

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

1º Simposio: "Estado y Políticas Públicas en la Argentina (1930-1955)"

Coordinadores: Prof. Alicia Garro, Prof. Horacio Gaggero

El simposio tiene como tema vinculante las políticas públicas implementadas por los gobiernos nacionales entre 1946 y 1955, período clave para el análisis del sistema político en nuestro país en el siglo XX.

Los investigadores de estos temas podrán de este modo encontrar un foro de discusión del estado de avance de sus búsquedas, generándose sin lugar a dudas interesantes discusiones en torno a temas como salud, educación, burocracias, etc. cuya discusión aún hoy crean fuertes discursos por la importante cantidad de fuentes que recién después de muchos años han salido a la luz como es el caso de los dos primeros gobiernos peronistas.

Coordina: Prof. María de los Angeles Alvarez

Comentarista: Prof. Horacio Gaggero

LA PLANIFICACIÓN EN LA ÉPOCA PERONISTA (ARGENTINA. 1946-1949)

PATRICIA M. BERROTARÁN. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina)

En 1946, J. D. Perón presentaba su Plan de Gobierno que en la idea de "planificación" condensaba una nueva modalidad de pensar el estado y las políticas públicas. Esta comunicación se centra así en las modalidades que asumió este proceso de constitución institucional, las razones que sustentaron el establecimiento de ese nuevo modelo estatal. Se trata de revisar, dentro de las concepciones de la época, la formación de capacidades estatales a los efectos de impulsar políticas en consonancia con una tendencia generalizada del momento pero también en respuesta a las necesidades de la política interna. El plan se presentó como una guía para la gestión pública, como una pieza clave de las nuevas formas operativas. Desde esa perspectiva, el objetivo no se reduce a examinar el éxito o fracaso de las políticas formuladas sino que globalmente apunta a analizar el proceso de gestación y construcción de un estado que se presenta con nuevas capacidades de formulación de políticas, a través de mecanismos de previsión, intervención y control.

El centro de atención será el de las nuevas capacidades que adquiere el estado nacional para regular el proceso económico y la vida social de allí que hayamos seleccionado un vector privilegiado para comprenderlo: los organismos de planificación. En última instancia fueron éstos los espacios encargados de pensar la forma misma del estado, articular el conjunto de los aparatos estatales y a la vez, desde sus diagnósticos, intentar operar sobre los problemas de la sociedad.

En 1946, Perón presentaba su Plan de gobierno cuyos objetivos y contenidos condensaban una nueva modalidad de pensar el Estado y las políticas públicas. Esas alternativas, habitualmente soslayadas por la historiografía,¹ constituyen la problemática central de este texto que se

¹ Si bien el estado ha sido objeto de interés dentro de la bibliografía del peronismo: un primer grupo, vinculado a la historia social enfatizó las transformaciones y su impacto sobre la sociedad, su mirada se trazó, en definitiva desde la sociedad. Por otro lado, los estudios políticos priorizaron la dimensión carismática y centralizadora del líder, soslayando el peso de la construcción tecnocrática. Por último, desde la historia económica se analizaron las políticas sectoriales del peronismo y la planificación desde una perspectiva crítica, que a partir de la década de 1960 se sustentó sobre el modelo de desarrollo.

propone dar cuenta de los alcances del proceso de planificación -y de construcción de capacidades estatales- que se inicia en la época peronista.

