

**Análisis de la capacidad institucional para ejercer autonomía en dos áreas
excéntricas de Mendoza durante el peronismo clásico.
Posibilidades y limitaciones frente al poder centralizador**

*Analysis of institutional capacity to exercise autonomy
in two eccentric areas of Mendoza during the classical Peronism.
Possibilities and limitations against the centralizing power*

LAURA LORENA ORTEGA

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales [INCIUSA]
Universidad Nacional de Cuyo [UNCu]
ortegalaura77@yahoo.com.ar

IVANA HIRSCHEGGER

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales [INCIUSA]
Universidad Nacional de Cuyo [UNCu]
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]
ivanah@mendoza-conicet.gov.ar

Resumen

El sistema municipal mendocino se ha constituido en un tema controversial que motivó apasionados debates doctrinales a favor o en contra de los distintos tipos de regímenes posibles cuando se intentó reformar la constitución provincial. En el fondo, lo que estuvo siempre en juego fueron las relaciones de poder, la autonomía municipal y los recursos económicos-financieros de dos ámbitos estatales, la provincia y sus municipios.

El objetivo del presente trabajo es analizar durante el primer peronismo en Mendoza y a partir del enfoque de capacidades estatales, el impacto que tuvo en las posibilidades de ejercer autonomía en dos departamentos como el Gral. San Martín y San Rafael, los cuales forman parte del Oasis norte y sur respectivamente.

En concreto, se considerarán dos tensiones advertidas en el período. Una, la que se produjo en la relación provincia-municipio y otra, la referida al vínculo entre las ciudades cabeceras de los departamentos seleccionados y sus distritos aledaños. Esto dado a que el tipo de municipio escogido en Mendoza promueve una especie de centralización municipal como así también la emergencia de movimientos autonómicos por parte de aquellos subordinados en esta última relación. Así, se buscará observar las oportunidades y limitaciones que tuvieron estas unidades territoriales de generar dinámicas propias respecto de su centro político, económico y social.

Palabras clave: municipios, capacidades estatales, autonomía.

Summary

Mendoza municipal system has been a problematical subject that motivated attempts to constitutional reform and passionate doctrinal debates with political favor for or against the different possibilities. Basically, what is at stake are the relations of power, autonomy and economic - financial resources of two state areas, the Province and its municipalities. The purpose of this paper is to analyze state capacity and its impact on the possibilities of exercising autonomy in two departments of the Province of Mendoza: San Rafael and San Martín, which form part of the north and south respectively Oasis. While it shall address the relationship province - municipality in this regard, the current territorial system wide territory, in which a kind of "municipal centralization" is exercised and encouraged the emergence of autonomous movements, arouses interest in analyzing the relationship between headers cities of selected departments and their surrounding districts. It is on this basis that we will seek opportunities to observe or limitations that these latter had to generate their own dynamics with respect to its political, economic and social center.

Keywords: municipal, state capacities, autonomy

Análisis de la capacidad institucional para ejercer autonomía en dos áreas excéntricas de Mendoza durante el peronismo clásico. Posibilidades y limitaciones frente al poder centralizador*

LAURA LORENA ORTEGA

INCIUSA-UNCu

IVANA HIRSCHEGGER

INCIUSA-UNCu-CONICET

Introducción

Los estudios acerca del primer peronismo han proliferado, como se sabe, en los últimos 20 años. Las investigaciones, conferencias, jornadas, cursos de posgrado, etc. son muestra del interés que aun despierta este fenómeno político y social tanto en Argentina como en el extranjero. Otra nota característica de estos nuevos análisis son las perspectivas y temáticas que abordan del peronismo. Así, se estudian las políticas sociales, los derechos de las mujeres, la arquitectura, el vínculo con las organizaciones sociales, los planes económicos, la industria y hasta el cine durante este periodo.¹ Igualmente, resulta notable el desarrollo de indagaciones sobre fenómeno en las provincias y territorios nacionales. Estudio pionero en este sentido ha sido el trabajo de Darío Macor y César Tcach acerca de la invención del peronismo en el interior del país, obra editada en el año 2003² y que, recientemente (2013), ha vuelto a ser impresa con el mismo título pero que reúne nuevos y diversos trabajos atentos a las realidades provinciales y algunas localidades del interior.³ El aporte de conocimientos sobre prácticas políticas en espacios más pequeños ha constituido también la mayor

* Agradecemos las recomendaciones y correcciones de los evaluadores, ya que han permitido mejorar y avanzar en nuestra investigación.

¹ Cfr: RAMACCIOTTI, Karina y Adriana VALOBRA (comp.). *Generando el peronismo. Estudios de Cultura, Política y Género (1946-1955)*. Proyecto Editorial, Buenos Aires, 2004; VALOBRA, Adriana *Del hogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina. Argentina, 1946-1955*. Prohistoria, Rosario, 2010; ACHA, Omar. "Sociedad Civil y Sociedad Política durante el primer peronismo". En *Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 174, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 2004; BERROTARÁN, Patricia. *Del Plan a la planificación*. Imago Mundi, Buenos Aires, 2003; KRIEGER, Clara. *Cine y peronismo. El estado en escena*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2009, entre otros.

² MACOR, Darío y TCACH, César (eds.). *La invención del peronismo en el interior del país*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2003.

³ MACOR, Darío y TCACH, César (eds.). *La invención del peronismo en el interior del país II*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2013.

originalidad de algunas investigaciones.⁴ Es decir, existen obras que han analizado las actividades políticas desarrolladas por los diferentes grupos en el concierto municipal y enfocados también en los niveles celulares del partido. Estas investigaciones han permitido dar cuenta de la complejidad del fenómeno peronista y de la diversidad de realidades, incluso dentro de una misma provincia. Sin embargo, más allá de estos avances, las indagaciones respecto de la situación del primer peronismo en municipios y su vinculación con las provincias resta aun de ser exhaustivo.⁵

El trabajo que presentamos, tiene como objetivo indagar al primer peronismo en Mendoza centrándonos en los municipios de Gral. San Martín y San Rafael. Específicamente, investigaremos dos tensiones -políticas, sociales y territoriales- advertidas en el periodo. La primera, en la relación provincia-municipio y, la segunda, referida al vínculo entre las ciudades cabeceras de los departamentos seleccionados y sus distritos aledaños. A la vez, el análisis parte de la conjunción de la perspectiva histórico-política, el derecho público municipal y provincial y el enfoque de capacidades estatales de la ciencia política. Las fuentes consultadas son la prensa local, documentos de la época, actas del concejo deliberante y decretarios del poder ejecutivo municipal de Gral. San Martín, como también actas pertenecientes al departamento de San Rafael.

El sistema municipal mendocino se ha constituido en una problemática que ha motivado, a través de sus distintos intentos de reforma constitucional, apasionados debates doctrinales y políticos a favor o en contra de los tipos de sistemas posibles. En el fondo, lo que se pone en juego son las relaciones de poder, la autonomía y los recursos económicos-financieros de dos ámbitos estatales, la provincia y sus municipios.

Desde la consagración de la Constitución Nacional de 1853 fueron las provincias las encargadas de determinar – mediante la sanción de sus respectivos estatutos fundamentales – el tipo de municipio por el que se inclinaban. Esta situación ha llevado a que en Argentina la realidad municipal sea desde entonces variada y compleja lo que, además, se relaciona con la dispar situación geográfica, económica y poblacional del país. Si bien somos conscientes de la necesidad de mayores investigaciones históricas que analicen diferentes periodos, la teoría municipal que indaga a estas unidades territoriales realiza valiosos aportes en tanto enfatiza la situación de debilidad

⁴ MELON PIRRO, Julio y QUIROGA, Nicolás (eds.). *El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955*. Ediciones Suárez, Mar del Plata, 2006.

⁵ Cfr. MARCILESE, José. "Las asociaciones profesionales bonaerenses durante los años del primer peronismo. Una aproximación al tema a través del caso de Bahía Blanca" [en línea] <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/jornadas/marcilese.pdf> [consulta: 22 de enero de 2009]; SALOMÓN, Alejandra. *El peronismo en clave rural y local: Buenos Aires, 1945-1955*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2012.

institucional de los municipios frente al poder centralizador de las provincias,⁶ resaltando esta característica desde que fue consagrado por la Constitución Nacional de 1853.

En Mendoza, el sistema que fuera establecido originariamente en la Carta provincial de 1854, fue el de municipio partido o departamento.⁷ A partir de allí, el espacio y los pueblos que lo componen son determinados por una ley provincial de acuerdo con ciertas pautas como la cantidad de población.⁸ Estas unidades territoriales, cuentan con amplios espacios sobre los cuales se ejerce la administración municipal. El aspecto negativo de este sistema radica en que existen otros núcleos de población, además de la villa o ciudad cabecera, que son subordinados a una especie de "centralización municipal" que ha alentado muchas veces la emergencia de movimientos autonómicos en esos núcleos. Es decir, dado que las autoridades municipales se encuentran asentadas, por lo general, en la ciudad o villa más importantes con una marcada concentración poblacional, los líderes políticos y sociales responden mayoritariamente a las demandas de bienestar de esa villa, en desmedro de los demás distritos y poblados.⁹

Otras provincias seleccionaron el segundo de los dos sistemas posibles e identificados por la teoría. La provincia de Córdoba, por ejemplo, se inclinó por el municipio de tipo urbano, de ejido o de villa. Este se adecuó al concepto tradicional de municipio, es decir, vinculado con las relaciones de vecindad. Permite, además, precisar el ejercicio de las competencias municipales sin subordinar a los centros urbanos menores a los designios de la ciudad cabecera. Este ordenamiento posibilita que en un departamento puedan existir varios municipios, cada uno de los cuales corresponde a un centro poblado o espacio urbano con un número mínimo de habitantes. Por último, también según la teoría municipal, se encuentra el sistema identificado por Antonio María Hernández como mixto, que reconoce aspectos de los dos anteriormente mencionados.¹⁰

⁶ ITURBURO, Mónica. "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar inframunicipalismo argentino". En <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf> [fecha de consulta: 17 de septiembre de 2014].

⁷ Art. 55 de la Constitución de la provincia de Mendoza de 1854 (Edición Oficial, Mendoza, 1854).

⁸ Históricamente se han sucedido varias leyes orgánicas de municipalidades que han determinado estos elementos. En la actualidad permanece vigente la N° 1079 de 1934 (Mendoza, Edición Oficial, 1934).

⁹ SANJURJO DE DRIOLLET, Inés. "La tensión política entre centro y periferia bajo la constitución de Mendoza de 1900. El municipio de San Rafael durante el civitismo". En: *Revista Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2008, p. 355. En el contexto actual, comunidades mendocinas ubicadas en los distritos de Palmira (perteneciente al departamento de Gral. San Martín), Bowen (en el departamento de San Rafael), La Colonia (Municipio de Junín) etc. demandan su independencia de los municipios a lo que pertenecen.

¹⁰ HERNÁNDEZ, Antonio María. *Derecho Municipal*. Depalma, Buenos Aires, 1977. pp. 446-447.

