

La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de una estructura estatal provincial, 1930-1955

María José Ortiz Bergia

Trabajos y Comunicaciones, 2da Época, n° 42, septiembre 2015. ISSN 2346-8971

<http://trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/>

ARTÍCULO/ARTICLE

La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de una estructura estatal provincial, 1930-1955

María José Ortiz Bergia

Universidad Nacional de Córdoba – Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti” – CONICET
Argentina

ortizbergia.mj@gmail.com

Cita sugerida: Ortiz Bergia, M. J. (2015). La compleja construcción del Estado intervencionista. Lógicas políticas en la conformación de la estructura estatal en Córdoba. 1930-1955. *Trabajos y Comunicaciones* (42). Recuperado de: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyC2015n41a01>

Resumen

El artículo tiene como finalidad explorar las transformaciones en las estructuras estatales cordobesas entre 1930 y 1955 en el proceso de conformación del Estado intervencionista. Para ello, el trabajo se propone, eludiendo la perspectiva centrada en los cambios y continuidades producidos en las políticas públicas durante esos años, reconocer la existencia dos lógicas diferentes en la construcción estatal. Mientras la dirigencia de los años treinta se caracterizó por promover la multiplicación de las funciones e intervenciones estatales, durante los gobiernos peronistas se propició el crecimiento, complejización y diferenciación de la estructura burocrática provincial. El trabajo se realizó mediante el relevamiento de estadísticas, memorias, documentación administrativa, normativas y debates emanados de los poderes ejecutivos y legislativos cordobeses y de la prensa periódica de la época.

Palabras clave: Estado Intervencionista; Estructura estatal; Agencias Sociales; Sabatinismo; Peronismo

The Complex Construction of the Interventionist State. Political Logics in the Conformation of a Provincial State Structure, 1930-1955

Abstract

The article has the purpose to explore the transformations of the state structure of Córdoba between 1930 and 1955 in the process of conformation of the interventionist state. Our proposal is to avoid the perspective centered in the changes and continuities in the public policies during those years and instead to recognize the existence of two logics in the state structuring. This implies that while the politicians of the thirties promoted the multiplication of the state functions and interventions, the peronist governments propitiated the growing and increasing complexity and differentiation of the bureaucratic structure of the province. The investigation was done through the analysis of statistics, memories, administrative documentation, normative and debates of the executive and legislative of Córdoba and the press of the epoch.

Keywords: Interventionist State; State Structure; Province; Sabatinismo; Peronismo

Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
Departamento de Historia



Esta obra está bajo licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)

El Estado, los saberes estatales y las burocracias han recibido una notoria atención en la historiografía Argentina en la última década, lo que se ha materializado en múltiples investigaciones tendientes a desentrañar las trayectorias institucionales de las oficinas públicas, sus agentes e intervenciones a lo largo de un período más bien prolongado que se extiende entre finales del siglo XIX y mediados del XX. Esa proliferación de estudios ha permitido generar miradas más atentas a las actividades, rasgos y trayectorias de los aparatos estatales, a sus cambiantes capacidades para ejecutar e impulsar políticas públicas y a los límites y obstáculos que atravesaron en el despliegue de su accionar a lo largo del tiempo.¹ En ese contexto, una de las etapas más revisitadas ha sido la de los años treinta, identificada como una coyuntura crítica en la construcción del Estado intervencionista a partir de la creación de nuevas agencias y el crecimiento de las funciones y atribuciones de las preexistentes en diferentes áreas, como la política económica, las obras públicas, la estadística y la política social (Persello, 2006; Caravaca & Plotkin, 2007; Ballent, 2008; González Bollo, 2008; Daniel, 2012; Biernat & Ramacciotti, 2013; Piazzesi, 2009; Di Liscia, 2007). Esto ha permitido etiquetarla como un período singular en el desarrollo de una nueva participación del Estado en la gestión social y económica del país y en la modernización técnico-burocrática que antecedió a la emergencia del peronismo. En conexión con lo anterior, otro núcleo de trabajos se ha centrado en las transformaciones estatales producidas a partir de la posguerra. Estos últimos comparten uno de los principales rasgos de la historiografía reciente sobre el peronismo, su carácter fuertemente “revisionista” tendiente a desmontar ciertas miradas canonizadas sobre el verticalismo, la coherencia y la disrupción del fenómeno peronista (Palacio, 2010). Para ello, se ha focalizado la lente en las políticas ejecutadas, los objetivos alcanzados, las dificultades en su consecución y los proyectos por momentos contradictorios que convivieron a lo largo de esos años (Rein, 1998: 15). Esto ha implicado delinear un fenómeno de estructuración de un Estado intervencionista menos monolítico e innovador de lo que las investigaciones previas habían proporcionado.² Los avances efectuados en la comprensión de ese proceso de construcción estatal han diluido las particularidades de la experiencia política y social de la posguerra a través de una aproximación analítica que enfatiza las continuidades antes que los cambios con los períodos precedentes (Biernat & Ramacciotti, 2012: 19-20).

Desde los incentivos que proporcionan estos estudios, este trabajo tiene como finalidad analizar las transformaciones introducidas en las estructuras estatales del territorio cordobés entre 1930 y 1955. Con ese objetivo, intentamos eludir la grilla analítica centrada en los cambios y las continuidades para reemplazarla por un abordaje de las lógicas específicas existentes en la construcción estatal de cada coyuntura. Desde ese punto de vista, nos interesa explorar y explicar los rasgos que identificaron a las agencias estatales en el área de lo social en esas décadas y comprender a los actores y a sus contextos en sus notas singulares.

Para analizar las modalidades en que se transformaron las estructuras estatales escindimos dos instancias en la definición de las políticas públicas. Un primer momento de elaboración y puesta en práctica de las concepciones relativas a las funciones que el Estado debía asumir en el campo económico y social y otro en que la dirigencia discutía y decidía impulsar modificaciones en los rasgos que adoptaban las agencias estatales para cumplimentar esos nuevos roles. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la ampliación de las funciones asignadas al Estado no fue necesariamente simultánea a la conformación de acuerdos políticos dirigidos a dotar a sus agencias de los recursos específicos para incrementar sus capacidades de actuación. Esto implica reconocer que cada una de esas instancias pudo producirse con periodizaciones, contextos y actores diferentes a los de su definición. Siguiendo a Patricia Berrotarán y Elsa Peralta, esto supone diferenciar entre los proyectos políticos dirigidos a impulsar intervenciones y aquellos relacionados con el diseño e implementación de “estructuras de gestión estatal” destinadas a asegurar la ejecución de las políticas públicas (Berrotarán & Pereyra, 2012: 143). A partir de esas distinciones, las autoras escinden dos etapas en las transformaciones operadas en el Estado nacional que adoptamos en parte como propias, “en la década de 1930 el estado amplió el campo de sus actividades, replicando esquemas organizacionales existentes, y es en el peronismo clásico cuando los cambios institucionales condujeron a un replanteo en el plano organizativo.” (Berrotarán & Pereyra, 2012: 145).

Respecto a la proposición anterior, es posible afirmar que entre los gobiernos cordobeses de los años treinta (1930-1943) y los cuarenta (1943-1955) existieron diferencias en las prácticas articuladas alrededor de la estructura estatal que tuvieron impactos en el alcance y los ritmos de las transformaciones impulsadas en esas décadas y en la conformación de capacidades administrativas para implementar intervenciones sociales. Lejos de una mirada gradualista o secuencial entre la entreguerras y la posguerra, esto nos incentiva a distinguir las lógicas específicas que identificaron la construcción del aparato estatal y las políticas públicas en cada uno de esos períodos.

