

# **El gobierno de Manuel Fresco. Entre la justicia social y el fraude patriótico.**

**María Dolores Bejar**

## ***I. El ocaso político de Fresco.***

**E**n febrero de 1936, luego de unas elecciones en las que el fraude alcanzó su expresión más evidente, Manuel Fresco se hizo cargo del gobierno bonaerense lo acompañaban Aurelio Amoedo como vicegovernador, José María Bustillo en el Ministerio de Obras Públicas, César Ameghino en el de Hacienda y Roberto Noble en el de Gobierno.<sup>(1)</sup> En noviembre de 1935,

---

(1) En enero de 1939 César Ameghino y Roberto Noble renunciaron y ocuparon su lugar Saúl Obregón y Alberto Espil. La inclusión en el gabinete de Roberto Noble, que no pertenecía al conservadorismo, y su posterior desempeño en el cargo generaron resistencias entre los jefes políticos conservadores. El área política había quedado a cargo de un dirigente socialista independiente. El Partido Socialista Independiente junto con la Unión Cívica Radical Antipersonalista y el Partido Demócrata Nacional (creado en 1931 sobre la base de las fuerzas políticas conservadoras de las distintas provincias, entre ellas el Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires, que a partir de ese momento se denominó Partido Demócrata Nacional bonaerense) habían constituido la Concordancia para avalar la candidatura de Agustín Justo a la presidencia de la Nación en noviembre de 1931. La Concordancia continuó operando luego en el Congreso Nacional con el propósito de coordinar la acción de los tres partidos en apoyo a la gestión del presidente Justo.

los conservadores tuvieron que competir nuevamente con los radicales, luego de cuatro años en los que la abstención de la Unión Cívica Radical había facilitado al Partido Demócrata Nacional mantener su control sobre el gobierno provincial sin que el fraude asumiese el grado de violencia que alcanzó en las jornadas de noviembre.

Las elecciones gubernativas de abril de 1931, convocadas por el gobierno de facto que encabezaba el general José F. Uriburu, habían sido las últimas con participación del radicalismo y sin que el fraude afectara el desenvolvimiento de la jornada. En esa ocasión, los radicales obtuvieron el mayor caudal de votos, aunque no llegaron a contar con el número necesario de electores para asegurarse la aprobación de sus candidatos. La proclamación de Honorio Pueyrredón como gobernador, si el Colegio electoral se hubiese reunido, habría requerido del apoyo de los electores socialistas. El gobierno optó por no dar lugar a esa posibilidad y anuló los comicios. Además frente a las elecciones presidenciales a realizarse a fin de ese año fue vetada la fórmula radical Marcelo T. de Alvear y Adolfo Güemes aprobada por la Convención del partido. En consecuencia, el radicalismo resolvió no participar en las elecciones hasta que no hubiese garantías de que se respetaría la voluntad del electorado. En el ámbito bonaerense esta disposición tuvo un alto grado de acatamiento en las elecciones nacionales y provinciales, mientras que en las municipales, algunos líderes radicales con fuerte arraigo local disputaron con éxito el gobierno al oficialismo.

Manuel Fresco era una de los dirigentes de la derecha política más abiertamente decidido a evitar el retorno de los radicales. Consecuente con dicho objetivo, a lo largo de su gestión las prácticas fraudulentas fueron la nota dominante en todos los comicios, tanto los destinados a renovar autoridades provinciales como nacionales. A pesar de sus definiciones abiertamente

críticas respecto a la Ley Sáenz Peña, de la violencia desplegada bajo su gobierno para doblegar a la oposición, de las sanciones a los jueces que intentaron aplicar la Ley Sáenz Peña, Fresco logró, en los primeros años de su gobierno, ser reconocido por su capacidad como gobernante y por sus condiciones como líder político.

Poco tiempo después de asumir como gobernador, en la prensa y en algunos actos de la derecha política, se lo mencionó como posible candidato del Frente Nacional a la presidencia de la Nación <sup>(2)</sup>. Al conmemorarse el primer aniversario de su gobierno, *El Día* evaluaba positivamente su gestión. Después de un año, el mandatario había logrado «medir y refrenar sus impulsos (...) La vehemencia y los arrebatos de la primera hora han ido cediendo influenciados por la reflexión y el reposo, y surge ya con nitidez la obra fecunda, positiva, de bien público, concluida en el breve lapso de un año» <sup>(3)</sup>. En ese momento, el sector de la dirigencia sindical que conducía la CGT-Independencia, también reconocía en el gobernador un interlocutor a tener en cuenta para la solución de los conflictos gremiales. A fines de enero de 1937, una delegación de dicho sector concurrió a la sede del gobierno bonaerense para solicitar su mediación en la huelga textil que había comenzado en noviembre del año anterior. En la entrevista los sindicalistas reconocieron importantes puntos de coincidencia entre los principios que orientaban la acción del gobierno y los que sostenían el gremio en conflicto. Los textiles, al igual que el gobierno de Fresco, reconocían la conveniencia de encarar negociaciones en lugar de

---

(2) En el acto realizado por el Frente Nacional el 21 de agosto de 1936 en el teatro Coliseo de La Plata, el arribo de Fresco dio lugar a una sostenida ovación y algunos sectores saludaron al mandatario bonaerense como futuro presidente de la República, *La Nación* 22/8/36, p.8

(3) *El Día* 18/2/37, p.3

recurrir a la huelga. Tres semanas después los dirigentes gremiales volvían a La Plata para agradecer al gobernador su intervención en el mencionado conflicto. Mariano Cianciardo volvió a destacar que «la CGT quería ante todo tranquilidad, porque sin tranquilidad no hay progreso posible, ni para la Nación ni para los trabajadores, cuyo bienestar depende precisamente de la prosperidad del país»<sup>(4)</sup>.

Así como el fraude no impidió estos reconocimientos, cuando el gobierno se fue debilitando en relación con desafíos que pusieron de relieve la fragilidad del liderazgo de Fresco y su dificultad para concretar el programa propuesto, el gobierno nacional invocó el fraude para aprobar su destitución. En marzo de 1940 el presidente Roberto Ortiz decretó la intervención de la Provincia aduciendo que

---

(4) La CGT había quedado dividido en diciembre de 1935. El 12 de diciembre Domenech, Caruso y José Canzobre de la Mesa Directiva de la Unión Ferroviaria acompañados por los principales líderes de La Fraternidad, Unión Tranviarios, Confederación General de Empleados de Comercio, A.T.E. y la U.O.M tomaron la sede de la C.G.T ubicada en la calle Independencia 2880. Los dirigentes depuestos se trasladaron a la sede de la F.O.E.T en la calle Catamarca, de manera que cada central fue identificada por el nombre de la calle en que tenía ubicada sus oficinas.

La división fue resultado de una combinación de razones entre las que se destaca el cuestionamiento que los dirigentes que habían dirigido el «golpe», cercanos al socialismo, venían planteando a la conducción de la central, próxima a la corriente sindicalista, por su negativa a reconocer la actividad política en los gremios y la acción conjunta con los partidos.

En enero acudieron a La Plata Luis Cerrutti, Mariano Cianciardo, Isaac Pérez, miembros de la Junta de la CGT- Independencia; Basilio Dimópulo de la Unión Obrera Textil; Valentín Rubio, Unión Obrera Tranviarios; Manuel Rodríguez, La Fraternidad; Pablo Caruso, Unión Ferroviaria. En la segunda ocasión acompañaron a Cianciardo y Dimópulo; Guido Fioravanti, FONC; José Canzobre, Unión Ferroviaria; Felipe García, Unión Tranviaria y junto a Fresco estuvieron el Jefe del Departamento de Trabajo, Spinelli y el inspector Basilio Vidal.

*El Día* 29/1/37, p.8 y *El Día* 19/2/37, p.4

en los comicios gubernativos provinciales del 25 de febrero se había atentado contra los más sanos principios democráticos a través de hechos tales como la publicidad del voto, la negativa de los presidentes a permitir la fiscalización de la identidad del elector, la ingerencia de la autoridad policial, la supresión arbitraria del cuarto oscuro:

Roberto Ortiz provenía de las filas del radicalismo antipersonalista y había llegado a la presidencia de la Nación como candidato de la Concordancia a través de unos comicios en los que el gobierno bonaerense había recurrido a las mismas acciones que ahora eran esgrimidas para promover su destitución. El presidente tomó la decisión cuando aún no había concluído el escrutinio de las elecciones impugnadas y unos días después de los comicios para renovar la Cámara de Diputados de la Nación. El gobierno bonaerense intentó detener la intervención y con este propósito, posibilitó que las elecciones legislativas nacionales no fueran afectadas por el fraude. En consecuencia, los radicales pasaron nuevamente al frente con el 54.2% de los votos mientras que los conservadores obtuvieron el 41.2% de los mismos. Sin embargo, el gesto llegó demasiado tarde, el escrutinio que venía realizándose de las elecciones gubernativas permitía preveer que los candidatos conservadores, Alberto Barceló y Edgardo Míguez, ocuparían la Casa de Gobierno de la Provincia.

La intervención del principal distrito conservador confirmó el nuevo rumbo político que Ortiz imponía al Gobierno Nacional. Su interés por lograr la incorporación del radicalismo a la escena política e institucional lo distanciaba de los democratas nacionales bonaerenses quienes en 1937 habían aportado sus 88 electores para la consagración de la fórmula Ortiz-Castillo. En el seno del gabinete nacional, Manuel Alvarado, ministro de Obras Públicas y José Padilla, ministro de Agricultura, no aceptaron la decisión del Presidente y renunciaron a sus cargos.

El conservadorismo bonaerense era una de las principales fuerzas de la Concordancia tanto en virtud del peso de sus representantes en la Cámara de Diputados como por el hecho de detentar el gobierno de una de las provincias más ricas y que le permitía contar además, con la fuerza de un cuerpo policial recientemente reorganizado y equipado. Sin embargo, frente a la iniciativa presidencial, el partido volvió a poner en evidencia sus divergencias internas y la ausencia de un efectivo compromiso con el liderazgo de Fresco. El gobernador depuesto cuestionó la legalidad de la intervención, en la nota que envió al interventor, el general Luis Cassinelli, Fresco calificó la medida como un acto de avasallamiento de la autonomía de la Provincia y en consecuencia se negó a presentar su renuncia aunque aceptó abandonar la Casa de Gobierno para evitar la lucha fratricida<sup>(5)</sup>. El partido, en cambio, optó por acomodarse a la nueva situación. A mediados de marzo, en la asamblea convocada por su conducción se impuso la posición moderada, si bien se escucharon voces como la de Justo Rocha, diputado nacional y dirigente platense muy próximo a Barceló, sosteniendo que la Concordancia estaba rota a partir de que el Presidente había violado la autonomía de Buenos Aires. Los dirigentes que habían apoyado a Antonio Santamarina como candidato a gobernador fueron más cautos. Desde este sector, el diputado nacional Miguel Osorio señaló que era preciso comportarse como un partido de orden y la adopción de esta actitud positiva era incompatible con declaraciones anunciando la ruptura relaciones con los poderes constituidos. Finalmente la Asamblea de delegados del partido aprobó un documento con consideraciones muy generales acerca del panorama político del país sin que se mencionara la situación de los dirigentes especialmente afectados por la intervención<sup>(6)</sup>. Esta conducta del

---

(5) *Memoria Ministerio del Interior*, Decreto desconociendo las facultades constitucionales del Poder ejecutivo para intervenir la Provincia, pp. 175-181.

(6) *El Día* 18/3/1940, p.5

partido provocó la renuncia de algunos afiliados, entre ellos, el gobernador depuesto quien a partir de entonces organizó un nuevo grupo nacionalista sin volver a desempeñar un papel protagónico en el escenario político.

En torno al fin de esta experiencia se distinguen dos ideas fuertes: la que pone el acento en el deterioro del gobierno producido por el fraude y la que enfatiza la recuperación de la democracia impulsada por Ortiz. Respecto a la primera resulta poco convincente atribuir sólo al fraude el fracaso de Fresco cuando la recurrencia al mismo no obstaculizó su afianzamiento en los primeros años de gobierno. Las explicaciones que privilegian las acciones encaradas por Ortiz contra las prácticas fraudulentas, soslayan la cuestión de la ausencia de resistencias por parte de la fuerza política especialmente afectada, el conservadurismo bonaerense.

En este trabajo, la caída de Fresco se presenta asociada tanto a las limitaciones del fraude como al fracaso del programa encarado por el mismo. La explicación de la misma requiere en consecuencia avanzar en torno a cuestiones tales como ¿cuál fue el contenido del programa asumido por el gobierno de Fresco?, ¿qué tipo de restricciones y resistencias afectaron su instrumentación?, ¿de qué manera incidieron las concepciones del equipo gobernante y sus decisiones en los resultados de esta experiencia?. En relación con estos interrogantes, en primer lugar, se revisan algunas de las limitaciones más evidentes del fraude como medio para continuar detentando el gobierno. A partir de la identificación de dichas limitaciones, se reconoce el afán del equipo gobernante de eliminar el sistema electoral vigente. Esto a través de la organización de un nuevo modelo de sociedad asociado a un nuevo tipo de Estado que habrían de posibilitar la consolidación del liderazgo del equipo político a cargo de esta empresa por medio de un nuevo modo de legitimación del poder político: el plebiscito de las masas en lugar del voto del ciudadano. La impugnación del sistema electoral se presentó

asociada con la necesaria reorganización de la sociedad. La sociedad atomizada que proponía el liberalismo basada en el reconocimiento y la defensa de los derechos y las libertades individuales debía transformarse en una comunidad organizada a través de la acción de un Estado capacitado para atender sus necesidades básicas y para disciplinarla a través del reconocimiento de todos sus miembros de la fórmula Dios, Patria y Hogar.

