

EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ARGENTINA PERONISTA: MERCANTE Y EL PLAN TRIENAL DE TRABAJOS PÚBLICOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1947- 1949)

Paula Inés Lacunza

El presente trabajo se ocupa de estudiar el Plan Trienal de Trabajos Públicos del Gobierno del coronel Domingo A. Mercante y la concepción del rol del Estado que subyacía en la gestión del Gobernador bonaerense, en el marco de la Argentina de posguerra y con el peronismo en el Gobierno nacional y provincial. Se pretende, asimismo, detectar las prioridades de la política estatal y el peso de los distintos sectores económicos de Buenos Aires en la elección de las obras proyectadas.

El Estado argentino y su creciente intervencionismo a partir de 1930

En la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda del país en 1947, Miguel López Francés, el lúcido titular de Economía de la provincia de Buenos Aires, afirmó que ya era hora de que el Estado gobernara también sobre lo económico, abandonando así al Estado pseudo liberal, mero administrador “espectador pasivo del crecimiento y del auge de poderosos grupos económicos”.¹ Estas palabras, con tono amenazador, no sonaban extrañas a los oídos de los economistas y dirigentes de la época.

La administración peronista, en realidad, profundizó una tendencia iniciada en los años treinta en nuestro país. En el período de entreguerras se produjo una desaceleración en el ritmo de crecimiento que la economía argentina había tenido desde el último cuarto del siglo XIX. La reducción de la demanda mundial de pro-

¹ Cf. provincia de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda Economía y Previsión, *La Provincia de Buenos Aires en la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda*, Bs. As., 1947, p.18 y ss.

ductos primarios, el cambio de dirección en la corriente internacional de capitales y la quiebra del sistema multilateral del comercio mundial fueron causas de esta alteración.²

Lo que se inició en muchos países como políticas para una situación de emergencia –tarifas arancelarias, subsidios a la exportación, cupos de producción, regulación y control de inversiones– se convirtió en los años siguientes en políticas generales de largo plazo. En 1945 afirmaba un economista inglés que el control de los procesos más importantes de la actividad económica “se ha convertido cada vez más en una regla general desde los Estados totalitarios de la Rusia soviética, hasta los controles de cambios y juntas reguladoras de las regiones más importantes de producción de materia prima en otros”.³

El Estado argentino, impulsado por aquellos sectores más dinámicos de la economía, con mayor orientación al mercado interno, inició una serie de medidas de “intervencionismo defensivo”.⁴ Los productores agropecuarios fueron beneficiados con la instalación de organismos de regulación para control y asesoramiento en las ramas esenciales de la economía nacional. El fin era mantener los precios rentables y fomentar la mejor colocación en el mercado externo. Los subsidios a la agricultura y la firma del pacto Roca-Runciman en 1933, por el que se aseguraba la compra por parte de Gran Bretaña de la carne argentina, mostraron elocuentemente el sector respaldado por estas medidas. Sin embargo, se produjo paralelamente un importante desarrollo industrial favorecido por la introducción de tarifas protectoras y por la implantación del control de cambios en 1931.

El gobierno argentino, con una fuerte dosis de pragmatismo, buscó ajustarse a la nueva situación mundial. En 1933, el entonces Ministro de Hacienda, doctor Federico Pinedo planteaba que “una crisis larga e intensa [...] no ha de vencerse con las normas tradicionales de la acción administrativa”.⁵ Se formuló entonces el Plan de Acción Económica Nacional que tendía además de la recuperación del sector agropecua-

2 Cf. MONTUSCHI, Luisa y VÁZQUEZ PRESEDO, Vicente, *Plan y laissez faire en la economía contemporánea*, Bs. As., Macchi, 1970, p.71 y ss.; LLACH, Juan José. “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, En *Desarrollo Económico*, v. 23, N° 92 (enero-marzo 1984).

3 ROBBINS, Lionel, *La Planificación económica y el orden internacional*, Buenos Aires, Sudamericana, 1943, p. 26. Este trabajo aparece citado por estudios argentinos de la época como el de Salvador ORÍA o Alejandro BUNGE, entre otros.

4 MONTUSCHI, Luisa y VÁZQUEZ PRESEDO, Vicente, Op. cit., p.75 y ss.

5 Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación, *Plan de acción económica nacional*, Bs. As. 1934.

rio, a tomar medidas para absorber el desempleo a través de un Programa de Obras Públicas más un programa de apoyo a la producción de bienes de consumo locales. La iniciativa no prosperó.

Al iniciarse la Segunda Guerra Mundial se produjo una nueva retracción del comercio internacional que afectó especialmente al sector agrícola. En cambio, la imposibilidad de importar productos manufacturados creó una protección natural que fortaleció el proceso de industrialización nacional.

La década anterior había presenciado el aumento de los intereses norteamericanos en nuestro suelo a través de préstamos al gobierno, en el transporte automotor, frigoríficos, petróleo y algunas industrias manufactureras.

La guerra y la futura posición del país en la economía internacional resultaban preocupaciones centrales de gobernantes y gobernados. En 1940, el Poder Ejecutivo Nacional llevó a la consideración del Congreso de la Nación un "Plan de Reactivación Económica" inspirado por el mismo F. Pinedo, a la sazón, Ministro de Hacienda de la Presidencia de Ramón Castillo.

El Programa procuraba conciliar industrialización con economía abierta, fomentar las relaciones comerciales de la Argentina con los EE.UU. y con los países limítrofes y crear un mercado de capitales.⁶ Seguía siendo, para Pinedo, el comercio exportador la "rueda maestra" de la economía argentina, pero ante la incertidumbre de la posguerra sería necesario impulsar otras "ruedas menores" que permitieran mantener el nivel de circulación de riqueza y el nivel de vida: el Estado debía financiar la construcción para asegurar la ocupación y estimular especialmente aquellas ramas de la industria orientadas a proveer al mercado norteamericano. El proyecto no fue aprobado por falta de acuerdo entre los conservadores y los radicales. No pensaron aquellos, afirma Llach, que era necesario consensuar con los radicales para mantener "un proyecto de clara aspiración hegemónica y elaborada por los miembros más lúcidos de la elite".⁷

El plan del ministro Pinedo constituyó la primera iniciativa por parte del Estado de modificar parcialmente las estrategias del desarrollo económico vigente, abandonando el esquema triangular de abastecedor de productos agropecuarios a Gran Bretaña e importador de manufacturas desde los Estados Unidos. El planteo pinedista a pesar de la falta de concreción fue confirmado con la realidad: entre 1939 y 1943 las

⁶ Véase LLACH. Op. cit. p 517.

⁷ Ídem, p. 531.

exportaciones industriales ascendieron desde el 2,90 % al 19,40 % en el total de las ventas del país. Esta proporción no fue igualada desde entonces. Las exportaciones se diversificaron y el volumen comercial destinado a América aumentó desde el 20,90% en 1937-1939 al 47,30% en 1943-1945.⁸

Los debates en el período de entreguerras sobre la orientación de la industria y el rol del Estado, vislumbraban dos tendencias dentro de la Unión Industrial Argentina: los que apoyaban la industrialización y la ubicación de los productos nacionales en el mercado externo, reacios a las mejoras salariales y a cualquier programa social que pudiera perjudicar la competencia; y aquellos empresarios del interior que dependían de la expansión del mercado interno y por tanto de la incorporación de mano de obra y de los aumentos salariales.

El peso de los industriales va a ser fundamental en la expansión de la acción estatal en la economía.⁹

Los sectores militares, con un protagonismo cada vez mayor en la vida política nacional, aportaron nuevos elementos a este debate. Reinterpretaron el concepto de "materias primas" nacionales: era necesario incentivar, además de la industria agropecuaria, aquella derivada de la minería, con el fin de independizarnos de los vaivenes de la economía internacional. El Estado adquiriría un papel destacado en el control económico y social; en este último plano, para conservar el "orden social" era necesario mejorar el nivel de vida de los trabajadores.

