

2das Jornadas de Investigadores en Formación-IDES - Reflexiones en torno al proceso de investigación. 14, 15 y 16 de noviembre de 2012

Nombre y Apellido: Noelia Fernández

Afiliación institucional: UNQ-IESCYT / CONICET

Correo electrónico: noefernandez.16@gmail.com

Eje propuesto: Problematizando al Estado: Actores, Instituciones, saberes, acciones.

Título de la ponencia: “La planificación de obras públicas y el rol del Estado en la construcción del territorio provincial. El gobierno de Manuel Fresco, 1936 – 1940”.

Este trabajo se refiere a las transformaciones operadas en el Estado provincial durante el gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936 – 1940). Dentro del repertorio de políticas desplegadas durante estos años, nuestro análisis se circunscribe a un aspecto central de la gestión del gobernador, la planificación de obras públicas y, específicamente, a una importante herramienta política: *el Plan de Trabajos Públicos para el trienio, 1937 – 1940*. Este plan, concebido con el objetivo de proveer a la provincia de un importante conjunto de obras edilicias, de infraestructura y de servicios, nos permite abordar diversos aspectos como los cambios en las prácticas estatales de la provincia durante los años treinta; la relación entre los actores involucrados en la toma de decisiones (cuerpos técnicos, legisladores y políticos) y la elaboración de planes y el uso extensivo de este concepto como forma de dotar de coherencia y orden a diferentes iniciativas o acciones estatales.

En un sentido más general, el análisis del Plan Trienal posibilita una aproximación a la comprensión de la reformulación del rol y las funciones estatales de la década del treinta. Este análisis también nos permite advertir la condensación de los debates y las discusiones que se sucedieron en torno al concepto de planificación a partir del colapso económico de 1929 y de los debates referidos a la crisis de lo que genéricamente denominamos democracias liberales.

Un clima de ideas: intervención y planificación en los años treinta

En este sentido, cabe señalar que de la conmoción de los años treinta y de la crisis del sistema liberal democrático surgieron nuevas y variadas formas o reacciones nacionales de entender, política y teóricamente, el papel mucho más activo que el Estado podía desempeñar de allí en más para mantener el crecimiento y el empleo en las democracias capitalistas industriales avanzadas. (Skocpol y Weir: 1993, 74). Para diversos pensadores sociales, políticos y economistas, la intervención estatal y la planificación dejaron de ser características de regímenes totalitarios para extenderse – de modos

diversos y de acuerdo a las tradiciones políticas nacionales – sobre las democracias occidentales. La planificación, fuertemente vinculada a países como la URSS, la Alemania nazi o la Italia fascista, comenzó a ser entendida como una herramienta muy necesaria para hacer frente al nuevo escenario mundial abierto en 1929 y a los amenazantes “despotismos” europeos.¹ En síntesis, la planificación dejaba de ser un instrumento opuesto al liberalismo y a la democracia para transformarse en su sostén (Berrotarán: 2003, 7). Como señala la autora, el debate no pasaba ya por decidir entre *laissez faire* y planificación, sino entre mala y buena planificación. Esta última se transformaba, así, en una respuesta adecuada para enfrentar los peligros de un potencial colapso del capitalismo a la vez que se convertía en una herramienta útil en lo económico, lo político, lo cultural y lo ideológico.

En Argentina, los efectos de la crisis económica se hicieron sentir y provocaron una desarticulación de todo el sistema y, sobre todo, de la inserción en el mercado mundial.² Dicha situación, como señala Campione (2003, 89) obligó a redefinir las pautas de actuación estatal y el rol del Estado. En este sentido, la nueva coyuntura abierta en 1930 obligó primero al gobierno provisional de Uriburu y luego a los gobiernos de Justo y Ortiz a adoptar medidas financieras y económicas para atenuar los efectos más nocivos de la crisis. Pero, especialmente a partir del gobierno de Justo, se tomaron una serie de medidas promovidas por los sectores más dinámicos de la economía con mayor orientación al mercado interno. Estas respuestas a la crisis fueron el “Plan de Acción Económica Nacional” de 1933 y el “Plan de reactivación Económica” (conocido como “Plan Pinedo”). Más allá de los resultados de estos planes, los mismos sirven a efectos de ilustrar y dar cuenta de un clima de ideas en el cual, como indica Berrotarán (2004, 15) la temática de la planificación era fuertemente debatida como una herramienta de control y/o construcción de consensos.³