Partimos del supuesto de que esas décadas pueden identificarse por los consensos comunes que las dirigencias políticas elaboraron respecto al rol que debía cumplir el Estado como agente transformador de la sociedad. Desde el período de entreguerras es posible relevar que, con escasas excepciones, se articuló un contexto favorable a la ampliación de la estructura funcional del Estado cordobés, con la atribución de roles activos en las relaciones capital-trabajo, la salud, la vivienda, la asistencia social y la educación de la población (Ortiz Bergia, 2009a, 2009b, 2012a). Desde esa perspectiva, múltiples investigaciones han destacado las innovaciones que los gobiernos de los años treinta

supusieron en las concepciones de las políticas sociales en la provincia de Córdoba. Se ha identificado más precisamente a los gobiernos sabattinistas (1936-1943) como protagonistas de transformaciones que introdujeron innovaciones en las políticas públicas e incidieron posteriormente en la construcción estatal peronista (Philp, 1998). La revisión de los cambios introducidos en las agencias cordobesas nos permiten afirmar, sin embargo, que a pesar de la expansión de los roles y responsabilidades sociales estatales, en esa etapa, los rasgos de las agencias sociales se modificaron intrainstitucionalmente, pero se mantuvieron dentro de los contornos existentes durante el período de entreguerras. Las transformaciones introducidas en el Estado cordobés se produjeron en forma gradual, experimental e incipiente, reduciendo las modificaciones generadas. Como consecuencia, las agencias sociales cordobesas se caracterizaron por una permanente dotación deficitaria de personal y con áreas multifuncionales que excedían en sus tareas los fines para los que habían sido organizadas. Subyacente a ese fenómeno, existía una dirigencia en gradual proceso de acomodamiento a las nuevas condiciones de construcción del Estado, impregnada todavía por posturas adversas a los efectos económicos y políticos ligados a la expansión del empleo estatal y del gasto público. Estos rasgos se materializaron en la ralentización de las transformaciones del aparato estatal, con una restricción permanente de la inversión con fines no retributivos y escasas reformas en las jerarquías de las reparticiones ligadas a lo social. Estos rasgos permiten explicar el limitado impacto que tuvieron algunas intervenciones sanitarias, asistenciales y laborales estructuradas en esos años en la vida de la población, al caracterizarse por una brecha constante entre las demandas y las prestaciones efectivamente proporcionadas (Ortiz Bergia, 2009a).

Por contraposición a los años treinta, los gobiernos peronistas se pueden identificar por una lógica orientada a pensar al Estado como un instrumento de cambio social maleable que era forzoso adecuar en sus estructuras internas, diversificando y refuncionalizando sus agencias según sus roles específicos. La trayectoria de la administración provincial a partir de la posguerra permite visibilizar la modificación que esto generó en las reparticiones dedicadas al diseño y ejecución de políticas sociales con la multiplicación de las oficinas dirigidas a atender la salud, la asistencia social y las demandas de bienestar de la población en general, su jerarquización y dotación de mayor presupuesto. El rol planificador de los gobiernos peronistas y su vocación por dotar a la administración provincial de saberes especializados, personal y recursos adecuados a las problemáticas sociales existentes habrían de reconfigurar los rasgos del Estado.

Para analizar este problema hemos optado por explorar los cambios que se produjeron en las agencias sociales pertenecientes al Estado cordobés entre 1930 y 1955, en sus organigramas, ubicación en la estructura provincial y en la composición del gasto. La emergencia de un Estado intervencionista implicó mutaciones en el aparato estatal, con la apertura de nuevas agencias, la clausura de otras y la jerarquización o el desplazamiento de las existentes (Oszlak, 2006: 6). Consideramos que el análisis de esas modificaciones, de sus ritmos y particularidades, resulta una vía por la cual comprender las modalidades que adoptó la expansión de los aparatos estatales en los diferentes contextos por los que atravesó.

Relativa a la confección de este trabajo, la investigación fue realizada mediante un relevamiento exhaustivo de la documentación emanada de la administración cordobesa durante el período bajo estudio, como los debates legislativos, las leyes provinciales, los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo cordobés, la documentación remitida y producida por el ministerio de gobierno y los anuarios estadísticos que proporcionan datos sobre la inversión de los recursos provinciales.

Las mutaciones en la fisonomía del Estado provincial (1930-1943)

La entreguerras puede ser identificada por el despliegue de un proceso de mayor intervención estatal en las dimensiones económicas y sociales de la población respecto a lo que había sucedido en el contexto del orden conservador. Los años veinte se habían caracterizado por las demandas dirigidas a asegurar nuevas relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad (Bacolla & Macor, 2009: 90) y en el caso cordobés esto se cristalizó en distintos dispositivos institucionales destinados a propiciar una ampliación paulatina de las protecciones estatales sobre la población, como las pensiones para ancianos desamparados, la imposición del impuesto progresivo a la tierra y las modificaciones de la agencia sanitaria provincial tendientes a lograr una paulatina centralización de su infraestructura y una gradual ampliación de sus prestaciones (Carbonetti, 2005). En otras palabras, desde la primera posguerra y en consonancia con coyunturas “socialmente percibidas como críticas” (Caravaca & Plotkin, 2007: 402) es posible identificar modificaciones en el Estado cordobés que afectaron sus funciones, atribuciones y responsabilidades para con la sociedad. Diferentes elementos contextuales interactuaron en la generación de esos cambios como la circulación de nuevas concepciones sobre el rol estatal y las políticas sociales, el proceso de democratización iniciado en la década del diez y el impacto de la intensa movilización obrera del ciclo 1919-1922. Estos elementos contextuales permiten comprender en esos años la difusión de la voluntad por hacer del Estado un instrumento de reforma y conciliación social durante los años veinte (Moreyra, 2009).

La crisis internacional de la década del treinta tuvo un efecto acelerador del proceso con la introducción de innovaciones en las concepciones sobre el Estado y la sociedad en el país y en la provincia. Entre la dirigencia política cordobesa es posible constatar la consolidación de una nueva concepción de la sociedad por la que los individuos eran interdependientes unos de otros en el cuerpo social. Esto remitía a la existencia de una “ley de solidaridad social” que modificaba conceptos fundamentales acerca del Estado y sustentaba la legislación laboral, desde una postura por la cual “tiene el Estado que intervenir para que un hombre no abuse del valor-trabajo de otro hombre.”³ De acuerdo a lo afirmado previamente, los gobiernos demócratas del período de entreguerras, la expresión cordobesa del conservadurismo nacional, impulsaron transformaciones en las funciones y herramientas estatales en el área de salud, relaciones laborales y asistencia a la infancia que distaron de constituir aspiraciones cortoplacistas y/o defensivas (Ortiz Bergia, 2009b, 2012a). Esto nos impulsa a reevaluar la actuación de una dirigencia conservadora involucrada activamente en un proyecto de transformaciones permanentes de las funciones e intervenciones estatales. A partir de esas constataciones podemos afirmar que, lejos del “intervencionismo defensivo” plasmado en la política económica nacional de comienzos de los treinta (Berrotarán, 2003: 19), las autoridades cordobesas desde comienzos de siglo legitimaron nuevas funciones estatales en el tratamiento de los desajustes sociales a través de medidas de inclusión social, aunque siguieran subsistiendo regularmente acciones de contenido coercitivo y de carácter reactivo.

A partir de la segunda mitad de los años treinta, ese proceso se profundizó y se expresó en distintos ámbitos provinciales. La disponibilidad de nuevos saberes sobre la acción estatal, de modelos de intervención ensayados en diferentes latitudes, los fenómenos de experimentación e imitación institucional asociada al sistema político federal, una sociedad civil movilizada y una coyuntura económica en proceso de reactivación sustentaron en distintos puntos del país programas políticos que se propusieron nuevas modalidades de participación estatal en el mercado y en la sociedad. El avance de las investigaciones construidas desde espacios provinciales ha incrementado notoriamente nuestro conocimiento sobre estos procesos, su extensión en el futuro nos permitirá comprender mejor la actuación de los marcos institucionales provinciales en el proceso de construcción de un Estado intervencionista por fuera de las agencias nacionales. Los gobiernos de Manuel Fresco en Buenos Aires (partido conservador), de Manuel Iriondo en Santa Fe (radicalismo antipersonalista), de Miguel Cantero en Tucumán (radicalismo concurrentista) y el de Amadeo Sabattini en Córdoba (radicalismo intransigente) son expresivos de esa nueva legitimidad política (Piazzesi, 2009; Bitrán & Schneider, 1993; Béjar, 2000; Belmartino, 2007; Ullivarri, 2009). Esto nos impulsa a afirmar que las reformas introducidas en el aparato estatal cordobés, a partir de mediados de los años treinta, por el sabattinismo distaron de ser excepcionales en el país y, por el contrario, constituyeron un movimiento que implicó a diferentes gobiernos provinciales en los que se identificó a las intervenciones estatales como un instrumento de construcción de poder y de consenso en los territorios provinciales.