A pesar del rechazo del plan Pinedo por los legisladores nacionales, se realizaron políticas de promoción industrial, creándose la Corporación para la Promoción del Intercambio (1940), un Comité de Exportaciones y estímulo industrial (1940), la Flota Mercante del Estado (1941), la Ley de Fabricaciones Militares (1941) y quince leyes de promoción industrial de origen provincial y municipal. En septiembre de 1943 se implementó un sistema de crédito industrial que se transformaría en 1944 en el Banco de Crédito Industrial. Aparecía en estas medidas la decisión política de preferir las empresas argentinas y orientadas al mercado interno.¹⁰

Los estudiosos de la época veían la necesidad de la planificación económica.

⁸ Ídem, p. 533. Fuente: *Memorias del Banco Central* (1945, 25 y 1946, 68).

⁹ Cf. LEWIS, Paul H. *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 109 y ss.

¹⁰ DORFMAN, Adolfo, *La intervención del Estado y la Industria*, Buenos Aires, 1944, p. 229 y ss. (citado por Llach, Op cit. p. 540).

El liberalismo había conducido a la lucha despiadada entre grupos opositores y era necesaria la intervención del Estado que velara en favor de la comunidad: “El objeto de la planificación racional será buscar el bienestar de la sociedad en su conjunto [...] se han de explotar los recursos en la forma que resulte más productiva, lo que no se conseguirá si se parte del prejuicio de mantener determinadas producciones, aunque en un momento dado hayan parecido de mayor conveniencia”, escribía Requejo en sus estudios sobre planificación económica.¹¹ No se trataba de caer en el intervencionismo restrictivo ni en el totalitarismo, sino en la planificación como “orientación y dirección de las fuerzas creadoras sin suprimirlas ni anularlas”. Hasta el momento de su estudio, se observaba una intervención del Estado desde 1930 en favor de ciertos grupos económicos; en la posguerra había que diversificar la producción, desarrollar la industria en función de la demanda interna y fortalecer el intercambio: “supeditar la producción a la demanda exterior es como hacer depender la integridad territorial de los ejércitos de otros Estados”.¹²

Se observaban las primeras medidas de Perón con interés: éstas apuntaban a planificar para no dejar todo en manos de la iniciativa privada, pero sin ahogarla. El Estado debía promover las condiciones y dejar que la iniciativa privada diera las soluciones.

En esta misma línea de pensamiento se encontraba Ramón Cereijo, ministro de hacienda de Perón, cuando proponía que después de la Gran Depresión y de la aceleración del proceso de crisis por la Segunda Guerra Mundial, el Estado debía intervenir sin suprimir la iniciativa privada, disminuyendo el coeficiente de vulnerabilidad económica con una política anticíclica. Consideraba necesario el control económico y la planificación industrial en defensa del hombre, no como un mero agente de producción y consumo sino como un ente social. El Estado, a través del gasto público, no debía limitarse a prestar los servicios indispensables para la población sino que además debía implementar planes de política económica que pudieran prevenir fluctuaciones cíclicas y mantuvieran un alto nivel de producción, ocupación y consumo.¹³

11 REQUEJO, Ricardo, *Planificación económica nacional*, Buenos Aires, Alejandro Bunge, 1947; p 148.

12 Ídem, p.193

13 República Argentina, Ministerio de Hacienda de la Nación, “El Ordenamiento económico-financiero en el Plan de Gobierno 1947-51” exposición ante el H. Senado de la Nación del doctor Ramón A. Cereijo, 24 y 25 de julio de 1947, Buenos Aires.

En la bibliografía publicada en esa época, tanto por intelectuales de Buenos Aires¹⁴ como del interior,¹⁵ se debatía como tema central si se continuaba con una política de *laissez faire* con una mínima participación del Estado en el juego de la libre economía o el mismo asumía un rol protagónico en el ordenamiento de la sociedad y la economía. Era preciso entonces:

- Fomentar el protagonismo del Estado apoyando al “buen capital” y no a los monopolios irritantes. Este rol no debía confundirse con el modelo totalitario o el socialista.
- Prever, ante la situación de la posguerra, leyes protectoras de la industria ante la posible sustitución de las importaciones.
- Fortalecer la economía interna sin caer en la autarquía.
- Buscar la asociación entre Estados pequeños, con intereses comunes, ante la posible formación de bloques de las grandes naciones en la posguerra, que ya se vislumbraba.¹⁶
- El control del Estado sobre los sectores claves de la producción: ferrocarriles, petróleo, flota mercante.¹⁷
- Mejorar las condiciones sociales de la población, su salud, el acceso a una vivienda digna, objetivos de una política que apuntara al desarrollo de la construcción como medio para el crecimiento económico. Esta visión era compartida, como ya vimos, por F. Pinedo y por los militares argentinos.

En esta misma línea de preocupación por la sociedad, el Estado debía vigorizar la estructura social promoviendo valores que consolidaran la familia, el trabajo, la disciplina y la jerarquía, con el fin de suprimir lo que provocara odios y luchas de clases. Era necesario promover la capacidad económica de los más pobres, fomentar la educación profesional, “limitando el proletariado normal, el de las profesiones liberales y la enfermedad del empleo público”.¹⁸

14 BUNGE, Alejandro, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Kraft, 1940. BERCETCHE, F., *Hacia una industria cultura argentina*, Bs. As., Cia. Impresora argentina, 1946. ORÍA, Salvador, *El Estado argentino y la nueva economía*, Intervencionismo defensivo, Buenos Aires, Peuser, 1944. REQUEJO, Ricardo, op. cit. 15 CRISTIÁ, Pedro, DIAZ MOLANO, Elías, GORBAN, Samuel y otros, *La Argentina en la posguerra*, Rosario, 1946. Juan Llach señala que eran industriales no relacionados con la UIA sino con la CGE posterior peronista. Estos industriales veían la urgencia de planificar la economía nacional dentro de la Constitución y las leyes, estableciendo un federalismo político basado en el federalismo económico. Proponían una política demográfica consistente en fomentar la familia numerosa, estimular el desarrollo económico del interior, mejorar la sanidad especialmente infantil, planificar la inmigración, dividir la tierra y entregarla en propiedad, desconcentración de las grandes ciudades, electrificación rural, etc.

16 ORÍA, Salvador. Op. cit.; p. 101 y ss.

17 *Ibidem*. Este autor no era partidario de la compra de ferrocarriles dado que estos habían perdido su valor original y en poco tiempo culminaba la Ley Mitre (1947) que había eximido de impuestos a las empresas extranjeras.

18 Cf. BUNGE; Alejandro. Op. cit., p. 478. Este pensamiento se observa en el discurso de políticos de la época como Fresco, M. en los años 30, Perón y Mercante en la década siguiente.

Estas propuestas y otras que exceden los objetivos del presente trabajo movilizaban a la dirigencia argentina de tendencia nacional que veía con ilusión el lugar que ocuparía el país en la posguerra.