En lo que a las obras públicas refiere, durante los años treinta el gobierno nacional puso en marcha los planes anuales de trabajos públicos llevados a cabo por el Ministerio de Obras Públicas de la Nación

¹ En contraposición a la “planificación totalitaria” con sus dos variantes, el fascismo y el comunismo, Karl Mannheim proponía una “planificación democrática” Para el autor, la mayoría de los desajustes de la sociedad moderna podían descubrirse en el hecho de que el mundo “parroquial de pequeños grupos” se había convertido en una “Gran Sociedad” en un tiempo relativamente breve. Esa transformación no guiada había provocado, entonces, múltiples trastornos y creado problemas no resueltos en la vida social. El autor continuaba señalando que cuando una sociedad se desarrollaba en gran escala sin guía ni planificación existía el peligro de una desintegración social ((Mannheim: 1982, 24-44).

² Recordemos que este proceso se dio en el marco de un quiebre en el largo período de estabilidad institucional de Argentina, producto del desplazamiento del poder de Hipólito Yrigoyen.

³ Como indica la autora, las estrategias planificadoras se instalaron con fuerza en los países capitalistas una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial respondiendo por un lado a la necesidad de refundar un nuevo pacto social con la ciudadanía y por el otro a la convicción según la cual el Estado era capaz de torcer el rumbo de los fenómenos económicos y sociales (Berrotarán: 2004, 15)

(MOP).⁴ También diversas administraciones provinciales, como Santa Fe, Mendoza, Córdoba – independientemente de las orientaciones políticas de sus gobiernos – también apelaron a los planes de obras públicas como forma de organizar y sistematizar las diferentes acciones y estrategias de gobierno.

El Estado se transforma: planificación y obras públicas

La provincia de Buenos Aires no fue ajena al proceso antes descrito. Sin embargo, cabe señalar algunas particularidades del mismo en vinculación con la política provincial y, sobre todo, con la concepción de Fresco sobre la política, el rol del Estado y las relaciones de este con la sociedad. Para ello, ponemos especial énfasis en dos aspectos del Plan Trienal: por un lado, este constituye una forma de pensar el Estado (o, en otros términos, como el Estado se pensaba a sí mismo). Por otro lado, entendemos al Plan Trienal como un intento o ensayo de planificación estatal.⁵

En este sentido, fundamentalmente a partir de la gestión de Fresco se articularon una serie de cambios en las prácticas estatales que se corresponden con nuevas formas de concebir la política y la relación entre el Estado y la sociedad que no parecen estar regidas por visiones tradicionales de lo que genéricamente denominamos democracias liberales. El mandatario sugería que el mundo contemporáneo había perdido el rumbo al adherir a las democracias liberales porque estas estaban “fundadas sobre la soberanía popular, el relativismo, las libertades abstractas y los derechos del egoísmo.”⁶ Es por ello que, desde la mirada del gobernador, estas formas democráticas nunca podrían conformar fuerzas eficaces ni efectivas ya que reposaban sobre un pluralismo de creencias, ideas y valoraciones y porque carecían de la unidad de la fe católica y de la doctrina.⁷ para contrarrestar al liberalismo y para “restaurar” el orden social que creía disuelto por tantos años de “barbarie” radical y por los conflictos entre el capital y el trabajo, Fresco se propuso llevar a la práctica un conjunto de ideas y premisas cuyo objetivo final era lograr la anhelada “felicidad común.”

El gobierno que encabezaba debía procurar construir un Estado que, al estilo de la experiencia italiana y la alemana, estuviera a la altura que las circunstancias históricas le exigían: fuerte, interventor, dinámico

⁴ A través de los mismos en todas las provincias y en los territorios nacionales fueron construidos, remodelados o ampliados edificios de correos y telégrafos, dependencias de la policía, cárceles, colegios nacionales, escuelas de artes y oficios, universidades, asilos, museos y organismos públicos (como el palacio del MOP, el de Hacienda y el de Marina, pero también trabajos de menor envergadura) *Poder Ejecutivo Nacional, 1932-1938*, Volumen III, Obras Públicas, pág. s/p.

⁵ La planificación se consolidó como una estrategia de gobierno a partir de los años cuarenta. En la provincia de Buenos Aires fue la gestión peronista de Domingo Mercante la que llevó adelante dicho proceso.

