

Tesis doctoral defendida

Políticas públicas peronistas y su impacto en el desarrollo económico y social de los municipios mendocinos (1946-1955)

Autora: **Ivana Hirschegger**

Director: Rodolfo Richard-Jorba

Co-directora: Dra. Inés Sanjurjo

Tesis defendida: 13 de octubre de 2009

Lugar: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

Jurado: Silvia Lázaro, Adolfo Cueto, Gustavo Masera

Resumen

Aspectos teórico-metodológicos

Investigaciones realizadas en las dos últimas décadas del siglo XX, han dado lugar a nuevas alternativas en el largo recorrido interpretativo del fenómeno peronista. Estas, fueron construidas por una nueva generación de historiadores que comenzó a trabajar en la reconstrucción del peronismo en las provincias argentinas, y permiten explicarlo en un contexto económico y social aún no marcado por la huella de la industrialización. Bajo estas nuevas interpretaciones ubicamos nuestra investigación, cuyo objetivo central ha sido estudiar las políticas públicas nacionales, provinciales, y en menor medida municipales durante el peronismo clásico (1946-1955), y su impacto en el desarrollo económico y social de los municipios mendocinos.

El estudio de las políticas públicas peronistas debe tener en cuenta la política nacional de industrialización y de independencia económica, procesos éstos que tendían, tanto en la esfera nacional como provincial, a un mayor desarrollo, que se lograría a través del fomento de las economías regionales (Lattuada, 1986; Lázaro, 1997; Girbal-Blacha, 2002). En la provincia de Mendoza, mediante el impulso de la industria vitivinícola y otras de tipo agrícola, como así también de la promoción de actividades como la ganadería, la minería y el turismo. Paralelamente, se propiciaba desde el gobierno una

distribución racional de la población (Plan de Gobierno, 1947)¹ frente a su concentración en las grandes áreas urbanas, producto de la intensificación de las migraciones internas desde las zonas rurales hacia las principales ciudades. Se debía tomar medidas para evitar el éxodo rural, asegurar la permanencia de las familias en ese ámbito e incrementar el número de habitantes de los pequeños núcleos mediante políticas como la construcción de viviendas, la creación de cooperativas de producción y consumo y la construcción de vías de acceso a los centros urbanos para comercializar los productos. Asimismo, la educación, la asistencia médica y extensión de los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad, etc.) constituyeron ítems importantes de la agenda de políticas públicas. Se pensaba, pues, en un desarrollo con alcance territorial, es decir, que se expandiera horizontalmente y abarcara hasta las zonas más apartadas y pequeñas del país.

A partir de las consideraciones expuestas y centrándonos en los departamentos de la provincia de Mendoza nos preguntamos ¿Cómo fue la articulación nación-provincia-municipio en la elaboración y ejecución de las políticas públicas? ¿Llegó realmente el desarrollo socioeconómico a las zonas más atrasadas y apartadas de la provincia?

En cuanto a la relación nación, provincia y municipio en el diseño de las políticas públicas existen interpretaciones que señalan las presiones centralizantes del gobierno nacional en el delineamiento de la política provincial y en los procesos de conformación de las instituciones estatales. Es decir, que hubo por parte de la provincia una adhesión y sujeción a las iniciativas nacionales y no innovación y autonomía provincial. Sin embargo, también se ha destacado en esa relación de subordinación, el carácter hegemónico de las autoridades provinciales y municipales en la concreción de la política peronista. Con respecto al impacto o efectos de las políticas, han sido de utilidad aquellos análisis basados en la expansión de las condiciones materiales que logró el peronismo en los diferentes territorios. Se reconoce por un lado un mayor alcance territorial de las políticas, concretado a través de una importante expansión en las zonas más postergadas del interior del país, logrando con ello la “democratización

¹ Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica, *Plan de Gobierno (1947-1951)*, 1947.

del bienestar”; pero por otro, se evidencia un progreso desigual entre los diferentes territorios provinciales, con mayores beneficios y resultados positivos en las grandes áreas urbanas y un relativo abandono o desamparo de la población rural. Dentro este bagaje interpretativo podemos mencionar diversos autores: Aldo Neri (1984), Raanan Rein (1998), Juan Carlos Torre (2002), Patricia Berrotarán (2003), Luciano Andrenacci (2004), Karina Ramacciotti (2003), Natacha Bacolla (2003), Martha Philp (2003), Adriana Valobra (2005), Susana Belmartino (2005), entre otros.