Mercante en la provincia de Buenos Aires

El coronel Domingo A. Mercante llegó a la gobernación de Buenos Aires como candidato, junto con Juan B. Machado y apoyado por el Partido Laborista, en febrero de 1946. Contaba, a la sazón, con cuarenta y ocho años, había conocido a Perón en el Ejército y participado en la Revolución del 4 de junio de 1943, de la que se consideraba un hijo fiel. Había trabajado como Oficial Mayor en el Ministerio de Guerra y luego como Director General de Acción Directa en la Secretaría de Trabajo y Previsión, había sido también Interventor en la Unión Ferroviaria y La Fraternidad, y Secretario General de la Vicepresidencia de la Nación, en 1944 y 1945. El 17 de Octubre de este último año ocupó el lugar de Juan D. Perón como Secretario de Trabajo y Previsión y ascendió poco después a coronel. Cuando se postuló como candidato a gobernador, se retiró del Ejército.¹⁹

Su llegada a la Gobernación fue resultado de la victoria electoral obtenida con 436.866 votos, 147.575 votos más que la fórmula radical, Juan Pratt-Crisólogo Larralde, con 289.291 votos.²⁰ En la Cámara de Diputados, los legisladores oficialistas obtuvieron la mayoría pero no alcanzaron a cubrir los dos tercios. En cambio, el Senado provincial quedó con mayoría opositora.²¹ Mercante asumió el 16 de mayo de 1946 y eligió sus colaboradores con independencia de criterio, a pesar de las presiones de los sectores obreros del laborismo.²² En poco tiempo, aunque las condiciones financieras eran difíciles por la baja recaudación fiscal, Mercante se propuso un ambicioso plan de gobierno que desarrolló con la colaboración de ministros que provenían, algunos del forjismo, como Julio C. Avanza al frente de Educación y Miguel López Francés en Hacienda, joven diputado laborista de Bahía Blanca y cercano al movimiento radical. Otros tenían diversos orígenes: Carlos Bocalandro, médico militar al frente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el ingeniero Raúl Mer-

¹⁹ Coronel Domingo Mercante. *In Memoriam*, 1977; p.3.

²⁰ *El Día*, La Plata, 26 de febrero de 1946.

²¹ *Ídem*, 9 de abril de 1946.

²² *Ídem*, 28 de abril de 1946.

cante, primo segundo del gobernador con experiencia en arquitectura escolar, a cargo del Ministerio de Obras Públicas.

Mercante fue un hombre pragmático, de acción. Llegó a la Gobernación con la intención de hacer obra y así reunió con el Ministro de Obras Públicas todos los proyectos estudiados en la Provincia. Se trazó un esquema de prioridades y con "táctica militar" se propuso un plan real y otro ideal de más largo alcance.²³

El Gobierno desarrolló una importante serie de obras, en el marco de la recuperación económica de la posguerra. La provincia recaudó abundantemente, con la implementación del nuevo Código Fiscal y las mejores condiciones de los mercados externos. Cerró todos sus ejercicios anuales con superávit fiscal y cumplió así con los empréstitos internos y externos contraídos para la financiación de las obras.²⁴ Un instrumento de crédito para la obra pública y privada fue el Banco Provincia, oficializado en 1947.

Mercante fue elegido en 1949 para la Convención Constituyente con amplio apoyo popular, aunque hubiera podido, por la paralela reforma de la Constitución Provincial, renovar automáticamente su mandato por dos años, volvió a realizar una compulsa electoral donde triunfó con amplio margen. Esta demostración de poder con apoyo popular pudo generar malestar a nivel nacional, algo que posteriormente sería corroborado con los hechos.

Su segundo mandato culminó el 4 de junio de 1952, cuando se retirara abandonado por Perón y el propio partido peronista.²⁵

El Plan Trienal

El Gobernador Mercante siguiendo las tendencias del Estado Nacional, se propuso en la Provincia la elaboración e implementación de un Plan de obras públicas, de acuerdo a las líneas maestras trazadas por el Primer Plan Quinquenal. Perón, en sus dos planes quinquenales planteó una concepción centralizada y una acción descentralizada: "sin unidad de concepción no hay unidad de acción". Mercante se restringió

23 Cf. *Primera Plana*, N° 234, 20 de junio de 1967.

24 Legislatura de la provincia de Buenos Aires. Mensaje del Gobernador, 2 de mayo de 1952, p. 25. En millones de pesos moneda nacional: 1946: 9,3; 1947: 130; 1948:148; 1949:142; 1950:264; 1951:421 y 1952:250 (estimado).

25 *Primera Plana*, Op. cit., p.40. Cfr. MERCANTE, Domingo A. (h), *Mercante, el corazón de Perón*. Buenos Aires, Ed. De la Flor, 1995; p. 157 y ss.

entonces a proyectar y llevar a cabo dichas acciones acotándolas al periodo de su gobierno. El Estado peronista provincial se propuso completar la infraestructura necesaria en la provincia a fin de crear centros de interés para la iniciativa privada y repartir equitativamente por comunas y por zonas los beneficios calculados sobre la productividad y el rendimiento de las mismas.²⁶

Al iniciar su gestión, proyectó y obtuvo de la Legislatura la aprobación del Plan Inicial de Trabajos Públicos (Ley 5079) que con un monto total de 64 millones de pesos moneda nacional realizaría obras para la urbanización de La Plata, caminos y desagües en varios partidos, hospitales, como el Policlínico de La Plata, un estadio deportivo, cárceles, institutos para menores, destacamentos policiales. Se iniciaron obras para la canalización del Salado y la construcción del mercado de frutos en el Tigre, los mercados de aves y porcinos en Avellaneda, San Martín y La Matanza. Se planeaba la construcción de hoteles económicos en zonas turísticas como Carhué, Sierra de La Ventana, Miramar y Chascomús. Se preveían también asignaciones para la construcción del Hotel Provincial de La Plata, de las torres frontales de la Catedral y otras obras destinadas al culto, así como también edificios para los gremios de Berisso. "Esta fue la primera experiencia, afirmó Mercante, de la capacidad constructiva de la Provincia".²⁷

El Plan General de Trabajos Públicos para el trienio 1947-1949 cuyo responsable político fue el propio gobernador, fue llevado a cabo por el Ministerio de Obras Públicas como responsable sectorial, a cuyo cargo se encontraba, desde octubre de 1946, el ingeniero Raúl Mercante. Esta repartición convertida en un "superministerio" estaba integrada por catorce dependencias afines a las distintas ramas de la ingeniería y contaba al final del período con 8.738 agentes. El Ministerio se encargó de toda la obra pública: viviendas, escuelas, hospitales, edificios públicos, desagües urbanos y rurales, caminos, ferrocarril, etc., de la que, en gestiones posteriores, se ocuparían los respectivos Ministerios. En 1948 se incluyeron nuevas reparticiones: "Fábricas y carteras" y "Equipos y talleres" con el fin de sustituir la importación de maquinarias, abaratar costos y facilitar la exportación y transporte de la producción provincial.

El Ministerio también se encargó de expropiar tierras y producción privada; tal es el caso de la expropiación del 60% del cemento portland de "Loma Negra S.A." de Olavarría, y de las estancias San Juan y Santa Rosa de la familia Pereyra Iraola, para el "Parque de los Derechos de la Ancianidad". También expropió usinas eléctricas en

26 Gobernador coronel Mercante "Mensaje a los trabajadores de Mercedes", 25 de Junio de 1947, En: *Mensajes del gobernador Mercante*, T.1, 1952, p.169.

27 Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires Ley 5079, 30 de octubre de 1946.

Bahía Blanca y en Mercedes, Alberti, Suipacha, Bragado y Chivilcoy.²⁸

El Ministerio se propuso hacer un relevamiento de las necesidades de la provincia: en su Mensaje a la Legislatura en 1948, Mercante afirmó que escuchó a la población a través de sus instituciones representativas y en los diversos lugares recorridos personalmente en el comienzo de su gestión. Se realizó un índice económico para cada partido con datos de entre 1937 y 1945, teniendo en cuenta la población, la superficie, el área total cultivada, la producción anual, la riqueza ganadera e industrial, el impuesto inmobiliario y de caminos, los capitales en giro, el presupuesto municipal, el valor de los productos elaborados por año, la recaudación del impuesto a la nafta, los vehículos automotores y con tracción a sangre, el tonelaje total despachado por estación ferroviaria, número de aparatos telefónicos y eléctricos en funcionamiento, el consumo de energía eléctrica por habitante y las hipotecas urbanas.²⁹

Se detectó que algunos partidos habían crecido notoriamente entre 1940 y 1945 como Avellaneda, cuyo índice económico pasó de ser 7,30 a 8,05, y Olavarría que aumentó de 1,67 a 2,94; La Plata en cambio, había descendido de 7,17 a 4,30. En el caso de Avellaneda, su actividad había crecido hasta tener el 42% de la producción industrial total de la provincia, mientras que a La Plata le correspondía el 16%.