Para una mejor interpretación de la relación provincia-municipio, así como también entre éste último y sus distritos, es preciso considerar el régimen político vigente en cada momento histórico. Por ejemplo, durante el “civitismo” – gobierno que respondía al orden conservador y centralista en Mendoza – el gobernador Emilio Civit impulsó una reforma de la Constitución Provincial (1900) que tuvo como característica la centralización político-administrativa de la Provincia y en donde se restringieron, con algunas excepciones, las endebles autonomías municipales.¹¹ Asimismo, las particularidades del primer peronismo en Mendoza y en el país deben ser tenidas en cuenta. En Buenos Aires, los municipios vieron avasallada su autonomía a partir de la intervención por parte de la provincia mencionada, o bien se les fue quitando beneficios, además de sufrir una paulatina transformación de los intendentes en simples administradores de las municipalidades.¹² En este sentido, investigaciones de municipios de la provincia de Buenos Aires como los de Pergamino, Chascomús y Gral. Pringles, que atienden más a los liderazgos peronistas, al rol de los concejos deliberantes, etc. y no tanto a su autonomía, advirtieron las notas verticalistas del régimen peronista.¹³

De manera que, la apertura democrática en los primeros años del régimen, y luego su posterior paso -a partir de 1950 aproximadamente- hacia una etapa autoritaria,¹⁴ son aspectos que enmarcaron las experiencias que a nivel municipal y distrital analizaremos en este trabajo.

¹¹ Agrupación política que se caracterizó por sus modos autoritarios y excluyentes de toda oposición. Era la fracción de la élite mendocina dirigida por Emilio Civit. SANJURJO, Inés- HIRSCHEGGER Ivana. “El municipio urbano en las constituciones mendocinas de 1910 y 1949”. En: *Cuadernos de Historia*, Instituto de Historia del Derecho Roberto I. Peña-Acad. Nac. de Dcho. y Cs. Sc. de Córdoba, Córdoba, 201. p. 141.

¹² MARCILESE, José. “Estado provincial y municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo”. En: *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, núm. 9, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2009. p. 149-178.

¹³ Entre la bibliografía acerca del primer peronismo en las provincias ver: PANELLA, Claudio (comp.). *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires: 1946-1952. Un caso de peronismo provincial*. Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2005; REIN, Raanan y SITMAN, Rosalie. *El primer peronismo. De regreso a los comienzos*. Lumière, Buenos Aires, 2005; en tanto que para Córdoba pueden leerse a: TCACH, César. *Sabatinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba, 1943-1955*. Sudamericana, Buenos Aires, 1991; MACOR, Darío e IGLESIAS, Eduardo. *El Peronismo antes del Peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1997; MACOR, Darío. “Las tradiciones políticas en los orígenes del peronismo santafesino”. En: MACOR, Darío y TCACH, César (eds.). *La Invención... Op cit.* Para Santa Fe ver: PROL, Mercedes. “Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945”. En: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/handle/1/1437>, [consulta: 27 de junio de 2012]; “El Partido Peronista en Santa Fe. Transformaciones internas y vínculos con las instituciones de gobierno, 1946-1955”: En: *Desarrollo Económico*, Vol. 49, No. 194, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 2009. pp. 307-334. Para localidades bonaerenses como Mar del Plata, Bahía Blanca o Tandil consultar MELON PIRRO, Julio y QUIROGA, Nicolás (eds.). *Op cit.* Para Jujuy, KINDGARD, Adriana. “Estado, partido y elecciones en Jujuy en tiempos del primer peronismo”. En AELO, Oscar (comp.). *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945 - 1955*. Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, Buenos Aires, 2010. Para Tucumán, GUTTIERREZ, Florencia y RUBINSTEIN, Gustavo (comps.). *El primer peronismo en Tucumán. Avances y Nuevas perspectivas*. Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2012. Para Mendoza, GARZON-ROGÉ, Mariana. *El peronismo en la primera hora. Mendoza, 1943-1946*. EDIUNC, Mendoza, 2014.

¹⁴ REIN, Raanan. *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*. Fundación Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1998.

Para nuestro caso es necesario considerar también las reformas de la Constitución provincial que se realizaron en Mendoza en el año 1949. Una fue impulsada por Faustino Picallo, primer gobernador peronista y de antigua filiación radical. Esta reforma le reconoció a los municipios la capacidad de fijar sus propias rentas, lo cual era impedido por la Constitución de 1916¹⁵ y, contempló, además, la independencia de los gobiernos comunales ante cualquier otra autoridad superior.¹⁶ En tanto que una segunda reforma provincial también se produjo en 1949 pero de la mano del Coronel Blas Brisoli. La misma adquirió características que coincidían con una conducción marcada por el personalismo del gobernador. Brisoli era un militar cuya lealtad fue construida “en el codo a codo” con el líder, “... un Perón en miniatura para la Argentina en miniatura que era Mendoza”, según sostiene Mariana Garzón Rogé.¹⁷

Como dijimos, la primera reforma otorgó a los municipios exclusiva gestión administrativa y económica, para lo cual se darian las facultades necesarias para obtener recursos. Sin embargo, con la segunda reforma de 1949 el párrafo fue modificado, suprimiéndose la frase “independiente con respecto a otro poder”, y en vez de otorgarse “facultades necesarias para obtener recursos”, se estableció que se “otorgarían facultades y rentas necesarias”,¹⁸ dando lugar a que las rentas fueran establecidas por una ley provincial y no por el municipio. No obstante, puede decirse que las dos reformas, con sus diferencias, fueron mucho más progresistas en materia municipal que el ordenamiento establecido en 1916.

La Ciencia Política, por otro lado, también puede arrojar luz a la interpretación sobre los resultados de ciertas políticas públicas de los municipios peronistas a partir del enfoque centrado en capacidades institucionales.¹⁹ Este enfoque, como se sabe, reconoce su vinculación con el neoinstitucionalismo²⁰ y, junto con la perspectiva histórica que

¹⁵ Art. 199 (Constitución de la Provincia de Mendoza, Mendoza, Imprenta Oficial, 1916).

¹⁶ Art. 216 (Constitución de la Provincia de Mendoza sancionada el 10 de marzo de 1949, Edición Oficial, Mendoza, 1949).

¹⁷ GARZÓN, ROGE, Mariana. “Una mise en scène peronista provincial: discursos, imaginarios y performances del gobierno de Blas Brisoli en Mendoza”. En: MACOR, Darío-TCACH, César (eds.). *Op cit.*

¹⁸ Art. 216 (Constitución de la Provincia de Mendoza sancionada en junio de 1949, *Anales de la Legislación Argentina*, 1949).

¹⁹ ISUANI, Fernando. “Capacidades Estatales para la implementación inter-organizacional de políticas pública”. En: *IV Congreso de Administración Pública*, Buenos Aires, agosto de 2007; EVANS, Peter. “El Estado como problema y como solución”. En: *Desarrollo económico*, vol.35, núm. 140, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 1996, p. 530; ALONSO, Guillermo. “Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público”. En *Documento de trabajo*, n° 2, UNSAM, Buenos Aires, 2001. Para ver la utilización de este enfoque en el análisis de las respuestas municipales en un contexto actual cfr. ORTEGA, Laura. *Estrategias de Intervención para el desarrollo: Balance y reflexiones a partir de la experiencia lavallina*, Tesis de Grado, FCP y Sociales-Universidad Nacional de Cuyo, defendida el 22 de octubre de 2004, s/e.; BARBOSA, Cristina, ORTEGA, Laura y AGÜERO, Gustavo. “Informe del Proyecto: Desarrollo de una Oficina de Gestión Ambiental”, UNCuyo-Instituto de Ciencias Ambientales. En: http://www.imd.uncu.edu.ar/upload/Proyecto_Ofic_Gest_Amb.pdf; entre otros.

²⁰ Ver NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 1993; MARCH, James y OLSEN, Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE, México, 1997.

desarrollaremos en este trabajo, redundará en un fructífero punto de partida para profundizar desde una mirada multidisciplinar.

En este sentido, la capacidad estatal será entendida como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social, y que se visualizan en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general (y que se manifiesta en los distintos ámbitos de intervención estatal, provincial, local, en sus aspectos económicos, políticos, social, ambiental, con sus correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas, etc.)”.²¹

El Estado puede ser pensado como “algo más que el ente burocrático, es también una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”.²² En ese sentido, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas. Pero la capacidad del Estado no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos (capacidad administrativa) sino que implica también la inteligente articulación de los aspectos técnicos con la dimensión política, debido a que la vida política no opera en el vacío. Los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos o se negocian intercambios de recursos, están limitados por un tejido de mecanismos históricamente conformados denominado “marco institucional”. Éste último, proporciona la estructura de oportunidades que enfrentan los individuos y los grupos al interactuar; la comprensión de las potenciales rutas de acceso por donde se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. Al forjar la política, los actores sociales y el Estado interactúan. La interacción de los actores sociales es afectada, entonces, por las reglas y las instituciones por las cuales actúan. Por lo tanto, la capacidad política implica la aptitud de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. De esta manera, la “capacidad estatal” constituye un bien escaso que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y

²¹ REPETTO, Fabián. “Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. En: *Departamento de Integración y Programas Regionales*. INDES, BID, Julio 2004. Serie de Documentos de Trabajo I-52; ROSAS HUERTA, Angélica. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. En: *Revista Política y Cultura*, año 2008, n.30 [en línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&nrm=iso [fecha de consulta: 13 de Septiembre de 2014], pp. 119-134

²² REPETTO, Fabián. “Capacidad Estatal...”, *Op. cit.*, p. 10.

costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos e incluso hasta con aquellos que operan en el contexto internacional.²³

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, dilucidaremos aspectos relativos a la temática municipal mendocina, pero considerando la problemática de dos distritos municipales; es decir, nuestra estrategia metodológica implica disminuir la escala de análisis,²⁴ observando un municipio que forma parte del oasis Norte, tal el caso de Gral. San Martín. Particularmente, analizaremos la relación entre su ciudad cabecera y su segundo distrito más importante, Palmira. En segundo plano, observaremos el municipio de San Rafael y uno de sus distritos más poblados y extensos, Malargüe. La inclusión de este municipio, que integra el oasis Sur, pretende complejizar aún más el análisis, al mismo tiempo observar y comparar comportamientos y resultados de dos departamentos (y sus respectivos distritos) con características particulares y ubicados en diferentes puntos de la provincia.

En definitiva, el presente artículo pretende indagar, desde una perspectiva histórico-política, la relación entre la ciudad y los distritos aledaños de los dos departamentos mendocinos, teniendo en cuenta las posibilidades que tuvieron aquellos últimos de generar dinámicas propias con respecto a su centro político, económico y social. Tendencias políticas e intereses en juego serán algunos de los factores a tener en cuenta.