Las ideas y las herramientas utilizadas para impulsar una gestión centralizada se plantearon en consonancia con las tendencias internacionales de la segunda posguerra pero sobre todo en respuesta a las exigencias de la política interna. El plan, sustentado en ideas y estructuras consolidadas en el periodo anterior, brindaba indudablemente un soporte a un gobierno cuya legitimidad estaba por ser construida. Durante la década del treinta, los planes del llamado intervencionismo defensivo² surgieron como respuesta a los acontecimientos y tuvieron como consecuencia la ampliación del influjo del estado en aquellos sectores de la economía que presentaban dificultades. Sin embargo, aunque sus inspiradores y/o ejecutores las presentaban como planes -se trataba en realidad de conjuntos de medidas, con mayor o menor coherencia interna, formulados en torno de objetivos inmediatos³- y fueron en sí mismos menos importantes que las instituciones creadas y sus elencos técnicos.⁴ A partir de 1940, en particular cuando el plan Pinedo ponía sobre el tapete el atraso relativo de la Argentina se instalaba la idea de un estado susceptible de crear condiciones favorables a través de incentivos a las actividades del sector privado para combatir la depresión que comenzaba. Es decir que, independientemente del rechazo político al Plan, se generó un debate donde estuvieron en discusión tanto los problemas a considerar como su misma definición.⁵ En estas circunstancias, los actores socioeconómicos presentaban sus propuestas. En sus discursos⁶ se manifiestan nuevas representaciones sobre las relaciones público-privado que legitiman las transformaciones institucionales.⁷ Sin embargo esas propuestas y planes presentaban indefiniciones teóricas, eran negligentes en el análisis económico y en la implementación pero legitimaban las nuevas ideas en el debate así como su misma definición. Como sintetizó en 1943 el empresario Torcuato Di Tella: *"he pronunciado la palabra mágica de estos días: plan, planificación, todo el mundo habla de planes: planes a cinco a seis o diez años; y tanto se planifica un minúsculo servicio como se pretende estructurar un gigantesco control central de todas las actividades económicas de una nación"*.⁸

Desde esos precedentes, el "plan" peronista debe entenderse como un quiebre respecto del período precedente, pero también como el cierre de un proceso anterior. En efecto, el Plan Pinedo (1940) fue un punto de inflexión en cuanto orientación económica; el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) instaló la lógica de la previsión y sobre esas experiencias locales acumuladas en un contexto internacional "planificador" lo que estaba en juego no era solamente la necesidad de un plan, ya ampliamente consensuada sino las modalidades y las herramientas necesarias para llevarlo a cabo.

En síntesis, analizar la elaboración del plan de 1946 permite iluminar aspectos del peronismo pero también y sobre todo del estado —en un momento clave de su proceso de modernización. Desde esa perspectiva, el objetivo no se reduce a examinar el éxito o fracaso de las políticas impulsadas. El interés se centra en el proceso de gestación y construcción de un estado que se presenta con nuevas capacidades de formulación de políticas, a través de mecanismos de

² Oria, Salvador (1944). *El Estado Argentino y la nueva Economía. El intervencionismo defensivo*. Peuser. Buenos Aires.

³ Pinedo, F. (1934). Discurso en el Senado de la Nación "todo plan económico financiero del gobierno forma una trama íntima en que sus partes elementales están íntimamente ligadas".

⁴ Cfr Campione, Daniel (1998): *Prolegómenos del peronismo. (1943-1946) mimeo.* y Louro de Ortiz, Amalia (1992). *El grupo Pinedo-Prebisch y el neoconservadorismo renovador*. GEL.

⁵ Aguilár Villanueva, Luis (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

⁶ Por un problema de espacio no se transcriben las citas pero cfr con *Revista Hechos e Ideas*. Revista Radical. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*. *Revista Argentina Fabril*. *Revista de Economía Argentina* y *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas entre otras y los diarios de amplia circulación*.

⁷ Vease Oszlak, Oscar (1997). *La Formación del Estado Argentino. Orden progreso y organización nacional*. Ed. Planeta. Buenos Aires.

⁸ Di Tella, Torcuato (1943 p.21). *Problemas de la Posguerra, Función Económica y destino social de la industria argentina* Librería Hachette. Buenos Aires.

previsión, intervención y control, cuyas alternativas se dirimen en torno de los organismos de planeamiento encargados de pensar la forma misma del estado, desde donde se intentaba operar sobre los problemas de la sociedad.