A partir de la identificación de los rasgos básicos del programa propuesto, el trabajo se propone precisar los alcances efectivos del mismo en relación con las posibilidades y las restricciones que condicionaron su desenvolvimiento, especialmente las asociadas con la obtención de los recursos económicos necesarios para su instrumentación.

## ***II. Limitaciones del régimen fraudulento***

La abstención del radicalismo hasta 1935 permitió a los conservadores preservar su control sobre el gobierno provincial sin que las prácticas fraudulentas asumiesen el grado de violencia que las distinguió a partir del regreso de los radicales al escenario electoral. No obstante, el abandono de la urnas por parte de los ciudadanos restaba legitimidad a los gobiernos. Con motivo de las elecciones legislativas nacionales de marzo de 1934, la mayor parte de la prensa destacó con preocupación la notoria ausencia del ciudadano bonaerense. En esa ocasión, la provincia de Buenos Aires presentó el nivel más bajo de participación con el 46,73% del electorado concurriendo a las urnas, de modo que el 56,36% de los votos asignados al conservadorismo representó al 26,33% de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, la ausencia de un contendiente político de envergadura favoreció la gravitación de las luchas facciosas en el



seno del partido que afectaron el desenvolvimiento de los gobiernos y la organización del estado provincial. La destitución del gobernador Alfredo Martínez de Hoz fue la expresión más evidente de esta estrecha y crítica vinculación entre la dinámica del partido signada por recurrentes conflictos facciosos y el funcionamiento de las instituciones. En el verano del 1935, el que fuera presidente de la Sociedad Rural Argentina fue destituido a través del «golpe» organizado por un sector de la dirigencia partidaria que contaba con el apoyo de la policía no sin que antes grupos nacionalistas hubieran manifestado su decisión de defenderlo aunque para ello fuese necesario recurrir a las armas.

A lo largo del período en que los radicales se mantuvieron al margen de la competencia política el conservadorismo sufrió, en parte, el desgaste que generalmente afecta a los gobiernos condicionados por la recesión económica, pero además puso en evidencia sus limitaciones como gobierno al revelarse incapaz de garantizar el funcionamiento de las instituciones. Con resultados tan poco halagüeños, el retorno de los radicales a las urnas fue traducido en términos de enfrentamiento militar, «no pasarán» fue una de las consignas reiteradamente esgrimida por los candidatos del partido oficial <sup>(7)</sup>. Para no dejar pasar al enemigo, el sector mayoritario del

---

(7) Luego desde el gobierno, también las referencias de Noble respecto radicalismo adoptaron un tono especialmente beligerante, al mismo tiempo que asumió una encendida reivindicación del golpe del 6 de setiembre. En este caso, su discurso reveló mayores coincidencias con los sectores conservadores más próximos a la experiencia de Uriburu, que con otros dirigentes del socialismo independiente, como Federico Pinedo, que plantearon mayores reservas respecto al golpe militar. En el debate en torno a la reorganización de la policía, el ministro de Gobierno destacó que el movimiento revolucionario había sido necesario «para derrocar el gobierno más prepotente, discrecional y bárbaro que se ha conocido en las últimas décadas de nuestra historia. (...)

partido gobernante combinó la instrumentación de la violencia en los comicios con la reforma de la legislación electoral y la adopción de un conjunto de medidas para subordinar a la justicia. La nueva ley electoral (ley 4316) sancionada a mediados de 1935 bajo el gobierno de Díaz, resultó de las reformas claves que los legisladores del partido oficial introdujeron en el proyecto presentado por el Ministro de Gobierno, Vicente Solano Lima que había elevado una propuesta de corte progresista renunció en desacuerdo con estos cambios <sup>(8)</sup>. La que fuera calificada como Ley Trampa fijó una serie de condiciones para garantizar que los presidentes de mesa fuesen designados por el partido gobernante, al mismo tiempo que restringió severamente las competencias de los fiscales y de la Junta Escrutadora. Si bien desde la ley se ampliaba el margen de acción para el ejercicio prepotente del poder por parte de los dirigentes del partido oficial, éstos se encontraron con las restricciones que los jueces intentaron oponer a sus prácticas fraudulentas y en este sentido se hizo evidente que el ejercicio del fraude no sólo requería de una policía sometida a las órdenes de los caudillos sino también de unos jueces subordinados a las directivas del poder político <sup>(9)</sup>. La importancia

---

de aquel gobierno que no habrá de retornar mientras alienten en el pecho de los buenos argentinos, sentimientos patrióticos y energía». El afán del radicalismo por volver al gobierno sin abjurar públicamente de los principios que condujeron a la revolución «es el problema que nos da convicción, que nos prestará energía para sacrificar hasta la última gota de nuestra sangre en defensa de las posiciones conquistadas en la revolución» *Diario Sesiones Cámara Senadores de la Provincia* 1936, T.I, pp. 1204-1205 (DSCS PBA)

(8) En ese mismo momento, en el Congreso de la Nación, el diputado demócrata nacional, Carlos Pueyrredón, presentaba un proyecto destinado a suprimir la representación de las minorías en la constitución del Colegio Electoral que designaba al Presidente de la Nación.

(9) En las elecciones gubernativas de noviembre, los jueces federales, Rodolfo Medina de La Plata y J.N. Astigueta de Mercedes dispusieron una serie de medidas que significaron un severo desafío al

de este requisito se hizo evidente en los comicios legislativos nacionales de marzo de 1936. En esa ocasión los integrantes de Junta Escrutadora Nacional -Luis Zervino, presidente de la Cámara Federal de Apelaciones; Rodolfo Medina, juez federal de La Plata; Ismael Casaux Alsina, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia- elevaron al Congreso de la Nación un dictamen fundamentado en el que denunciaban el carácter fraudulento de dicha elección. Inmediatamente los legisladores del oficialismo promovieron la instrumentación del juicio político al juez Ismael Casaux Alsina, aduciendo que no residía en La Plata, requisito indispensable para detentar el cargo que ocupaba. El propósito político de la acción emprendida contra el juez era demasiado evidente, pero aunque la oposición y la prensa denunciaron la medida, el control de la Legislatura por parte del oficialismo permitió la realización del juicio y la destitución del juez.

El partido gobernante logró su objetivo, los radicales no pudieron pasar del segundo puesto que el oficialismo se vio obligado a aceptar. Sin embargo la instrumentación del fraude resultaba cada vez más desgastante en un contexto signado por la más activa participación del electorado con la consiguiente ampliación de las fuerzas que le oponían resistencia. Además, a través de los hechos consignados resulta evidente que el fraude iba mucho más allá de las acciones más o menos violentas desplegadas en los períodos electorales. Su instrumentación afectaba la organización y el funcionamiento de las instituciones estatales de modo tal que el espacio estatal se convertía en la presa disputada por las fuerzas del oficialismo que necesitaban su control para no dejar pasar a la oposición, pero también para que unos grupos del partido gobernante impusiesen su predominio frente a otros.

En este contexto el nuevo gobierno expresó abiertamente su convicción de que era preciso reformar la ley Sáenz Peña y esto en virtud de que la aceptación incondicional de determinadas

prácticas como el voto secreto podían conducir al país hacia el caos. Si la legislación electoral vigente daba lugar a que los gobiernos competentes y honestos fuesen condenados para colocar en su lugar a los que no habían sabido gobernar era preciso corregir «esa deformidad»<sup>(10)</sup>. La crítica al voto secreto basada en los resultados del mismo se presentó asociada con la impugnación a un orden social que reconocía en el individuo y en la defensa de sus libertades los soportes básicos del mismo. Si en lugar de privilegiar los derechos

---

(10) *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Legislatura*, pp.8-9.

Estos argumentos del gobernador bonaerense no era la expresión de un grupo reducido. Desde que la UCR aprobara el levantamiento de la abstención electoral, la posibilidad de reformar la ley Sáenz Peña volvió a ocupar un lugar destacado en el debate político. Los argumentos de Fresco eran muy semejantes a los que utilizaría el dirigente socialista independiente y ex ministro de Hacienda de Justo, Federico Pinedo, en la redacción del Manifiesto con que con que se presentó en la escena política el Frente Nacional.

«No hay derecho a mantener el país oscilando entre el peligro demasiado conocido de la demagogia desenfrenada a que conduce el ejercicio inconsciente del sufragio universal por masas populares ignorantes o perturbadas por una prédica insensata, cuando no movidas por el odio y la concupiscencia y el riesgo no menor de buscar periódicamente como antídoto de aquellos males el recurso de la fuerza, que a tantos excesos se presta si un ideal desinteresado no orienta a quien la ejercita. (...)

No puede cuerdamente pensarse en modificar el sistema institucional de un país por el mero placer de variar lo existente o con la vaga ilusión de que pueden adoptarse, por simple voluntad, instituciones más o menos novedosas de pueblos extraños. La capacidad de conservar en lo fundamental la estructura heredada, amoldándola en todo momento a las circunstancias, ha sido característica de las naciones que han dejado su sello en la historia del mundo, pero es impropio de un pueblo vigoroso y joven, en proceso de rápida transformación de su fisonomía económica y social, aferrarse a determinados elementos de su estructura jurídica, que no son esenciales y que pueden, por lo menos transitoriamente, reemplazarse con ventaja.

*El Día* 24/6/36, p.4.

individuales se reconocía la superioridad de los valores comunitarios y se aceptaba que en primer lugar había que atender las necesidades del conjunto de la sociedad, era preciso aceptar un nuevo modo de organizar la sociedad junto con la creación de un nuevo modelo de Estado. En este sentido, el discurso del nuevo gobierno asoció la impugnación al voto secreto con el reconocimiento de la necesidad y la conveniencia de promover relaciones sociales más justas a través de un Estado capacitado para atender los reclamos de los sectores más débiles.

*porque el sufragio, cualquiera sea su forma o su extensión, no puede ser la razón última y suprema de la existencia de los pueblos. Será siempre inferior y posterior a la necesidad de vivir, a la de obtener el pan de cada día, el lecho para el enfermo pobre, la instrucción para el analfabeto, el salario justo para las necesidades elementales de la vida y el goce de los bienes terrenales<sup>(11)</sup>.*

Fresco y Noble fueron quienes definieron con mayor precisión los alcances del plan orgánico al mismo tiempo que reconocieron una línea de continuidad entre los objetivos de la «revolución» del 6 de setiembre y los que ahora se proponían plasmar. El equipo al frente del ejecutivo provincial era el que definía y asumía la conducción del programa propuesto para lo cual requería del creciente control de los recursos políticos y económicos asociados al gobierno. Al mismo tiempo que Fresco a partir de sus condiciones personales buscaba avanzar en la construcción de un liderazgo basado en la relación directa con los distintos sectores sociales. Esta combinación

---

(11) Discurso de Fresco en el acto realizado el 3 de julio de 1938 en plaza San Martín con la presencia de organizaciones obreras y empresarias que expresaban su apoyo a la política social del gobierno en Fresco Manuel *Cómo encaré la política obrera durante mi gobierno 1936-1940*, La Plata T.I, p. XVII

de factores permitiría la consolidación de una dirigencia reconocida como tal por una sociedad disciplinada sin que fuera necesario recurrir al veredicto de las urnas.

### **III. Un Estado social al «servicio» de una sociedad disciplinada**

**E**l programa del gobierno bonaerense reconocía problemas y ofrecía alternativas en el marco de un conjunto de concepciones y de valores que asumieron una importante gravitación en el período de entreguerras al calor de las consecuencias de la Primera Guerra y del impacto de la crisis del 29. En gran medida, el discurso de dicho gobierno remitía a un repertorio de ideas básicas compartidas por diferentes fuerzas políticas y que tenían vigencia en distintos escenarios sociales y políticos. El rasgo distintivo de ese clima de ideas estaba dado por el distanciamiento crítico respecto de principios básicos del liberalismo. Cada vez más en lugar de la decidida reivindicación de los derechos del individuo en su condición de ciudadano y trabajador, se confería un papel central a las asociaciones, especialmente a las vinculadas con la producción. Este clima de ideas es el que da cuenta, por ejemplo, de que a pesar de las fuertes diferencias entre el New Deal propuesto por Roosevelt en Estados Unidos y el programa fascista de Mussolini en Italia, ambas experiencias coincidiesen en la importancia concedida a los pactos corporativos y en el papel protagónico que asignaban al Estado. Desde esta perspectiva, la voluntad política asumía un papel decisivo ya que sólo ella era capaz de cohesionar a las sociedades y ofrecer alternativas frente a los problemas derivados de una economía basada en el mercado.