Algunas características de los territorios seleccionados

En la provincia de Mendoza existen dos grandes focos de desarrollo. Uno en el oasis Norte (Mapa N° 1), irrigado por los ríos Mendoza y Tunuyán, en donde está la ciudad capital provincial. Ésta constituye el centro fundacional y el principal eje económico y de servicios de la provincia y de los departamentos aledaños. Al Este del oasis Norte, distante de la capital provincial (46km) se encuentra San Martín, el cual constituye un núcleo con influencia sobre los demás municipios del Este mendocino (Junín y Rivadavia),²⁵ zona vitivinícola por excelencia. Hacia 1946, hubo 35.570 habitantes en el departamento, el 40% ubicado en la zona urbana y el resto en la rural. La ciudad de San Martín (villa cabecera), que concentraba el 25% de la población, era

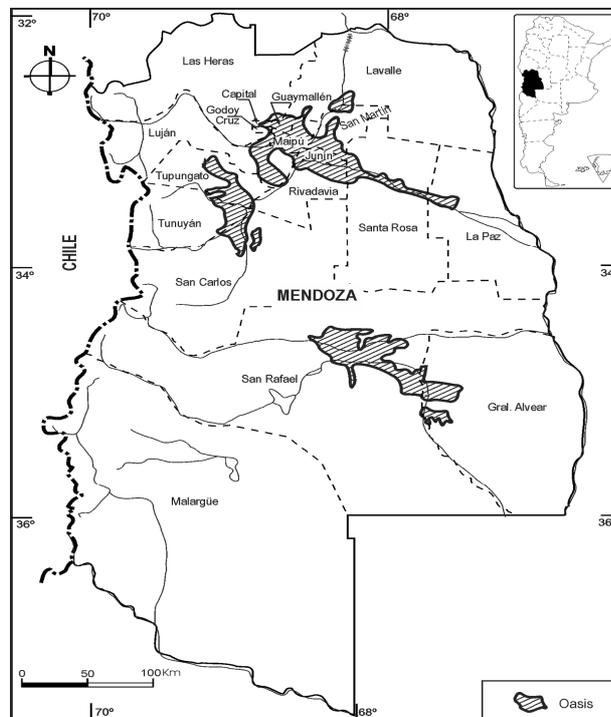
²³ ROSAS HUERTA, Angélica. "Una ruta metodológica...", *Op. cit.* p.129.

²⁴ REIN, Raanan. "De los grandes relatos a los estudios de *pequeña escala*: algunas notas acerca de la historiografía del primer peronismo". En: *Temas de historia argentina y americana*, N° 14. En: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/grandes-relatos-estudios-pequena-escala.pdf> [Fecha de consulta: 7 de junio de 2014].

²⁵ SANJURJO, Inés. *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*. Dunken, Buenos Aires, 2004, p. 232.

sede de importantes organismos de la administración pública y privada y centro de servicios que permitía satisfacer necesidades económicas y sociales.²⁶ Además de la villa cabecera, existían otros centros urbanos de importancia, siendo Palmira el distrito más poblado después de la ciudad. Allí residió el 14,67% de la población²⁷ y es posible destacar el papel que desarrolló el distrito de Palmira como núcleo rival de la Ciudad de San Martín en cuanto a la prestación de servicios y respecto de la radicación de bodegas y productores. La población restante, residía en zona rural, conformando los distritos de San Martín un hábitat disperso, característica que comparte con la provincia.

Mapa N° 1:
 Oasis productivos de Mendoza y departamentos de la provincia (estimación aproximada), 1950



Fuente: Magraf (INCIHUSA, CONICET-Mendoza.)

Por otro lado, el oasis Sur de la Provincia (Mapa N° 1) está compuesto por San Rafael, General Alvear y, a partir de 1950 General Perón (actual Malargüe). Se trató de una zona con su fuerte en la vitivinicultura y otras actividades agrícolas, como así

²⁶ FURLANI DE CIVIT, María. "La Ciudad de San Martín. Polo de la Vitivinicultura en el Este Mendocino". En: *Boletín de Estudios Geográficos*, vol. 11, n° 42, Enero-Marzo 1964, p. 23.

²⁷ Dirección General de Estadísticas y Censos, *IV Censo General Gral. de la Nación*, Tomo I, Volumen I, Buenos Aires, 1947, p. 307.

también dedicada a la ganadería de tipo extensiva. El departamento de San Rafael era considerado uno de los núcleos de desarrollo más importantes y poblados de la provincia, después de la capital de Mendoza, y estaba dividido en oasis y desierto. De los 97.000 habitantes que poseía en 1947, el 37% vivían en zona urbana y, si bien la villa cabecera constituía el centro de servicios más importante, existían otros núcleos poblacionales en auge como los ubicados en los distritos de Villa Atuel, Monte Comán y Malargüe.²⁸ Este último contaba hacia la década de 1940 con más de 2.000 habitantes y se encontraba a una distancia de 200 km de la cabecera departamental.²⁹ Dos factores de progreso impulsaron el desenvolvimiento económico de la villa de Malargüe: las explotaciones mineras y la llegada del ferrocarril en 1944.³⁰ El resto se encontraba dispersa (0,22 hab/km²) y se dedicaba principalmente a la explotación minera y ganadera (ganado caprino y lanar).³¹

Breves reflexiones acerca de las capacidades administrativas de los municipios de Gral. San Martín y San Rafael

A continuación señalaremos algunos aspectos institucionales de la Municipalidad de Gral. San Martín, infiriendo además ciertas realidades por las que atravesaron las gestiones peronistas de los demás departamentos, incluso de San Rafael. A la vez, es preciso tener en cuenta los dos momentos por los que atravesaron las comunas. Uno iniciado en 1946 y, otro, a partir de 1951.

Cuando el primer peronismo ganó las elecciones en Mendoza en 1946 las autoridades partidarias locales esperaron hasta 1947 para celebrar elecciones municipales. En concordancia con lo sucedido en otras provincias, en Mendoza la estrategia consistió en organizar al partido peronista a fin de enfrentar a la oposición sin mayores inconvenientes. De manera que desde 1946 hasta 1948 (año en que asumieron las autoridades electas en 1947) desempeñaron el poder ejecutivo municipal comisionados nombrados por parte del gobierno provincial. Éstos resolvieron todas las cuestiones vinculadas con la administración municipal y otras relacionadas con los concejos deliberantes clausurados por la Revolución de junio de 1943.

²⁸ Dirección General de Estadísticas y Censos, *IV Censo General Gral. de la Nación*, Tomo I, Volumen I, Buenos Aires, 1947, p. 300.

²⁹ Boletín Informativo del Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción (1946-1947). Mendoza, 1946.

³⁰ *El Comercio*, San Rafael-Mendoza, 07/04/1948.

³¹ Gobierno de Mendoza, Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego, Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas. *Censo Agropecuario de 1947*, Mendoza, 1949, p. 93.

Con la llegada del peronismo a Gral. San Martín en 1946 puede advertirse que los presupuestos municipales se incrementaron año a año. Esto se debió, por un lado, al complejo proceso inflacionario que experimentó el país pero, por otro, a la asunción de nuevas tareas por parte de los gobierno locales (por ejemplo, se crearon comisiones culturales, bibliotecas a cargo de la Municipalidad, Juntas pro Abaratamiento de la vida, consultorios jurídicos para trabajadores, etc.).

En San Rafael, por su parte, se constató por ejemplo que, no obstante el incremento de los presupuestos locales, las comisiones municipales – que eran las que administraban algunos distritos – fracasaron en sus tareas, debido a que no se les concedió suficientes rentas para realizar obras públicas y prestar servicios municipales,³² provocando limitaciones a la hora de actuar y en su poder de decisión política.³³

Tal como sucedió en San Martín, en San Rafael el presupuesto general sufrió incrementos a través de los años. Entre 1948 y 1951, por ejemplo, fue del 200%, aunque no es destacable aun la creación de nuevos cargos públicos en este período. Los grandes cambios se evidenciaron en las partidas concernientes al pago de Sueldos y Jornales. Mientras que en 1948 lo destinado al pago de estos ítems no llegaba al 15%, en 1951, superaba el 35%. Este aumento en los porcentajes para el personal municipal fue acompañado de una disminución en otros ítems consignados a gastos generales para realizar obras, prestar servicios, etc., (del 85% en 1948 disminuyó al 56% en 1951). Sin embargo, el mayor salto cuantitativo se produjo entre los años 1951 y 1952, pues en tan solo 12 meses el presupuesto municipal aumentó un 250% y fue a partir de aquí que se observa un incremento considerable de empleados públicos (300%). Estos últimos absorbieron el 40% del presupuesto, mientras que la partida de gastos generales se mantuvo constante (55%). De manera que, la complejización de la estructura municipal a través de la creación de nuevos departamentos y direcciones (como la de salubridad y la de asistencia social), junto con el nombramiento de cargos en las reparticiones ya existentes,³⁴ fueron los que provocaron que ítems como el empleo público adquiriera mayor peso en las finanzas públicas locales y se convirtiera en una tendencia del período.

Un análisis de las comisiones municipales en particular nos indica que si bien entre 1948 y 1951 hubo un aumento de un 60% en los gastos totales para éstas,³⁵ el

³² *El Comercio*, 24/05/1948.

³³ MONTBRUN, Alberto. "La base territorial de los municipios". En *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Año VIII, n° 76, Buenos Aires, 1992, p. 9.

³⁴ Municipalidad de San Rafael, Digesto Municipal, Ordenanza N° 713, Presupuesto General de Gastos de la Municipalidad de San Rafael, ejercicio 1948; Ordenanza N° 987, Presupuesto General de Gastos de la Municipalidad de San Rafael, ejercicio 1951; Ordenanza N° 1080, Presupuesto General de Gastos de la Municipalidad de San Rafael, ejercicio 1952.

³⁵ Debido, entre otras cosas, a la creación de una nueva comisión.

porcentaje que les asignaron en relación al presupuesto municipal total disminuyó (del 5,6% al 4,2%). El incremento que tuvieron se relacionó principalmente con el acrecentamiento de la plantilla del personal y sus correspondientes salarios y no con la realización de obra pública o mejora en los servicios municipales (alumbrado público). En general, las erogaciones producidas en estos rubros estuvieron lejos de aumentar considerablemente a través de los años, manteniéndose constantes en algunos núcleos poblacionales e incluso disminuyendo en otros.

En definitiva, fue una etapa en la que las delegaciones instaladas en los centros pudieron realizar una escasa actividad e inversión en materia edilicia y de servicios públicos.³⁶

Muchas veces este incremento fue denunciado por la prensa, ya que en varias comunas, entre ellas Gral. San Martín, el aumento alcanzó un 250% (para el periodo comprendido entre 1947 y 1952) y se produjo en un contexto económico nacional y provincial signado por la constricción de recursos. De esta forma, la mayor ampliación del gasto público se produjo en aspectos relacionados con la asistencia social, ámbito que se constituyó en uno de los pilares de los gobiernos comunales. Pero este rubro incluyó erogaciones en sueldos, jornales y otros beneficios provisionales que abultaron más al gasto público. Lo destinado a personal, por ejemplo, comprometió el 40,20% del total del presupuesto del año 1952,³⁷ infringiendo de esta forma lo permitido por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1934 que sólo establecía el 20% para tal fin. Para el gobierno provincial esta situación financiera de las comunas representaba un peligro de gobernabilidad, pues implicaba no poder hacer frente al pago de sueldos y salarios a sus empleados y obreros, de ahí su insistencia en que se aplicaran medidas de austeridad.

Otro problema lo constituyó la discrecionalidad en el ingreso de los agentes a la administración pública. Como no se contaba con un estatuto y escalafón de los empleados, se producían abusos por parte de los funcionarios, algo que pudimos observar en Gral. San Martín pero es probable que ocurriera también con otras dependencias provinciales. De manera que no existía un sistema de gestión acorde al modelo racional-burocrático.³⁸ Las autoridades públicas, al no contar con un sistema de

³⁶ De hecho, entre 1948 y 1950, solo fue sancionada para Malargüe una ordenanza que disponía la ampliación del alumbrado público, Digesto Municipal, Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Rafael, Ordenanza N° 719 del 29 de febrero de 1948, Mendoza, 1948.

³⁷ *Los Andes*, 16/12/1952, p. 3.