La estadística mostró la necesidad de implementar obras para:

- El fomento de zonas desprovistas de redes viales y ferroviarias.
- La recuperación de tierras afectadas por la erosión causada por las inundaciones.

En este caso se planteó el Plan de Desagües como una obra de carácter retributivo ya que se mejoraría el precio de los arrendamientos, aumentaría la población, las explotaciones y el transporte.³⁰

- La recuperación de tierras erosionadas por la sequía en el sur con obras de riego para Villarino y Patagones, con el fin de obtener mejores explotaciones y evitar "el desaliento en la familia agrícola que provoca el éxodo de gente laboriosa".

- La electrificación a cargo del Estado o facilitando la asociación cooperativa a fin

28 "Algunas realizaciones destacadas llevadas a cabo durante el mandato del gobernador coronel Domingo A. Mercante" s/f; p.34; Legislatura de la provincia de Buenos Aires, *Mensaje del Gobernador*, 2 de mayo de 1950; p. 36.

29 Gobernación de Buenos Aires, Ministerio de Obras Públicas, *Plan General de Trabajos Públicos*, Trienio 1947, 1948 y 1949. Fundamentación técnico-económica, La Plata, 1947; p. 5.

30 Ídem, p. 10. En un estudio pormenorizado de 1940 se observa que las zonas inundadas de la provincia en ese año abarcaron 5.073.121 ha. afectando a más de veinte partidos.

de reducir el precio de la corriente eléctrica y obtener mayor confort por habitante y mayor desarrollo industrial.³¹

- El fomento de la industria pesquera realizando caminos de acceso, limpieza de fuentes o modificando disposiciones legales que acrecentaran el interés por tal actividad.
- Las obras de desagüe para mejorar las condiciones de vida en centros consolidados.
- La instalación de servicios sanitarios y pozos en algunas zonas con el objeto de reducir enfermedades hídricas.
- El acceso a los centros de desarrollo de la provincia con obras de pavimentación.
- Mejorar la salud de los bonaerenses. A través del estudio de la mortalidad por partido y por habitante y la detección de serias falencias en los servicios de salud, se elaboró un Plan orgánico de instalación de Unidades Sanitarias.

El índice económico confeccionado por la Dirección de Vialidad en 1940 y el nuevo índice elaborado por el Ministerio de Obras Públicas en 1945 establecieron que las zonas de mayor concentración industrial eran, según un orden decreciente: Avellaneda, La Plata, Quilmes, Zárate, Mar del Plata, Olavarría, Junín, Tandil, Tres Arroyos y la Ruta Nacional N°5 “con una concentración industrial uniforme desde Luján a Trenque Lauquen”.³²

Se investigaron las zonas de producción agrícola: las del noroeste y las del sudoeste eran las más importantes, ésta última abarcaba los partidos de Balcarce, Necochea, Lobería, Tres Arroyos, Coronel Dorrego y Coronel Pringles. Se analizó la producción agrícola, las hectáreas cultivadas y el valor total de la producción en pesos. Se dedujo que el partido de mayor producción era el de Nueve de Julio.³³

Se estudiaron las zonas de influencia de los puertos de Buenos Aires, La Plata, Bahía Blanca, Necochea, Mar del Plata y Rosario.³⁴ Los estudios estadísticos de 1937 a 1946, estaban acompañados por diagramas y cuadros con movimiento de mercadería en toneladas, por ferrocarril y camión en los puertos; comercio exterior: importación y exportación, entradas y salidas entre puertos argentinos, etc. Estos mostraban gráficamente los niveles comerciales alcanzados por la provincia. Se deducía, entonces, la necesidad de aumentar las vías de acceso y facilitar una mayor concentración industrial.

31 Se estudió la potencia instalada en kw en la provincia y el porcentaje que producían las empresas de capital extranjero y nacional, éstas abarcaban el 92,43% y las empresas estatales, sólo el 0,72%.

32 Ídem, p. 39.

33 Según fuentes de la Dirección de Economía rural y Estadística del Ministerio de Agricultura de la Nación. En: *Plan Trienal...* “Fundamentación técnico-económica”, Op. cit. p. 40.

34 Los puertos de Buenos Aires y La Plata tenían un área de influencia de 125.000 km², Bahía Blanca con 89.323 km², Necochea con 39.594 km², Mar del Plata con 21.511 km² y Rosario 25.000 km². En: *Ídem*, p.129.

El mapa sobre líneas de influencia de los puertos mostraba, según los autores de la Fundamentación, la zona de Olavarría como centro geográfico de la Provincia, vinculada a los puertos de Quequén y Bahía Blanca “en todo su potencial económico y con el resto de la provincia con sus fábricas de cemento y producción de material pétreo”. Esto daría lugar posteriormente a proyectos de extensión de líneas férreas para asegurar el transporte de material a las zonas industrializadas.

La Dirección de Tránsito aportaba un mapa con las rutas provinciales y nacionales con concesión provincial, las líneas con servicio precario y las líneas con concesión nacional para transporte de pasajeros por automotores.

Por el estudio de los montos depositados en Caja de Ahorro Postal y en bancos oficiales y privados y de los montos otorgados en préstamos a distintos “gremios” (propietarios, ganaderos, agricultores, industriales, etc.) se llegaba a la conclusión de que además de elegir el Banco como medio preferencial de ahorro, el nivel de dicho ahorro por habitante (\$ 193,52 m/n) era mucho mayor que el valor medio en préstamos (\$105,20 m/n). Se deducía así “un índice importantísimo de la capacidad económica de la provincia”.

En cuanto a la instrucción pública, se censó sobre el número de establecimientos educacionales por partido según el tipo de enseñanza (por ejemplo de enseñanza industrial había sólo dos en toda la provincia), cantidad de profesores y alumnos. Se detectaron los niveles de analfabetismo que si bien eran bajos en promedio (del 4,20%), eran altos relativamente en algunos partidos (del 19,10% en Tapalqué, del 18,30% en General Lavalle o del 18,50% en Rauch). La conclusión extraída fue que la obra del Estado para acrecentar la enseñanza debía ser “grandiosa”.³⁵

El estudio estadístico terminaba con un resumen de los impuestos provinciales y municipales más importantes y los totales recaudados por partido y por habitante.

El Plan fue previsto para tres años, considerados como una primera etapa. A partir del estudio económico realizado “se procedió –afirmaba Mercante en su mensaje legislativo en 1947– a la distribución de las obras, según cada zona las requiere, algunas por exigencia de su propia potencialidad económica y otras para acelerar su desarrollo, atrasado por falta de comunicaciones y demás factores de progreso”.³⁶ El gobierno asumió la realización de obra pública como “obra del Estado a favor de la colectividad y con innegable alcance social”, respondiendo así a la concepción del Esta-

³⁵ *Idem*; p 137.

³⁶ Gobernación de Buenos Aires, Ministerio de Obras Públicas, 1947, *Plan General de Trabajos Públicos*, Op. cit. Presentación a la Legislatura el 30 de mayo de 1947, p. 5.

do dirigista y benefactor, sostenida por el peronismo a nivel nacional.