En este sentido, el programa social del gobierno de Fresco compartió con otros proyectos políticos de la época el diagnóstico sobre cuáles eran los problemas sociales que afectaban a la moderna sociedad industrial y la definición a favor de un Estado más activo

capaz de avanzar en la solución de esos problemas para garantizar una creciente armonía social. Para la resolución de los problemas sociales más urgentes, el Ejecutivo elevó a la Legislatura una serie de proyectos que definían un plan orgánico. El mismo incluía la construcción de casas económicas para los obreros; la reglamentación de los conflictos laborales; mejoras en las condiciones de trabajo y a nivel salarial de los obreros y los trabajadores rurales; la atención de la infancia abandonada; un régimen especial para los menores que hubiesen delinquido; el cuidado de la salud; la colonización agrícola; la obligatoriedad de la educación; una educación para todos que capacitara para trabajar, que disciplinara los cuerpos y que promoviese el amor a la patria y la adhesión al catolicismo. Todos estos eran aspectos de la vida social respecto a los cuales el Estado tenía obligaciones muy precisas y si bien para el logro de sus objetivos reconocía la necesidad de contar con el aporte de las asociaciones privadas, éstas debían subordinarse a las directivas del gobierno.

A través de la fundamentación de cada una de las iniciativas, el equipo político estableció una estrecha relación entre justicia social y disciplinamiento de la sociedad y le confirió al Estado la tarea de concretar ambos objetivos. La atención de las necesidades básicas de la sociedad por parte del Estado iba unida a la exigencia de que la sociedad adhiriese a una serie de valores e instituciones que el gobierno definía como núcleos claves de toda sociedad equilibrada: la religión, el nacionalismo y la familia. Cada medida del plan social apuntaba a dar cabida a la acción tutelar del estado de modo tal que permitiese al gobierno conocer y controlar más acabadamente cada movimiento de la sociedad. En este sentido la atención de la infancia y la familia ofrecían amplias posibilidades. El Estado que entregaba una casa a la familia obrera podía acercarse

*en aptitud de docencia, para controlar su desenvolvimiento y dar intervención oportuna y adecuada a los distintos departamentos del Estado: el del Trabajo,*

*el de Higiene, el de Protección a la Infancia, el de Educación Física, el de Comedores Escolares, etc. Pretendemos, en efecto, que el contacto del Estado con estos futuros barrios modernos y sus habitantes tenga el calor humano propio de la asistencia social documentada y viviente, porque aspiramos a algo más que a una mera tutela burocrática, fría y deshumanizada<sup>(12)</sup>.*

Los reglamentos para las colonias de vacaciones que no dejaban ninguna actividad librada al azar, incluían el registro de las cartas que los niños enviaban a sus familias. Las casas-hogares para la infancia abandonada se construirían según un modelo que permitiese la vigilancia del conjunto de los dormitorios desde una sala central. En el mundo del trabajo, la intervención del Estado que garantizaba el ejercicio de los derechos de los empresarios y de los obreros exigía al mismo tiempo, el estricto cumplimiento de sus deberes y la solución acordada de las diferencias con la consiguiente superación de los conflictos sociales.

En relación con el disciplinamiento social, la acción social del estado se combinó con la exaltación del nacionalismo y la religión católica en su condición de valores indiscutibles que permitían distinguir a quienes formaban parte de la comunidad de quienes eran sus posibles enemigos. El papel relevante que se otorgó al nacionalismo y a la Iglesia Católica fue especialmente evidente a través de la reforma educativa. Esta incluyó la enseñanza obligatoria de la religión y puso el acento en la exaltación del sentimiento patriótico <sup>(13)</sup>.

---

(12) *Memoria Ministerio de Gobierno 1937-38* Discurso de Noble en marzo de 1938, pp. 246-47

(13) En el caso de la significación conferida al nacionalismo en el seno del equipo



El Estado no sólo debía atender las necesidades sociales también era necesario que interviniese activamente para impulsar el crecimiento económico. En este sentido, reconoció la expansión de la obra pública como una vía especialmente adecuada para lograr la reactivación económica. Fresco se definió como «apasionado y recalcitrante defensor» de la obra pública porque crea puestos de trabajo y amplía la demanda « desde el modesto peón del horno de ladrillos hasta el obrero técnico que coloca las instalaciones eléctricas, que fabrica puertas y herrajes, o el yesero artifice; todo eso constituye un engranaje que moviliza una enorme cantidad de jornales» (14). El ministro Bustillo, por su parte, citaba la experiencia de los países más desarrollados, Estados Unidos, Alemania, Italia y Rusia, que habían reconocido en la obra pública un instrumento clave para lograr la reactivación de la economía. En este terreno, el gobierno contaba con los proyectos ya puestos en marcha por sus antecesores. En relación con el desarrollo de la red caminera, en octubre de 1932, el Gobierno Nacional había aprobado un plan a través de la Ley Nacional de Vialidad (11.658), al que se incorporó la Provincia. Durante la gestión de Martínez de Hoz la Legislatura aprobó la ley 4117, que

---

político existieron posiciones encontradas respecto a la interpretación del pasado histórico: al mismo tiempo que se adoptaban algunas de las versiones propuestas por el revisionismo histórico, se asumían otras en franca contradicción con dicha lectura. La Dirección de Escuelas, por ejemplo, proponía a los maestros una evaluación positiva del gobierno de Rosas que era aplaudida desde la *Revista del Instituto de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas*. Noble, en cambio, asistía al acto en que se recordaba a los mártires del levantamiento de los Libres del Sud y en su discurso se pronunciaba contra Rosas y la turba irresponsable que lo había apoyado. Para el papel conferido a la educación y la historia ver «Altas y banderas en una educación popular», en *Estudios-Investigaciones* Nº 12, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 1992.

(14) Fresco, M. *Política económica, financiera e impositiva de mi gobierno*, Buenos Aires, 1940, p.207. Discurso pronunciado por el gobernador en Chacabuco el 18/6/39.

autorizaba al Poder Ejecutivo a crear el Consejo de Vialidad, a acordar con el Gobierno nacional el trazado de la red caminera que atravesaría el territorio bonaerense y a formar un fondo para ser empleado en su construcción. Este fondo incluía: la subvención federal, la sobretasa de 0,02 centavos por litro a la nafta, el impuesto a los caminos y el impuesto cobrado a los propietarios de la zona beneficiada por el trazado o mejoramiento de la red vial. Bajo este mismo gobierno, en 1934, fue sancionada la ley 4125 que dispuso la emisión anual de bonos por 10 millones para la construcción de pavimentos. Además, los acuerdos logrados entre el gobierno provincial y el Jockey Club de la Capital Federal y el Jockey Club de la Provincia posibilitaron la entrada de nuevos ingresos que fueron asignados a instituciones de beneficencia y a la ejecución de determinadas obras, especialmente, hospitales, escuelas, comisarias <sup>(15)</sup>. En el presupuesto aprobado al término del mandato de Díaz, se asignaron 20 millones para que el próximo gobierno emplease en la construcción de pavimentos (15 millones) y en las obras que determinase la Legislatura (5 millones).

---

(15) La ley 4142, abril 1933, aprobó el convenio entre el Poder Ejecutivo y el Jockey Club de la Pcia fijando las condiciones en que esta entidad obtenía la concesión del Hipódromo de La Plata. Entre los requisitos figuraba una serie de aportes que el gobierno quedaba obligado a distribuir en destinos asignados. Una parte, entre instituciones de beneficencia y otra, para encarar determinadas construcciones: escuelas, hospitales, comisarias.

La ley 4143, abril 1933 autorizaba la utilización del Hipódromo de San Isidro al Jockey Club de la Capital Federal. Los recursos provenientes de la explotación del Hipódromo de San Isidro habrían de destinarse para cubrir los intereses y la amortización de un empréstito para la ejecución de obras precisamente especificadas por un monto de 5.770.000\$.

El saldo hasta completar el total del producido de la emisión y negociación se invertiría exclusivamente en la construcción de edificios escolares distribuidos en el mayor número posible de distritos de la Pcia. Para escuelas de 400 o más alumnos inversiones de hasta 80.000\$; para escuelas de 200 alumnos como mínimo inversiones de 50.000\$ y para escuelas hasta 4 aulas: 20.000\$.

Con el propósito de incrementar sustancialmente estos ingresos, también el ministro Bustillo elaboró un plan orgánico que fue presentado a la Legislatura en marzo de 1937 disponiendo la inversión de 102.000.000\$ durante tres años para la concreción de un heterogéneo conjunto de obras.

La realización de estos planes suponía la reorganización del Estado en virtud de la ampliación de sus funciones y de la consiguiente necesidad de contar con las condiciones y los instrumentos que le permitiesen hacerse cargo de su nuevo papel. El equipo político a cargo del Ejecutivo también utilizó los recursos que le brindaba esta posición para consolidar su papel como dirigente a través de iniciativas que reforzaban el predominio de dicho Poder a nivel del gobierno y que además, intentaban restar poder a los jefes políticos del partido. La expansión y reorganización de las actividades del gobierno incluyeron la creación de nuevos organismos, el aumento de la masa de empleados, la recomposición de los salarios y la profesionalización de sus miembros <sup>(16)</sup>, al mismo tiempo que se procuraba el creciente control de los mismos y su subordinación al ideario propuesto por el equipo gobernante. En el caso de los empleados públicos se dispuso su incorporación obligatoria a la Corporación Mutualista de Empleados Públicos que, con los fondos recaudados a través del aporte de sus miembros, ofrecería servicios tales como atención de la salud, créditos y turismo. Respecto a los maestros, en el marco de la reforma educativa, impulsó

---

(16) Los nuevos organismos: Instituto de Vivienda Obrera, Departamento de Trabajo, Instituto de Colonización, Dirección General de Protección a la Infancia, Dirección General de Higiene, Registro General y Censo Permanente, Dirección de Cultura y Educación Física. Medidas referidas a la profesionalización y control de los empleados públicos: Creación del Registro Gral de empleados, ley 4422 Modificando el presupuesto general de Policía, ley 4669 Escala de sueldos y denominaciones de los empleos de la administración y reparticiones autónomas y autárquicas, ley 4672 Incompatibilidades del personal de la administración, ley 4675 Estabilidad y escalafón docente.

la constitución de un nuevo organismo, la Corporación Nacionalista de Maestros que «como una enorme antena propalará a los ámbitos de la república entera el culto de un ideal inspirado en Dios, en la patria y en el hogar» (17). En el caso de la formación docente concedió un papel relevante a la Fundación Argentina de Educación una institución creada por iniciativa de Alberto Baldrich y entre cuyos miembros se encontraba Jordán Bruno Genta. Dicha Fundación, en el marco de las disposiciones aprobadas por la comisión que presidiera Noble, organizó cursos de perfeccionamiento en Mar del Plata en el verano de 1938. Estos cursos, según Bruno Genta, prepararon el terreno para la posterior experiencia de la Escuela Superior del Magisterio dirigida por él en 1944, cuando José Ignacio Olmedo se desempeñaba como interventor del Consejo Nacional de Educación (18).

En el marco de esta reforma se privilegió también el fortalecimiento del Poder Ejecutivo con la consiguiente subordinación de los otros poderes. En el caso de las nuevas dependencias, a los funcionarios designados por el Ejecutivo se les reservó un papel central en los organismos de conducción. En las reparticiones ya existentes, se recurrió al nombramiento de nuevas autoridades buscando que las designaciones recayeran sobre figuras que no estuviesen vinculadas con los principales dirigentes del partido. Respecto al Poder Judicial, la reorganización que ya se había iniciado

---

(17) Palabras del consejero general de educación Jorge Arizaga, *El Día* 11/9/36, p.20 cuando se anunció uso arbitrio del poder desde el gobierno y por el partido. Medina, por ejemplo, acudió a las fuerzas de la Prefectura y días antes del comicio ordenó el allanamiento de algunos domicilios: el del dirigente conservador de Quilmes, Manuel Huisi, donde se encontraron numerosas libretas de enrolamiento; el local de la comisaría, el del Registro Civil de Almirante Brown, y el domicilio particular del comisario Rodolfo Frías. *El Día* 30/10/1935, p.3 la constitución de la nueva entidad.

(18) Genta, J.B prólogo a Manuel Fresco *Mi verdad*, Buenos Aires, 1966)

en el gobierno de Díaz, estuvo estrechamente vinculada con la creación de condiciones que amparasen la instrumentación de prácticas fraudulentas. En este sentido, la nueva legislación concedió una destacada ingerencia al Poder Ejecutivo en los nombramientos de los jueces y funcionarios de la justicia que tenían a su cargo el control del proceso electoral. En el caso de la Legislatura, su vinculación con el Ejecutivo aparece fuertemente condicionada por la posición del partido en el escenario político y las relaciones de fuerza entre diferentes grupos en el seno del mismo. Por el momento podemos señalar una importante subordinación de los legisladores a lo largo de los dos primeros años exitosos del gobierno y un decidido distanciamiento, con casos de oposición abierta, cuando la combinación de factores adversos cuestionaron la posición del equipo gobernante.