⁶ Fresco, Manuel (1966), *Mi verdad*, pág. 10.

⁷ Ídem, pág. 10

y moderno.⁸ En síntesis, Fresco consideraba que era su gobierno el encargado de cumplir la “misión social” de construir un Estado fuerte a partir de la consolidación de un poder político centralizado y tonificado por la confluencia de los intereses de distintos grupos sociales organizados en torno a él. Este cambio en las prácticas estatales, que incluyó la regulación estatal de los conflictos sociales a través de la negociación entre los distintos grupos de interés, fue acompañado por la creación y el redimensionamiento de organismos públicos con el fin de acompañar las nuevas funciones sociales que asumía el Estado.⁹

Lograr el progreso de la provincia era una de las preocupaciones sociales que el mandatario y su gabinete señalaban como prioritarias y un vehículo para la concreción de ese “sentido anhelo” residía en la elaboración de políticas de obras públicas. Consideraban que hasta ese momento y por distintas circunstancias (fundamentalmente económicas y políticas) no había sido posible dotar a la población de la edificación, la infraestructura y los servicios que requería. Por este motivo, su gestión - que intentaba mostrarse fuertemente sensibilizada con las “angustiosas urgencias” - de la provincia, se estaba haciendo cargo de una tarea constructiva que –señalaban– nunca antes se había realizado en materia de obras públicas.¹⁰ Para llevar a la práctica “semejante esfuerzo”, el gobierno “concibió y organizó los diferentes planes ya conocidos (...) planes que han significado un verdadero resurgimiento vital para las autoridades y las energías de la Provincia, puesto que la naturaleza de las obras encaradas con decisión y eficacia se refiere a medidas sociales de importancia extraordinaria.”¹¹ De este modo, el Poder Ejecutivo asociaba a los planes de obras públicas con la función de “hacer” y “no proyectar” bajo “un concepto nuevo del trabajo y de la responsabilidad de gobernar, y que consistió, principalmente, en la necesidad de hacer, alejándose en lo posible del falso alago de proyectar.”¹²

De esta manera, el gobierno provincial consideraba necesario organizar y sistematizar las diversas acciones bajo el paraguas o la denominación de “plan” que parecía otorgarle a las mismas un marco de coherencia. Es por eso que señalamos que el Plan Trienal puede ser entendido como un intento de planificación, como una manera de vencer los obstáculos que la incertidumbre presentaba, aunque

⁸ Desde esta perspectiva, era el Estado quien debía conducir y controlar el buen desarrollo del orden social tal como ocurría en las experiencias italianas y alemanas que, según el gobernador, habían sido capaces de pacificar sus estados, de lograr la unidad espiritual y la restauración económica. *Conversando con el Pueblo*, 1938, Op. Cit., pág. 212.

⁹ Los organismos creados fueron: la Dirección de Cultura y Educación Física, la Dirección de Tráfico, el Instituto de Vivienda Obrera, el Instituto Autárquico de Colonización, la Dirección de Minoridad, la Comisión de Aviación. En tanto, organismos como el Departamento de Trabajo modificaron completamente sus funciones. Sobre la política laboral de Fresco véase: Bitrán y Scheneider (1993) y Béjar (2000).

¹⁰ *Cuatro años de gobierno*, Tomo I, Obras Públicas, pág. 17 – 19.

¹¹ *Ídem*, pág. 18.

¹² *Ídem*, pág. 19.

teniendo en cuenta que recién a partir de tempranos años cuarenta las técnicas de planificación avanzaron para brindar los recursos que hicieran previsible las proyecciones en materia económica y social (Berrotarán: 2004, 17).

Pero, si durante los años treinta, como señalamos, comenzaron a dirimirse los alcances de la planificación y en Argentina tanto el gobierno nacional como algunas provincias apelaron a la implementación de diversos planes, ¿cuál fue la novedad del Plan Trienal? En primer lugar, el concepto de “plan” en la provincia de Buenos Aires comenzó a ser utilizado con mayor frecuencia a partir de la gestión de Fresco para definir actos gubernamentales que luego fueron convertidos en ley: plan de viviendas, plan de colonización agrícola, plan de salud, plan de urbanización de playas, plan de construcción de hospitales, plan educativo, plan de obras públicas, plan vial, entre otros.¹³ Así, las diferentes políticas o iniciativas oficiales que iban surgiendo eran enmarcadas dentro de la lógica de un plan que muchas veces complementaba a otros.¹⁴ Sin embargo, no se logró condensar a todos ellos en un plan de gobierno integral o general al estilo de los planes quinquenales del peronismo. Lo que Fresco denominaba “plan orgánico” parece ser, en realidad, una abstracción o una sumatoria de planes cuyas ideas rectoras devenían del propio gobernador.