1. La puesta en marcha del proceso de planificación

En junio de 1946, Perón designaba a José Figuerola y A. Subiría a cargo de la Secretaría Técnica (ST) y de la Secretaría Política respectivamente.⁹ Esas denominaciones podrían entenderse en tanto dependencias administrativas o de asistencia protocolar, rol que les hubiera correspondido en la estructura administrativa anterior a 1943. Pero días después definía las amplias competencias que se les otorgaba. En particular la ST tenía como misión la planificación, la coordinación y la ejecución de todas las cuestiones vinculadas a esferas financieras económicas y sociales.¹⁰ Recopilar información, orientar las estadísticas, elaborar los datos, responder a las demandas específicas del Poder Ejecutivo (PE), eran apenas algunas de sus múltiples funciones.

En una primera mirada, los objetivos del organismo podían ser asimilados a aquellos que condujeron la acción del CNP no obstante su acción se inscribía en un contexto muy diferente. El CNP había permitido, en su carácter de organismo nuevo la emergencia de la figura de Perón sustentada en su capacidad de control sobre dependencias vinculadas a la formulación de políticas económicas y sociales. Pero esos mismos objetivos, impulsados desde el corazón del PE, tendrían consecuencias contrarias. En efecto, si durante el golpe, la autonomía y la capacidad de acción de los organismos de Estado fue en aumento (factores que en definitiva permitieron el crecimiento de Perón dentro del gobierno), en la etapa que se iniciaba en 1946 se impulsaron en cambio organismos que al depender directamente del PE escapaban al control de otras esferas del Estado, consolidando las atribuciones de la presidencia en el mismo proceso de construcción de sus propias competencias ampliadas. La creación y acción de la ST ocupó un rol relevante en la historia del Estado pues desde allí se impulsó el prototipo de una planificación que apuntaba a otorgarle un rol sustantivo a la centralización de las políticas económicas y sociales. Precisamente su creación con rango de ministerio se justificaba por la necesidad de contar con una estructura de coordinación administrativa que -ante la imposibilidad de crear ministerios nuevos¹¹- y desde su autonomía de gestión pudiera evadir las eventuales oposiciones internas y políticas. Localizada en la esfera del PE su legitimidad era otorgada directamente por Perón.¹² A los efectos de elaborar el plan de gobierno fue absorbiendo organismos existentes -como el área de estadística- y creando estructuras de coordinación transversal -como el Consejo Económico y Social (CES).¹³

En esos primeros momentos, se definió la acción de planear como una visión de conjunto y de previsión, *"algo más que proyectar programas y construcciones"*, se trataba de *"la coordinación sistemática con la promoción integral del desenvolvimiento económico y con un criterio que*

⁹ Decreto Nº 1. 1946 AGN.ST 657. El trabajo está realizado fundamentalmente con los materiales del Archivo General de la Nación. Fondo Documental Secretaría Técnica.

¹⁰ Decreto 2.096/46 y CES 23.209/46.

¹¹ Esta posibilidad de actuar sin rendir cuentas ante las cámaras se extendió al conjunto del Ejecutivo con la reforma constitucional de 1949 y la Ley de ministerios.

¹² Es aproximarnos al círculo de influencias de aquellos que no son figuras relacionadas con sectores sociales o corporaciones. El ST logró generar en torno del Presidente una estructura organizativa difícil de sortear y que no era percibida como amenaza política, pues sin apoyos políticos y o sociales reconocidos y por su perfil técnico su protagonismo se desdibujaba. Su legitimidad residía en la confianza de Perón, beneficio esencial en una gestión con un liderazgo carismático. En agosto de 1946 el embajador norteamericano Messersmith escribió "Figuerola está muy cerca de Perón y quizá no haya nadie tan cerca de Perón como Figuerola [...] que goza de la completa confianza del presidente" National Archives. Documents of the Department of State, Record group 59 (Washington D.C) 835.00/-1946 citado por Rein, Raanan (1998 p. 28). *Peronismo, Populismo y Política. Argentina 1943-1955. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.*

¹³ Estos consejos van a ir cambiando de denominación por los conflictos internos y la imposibilidad de articular políticas: Consejo coordinador interministerial y el Consejo Económico Nacional.

enfoque integralmente aunque en racional prioridad".¹⁴ El plan "de interés general", era imaginado como instrumento capaz de ensamblar y orientar la acción social mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnica. La imagen de totalidad se condensaba en una idea central: se trataba del plan de la nación y no del gobierno. Esa orientación justificaba la pérdida creciente de las autonomías provinciales y la subordinación de los organismos de gobierno a la esfera de control de la ST como referente del PE.