El Plan gubernamental consistió en un conjunto de normas y de medios de acción con que el Estado en forma coordinada y racional tendía a desarrollar la economía, a fin de asegurar el bienestar de la colectividad.³⁷ Las obras se dividían en diferentes rubros a los que se asignaban diferentes montos previstos:

	\$ m/n
1. Hidráulicas.....	129.345.000
2. Sanitarias.....	49.700.000
3. Viales.....	334.142.600
4. Pavimentación.....	100.640.397
5. Instalaciones electromecánicas.....	4.443.700
6. Ferroviarias.....	51.000.000
7. Fomento de la Agricultura y Forestación.....	8.660.000
8. Trabajos geodésicos.....	2.040.000
9. Fomento de la aviación.....	24.709.000
10. Vivienda económica.....	60.000.000
11. Establecimientos industriales.....	10.000.000
12. Obras de arquitectura.....	190.000.000
13. Equipos, útiles y elementos de transporte.....	10.000.000
14. Habilitaciones.....	16.808.000
15. Leyes especiales.....	10.000.000
16. Reservas para obras no previstas en la ley.....	5.000.000
17. Reservas, ajustes, fluctuaciones de cambio.....	10.000.000
Total:.....	1.017.275.695

Las acciones, entendidas como medidas gubernamentales que no se traducen necesariamente en hechos físicos, constituyeron los proyectos de leyes para la realización del Plan. Estas fueron:

- Autoritaria del Plan, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5142)
- De Expropiaciones, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5141)
- Orgánica de Obras Públicas, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5138)
- Del Consejo de Obras Públicas, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5136)
- Del Consejo Profesional de la Ingeniería, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5140)

³⁷ Cf. REQUEJO, Ricardo, Op. cit.; p. 140 y ss.

- De Vialidad, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5238)
 - De Pavimentación, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5139)
 - De Saneamiento Urbano, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5137)
 - Régimen de Explotación del Servicio Público de Electricidad, fue aprobado en 1947 (Ley N° 5156)
 - De Riego, fue aprobada en 1948 (Ley N° 5262)
- A estos Proyectos de ley se agregaron otras leyes aprobadas en torno al Plan Trienal:
- De Mayores Costos, fue aprobada en 1946 (Ley N° 5070)
 - De Electrificación de la Provincia de Buenos Aires, fue aprobada en 1947 (Ley N° 5239)
 - De Fondo Permanente de Investigaciones Científicas, fue aprobada en 1948 (Ley N° 5302)
 - Plan Complementario para la Construcción de Viviendas Económicas, fue aprobada en 1948 (Ley N° 5303)
 - Complementaria de la leyes de Obras Públicas, fue aprobada en 1948 (Ley N° 5349)

El caso de la Ley de Electrificación

Mientras el Proyecto de Ley original proponía la estatización completa de los servicios eléctricos, dado que se encontraba casi totalmente en manos privadas y extranjeras (el 92,43% eran capitales extranjeros, el 4,31% capitales privados nacionales, el 2,54% de empresas cooperativas y el 0,72% del Estado), sin embargo la Ley N° 5156 y la Ley N° 5239 variaron notablemente esta intención: se declararon de utilidad pública y sujetas a expropiación las compañías de energía eléctrica para el servicio público pero se permitía, en el artículo 4, que el concesionario mantuviera el servicio "hasta tanto el poder concedente decida sobre el nuevo sistema de concesión", dando un paso atrás en la intención confiscatoria y manteniendo el servicio de gestión privada. La Ley autorizaba a las Municipalidades a hacerse cargo directamente del suministro de energía eléctrica. También se preveía la formación de consorcios entre el Estado provincial y las comunas o la creación de cooperativas mixtas. La Ley fortaleció las cooperativas eléctricas regionales.

Se creaba la Dirección de Servicios de Electricidad dependiente del Ministerio de Obras Públicas en remplazo de la anterior Dirección de Electricidad, Mecánica y Fe-

ferrocarriles. Ésta estudiaría y controlaría los servicios eléctricos prestados por Municipalidades o concesionarios. Estas leyes intentaron recuperar gradualmente los servicios públicos de manos extranjeras como afirmaría el ingeniero Raúl Mercante años más tarde.³⁸

Las obras proyectadas

La Ley N° 5142 priorizaba, en su artículo 11, lo referente a salud pública, vivienda, desagües y vialidad.

En cuanto a las obras hidráulicas, se preveía que su amortización estaría dada por los beneficios obtenidos con su realización, tanto para los particulares como para el Estado. El mayor monto estaba previsto para los desagües urbanos, una parte de la deuda contraída se cobraría con los impuestos a las propiedades beneficiadas por las cloacas, aguas corrientes y desagües urbanos o suburbanos; lo mismo sucedía en el caso de desagües rurales y obras de riego.

Se calculó el material necesario así como el transporte del mismo: 30 vagones diarios durante tres años con un recorrido promedio de 200 km diarios. Un movimiento de tierra que ocuparía 70 máquinas y cuatro millones de jornales (1200 oficiales y 3800 peones). La Dirección de Hidráulica asumía también las obras del Plan Inicial de Trabajos Públicos.

Con respecto a los desagües urbanos, que cubrían el 51% de todas las obras del rubro, se dio preferencia a las zonas de tierras bajas cercanas a centros industriales con inundaciones y estancamientos de aguas, los centros donde se carecía de “los más elementales servicios de salubridad” como Avellaneda, Berisso y Ensenada. Según el croquis presentado, la mayoría de las obras se concentraban en el Gran Buenos Aires y Gran La Plata y en los partidos del norte y centro de la Provincia, lugares de mayor urbanización. Eran en total 32 obras y se pueden destacar aquellas que buscaron solucionar las inundaciones en Avellaneda y Cuatro de Junio (hoy Lanús) para el desagüe pluvial de la Avenida Pavón con cuatro grandes colectores que beneficiarían una superficie de 2865 ha densamente pobladas y con importante radicación industrial. Dichas obras abarcaron más del 30% del monto total previsto para los desagües urbanos.³⁹ Se preveía el transporte de material pétreo a través de los ferrocarriles Sud y

38 *Primera Plana*, N° 234, 20 de Junio de 1967, p. 38.

39 Cf. *Plan Trienal de Trabajos Públicos*, Op. cit., p. 178 y ss.

Provincial desde las canteras del sur y centro de la provincia.

Con relación a las obras de desagüe rural, éstas fueron distribuidas en las cuatro cuencas hídricas de la provincia, a saber:

- al norte: la del Paraná Inferior y el Río de La Plata,
- al centro: la cuenca del río Salado y Litoral Este,
- al sur: la del Océano Atlántico,
- al oeste: la cuenca interior de los lagos y lagunas de Guaminí y A. Alsina.

Se proyectaron obras de canalización, limpieza, construcción de alcantarillas, prolongación de canales, rectificación y ensanche de arroyos, desagües, reparación de terraplenes, etc. La más importante fue la proyectada para la cuenca del Río Salado, resultante de importantes estudios previos realizados sobre el nivel de inundaciones y sus consecuencias. Se reconocía que el problema había sido preocupación de distintas administraciones desde hacía cincuenta años pero que las soluciones implementadas habían sido deficitarias. Se hacía necesario un Plan de Desagües a nivel provincial, ya que las soluciones locales trasladaban los problemas "aguas abajo". Dicho Plan se basaba en estudios anteriores como relevamientos planialtimétricos sobre 1,5 millones de ha. Las obras proyectadas alcanzaban un monto de 133.590.000 \$ m/n y se realizarían en doce años. La primera etapa, prevista en el Plan Trienal contaba con un monto de \$ 23.590.000. La obra básica era un gran canal colector desde el arroyo Vallimanca en el partido de Bolívar hasta la laguna de Mar Chiquita, en conexión con el mar. Éste alcanzaría 394 km de extensión, al final de los doce años, donde se construirían diques, puentes y conductos. Se preveía la expropiación de los terrenos para las obras. Otros tres grupos de obras contemplarían el funcionamiento armónico de toda la cuenca.

Se destaca el carácter retributivo de estas obras que valorizarían las tierras y el volumen de la producción.⁴⁰

Se estudió la aplicación de un nuevo impuesto de desagües que sería menor, en el caso de quintas y chacras, al que se pagaba en ese momento, priorizando así el fomento de las pequeñas propiedades.

En cuanto a las obras en el Delta, éstas abarcaban desde edificaciones para la administración, talleres, depósitos, usinas, adquisición de maquinarias, casas, habitaciones, muelles de descarga, instalaciones y provisión de agua potable para 300 habitantes del Taller y Varadero de Miní, adquisición de equipos de dragados, embarcaciones y excavadoras.