En segundo lugar, el alcance temporal del plan y la lógica interna del mismo también constituyeron algo novedoso, aunque en la práctica no resultaron eficaces. Hasta ese momento, los planes eran pensados en el corto plazo (un año) en parte porque los recursos para llevarlos a cabo eran contemplados en los Presupuestos Generales de cada año. El Plan Trienal rompe con esa lógica ya que “puso de manifiesto las ventajas de realización de planes de obras públicas, cuya ejecución no es posible llevar a cabo con los recursos asignados en el Presupuesto de Gastos y fue el primer paso dado en este sentido.”¹⁵ En efecto, los recursos para poner en marcha el Plan Trienal provenían en su gran mayoría de la emisión de títulos de deuda pública.¹⁶ Con el Plan Trienal -proyectado para el mediano y largo plazo- el elenco de gobierno intentaba imprimir un grado de previsión que fuera capaz de eludir la incertidumbre asumiendo

¹³ Cabe destacar que la gestión de Fresco retomó programas de obras públicas de gestiones precedentes que no habían podido ser ejecutados por diversos motivos. Tal es el caso de la ley 4017 de 1928, llamada en el momento de su sanción “Bonos de Obras Públicas para municipios.” La denominación fue modificada por el gobierno de Fresco, pasándose a llamar “Plan de Obras Públicas Municipales.” Lo mismo ocurrió con la ley 4125 de 1933 llamada “Bonos de pavimentación.”

¹⁴ Por ejemplo, el Plan Trienal contemplaba la construcción de edificios escolares. Sin embargo, la construcción de escuelas dependía de la Dirección General de Escuelas de la provincia, perteneciente a la órbita del Ministerio de Gobierno.

¹⁵ Memoria del Ministerio de Obras Públicas de la provincia, 1936-1937, Tomo I, pág. 164.

¹⁶ En este mismo sentido, durante el debate en la Cámara Alta el miembro informante de la Comisión de Obras Públicas el senador Nicanor Salas Cháves señalaba que: “si la provincia tuviera que esperar a realizar todo este magno plan de obras públicas con los recursos que anualmente fija el presupuesto, es indudable que tendríamos todavía tres años por delante para realizar algunas obras que pueden hacerse de inmediato con la metodización y el plan técnico financiero con que lo ha hecho el Poder Ejecutivo (...) que es la más alta palabra que puede pedirse en materia de derecho administrativo.” DSCSP, 16/04/1937, pág. 1852.

ciertos riegos. En este sentido, el Plan Trienal no era sino una apuesta en el presente que organizaba el futuro a la vez que se diferenciaba del pasado. De esta manera, el gobierno intentaba mostrar su compromiso con la construcción de un Estado capaz de resolver las distintas problemáticas de un modo más eficiente y ordenado. Sin embargo, por exceso de confianza, por su lógica, por factores externos, o por falta de previsión, el Plan no cubrió las expectativas iniciales y sólo un 13% de los recursos que se derivaron para su ejecución fueron empleados.

Elaboración, alcances y frustraciones del Plan Trienal.

La reactivación económica de la provincia, consecuencia de las buenas cosechas y del aumento de los precios de los productos agrícolas en el mercado mundial, provocó que la recaudación impositiva se incrementara notablemente en 1936 y en 1937 (Béjar: 1997, 105). Esta situación de superávit entusiasmó al equipo de gobierno e incentivó a Fresco a abandonar la actitud cautelosa frente al gasto público que había prometido mantener y que, se suponía, lo diferenciaba de los gobiernos radicales de la década del veinte. Pero el Plan Trienal no fue solo consecuencia de la buena situación financiera de la provincia, sino también del “éxito que acompañó a la ley 4406.”¹⁷ Por tal motivo, el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia – encabezado por el ingeniero José María Bustillo – solicitó al Consejo de Obras Públicas la elaboración de un plan de trabajos que abarcara una amplitud mayor y que considerara lo que cada pueblo necesitaba.¹⁸