Los cambios antes mencionados se plasmaron en una ampliación de los roles del Estado cordobés sobre las problemáticas sociales. En el área laboral, se produjo un incremento de la actividad regulatoria de las agencias cordobesas a través de un mejor control en el cumplimiento de la legislación y una labor efectiva de conciliación de las relaciones capital-trabajo. La provincia también expandió los servicios sanitarios de atención generalista a lo largo de su geografía mediante la instalación de 58 dispensarios de primeros auxilios, la administración de 9 hospitales y la ejecución de acciones preventivas de vacunación, educación sanitaria y saneamiento. Su labor asistencial se constató asimismo en la generación de un sistema de alimentación y cuidado del escolar y en el establecimiento de un esquema tutelar para los niños bajo resguardo oficial. Todos estos elementos permiten constatar la efectiva transformación de las funciones estatales con un incremento de la participación del Estado provincial en la gestión social de la población (Ortiz Bergia, 2009a, 2009b, 2012a). Ahora bien, esa ampliación de las funciones de los aparatos estatales cordobés no fue necesariamente acompañada por la creación de agencias dedicadas a implementarlas. Salvo algunas iniciativas, como la reforma interna del Departamento de Trabajo, del Consejo Provincial de Higiene y la conformación de consejos y comisiones asesoras, no se instituyeron nuevas reparticiones orientadas al tratamiento de las problemáticas sociales emergentes y se produjeron permanencias en los rasgos del organigrama provincial proveniente de los años veinte. Vamos a intentar aproximarnos a este proceso mediante el análisis más sistemático de las agencias sociales dependientes del Estado provincial en la entreguerras como el área laboral, sanitaria y de asistencia social.

Nuevas tareas con instrumentos antiguos

Como señalamos previamente, la dirigencia política demócrata y sabattinista amplió los campos de acción del Estado sobre la niñez, la salud y la vivienda, pero no acompañó esas transformaciones con innovaciones importantes en las agencias sociales destinadas a implementarlas y el período más bien se caracterizó por una escasa construcción de nuevas instancias administrativas destinadas a lo social. Esa inercia en los rasgos del organigrama cordobés se puede constatar a través del análisis de la estructura del Ministerio de Gobierno, agencia que centralizó la mayor parte de las oficinas dedicadas a las políticas sociales y que en ese período no sufrió variaciones significativas en sus rasgos, mantuvo los marcos institucionales en los que se había desarrollado desde los años veinte, con sus mismas áreas y

organización jerárquica. La comparación de los organigramas del Ministerio de Gobierno contenidos en las leyes de presupuesto entre 1929 y 1943 permite apreciar la inexistencia de transformaciones significativas en el número de reparticiones que lo conformaban.⁴ Lo anterior también se visibiliza a través de la carencia de estructuras burocráticas para atender nuevas funciones asumidas por el Poder Ejecutivo y la creación de comisiones honorarias como respuesta circunstancial.

La trayectoria del Departamento Provincial del Trabajo (DPT), creado en base a la antigua Oficina Provincial del Trabajo, y la del Consejo Provincial de Higiene son reveladoras de que los cambios burocráticos introducidos en este período resultaron inadecuados respecto a las nuevas competencias sociales que el Estado cordobés estaba asumiendo.

El Departamento Provincial del Trabajo comenzó a multiplicar sus esferas de acción y de participación en el campo de las relaciones laborales y para ello demandó una estructura más diferenciada, mejor dotada de recursos y explícitamente modelada para dar respuestas a los nuevos desafíos gremiales. Los rasgos de la repartición, no obstante, no acompañaron el ritmo de sus intervenciones y, recién hacia finales de la década del treinta, la antigua agencia laboral comenzó a cambiar su fisonomía con variaciones en su organigrama, en sus recursos económicos y en su disposición espacial en el extenso territorio cordobés. Se legisló jerarquizando la antigua Oficina dentro del organigrama provincial y se la dotó de una disposición interna diferente, con una nueva estructura administrativa que reconoció muchas de las actividades que se habían incorporado en el campo laboral en el transcurso de esos años, como la división de las secciones de asesoría jurídica, las tareas de conciliación y arbitraje y la sección de colocaciones. Pero esas transformaciones en la estructura estatal parecieron mostrar una crónica insuficiencia en la inversión de recursos y los funcionarios siguieron exigiendo un mayor número de agentes y de fondos económicos. Aunque estos pedidos pueden interpretarse como resultado de las crecientes expectativas de la burocracia del Departamento en el propio crecimiento de la agencia en el organigrama provincial, también fueron expresiones de la resistencia de la dirigencia política a la sanción de reformas legislativas que adecuaran los aparatos públicos a las nuevas funciones que los mismos cumplían (Ortiz Bergia, 2013).

En lo que respecta al Consejo Provincial de Higiene (CPH), la trayectoria intrainstitucional de este último también se mostró cambiante con una complejización de sus secciones y dependencias, con la delimitación de diferentes áreas de trabajo y una mejor definición y especialización de las problemáticas a cargo de cada una de ellas. La repartición, sin embargo, no sufrió cambios estructurales que significaran la transformación de su arquitectura burocrática y un redimensionamiento de sus actuaciones por lo que siguió operando con escasos recursos institucionales.⁵ Los funcionarios sabatinistas se quejaban por la política de asignación del gasto público que no resultaba coherente con las expectativas puestas en el Consejo y, en términos relativos, era insignificante respecto a otras reparticiones destinadas a la educación y a las obras públicas.⁶ En esos años, si bien se elaboraron proyectos destinados a mejorar su inserción dentro del aparato estatal y se produjeron cambios en su denominación, la repartición conservó los contornos institucionales que había adquirido en los años veinte dentro del Ministerio de Gobierno.

La generación de limitadas transformaciones en las agencias sociales existentes en el organigrama provincial fue acompañada por la ausencia de innovaciones en otras áreas novedosas como la niñez y la alimentación sin dotación de estructuras burocráticas permanentes para su atención. Con la sanción de la ley nacional de abastecimiento, el organismo provincial dedicado a su ejecución se conformó con funcionarios de diferentes reparticiones y no se materializó en una agencia específica dentro del presupuesto provincial hasta los gobiernos peronistas.⁷ Lo mismo puede afirmarse respecto al ejercicio del patronato de menores que a partir de los años treinta comenzó a adquirir una gran notoriedad en la agenda provincial con la estructuración de infraestructura específica destinada a impulsar un modelo de institucionalización de los niños bajo resguardo del Estado a través de la erección de colonias y hogares escuela. Los nuevos establecimientos de tutela de niños comenzaron a depender directamente del ministro de gobierno asesorado por el Patronato de Presos, Liberados y Menores (Ortiz Bergia, 2012b). En la medida en que la atención de la niñez se complejizó, se deslindó al Patronato del tratamiento de la infancia y se ensayaron otras propuestas como la creación de comisiones honorarias conformadas por representantes del poder judicial, de las organizaciones de beneficencia y de otros agentes vinculados con el tratamiento de la niñez sin lograr fraguar una solución duradera.⁸

La dirigencia política era renuente entonces a crear oficinas adicionales o ampliar las existentes en relación a las nuevas competencias asumidas, pero para ejecutar las nuevas funciones eran requeridas estructuras de planificación, decisión, implementación y control de las políticas públicas. Una alternativa esbozada fue asumir esas funciones mediante el establecimiento de comisiones y consejos asesores conformados por funcionarios de otras reparticiones y con profesionales provenientes del ámbito extra-estatal como en el caso de la alimentación y de la infancia. Pero estos organismos se identificaron por sus escasas atribuciones y autonomía, reduciendo su capacidad para incidir en la orientación del Estado y las políticas públicas. Expresión de este tipo de acciones fueron los consejos asesores que a partir de 1936 comenzaron a crearse en el ámbito del Consejo Provincial de Higiene dedicados a la salud infantil, el

cáncer, la tuberculosis y la odontología.⁹ Esas comisiones especializadas cumplían la función de subsidiar las falencias técnicas de los funcionarios dado que la repartición no contaba con los recursos económicos para dotarse de expertos en cada una de esas áreas.¹⁰

Es importante detenerse en la generalización de estas modalidades de tratamiento de las políticas sociales porque resultaron propuestas en muchos casos efímeras. Los funcionarios a cargo de las mismas parecían tener baja disponibilidad de tiempo para atender las tareas encomendadas y escasos compromisos con la suerte de las políticas que se intentaban impulsar; como consecuencia, muchos de esos organismos se disolvían al poco tiempo de ser creados sin alcanzar sus objetivos. La incorporación de nuevas cuestiones al aparato estatal a través de ese formato administrativo de baja formalización, con la utilización de trabajo ad honorem y voluntario, implicó que la dirigencia política reconocía la problemática y la necesaria actuación oficial sobre la misma, sin lograr por ello canalizar ese consenso en la generación de una estructura burocrática permanente dentro del ámbito provincial. Ese formato institucional parecía constituir una respuesta incipiente a un contexto de transformaciones políticas vertiginosas plagado de incertidumbres respecto a las medidas que debían adoptarse para concretar las nuevas aspiraciones sociales y la forma más productiva de invertir los recursos estatales.