A partir de este marco referencial formulamos dos hipótesis:

1. “El gobierno de la provincia de Mendoza fue el que mayor peso tuvo en la concreción de las políticas de desarrollo, no obstante haber sido diseñadas por el gobierno nacional”.
2. “El departamento de mayor potencial socio-económico fue el más beneficiado por las políticas públicas durante el peronismo”.

Para comprobar estas hipótesis seleccionamos tres variables de desarrollo: *industria, salud y educación*. Los indicadores establecidos para medir el crecimiento industrial fueron el comportamiento de la producción (primaria e industrial), la cantidad de personal ocupado, y la cantidad y capacidad de los establecimientos. Los indicadores de la extensión del servicio sanitario y asistencial fueron: la cantidad y calidad de los establecimientos, disponibilidad de recursos humanos y materiales, cantidad de servicios prestados, morbilidad por enfermedades infectocontagiosas, tasa de mortalidad, tasa de mortalidad infantil y general, entre otros. Por último, para medir la expansión del sistema educativo elegimos como indicador la cantidad y calidad de los establecimientos educativos, cantidad de personal docente, cantidad de alumnos, porcentaje de analfabetismo y deserción estudiantil, entre otros.

Como estrategia investigativa seguimos un estudio de caso, en el cual se consideró al departamento de San Rafael, ubicado en Sur de la provincia. El interés por estudiar este departamento surgió de las características propicias que el mismo presentaba, ya que se trataba de uno de los núcleos de desarrollo de la provincia, como así también de la gran cantidad de información (cualitativa y cuantitativa) hallada sobre la circunscripción.

Pero para contrastar mejor la realidad sanrafaelina y destacar su importancia se realizó un análisis comparativo con la provincia tomada en su conjunto y con un departamento de características distintas, como es Lavalle, ubicado en el Norte y con un relativo atraso socio-económico.

En cuanto a la metodología seguimos los lineamientos del método histórico: búsqueda y revisión bibliográfica sobre cada uno de los objetivos propuestos. A la vez recuperamos información (etapa heurística) a través de la búsqueda y recolección de fuentes primarias y secundarias en archivos y bibliotecas. Acudimos al método cualitativo para el análisis de datos brindados por periódicos y por fuentes legales y doctrinarias: diarios de sesiones, mensajes gubernamentales, documentos municipales (actas, ordenanzas, resoluciones, etc.), revistas científicas y boletines, etc.; lo se complementó con el método cuantitativo para el análisis de fuentes estadísticas sobre las variables que seleccionamos. Entre las fuentes podemos citar los censos nacionales y provinciales, presupuestos (nacionales, provinciales y municipales), memorias, balances e informes gubernamentales, anuarios estadísticos y toda aquella otra documentación social y económica de los departamentos. En los casos que así lo requirieron, los datos cuantitativos fueron representados en tablas, cuadros, gráficos y mapas, para luego interpretar la información reunida y elaborada. Una vez realizado este proceso, llevamos a cabo la interpretación de lo observado en San Rafael y su comparación con Lavalle y con la provincia en su conjunto.