Si bien la labor de dicho Consejo era técnica es importante destacar que como señala Ballent (2008, 841) la programación de obras públicas frecuentemente está animada por decisiones políticas que no tienen necesariamente una base técnica. De hecho, según consta en las memorias del MOPBA, las obras del Plan Trienal se seleccionaron teniendo en cuenta el carácter social, económico y productivo y también la urgencia y la necesidad de las mismas. Este criterio constituyó uno de los ejes de los debates parlamentarios, dado que los legisladores opositores – radicales y socialistas - desconfiaban de la

¹⁷ Al iniciar la gestión, Fresco obtuvo de la Legislatura provincial la aprobación del “Plan Anual de Trabajos Públicos para 1936” (ley N° 4406) antecedente directo del Plan Trienal que con un monto total de cinco millones de pesos contemplaba la realización de diversas obras dentro de lo dispuesto por la ley N° 4364 de Presupuesto General para 1936.

¹⁸ El Consejo de Obras Públicas estaba conformado por los directores de las ocho direcciones ministeriales (Vialidad; Obras Sanitarias; Hidráulica; Agricultura, Ganadería e Industrias; Geodesia y Catastro; Pavimentación; Arquitectura, Ferrocarriles, Máquinas y Electricidad; y Tráfico) El Consejo tenía entre sus funciones el rol de coordinación y de articulación entre reparticiones del MOPBA. Paralelamente, el Consejo debía hacerse cargo de la resolución de todos aquellos asuntos en los cuales era necesaria una opinión técnica: estudios de obras públicas en general, interpretación de disposiciones contractuales derivadas de la contratación de aquellas, adopción de normas que mejoraran las condiciones de realización de toda la obra considerada de interés para la provincia. El Consejo fue el responsable técnico de la elaboración del Plan Anual de Trabajos Públicos de 1936, de la Ley Orgánica de Obras Públicas del año 1937, del Plan vial “Caminos para la provincia” de 1937 y de numerosas licitaciones de obras. *Memoria del Ministerio de Obras Públicas, 1937.*

utilidad pública de algunos emprendimientos (como, por ejemplo, las obras a realizarse en Mar del Plata o los arreglos de la Catedral de La Plata y la Basílica de Luján).

Una vez concebido el proyecto de ley del Plan Trienal, el Poder Ejecutivo, para dar sustento y relevancia al mismo, argumentó que las obras incluidas formaban parte de una reconstrucción de la provincia ya que habían transcurrido muchos años sin que se afrontara la ejecución de un plan sistemático de obras destinadas a “servir con más eficacia las necesidades de la población, porque otras solicitudes más urgentes reclamaron la atención del Poder Administrador o porque los recursos disponibles no permitieron realizar este anhelo de progreso y mejoramiento general.”¹⁹ Para lograr la realización de las obras destinadas a lograr el “bienestar y satisfacción” de los habitantes de la provincia, el gobierno destacaba que el crecimiento de la actividad económica y la buena situación financiera que atravesaba la administración permitía la proyección de obras públicas a largo plazo. Por ello enfatizaban en que las obras programadas debían repercutir favorablemente en la economía de la provincia “porque todos y cada uno de los trabajos u obras comprendidas en el plan llevan implícito el destino de una cooperación, de un mejoramiento o de un servicio que representa, prácticamente, y en plazo breve, una conquista económica para la población.”²⁰ Así, se dejaba implícita la clara orientación social del Plan: las obras hospitalarias tendían a hacer más eficaz el servicio de asistencia social y la lucha contra las enfermedades de origen bacteriano; la instrucción profesional de los jóvenes en escuelas de artes, oficios y agricultura creadas por el plan asegurarían los conocimientos propios de las industrias radicadas en la provincia a la vez que alejarían a los jóvenes “del vicio, del delito y de la degradación social”; las obras hidráulicas eliminarían el riesgo de inundaciones y las graves consecuencias de las mismas; la ampliación y mejora de los tribunales, las cárceles, el Patronato de Menores y del Teatro Argentino de La Plata eran consideradas “impostergables para desagravio de nuestra cultura”; la modernización y urbanización del Balneario de Mar del Plata tenía como objetivo “restituir el uso y goce de la población permanente y flotante de las playas”; la formación de barrios-parque para los obreros acentuaban “la acción social de justicia y progreso” del gobierno; y, las arterias de acceso a la Capital Federal debían asegurar una cómoda y segura circulación para el tráfico de toda naturaleza.²¹

Una vez que el Poder Ejecutivo dio el visto bueno al proyecto elaborado por el Consejo de Obras Públicas, el Plan Trienal fue remitido a la Legislatura. Allí fue central el trabajo de las comisiones, ya la estructura general del Plan fue modificada sustancialmente, sobre todo en lo concerniente a la

¹⁹ *MMOPBA*, Óp. Cit., pág. 17.