La organización del nuevo Estado asistencial y disciplinador incluía la ampliación de sus funciones en relación con la política social, junto con su capacitación para el control más preciso de la sociedad y para la represión de quienes no aceptasen la comunidad organizada que proponía el equipo gobernante. En este sentido, parte de las iniciativas, como la creación del Registro General de Vecindad y Censo Permanente de la Población (ley 4550), fueron fundamentadas como resultado de la creciente complejidad de la sociedad que demandaba un estado más activo y eficiente. Esta evaluación del Ejecutivo fue compartida por la gran parte de la prensa cuando se debatió el proyecto. Según *El Día*, el nuevo organismo «comporta una mejora indiscutible, porque reúne en una dependencia sólidamente planeada actividades ineludibles del Estado, que se resienten por su desvinculación»; mientras que *La Nación* consideraba que «las características de la vida moderna; la complejidad de las actividades actuales; la movilidad de la población, el auge y la audacia de los delincuentes y otras circunstancias hacen indispensable que los domicilios de las personas estén registrados por las autoridades. El derecho del gobierno para obtener esos

datos no lesiona ninguna garantía individual, no afecta ningún derecho. Ningún vecino honrado se sentirá molesto por ello»<sup>(19)</sup>. En el caso de la policía, al mismo tiempo que se incrementaron sustancialmente sus recursos para la modernización de los equipos y el aumento del personal, su reorganización se propuso la formación de una fuerza subordinada al gobierno central y la consiguiente ruptura del vínculo existente entre el caudillo y el comisario de la zona. Tanto en la fundamentación del decreto que declaró en comisión al conjunto del personal policial, como en el informe elevado por la jefatura se denunciaron las consecuencias negativas de la gravitación de los intereses políticos en las actividades policiales. En este sentido, el proyecto del equipo gobernante afectaba también al partido desde el momento que debilitaba el poder de los caudillos al recortar su gravitación en el gobierno y limitar sus posibilidades para crear clientelas<sup>(20)</sup>.

Al mismo tiempo, el gobierno procuró ampliar su base de

---

(19) *La Nación* 1/4/1937

(20) Las resistencias frente a esta iniciativa tuvieron escasa manifestación pública, el único dirigente conservador que se opuso abiertamente a la reforma, fue el senador platense Edgardo Míguez. En su respuesta al informe que presentó Noble al Senado, puso en evidencia que además de sus objeciones al proyecto, no aceptaba que un dirigente que no era conservador ni tenía arraigo en el ámbito bonaerense definiese las reglas del juego en el escenario político provincial. La ausencia de una oposición más contundente se debió, en parte, al hecho de que el gobierno aún detentaba una cuota de poder importante. Y en parte también, al hecho de que en su relación con el partido contaba con una gama de alternativas, no estaba frente a un bloque cohesionado. La presencia de diferentes fracciones y dirigentes con intereses encontrados le ofrecían un relativo margen de acción con la posibilidad de otorgar favores y aplicar sanciones discriminadamente. En consecuencia, mientras el gobierno contó con condiciones que posibilitaron el despliegue de su voluntad política, en el partido, salvo algunos casos, prevaleció la cautela.

sustentación a través de una serie de iniciativas que revelan su interés por lograr el reconocimiento disciplinado del liderazgo de Fresco por parte de la sociedad. Para avanzar en este sentido, se utilizaron los recursos que ponía a su alcance el hecho de ser gobierno provincial, al mismo tiempo que se buscó el aval de la jerarquía de la Iglesia Católica. Esta no sólo apoyó complacida la reforma educativa además ocupó un lugar relevante en las ceremonias precisamente organizadas por el poder político en las que Fresco buscó vincularse directamente con la población <sup>(21)</sup>. Los actos conmemorativos de las fechas patrias resultaron especialmente apropiados para la realización de unas ceremonias en que toda la población bonaerense era convocada a participar mediante la reproducción en cada distrito del acto central concretado en La Plata y con la palabra del gobernador vibrando simultáneamente en todos ellos. Cuando se cumplieron los 121 años de la declaración de la independencia, por ejemplo, el Gobierno convocó a un acto central en el Paseo del Bosque de La Plata, al mismo tiempo que en las plazas de los 110 distritos se reunía a todos los alumnos, de manera tal que a través de la radio, el gobernador tomara el juramento a la bandera de los 350.000 escolares bonaerenses <sup>(22)</sup>. Esta escenografía sirvió de marco para otro tipo de actos de carácter novedoso y asociados a la puesta en marcha del programa social. Entre estos se destaca la concentración de obreros y patronos en julio de 1938, «espóntaneamente» reunidos en la plaza San Martín para manifestar su agradecimiento al gobernador por la sanción de la ley Orgánica

---

(21) Aunque gobierno e Iglesia coincidieran en la incorporación de la enseñanza religiosa, respecto a la organización del magisterio, el gobierno prefirió contar con su propia organización e impulsó la formación de la citada Corporación Nacionalista, en lugar de sumarse a la iniciativa de la jerarquía eclesiástica a favor de la creación de la Federación de Maestros y Profesores Católicos.

(22) Fresco, M. *La instrucción primaria en mi gobierno*, Talleres Gráficos Damiano, Buenos Aires, 1940, pp.59-61.

del Departamento de Trabajo y a la que el mismo Fresco definió como «un acontecimiento inusitado en nuestras costumbres político-sociales». En estas ceremonias también resulta posible reconocer la presencia de concepciones y formas organizativas propias de las movilizaciones de masas de la época: una precisa organización unida a su presentación como manifestación espontánea de las fuerzas sociales, y una forma de relación entre el pueblo y el líder en la éste «conversa con el pueblo», tanto con el que está reunido frente a él y le responde, como con el que recibe su palabra a través de la radio.

#### ***IV. Los planes orgánicos, condiciones económicas y decisiones políticas.***

**P**ara la realización del programa enunciado era preciso que el gobierno estuviese decidido a concretar los cambios que proponía y al mismo tiempo que contase con ciertos requisitos necesarios para su ejecución. Entre estos, se reconoce la importancia clave de la existencia de importantes recursos económicos a disposición del equipo político. En este sentido la instrumentación de los planes estuvo fuertemente condicionada por las fluctuaciones de una economía cuyas reglas de funcionamiento el gobierno cuestionó cada vez más decididamente, pero a las que, sin embargo, se subordinó.

Al inicio de su gestión el gobierno se encontró con un panorama económico favorable para la puesta en marcha de sus propuestas. A la superación del ciclo recesivo se sumaba la herencia que dejaba el gobierno de Raúl Díaz: una situación financiera más desahogada en virtud, especialmente, de la renegociación de la deuda pública. En el momento más severo de la crisis, el gobierno de Martínez de Hoz, luego de aprobar la rebaja de los sueldos, resolvió suspender el pago de las amortizaciones de los bonos de la deuda pública hasta 1936. Sólo se respetó el compromiso contraído



en los casos del empréstito de conversión de deuda en pesos oro sellado, a cargo del Gobierno de la Nación, y en el empréstito de consolidación de deuda del año 1932. A mediados de 1935, previendo el fuerte incremento que se produciría al año siguiente en los montos asignados para atender el servicio de la deuda -se calculaba que intereses y amortizaciones insumirían alrededor de 74 millones de pesos- el gobierno de Díaz solicitó autorización a la Legislatura para encarar la renegociación de la misma. A partir de los acuerdos logrados con los acreedores, el servicio de la deuda quedó fijado en 51 millones en virtud de las prorrégas en el pago de las amortizaciones y de las reducciones en el porcentaje de algunos intereses.

Mientras el dirigente platense, Raúl Díaz, ganaba un extendido reconocimiento como administrador eficiente de las finanzas públicas, desde el llano Fresco recorría la Provincia presentando un programa en gran medida coincidente con el del gobierno que concluía. En materia impositiva el candidato conservador destacó que no podría satisfacer los reclamos a favor de la disminución de los impuestos, pero se comprometió a reformar el sistema fiscal vigente a través «de la revaluación territorial, de acuerdo al catastro geométrico parcelario»; «de impuestos proporcionados a las fortunas y las ganancias de los contribuyentes; de la disminución paulatina hasta su extinción de los gravámenes al comercio y a la industria que pesan en realidad sobre el consumidor». En el terreno de las finanzas públicas defendió la necesidad de preservar el equilibrio presupuestario, un principio básico al momento de distinguir los gobiernos conservadores de los radicales. Desde su perspectiva, el verdadero problema financiero de Buenos Aires y el de todo el país «comienza cuando se gasta desmesuradamente, cuando se gasta lo que hay, y se gasta desordenadamente, más de lo que se puede», después de los gobiernos radicales «la Provincia de Buenos Aires quedó en una postración que no puede compararse sino con la de un Estado que saliera de una guerra penosa, y que

saliera derrotado»<sup>(23)</sup>. El fuerte aumento de los gastos aprobados por los radicales, no guardaba ninguna relación con el crecimiento de la población de la Provincia. Estas críticas de los conservadores a los gobiernos radicales eran compartidas por otras fuerzas del escenario político y social como los socialistas y la Sociedad Rural y los argumentos de Fresco a lo largo de la campaña fueron luego utilizados para censurar su conducta en el gobierno, cuando en su condición de gobernador descubrió la vasta gama de razones que justificaban el aumento del gasto público.

Una vez en el gobierno, el nuevo equipo se concentró en completar la obra iniciada por Díaz respecto a la unificación y conversión de la deuda pública. En el marco de la autorización concedida por la Legislatura -por la ley de presupuesto se declararon en vigencia las disposiciones contenidas en los arts. 3º, 4º, 9º y 10º de la ley 4293- se acordó la conversión de los bonos de las series B y C en bonos de la serie A de menor interés. Junto con esta operación los títulos en dólares que pagaban del 6% al 7 1/2% fueron canjeados por los títulos internos del 5% y el Empréstito Interno Bonos de Pavimentación de 6% de interés fue canjeado por títulos de 5%. A partir de los convenios aceptados por el 95% de los tenedores de títulos, el pago de las amortizaciones no debería iniciarse hasta el año 1939 en el caso de los empréstitos norteamericanos en dólares y hasta 1942, en el de los empréstitos europeos en libras esterlinas. Esta menor gravitación de los servicios de la deuda en el monto total del gasto público, que iba asociada a su extensión en el tiempo, fue un dato reiteradamente utilizado desde el oficialismo para destacar los resultados positivos de su gestión. Sin embargo, la reducción del porcentaje correspondiente al pago de la deuda resultó también del incremento de otras partidas, de modo tal que mientras en el presupuesto para 1939 los 48.627.373\$ asignados al servicio de la

---

(23) Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit., p. 10, 15 y 17. Discursos pronunciados en Quilmes, 29/6/1935 y en San Martín, 15/8/1935

deuda representaban el 28,22% del total de los gastos, en el presupuesto radical de 1926 los 38.101.177\$ destinados a la misma representaban más del 30% de los gastos <sup>(24)</sup>.

Junto con la reducción de los servicios de la deuda, el gobierno se encontró con una recaudación que superaba ampliamente los cálculos efectuados por el equipo anterior, asociada a la excelente cotización de los títulos públicos en el mercado de valores. En virtud de la reactivación económica gestada al calor de las buenas cosechas y del aumento de los precios de los productos agrícolas en el mercado mundial, la recaudación creció destacadamente en 1936 y en 1937. En su primer año, el gobierno recibió alrededor de 15 millones que no habían sido previstos por el equipo de Díaz y en 1937, a pesar de que se calculó una recaudación superior en algo más de 8 millones a la obtenida en 1936, el gobierno volvió a recibir más de lo que había evaluado, en esta ocasión, alrededor de 10 millones. Sin embargo, el equipo económico reconoció que la masa de recursos ya no continuaría incrementándose en 1938 y para este año calculó unos ingresos inferiores a los que previera para 1937 <sup>(25)</sup>.

(24) Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit, p.283

(25) Los recursos calculados y recaudados

Recaudación	1936	1937	1938
Calculada	145.453.000	169.220.780	167.986.720
Efectiva	161.079.873	179.693.024	180.021.030
Superávit	15.626.873	10.472.244	12.034.310
Diferencia año anterior	15.308.109	18.613.151	328.006

En Cuatro Años de Gobierno, T. VIII, p.26, p.42, 60. Diferencias entre año y año.

