién durante la gobernación de Caesar que se sanciona el primer plan de fomento industrial que otorgaba ventajas para la radicación de establecimientos en la zona comprendida a los lados de la ruta que unía Santa Fe con Esperanza.³⁸ Estas se completan durante los años siguientes con una serie de medidas que se encuadran en el Segundo Plan Quinquenal y amplían la zona de planificación industrial.

La otra acción relevante en torno a la política impositiva provincial fue el sometimiento a consideración de las cámaras, en diciembre de 1947 y enero de 1948, de un proyecto de código fiscal, primer intento de ordenar las leyes provinciales sobre la materia. El mismo recibió sólo media sanción en diputados, donde el oficialismo aún tenía mayoría, y originó un debate con tópicos bastante indefinidos. Uno de los puntos de crítica unánime era el plagio que el proyecto realizaba del código puesto en vigencia recientemente en la provincia de Buenos Aires,³⁹ que era en definitiva el

³⁶ En este sentido se entiende la proliferación de sindicatos de oficios varios, que nucleaban a los trabajadores rurales, y eran un factor de conflictividad en el campo por lo menos desde 1945. El rol del gobierno santafesino en esta presión sobre el campo se hace clara en la denegación constante del derecho de reunión a las asociaciones de productores que protestaban contra los crecientes costos de producción que las demandas sindicales implicaban. Es significativo al respecto el pedido de interpelación al Ministro de Gobierno por el diputado radical Scaliter, *DSCD*, 1947-1948, 02/05/1947, pp. 137-145. Sin embargo en general, como señala Lattuada, «... en este mismo período la política de asentamientos y de conversión de arrendatarios y aparceros en propietarios fue la más activa de todo el gobierno peronista, y probablemente de toda la historia de la colonización argentina, la política que mantuvo congelados los precios de los contratos de arrendamientos, prorrogados sus plazos,

y suspendidos sus desalojos, y la política laboral que intentó solucionar los conflictos que el sector sostenía con los trabajadores de cosecha, actuaron como amortiguadores de los aspectos negativos que podía tener la política económica del gobierno para con estos sectores productivos». Mario Lattuada, *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires, CEAL, 1983, p. 89.

³⁷ La única medida hasta 1950 que puede ser leída como un incentivo indirecto a la industria es la del estímulo a la enseñanza técnica.

³⁸ *DSCS*, 1949-1950, 13/07/1949, pp. 196-199. Se sanciona también en el mismo año un plan de colonización que contemplaba la expropiación de terrenos pertenecientes a La Forestal, y cuyo objetivo era subsanar el problema de desempleo que el cierre de esta empresa había ocasionado en el norte de la provincia. Sin embargo esta ley no parece haber tenido total aplicación. *DSCS*, 1949-1950, 21/07/1949, pp. 276-282; y 03/08/1949, pp. 296-314.

modelo confesado en los considerandos del proyecto, y que se basaba en los pilares que la Conferencia de Ministros de Hacienda de 1946 aconsejaba en la materia: la unificación de procedimientos en recaudación y control, y de las medidas en lo contencioso administrativo. Los otros dos puntos de ataque se referían a la concentración de facultades por parte de la Dirección General de Rentas y el avance cada vez mayor de los montos impositivos regulares y los regidos por leyes especiales. Sin embargo las causas de su fracaso parecen ser más bien de origen político, ya que no contenía ninguna innovación significativa de las leyes vigentes; además, con algunas pequeñas modificaciones, este proyecto es la base del código que se sanciona en 1949.

Con este marco legal y la necesidad de controlar el déficit fiscal en la coyuntura de crisis que se inicia hacia principios de la década del '50 la presión impositiva de la provincia aumenta, generando en particular a partir de 1952 una serie de resistencias. No es casual que la rebeldía de los contribuyentes que rechazan el fuerte aumento del impuesto inmobiliario, sea uno de los justificativos para la intervención de la provincia a principios del año 1955.⁴⁰

A modo de conclusión

Finalmente ¿qué características asumió a nivel del espacio provincial santafesino el proceso de reforma impulsado por el peronismo entre 1946 y 1955?

En primer lugar, el estado nacional, a través de su personal político y las estructuras técnico administrativas de coordinación federal, adquiere un rol central en la formulación y aplicación de las políticas públicas provinciales. Como ya señalamos, en términos generales estas prácticas institucionales de centralización a nivel nacional se correlacionan en el ámbito provincial con un modo de decisión política que caracterizará progresivamente al régimen peronista y que relega a un papel secundario a los partidos y el parlamento. Mientras que los que toman el rol de principales decisores en la concepción y gestión de las medidas políticas, sobre todo aquéllas de corte social, son los grupos de interés y el estado en su rama ejecutiva.

En segundo lugar, el balance del vínculo federal se inclina hacia el poder central, siguiendo un patrón de desarrollo que no es nuevo en la experiencia histórica argentina. Este proceso de centralización repercute en la capacidad económica y de gestión provincial. Esto es claro en el progresivo recorte de sus fuentes de ingresos, las cuales quedan acotadas a la recaudación de un número reducido de impuestos –aquéllos que no implican superposición con el estado central–.

³⁹ *DSCD*, 1947-1948, 26 al 29/12/1947; y *DSCS*, 1947-1948, 10/01/48, pp. 425-440. También *La Capital*, diciembre de 1947 y enero de 1948.