⁴⁰ *Ídem*; p. 207 y ss.

En Paraná Miní se había formado un centro de población constituido por los obreros y sus familias; desde allí se atendían obras de dragado y defensa de costas así como reparación de material flotante, etc. Esta obra consolidaba lo ya existente, mejorando el nivel de vida de los trabajadores y a su vez potenciaba la región del Delta con la recuperación de tierras para la producción ya que se preveían también obras de limpieza, canalización y dragado en cuatro secciones de las islas.

Otra obra en el Tigre fue la construcción de muros de atraque para la ampliación del mercado de frutos.

Las obras en el Delta –nueve en total– fueron justificadas en el Plan por pertenecer a una zona donde “se efectúan explotaciones agrícolas de toda índole de productos de fácil colocación por la proximidad de los grandes centros urbanos”.⁴¹ El Gobierno pretendió mejorar también los accesos por vía fluvial a los puertos de Tigre y San Fernando. En todos los proyectos previstos para desagües rurales, basados en estudios o planes anteriores se evaluaban los beneficios, se estudian las mejoras en las comunicaciones, se preveían las inundaciones, los impactos en la producción, los materiales necesarios para las obras y los modos de transporte, en general en ferrocarril.

Otro proyecto importante fue la construcción de defensas de barrancas y de espigones para las playas en Mar del Plata y otras mejoras como el ensanche de la Avenida Costanera.

Las obras previstas de desagüe rural fueron 46. Todas demuestran la intención del Estado provincial de realizar trabajos de tipo regional que superaran los intereses locales para favorecer al conjunto. Los planes se preveían a corto, mediano y largo plazo (doce años como máximo) calculando costos y beneficios.

Se observa la intención de desarrollar o potenciar distintas regiones: el Delta del Paraná, la zona centro y este de la provincia de gran desarrollo agrícola, la zona sur de Villarino y Patagones y la región industrializada del Gran Buenos Aires y el Gran La Plata.

Se buscó fomentar centros de turismo como Mar del Plata y Miramar dentro de una política que, coincidente con el nivel nacional, buscó favorecer a los sectores más desposeídos.

En consideración de que el 80% de la superficie de la provincia se destinaba a la producción agropecuaria, se realizaron obras de protección contra las inundaciones y de riego.

El Estado se propuso mejorar la recaudación a través de obras de carácter retributivo. Fomentó también la radicación de la población en el campo y la promoción de

41 Ídem, p. 167.

aquellos que poseían pequeñas propiedades o eran arrendatarios.

En cuanto a Salud Pública se preveían obras para doce años con un monto total de 160.000.000 \$ m/n y se proyectó en dos etapas: la primera entre 1947 y 1949, y la segunda hasta completar los doce años.

Se planeó la construcción de nuevos hospitales, centros de salud polivalente, unidades sanitarias, centros de higiene materno-infantil, reparaciones y ampliaciones en 63 partidos.

El objetivo fue mejorar la atención de la población ya que se estimaba que sólo el 15% asistía a servicios privados. El criterio era brindar una medicina preventiva y curativa; se tenía en cuenta la necesidad de exámenes médicos periódicos para toda la población implementando la Libreta de Salud y el Seguro Social, se evaluaba la necesidad de instalar centros de salud distribuidos en toda la provincia con buenos accesos, para eliminar el aislamiento de muchos pobladores. Se hacía hincapié en la asistencia materno-infantil, ya que los índices de morbilidad de niños eran de 70 a 100 por cada mil niños nacidos vivos, cifra bastante elevada. Se preveía la atención de los niños hasta los seis años en centros de salud preescolar. También se proyectó la instalación de hospitales del trabajo para atender las enfermedades propias de las zonas industrializadas, entre ellos uno en La Plata.

En la obra que analizamos, aparece publicado el Plan doceañal y las obras previstas: entre ellas otros tres hospitales del trabajo, dos hospitales sanatorios con 500 camas, un hospital neuropsiquiátrico de 1500 camas, 10 preventorios para niños con tuberculosis, etc.⁴²

Las obras de Vialidad constituían otro de los sectores privilegiados por la Ley N° 5142. El criterio fue vincular cabeceras de partido, carreteras con estaciones ferroviarias, puertos y mercados de consumo, evitar construir caminos paralelos a las vías férreas, enlazar centros alejados con zonas de turismo y así abaratar el transporte a dichos lugares de los habitantes más carenciados.

Se estudiaron, de acuerdo a los índices económicos obtenidos, las principales rutas pavimentadas que representaban tres categorías distintas:

- La Ruta Nacional N° 2, entre Buenos Aires y Mar del Plata, eminentemente turística.
- La Ruta Nacional N° 5 entre Buenos Aires y Santa Rosa, pavimentada sólo hasta Chivilcoy y cuya pavimentación total "es una necesidad inmediata puesto que se

⁴² Ídem, pp. 291 a 304. En la Ley Autoritaria del Plan las obras aparecen dentro del rubro de "Obras de Arquitectura".

considera el más importante camino del Oeste de la Provincia de Buenos Aires".⁴³

- La Ruta Provincial N° 51 entre Ramallo y Azul, pavimentada en gran parte, que vincula el centro de la provincia con los puertos del norte y las diversas rutas radiales a Buenos Aires entre sí.

De acuerdo a los índices económicos de los partidos que atraviesan se calculó el "Índice Económico Promedio" de cada Ruta. La Ruta Nacional N° 2 con 0,64; la Ruta Nacional N° 5 con 0,78; y la Ruta Provincial N° 51 con 0,85.

Las obras de pavimentación se decidieron según la importancia de las zonas. En total abarcaron un monto de 334.142.600 \$ m/n (sin contar obras para el Plan de urbanización de Playas Atlánticas y las emprendidas en los Planes de la Intervención Federal en 1945).

Hubo 46 "Proyectos de Obras Básicas". El criterio fue el fomento de zonas apartadas, uniéndolas a centros de producción o de consumo.⁴⁴

En cuanto a "Obras Básicas y Pavimentos" se previeron 41 en total. Se tuvo en cuenta la construcción de caminos de acceso a lagunas, consideradas importantes por la explotación pesquera y por ser centros de esparcimiento, y de acceso a aeródromos.

Se previeron once obras para "pavimentos", entre ellas el camino San Vicente - La Plata de 28 km que unía una zona tambera y granjera con el Puerto de La Plata.

El último rubro consistió en "obras especiales" tales como el cruce de Avenida Mitre en la Estación Sarandí, en el partido de Avellaneda, con las vías del ferrocarril Sud. Esta obra se basó en un estudio importante sobre el crecimiento de Avellaneda (que en los últimos 30 años había aumentado su población en 258.000 habitantes, alcanzando un total de 400.000. La cantidad de vehículos que cruzaban diariamente demostraban la importancia de esta zona (en 1941 cruzaban el Riachuelo diariamente 38.000 vehículos y 16.959 por el puente Pueyrredón). Se describe la obra del Viaducto Sarandí, uno de los logros más publicitados por la gobernación de Mercante, que consistía en sobreelevar el nivel de las vías del ferrocarril con un viaducto y los correspondientes terraplenes del empalme. La construcción demandaba 30 millones de \$ m/n.

En Obras Especiales también se incluía la construcción del camino a Punta Lara, prolongación de la diagonal 74 en La Plata.

43 Ídem; p. 319.

44 Ídem ; pp. 319 a 324.

Se proyectaron también edificios y viviendas para camineros (1272 casas que reúnan “condiciones de confort y satisfagan principios elementales de higiene”). Se asignaron partidas para la adquisición de instrumentos, automotores y maquinarias y refuerzo de personal técnico. El monto más elevado, según el Plan, fue destinado a las obras viales.

El Ministerio de Obras Públicas se hacía cargo también de obras de pavimentación en las zonas urbanas, que serían 117 en total.