La trayectoria cordobesa caracterizada por la creación incipiente de nuevas agencias estatales puede contraponerse a la de otros gobiernos provinciales como los de Buenos Aires y Santa Fe, en donde los gobiernos conservadores introdujeron modificaciones más notables en la estructura estatal. Al respecto, el análisis de Susana Piazzesi permite identificar la activa expansión del área social durante los gobiernos santafecinos como una búsqueda de una nueva legitimidad política basada en la realización de obra pública (2009). En comparación, la estructura cordobesa muestra la vigencia de otros principios de legitimidad política relativos al uso controlado de las finanzas provinciales y la subordinación de las políticas sociales a los imperativos económicos de transformación provincial que identificaban al sabattinismo.¹¹

Como expresión de lo anterior, durante los años treinta, los fondos invertidos en la administración estatal y, en especial, en las reparticiones dedicadas a impulsar las políticas sociales tuvieron una participación relativa subordinada dentro de los presupuestos de los gobiernos cordobeses en comparación con otros rubros como Educación,¹² Seguridad y Deuda Pública. La escasa importancia del rubro de Servicios Generales, en los que integramos los gastos destinados al pago de la burocracia provincial se puede explicar mediante los efectos de la crisis económica que durante los gobiernos demócratas (1932-1935) propiciaron la reducción del personal y una rebaja de los sueldos. Pero esa política restrictiva también se prolongó durante los gobiernos sabattinistas en la segunda mitad de los años treinta e implicó un estricto control del empleo estatal que mantuvo el gasto en Servicios Generales en niveles muy bajos. En 1939, Sabattini luego de varios años consecutivos de superávit mencionaba: “El celo por evitar el déficit en el presupuesto, no implica la comprobación de la existencia de gravámenes innecesarios, sino de la indispensable precaución de toda administración prudente para evitar contrastes de graves consecuencias en épocas económicas difíciles.”¹³ Ese régimen de contracción de los egresos en sueldos se puso de manifiesto en los conflictos dentro del mismo radicalismo por la sanción del salario mínimo provincial. El Poder Ejecutivo dilató la adopción de esa medida porque consideraba que esos fondos eran más necesarios en otras áreas como la deuda pública y los servicios en general.¹⁴

Tabla 1
Distribución porcentual del gasto público provincial por principales funciones, 1930-1951, 1954

Año	Salud	Obras Públicas	Deuda	Seguridad	Servicios Generales	Educación
1930	4	9	11	32	22	22
1931	5	6	15	34	19	22
1932	5	7	25	30	13	20
1933	4	8	36	24	11	17
1934	5	10	23	28	13	21
1935	4	26	20	22	10	17
1936	5	5	22	31	13	24
1937	5	3	25	29	13	26
1938	6	6	24	26	11	27
1939	7	6	23	26	11	27
1940	7	6	22	26	11	28
1941	7	5	22	26	12	28
1942	7	6	23	25	12	28

1943	8	3	14	26	12	28
1944	9	2	14	27	19	29
1945	6	2	12	23	32	24
1946	5**	2	12	22	37	23
1947	6**	1	9	20	39	24
1948	5**	1	6	20	44	24
1949	7**	1	6	24	40	23
1950	8	1	4	21	46	20
1951	16	2	2	21	35	24
1954*	19			6	75	

* Para este año sólo hemos podido acceder a un balance contable presentado en las cámaras legislativas con un bajo nivel de desagregación de los ítems. En consecuencia, la única área que puede adoptarse como expresiva del gasto real es Salud.

** El monto invertido en salud en esos años está subestimado dado que sólo se han podido contabilizar los gastos en salarios.

Fuentes: Anuario Estadístico de la Provincia de Córdoba, años 1930-1943; Provincia de Córdoba, Dirección General de Estadística, Censos e Investigaciones: *Síntesis Estadística del Quinquenio 1944-1948*, Córdoba; Provincia de Córdoba, Dirección General de Estadística, Censos e Investigaciones: *Síntesis Estadística del Trienio 1949-1951*, Córdoba. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1955, pp. 207-208.

La comparación del gasto y la trayectoria de las agencias estatales dedicadas a Educación, Obras Públicas y Seguridad, permiten comprobar la existencia de jerarquías en las agendas estatales respecto a las cuales la salud, la asistencia social, las relaciones laborales y la vivienda estaban relativamente subordinadas. Así pues, la inversión en Salud tendió a incrementarse respecto a las décadas previas, pero estuvo lejos de corresponderse con los cambios que estaban atravesando los agentes provinciales en el área. Entre 1900-1914 el promedio de la erogación en Salud había sido del 0,86% del presupuesto provincial, aumentando muy levemente a partir de la primera posguerra hasta alcanzar un porcentaje del 1,10% de las partidas totales (1918-1927). El momento de quiebre en esa modalidad de inversión se introdujo en el primer año de gestión radical (1928) cuando el 4,05% del gasto fue destinado a Salud (Moreyra, 2009: 236-290). Esa tendencia se mantuvo en 1930 y durante el primer lustro de la década continuó representando entre un 4 y un 5% de la inversión estatal y en las administraciones sabatinistas ese porcentaje se incrementó regularmente hasta casi duplicarse en 1943.¹⁵ Mientras esto sucedía la provincia ampliaba su infraestructura sanitaria con la creación de decenas de dispensarios en el interior de la provincia, maternidades, hospitales regionales y con la provincialización de un hospital semiprivado. En otras palabras, esa nueva centralidad del nivel provincial respecto a las políticas sanitarias no se concedía con el lugar subordinado que la misma mantenía en el presupuesto provincial respecto al resto de las áreas de inversión de los años treinta. Para explicar esto debemos situarnos en el contexto en que vivían los contemporáneos. La salud de la población podía constituir un pilar para el progreso social y económico, pero no por ello era el único, el más eficaz, el más demandado por la población o el políticamente más redituable. El programa político de la dirigencia política sabatinista era “agua para el norte, caminos para el sur y escuelas para toda la provincia”. La Educación, las Obras Públicas y podemos agregar que la Seguridad eran políticas más estrechamente vinculadas con el progreso económico y social del territorio cordobés a través de la preservación de la propiedad privada, la puesta en valor de nuevas tierras para la agricultura a través del riego, la formación de los futuros ciudadanos y el mejoramiento de las vías de comunicación. La Salud y las políticas sociales en general constituían un elemento más de las políticas públicas que aseguraban el crecimiento económico y el progreso político, pero no el más importante o el más solicitado por la misma población.

Esa renuencia de la dirigencia cordobesa a crear nuevas reparticiones estatales se expresó en la ausencia de agencias específicas para el tratamiento de diversas temáticas como la minoridad, la vivienda, la asistencia al escolar y el mantenimiento del área sanitaria y laboral en dimensiones inadecuadas con las expectativas sociales puestas en ella. La mayor intervención estatal en las condiciones sociales de la población que caracterizó a los gobiernos radicales y demócratas cordobeses de los años treinta no fue necesariamente en paralelo a la generación de innovaciones en las estructuras estatales que respondieran a esas nuevas intervenciones sociales que se estaban diseñando. Las innovaciones en las agencias sociales se produjeron de forma ralentizada mostrando el carácter aún experimental del intervencionismo estatal y la subordinación de lo social a otras áreas prioritarias en el ámbito provincial como el orden político y económico.