²⁰ *Ídem*, pág. 18.

²¹ *Ídem*, págs. 18-20.

distribución de las obras, los montos y las formas de financiamiento.²² En efecto, el proyecto original preveía una inversión de 102 millones de pesos que serían financiados exclusivamente con la emisión de títulos.²³ El Senado modificó este aspecto al dividir la financiación de las obras en tres categorías y aprobando una inversión de 113.430.000 de pesos cifra que ascendió a 118.555.000 de pesos en Diputados. Con respecto a las modificaciones realizadas en el parlamento provincial, el ministro de Hacienda César Ameghino aclaró que las mismas fueron realizadas a iniciativa del Poder Ejecutivo, responsable político del Plan.²⁴

La nueva división técnica del Plan se hizo de acuerdo a las obras que producirían renta; las que no la producirían pero que podían ser reproductivas; y las que no la producirían pero que eran susceptibles de producirla.²⁵ El esquema diagramado instituía tres tipos de obras de acuerdo a la forma de financiamiento de cada una: A, B y C.²⁶ Para los dos primeros grupos, la Comisión buscó la manera de financiarlas sin que graviten sobre el presupuesto del Estado. Para ello, proyectó los artículos 2º y 3º del despacho que establecían que las obras comprendidas en el apartado A serían costeadas con el producido de las patentes para salas de entretenimiento, en playas marítimas o en los impuestos, patentes o concesiones que por conceptos análogos autorizara la ley.²⁷

Las obras comprendidas en el apartado B autorizaban al Poder Ejecutivo a contratar empresas solventes, por medio de licitación o sin ella, garantizando el reembolso de sumas invertidas y de sus intereses con el producido de las mismas. Se encontraban dentro de este apartado todas aquellas obras que podían ser costeadas con la renta que ellas mismas produjeran o con la venta de terrenos sobrantes de los que fueran expropiados para la realización del plan.²⁸

Por último, el apartado C autorizaba al Ejecutivo a emitir anualmente títulos de Deuda Pública de no más del 5% de interés y 1% de amortización anual acumulativa. Se autorizaba, asimismo, a vender esos títulos en la forma que más conveniente en su totalidad o parcialmente, a medida que esos recursos fuesen necesitados. Para estas obras se emitirían bonos por un monto de \$62.655.000. De esta manera,

²² Las comisiones que estudiaron el proyecto de ley del Plan Trienal fueron: en el Senado, la de Presupuesto y Hacienda y la de Obras Públicas; en Diputados, la de Presupuesto e Impuestos y la Primera de Hacienda. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 16/04/1937, pág. 1852-1853 y *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 22/04/1937, pág. 2289.

²³ *DSCDP*, 22/04/1937, pág. 2294.

²⁴ *Ídem*, 22/04/1937, pág. 2294.

²⁵ *DSCSP*, 16/04/1937, pág. 1856

²⁶ *R. O.*, 1937, pág. 475-477.

²⁷ Diputados modificó los montos asignados por las comisiones del Senado para estas obras, que inicialmente tenían un valor de 25 millones de pesos y terminando con una partida de 20 millones.

²⁸ Diputados modificó las partidas destinadas a la construcción de un paseo costanero del Norte. La misma pasó de 12 millones de pesos a 10 millones de pesos.

cada obra llevaba implícito el concepto de su propia renta, directa o indirecta, por el rendimiento que percibiría o por el desembolso de la obra nueva.