En setiembre de 1938 la oposición destacó que la recaudación de ese año

Ni bien constató que la recaudación impositiva superaba el monto previsto, el gobierno encontró rápidamente dónde ubicar los recursos no esperados. En agosto, cuando el Ministro de Hacienda suponía un superávit de 7 u 8 millones de pesos, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto para incrementar las partidas asignadas a la policía, sin esperar los pocos meses que restaban para aprobar el nuevo presupuesto. Al cierre del balance del año 1936, los anuncios optimistas del Ministro de Hacienda fueron confirmados con creces. La actitud cautelosa frente al gasto que Fresco había prometido mantener durante su gestión, fue reemplazada por una avalancha de iniciativas, la mayor parte de las cuales llegó a la Legislatura a comienzos de 1937. A través de las mismas, el Poder Ejecutivo manifestó su decisión de utilizar inmediatamente tanto los recursos disponibles y los que habrían de producirse al calor de la obra puesta en marcha, como la posibilidad de recurrir al crédito público. En relación con la concepción económica dominante, según la cual el déficit fiscal era la expresión de dirigencias políticas que no estaban capacitadas para gobernar, el gobierno respetó las formas presentando ejercicios equilibrados. En consecuencia los gastos consignados en el presupuesto fueron, en gran medida, cifras construídas de modo tal que expresasen una estrecha relación con los recursos calculados. El gran salto en el presupuesto de gastos se produjo en 1937 cuando el conjunto de la partidas sumó 20 millones más que el año anterior. Luego, los gastos totales calculados para 1938 y 1939, atendiendo al hecho de que ya no era posible esperar el aumento de los recursos, se mantuvieron en el nivel alcanzado en

---

sería muy inferior a la calculada y que en consecuencia el presupuesto cerraría con déficit. El diputado radical, Reales calculó que a esa altura del año aún restaban recaudar 36.694.193,85\$ para que se alcanzara la suma prevista. El diputado socialista Mezzano manejando una cifra similar a la de Reales enfatizó el hecho de que ya había una brecha de 24.894.065,74\$ entre gastos e ingresos que difícilmente se salvaría antes del cierre del ejercicio.

el segundo año de gobierno <sup>(28)</sup>.

Sin embargo, si en lugar de las sumas totales, observamos la evolución de las distintas partidas es posible reconocer que la demanda del gobierno continuó creciendo después de 1937 a pesar de haber reconocido que los recursos disponibles habían detenido

---

(26) Gastos aprobados a través de los presupuestos:

- a) Incluye Legislatura, los ministerios de Gobierno, Hacienda y Obras Públicas, Servicio de la deuda pública, Justicia y Educación.
- b) Las reparticiones autárquicas, Vialidad, Ferrocarril, Caja de Ahorros y Patronato de Menores, luego Dirección General de la Infancia
- c) Servicio de la deuda a cargo de terceros

	1936	1937	1938	1939
a	133.429.756*	153.892.463	153.319.587	153.792.017
b	14.450.190+	16.591.640	17.194.445	17.453.305
c	2.143.336	2.313.570	4.186.145	6.035.650*

Monto al que se llegaba luego de aplicar la rebaja en los sueldos: 4.970.040\$

+ Monto al que se llegaba luego de aplicar la rebaja en los sueldos: 343.440\$

Esta clasificación no fue utilizada en forma uniforme a lo largo del período, por lo tanto no se corresponde acabadamente con la de ninguno de los presupuestos sancionados.

Fuentes:

- 1936 Leyes 4364, 4366, 4367, 4368, 4369, *Colección completa de leyes del Estado y Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, M. Bocau y Cía, T. 28
- 1937 Leyes 4523, 4524, 4525, 4526, 4527, 4528, 4529, *Colección completa de leyes...*, ob.cit., T. 29.
- 1938 Leyes 4601, 4602, 4603, 4604, 4605, 4606, *Colección completa de leyes...*, ob.cit., T. 30
- 1939 Leyes 4728, 4729, 4730, 4731, 4732, 4733, 4734, *Colección completa de leyes...*, ob. cit., T. 31.

su marcha ascendente <sup>(27)</sup>. En 1938 con un total de gastos equivalente al de 1937, la mayor parte de los rubros contó con mayores fondos en virtud de que la menor gravitación de los servicios de la deuda y la destacada reducción de la partida que subvencionaba la situación deficitaria del Montepío, liberaron cerca de 16 millones. En consecuencia, en el último presupuesto confeccionado durante su gestión -el Poder Ejecutivo no elaboró el proyecto correspondiente a

(27) Los gastos discriminados por partidas

	1936	1937	1938	1939
1.	2.367.690	3.096.120	3.152.640	3.010.900
2.	7.452.280	8.644.600	11.023.864	9.516.104
3.	19.538.500	26.321.220	29.863.300	26.850.180
4.	187.950	222.228	1.571.300	1.237.840
5.	-----	48.370	450.580	220.410
6.	49.239.711	50.644.693	40.809.775	48.627.373
7.	2.108.400	2.423.840	2.708.360	2.369.130
8.	3.105.600	3.259.440	3.977.540	3.758.020
9.	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
10.	10.000.000	10.000.000	2.500.000	77.820
11.	1.173.158	1.843.758	2.523.160	1.759.722
12.	4.789.418,	5.580.745,	7.759.419,3	6.974.729
13.	3.131.320	3.715.140	4.867.920.	4.619.360
14.	4.772.809	5.335.529	5.759.229	5.857.769
	29.233.050	31.458.370	35.052.580	37.125.000

1. Legislatura, 2. Gobierno, 3. Policía, 4. Departamento Trabajo, 5. Radiodifusión, 6. Servicio deuda a. Interna b. Externa c. Varios 7. Hacienda, 8. Costo Recaudación: Dirección Rentas y Banco Provincia, 9. Montepío, 10. Asilo y Subsidios, 11. Obras Públicas, 12. Dirección General de Higiene, 13. Justicia, 14. Educación

Fuentes, ver nota 26

1940- todas las reparticiones tenían asignadas partidas superiores a las que había dejado el gobierno de Díaz. En 1938, excepto educación todas alcanzaron su nivel más alto junto con el hecho de que el servicio de la deuda fuese el menor del período. En este contexto, de las áreas con mayor peso en el presupuesto, las que más crecieron respecto a 1936 fueron Obras Públicas (62%), Higiene (55%), Policía (53%) y Gobierno (48%) y las que menos lo hicieron Educación (20%), Justicia (21%) y Legislatura (23%). La relativa postergación de la educación durante el período de expansión llevó al incremento de sus fondos para 1939. A pesar de la recesión y con el fin de atender el nuevo escalafón docente, el nuevo monto significó un aumento del 26% respecto al de 1936. En seguridad se produjo un movimiento inverso, luego del importante aumento de la partida destinada a la policía, ésta sufrió una rebaja en 1939 de modo que la suma asignada fue sólo un 37% superior a la aprobada por el gobierno de Díaz. Los incrementos en educación y seguridad estuvieron vinculados con las reformas de que fueron objeto y que incluyeron el incremento de los sueldos, la categorización del personal en base a su capacitación y la ampliación de la planta de empleados. El fuerte incremento de la partida destinada al Departamento de Trabajo y la creación del Servicio de Radiodifusión, más allá de su peso menor en el conjunto de gastos, confirmaron el interés del gobierno por aspectos hasta el momento no tenidos en cuenta o marginalmente atendidos y que ahora asumían una nueva significación en el marco de la nueva política social y de la reforma del Estado. En el Departamento de Trabajo, por ejemplo, los 59 empleados con que contaba en 1936 llegaron a 700 en 1939. Además estaban las nuevas dependencias que habrían de ejecutar los planes propuestos por el Poder Ejecutivo y que no fueron incluídas en el cálculo de gastos: el Instituto de Vivienda Obrera, el Instituto Provincial de Arte, la Comisión de Construcción de Establecimientos destinados a la educación especial de sordomudos, el Instituto de Colonización, el Registro General y Censo Permanente de la Población, Inmuebles, Comercio e Industrias, la Dirección de Educación Física y Cultura. Su registro

hubiese significado aceptar que el gobierno no era capaz de manejar la finanzas públicas de acuerdo al primer mandamiento de toda administración confiable y eficiente: no permitir el déficit fiscal. Al margen de las cifras consignadas, el Poder Ejecutivo contaba con una serie de alternativas para gastar más de lo que le fuera autorizado a través del presupuesto <sup>(28)</sup>. En sentido, los balances al término de cada ejercicio ponen en evidencia esta tendencia a gastar más allá de lo previsto <sup>(29)</sup>.

(28) Entre esas posibilidades se destacan: a) Pagos de gastos fuera de presupuesto por acuerdo debido a ítems excedidos o gastos imprevistos. b) Gastos autorizados e imputados a artículos de la Ley Anexa del presupuesto no computados en éste. c) Gastos no incluidos en el presupuesto e imputados a leyes especiales sin recursos propios. d) Servicios no incluidos en el presupuesto por títulos emitidos para el pago de obras cuyos certificados se expiden durante el año.

Todos los años, el Poder Ejecutivo envió proyectos solicitando a la Legislatura que confirmara la asignación de recursos que resultó imposible postergar. En algunos casos, se destacó el carácter imprevisto de los gastos mientras que en otros se minimizó su alcance en virtud de que sólo se había producido una demora en la recaudación y en consecuencia, los fondos tomados de rentas generales serían repuestos a la brevedad. Con esta finalidad fueron aprobadas las siguientes leyes: 4543 en abril de 1936, 4674 y 4684 en diciembre de 1937, 4736 en diciembre de 1938 y 4776 en setiembre 1939.

(29) Los superávits en la recaudación y los resultados de los ejercicios a través de Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit., p.284

	1936	1937	1938
Superávit Recaudación	12.314.169	4.643.470	4.530.121
Resultados Ejercicio	3.565.964	6.444.600	-4.323.342

Cabe destacar que los superávits en la recaudación reconocidos en esta publicación difieren de los consignados en *Cuatro años de gobierno* (ver nota 23) donde se reconocen montos superiores. En relación con estos últimos habría una mayor distancia entre los gastos consignados en los presupuestos y los efectivamente concretados.



Esta creciente demanda de recursos por parte del gobierno se debía en gran medida a la expansión de un Estado que debía hacerse cargo de nuevas funciones y con el que además, el equipo gobernante contaba como base de apoyo para avanzar en la consolidación de su poder. Estos objetivos derivaron en el aumento de la partida destinada a sueldos en virtud del crecimiento del número de empleados, de la atención a su profesionalización y de la revisión de las rebajas de los sueldos aprobadas durante la recesión <sup>(30)</sup>. Los gastos en infraestructura, sólo crecieron en 1937, aunque en menos que los sueldos, y fueron reducidos en 1938 y 1939. En consecuencia, la diferencia que había dejado el gobierno de Díaz a favor de la

---

(30) A través de este balance no descarto que el empleo público también haya sido utilizado con el propósito de construir clientela política. Tanto a través de las denuncias de la oposición como de la recriminación velada del propio gobierno reconocieron en su momento que el aumento del gasto público estuvo asociado a las demandas de carácter político. En los debates de los presupuestos, la oposición, socialistas y radicales, utilizó este dato como argumento clave para demostrar la mala administración de las finanzas públicas. Denunció el crecimiento desmedido y arbitrario del personal y los aumentos de sueldo excesivos de determinadas categorías, los socialistas, especialmente, se preocuparon por demostrar que era factible y necesario reducir las dependencias estatales y que esto no ocurriera se debía al uso de los recursos públicos para dar respuesta a los intereses de grupos políticos.

Desde el gobierno el diputado Verzura en el debate del presupuesto para 1939 y el gobernador en el discurso pronunciado en Chacabuco a mediados de ese año recurrieron a la misma anécdota para destacar las dificultades con que se enfrentaba el ministro de Hacienda para reducir el gasto público.

Ambos recordaron la definición que diera Gladstone de un ministro de hacienda « un hombre a quien se obliga a pasar por una selva espinosa llevando en sus manos los platillos del Presupuesto en perfecto equilibrio, en medio de ladrones que lo acosan y se lanzan sobre él », y ambos incluyeron el comentario del ex ministro Terry, los ladrones eran « los amigos y colegas del ministro, que pretenden a cada momento desequilibrar el presupuesto en nombre de intereses a veces bien y a veces mal entendidos ».

Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit., pp. 209-210

partida gastos en general, durante el de Fresco pasó a detentarla la partida destinada a sueldos.

Esta expansión del gasto público se apoyó sobre bases muy frágiles: el aumento circunstancial de la recaudación impositiva, la eliminación sólo en el papel del déficit del Montepío, la reducción también circunstancial del servicio de la deuda. El gobierno, como veremos, no logró ampliar sustancialmente las fuentes de ingreso y tampoco pudo encontrar en la emisión los fondos que reclamaba.

Las condiciones económicas y financieras que permitieron a Fresco y su equipo la presentación exitista de su programa eran el resultado, básicamente, de los buenos precios que encontraba en el mercado mundial la producción agrícola. En consecuencia, el gobierno pudo aprovechar una situación dada que le ofrecía condiciones apropiadas para la puesta en marcha de su proyecto. Sin embargo, los recursos provenientes de una recaudación que ya no sufría el impacto de la recesión no eran suficientes, el nuevo equipo no sólo los ubicó rápidamente, también procuró preservar y ampliar las fuentes de ingreso bajo su control. Sus logros en este terreno fueron escasos en virtud de la combinación de una serie de factores entre los que cabe incluir, unas condiciones poco propicias relacionadas con la reforma impositiva aprobada por el Gobierno Nacional y a las que en 1938 se sumó el impacto de la recesión económica junto con las resistencias que a nivel social y político se opusieron a la misma y en gran medida también, por el carácter errático de su conducta. A lo largo de su gestión las iniciativas del gobierno fueron cuestionadas por los grupos propietarios, por sectores del partido y por el Gobierno Nacional.