³⁸ Para Max Weber, la administración burocrática se corresponde con la dominación racional-legal característica de la modernidad capitalista. Sería producto de la evolución histórica, indispensable para superar formas precapitalistas de dominación. La administración burocrática supone, entonces, que detrás de cada decisión del Estado existen motivos "racionalmente discutibles, es decir una subsunción bajo normas o un examen de fines a medios...". De manera que caracterizan a la burocracia su sujeción a las normas, su conducta despersonalizada, objetiva, su superioridad técnica fundada en el conocimiento, el cálculo racional y la continuidad; tales atributos – según Weber – la hacen superior a otras formas de organizar la administración

personal, carecían de información sobre empleados y obreros que trabajaban en la comuna o su situación laboral. En definitiva, era conocido que las administraciones municipales eran institucionalmente muy débiles en este tema, a pesar de que el gobierno nacional les había solicitado que todo empleado u obrero de la administración pública tuviera su legajo de personal.³⁹

Frente a este problema, el gobernador Carlos Evans (1952-1955) pidió a los municipios que tomaran medidas urgentes para resolverlo. Por lo tanto, en un claro ejemplo de obediencia partidaria, la municipalidad de Gral. San Martín creó en 1954 su Oficina de Personal.⁴⁰

En cuanto a las consecuencias adversas del ingreso irrestricto de empleados públicos y su calidad, Claudio Tecco se ha preguntado si en nuestro país, en las administraciones públicas y entre ellos en los municipios, alguna vez se organizaron de acuerdo al modelo racional-burocrático propio del modo de regulación fordista y del Estado de Bienestar y su respuesta a esta cuestión es negativa.⁴¹ Esto atenta fuertemente contra su capacidad institucional.

Por otro lado, en cuanto a los recursos de las comunas, es posible advertir al menos tres inconvenientes vinculados entre sí. Primero, en vista de que la legislación municipal mendocina les impedía crear impuestos propios, las comunas solamente percibían ingresos por tasas y derechos.⁴² Esta situación se vio agravada a partir de la segunda reforma constitucional de 1949, que impidió incluso crear libremente nuevas tasas municipales. En segundo término, se encuentra la debilidad de las municipalidades para realizar una estimación real de los gastos y los recursos y, por

que la precedieron. La gestión burocrática supone un alto nivel de profesionalismo y racionalidad técnica en los cuadros de la administración, un servicio civil que se presume es portador de conocimientos que orientan su accionar y éste se atiene a lo pautado en un cuerpo normativo. TECCO, Claudio. "La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal". En: ROFMAN, Adriana y VILLAR, Alejandro. *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2006, p. 218; RUFFINI, Marta y BLACHA, Luis *Burocracia, tecnología y agro en espacios marginales*, Prohistoria Ediciones, Buenos Aires, 2011.

³⁹ Ese pedido se enmarcaba dentro de lo solicitado por decreto nacional n° 3760/1952, Dirección de Defensa, Archivo de la Municipalidad de San Martín, Decretarios Municipales, Tomo I, año 1954, 24 de diciembre de 1953.

⁴⁰ Impondría el orden necesario a las tareas de confección de planillas de sueldos y jornales, la asignación familiar, los aguinaldos, el registro de movimiento de personal, su actuación y el fichaje que requirieran las diversas dependencias como la Caja de Seguro Mutual, la mutualidad de empleados públicos de la provincial, la Caja de Jubilaciones y pensiones civiles de la provincial, Defensa Nacional, etc. Archivo de la Municipalidad de San Martín, Decretarios Municipales, Tomo I, año 1954, decreto municipal n° 17, 19 de enero de 1954.

⁴¹ "...si se observa los estilos y sistemas de gestión en los municipios, se puede observar que aún predominan rasgos patrimoniales y clientelares, propios de las administraciones premodernas. Difícilmente pueda afirmarse que los gobiernos locales sean [o hayan sido] la conducción política de administraciones burocráticas modernas, con autonomía técnica y organizada de acuerdo con un sistema de mérito..." TECCO, Claudio. *Op. cit.*, pp.216-219. Desde una perspectiva histórica ver BACOLLA, Natacha. "Política, administración y gestión en el peronismo santafesino, 1946-1955". En: MACOR, Darío y César TCACH. *Op. cit.* p.127.

⁴² Honorable Legislatura de Mendoza, Ley Orgánica de Municipalidades n°1079, Imprenta Oficial, Mendoza, 1934.

último, la correcta recaudación de las rentas.⁴³ Tales problemas reconocen como causas las deficiencias estructurales en el establecimiento de los sistemas de información (contable, de personal, financiero, información catastral, etc.) capaces de ofrecer datos oportunos a las autoridades para que pudieran tomar decisiones de forma correcta. Por entonces sólo algunos aspectos de la administración contable eran objeto del marco legal, pautas que había establecido la provincia por medio del Tribunal de Cuentas.⁴⁴ No obstante, muchas municipalidades no lograban que sus cuentas fuesen aprobadas por este organismo, retraso que se venía produciendo desde 1934, año en que fue instrumentado este sistema de control en cumplimiento de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Constitución provincial de 1916.⁴⁵

Ante la imposibilidad económica de las comunas de poseer técnicos y especialistas para el manejo de prácticas contables y financieras, intendentes y concejales solicitaron un rol más activo del Tribunal de Cuentas y que realizara funciones de asesoramiento a las municipalidades. Este pedido denota escasa relación entre el organismo de contralor y las comunas.⁴⁶

Como forma de solucionar esta problemática, se procedió a reestructurar el Ministerio de Economía, suprimiéndose algunas secretarías, departamentos y direcciones, pero a la vez creándose nuevos organismos. Por ejemplo, en 1950 se creó la Oficina de Coordinación de Obras Municipales dependiente del Ministerio citado, que buscaba otorgarles racionalidad técnica a las comunas. Esta nueva repartición levantaría los catastros necesarios para la realización de tareas de estudio, proyectaría, llamaría a licitación y contrataría obras para los municipios, etc.⁴⁷ Asimismo, la Secretaría Técnica de la Gobernación, también dependiente del Ministerio de Economía, tuvo la función de asesorar a las municipalidades. Por otra parte, en 1954 se formó un Consejo Interdepartamental integrado por un delegado de cada municipio.⁴⁸

Todas estas medidas, en la letra de los decretos, buscaron otorgar mayor capacidad administrativa a las municipalidades a través de la coordinación de esfuerzos, la centralización administrativa y la profesionalización técnica, pero en verdad, según

⁴³ El Gobernador Carlos Evans manifestó “...es imprescindible no aumentar los gravámenes, y sí mejorar los sistemas de recaudación fiscal...”, en discurso de clausura del Vº Congreso de Municipalidades “Eva Perón”, Mendoza, 1953, p. 106.

⁴⁴ Constitución de la Provincia de Mendoza, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, artículos 181 a 185. La Ley provincial n° 1.003, Orgánica del Tribunal de Cuentas sancionada en diciembre de 1932, organizó este ente extra-poder y estableció sus deberes, derechos y atribuciones.

⁴⁵ *Los Andes*, 29/09/1940.

⁴⁶ V Congreso de Municipalidades “Eva Perón”, *Op. cit.*, p. 278.

⁴⁷ Esta oficina debía financiar las obras con fondos autorizados y realizar convenios con las municipalidades cuando éstas no pudieran asumir las obras por su propia cuenta. HIRSCHEGGER, Ivana. *Políticas Públicas peronistas y su impacto en el desarrollo económico y social de los municipios mendocinos (1946-1955)*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo, 2009. [Inédita]

⁴⁸ Archivo de la Municipalidad de San Martín, Decretarios municipales, Tomo II, año 1954, decreto provincial n° 3788, 3 de septiembre de 1954. Decreto provincial n° 5035/55, del 25 de octubre de 1954.

Mario Cereza (Ministro de Economía en 1952) "...el objetivo de la reestructuración del Ministerio de Economía se debió a una necesidad de ordenamiento interno y achicamiento de sector público y no de modernización como se había dicho...".⁴⁹

En materia de recursos, las municipalidades tenían competencia en el cobro de tasas por patentes automotores,⁵⁰ sin embargo, esto pasó a la órbita provincial y se transformó en un impuesto coparticipable a partir de la creación de la Dirección de Tránsito.⁵¹ Esto último constituyó un avance de la provincia sobre los municipios al mismo tiempo que despojó a las comunas de tales rentas. Fue aún más perjudicial teniendo en cuenta que en un contexto económico nacional y provincial adverso, la inflación y la necesidad del incremento de sueldos y salarios de los empleados públicos municipales imposibilitaba cualquier equilibrio fiscal. Por ello, en el marco del V^{to} Congreso de Municipalidades de 1953, se pidió a la provincia que no creara normas que disminuyeran ni cercenaran las rentas que integraban el erario municipal. Otro ejemplo fue el de la Caja de Jubilaciones y Pensiones. A partir de 1945 las municipalidades debían abonar mayores beneficios a sus empleados, lo que les generó un abultado endeudamiento previsional difícil de saldar. A causa de ello, debieron suscribir convenios con el gobierno, a fin de regularizar la deuda por aportes patronales impagos.⁵²

En síntesis, luego de la reconstrucción realizada y siguiendo a Angélica Rosas Huertas⁵³ respecto de la capacidad administrativa del Estado, es decir, a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal necesarias para instrumentar sus objetivos oficiales, podemos decir que las capacidades administrativas con las que contaron los municipios mendocinos a la hora de diseñar e implementar políticas públicas locales fueron muy débiles, especialmente los de Gral. San Martín y San Rafael. En otras palabras, la escasez de recursos financieros y técnicos, como también la falta de calidad en el ingreso de los empleados públicos, el avance de instancias extralocales sobre sus rentas, la debilidad para estimar y recaudar sus propios recursos impactaron en sus posibilidades de ejercer su autonomía con respecto a la provincia, como de gestionar correctamente los intereses locales.

Ahora bien, a continuación repararemos en otros aspectos políticos que ayudan a explicar los resultados de las experiencias que venimos analizando.

⁴⁹ MICALE, Adriana. "Historia del Ministerio de Economía". En: *Historia Institucional de Mendoza*, Parte II, Ed. Culturales de Mendoza, Instituto Provincial de la Cultura, Gobierno de Mendoza, 1999, p. 98.

⁵⁰ En el presupuesto municipal de Gral. San Martín de 1947 los recursos en concepto de registro de vehículos alcanzó \$107.000 m/n, mientras que el monto total del presupuesto para ese año fue de \$662.000 m/n. Para el año 1948, los recursos por el mismo fue de \$150.000 (230.000 recursos municipales) el total del presupuesto fue de 1.311.000. Archivo de la Municipalidad de San Martín, Decretarios municipales, Año 1946, Tomo II, 29 de septiembre de 1946 y, tomo II Año 1948, julio de 1948.

⁵¹ Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 09/01/ 1953.

⁵² Concejo Deliberante de la Municipalidad de Gral. S. Martín, 28 de octubre de 1954, Libro 9, folio 125-129.

⁵³ ROSAS HUERTA, Angélica. "Una ruta metodológica...". *Op. cit.*, p.128.

General San Martín y San Rafael: algunos factores desencadenantes de los intentos de autonomía de las localidades (distritos) frente a la centralización político-administrativa de las villas cabeceras

Gral. San Martín: el comportamiento de los líderes locales en la puja por la supremacía departamental

Como dijimos, cuando Perón ganó las elecciones en febrero de 1946 y Faustino Picallo accedió a la gobernación mendocina, las municipalidades debieron esperar hasta las elecciones de 1947 para conformarse democráticamente. Por lo tanto, entre 1943 y 1948 (en éste último año accedieron a sus cargos los electos en 1947) fueron dirigidas por autoridades seleccionadas por la instancia provincial. Se trataba de interventores o comisionados con una gran alternancia, dada la dificultad de consolidar liderazgos afines.