El Plan Trienal incluía también instalaciones electromecánicas. Se proyectó la iluminación, reparación, ampliación de calderas de calefacción, lavaderos mecánicos, motores, aire acondicionado, redes e instalaciones eléctricas, ascensores, etc. para hospitales, cárceles, etc. Para mencionar algunas de estas obras, se iluminó el Camino General Belgrano desde La Plata hasta Avellaneda, la Avenida Pavón en este partido, y la Avenida Costanera de Miramar, entre otras.

En el rubro de obras ferroviarias, se proyectó la extensión de la línea del ferrocarril provincial con un ramal de 17 km desde Olavarría hasta las canteras de Loma Negra y, posteriormente, hasta las Sierras Bayas.

Se previó asimismo la construcción del ramal Olavarría-Bolívar-Pehuajó, que uniría las zonas del sudeste, centro y oeste, con sus tres industrias madres: ganadería, agricultura y canteras, con lo que se preveía bajar mucho los costos del transporte (mientras un vagón completo para hacienda en el ferrocarril sudoeste, privado, valía 212,01 \$ m/n, en el ferrocarril provincial el precio era de 83, 57 \$ m/n.⁴⁵

Se proyectó el recambio de 54 locomotoras a vapor por otras con tracción diesel eléctrica.

Las obras para el fomento de la agricultura y la forestación respondieron a las necesidades de la provincia, interesada en recomodar la producción agrícola-ganadera e industrial en función de la economía de posguerra. El Estado veía la necesidad de evitar el decaimiento de la fertilidad del suelo y estimular la producción de materia prima en función de la industrialización del país. Se propuso entonces:

- crear un servicio de conservación del suelo.
- intensificar la producción forestal para obtener materia prima o corregir deficiencias climáticas (sequías, inundaciones y la consecuente erosión).
- instalar estaciones fitotécnicas

45 Ídem; p. 378.

-educar a la masa rural para mejorar sus condiciones de vida y para evitar la “despoblación de la campaña”.⁴⁶

Se estudió el problema de la erosión y se propusieron algunas obras como un laboratorio de suelos en La Plata, dos estaciones de conservación de suelos en Trenque Lauquen y Balcarce o Coronel Pringles, entre otras.

El problema forestal se trató de solucionar con la instalación de campos en Mercedes, Carlos Tejedor y Junín. Se realizaron obras de forestación en Sierra de la Ventana y en el Centro de la provincia en coordinación con la ejecución del Plan de desagües.

Se proyectaron escuelas y estaciones experimentales de papas, plantas hortícolas, industriales, medicinales y aromáticas. También se mejoraron establecimientos ya existentes como la Estación Agrícola Experimental y Vivero del Delta, y la Escuela agrícola de Dolores. Se planeó la creación de cinco escuelas más en Alberti, Patagones, Saladillo, Adolfo Alsina y El Delta. Las obras abarcarían los tres años del Plan.

Para el “fomento de la Ganadería” se previó la construcción de un Campo Experimental y Laboratorio de investigaciones veterinarias, instalación de redes de bañaderos fijos y portátiles para la erradicación de la sarna de bovinos y ovinos, la reparación de edificios y construcción de la Escuela de Ganadería “Nicanor Ezeiza” de Coronel Vidal, la construcción del edificio para la escuela de ovinicultura de Patagones, mataderos rurales con o sin cámaras frigoríficas, y edificios para el primer Instituto de Nutrición Animal. El Estado impulsaba el progreso de este importante rubro económico con obras de investigación y preparación de técnicos como fue el caso de la primera escuela de Técnicos en producción de leche en el partido de Coronel Vidal.

En el Plan aparecen obras proyectadas para el fomento turístico de distintas regiones de la provincia:

- campamentos colectivos en Punta Lara, Mar del Plata y Necochea provistos de habitaciones, baños, comedores, parques para estimular el turismo de los sectores populares.

- campamentos de menor capacidad en otras ciudades turísticas como Tandil, Mar de Ajó, Chascomús, etc.

- construcción de hoteles y refugios.

46 Ídem; p. 389 y ss.

En la fundamentación de este rubro se observa nuevamente el rol del Estado como tutelador de la vida social y de los derechos de los habitantes: "se pone de manifiesto así la preocupación del P.E. para que la población de la Provincia de Buenos Aires, en especial los hogares humildes, puedan recobrar sus energías gastadas después del intenso trabajo".⁴⁷

Las obras de Infraestructura Areonáutica se planearon en dos etapas: primero para el trienio 1947-1949 y luego hasta finalizar los doce años.

El Ministerio se propuso la construcción de Aeródromos en cada cabecera de partido de la provincia, exceptuando los alrededores de la Capital Federal, donde el Gobierno Nacional había iniciado obras similares.

Esto implicaba la construcción de pistas, la adquisición de campos, y obras de iluminación, edificación y adquisición de material.

La Dirección de Geodesia, también se trazó un Plan de estudios de planimetría, altimetría, nivelación topográfica de las cabeceras del partido. En los montos previstos se incluía el personal, sus sueldos, y la compra de instrumental topográfico.

La Dirección de Arquitectura, como ya vimos, encaraba abundante número de obras, con 2300 obreros especializados y 4600 peones. Éstas beneficiarían a distintas Direcciones y Ministerios.

En cuanto a Obras Públicas, se incluían aquellas para el fomento de la agricultura, la ganadería, turismo y parques, hangares y casas-habitación para el fomento de la aviación en 39 partidos, depósitos, garages, casas para la administración de obras de hidráulica en distintos lugares de la provincia, edificios para la administración de obras sanitarias, casas para camineros, talleres y depósitos de vialidad en La Plata, edificio para el Laboratorio vial y curtiduría del LEMIT (Laboratorio de Ensayo de Materiales e Investigaciones Tecnológicas), y otros edificios que incluían dos para la administración de las canteras del Penal de Sierra Chica.

Para el Ministerio de Hacienda, se planeó la construcción de edificios de Rentas para 19 partidos y otros más económicos en 37 partidos más.

En La Plata se previeron obras de reacondicionamiento del Teatro Argentino, de la Jefatura de Policía, la construcción de un edificio para el Juzgado de Menores

⁴⁷ Ídem, p. 449.

y otros establecimientos de minoridad en distintos lugares de la provincia; se planeaban así obras para doce años.

Se proyectó también una partida de un millón de pesos para la construcción de un edificio para la dirección y dependencias del Archivo Histórico en un terreno fiscal de La Plata, sito en calle 45 e/6 y 7, con el objeto de conservar adecuadamente las valiosas colecciones que poseía el Archivo y solucionar el problema de falta de espacio que aquejaba a esta repartición que estaba, y sigue aún funcionando, en el Pasaje Dardo Rocha.

Otras partidas se asignaron a la construcción de edificios para el telégrafo en La Plata y partidos del interior de la provincia, obras para establecimientos penales, para el Registro Civil, etc., con un monto de 10\$ m/n millones que incluía obras de beneficencia, culturales, religiosas y deportivas.

El último rubro contemplado dentro del Plan y calificado como de carácter prioritario fue el de la “vivienda económica”, al que se le asignó un monto total de \$ m/n 70 millones. La fundamentación de estas obras destacó que se secundaba el objetivo del Gobierno central que pretendía solucionar los “dos polos de la cuestión social”: vivienda y salarios. El Gobierno daría su apoyo a aquellas entidades de fomento que promovieran el “aprendizaje de la propiedad” o el conjunto de reglas éticas o sociales que enseñaban a convivir.⁴⁸ Otra manifestación de la función moralizadora y educativa del Estado benefactor.

Se prepararía mano de obra especializada para instalar fábricas de elementos constructivos, puertas, ventanas, lajas, mosaicos, etc. “a fin de regular los precios y moderar las ganancias”; se preveía también la compra directa de materiales en su propia fuente de producción, evitando intermediarios.