Las medidas propuestas por el Gobierno Provincial en este terreno se inscribieron en un movimiento de más vasto alcance tendiente a crear nuevas bases impositivas y a centralizar su control por parte del Gobierno Nacional. Las reformas impuestas por el gobierno de facto de Uriburu y luego confirmadas bajo la presidencia

de Justo incluyeron el aumento de la presión tributaria sobre la sociedad y la modificación de las relaciones entre las diferentes instancias de poder desde el momento que impulsaron la concentración de los recursos por el Gobierno Nacional y la derogación de los derechos diferenciales con que cada provincia protegía su producción. La unificación de los impuestos internos al mismo tiempo que suprimía barreras que trababan la unificación del mercado interno privaba a los gobiernos provinciales de gran parte de los recursos con que sostenían su funcionamiento. Parte de las restricciones que afectaron las iniciativas del gobierno bonaerense se vinculan con el predominio de las fuerzas que impulsaban la ampliación de las competencias del Gobierno Nacional. En relación con este movimiento, la dirigencia bonaerense se esforzó por preservar y ampliar las fuentes de ingreso bajo su jurisdicción y en sentido se encontró con los obstáculos que se le opusieron desde la sociedad.

En el seno de la sociedad, el equipo gobernante se encontró con unas clases propietarias decididas a no aceptar que se incrementase su carga tributaria. El gobierno procuró forzar los límites fijados por aquellas recurriendo a diferentes alternativas. Ofreció un nuevo pacto fiscal a través del cual, la mayor contribución que reclamaba sería recompensada con la paz social obtenida a través de la política social, al mismo tiempo que aumentaba su capacidad de control mediante la creación de organismos especializados, pero en la mayor parte de los casos se vio obligado a retroceder.

Desde que fuera creado, el impuesto adicional del 1 por mil a los inmuebles recibió duras críticas por parte de las entidades rurales. Había sido aprobado por decreto en agosto de 1931 durante la intervención de Manuel Alvarado y con Edgardo Míguez como secretario de Hacienda. Luego fue incorporado como recurso ordinario en el primer presupuesto aprobado bajo el gobierno de Alfredo Martínez de Hoz. Este en su condición de gobernador, no

pudo satisfacer los reclamos que le efectuaran sus pares de la Sociedad Rural respecto a la supresión de un gravamen que él mismo había criticado como propietario rural. A fines de 1936, cuando fueron superadas las severas restricciones que habían condicionado el gobierno del dirigente ganadero, el ministro de Hacienda reconoció que la valuación territorial de la provincia, especialmente la de la zona rural, había dejado de ser equitativa en virtud del decaimiento de los valores producidos en los últimos cinco años. En consecuencia, para compensar esta situación, el Poder Ejecutivo dispuso la rebaja del impuesto adicional y su aplicación con un criterio progresivo, desde el 0,10 por mil para las propiedades de más de 5.000\$ hasta el máximo de 0,80 por mil para las de más de 500 mil.

También recogió, aunque parcialmente, las demandas de los comerciantes e industriales y aceptó reducir la tasa aplicada al capital en giro, en 1938, la misma pasó del 4,5 por mil al 3,5 por mil. Estas medidas significaron una importante reducción de los recursos con que contaba el gobierno, más de 4 millones por año en el caso del adicional a la contribución territorial y más de 3 millones a lo largo del período en el gravamen al capital en giro. Al término de su mandato, en una entrevista concedida a *La Nación*, Fresco refiriéndose a estas reducciones impositivas se lamentó de que «Las razones sentimentales y de solidaridad social que pesaron en mi espíritu para llevarla adelante, para nada ha servido», sus medidas en este terreno, no habían sido agradecidas ni siquiera percibidas por la masa contribuyente<sup>(31)</sup>. Las rebajas aprobadas no habían tenido que ver con razones del corazón, fueron el resultado de las resistencias opuestas por los sectores propietarios. En el caso del impuesto adicional a los inmuebles, por ejemplo, al mismo tiempo que desde la legislación impositiva se concedía su reducción, a través del proyecto del Poder Ejecutivo que creaba el Instituto de la Vivienda Obrera, se volvía a gravar con un adicional del 1 por mil a las

---

(31) Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit., p. 218.

propiedades de más de 100.000\$. Este nuevo gravamen también tuvo que derogarse, a pesar de que los diputados redujeron el monto de la contribución y de que Roberto Noble advirtiese a las clases propietarias que el gobierno «es tan contrario a los impulsos anárquicos, turbulentos y demagógicos de las masas populares, como a cualquier exclusivismo odioso, basado en el privilegio, en el afán desmedido de lucro o en el desconocimiento de los deberes y responsabilidades sociales que incumben a las clases acomodadas y a la riqueza particular acumulada con el esfuerzo colectivo». En consecuencia, el ambicioso proyecto quedó reducido a la creación de una nueva dependencia con el consiguiente incremento del gasto público y con el agravante de que este resultado confirmaba a los que habían puesto en duda la creación del Instituto, sin que llegase el día anunciado por Noble en que al iniciarse las casas, esos escépticos acudirían «por millares» (32).

En el marco de la reforma impositiva a nivel nacional, el impuesto al comercio y la industria fue cada vez más impugnado por las entidades representativas del comercio y la industria de la provincia y en la Legislatura por los socialistas. Ambos sectores lo consideraban un obstáculo para el desarrollo de las actividades comerciales e industriales y proponían su supresión. Para los socialistas, el conjunto de la política tributaria del gobierno resultaba francamente inadecuada porque no había registrado los cambios concretados a nivel nacional y en consecuencia existía la doble y triple imposición con la incorporación de los nuevos impuestos a los que ya tenía establecidos la Provincia. En la Capital Federal, en cambio, el Congreso Nacional había derogado gran número de patentes al comercio e industria que en conjunto importaban 20 millones de pesos. En consecuencia, las actividades provinciales, especialmente las cercanas a Capital, se encontraban en inferioridad

---

(32) *Memoria Ministerio de Gobierno 1937-1938*, T. V. p.8

de condiciones. Además era injusta en virtud de la forma en que se aplicaba el impuesto inmobiliario, la principal fuente de recursos de la administración bonaerense, beneficiando a los grandes propietarios y privando al estado de los recursos que le correspondían. Desde la perspectiva de la Cámara de Comerciantes e Industriales de la Provincia era factible suprimir dicho impuesto, si el gobierno provincial planteaba al de la Nación una distribución más equitativa del impuesto a los réditos y a las ventas. Según sus cálculos, de la recaudación de ambos impuestos, a la Provincia le correspondían más de 55 millones de pesos, en lugar de los 7.200.000 asignados sobre la base de las disposiciones de la ley 12.147 <sup>(33)</sup>. Coincidían con los socialistas en destacar que la reforma impositiva significaba la duplicación y triplicación de los impuestos para los productores. Frente a estos reclamos, el gobierno no cedió, al contrario, insistió en la conveniencia y la posibilidad de que todos los afectados por el impuesto cuestionado se hiciesen cargo de su obligación. En primera instancia reclamó que las declaraciones sobre los montos del capital en giro fuesen veraces. Como contrapartida, el conjunto de los contribuyentes se beneficiaría con la reducción de la tasa. Ante el fracaso de la exhortación, recurrió a un control más estricto que significó una vez más el crecimiento del aparato estatal. En marzo de 1939 fue creada por decreto la Oficina de Fiscalización del Impuesto al Comercio e Industrias dependiente de la Dirección General de Rentas, los nuevos inspectores debían revisar los balances de comercios en industrias y verificar su relación con las declaraciones efectuadas a dicha Dirección.

En otros casos, como el de la creación de una nueva fuente de ingresos a través de la legalización del juego y el del control de la patente de los vehículos, el gobierno logró que sus iniciativas prosperasen, pero a costa de provocar fuertes tensiones y resistencias en el partido.

---

(33) *El Día* 9/10/38, p.13

En el caso de la patente automotor el tema no trascendió los marcos del debate legislativo. Entre los diputados, la propuesta del gobierno contó con el apoyo del socialismo, mientras que el partido oficial se fracturó en dos grupos. La ley de patente única de automotores -propuesta y fundamentada desde la misma lógica que la unificación de los impuestos internos a nivel nacional- significaba que el gobierno provincial se hacía cargo de la fijación del monto del impuesto, de su recaudación y posterior distribución entre los municipios, luego de reservarse un porcentaje para cubrir los gastos derivados de sus nuevas funciones. Además la entrega de las patentes quedaba bajo el control de la Dirección de Tráfico encargada de distribuir los formularios de solicitud y las chapas. En la legislatura el debate se centró en las repercusiones de estos cambios sobre la autonomía política y económica de los municipios. Brignardello, diputado por Junín, fundamentó la posición del grupo conservador que se oponía a la medida aduciendo la pérdida de autonomía por parte de los gobiernos municipales. Desde el momento que el monto del impuesto pasaba a ser fijado, de manera uniforme, por la Legislatura, los municipios perdían la posibilidad de encarar políticas específicas atendiendo los intereses y las necesidades de la localidad. La comuna de Junín, por ejemplo, no podría conceder patentes gratuitas a las cooperativas agrarias de consumo como venía haciendo hasta el momento. Además, el control por parte del gobierno central de estos recursos abría la posibilidad de que fuesen utilizados como medio de presión para subordinar a las comunas que no respondiesen a su orientación política. En relación con esta evaluación, exhortó a sus compañeros de bancada que no olvidasen que la mayoría representaban a comunas y que muchos de ellos eran concejales e intendentes.

La prensa, también llamaba la atención acerca de su impacto negativo sobre el poder político de los caudillos locales desde el momento en que «con la patente única se le priva de la facilidad para hacer la gauchada de la chapa gratis para el automóvil del

correligionario»<sup>(34)</sup>. Mientras que el ministro de Obras Públicas fundamentaba el proyecto destacando la mayor eficiencia de la nueva norma y su adecuación a las nuevas condiciones sociales «la patente de vehículos pudo haber sido municipal allá en los tiempos de las carretas cuando los vehículos no salían del territorio municipal», ahora era preciso establecer normas comunes para garantizar la libre circulación <sup>(35)</sup>. El gobierno provincial no pretendía quedarse con recursos que le correspondían a los municipios, sólo se reservaba una parte de la recaudación destinada a salvar los gastos asociados a la aplicación de la ley. Aunque el proyecto fue resistido por un número importante de legisladores oficialistas, la iniciativa del Ejecutivo logró imponerse con el voto de los socialistas, además fuera del recinto con el apoyo de la prensa <sup>(36)</sup>.

El triunfo, en este caso, de las fuerzas a favor de la centralización no significa que los jefes políticos del partido no retuviesen una importante cuota de poder, en virtud del cual, en otras ocasiones, lograron defender sus privilegios. Esto fue lo que ocurrió en el caso de la venta de la nafta. El gobierno nacional y provincial habían acordado que a YPF se le concediera la exclusividad de la venta de nafta a las bocas de expendio del territorio bonaerense. La Comisión Primera de Legislación de la Legislatura aprobó el tratamiento del proyecto por parte de la Cámara de Diputados. Sin

---

(34) *El Día* 28/9/36, p.3

(35) DSCD 1936, T. 3, p.2035

(36) La Nación se pronunciaba a favor del control centralizado de dicho impuesto en virtud de su mala administración por parte de las comunas. «Son las mismas municipalidades las que debido a su conducta han ido creando este ambiente y esta necesidad, pues si no hubieran abusado nunca o con menos frecuencia de sus derechos al respeto no habría sido necesario pensar en quitárselos».

LN 8/12/36, p.6 «Patente única automotores»



embargo, antes de que se abriera el debate, un sector de legisladores oficialistas entre quienes se encontraban representantes de Avellaneda y otros distritos del Gran Buenos Aires, lograron que la bancada oficialista resolviera postergar su tratamiento ya que afectaba el derecho de los municipios a conceder licencias para la instalación de surtidores de nafta en su jurisdicción <sup>(37)</sup>.

En el caso del juego, las iniciativas del Ejecutivo estaban orientadas a obtener los recursos que posibilitasen la remodelación de los balnearios ya que el Estado no tenía posibilidades de invertir grandes sumas en beneficio local de esas ciudades o puntos de veraneo para convertirlos en grandes centros de atracción para el turismo extranjero <sup>(38)</sup>. Para que el juego dejase de proporcionar recursos a quienes lo explotaban ilegalmente y lograr que parte de esos ingresos fuesen apropiados por el gobierno, fue necesario volver a legalizarlo. Su legalización apareció asociada a la creación del Departamento de Asistencia Social, sin embargo los fondos provenientes de las patentes para salas de entretenimiento fueron inmediatamente asignados, a través del Plan Orgánico de Obras Públicas (ley 4539), a las obras de mejoramiento de los balnearios marítimos.