Estructura de la tesis y principales resultados obtenidos

La tesis fue dividida en dos partes. La primera, referida al contenido general de las políticas públicas de desarrollo fijadas por el gobierno nacional en sus dos momentos de la planificación: en el primer y segundo plan quinquenal y en la Constitución Nacional de 1949, las políticas provinciales en los planes trienales, el Segundo Plan Quinquenal Provincial y la Constitución Provincial de 1949. Esta primera parte nos permitió observar un elemento involucrado en nuestra primera hipótesis y fue básicamente que tanto las políticas provinciales como las nuevas estructuras institucionales del gobierno

de Mendoza respondieron directamente a los lineamientos generales del gobierno nacional, produciéndose de esta manera una centralización de las decisiones en este nivel. Esto respondía a las características de la planificación de la época, en donde los planes y proyectos eran pensados *desde arriba*, es decir, desde los gobiernos nacionales. La segunda parte de la tesis, fue un estudio eminentemente empírico, el cual nos permitió dar respuestas en cuanto al rol de cada nivel de gobierno en la concreción de los objetivos peronistas, y a los efectos sobre el desarrollo departamental.

La primera variable analizada fue la *industria*. Con respecto a ésta acotamos nuestra investigación al estudio de aquellas agroindustrias sobre las que se asentaba la economía mendocina y que contribuían al proceso de diversificación industrial: vitivinicultura, fruticultura, y olivicultura. Pudimos comprobar que fueron varias las políticas de fomento aplicadas por el gobierno y que tuvieron incidencia favorable sobre la producción y el empleo en el orden local. Con respecto a la actividad vitivinícola en San Rafael, además de las políticas nacionales y provinciales de emergencia (políticas de ordenamiento) destinadas a solucionar los problemas por los que atravesaba la industria, se implementaron otras orientadas a extender la producción o expandir la actividad. En una economía con altos índices de inflación, la política de crédito oficial fue una de las herramientas utilizadas para evitar la disminución de la producción, tanto primaria como industrial. El otorgamiento de préstamos no sólo estuvo destinado a la adquisición de nuevas tierras y a sufragar gastos del proceso productivo sino también a la ampliación y modernización de la infraestructura, gracias a lo cual las grandes y medianas bodegas de ambos municipios lograron aumentar sus escalas de producción. La implementación del Seguro Agrícola, el otorgamiento de préstamos individuales y el fomento de las cooperativas fueron políticas estatales tendientes a favorecer a los pequeños productores. Esta defensa de los pequeños viñateros y productores agroindustriales pudo verse concretada a través de la adquisición por parte del Estado provincial de *Bodegas y Viñedos Giol*.

El progresivo aumento del área de viñedos en San Rafael y Lavalle y el crecimiento de la producción primaria e industrial, cuyo record fue alcanzado en el año 1955, nos

demonstró la exitosa aplicación de las políticas de fomento implementadas. San Rafael logró un ascenso del casi 80% en la uva vinificada y el vino producido con respecto a 1954², mientras que Lavalle superó el 100%, lo que muestra el proceso expansivo en tal rubro. Sin embargo, no debemos olvidar la escasa representatividad que la producción de este último tuvo en el total provincial. Es decir, en los pocos años de que dispusimos datos, pudimos observar que el comportamiento de la actividad en Lavalle fue relativamente positivo, dado los aumentos mencionados, y si bien en el último año del gobierno peronista aumentó su participación económica en el contexto provincial, las bases de las que partía no podían aproximarlos a los niveles adquiridos por San Rafael. En ello, seguramente incidió el hecho de que algunas políticas, como por ejemplo la crediticia, no tuvieran una distribución igualitaria, percibiendo algunos departamentos, muy poca ayuda financiera en relación con otros. Esto sugirió que mediante esta distribución, el gobierno potenció aquellos territorios con una industria vitivinícola más desarrollada y con posibilidades de repercutir favorablemente en la economía provincial. Aunque cabe indagar acerca de la temática, podemos pensar también que en la distribución espacial de dichas medidas influyó el factor político, es decir, se tendió a beneficiar aquellos territorios que poseían mayor peso electoral.