A partir de estas elecciones municipales el peronismo ganó en todas las oportunidades y de manera holgada, pero este triunfo no significó que dentro de las filas del movimiento predominara la concordia entre las distintas facciones, pues no todos los intendentes lograron concluir con el periodo de cuatro años estipulado por la ley.

Entre los intendentes peronistas más destacados se encuentra Ítalo Acerbis,⁵⁴ quien fue el primero perteneciente a ese partido. Este actor, contaba con el reconocimiento político y social no sólo por parte de sus compañeros en la política sino también por parte de los vecinos, ya que estuvo involucrado en diversas iniciativas de bien común. Elaboró un Plan Trienal de Obras, es decir, así como en las provincias se elaboraron planes trienales de obras al estilo de los planes quinquenales nacionales, también los municipios hicieron los suyos.⁵⁵ En esto se refleja la vocación por la planificación estatal propia del primer peronismo, caracterizado por una “política de intervención y de planificación” que, como veremos, más adelante será ejercida también en otros departamentos. Este plan de gobierno municipal supo congregarse con antiguas demandas de los vecinos,⁵⁶ además de contemplar diferentes obras para el departamento relacionadas con el adelanto del mismo e incluir acciones en pos del mejoramiento social y cultural. Entre los distritos beneficiados estuvo Palmira. En este, se dio fin a la concesión privada del servicio de agua potable que pasó a la órbita nacional, con lo cual

⁵⁴ Ítalo Acerbis fue también socio adherente de la Filial del Este del Centro de Bodegueros de Mendoza, se dedicó además a las actividades comerciales. Era propietario de un establecimiento vitivinícola y además vendía artículos para bodega, secadero, frutas frescas, artefactos sanitarios, etc.

⁵⁵ HIRSCHGEGGER, Ivana. “Políticas públicas peronistas...”. *Op. cit.*

⁵⁶ *Los Andes*, 01/01/1940.

la población estuvo de acuerdo debido al mal servicio que venía brindando hasta el momento.

Sin embargo, el Intendente renunció a los pocos meses de iniciada su gestión, ya que su obra de gobierno se diluyó por una práctica política cargada de conflictos. Esgrimió problemas personales, aunque se sugiere que su alejamiento se produjo porque mantenía serias divergencias con el Consejo Provincial del Partido.⁵⁷ Debemos destacar que esto no significó el abandono por parte del funcionario de la actividad política; en efecto, en 1949, fue electo diputado provincial por el peronismo y posteriormente siguió desempeñando actividades de bien público para el departamento, aunque no de índole partidarias.

Ante estos sucesos, y hasta nuevas elecciones municipales, fue elegido intendente –por el Concejo Deliberante – el concejal Pedro Vicente Carra. La actividad política partidaria no le era ajena, pues su padre era Mario Antero Carra, interventor municipal de origen radical (UCR-Junta Renovadora) en 1945 y cuyo hermano fue Mario José Carra (comisionado municipal, 1946).

Posteriormente, en las elecciones realizadas en 1949, asumió el cargo de Intendente el ex concejal Juan Kairuz, quien no procedía del mismo ámbito que Pedro Carra y su familia, pues era descendiente de inmigrantes libaneses⁵⁸ y había sido empleado de la empresa química *Duperial* (en Palmira). Además fue dirigente social y militante de la UCR-lencinista. Se unió al peronismo y pronto se dedicó a las actividades sociales, culturales, deportivas y gremiales locales y acompañó también al entonces intendente Ítalo Acerbis en el traspaso del servicio de agua potable de Palmira. Otra característica de la gestión de Juan Kairuz fue su relación con los intereses de los trabajadores, el fomento del deporte, la creación y organización de asociaciones y la gestión de políticas insertas en la planificación de Ítalo Acerbis (por ejemplo en lo relativo a la comisión municipal de cultura y la de música y a la biblioteca municipal y otras obras para Palmira).

Lo cierto es que la actuación de Juan Kairuz frente a la municipalidad adquirió notoriedad en el departamento, pero fundamentalmente en Palmira. Después de la ciudad de San Martín, éste era el segundo distrito de mayor importancia. El ferrocarril había llegado en 1884 y, luego, transformó a esta jurisdicción en un lugar relevante

⁵⁷ MAZZEI, Stella. "Partidos políticos en San Martín". En CUNIETTI, Emma (comp.). *Conozcamos San Martín*, Editorial Qellqasqa -Instituto Provincial de la Cultura, Mendoza, 1999, p.131.

⁵⁸ Su abuelo, José Kairuz, llegó del Líbano en 1886 y se estableció en Palmira antes de que este distrito fuera efectivamente fundado. Allí se dedicó al comercio de ramos generales ("*Casa Kairuz*" ubicada en Villa Fuseo-Palmira). También construyó una modesta bodega en Junín, sobre el carril Chimbás. Las circunstancias económicas de los años treinta llevaron a la firma Juan Kairuz a cerrar y erradicar totalmente sus viñedos. SPECIALE KAIRUZ, Gastón. *Juan de Palmira*. Fondo Provincial de la Cultura, 2011.p.207.

debido a que se asentaron allí los talleres que mantenían a las maquinarias y a la inauguración de una importante estación de carga. Esto conllevó a demandar una gran cantidad de trabajadores del riel⁵⁹ que, al instalarse en la zona, provocaron la pujanza de la localidad. Esta se expresó a través de distintas asociaciones de carácter social, cultural y deportivo. El espíritu gremial se expandió día a día en el distrito a causa importantes bodegas y fábricas que imprimían una fisonomía industrial que se acentuaba.⁶⁰

Las 8.467 personas que vivían en Palmira en 1947 contaron con servicios públicos como educación (impartida en siete escuelas), una biblioteca, dos salas de primeros auxilios, una sucursal del Banco de la Nación Argentina, oficina de Correos y Telégrafos, oficina del Juzgado de Paz, Registro Civil y una Estación de Ferrocarril.⁶¹ Asimismo, en 1950, Palmira fue objeto de actos políticos y de importantes obras públicas como la construcción de un centro de atención médica para los ferroviarios,⁶² mejoras sanitarias, etc., surgiendo además nuevas asociaciones intermedias estimuladas por el peronismo. Cuando Perón, Eva o funcionarios nacionales realizaban un viaje oficial a la provincia aprovechaban la ocasión para visitar este distrito.

Es así como la importante presencia de trabajadores sindicalizados – ferroviarios – junto con la existencia de una activa sociedad civil, y el hecho de que el nuevo Intendente fuera originario de Palmira, favorecieron un clima de tensión entre el centro del departamento y esta localidad, situación que se da en el tipo de municipio-departamento, que incluye además de la villa cabecera, otros centros poblados, como hemos dicho. Esa tensión se produjo entre los propios dirigentes peronistas, pertenecientes a uno u otro distrito, la que se agravó aún más al designarse como Jefe Político del Departamento a Dionisio Kairúz (1950), tío del Intendente y oriundo también de Palmira. Ante esta situación, el descontento de Pedro Carra no se hizo esperar pues este distrito era, en definitiva, una localidad muy importante en términos electorales. Los enfrentamientos también surgieron, probablemente, por el rechazo del pueblo de Palmira al centralismo político ejercido desde la villa.⁶³

⁵⁹ MARIGLIANO, Cecilia. “Departamento de Gral. San Martín...”, *Op cit.* pp. 38-60; SANJURJO, Inés. *La Organización Político-Administrativa... Op cit.* pp.23-68; LACOSTE, Pablo. “Historia de San Martín. Historia y Perspectiva. En: *Diario UNO*, Mendoza, 1995, pp. 11-16.

⁶⁰ *Los Andes*, 02/01/ 1940.

⁶¹ En *Guía General de Mendoza*, Best. Hno., 1940; *Diario Los Andes*, 1940-1955; *Anuario Síntesis Estadísticas de Mendoza*, 1957-1958, pp.70-71; Dirección General de Escuelas; Serie Estadísticas de la Provincia de Mendoza. Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Boletín Informativo 1949, p. 13; *Presupuestos Municipales*, Municipalidad de Gral. San Martín, 1946-1955.

⁶² *Los Andes*, 08/04/ 1947. Los servicios que se habilitarían serían los de clínica médica, odontología y obstetricia.

⁶³ ORTEGA, Laura. *Participación en la esfera municipal durante el primer peronismo. Confluencias y divergencias entre sociedad civil y política, e incidencias en la gestión pública departamental en Mendoza, (Gral. San Martín, 1946-1955)*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2014. [Inédita]

(Kairuz fue empleado allí), se manifestaron en la explanada de la municipalidad en franco apoyo al Intendente, normalizándose de esta forma las tareas suspendidas. Queda claro entonces que el foco de tensión entre Juan Kairuz y Pedro Carra se dio en torno a la importancia otorgada por el Intendente al distrito de Palmira.⁶⁷

Como expusimos, entre 1946 y 1951 se manifestó una lucha por el poder político local encabezada por los Carra, primero contra Ítalo Acerbis y luego contra Juan Kairuz. Esta *familia política*⁶⁸ logró acaparar distintos cargos, algunos de ellos electivos. Además, sus miembros desempeñaron otros puestos, tanto dentro de la municipalidad como en la esfera provincial. Esto les ayudó a consolidarse y ser considerados en la toma de decisiones, siendo su opinión respetada política y socialmente. De la trayectoria política de esta familia se desprende que al concentrar distintos cargos en la administración provincial y municipal tuvieron oportunidad para distribuir bienes, puestos en la administración pública, subsidios y subvenciones, etc., todo ello a cambio de lograr más adhesiones partidarias.

El entramado de relaciones políticas que consolidó la familia Carra en Gral. San Martín y en la provincia y su acceso a puestos claves de la gestión municipal dificultaron la gestión autonómica de la cuestión pública de otros dirigentes ajenos a este cerrado núcleo. Las trayectorias políticas de Acerbis y Kairuz sustentan esta explicación.

No obstante, resulta particular la consolidación de esta familia en San Martín dado que, como se ha dicho, Perón y su partido eran contrarios a apoyar el surgimiento de liderazgos locales fuertes. No es extraño entonces que, a partir de 1951, se fuera cercenando la capacidad de acción y de autonomía de los Carra, acorde con un proceso de avance del partido sobre la sociedad. Se dejaban, así, pocos espacios para la discusión y para la selección de dirigentes en las respectivas contiendas electorales, con lo cual arribaron a los cargos municipales⁶⁹ como a las intendencias otros agentes menos visibles políticamente. Esta situación estaba acorde con la postura de Raanan Rein acerca del proceso de endurecimiento partidario del peronismo hacia su fase más autoritaria, en donde ya no hubo lugar para las divisiones internas.⁷⁰ Es en este nuevo contexto donde surgieron como intendentes los ex concejales peronistas Luis Cabrillana y posteriormente – en 1952 – el antiguo comisario local Agustín Gatto-Perelli, ambos

⁶⁷ Entrevista realizada a Gastón Speciale Kairuz el 20 de septiembre de 2011.

⁶⁸ FERRARI, Marcela. *Los políticos en la República Radical: prácticas políticas y construcción del poder (1916-1930)*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008, pp. 178-201. BERNASCONI, Alicia y FRID, Carina (eds.). *De Europa a las Américas. Dirigentes y liderazgos (1880-1960)*. Editorial Biblos, 2006, pp. 43-61.