El avance del gobierno sobre esta actividad ya sea a través de la campaña de represión contra el juego ilegal que lanzó al inicio de su gestión y que fue saludada con entusiasmo por la prensa, como la legalización y control de algunas de sus expresiones a través de la concesión de patentes para la explotación de casinos en la zona de los balnearios, afectaban un conjunto de intereses entre los que se encontraban los de dirigentes del partido vinculados con

---

(37) El Argentino 30/10/36, p.3

(38) Fundamentación del decreto de agosto de 1936 llamando a licitación para la concesión de la patente que autorizaba el funcionamiento de salas de entretenimiento en *Política económica...*, ob.cit, p. 65.

dichas actividades. Esta conexión se hizo evidente a través de la violenta polémica que, en octubre de 1936, suscitó entre los senadores oficialistas la adjudicación de la patente para la explotación de un casino en Mar del Plata. El informe del Ejecutivo aceptando la propuesta de la única empresa que se había presentado a la licitación fue rápidamente aprobada por los diputados. En el Senado, en cambio, un sector planteó la necesidad de atender la oferta de otra empresa que se presentó fuera de término y que el Poder Ejecutivo puso a consideración de dicha Cámara a último momento. Quienes suscribían el dictamen original del Ejecutivo y los que proponían revisar todo lo actuado se acusaron públicamente de estar más o menos comprometidos con los intereses de una u otra empresa. El Día ubicó a los legisladores vinculados con Barceló a favor de los intereses de la segunda oferta presentada por Machinandarena y Solá en virtud de las importantes contribuciones que recibía este grupo en ocasión de las campañas electorales. Frente a la división del partido entre «gallianistas» (sostenían la primera oferta de la empresa J. Galliano) y «solistas» y a las sospechas que recayeron sobre los senadores, Fresco con el acuerdo de los ministros decretó (4/11) la suspensión de todas las iniciativas referidas a la explotación del juego durante la próxima temporada balnearia. Inmediatamente, las fuerzas vivas del balneario solicitaron al gobernador que revisara su decisión <sup>(39)</sup>. Atendiendo estos reclamos, el PE dispuso la constitución de una Comisión Honoraria presidida por el Intendente de Mar del Plata para que aconsejase la normas que posibilitasen la instalación y el funcionamiento de salas de entretenimiento. A fines de diciembre los clubes General Pueyrredón y Mar del Plata fueron autorizados a instalar salas de juego en sus locales y entre fines de enero y principios de febrero se concedió igual licencia al Club

---

(39) Firmaban el petitorio: Asociación de Propietarios y Fabricantes, Cámara Comercial e Industrial, Acción Colectiva de Turismo, Rotary Club, Asociación Propietarios bienes raíces, Sociedad Propietarios de Grandes Hoteles, Sociedad Hoteleros, Cámara de Construcción y Anexos, Sociedad Rural Argentina

Necochea y a la Asociación de Fomento y Propaganda de Miramar. Estas disposiciones provisorias posibilitaron que durante la temporada de 1937, los balnearios incluyeran entre sus atractivos la existencia de salas de juego y que el gobierno provincial incrementara sus recursos.

A fines de 1937 fue aprobada la ley 4588 que estableció las condiciones para licitar la adjudicación de las patentes de licencia para el funcionamiento de las salas de entretenimiento en las salas balnearias. A partir de 1938, de acuerdo a las condiciones fijadas por dicha ley se otorgó a la Sociedad Financiera Argentina U.K.A las patentes exclusivas que autorizaban el funcionamiento de salas de entretenimiento en Mar del Plata, Necochea y Miramar.

El Poder Ejecutivo, para la instrumentación de los planes propuestos, recurrió también a la emisión elevando a la Legislatura una serie de proyectos que conferían al crédito público el rango de llave maestra capaz de abrir todas las puertas. Para que el trazado de los caminos avanzase más rápidamente que lo que permitía el plan acordado con el Gobierno nacional, sólo había que emitir títulos por 70.000.000\$. Para concretar el plan orgánico de obras públicas la emisión se elevaba a 102.000.000\$. Para la construcción de las viviendas para la familias obreras se lanzarían al mercado títulos por valor de 120.000.000\$. Sólo en el caso de la colonización agraria propuso un plan mucho más modesto, éste apenas requeriría de una emisión inmediata de 20.000.000\$ y otra posible de 50.000.000\$<sup>(40)</sup>.

Sin embargo, la instrumentación de esta alternativa también estaba sujeta a una serie de requisitos precisos. Una voluntad política

---

(40) Ley 4418 Creando el Instituto Autárquico de Colonización, Ley 4539 Plan de obras para el trienio 1937-1938-1939; Ley 4540 Emisión de títulos del plan de 70.000.000\$ caminos de la Pcia de Bs As, Ley 4551 Creación del Instituto de Vivienda obrera

dispuesta a forzar sólo algunos de los límites que le imponía el orden económico y social vigente no era suficiente para salvar las restricciones que condicionaban el logro de sus objetivos. Al acudir recurrentemente al crédito público, el poder político sólo ganaba algo de tiempo. Postergaba para un futuro más o menos inmediato -el margen de tiempo con que contaba dependía estrechamente de la evolución de unas condiciones económicas sobre las que no tenía ningún grado de incidencia- el que se hiciera evidente que ya no reconocía las bondades de preservar el equilibrio presupuestario. En última instancia, la posibilidad de obtener ingresos a través del crédito dependía de que el gobierno contara con los recursos suficientes - ya sea los que recaudaba a través de los impuestos o los provenientes de fuentes de ingreso específicas- como para garantizar la viabilidad de la emisión. En consecuencia, la definida orientación del Ejecutivo a favor de las emisiones encontró restricciones precisas. Por una parte, en las resistencias de índole política y social que se opusieron a las iniciativas destinadas a preservar y ampliar las fuentes de ingreso con que contaba dicho Poder. Por otra, en la propia evolución de una economía dependiente del mercado exterior. Y por último, en los principios económicos dominantes que cuestionaban la inclinación de los políticos a gastar más de lo que recaudaban. En este contexto, los planes basados en la emisión o bien no llegaron a concretarse, o a través de su instrumentación sufrieron destacados recortes.

Los propósitos emisionistas del Poder Ejecutivo sufrieron restricciones por parte de los legisladores. Las posiciones de ambos poderes en este sentido, se pusieron de manifiesto a través de las reformas que afectaron a los dos planes más ambiciosos del Poder Ejecutivo, el de construcción de Viviendas Obreras y el de Obras Públicas. El proyecto que proponía la creación del Instituto de Vivienda Obrera fue el que sufrió la revisión más importante. Para dotar al Instituto de los fondos que le permitiesen encarar la construcción de las futuras casas económicas, el Poder Ejecutivo

propuso la emisión de bonos por 120.000.000\$ junto con la asignación de 12.000.000\$ anuales en el presupuesto, en concepto de contribución del Estado. El pago de los intereses de los nuevos bonos se cubriría con la creación de un impuesto adicional del 1 por mil sobre las propiedades cuya valuación fuese superior a 100.000\$. Los diputados suprimieron la contribución anual a cargo del Estado y no autorizaron la emisión propuesta por el Ejecutivo. Para la financiación de las viviendas dispusieron la creación de un fondo especial formado con aportes de diferentes fuentes. El ingreso principal seguía siendo el impuesto propuesto por el Ejecutivo, aunque reduciendo su impacto sobre una parte de los propietarios. Los legisladores fijaron tres categorías de contribuyentes: los que contaban con propiedades de más de 100.000\$ y menos de 500.000\$, pagarían 1/4 por mil; más de 500.000\$ y menos de 1.000.000\$, el 1/2 por mil y sólo los que contasen con propiedades de más de 1.000.000\$ abonarían el 1 por mil. A pesar de la mayor cautela de la Legislatura, el proyecto fracasó en virtud de la imposibilidad de hacer efectivo el impuesto a los grandes propietarios.

En relación con el Plan de Obras Públicas, los legisladores aprobaron decididamente la ampliación del gasto público a través de la emisión. Este proyecto como pusieron en evidencia las reformas de que fue objeto en ambas cámaras, ofrecía la posibilidad de incluir las demandas de los dirigentes políticos locales. En el Senado, se aprobó una inversión de 113.430.000\$ y los diputados asignaron al plan 118.555.000\$. Esta Cámara modificó también los montos de cada categoría en un sentido favorable a las partidas ubicadas en el rubro C. Se redujo en 5 millones las obras a ejecutarse en el balneario de Mar del Plata (grupo A) y en 2 millones las mejoras en paseo costanero (grupo B), mientras que sumaron cerca de 12 millones a las obras locales, hospitales, escuelas profesionales, construcción y ampliación de obras, incluidas en el tercer grupo. Una mayor cantidad de obras, de carácter más modesto, pero que daban cabida a los reclamos de un mayor número de dirigentes locales. Una reforma

sin alcances efectivos desde el momento que unos meses después el Poder Ejecutivo quedó autorizado para ampliar los recursos de una partida con los fondos asignados a otra de acuerdo a las demandas planteadas a través de la ejecución de las obras (ley 4634). Sin embargo, los legisladores también incluyeron una serie de recaudos respecto al uso del crédito público, aunque de carácter más retórico que efectivo, con el propósito de atenuar el carácter emisionista del plan. Según la Comisión de Presupuesto del Senado para la obra proyectada se contaba con otras fuentes de financiación, no sólo el crédito público, por lo tanto, calculó una emisión que reducía a la mitad la cifra propuesta por el Ejecutivo. Esta decisión se basó en el reconocimiento de tres tipos de obras. En el primer grupo, al que asignó 25.000.000\$, se ubicaron las obras a realizarse en los balnearios que contaban con los recursos aportados por la explotación de los nuevos centros turísticos y los ingresos provenientes de la habilitación de las salas de entretenimientos. En el segundo, con 37.900.000\$, las que podían costarse en parte con la renta que esas mismas obras produjesen y en parte con la renta de la venta de los terrenos sobrantes de los que fueran expropiados para concretar el plan. El último comprendía las obras a cargo del Estado y para las que habría que emitir bonos por un monto de 50.530.000\$. Estas obras, según el senador Obregón, también eran productivas ya que, o bien generarían nuevos recursos o reducirían gastos a cargo del Estado, sólo que su productividad no era inmediata, de ahí la necesidad de acudir a la emisión de bonos. Sobre la base de esta clasificación, el senador Obregón señaló que al término del plan sólo se habrían emitido 50.530.000\$ y en consecuencia el presupuesto soportaría una carga de 3.000.000\$ para el servicio de los títulos «suma que no es exagerada y que está en proporción con la importancia de las obras y la próspera situación económica de la Pcia» (41). La clasificación de las obras en tres grupos resultó confusa y poco consistente, pero lo más importante fue que

---

(41) DSCS PBA 1936, T.3, p. 1854

a través del artículo 5º, la emisión volvió a aparecer como el recurso del conjunto del plan, desde el momento que el Ejecutivo podía emitir títulos para ejecutar las obras incluidas en los apartados A y B cuando los recursos que las respaldaban no fuesen suficientes.

En el caso del Plan de Colonización Agrícola, la emisión propuesta por el Ejecutivo fue aprobada sin objeciones por la Legislatura. En este caso, un monto mucho más reducido y la posibilidad de contar con el aporte de quienes comprasen la tierra para hacer frente al servicio de dichos bonos, le confirió al proyecto un carácter diferente al de los anteriores.

En el marco de las relaciones que hemos analizado las obras realizadas estuvieron lejos de alcanzar los objetivos propuestos, pero los resultados de la actividad desplegada por este gobierno no sólo dan cuenta de esta distancia también permiten apreciar la forma en que las condiciones dadas fueron procesadas por el equipo gobernante. A fines del período gubernamental la mayor parte de los fondos asignados a la obra pública estaba comprometida en obras en ejecución, muchas aún no certificadas, que ante la falta de recursos fueron suspendidas, primero por decreto y luego por ley (Nº 4758)<sup>(42)</sup>. De

(42) La distribución de los fondos asignados a la obra pública

Obras	Terminada y en ejecución certificada	Asignado
Caminos y obras anexas	48.353.810	6.996.995
Obras varias	7.238.585	9.024.224
Hidráulicas	5.718.403	8.193.514
Balnearios	4.513.055	7.158.173
Cárceles	3.908.800	4.217.212
Escuelas	3.718.141	4.314.310
Expropiaciones	3.627.038	4.735.038
Obras Sanitarias	3.028.108	4.998.062
Asistencia social	2.523.391	6.320.192
Otras	3.829.821	

la ambiciosa suma aprobada para la ejecución del plan de obras públicas, sólo se invirtieron 13.233.677\$, de los cuales 4.022.758\$ correspondían a obras terminadas y 9.210.919\$ a obras en ejecución certificadas. Más del 50% de dicha suma fue asignada a balnearios y obras varias, estos rubros junto con expropiaciones y con caminos recibieron el 80% de esa inversión, mientras que a las obras de asistencia social sólo se destinó algo más del 1%.