Esta división técnica fue presentada como resultado del “cuidado de la inversión de las rentas públicas” de la provincia por parte de las comisiones intervinientes, aunque también se trató de una estrategia política. En este sentido, como señaló el miembro informante en la Cámara Alta, para las modificaciones introducidas se tuvieron en cuenta nuevas obras “después de analizar minuciosa y detenidamente las diversas peticiones llegadas a su seno.”²⁹ Esas peticiones eran demandas de algunos dirigentes locales que se vieron reflejadas en la ampliación de las partidas del rubro C, en donde se introdujeron una cantidad de obras menores pero relevantes en términos del potencial impacto político y electoral en sus distritos. A tal fin, el apartado C sumó cerca de 12 millones de pesos que fueron extraídos de los otros dos rubros (A y B). De esta manera, las obras a realizarse en el balneario de Mar del Plata, Necochea y Carhué (grupo A) se redujeron en 5 millones y las obras a ejecutarse en los paseos costeros disminuyeron 2 millones (grupo B). Como señala Béjar (1997, 123) estas reformas no tuvieron alcance efectivo ya que meses después el Poder Ejecutivo quedó autorizado para ampliar los recursos de una partida con fondos asignados a otra.

En cuanto a los resultados efectivos del Plan Trienal, estuvieron lejos de lograr los resultados previstos. Esto se debió a los condicionamientos de factores externos (la retracción de la economía producto de la baja de los precios agrícolas en el mercado mundial) y a conflictos de la política interna (la resquebrajada relación entre Fresco y el presidente Ortíz y entre Fresco y su partido)³⁰. En efecto, de los 118 millones de pesos contemplados en el Plan Trienal sólo fueron ejecutados 13.233.677 millones de los cuales 4.022.758 correspondieron a obras terminadas y 9.210.919 a obras en ejecución certificadas (Béjar: 1997. 126). La mitad de este monto fue destinado a balnearios y obras varias que junto con expropiaciones y caminos recibieron alrededor del 80% de la inversión. Las obras de asistencia social (uno de los sostenes de su gestión) recibieron el 1%. Con respecto a los grupos de obras propuestas (A, B y C) aquellas que contaban con su propia fuente de financiamiento y no dependían de empréstitos

²⁹ DSCSP, Óp. Cit., pág. 1851.

³⁰ A la situación económica se sumaron conflictos de orden político con el PDN y con el presidente Ortíz. Este decidió avanzar al controlar la política financiera de las provincias e interrumpir el flujo de fondos que había alimentado hasta entonces sus proyectos y planes, sobre todo de obras públicas. Esta determinación se plasmó en una norma del Ministerio de Hacienda de la Nación que resolvió que todos los créditos externos – principal medio de financiación de las obras públicas – debían ser aprobados por la Comisión de Valores del Banco Central. Esto se tradujo en, entre otras cuestiones, la paralización de las obras públicas, por el cese de los créditos y los compromisos contraídos lo que obligó al gobierno provincial a rebajar los salarios y jubilaciones de los empleados estatales (que durante los primeros años de la gestión de Fresco habían conseguido aumentos de sueldos) e incluso aplicar cesantías (Reitano: 2005, 51 y Béjar: 1997: 131).

(casos A y B) lograron resultados más acabados. Tal es el caso de los balnearios, quizás las obras más representativas del período, que contaban con los recursos provenientes de la legalización del juego y de la expansión del turismo en dichas zonas. Pero también los caminos y pavimentos incluidos en el Plan Trienal recibieron más del 50% de las sumas invertidas.

La reparación de edificios gubernamentales y la construcción del Registro General y Censo Permanente recibieron la mayor inversión en el rubro de “obras varias” Asimismo, obras de alto impacto social, como aquellas destinadas a la asistencia social e higiene, escuelas y hospitales, e incluso obras que tendían a mejorar la infraestructura y las condiciones de vida de la población (como obras sanitarias – fundamentalmente cañerías y redes cloacales – y obras hidráulicas – especialmente desagües) tuvieron resultados favorables en forma parcial. La diferencia entre lo proyectado y lo construido no sólo se ve reflejada en los montos invertidos, sino también en las localidades donde se concentró la ejecución de las mismas. Por ejemplo, las obras hidráulicas invirtieron un 70% de los recursos asignados, y dentro de esa cifra el 30% fue destinado a obras de desagüe en el sur del GBA (Avellaneda, Almirante Brown y Lomas de Zamora). Las características de esta zona, intensa actividad fabril y mayor concentración poblacional, pueden haber resultado decisivas a la hora de priorizarlas por sobre otras localidades. El Estado podía verse favorecido con la construcción de este tipo de obras en núcleos poblacionales más densos, ya que la incorporación de las mismas implicaría un aumento de los impuestos a los propietarios y por ende un mayor porcentaje de recaudación. En cuanto a las obras sanitarias, del total asignado fue utilizado alrededor del 60% del monto total, que se destinó mayormente a la construcción de la red cloacal y las cañerías de La Plata.