Las mutaciones en la fisonomía del Estado provincial (1943-1955)

El golpe militar de 1943 implicó el despliegue de un intenso proceso de construcción de nuevas agencias estatales en la jurisdicción nacional y en el campo de las políticas sociales los desarrollos institucionales más importantes fueron la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Dirección Nacional de Salud Pública y la creación del Instituto Nacional de Previsión Social, que implicaron una substancial jerarquización de las problemáticas sociales dentro del organigrama del Estado nacional, un fenómeno de fuerte centralización interna y de especialización de las agencias. Aunque esa fue la trayectoria a nivel nacional, el desarrollo de la administración cordobesa fue más sinuoso, como consecuencia de los intensos conflictos políticos que obstaculizaron la sanción de innovaciones legislativas e introdujeron disrupciones en la gestión del gobierno provincial.¹⁶

A pesar de esos conflictos, entre la intervención federal de 1943 y la consolidación de peronismo en la provincia (1949), se generaron innovaciones en la estructura provincial que implicaron la creación de agencias destinadas a modificar las capacidades en la ejecución de políticas sociales. Resulta de interés constatar estos cambios porque la literatura cordobesa sobre el peronismo ha tendido a enfatizar la existencia de una estrecha relación entre la inestabilidad política vivida en ese período y la escasa generación de agencias. Durante las intervenciones federales (1943-1946; 1947-1948) y el primer gobierno peronista (1946-1947), sin embargo, se crearon instancias administrativas como la Inspección de Municipalidades, la Dirección General de Menores, la Comisión de Abastecimiento, la Dirección General de Cárceles, la Dirección Provincial de Salud Pública y la Dirección General de Estadística, Censo e Informaciones Económicas.¹⁷ Muchas de estas novedades eran instancias administrativas intermedias que tenían como finalidad descentralizar el control en un contexto de expansión del aparato estatal. Esa necesidad de instituir instancias administrativas también probablemente estuvo conectada con demandas de más largo plazo tendientes a alcanzar una mayor especialización de las intervenciones estatales que requerían de saberes y aptitudes particulares para su ejecución, a través de un formato permanente de carácter diferente a las comisiones ad honorem de la entreguerras. Una expresión de ese proceso fue la creación de la Dirección General de Escuelas donde se centralizaron las instituciones educativas dependientes del Ministerio de Gobierno y la Dirección General de Menores que hizo lo mismo con los establecimientos dedicados a la tutela de niños previamente bajo el control directo del ministro de gobierno. A partir de 1949, algo similar sucedió con la Dirección General de Sanidad Escolar que centralizó las escuelas especiales para niños, los comedores y las cantinas, el Consejo Médico Escolar, los hogares y las colonias infantiles dedicadas a atender la salud de los escolares. Hacia finales de los años cuarenta, se fue definiendo entonces una etapa más identificada con las transformaciones del Estado cordobés, con el incremento de las agencias sociales, su jerarquización dentro del organigrama estatal, una nueva relevancia presupuestaria y su creciente complejización interna. Esas novedades fueron un reflejo de la mayor legitimidad de las problemáticas sociales dentro del ámbito estatal y de la voluntad por incrementar las capacidades de las reparticiones provinciales.

En las siguientes páginas analizamos este fenómeno a través de los cambios que se introdujeron durante los gobiernos peronistas en las agencias sociales del Estado cordobés a través de las modificaciones producidas en el organigrama estatal y el gasto público.

El crecimiento estatal y el cambio perpetuo

Un quiebre significativo en la fisonomía del Estado provincial se produjo a comienzos de los años cincuenta cuando se incorporaron innovaciones en el organigrama estatal como los ministerios de Asuntos Gremiales, Secretaría General de la Gobernación, Salud Pública y Asistencia Social y Educación y Cultura. En ocasión de la presentación del proyecto de ley de ministerios, el Poder Ejecutivo aseveraba: “Es indudable que la Ley N° 2254, no obstante lo acertado de sus previsiones, al presente resulta inadecuada por razones de insuficiencia desde que, lógicamente, no ha podido contemplar la creación de nuevas entidades administrativas que han nacido como consecuencia de la acción progresiva del Estado, que se ensancha cada vez más en pro de satisfacer del mejor modo posible los intereses de la colectividad.”¹⁸ Como una manifestación de esa nueva importancia dada a las políticas sociales dentro de la agenda estatal, tres de los cuatro recientes ministerios estuvieron dedicados a la acción social en los ámbitos laboral, educativo y sanitario.¹⁹ Es importante señalar que, en el debate de la ley, las discusiones no se produjeron alrededor del incremento de las agencias estatales, sino sobre cuáles eran las áreas que debían jerarquizarse. Según las autoridades peronistas, las funciones de cada uno de esos ministerios fundamentaban acabadamente la creación de organismos político-administrativos autónomos. La relevancia adquirida por la instrucción pública en el “progreso social y económico” volvía imperativo su mayor jerarquía institucional; la liberación de la clase obrera y la gravedad de las relaciones entre el capital y el trabajo sustentaban el Ministerio de Asuntos Gremiales; la protección de la familia obrera y el concepto por el cual el Estado tenía la obligación de velar por la salud de sus ciudadanos justificaban, en cambio, la conformación del de Salud Pública. La Secretaría General de la Gobernación se fundaba en la necesidad de coordinar las actividades administrativas enormemente ampliadas en esos años.²⁰ La oposición política, consistente en radicales y demócratas, era contraria a la creación de espacios como el Ministerio de la Gobernación y de Asuntos Gremiales. Respecto a este último, argumentaban la existencia de un solapamiento de

jurisdicciones con el Ministerio de Trabajo de la Nación, pero apoyaban la conformación de los ministerios de Salud y Educación.²¹ Si analizamos el organigrama de las dependencias que previamente dependían del Ministerio de Gobierno podemos apreciar la complejización que se produjo en las áreas sociales provinciales a partir de la reforma. Los ministerios de Educación y de Salud implicaron la jerarquización de esas temáticas en la estructura del Estado y, a su vez, de las secciones dependientes de cada una de ellas convertidas en direcciones y departamentos.

Para 1952, se produjeron nuevas variaciones en ese organigrama que, si bien no modificaron las tendencias generales dirigidas a expandir el organigrama estatal, sí demostraron la complejidad de ese proceso de transformaciones del Estado provincial. La medida implicó la eliminación de tres de los cuatro nuevos ministerios, por lo que solo subsistió el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social quedando el resto de las áreas nuevamente subsumidas al interior del Ministerio de Gobierno.²² Esa eliminación de tres de los cuatro nuevos ministerios fue justificada por el Poder Ejecutivo en la necesidad de “alcanzar y asegurar el más alto grado de estabilidad y eficiencia orgánica institucional, así como también una mayor simplificación en el manejo de la cosa pública”. Subyacente a esa decisión en realidad se entrecruzaba la imperiosa necesidad de aplicar un ajuste económico en las finanzas cordobesas y eliminar organismos sin función específica como el de Asuntos Gremiales efectivamente solapado en sus competencias con la Delegación del Ministerio de Trabajo de la Nación.²³

Ese incremento en la producción de las reparticiones estatales dedicadas a lo social se produjo a un ritmo intenso y como destacó un funcionario en la Conferencia de Ministros de Hacienda, ese período se caracterizó por los cambios vertiginosos, porque “Lo que hubiera podido hacerse con poco costo en un período de crecimiento normal, tiene que realizarlo ahora quemando etapas, porque tiene que cubrir un déficit muy grande de la administración”.²⁴ Esto generó que uno de los principales rasgos del aparato público en esos años fuera su continua remodelación con organismos que trasladaban regularmente sus dependencias institucionales y aumentaban o reducían su jerarquía.

El anterior es un rasgo destacado por diversas investigaciones que muestran las marchas y contramarchas en la definición de las políticas públicas propia de los gobiernos peronistas, producto de diversas demandas, necesidades y de un pragmatismo permanente.²⁵ Esto generó que la construcción estatal adoptara rasgos de proceso inacabado (Bacolla, 2003: 114) con la continua sucesión de reformas que hicieron que los desarrollos institucionales no terminaran de cristalizarse producto de las novedades generadas por la coyuntura política y los vaivenes económicos de la Argentina peronista. El Estado, en otras palabras, se convirtió en un instrumento maleable, versátil y flexible a instancias de la voluntad de las dirigencias y sus objetivos sociales y políticos. Retomando lo afirmado por Oscar Aelo, para el período mercantista en Buenos Aires, la reforma del aparato provincial también tuvo muchos elementos de improvisación, inexperiencia y carencia de un plan previamente definido (2012: 128).