Con respecto a la fruticultura, otra de las actividades importantes en San Rafael, constatamos un crecimiento progresivo de la producción primaria, motivada por las obras de irrigación y por el aumento considerable de los créditos asignados principalmente a partir de la década de 1950. Sin embargo, descensos frecuentes se produjeron en la industrialización de la fruta, debido principalmente a dificultades tales como el elevado costo del proceso (principalmente de la desecación de la fruta), la incapacidad de los fruticultores de competir con los grandes establecimientos y el cierre de algunos establecimientos que elaboraban. Aunque, a diferencia de Lavalle, tuvo una posición destacada en la provincia, no sólo por su producción, sino también por el

² No sólo el crecimiento industrial logrado en San Rafael es indicador de los logros alcanzados, sino también el personal ocupado, ya que constituyó una importante fuente de trabajo, agrupando en su seno un gran porcentaje de trabajadores.

número de establecimientos y el personal ocupado. Llegó a concentrar dentro del departamento el mayor porcentaje de trabajadores. Por último, si bien en relación a la olivicultura realizamos un estudio menor, comprobamos la importancia adquirida en la economía departamental y provincial, principalmente a través de la elaboración de aceite.

Con respecto a la *salud*, el estudio empírico realizado en los departamentos de San Rafael y Lavalle, nos permitió constatar que, a lo largo del período peronista, la acción social del Estado se extendió hacia ciertas zonas rurales, logrando con ello que una mayor cantidad de población pudiera gozar de los beneficios de salud. Sin embargo, hubo poblaciones, principalmente del departamento de Lavalle, que quedaron fuera del programa de obras públicas del gobierno y por lo tanto, privadas de ciertos servicios de carácter permanente brindados por los establecimientos asistenciales. Aunque cabe indagar acerca de otras causas, tanto en la elaboración de los planes como en su puesta en práctica incidió la falta de un diagnóstico integral previo y del conocimiento acerca de las necesidades de ciertas zonas. Además, los problemas económicos surgidos a partir de la crisis de 1949 llevaron al gobierno a reducir y reorientar sus inversiones en relación con la obra pública. Por lo tanto, en materia de medicina asistencial, es decir, en la creación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria, el análisis realizado permitió observar un conflicto entre la propuesta inicial y la práctica consecuente. Por el contrario, la política de salud tuvo mayor alcance territorial a través de otras acciones, como las campañas sanitarias y otras prácticas asociadas a la medicina sanitaria y social. En particular, observamos, principalmente por parte del gobierno provincial, una importante labor en zonas totalmente rurales de ambos departamentos, relacionada no sólo con la aplicación de medidas tendientes a prevenir y curar enfermedades (vacunación, difusión sanitaria, atención médica, etc.) sino también extendida a otros temas como la instalación de servicios de agua potable. La repercusión positiva de estas políticas se manifestó a través de la disminución de las tasas de mortalidad general e infantil, el descenso de la cantidad de enfermos infectocontagiosos, etc.

Por último, en cuanto a la *educación*, constatamos que las políticas educativas tendieron a beneficiar al departamento de mayor potencial socioeconómico, en este caso

San Rafael. Si bien la acción del Estado no logró extenderse a determinados territorios, quedando ciertas zonas de ambos municipios desprovistas de servicio educativo, esto se produjo con mayor intensidad en el departamento de Lavalle. En esta distribución y aplicación de políticas incidió, al igual que en otras áreas, las características de la planificación y la crisis económica. A pesar del cumplimiento parcial de los planes de gobierno, no puede negarse, que aún en los municipios más pequeños y atrasados se logró un mayor acceso de la población a los beneficios educativos, disminuyendo el porcentaje de analfabetos. En este proceso, el gobierno de la provincia también tuvo una participación importante.

La presente tesis, centrada en el ámbito de las políticas públicas en Mendoza, que consideramos constituye un aporte al estudio de la gestión concreta del peronismo en el campo económico y social, nos permitió verificar que, no obstante los límites y las falencias presentadas, hubo un incremento del ámbito de cobertura de bienestar y una mejora en las condiciones de vida de la población. Aunque las zonas más favorecidas fueran las más urbanizadas, no podemos soslayar cierta acción estatal en municipios pequeños y completamente rurales, algo que pudimos atribuir principalmente al rol protagónico del gobierno provincial en la ejecución de las políticas públicas.