Del conjunto de obras propuestas, se concedió un mayor grado de atención a las que ya contaban con fuentes de financiación específica. Los caminos y pavimentos, por ejemplo, recibieron más del 50% de las sumas invertidas. En el caso de la construcción de pavimentos, el gobierno continuó la política de sus antecesores basada en la capacidad contributiva de los vecinos, ésta acabó revelando sus limitaciones cuando la protesta de los mismos logró que la Justicia fijara un tope a los impuestos derivados de dichas obras. Respecto a la edificación escolar, también se limitó a utilizar los recursos que ya estaban a su disposición gracias a las medidas aprobadas por los anteriores gobiernos. La mayor parte de la inversión en escuelas provino de los recursos que le habían sido específicamente asignados a través del convenio firmado por el gobierno de Martínez de Hoz con el Jokey Club de Capital y el empréstito propuesto por Díaz (leyes 4142 y 4374). Con estos recursos se llevaron a cabo reparaciones por algo más de 1.200.000\$ y fueron construidas 370 aulas distribuidas en 93 establecimientos<sup>(43)</sup>. A pesar de su importancia, estas obras estuvieron muy lejos de alcanzar los objetivos propuestos por la oficina de Arquitectura de la Dirección de Escuelas. En el informe presentado en 1936 por dicha repartición se sostenía que era preciso construir alrededor de 4.200 aulas para lo cual se requería una inversión de 42.000.000\$. Con el propósito de encarar un plan sistemático, los autores del estudio aconsejaron la emisión de bonos por valor de 50.000.000\$ a lo largo

---

(43) Fresco, M. *La instrucción...*, ob. cit., p. 88.



de 10 años. Según el informe, sólo a través de un plan respaldado por una base de recursos propios se salvaría un problema de larga data que siempre se había abordado de manera esporádica y anárquica en virtud de la ausencia de una fuente de financiamiento específica<sup>(44)</sup>. Para el mejoramiento de los balnearios, obra ampliamente promocionada por este gobierno, se recurrió, básicamente, a los fondos autorizados por la ley 4539 (el 77% de los recursos invertidos), en este caso la inversión contaba con la garantía de los recursos provenientes de la legalización del juego y era estimulada por la propia expansión de las zonas beneficiadas. El hecho de que las iniciativas más directamente vinculadas con la atención de los problemas sociales y el prometido avance hacia una sociedad con mayor justicia social fueran relegadas se debió, en gran medida, a las restricciones económicas y a las resistencias sociales que afectaron los proyectos del equipo político. No obstante, las decisiones del mismo no fueron sólo el resultado de unas condiciones dadas. En el caso de obras varias, por ejemplo, el segundo rubro respecto al volumen de fondos invertidos, la casi totalidad de los recursos fue absorbida por la refacción de los edificios del gobierno provincial y por la construcción del Registro General y Censo Permanente, el 46% de los fondos utilizados fue provisto por la ley 4539. A través de estas iniciativas, el equipo gobernante, en correspondencia con su interés por la movilización organizada de las masas, confirmaba el papel relevante que le confería a la escenografía política. En este caso privilegió las obras imponentes concebidas como expresión material de su poder en el espacio urbano. De la suma asignada a Asistencia Social e Higiene, por ejemplo, la mitad fue destinada a la construcción del Instituto de Cirugía en Seis de Setiembre, el distrito al que pertenecía el gobernador. La inversión del gobierno se radicó básicamente en los grandes centros urbanos, especialmente en la Capital y en el área

---

(44) *Revista de Educación*, Órgano de la Dirección General de Escuelas, La Plata, 1940, Nº1, p.78.

del Gran Buenos Aires, en los distritos que formaban la tercera sección electoral. Casi la mitad de los recursos utilizados en obras hidráulicas fueron destinados a las obras de desagüe de Avellaneda, Lomas de Zamora y Almirante Brown. Este proyecto se había iniciado en 1923 (ley 3742), en 1935 fue aprobado un plan de alcances más amplios para cuya concreción se autorizó la emisión de bonos por valor de 4.914.500\$ (ley 4376), monto que fue objeto de sucesivas ampliaciones durante el gobierno de Fresco (leyes 4489, 4616), al mismo tiempo que se dispuso el aumento en las contribuciones de los propietarios. El grueso de lo gastado en Obras Sanitarias se empleó en la construcción de cañerías y redes cloacales en La Plata. También la mayor parte de la suma asignada a Obras varias se concentró en esa ciudad, al resto de los distritos sólo se adjudicó el 10% de esta partida.

En relación con la fuerte distancia entre los recursos con que contó el equipo gobernante y los que demandaba la puesta marcha de sus proyectos, Fresco modificó radicalmente su discurso respecto a la política económica. Una vez en el gobierno, reconoció que el gasto público no podía ni debía subordinarse a unos principios que en última instancia restringían severamente la posibilidades del poder político. Si los recursos no se correspondían con las exigencias de un Estado capacitado para disciplinar y atender los reclamos sociales, era preciso revisar la significación conferida al déficit fiscal. En consecuencia este dejó de ser la expresión de gobiernos que llevaban el país a la ruina y a los que era preciso derrocar a través del golpe militar. Ahora el déficit era el rasgo distintivo de las principales economías del mundo, todas las grandes naciones, más ricas y mejor organizadas financiera y económicamente que la Argentina, presentaban abultados déficits. Por otra parte, el destino dado a los recursos justificaba ampliamente que el gobierno bonarense recurriese a la emisión y que hubiera incurrido en un déficit insignificante.

*Es natural que aumenten los gastos y que entonces se recurra la crédito. En los Estados modernos, las*

*necesidades son siempre crecientes; nuevas instituciones se incorporan al mecanismo financiero. Que han sido incluidos en el presupuesto y están próximos a inaugurarse varios hospitales para tuberculosos, para atender a los pobres y que eso cuesta!; que hemos creado una institución de Protección a la Infancia y a la minoridad desamparada, y que eso cuesta! y para que no cueste o para no gastar ¿vamos a dejar que los enfermos se mueran sin asistencia, y que los niños sin padre y sin hogar tomen el camino de la calle, y que en lugar de convertirse en ciudadanos de bien, o argentinos honorables que sirvan a su país, se hagan vagos o delinquentes? Pero evitar eso cuesta! Cómo no ha de costar! (45).*

Además del gasto asociado a la necesaria atención de las necesidades sociales, era conveniente que el Estado no temiese gastar porque sus inversiones tenían una repercusión positiva sobre las actividades económicas. Cuando en marzo de 1938, el Gobierno Nacional decidió restringir el margen de acción de las autoridades provinciales para hacer uso del crédito público, Fresco, en la nota dirigida al Ministro del Interior Diógenes Taboada, destacó que el Gobierno de la Provincia debía continuar el plan que estaba desarrollando

*porque en virtud de sus ideas definidas sobre la materia, estima peligrosa la paralización de las obras públicas y la introducción de economías a costa de la rebaja del ya reducido presupuesto de la Provincia, por las funestas consecuencias que pueden derivar de estas medidas, generalmente seguidas por períodos de desconfianza*

---

(45) Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit., pp. 206-209, discurso pronunciado en Chacabuco el 18/6/1939.

*general, restricción del crédito y desocupación* <sup>(46)</sup>.

## **VI. El principio del fin**

**A** partir de 1938, el gobierno bonaerense se encontró frente a los desafíos vinculados con el curso negativo de la economía combinados con los derivados de los reajustes políticos. En lugar de recaudar recursos no esperados como dos años antes, el gobierno tuvo que concentrar sus energías en lograr que los contribuyentes cumplieren con sus obligaciones. A mediados de 1938, las deudas pendientes fueron calculadas en 18 millones de pesos, con el afán de convencer a los deudores, el gobierno dispuso por ley conceder una reducción del 20% a quienes liquidasen en forma inmediata los impuestos pendientes. Para que los contribuyentes que hubiesen cumplido sus obligaciones puntualmente no interpretasen esa franquicia en un sentido erróneo, se dispuso concederles una quita del 5%. Entre quienes empujaban al gobierno a tomar estas medidas estaban las organizaciones empresarias - SRA, Cámara de Comercio, Propiedad e Industrias de

---

(46) Fresco, M. *Política económica...*, ob. cit., p. 140, respuesta fechada el 4/4/38.

Este nuevo papel que se confería al Estado era severamente cuestionado por los socialistas, quienes recordaban que las advertencias de Alberdi alertado acerca de los límites precisos a los que debía adecuarse la actividad estatal:

«Emprender grandes obras públicas por el Estado que no tiene tesoro es acometer imposibles, es puro quijotismo. (...)

Pero el progreso no es la obra directa de los gobiernos, que no han sido instituidos para constructores de obras públicas; su poder no alcanza hasta crear riqueza por decreto. El progreso del país es y no puede dejar de ser la obra de sí mismo. Todo lo que el Gobierno puede hacer como cooperador de esa obra, es dejar al país la libertad de hacerla; es decir darle la seguridad, los medios e instrumentos de ese progreso, que son la seguridad de la paz y del orden legal, la seguridad de las personas, de la propiedad, del trabajo y del fruto del trabajo» DSCD PBA 1938, pp. 1086-1087.

la Provincia- que ante cada vencimiento reiteraban pedidos de prórrogas basándose en «que todo el comercio del país gira y desenvuelve sus actividades mercantiles en derredor del mayor o menor éxito de la industria agropecuaria y que si ésta es afectada se restringe la circulación monetaria, el crédito bancario se retrae y el comercio y la industria languidecen por la falta de una demanda normal» (47).

Los vecinos por su parte habían logrado que la justicia reconociera sus reclamos en relación con los altos montos que debían pagar para el sostenimiento de las obras de pavimentación que los sucesivos gobiernos habían impulsado despreocupadamente. A partir de los fallos judiciales, el gobierno se encontró con nuevas erogaciones no previstas. En un primer momento intentó que la diferencia entre la deuda por dichas construcciones y la recaudación reajustada fuese atendida con los fondos aportados por los municipios y el gobierno provincial, sin embargo, frente a los reclamos de las comunas tuvo que aceptar que los municipios no se hiciesen responsables de esa carga.

A estas dificultades se sumaron las restricciones que impuso el Gobierno Nacional al uso del crédito público. Ni bien asumió, Ortiz resolvió controlar la política financiera de las autoridades provinciales, una medida que en el caso bonaerense significaba disciplinar un comportamiento cada vez menos ajustado a los principios de la ortodoxia financiera. A fines de marzo de 1938 el Ministro de Hacienda, Pedro Groppo dirigente conservador de Avellaneda, inició gestiones ante los gobiernos provinciales para adoptar una política coordinada respecto a la emisión de papeles de crédito aduciendo la necesidad de regular el uso del crédito en virtud de la falta de

---

(47) Solicitud de la Cámara de Comercio para que se concediese un nuevo plazo para el pago de las patentes fijas y licencias de bebidas alcohólicas. *El Argentino*, 25/3/39, p.5

capacidad del mercado de valores para dar cabida al alto volumen de emisiones públicas y de empresas privadas. Finalmente resolvió que todo empréstito público debía contar con la aprobación de la Comisión de Valores del Banco Central. En el caso del gobierno bonaerense, la medida significó la interrupción de la obra pública y poco después, la imposición por decreto de rebajas en los sueldos de los empleados públicos.

Sin embargo, la creciente debilidad del gobierno de Fresco no se explica sólo a través de las restricciones económicas que afectaron la instrumentación de los planes propuestos, la explicación de su fracaso requiere que se atienda también la trama de condiciones políticas que obstaculizaron la consolidación de su liderazgo. En este sentido, cabe destacar que los desafíos asociados al desenvolvimiento negativo de la economía se combinaron con el creciente protagonismo de los dirigentes del partido y el cambio de rumbo del Gobierno Nacional a partir de la decisión de Ortiz de sancionar el fraude.

Desde el momento que las iniciativas de Fresco buscaron ampliar su control sobre los recursos políticos y económicos, las mismas cuestionaron la trama de relaciones en que se basaba el poder de los dirigentes partidarios con arraigo en las localidades. A lo largo del período de auge, las tensiones que generaba este proyecto se manifestaron en distintas ocasiones, pero en un tono contenido. Los dirigentes partidarios evitaron la confrontación abierta aún frente a iniciativas como la reorganización policial que restringían su margen de acción política. Cuando la posición del gobierno se deterioró, los dirigentes partidarios reasumieron su papel protagónico poniendo en evidencia los escasos logros obtenidos por la dirigencia que había pretendido subordinarlos. Sin embargo, a través de su retorno al primer plano de la escena política, una vez más, el partido se presentó como una coalición poco consistente de jefes políticos interesados en incrementar su cuota de poder. En esta nueva etapa, Fresco desempeñó un papel secundario, ya no contaba ni con las

condiciones ni con la capacidad que a poco de asumir el gobierno habían posibilitado que se ubicase en el centro de la escena política. En consecuencia, con la intervención decretada por Ortiz concluyó un gobierno que había dejado de gobernar. La mayor parte de los propósitos enunciados al comienzo de su gestión habían sido abandonados a lo largo del camino, incluso aquel que fuera su principal objetivo: «No pasarán». Ortiz tuvo a su favor el desgaste del gobierno, pero también la ausencia de una fuerza política cohesionada. Su iniciativa no sólo afectó a Fresco también impidió el acceso a la gobernación de don Alberto, el más diestro caudillo conservador en la construcción de clientelas políticas.