Analizando mejor las innovaciones aplicadas en el organigrama de 1953, es posible apreciar que las funciones relacionadas con el ex Ministerio de Asuntos Gremiales desaparecieron del esquema provincial producto principalmente de su coincidencia con la labor que desarrollaba el Ministerio de Trabajo. Por el contrario, Educación quedó subsumida dentro del Ministerio de Gobierno manteniendo intacta buena parte de su estructura interna con la excepción de algunos agrupamientos en las direcciones de educación. Como hemos señalado, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fue el único que sobrevivió al recorte administrativo dispuesto en 1952. Su subsistencia es una manifestación del consenso generalizado que existía en esa época respecto a la necesidad de establecer un formato institucional adecuado a la importancia que la salud había adquirido en el campo de las políticas sociales.²⁶ Esto no implicaba solamente un cambio de denominación, sino la asignación de una mayor autonomía en sus decisiones sobre cómo distribuir los recursos económicos, manejar sus empleados y disponer de su vida administrativa. En la década del treinta habían emergido mucho de los argumentos de ese consenso, pero todavía había desacuerdos sobre el lugar que debía adquirir la salud respecto al resto de las áreas de actuación estatal y no existía una clara voluntad política de dotarla de mayores recursos económicos. A finales de los cuarenta, la consolidación de la salud como problemática del Estado ampliamente legitimada incentivó su definitiva jerarquización, con una importante complejización y especialización de la estructura provincial dedicada a la salud.

Los cambios reseñados previamente fueron acompañados por virajes en las tendencias en la asignación del gasto público y durante los gobiernos peronistas Servicios Generales fue una de las áreas que adquirió mayor participación relativa dentro del gasto provincial. De tal manera, entre 1944 y hasta 1951, se incrementó en forma sistemática el monto de los recursos invertidos en la administración provincial y en algunos años cerca del 40% de los fondos estatales fueron destinados a financiar la burocracia provincial. Esta última es una expresión de las transformaciones que sufrió el Estado en esa coyuntura, con la definición de nuevas áreas de actuación y secciones administrativas con una mayor dotación de empleados públicos.²⁷ En lo que respecta a la Salud, a partir de los años cincuenta sufrió una ruptura en las modalidades de inversión con la duplicación de la participación relativa del ítem en el gasto total provincial. Destacamos esa fecha porque si bien la tendencia ascendente se inició en 1950 fue dentro de los parámetros de inversión del sector en la década previa, pero a partir de 1951, el 16% del gasto público se dedicó a Salud y para 1954 esa tendencia se consolidó con una inversión cercana al 19% de los fondos reales, proporción que

posicionó al área en forma equivalente a otras erogaciones como Educación, Seguridad y Obras Públicas. Esto último implicó una ruptura sustancial respecto de las tendencias que se habían desarrollado en la primera mitad del siglo XX e implicó un proceso de transformación de las estructuras estatales operadas durante los gobiernos peronistas que modificó sustancialmente el lugar de lo social dentro del ámbito estatal.

Los procesos anteriores implicaron un incremento de las agencias estatales destinadas a accionar sobre lo social y de los recursos humanos y técnicos utilizados en la generación de políticas públicas. Algunos datos permiten graficar ese proceso que permitió el incremento de la oferta pública de bienes y servicios sociales entre los cordobeses. En 1951, los 58 dispensarios de salud de 1943 se habían transformado en 168 entre dispensarios y salas de primeros auxilios (90 y 78 respectivamente); además, los 9 hospitales con 504 camas, se habían convertido en 107 pequeños hospitales con 4.317 camas. La asistencia al escolar también tuvo un desenvolvimiento expansivo y los 22 comedores y 76 cantinas escolares de 1942 se transformaron en 232 cantinas escolares en 1951 (Ortiz Bergia, 2012a, 2015). Estos guarismos nos permiten afirmar que si bien pudo existir una brecha entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado, la política de posguerra implicó un mejoramiento de las intervenciones estatales sobre las condiciones de vida de la población.

En contraste con la entreguerras, a partir del peronismo las áreas sociales fueron jerarquizadas dentro del organigrama, complejizadas y especializadas en sus estructuras internas y dotadas de mayores recursos institucionales. Los funcionarios y dirigentes peronistas demostraron ser accesibles a las innovaciones en la construcción del Estado que se les presentaban y tendieron a propiciar la ampliación de los aparatos estatales hasta límites desconocidos durante las décadas previas. Esto es evidente en las dimensiones que adoptó el Ministerio de Salud y Asistencia Social desde los años cincuenta, con la multiplicación de sus secciones internas y una nueva organización de sus dependencias. Esto estuvo relacionado con la necesidad de dotar a la agencia de los elementos con los cuales ejecutar adecuadamente las nuevas intervenciones que se estaban implementando en la sociedad.

Conclusión

La historiografía ha mostrado que los cambios en las concepciones sobre el rol del Estado en lo social se evidenciaron en los años veinte y que, luego de la crisis de 1930, se arraigó una posición favorable al intervencionismo estatal en los territorios provinciales, nacionales e internacionales. Sobre esta cuestión podemos afirmar que en el caso cordobés la dirigencia demócrata de la primera mitad de la década del treinta no impulsó las nuevas intervenciones estatales en lo social en forma provisional y coyuntural, sino promoviendo activamente innovaciones estatales tendientes a dotar a las agencias provinciales de nuevas capacidades de accionar en la sociedad. Esa opinión favorable sobre el nuevo rol del Estado en el mercado y la sociedad no fue necesariamente compartida por toda la dirigencia política, pero sí fundamentó las iniciativas sociales que comenzaron a desarrollarse como la conciliación laboral, los dispensarios de salud rurales, las modificaciones en la política fiscal, la exención impositiva a la vivienda y los hogares para niños. Desde la dirigencia demócrata ninguna de esas políticas fue considerada una medida circunstancial frente a la crisis económica, sino campos de actuación legítimos del Estado destinados a convertirlo en activo promotor de las condiciones de vida de la población. Durante los gobiernos radicales, en un contexto económico sustancialmente más favorable, se produjo una consolidación de esos discursos intervencionistas y conceptos como “justicia social” emergieron como principios de legitimidad de la actuación estatal. Los gobiernos radicales fueron la expresión cordobesa de procesos más generales compartidos por distintas jurisdicciones políticas que implicaron la consolidación del intervencionismo estatal. Como hemos visto, si bien las concepciones sobre las políticas sociales y el nuevo rol del Estado en lo social se modificaron sustancialmente en esa coyuntura, para la dirigencia cordobesa quedaron subordinadas a otros objetivos políticos y económicos. En consecuencia, la dirigencia política fue reticente a generar transformaciones estructurales en el aparato estatal y si bien se produjeron algunas innovaciones la mayoría de las agencias sociales del período fueron dotadas inadecuadamente para responder a las necesidades de la población. No existió una ajustada relación entre las políticas sociales que se estaban impulsando y las reparticiones dedicadas a hacerlo que en general dispusieron de escaso personal, instrumentos técnicos y recursos económicos. Como consecuencia, las políticas sociales desarrolladas en esa etapa estuvieron fuertemente condicionadas por limitadas capacidades administrativas para actuar sobre las demandas de la sociedad.

A partir de la posguerra, ese panorama se modificó y esto resultó más evidente hacia finales de los años cuarenta. En pocos años, los aparatos provinciales dedicados a lo social sufrieron transformaciones sustanciales en su fisonomía, mostrando la consolidación definitiva de un nuevo modelo estatal en el campo de las políticas sociales. La especialización, diversificación y ampliación de los aparatos estatales y la expansión del gasto público fueron evidencias de una concepción del Estado como instrumento de cambio social legitimado ampliamente. Subyacente a este fenómeno incidieron diversos factores, como la colonización de estatal de corporaciones profesionales interesadas en la expansión de las agencias sociales, las adhesiones políticas que producían las políticas sociales entre la población, la capitalización política de esas adhesiones, la difusión de diseños institucionales nacionales entre los

espacios provinciales en un contexto de centralización política como el peronismo e, incluso, los usos políticos de los cargos públicos. Todos estos elementos habrían incidido, de un modo u otro, en la generación de transformaciones en la estructura estatal y habrían modelado la dirección de las mismas.