⁶⁹ MACKINNON, Moira. *Los Años Formativo del partido peronista (1946-1950)*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2012, pp. 184-186.

⁷⁰ REIN, Raanan. *Op. cit.*, pp.28-29.

aliados de los Carra en un comienzo. Es así como las principales figuras de esta familia desaparecieron de la escena política local más visible.

Concluimos este apartado mencionando que a partir de su apertura política del primer peronismo se brindó lugar y expresión concreta a los intereses distritales, fundamentalmente con la llegada de Juan Kairuz. Este actor, que no había tenido participación político-partidaria anterior relevante ni contaba con estructura que lo contuviera, posibilitó cuestionar la supremacía político-territorial de la ciudad cabecera por parte de Palmira. No obstante, el principal factor de resistencia local a la autonomía distrital tuvo como protagonistas a la facción peronista comandada por Pedro V. Carra y su familia.

3.2. San Rafael. Autonomía local: una verdadera aspiración de la comunidad Malargüina.

3.2.1. El impacto de la acción municipal en el desarrollo de la ciudad

Luego de las elecciones para constituir los Concejos Deliberantes y designar los futuros Intendentes de los departamentos,⁷¹ el peronismo triunfó en todas las circunscripciones. En San Rafael, al igual que en los demás departamentos,⁷² su predominio en el municipio sería refrendado por los resultados obtenidos en las sucesivas elecciones locales. En mayo de 1947 quedó constituido el Concejo Deliberante con la mayoría representada por el sector peronista (Florencio Ponte, Luis Crespo, Edmundo Bomibini, Alfredo Ontiveros, Tomás Vásquez, Valentín Andrés y César Masini) y la minoría por la Unión Cívica Radical, el Partido Laborista y el Comunista (Juan Hernández, Vicente Bernal, Miguel Azcorra y Gregorio Cosarinsky). Al mismo tiempo, se designó como Intendente Municipal al peronista José Buttini. A diferencia de San Martín, no se visualizan en este departamento conflictos intra-partidarios, con lo que los intendentes tuvieron continuidad y lograron terminar sus mandatos.

Para ese entonces, este era el cuerpo que dirigía los destinos de todos los distritos, aunque en algunos de ellos delegaba sus funciones en comisiones municipales, tal el caso de Malargüe, conformada en la villa a comienzos del gobierno peronista.⁷³ El núcleo urbano de Malargüe, contaba a mediados de la década de 1940⁷⁴ con más de 2000 habitantes⁷⁵ y se encontraba a una distancia de aproximadamente 200 km de la villa de

⁷¹ *Los Andes*, 07/04/1947.

⁷² *El Comercio*, 08/05/1947; *Los Andes*, 18/04/1947.

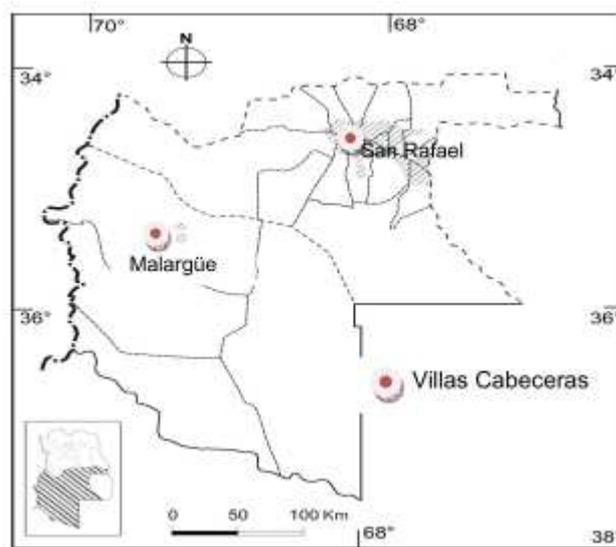
⁷³ Ordenanza N° 587 de 1947. Municipalidad de San Rafael, Digesto Municipal, Libro de Actas de la Municipalidad de San Rafael, Acta N° 6, 1947, Mendoza, pp. 8-9.

⁷⁴ Boletín Informativo del Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción (1946-1947), Mendoza, 1946.

⁷⁵ La población rural estaba diseminada en su extenso territorio (0,22 hab/km²), y se dedicaba principalmente a la explotación minera y ganadera. Consagrados al ganado caprino y bovino, los puestos – ranchos precarios y dispersos entre sí – se constituyeron en unidades económicas de producción, cuya única posibilidad de

San Rafael (Mapa N° 3). Constituía, pues, uno de los centros poblados más importantes de este departamento.⁷⁶

Mapa N° 3:
Departamento de San Rafael hasta 1950.



Fuente: MAGRAF (INCIHUSA-CONICET-Mendoza)

En la consolidación de ese núcleo habría incidido el traslado de trabajadores mineros y ferroviarios (y sus familias),⁷⁷ proceso favorecido por la llegada del ferrocarril en 1944 –ramal Pedro Vargas-Malargüe de Ferrocarriles del Estado –, construido principalmente con la finalidad de propiciar la explotación de yacimientos carboníferos.

La actividad minera, que comenzó a desarrollarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial, fue en particular uno de los principales factores que contribuyeron al afianzamiento de la villa. Malargüe contaba con minas ricas en asfaltitas (en Minacar y La Valenciana), con lo que se podía alimentar tanto a las industrias fabriles como a los ferrocarriles. La importancia adquirida por esta rama de la economía puede verse reflejada no sólo en la exportación de asfaltita, azufre, sal y asfalto hacia los centros de

explotación era la forma extensiva, debido al régimen de tenencia de la tierra (ocupantes sin título en su mayoría), la falta de agua y de tecnología para el mejoramiento de las razas.

⁷⁶ El Censo Nacional de Población de 1947 consideraba centro urbano a toda concentración de población de más de 2.000 habitantes (*IV Censo General de la Nación*, ob. cit., p. 307).

⁷⁷ Revista de la Cámara de Comercio Industria y Agricultura de San Rafael, Mendoza, 1946, p. 41.

consumo del Litoral sino también en la creación de organismos como la Subdelegación de Minas en 1948 y el Centro Minero de Malargüe en 1950. Durante la década de 1950 fue la actividad que absorbió mayor mano de obra, frente a la agricultura y ganadería que habían crecido muy lentamente. No pueden negarse, sin embargo, los altibajos sufridos por la actividad entre 1946 y 1951.⁷⁸

La villa poseía infraestructura y servicios básicos – aunque precarios – de recolección de residuos, energía eléctrica, agua potable, correo y telégrafos, cementerio y un matadero, así como avance de la actividad comercial y financiera de la zona.⁷⁹ En el plano educativo, en la década de 1940 existía una escuela provincial de ciclo y, a partir de 1950, se abrió una escuela nacional que impartía primero y segundo grado. En cuanto a los establecimientos de salud, contaba sólo con una sala de primeros auxilios.⁸⁰

En el período de estudio y en defensa de los intereses sociales y económicos específicos de la zona, existían varias instituciones intermedias, tales como el Aeroclub Malargüe, los clubes deportivos y de Volantes Unidos, el Club Ferrocarril del Estado, el Club Juventud Unida, el Comité Peronista y la Comisión Vecinal de Fomento.⁸¹ A estas instituciones se le sumó, en mayo de 1948, la Comisión Pro-departamento de Malargüe (en adelante CPDM), formada con fin de gestionar la segregación de Malargüe y su autonomía municipal.⁸²

Debemos destacar que uno de los factores que llevó a la comunidad de Malargüe a organizarse en un movimiento autónomo fue el escaso adelanto edilicio de la villa, más allá de las expectativas promisorias en relación con las dos actividades económicas antes

⁷⁸ *Los Andes*, 21/03/1946; 13/03/1948; 10/04/1948; 28/07/1949; 26/07/1950 y 19/03/1951.

⁷⁹ Si bien no poseemos datos de la década del cuarenta ya que el Censo de Comercio de 1947 no proporciona información por distrito, según el *Censo Minero, Industrial y Comercial de 1954* Malargüe contaba con 137 comercios, la mayoría minoristas (almacenes, bazares, ferreterías, aserraderos, carnicerías, florerías, farmacias, tiendas, zapaterías, etc.), destacándose también la prestación de otros servicios como alojamientos, comidas y bebidas, espectáculos y diversiones, entre otros. En el aspecto comercial superaba a departamentos antiguos pero poco desarrollados de la provincia, como San Rosa, Tupungato o La Paz (Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, *Censo Minero, Industrial y Comercial de 1954*, Buenos Aires, 1960, pp. 61-65. En 1948 fue instalada allí una sucursal del Banco de la Nación Argentina.

⁸⁰ En cuanto a las condiciones de los servicios educativos y sanitarios de Malargüe durante la década de 1940, puede verse HIRSCHEGGER, Ivana. "La enseñanza primaria en el marco del Estado de Bienestar: los planes de obras y la expansión de los servicios educativos en dos municipios de Mendoza/Argentina (1946-1955)". En *Antíteses*, n° 6, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, Brasil, 2010 (<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>); "El bienestar social durante el peronismo clásico. La expansión de los servicios de salud hacia las áreas rurales de los municipios de la provincia de Mendoza (1946-1955)". En *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, n° 21, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2010.

⁸¹ BIANCHI DE PORRAS, Rosa, *Malargüe. Memorias de medio siglo, 1950-2000*. Mendoza, Municipalidad de Malargüe, 2001, pp. 23-24; *El Comercio*, 3-6-1948; 28-6-1948.

⁸² Se trata, según el concepto de Hernández de una autonomía *semiplena o relativa* que integra tres aspectos: político (elección popular de sus autoridades), administrativo (prestación de servicios y demás actos sin interferencia de otro orden de gobierno) y económico-financiero (libre creación, recaudación, e inversión de las rentas). HERNÁNDEZ, Antonio María. *Op. cit.*, p. 386.

mencionadas: el ferrocarril y la minería.⁸³ Obviamente, desde Malargüe se atribuyó ese estancamiento a la falta de atención de las autoridades municipales con asiento en la villa de San Rafael. Las grandes distancias que la separaban de la cabecera departamental (200 km), la dilatada extensión y la gran cantidad de población del distrito en cuestión eran elementos que determinaban, en cierta medida, el comportamiento de la municipalidad. Sin embargo, se atribuyó una dedicación casi absoluta a las necesidades de la ciudad de San Rafael.⁸⁴ Esta situación, confirmaba entonces lo sostenido por la teoría municipal y la geografía moderna acerca de que el sistema de municipio de amplio territorio propicia la falta de progreso de los núcleos alejados de la cabecera municipal. La distancia y la dispersión de la población constituyen factores que inciden en la escasa capacidad de gestión y control del gobierno municipal sobre las zonas periféricas.⁸⁵

Las características del Plan Trienal de Obras Públicas elaborado por la Comuna de San Rafael en 1947, bajo el mandato del Intendente Buttini, refleja la actuación del gobierno municipal en el amplio territorio departamental. La mayoría de las iniciativas que incluía estaban destinadas al progreso urbano de la ciudad cabecera y zonas aledañas, siendo escasas las tareas a realizarse en las zonas lejanas como Malargüe.⁸⁶ Salvo casos excepcionales, los problemas de su villa no fueron tema de discusión de los ediles municipales.⁸⁷ Los constantes reclamos sin solución acerca de tareas bajo la órbita de la Comisión Municipal instalada en la villa sugieren también la escasa actividad que llevó a cabo, sobre todo en lo relativo al mejoramiento edilicio.⁸⁸ Anteriormente, nos referimos a las escasas rentas que poseía y a la distribución de los gastos en beneficio del personal que caracterizó al presupuesto municipal como factores que repercutieron, indudablemente, en el accionar de estos organismos.