⁴⁰ El movimiento de protesta se inició en Rosario, donde la Federación

Económica lideró la postura de no pagar los impuestos cuestionados. Esta actitud fue imitada por los contribuyentes de la ciudad capital y trascendió a amplias zonas de la provincia.

Por último, el aparato institucional del estado provincial crece en forma desequilibrada, y con excepción de algunas actividades –en educación, atención sanitaria y la política crediticia en pequeña escala a través del Banco provincial– se burocratiza, además de acentuarse el manejo clientelar y patrimonialista del empleo público. Las sucesivas reestructuraciones institucionales están caracterizadas por el incrementalismo, esto es, la reforma por adiciones sucesivas a las estructuras ya existentes, estrategia que dio como resultado un aparato segmentado, que dificultó la coordinación de políticas públicas y fomentó las soluciones individuales y personalistas, vigorizando el clientelismo en la administración provincial y promoviendo toda una gama de ejercicios informales. Las palabras de orden que impregnan el discurso peronista sobre el estado: organización, racionalización, defensa de los derechos sociales –apropiación vernácula de las nuevas concepciones sobre el rol estatal–, cubren una larga continuidad en las prácticas.

El fracaso de la reconstrucción de la legitimidad política en la clave que proponía el peronismo –donde el estado ocupaba un rol funcional primordial– estuvo condicionado por la imposibilidad de construir una base normativa universalmente válida, a la cual apelar para establecer criterios compartidos de preferencias y valoraciones, tanto como para atribuir responsabilidades a los actores públicos. A pesar de haber impulsado un profundo avance de la ciudadanía sobre todo en el campo social, el peronismo se fundó en reglas cuya generalidad no estaba desde el comienzo garantizada y valores que abonaban, como ya lo dijera José Luis Romero, el «espíritu de facción». Cuestiones cuyas consecuencias sobre la arquitectura institucional del país como de su dinámica política son parte de «otra historia».

Cuadro Nº 1: Comparativo del número de empleados del estado provincial de Santa Fe. Discriminado por poderes.

	1946	1947	1948	1949	1950	1952	1954
P.L.	140	145	163	163	189	192	194
P.E.	21.241	23.153	26.007	26.962	26.866	27.065	31075
P.J.	1.163	1.088	1.194	1.222	1.301	1.351	1496
O.D.	2.402	2.618	2.745	2.859	2.821	2.248	2179
Totales	24.946	27.004	30.109	31.206	31.177	30.855	34.949

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

Cuadro Nº 2: Comparativo de inversiones en sueldos y gastos discriminado por destino específico.

	1947	1948	1949	1950
Educación	39,6 (27%)	44,7 (23%)	55,7 (21%)	73,2 (22%)
Policía	23,3 (16%)	32,9 (17%)	38,8 (15%)	53,5 (16%)
Salud Pública y Acción Social	19,1 (13%)	27,3	35,9 (14%)	37,8 (11%)
Obras Públicas y Vialidad	14,1 (9,8%)	15,5	18,0 (7,1%)	39,9 (12%)
Justicia	5,7 (3,9%)	6,6	8,5 (3,3%)	13,0 (3,9%)
Total presupuesto por período	143.323.581	187.708.399	253.303.751	330.648.150

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

Fuente: Leyes de Presupuesto de los años 1947, 1948, 1949. DSCS de la provincia de Santa Fe. No se pudo incluir el año 1946 por falta de datos, ya que el único cálculo de presupuesto disponible abarca el último semestre del año calculado en base duodecimal y sin detalles sobre el presupuesto de la intervención Aldrey.

Cuadro Nº 3: Comparativo de inversiones en sueldos y gastos discriminado por repartición.

Repartición	1951/1952	1953	1954
Ministerio de Educación y Cultura	75.362.820 (16,2%)	89.413.265	167.896.610 (27,8%)
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	57.725.080 (12,4%)	71.496.039	135.209.574 (22,4%)
Ministerio de Obras Públicas	8.704.765 (1,8%)	4.758.323	13.447.653 (2,2%)
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	38.340.720 (8,2%)	63.174.389	94.677.392 (15,7%)
Ministerio de Hacienda, Economía e Industria	98.200.736 (21,1%)	158.406.461	29.532.240 (4,9%)
Gobernación	2.759.000 (0,59%)	3.922.741	6.900.674 (1,1%)
Poder Judicial	13.153.900 (2,8%)	15.788.752	26.961.552 (4,4%)
Poder Legislativo	4.454.945 (0,9%)	6.251.790	8.096.960 (1,3%)
Organismos descentralizados	27.949.256 (6%)	39.665.950	44.355.866 (7,3%)
Total Presupuesto	463.853.280	590.486.206	602.213.990

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

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

Cuadro N° 4: Comparativo de gastos en rubros específicos del presupuesto provincial.

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

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

Fuentes: Ejercicios rendidos de los años fiscales 1947 a 1954.

Carpetas de Archivo de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Registro bibliográfico

BACOLLA, NATACHA

«Política, administración y gestión en el peronismo histórico.

Un estudio de caso: Santa Fe, 1946-1955», ESTUDIOS SOCIALES.

Revista Universitaria Semestral, Año XII, N° 22-23, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2002 (pp. 125-144).

Descriptores · Describers

peronismo / estado / política / provincia de Santa Fe / construcción institucional

peronismo / state / politic / province of Santa Fe / institutional construction