Así pues, aunque desde los años treinta los aparatos estatales comenzaron a tener nuevas competencias y funciones en el tratamiento de las problemáticas sociales, recién en los cuarenta adquirieron mayores capacidades administrativas. Desde la posguerra entonces el aparato estatal sufrió innovaciones institucionales que implicaron la incorporación de nuevas agencias dedicadas a lo social, algunos cambios en su jerarquía institucional y un aumento en el número de empleados. Esto no implicó que las modificaciones se produjeran en forma coherente y siguiendo un plan establecido y uno de los rasgos del aparato estatal durante los gobiernos peronistas fue la constante renovación y la dependencia de la estructura estatal de las coyunturas políticas y económicas. En contraposición a las décadas previas, a partir de la posguerra el aparato estatal se convirtió en un elemento flexible en las manos de la dirigencia política en condiciones de modificarlo y expandirlo a instancias de sus objetivos y concepciones.

Notas

[1](#) Para revisiones historiográficas respecto a lo producido hasta el momento: Pereyra, 2012; Bohoslavsky & Soprano, 2010; Plotkin & Zimmermann, 2012.

[2](#) Campione, 2003; Berrotarán, 2003. Otras investigaciones relevantes relativas a la estructura estatal en los gobiernos peronistas son: Philp, 1998; Bacolla, 2003; Biernat, 2007; González Bollo, 2007; Berrotarán, 2008; Biernat & Ramacciotti, 2008; Ramacciotti, 2009; Da Orden & Melón Pirro, 2011; Aelo, 2012; Prol, 2012.

[3](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1934, pp. 346-347.

[4](#) Entre esas fechas, las únicas novedades introducidas fueron la jerarquización de los Institutos de Cultura que dejaron de depender del Consejo de Educación; y de la sección de Baños Públicos, Gimnasios y Deporte que se independizó también pasando a conformar la Dirección General de Educación Física. Leyes de presupuesto, Compilación de leyes de la Provincia de Córdoba.

[5](#) Esto implicó el mantenimiento de su inserción dentro del organigrama provincial y una inversión reducida de gasto público que generaba las quejas constantes de sus autoridades. Como consecuencia de esos rasgos, el CPH se mantenía con un reducido personal que limitaba sus capacidades para intervenir sobre las nuevas problemáticas sanitarias. Como ejemplo particular, en 1942, la sección de Asistencia Médico-Social debía llevar el control de los establecimientos sanitarios públicos y las instituciones de beneficencia de toda la provincia con tres personas -un médico en jefe, un subinspector y un escribiente.

[6](#) AGPC, Ministerio de Gobierno, año 1942, t. 43, f. 239r.

[7](#) A nivel nacional, la ley 12.591 creó una junta nacional que tenían como función reprimir el encarecimiento arbitrario de los artículos de primera necesidad. En la provincia, su delegada fue la Comisión Provincial de Control de los Abastecimientos creada en 1939. Su presidencia era ejercida por Guillermo Stuckert presidente también del Consejo Provincial de Higiene y su asesor letrado era Modesto Sayavedra director del Departamento Provincial del Trabajo. *Los Principios*, 17/9/39, p.7.

[8](#) Gentili, 2012; Creación de la Comisión de Protección de Menores en 1943, Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, dto. 780 A, 1943, p. 5657.

[9](#) Otras comisiones creadas fueron las de lepra, farmacología, vivienda y nutrición, odontología, farmacia, laboratoristas, veterinaria y de bocio. Archivo de Gobierno de la Provincia de Córdoba (en adelante AGPC), Compilación de decretos del Ministerio de Gobierno, año 1936, 21/7/36, dto. 35321 A, pp. 824-825; Ministerio de Gobierno, 1937, t. 28, 13/3/37, dto. 37455 A, f. 190r.

[10](#) Guillermo Stuckert presidente del Consejo durante los gobiernos sabattinistas afirmaba que no era “posible actualmente, por ejemplo, que el Consejo de Higiene tenga especialistas exclusivamente de la Tuberculosis, Cáncer, Lepra, etc., por cuanto la organización general del mismo, no ha contemplado esta situación, aparte de que el

personal con que cuenta ésta repartición, por sus múltiples tareas, no podría cumplir siempre adecuadamente su rol.”AGPC, Ministerio de Gobierno, 1936, t. 32, 14/7/36, f. 442r.

[11](#) El proyecto político más importante del sabatinismo fue el de propiciar la redistribución de la tierra mediante la fragmentación del latifundio y para ello se promovió una política impositiva que tenía como objetivo propiciar la división de las grandes propiedades, favoreciendo a los arrendatarios, como así también el aprovechamiento de la tierra ociosa con nuevos trabajadores. En esa misma dirección se fundamentaron las grandes obras hidráulicas del período que permitieron la incorporación de tierras nuevas (el nuevo dique San Roque, el dique La Viña, el de Cruz del Eje y los Alazanes) y la obra vial como los grandes caminos del sur destinados a intensificar la salida de la producción agropecuaria (las rutas construidas articularon los centros urbanos más importantes del sur cordobés, Villa María, Laboulaye y Río Cuarto).

[12](#) En la provincia de Córdoba durante la primera mitad del siglo XX el problema educacional atrajo una constante atención de la dirigencia política y, como consecuencia, la instrucción pública absorbió un porcentaje alto de la inversión estatal. Para ser más exactos, entre 1900 y 1930, el rubro educacional mantuvo un promedio de gastos cercano al 21% del presupuesto provincial y, en la segunda mitad de la década del treinta, alcanzó su pico máximo con el compromiso del 28% (Moreyra, 2009: 236-290; Ortíz Bergia, 2009a: 100).

[13](#) Ibid., p. 90.

[14](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1939, p. 967.

[15](#) Sin embargo, si tenemos en cuenta los presupuestos de los organismos autárquicos creados en esos años con la finalidad de ejecutar obras públicas y que se consignaron por separado (Dirección de Vialidad y de Hidráulica) ese incremento se licua notablemente.

[16](#) César Tcach (2006) explica que desde 1946 las cámaras legislativas fueron el escenario de una fuerte oposición política al Poder Ejecutivo y, como resultado, fue extremadamente difícil para las autoridades peronistas impulsar cambios en el organigrama estatal. Justamente, la política de la bancada radical al sancionar el presupuesto de 1947 fue la de no crear nuevos puestos de trabajo, un medio para obstaculizar las novedades que intentaba promover la dirigencia oficialista. El senador radical Raúl Fernández explicó que la política en el tratamiento del presupuesto provincial había sido “No aceptar la creación de nuevos empleos a excepción de cargos de maestros y auxiliares del Poder Judicial.” Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1946, p. 2756

[17](#) Sobre la creación de la Dirección General de Menores en 1945, dto. 13.520 A/45: Provincia de Córdoba, Intervención Federal: *Acción relacionada con los menores*, Córdoba, 1945. AGPC, Ministerio de Gobierno, 1945, t. 26, fs. 175-177r.

[18](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1950, p. 3977.

[19](#) Ley Orgánica de Ministerios. Ley 4244, Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1950, p. 18.

[20](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1950, p. 3978.

[21](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1950, p. 4225.

[22](#) Ley Orgánica de Ministerios. Ley 4318, Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1952, p. 1.

[23](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1952, p. 250.

[24](#) Discurso del Ministro de Hacienda de la Provincia de Córdoba, Francisco Javier Vocos. Ministerio de Hacienda de la Nación: *Cuarta Conferencia de Ministros de Hacienda*, Buenos Aires, 1949, p. 58.

[25](#) Berrotarán, Jáuregui & Rougier, 2004: 10. Incluso este carácter de “experimentación” en la forma del Estado era reconocido explícitamente por la dirigencia peronista. Ver: Petitti, 2011, 148.

[26](#) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1950, p. 4225.