Según investigaciones que hemos realizado anteriormente sobre algunos departamentos y zonas periféricas de la provincia, la aplicación diferencial de políticas públicas fue una práctica recurrente tanto por parte del Estado nacional como del

⁸³ La limitada expansión del centro urbano en cuanto a obras y servicios públicos pudo ser corroborada a través de los periódicos de la época. Entre 1947 y 1949 fueron recurrentes las solicitudes y quejas –aparentemente sin respuestas- relacionadas con la falta de obras de urbanización, las malas condiciones higiénicas del matadero, el abandono del cementerio de la villa, la falta de agua potable y la deficiente prestación de los servicios de energía eléctrica (*El Comercio*, 02/09/1947; 19/11/1948; 14/11/1948; 14/04/1948; 24/09/1948; 02/12/1949).

⁸⁴ *El Comercio*, 10/09/1948; *Edición Especial del Diario La Libertad, Fiesta de la Vendimia*, 1949.

⁸⁵ Ver: HERNÁNDEZ, Antonio. *Op. cit.*, p. 250; HESPANHA, Antonio. *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 127.

⁸⁶ Un detalle de las obras a realizarse en las diferentes zonas del departamento puede verse en: HIRSCHGGER, Ivana. "El municipio de San Rafael entre 1947 y 1949, desarrollo y división territorial". En: *Actas del Séptimo Encuentro de Historia Argentina y Regional. En Vísperas del bicentenario de la Revolución de Mayo. Génesis y Proyección: imagen de una historia nacional y regional*, Mendoza, 2004.

⁸⁷ Ver: Sesiones Ordinarias del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Rafael, en Libro de Actas de la Municipalidad de San Rafael, Mendoza, 1947-1950.

⁸⁸ *Ley Orgánica de Municipalidades n° 1079*, ob. cit.

provincial durante el peronismo⁸⁹ y, como vemos en el caso que estudiamos en este artículo, fue una práctica que también se observa en ámbitos municipales. En esto incidieron factores como la inexistencia de una adecuada planificación de la Municipalidad de San Rafael por la falta de un diagnóstico integral previo y un desinterés y desconocimiento de las principales necesidades de los distritos más alejados, de difícil acceso o con población dispersa. Pero la insuficiente acción gubernamental debe ser vista también a la luz del contexto inflacionario producto de la crisis económica que comenzó en 1949, que influyó para que el gobierno optara por cubrir la pérdida de poder adquisitivo del salario del personal aunque ello significara desatender el progreso edilicio, de ahí los mayores porcentajes destinados al pago de sueldos. Ello se corrobora también a través de la notable cantidad de ordenanzas destinadas a beneficiar económicamente a los empleados y obreros de la administración municipal con el fin de solventar el mayor costo de vida. Por otra parte, se destaca en estos años la escasez de mano de obra⁹⁰ y de materiales de construcción, como el cemento pórtland, algo que pudo influir también en el destino y la realización de obra pública.⁹¹

Sin duda alguna, las consecuencias del sistema municipal vigente, que dejaba los lugares más alejados fuera de la acción municipal, así como el contexto económico, tuvieron incidencia directa en el escaso desarrollo del distrito de Malargüe. Algunas quejas de la población se referían a la falta de voluntad política o la indiferencia del gobierno municipal por los problemas que afectaban a ciertas zonas distantes. Sin embargo, el análisis de algunas fuentes nos permite matizar esta situación, ya que se denota cierto interés del Concejo Deliberante por conocer, a través de reuniones de organizaciones vecinales y de las exposiciones en los congresos de municipalidades realizados en la ciudad de San Rafael, los principales problemas que afectaban a los barrios de la ciudad y distritos, principalmente a la hora de confeccionar los presupuestos.⁹² A este interés se le sumaron algunas gestiones concretas realizadas con el fin de sortear el problema de las distancias – como lo fue, por ejemplo, la solicitud de instrumentar la comunicación por vía aérea –⁹³ y la acción concurrente con el gobierno provincial y nacional en materia social, en la que se contó la Campaña sanitaria al sur mendocino.

⁸⁹ HIRSCHEGGER, Ivana. “Alcance territorial de las políticas públicas peronistas en la Provincia de Mendoza (Argentina). 1946-1955”. En *Revista Apuntes*, n° 66, Centro de Investigaciones de la Universidad Nacional del Pacífico, Perú, 2010.

⁹⁰ *El Comercio*, 08/06/1948; 28/12/1949; 08/102/1949.

⁹¹ Sesión Ordinaria del 30 de octubre de 1947, acta N° 30; Anuario. Síntesis estadística y geográfico-económica, 1952-1953, Mendoza, 1953, p. 158; Decreto N° 949, 05/06/1948.

⁹² Sesión Ordinaria del 30 de octubre de 1947, Acta N° 30; Sesión Ordinaria del 19 de junio de 1950, Acta N° 105; Sesión Ordinaria del 10 de agosto de 1950, Acta N° 109.

⁹³ Sesión Ordinaria del 10 de octubre de 1950, Acta 116.

Si bien las deficiencias que presentaba la villa de Malargüe constituyeron, como hemos mencionado, uno de los tópicos principales en el reclamo de autonomía, se hizo referencia también a la necesidad de contar con representantes en la Legislatura provincial, a fin de obtener beneficios para el progreso de ciertas zonas, no sólo de la ciudad sino también del campo, y en relación con cuestiones de mayor envergadura que escapaban a la competencia del gobierno local, tal como veremos a continuación.

La población rural, además de carecer de los servicios municipales básicos, vivía en condiciones precarias de salud, educación y vivienda.⁹⁴ Por otra parte, la actividad económica de los puesteros atravesaba una difícil situación; si bien hasta mediados de la década de 1940 las explotaciones agropecuarias fueron la única fuente de riqueza del departamento,⁹⁵ su progreso fue un proceso lento y detenido por la erupción del Volcán Descabezado en 1932, que llenó de cenizas el sur de la provincia y dejó fuera de producción una inmensa cantidad de tierras. A esto debe sumarse que el comercio de ganado con Chile, que constituía su único mercado y medio de vida, se hallaba paralizado como consecuencia de las medidas de contralor del Poder Ejecutivo Nacional sobre la salida de hacienda en defensa de los intereses nacionales y, dada la mala calidad del ganado bovino, éste no encontraba ningún otro comprador.⁹⁶

Los inconvenientes por los que atravesaba el distrito y la urgente necesidad de encontrar soluciones originaron la creación de la CPDM, que fue constituida sobre la base de una Comisión Vecinal de Fomento creada en 1947⁹⁷ e integrada por el delegado comunal en Malargüe (miembro de la Comisión Municipal) y varios vecinos del lugar.⁹⁸ La misma logró movilizar a gran parte de la población de la zona, llegando a contar no sólo con un amplio apoyo de vecinos autoconvocados sino también con el de las sociedades intermedias existentes, lo que significa que esa agrupación representó a gran parte de la población. La mayoría de los miembros de la CPDM transitaban por la vida pública del distrito. Algunos desempeñaban paralelamente cargos públicos, fueron integrantes de sociedades intermedias, o bien posteriormente ocuparon puestos importantes dentro de la nueva Municipalidad y de la Legislatura provincial.⁹⁹ Es decir, lograron tener injerencia directa en cuestiones políticas, particularmente en diferentes ámbitos constituidos para la defensa de los intereses del territorio, antes y después de la creación del departamento en 1950. Las actividades que dicha Comisión realizó no se

⁹⁴ *El Comercio*, 29/05/1948; 18/01/1949; 15/05/1949; 25/08/1949; *Los Andes*, 22/03/1948; 09/05/1948; 10/05/1948; 15/05/1949.

⁹⁵ BIANCHI DE PORRAS, Rosa. *Op. cit.*, p. 23.

⁹⁶ *Los Andes*, 07/01/1951; 14/01/1951.

⁹⁷ *El Comercio*, 02/09/1947.

⁹⁸ *El Comercio*, 19/10/1948; 02/09/1947; BIANCHI DE PORRAS, Rosa. *Op. cit.*, pp. 25-26 y 235.

⁹⁹ *El Comercio*, 02/09/1947; 03/06/1948; 28/06/1948; 19/10/1948; 19/11/1948; BIANCHI DE PORRAS, Rosa. *Op. cit.*, pp. 25-26

limitaron al pedido de división territorial y autonomía municipal, puesto que, conjuntamente con otras organizaciones intermedias, se abocaron al tratamiento de una gran variedad de temas, entre los que hubo desde problemas edilicios hasta otros de carácter socioeconómico. Participaron, en efecto, en diversas actividades, como las realizadas por distintas agrupaciones intermedias en materia social (por ejemplo, reparto de víveres a hijos de obreros de las minas) y en las convocatorias vecinales para actividades recreativas y culturales (bailes, campeonatos deportivos, actos patrióticos, etc.).¹⁰⁰

Por lo tanto, la autonomía de Malargüe se justificaba en tanto existían algunos elementos considerables, como un núcleo urbano con necesidades de desarrollo, una cantidad importante de población, una gran distancia de la ciudad de San Rafael, como así también una comunidad activa y dispuesta a intervenir en sus propios asuntos. Debía considerarse, pues, la capacidad económica para auto-gobernarse, tal como fue planteado por la oposición en la legislatura a la hora de discutir el proyecto de segregación del distrito en 1950.

Resultados y consideraciones acerca de los conflictos territorial intra-departamentales

Teniendo en cuenta lo reconstruido y sin pretender aplicar una perspectiva neutra y/o teórica al estudio de procesos histórico, sino más bien interpretar los resultados de los hechos a la luz de la conjunción de enfoques multidisciplinares concluimos que, en el caso de Palmira, cualquier intento autonomista quedó obturado luego de la finalización del mandato del intendente Juan Kairuz, en medio de una gran tensión entre las facciones peronistas en ese departamento. A partir de entonces, incluso las principales figuras de la familia Carra, adversarios al liderazgo de Kairuz, desaparecieron de la escena electoral de San Martín. No descartamos sin embargo, aunque ello queda para futuras indagaciones, que el conflicto dado por la autonomía o la supremacía departamental, ocultara viejas tensiones internas del peronismo heredadas entre laboristas y radicales.

No obstante las disputas señaladas, continuó el apoyo electoral hacia el peronismo por parte de los ciudadanos departamentales, pues esta fuerza política triunfó nuevamente y de manera holgada en 1951.

¹⁰⁰ *El Comercio*, 07/04/1948; 08/06/1948; 09/07/1948; 13/07/1948; 16/07/1948; 23/07/1948; 19/11/1948; 02/12/1948; 14/12/1948; 20/01/1949; *Los Andes*, 25/08/1949.

En tanto, Malargüe logró separarse de San Rafael y conformar un municipio con gobierno propio en 1950. Se lo denominó departamento *Gral. Perón*, obteniendo el peronismo también un resultado favorable y contundente en las elecciones de 1951.

De manera que no obstante compartir ambas experiencias analizadas el mismo contexto económico y político nacional y provincial, además de debilidades en cuanto a su capacidad administrativa, tuvieron resultados muy diferentes ¿A qué se debió esto o en dónde radicarón las causas que llevaron a derivaciones disímiles?, son algunas de las cuestiones que intentaremos responder a continuación.