Se elegiría la realización de obras en los partidos con mayor densidad de población y niveles de hacinamiento, comenzando por Berisso, Ensenada, Avellaneda, Quilmes, Zárate, Campana, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Vicente López, Tigre, Junín, Bragado, Necochea, General Pueyrredón, Bahía Blanca, etc.

De este modo se consolidaba la tendencia de concentración demográfica en el cinturón industrial del este y norte de la provincia.

Estas obras completaban las ya iniciadas en el Plan Inicial de Trabajos Públicos y eran consideradas insuficientes para toda la provincia, por lo cual se preveían nuevas

48 Ídem, p. 501

obras en diferentes etapas;⁴⁹ se esperaba que las mismas habrían de movilizar gran cantidad de personal y el resurgimiento de la industria y del comercio.

El patrón de medida para la previsión de materiales, vehículos, vagones, y lanchones a utilizar se tomó de la obra de Berisso incluida en el Plan Inicial de Trabajos Públicos. Fueron 113 obras, éstas aparecen discriminadas en el Plan por partidos y con los montos asignados.⁵⁰

Financiamiento y Control del Plan

Por ley se autorizó el financiamiento del Plan a través de la emisión de títulos de la Deuda Interna Consolidada con un monto inicial de 836.597.700 \$ m/n con un interés del 3,14% de interés. Por Decreto del Poder Ejecutivo fueron reemplazados los valores en circulación con el 4,14% de interés. El Gobierno llamó a rescate de los mismos y sólo se presentaron algunos tenedores en un porcentaje inferior al 0,70%, por lo que se consideró que la amplia mayoría aceptaba el canje automático en las condiciones impuestas por el gobierno.⁵¹

La atención del servicio de la deuda pública se hizo a través del Banco de la Provincia de Buenos Aires.⁵²

El Presupuesto del Plan, que no excedía el 10% del presupuesto total provincial, se extendió de este modo con una financiación a largo plazo que transfería a más de una generación la amortización del gasto realizado.⁵³

El superávit fiscal de cada año posibilitó que en 1952 de un total de 2.250 millones \$ m/n estimados para la obra pública (incluyendo planes municipales), la provincia ya había pagado 2056, 4 millones \$ m/n. Quedaba un saldo, afirmaba el Minis-

49 En octubre de 1948 se aprobó el Plan Complementario para la Construcción de Viviendas, con un monto seis veces mayor, 600 millones \$ m/n, financiados con títulos de Deuda Interna Consolidada o con créditos del Banco de la Provincia y Central de la República para cuyo pago se destinarían las cuotas de amortización e interés de los créditos hipotecarios sobre las viviendas vendidas a particulares o cooperativas y con el importe de los alquileres de las viviendas y el impuesto de contribución territorial. Registro Oficial de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, 1948. Ley 5303, p. 143.

50 *Primera Plana*, Op. cit.: p. 38. Se afirma que la construcción de 164 barrios obreros en 40 partidos provinciales, a cargo del Ministerio de Obras Públicas, le cosechó al Gobierno grandes beneficios electorales.

51 H. Legislatura de la provincia de Buenos Aires, *Mensaje del Gobernador*, 2 de mayo de 1947; p.62.

52 Cf. GIRBAL DE BLACHA, Noemí, *Historia del Banco de la Provincia de Bs. As. La gestión del Dr. Arturo Jauretche*, Buenos Aires, 1993.

53 "Algunas realizaciones destacadas..." Op. cit., p. 32.

tro de Hacienda, que se preveía cubrir con créditos del Gobierno Nacional, saldos de leyes y cuentas especiales, inversión de saldos del Instituto de Previsión y superávit de 1951.⁵⁴

La ley de mayores costos de 1946 liberó a las empresas constructoras de la incertidumbre sobre la utilidad final y la posible descapitalización. Esta ley posibilitó que las obras que se licitaran y adjudicaran, contemplaran un porcentaje de aumento que, en promedio, no excediera el 13% sobre los presupuestos oficiales.⁵⁵

En cuanto al control del Plan, en el artículo 12 de la Ley N° 5142, se preveía la formación de una comisión bicameral integrada por seis diputados y cinco senadores que seguiría las distintas etapas de realización informando permanentemente a los legisladores.

En la apertura de cada período legislativo, el Poder Ejecutivo elevaría una memoria detallada para informar sobre el estado de ejecución de las obras incluidas en el Plan. La memoria de 1948 daba cuenta de los logros alcanzados y los inconvenientes hallados en la puesta en acción de las obras. Destacaba la necesidad, por ejemplo, de incluir en el Presupuesto los gastos para las Direcciones de Fábricas y Canteras y Equipos y talleres para cubrir las deficiencias de planteles, equipos y máquinas que tenía la provincia.⁵⁶

Conclusión

Mercante, con el oído atento a los postulados doctrinarios de Perón, sobre todo en los años de preparación y ascenso a la presidencia, supo plasmarlos en la provincia. Su obra no fue necesariamente una imitación servil de su referente nacional. Asumió la transformación provincial con criterio autónomo, escuchando distintas opiniones provenientes tanto de los colaboradores cercanos a Perón como de sectores radicales o conservadores. Los que conocieron al gobernador afirman que tenía un buen nivel de diálogo con distintos sectores políticos y sociales.

El Plan de Obras Públicas, que ocupa un lugar preponderante en su gestión, y la conciencia de que sólo era una primera etapa en un período de doce años, demuestra

⁵⁴ Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, *Mensaje del Gobernador*, 2 de mayo de 1952; pp. 35 y ss. ⁵⁵ "Algunas realizaciones destacadas..." Op. cit., p. 33.

⁵⁶ El estudio de la realización efectiva de las obras y la priorización de las mismas resulta muy interesante aunque excede los límites del presente trabajo.

la intención de perdurar en el poder, más allá del tiempo por el cual había sido elegido. La gestión de Mercante aprovechó lo ya estudiado y proyectado por otras administraciones, de diferente origen político, y se propuso un salto cualitativo y cuantitativo en relación con las obras para la transformación de la infraestructura provincial.

Si bien el análisis de las realizaciones concretas del Ministerio de obras públicas no ha sido incluido en este trabajo, podemos vislumbrar a través de la memoria de 1948 y de todos los Mensajes del Gobernador hasta el fin de su gestión, la capacidad de ejecución y puesta en práctica de la administración mercantista.

Las obras apuntaron a fortalecer el cinturón industrial ya instalado en la zona norte y litoral de la provincia. Pero no se descuidó, y esto evidencia el peso del sector agropecuario, la modernización del campo y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores.

El interés por el desarrollo de cada zona demuestra la intención política de fijar al hombre rural a su tierra, evitando la migración a los grandes centros urbanos. Aparece también la preocupación por mejorar la calidad de vida en salud, vivienda, educación y turismo, de los sectores más bajos. Aunque esto no parece haber sido en detrimento de las clases propietarias tradicionales, o por lo menos éstas no lo manifestaron abiertamente a través de sus órganos de prensa.⁵⁷

El Estado provincial aparece con un papel rector en la actividad económica y social de la provincia. Interviene como productor, empleador, como agente activo en el intercambio comercial sin suprimir la iniciativa privada. Durante la gestión del Gobernador estudiado, esto pudo realizarse con importantes recursos económicos, que la provincia había obtenido en una etapa de bonanza general para nuestro país.

El acrecentamiento de la presencia estatal posibilitó el progreso del Estado Bonaerense. Pero conllevaba también la debilidad de dejar en manos de la dirigencia de turno tan importante número de reparticiones, empleados, etc.

Al parecer durante el tiempo de gestión de Domingo A. Mercante, este crecimiento se realizó con cierto equilibrio y con el apoyo de la sociedad bonaerense, lo demuestra así el caudal de votos obtenido en 1950 para continuar su mandato por dos años más.

El gobernador fue un hacedor más que un ideólogo; y su obra, plasmada sobre todo en construcciones físicas, aún perdura en el tiempo.

57 Cf. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, 1946-1952.