²⁷ Las proyecciones de los presupuestos proponían un crecimiento entre 1943 y 1954 del 158% en el número de empleados públicos provinciales (de 10.152 a 26.196). Ese incremento en Servicios Generales también estuvo relacionado con los numerosos beneficios sociales que aumentaron el costo salarial de los trabajadores estatales. Leyes de presupuesto, Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba, 1947-1955; *Los Principios*, 8/9/55, p. 3.

Referencias

- Aelo, O. H. (2012). *El peronismo en la provincia de Buenos Aires 1946-1955*. Caseros: Eduntref.
- Bacolla, N. (2003). Política, administración y gestión en el peronismo santafecino, 1946-1955. En D. Macor & C. Tcach (ed.). *La invención del peronismo en el interior del país* (pp. 111-161). Santa Fe: UNL.
- Bacolla, N. & Macor, D. (2009). La reorganización del Estado santafecino en tiempos conservadores”. En D. Macor & S. Piazzesi (ed.). *Territorios de la política argentina. Córdoba y Santa Fe 1930-1945*. (pp. 87-111). Santa Fe: UNL.
- Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 15 (3), pp. 827-847.
- Béjar, M. D. (2000). La política laboral del gobierno de Manuel Fresco. En J. Panettieri (comp.). *Argentina: Trabajadores entre dos guerras* (pp. 155-189). Buenos Aires: Eudeba.
- Belmartino, S. (2007). Coyuntura crítica y cambio institucional en salud: Argentina en los años '40. *Salud Colectiva*, 3 (2), pp. 177-202.
- Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Berrotarán, P., Jáuregui, A. & Rougier, M. (2004). *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Berrotarán, P. (2008). *Educación al funcionario: “de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias”* (Argentina 1946-1952). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Recuperado de <http://nuevomundo.revues.org/36602>. Consultado el 15 de octubre de 2009. DOI : 10.4000/nuevomundo.36602.
- Berrotarán, P. & Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, (30), pp. 141-167.
- Bienat, C. (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Biernat, C. & Ramacciotti K. (2008). Un estudio sobre las segundas líneas: Santiago Peralta y Ramón Carrillo. En *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década*, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2008.
- Biernat, C. & Ramacciotti, K. (2012). Preguntas y herramientas para el análisis de las políticas sociales. En C. Biernat & K. Ramacciotti (ed.) *Políticas sociales, entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970* (pp. 9-36). Buenos Aires: Biblos.
- Biernat, C. & Ramacciotti K. (2013). *Crecer y multiplicarse. Las políticas sanitarias materno-infantil en la Argentina (1900-1960)*. Buenos Aires: Biblos.
- Bitrán, R. & Schneider, A (1993). Coerción y consenso: la política obrera de Manuel Fresco. En W. Ansaldi Waldo, A. Pucciarelli & J. C. Villarruel (eds.). *La Argentina en la Paz de dos guerras 1914-1945* (pp. 255-294). Buenos Aires: Biblos.
- Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina. E. Bohoslavsky & G. Soprano (ed.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (pp. 9-55). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Campione, D. (2003). *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946*. Buenos Aires: FISyP/Manuel Suárez.

Caravaca, J. & Plotkin, M. (2007). Crisis, ciencias sociales y élites estatales: La constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935. *Desarrollo Económico*, 47 (187), pp. 401-428.

Claudia, D. (2012). Una escuela científica en el Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras. En M. B. Plotkin & E. Zimmermann (comp.). *Los Saberes del Estado* (pp. 63-98). Buenos Aires: Edhasa.

Da Orden, M. L. & Melón Pirro, J. C. (comp.) (2011). *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria.

Di Liscia, M. S. (2007). Dificultades y desvelos de un estado interventor. Instituciones, salud y sociedad en el interior argentino. La Pampa, 1930-1946. *Anuario IEHS*, (22), pp. 93-123.

Gentili, A. (2012). *Pasos perdidos. Minoridad en Córdoba al arribo de un fuero especial, primera mitad del siglo XX*. Córdoba, En prensa.

González Bollo, H. (2007). Paradojas de la capacidad estatal bajo el peronismo: la centralización estadística y el Cuarto Censo Nacional, entre el caos burocrático y la manipulación de datos, 1943-47. En *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.

González Bollo, H. (2008). José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44). En *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década*, Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata. Recuperado de: historiapolitica.com/datos/biblioteca/gbollo2.pdf. Consultado el 9 de junio de 2014.

Lattuada, M. & Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*, 1 (1).

Moreyra, B. (2009). *Cuestión social y políticas sociales en la Argentina. La modernidad periférica. Córdoba, 1900-1930*. Bernal: UNQ.

Ortiz Bergia, M. J. (2009a). *De caridades y derechos. La construcción de políticas sociales en el interior argentino. Córdoba (1930-1943)*. Córdoba: CEH, Córdoba.

Ortiz Bergia, M. J. (2009b). El intervencionismo estatal en el espacio provincial. Construcción de políticas laborales en Córdoba, 1930-1943. *Población & Sociedad, Revista de Estudios Regionales* (16), pp. 151-186.

Ortiz Bergia, M. J. (2012a). *La Construcción del Estado Social en el Interior Argentino. Cambios y Continuidades en las Políticas Sociales en Córdoba, 1930-1955*. Córdoba: Doctorado en Historia, UNC.

Ortiz Bergia, M. J. (2012b). Los menores abandonados y la tutela estatal en Córdoba, cambios y continuidades en un período de transición, 1930-1943. *Síntesis*, (3), pp. 1-14.

Ortiz Bergia, M. J. (2013). El Departamento Provincial del Trabajo y el tratamiento estatal de la “cuestión obrera” en Córdoba, 1930-1943. En: M. Lobato & J. Suriano (comp.). *Las Instituciones Labores en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa. pp. 177-198.

Ortiz Bergia, M. J. (2015). La temprana descentralización de los servicios de salud en la Argentina. La construcción del sistema sanitario en Córdoba, 1930-1955. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, en prensa.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas”, *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI. Recuperado en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>. Consultado en febrero de 2012.

Palacio, J. M. (2010). Desarmando el Peronismo. Estudios recientes sobre el período “clásico”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible. Recuperado de: <http://nuevomundo.revues.org/index58198.html>. Consultado en julio de 2010.

Pereyra, E. (2012). El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976. *PolHís*, (9), pp. 92-112.

Persello, A. V. (2006). Partidos políticos y corporaciones: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, (29), pp. 85-118.

Petitti, E. M. (2011). Reforma educativa y reestructuración estatal en la provincia de Buenos Aires durante el primer peronismo. En Da Orden, M. L. & Melón Pirro, J. C. (comp.). *Organización política y Estado en tiempos del peronismo* (pp. 145-169). Rosario: Prohistoria.

Philp, M. (1998). *En nombre de Córdoba. Sabatinistas y peronistas: estrategias políticas en la construcción del Estado*. Córdoba: Ferreira Editorial.

Piazzesi, S. (2009). *Conservadores en Provincia. El iriondismo santafecino 1937-1943*. Santa Fe: UNL.

Plotkin, M. B. & Zimmermann, E. (2012). Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX. En M. B. Plotkin & E. Zimmermann (comp.). *Los saberes del Estado* (pp. 9-33). Buenos Aires: Edhasa.

Prol, M. (2012). *Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rein, R. (1998). *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

Ramacciotti, K. (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Roggio, P. (1997). Condiciones de vida material de los trabajadores en Córdoba: la problemática de la salud. 1930-1946. En B. Moreyra & B. E. Solveira (comp.). *Estado, economía y sociedad en Córdoba, 1880-1950, I, Los procesos-los hombres-las vivencias* (pp. 273-309). Córdoba: CEH.

Roggio, P. (2000). El mundo del trabajo: discurso e instituciones del estado. Córdoba, 1913-1943. B. Moreyra Beatriz, F. Converso, et al. *Estado, mercado y sociedad, (1820-1950)* (pp. 381-442). Córdoba: CEH.

Tcach, C. (2006). *Sabatinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba, 1943-1955* (2º edición). Buenos Aires: Biblos.

Ullivarri, M. (2009). Trabajadores, Estado y política durante las gobernaciones radicales en Tucumán. 1935-1943. *Anuario del CEH*, (9), pp. 303-321.

Recibido: 17/06/2014

Aceptado: 26/05/2015

Publicado: 01/10/2015