A mediados de 1938, frente una economía deprimida, el gobierno provincial debió ajustar el presupuesto ya que los ingresos que durante los dos primeros años de la gestión habían favorecido el gran despliegue se redujeron drásticamente. En septiembre de 1939 la Legislatura sancionó la ley 4758 que suspendía, entre otras cuestiones, la ejecución de obras nuevas del Plan Trienal. Ya durante el segundo semestre de 1938 una avalancha de decretos y leyes habían congelado partidas y suspendido determinados gastos considerados no urgentes. Este escenario signado por recortes y ajustes constituyó el fin de un período caracterizado por el aumento del gasto público y en el corto plazo también implicó el fin de la experiencia política de Fresco.

Conclusión

Al asumir la gobernación de Buenos Aires, Fresco también asumió el compromiso de transformar la provincia a través de la implementación de un “plan orgánico” que contemplaba la puesta en marcha de

diversas medidas sociales y educativas, la construcción de políticas tendientes a favorecer a los sectores más vulnerables y a los trabajadores y la elaboración de planes de obras públicas. Éstos últimos tenían, entre sus objetivos, atenuar el desempleo, fomentar las economías regionales, dar impulso a distintas actividades productivas y promover el turismo. Dentro de los planes propuestos, el Plan Trienal ocupó un lugar central en la gestión de Fresco ya que constituyó un ensayo de planificación y previsión. En efecto, el Plan Trienal organizó las demandas, intentó darle coherencia y sentido a las obras incorporadas y ordenó a las mismas y a sus fuentes de financiamiento. Asimismo, introdujo una novedad: la proyección a largo plazo que, se suponía, mostraba a un equipo de gobierno eficiente y con capacidad de previsión.

Más que en lo efectivamente construido por el Plan Trienal, este trabajo propuso indagar en los cambios y las rupturas en las modalidades de gestión; en las particularidades del gobierno de Fresco referentes a la planificación; en la interacción entre la esfera ejecutiva y la legislativa; y las transformaciones en las prácticas estatales, producto de una redefinición de las funciones del Estado. En tal sentido, el Estado adquirió un papel rector en la actividad social y económica de la provincia aunque con las limitaciones que tanto la política como la economía le impusieron, límites que también constituyeron barreras para el desarrollo del Plan Trienal.

Bibliografía

- Ballent, Anahí, “El rol del Ministerio de Obras Públicas de la Nación en la construcción del territorio nacional: coordenadas y problemas de una historia institucional.”
- Béjar, María Dolores (1997), “El gobierno de Manuel Fresco, entre la justicia social y el fraude patriótico” en *Cuadernos del CISH*, 2 (2-3), Universidad Nacional de La Plata.
- Béjar, María Dolores (2005), *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Buenos Aires, Siglo XXI
- Berrotarán, Patricia (2003), *Del Plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Berrotarán, Patricia (2005), “La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949) en Berrotarán, P., Jáuregui, A. y Rougier, M., *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*, Buenos Aires, Imago Mundo.
- Bitrán, Rafael y Scheneider, Alejandro (1981), *El gobierno conservador de Manuel Fresco (1936-1940)*, Buenos Aires, CEAL
- Campione, Daniel (2003), *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado Nacional, 1943-1946*, Buenos Aires, FISyP Manuel Suárez
- Halperín Donghi, Tulio (2005), *La República Imposible (1930-1945)*, Buenos Aires, Emecé
- Halperín Donghi, Tulio (1997), “El populismo de Manuel Fresco a la luz de su impacto electoral” en Cantón, D. y Jorrot, R. (comps.), *La investigación social hoy*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani
- Mannheim, Karl (1982), *Libertad, poder y planificación democrática*, México, Fondo de Cultura económica.

- Reitano, Emir (2005), *Manuel Fresco, entre la renovación y el fraude*, La Plata, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- Skocpol, Theda y Weir, Margaret (1993), “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión,” en *Zona Abierta*, 63/64
- Walter, Richard (1985), *La provincia de Buenos Aires en la política argentina (1912-1943)*, Buenos Aires, Emecé.