En principio, sostenemos que lo que adquirió mayor peso a la hora de los resultados estuvo relacionado con aspectos constitutivos de la capacidad política del Estado, la que fue diferente en cada uno de los casos. Si la capacidad institucional depende no sólo de la capacidad administrativa del Estado sino también de la relación que se tenga con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, es decir, capacidad política, podemos plantear lo siguiente. En el caso de Palmira, la iniciativa autonomista estuvo en la mente y en las acciones de gobierno de su Intendente y algunos otros estrechos colaboradores. A éste lo acompañaban las organizaciones de la sociedad civil activa pero, entre ambos ámbitos, no lograron institucionalizar esta demanda o encauzarla como una política pública concreta capaz de traspasar el mero reclamo vecinal desorganizado y esporádico. Es probable también que, para lograr el resultado deseado, la facción de Kairuz necesitara mayor cantidad de tiempo y de habilidad política para identificar el momento político oportuno y así lograr sus objetivos, aunque no debemos olvidar que fueron constantemente cercados por los Carra.

Asimismo, merece ser destacado el rol de al menos dos agentes extra-locales determinante. Por un lado, la provincia, la que en vista de su contexto económico y el del país, avanzó cada vez más decididamente sobre la autonomía de los municipios. Por otro, el rol del partido peronista. Este, a nivel provincial había sido intervenido y desde las más altas esferas partidarias se requería que las diferencias internas fueran eliminadas. Esto puede explicar la desaparición de los conflictos internos en San Martín una vez que Kairuz terminó su mandato y los Carra fueron relegados a instancias no electorales, aunque este tópico requerirá de mayores estudios.

Distinto fue el caso de Malargüe. Este distrito pudo utilizar para su objetivo autonomista diversos argumentos como la distancia en la que se encontraba respecto de la villa cabecera, la falta de interés de la dirigencia sanrafaelina por el bienestar de aquella alejada localidad, o utilizar en su favor el antecedente de que en el siglo XIX ya había conformado un departamento. Pero lo que para nosotros constituyó un hecho sumamente relevante fue que Malargüe dispuso de una sociedad civil activa, organizada

y movilizaba en pos de la idea de separarse de San Rafael. Sociedad política en los términos de Omar Acha, hábilmente relacionada con el ámbito político y con una dirigencia que supo articular sus intereses con los de las instancias extralocales provincial y nacional, quienes evaluaron acompañar decididamente la iniciativa luego de avizorar una oportunidad electoral. Lo que comenzó como una demanda político-social localizada, logró adquirir mayor institucionalidad al conformarse en un proyecto que fue discutido en el ámbito legislativo mendocino y que, de la mano del gobernador Blas Brisoli, más allá de la disidencia de los propios peronistas de San Rafael y la oposición radical que alertaban sobre la escasa capacidad económica para auto-gobernarse, se permitió la creación del departamento *Gral. Perón* sobre la base territorial del distrito de Malargüe.

En síntesis, para el caso de Malargüe amerita decirse que se dispuso de mayor capacidad política, más allá de la débil capacidad administrativa de San Rafael, algo que compartía con Gral. San Martín. En tanto, Palmira no prosperó por carecer además de capacidad política, y en ambos casos el rol de los agentes externos, ya fueran del ámbito partidario o del ejecutivo provincial fueron característicos del contexto que impuso el régimen político y determinaron los ritmos de la relación de los distritos y los municipios con la provincia.

Referencias Bibliográficas

- ALONSO, Guillermo. "Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público". En: *Documento de trabajo*, n° 2, UNSAM, Buenos Aires, 2001.
- BARBOSA, Cristina, ORTEGA, Laura y AGÜERO, Gustavo. "Informe del Proyecto: Desarrollo de una Oficina de Gestión Ambiental", Instituto de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional de Cuyo. En: http://www.imd.uncu.edu.ar/upload/Proyecto_Ofic_Gest_Amb.pdf.
- BERNASCONI, Alicia y FRID, Carina (eds.). *De Europa a las Américas. Dirigentes y liderazgos (1880-1960)*. Editorial Biblos, 2006.
- BIANCHI DE PORRAS, Rosa. *Malargüe. Memorias de medio siglo, 1950-2000*. Mendoza, Municipalidad de Malargüe, 2001.
- EVANS, Peter. "El Estado como problema y como solución". En: *Desarrollo económico*. Revista de Ciencias sociales, vol.35, núm. 140, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 1996.
- FERRARI, Marcela. *Los políticos en la República Radical: prácticas políticas y construcción del poder (1916-1930)*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.
- FURLANI DE CIVIT, María. "La Ciudad de San Martín. Polo de la Vitivinicultura en el Este Mendocino". En: *Boletín de Estudios Geográficos*, vol. 11, n° 42, Enero-Marzo 1964.
- GARZÓN, ROGE, Mariana. "Una mise en scène peronista provincial: discursos, imaginarios y performances del gobierno de Blas Brisoli en Mendoza". En: MACOR, Dario-TCACH, César (eds.). *La Invención del Peronismo en el interior del país II*. Universidad Nacional del Litoral, 2013.
- _____. *El peronismo en la primera hora. Mendoza, 1943-1946*. Mendoza, EDIUNC, 2014.
- GUTTIERREZ, Florencia y RUBINSTEIN, Gustavo (comps.). *El primer peronismo en Tucumán. Avances y Nuevas perspectivas*. Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2012.
- HERNANDEZ, Antonio María. *Derecho Municipal*. Depalma, Buenos Aires, 1977.
- HESPANHA, Antonio. *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- HIRSCHEGGER, Ivana. "El municipio de San Rafael entre 1947 y 1949, desarrollo y división territorial". En *Actas del Séptimo Encuentro de Historia Argentina y Regional. En Vísperas del bicentenario de la Revolución de Mayo. Génesis y Proyección: imagen de una historia nacional y regional*, Mendoza, 2004.
- _____. *Políticas Públicas peronistas y su impacto en el desarrollo económico y social de los municipios mendocinos (1946-1955)*. Tesis inédita, UNCuyo, 2009.

- _____. "La enseñanza primaria en el marco del Estado de Bienestar: los planes de obras y la expansión de los servicios educativos en dos municipios de Mendoza/Argentina (1946-1955)". En *Antiteses*, n° 6, Universidade Estadual de Londrina, Londrina. Brasil, 2010 (<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>).
- _____. "El bienestar social durante el peronismo clásico. La expansión de los servicios de salud hacia las áreas rurales de los municipios de la provincia de Mendoza (1946-1955)". En *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, n° 21, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2010.
- _____. "Alcance territorial de las políticas públicas peronistas en la Provincia de Mendoza (Argentina). 1946-1955". En *Revista Apuntes*, n° 66, Centro de Investigaciones de la Universidad Nacional del Pacífico, Perú, 2010.
- ISUANI, Fernando. "Capacidades Estatales para la implementación inter-organizacional de políticas pública". En: *IV Congreso de Administración Pública*, Buenos Aires, agosto de 2007.
- ITURBURO, Mónica "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar inframunicipalismo argentino". En: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf> [fecha de consulta: 17 de septiembre de 2014].
- MACOR, Dario e IGLESIAS, Eduardo. *El Peronismo antes del Peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1997.
- LACOSTE, Pablo. "Historia de San Martín. Historia y Perspectiva. En: *Diario UNO*, Mendoza, 1995
- MACOR, Dario. "Las tradiciones políticas en los orígenes del peronismo santafesino". En: MACOR, Dario-TCACH, César (eds.). *La Invención del Peronismo en el interior del país*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2003.
- _____. y TCACH, César (eds.). *La Invención del Peronismo en el interior del país II*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2013.
- MARCH, James y OLSEN, Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. FCE, México, 1997.
- MARCILESCCE, Bernardo. "Estado provincial y municipios bonaerenses, una relación conflictiva en los años del primer peronismo". En: *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 9, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2009.
- MAZZEI, Stella. "Partidos políticos en San Martín". En CUNIETTI, Emma (comp.). *Conozcamos San Martín*, Instituto Provincial de la Cultura, Editorial Qellqasqa Mendoza, 1999.
- MELON PIRRO, Julio César y QUIROGA, Nicolás (eds.). *El Peronismo Bonaerense: Partido y Práctica Políticas, 1946-1955*. Ediciones Suárez, Mar del Plata, 2006.
- MICALE, Adriana. "Historia del Ministerio de Economía". En: *Historia Institucional de Mendoza*, Parte II, Instituto Provincial de la Cultura, Gobierno de Mendoza, Ed. Culturales de Mendoza, 1999.
- MONTBRUN, Alberto. "La base territorial de los municipios". En *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Año VIII, n° 76, Buenos Aires, 1992.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 1993.
- ORTEGA, Laura. *Estrategias de Intervención para el desarrollo: Balance y reflexiones a partir de la experiencia lavallina*, Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2004.
- PANELLA, Claudio (comp.). *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires: 1946 - 1952. Un caso de peronismo provincial*. Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2005.
- PROL, Mercedes. "Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945". En: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/handle/1/1437>.
- _____. "El Partido Peronista en Santa Fe. Transformaciones internas y vínculos con las instituciones de gobierno, 1946-1955": En: *Desarrollo Económico*, vol. 49, n°. 194 (julio-setiembre 2009),
- KINDGARD, Adriana. "Estado, partido y elecciones en Jujuy en tiempos del primer peronismo". En AELO, Oscar (comp.). *Las configuraciones provinciales del peronismo. Actores y prácticas políticas, 1945 - 1955*. Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene, Buenos Aires, 2010.
- REIN, Raanan. *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*. Fundación Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1998.
- _____. "De los grandes relatos a los estudios de *pequeña escala*: algunas notas acerca de la historiografía del primer peronismo". En: *Temas de historia argentina y americana*, N° 14. En: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/grandes-relatos-estudios-pequena-escala.pdf>.
- _____. y SITMAN, Rosalie. *El primer peronismo. De regreso a los comienzos*. Lumière, Buenos Aires, 2005.
- REPPETO, Fabián. "Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina". En: *Serie de Documentos de Trabajo I-52*, Departamento de Integración y Programas Regionales. INDES, BID, Julio 2.004.
- ROSAS HUERTA, Angélica. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". En: *Revista Política y Cultura*, año 2008, n.30 [en línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&nrm=iso
- RUFFINI, Marta y BLACHA, Luis. *Burocracia, tecnología y agro en espacios marginales*. Prohistoria Ediciones, Buenos Aires, 2011.

- SANJURJO, Inés. *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*. Dunken, Buenos Aires, 2004
- _____. “La tensión política entre centro y periferia bajo la constitución de Mendoza de 1900. El municipio de San Rafael durante el civitismo”. En: *Revista Historia del Derecho*- Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2008.
- _____. y HIRSCHHEGGER Ivana. “El municipio urbano en las constituciones mendocinas de 1910 y 1949”. En: *Cuadernos de Historia*, Córdoba, Instituto de Historia del Derecho Roberto I. Peña-Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011
- SPECIALE KAIRUZ, Gastón. *Juan de Palmira*. Fondo Provincial de la Cultura, 2011
- TCACH, César. *Sabatinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba, 1943-1955*. Sudamericana, Bs. As; 1991
- TECCO, Claudio “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”. En: ROFMAN, Adriana- VILLAR, Alejandro. *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Editorial Espacio, Bs. As, 2006.

Recibido: 30 de septiembre de 2014
Evaluación: 15 de diciembre de 2014
Aceptado: 26 de diciembre de 2014