Para la puesta en marcha del proceso de planificación, se instrumentaron dos tipos de acciones prioritarias. Por un lado, se organizaron los Consejos y por el otro, se solicitaban los proyectos elaborados por los diferentes ministerios a los efectos de ponerlos en coherencia.¹⁵ Los Consejos obtenían atribuciones específicas dentro del nuevo organigrama, aunque el PE y la ST se reservaban el poder de decisión. Esos Consejos no fueron una creación *ex novo*. En los últimos años del gobierno conservador, los sectores propietarios demandaban su formación a los efectos de asegurar su presencia en el diseño de las políticas públicas frente a la autonomía creciente que asumían las agencias estatales,¹⁶ en un intento por recuperar espacios o como estrategias para retrotraer la situación al momento del intervencionismo defensivo. Fueron también impulsados durante el gobierno militar aunque asumieron nuevos roles como espacios privilegiados para la construcción de consensos: "Para que la acción del gobierno sea también integral necesariamente debe estar ligada en forma estrecha con el capital y el trabajo, con patronos y obreros a fin de llegar a establecer el equilibrio y la armonía".¹⁷ Esas nuevas estructuras fueron, en el golpe, las esferas donde los grupos cercanos a Perón acumulaban poder político y producían realineamientos al interior del propio estado en paralelo a los conocidos realineamientos sociales analizados por la historiografía. Pues, si bien el gobierno buscaba retóricamente definir los límites entre lo público y lo privado y nacionalizar el Estado; los Consejos -al integrar representaciones sectoriales- creaban espacios que institucionalizaban la relación entre ambos, zonas grises.¹⁸ En ese proceso de incorporación de actores privados, aumenta su heterogeneidad instalando al estado como "arena de conflicto".¹⁹

Concretamente, pocos días después de la creación de la ST se organizó el CES (Consejo Económico y Social) que funcionó como una comisión reducida cuya conducción era ejercida por un presidente y por el propio Secretario.²⁰ El conjunto del CES contribuyó a definir las políticas junto con la ST en sus primeros meses de actuación, aunque poco después (en diciembre de 1946) y estando en marcha el Plan de Gobierno, se modificó su estructura.

Esos Consejos han sido el objeto de críticas que los señalaron como espacios de construcción de poder para funcionarios y empresarios, eclipsando las lógicas institucionales que sustentaron su emergencia. Ciertamente, existieron presiones de individuos y grupos (en una dinámica que no fue exclusiva del peronismo) pero es importante señalar el rol de articulación que se les otorgara desde el objetivo de homogeneizar las diferencias al interior del propio gobierno. Una idea de consenso que presidía la formulación de políticas que *a-posteriori* se presentaban a la sociedad como una imposición. En ese sentido, la ST se organizó como espacio de

¹⁴ Presidencia de la Nación Mensaje y Leyes aprobadas pp. 293.

¹⁵ AGN.ST. Legajo 382.

¹⁶ Sidicaro, Ricardo (1995) "Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)". En Ansaldi et alia (editores). *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Editorial Biblos.

¹⁷ *Ayuda Memoria para la Orientación Política*. (SiFp. 279 -281).

¹⁸ Schmitter, Philippe (1974). "Still the century of corporatism?" en Pik Frederik&Strich Thomas. *The New corporatism*. University of Notre Dame.

¹⁹ Osziak O. (1997) y Rueschemeyer, D. y Evans, P. (1986). "The state and economic transformation: Toward an analysis of the condition underlying effective intervention". En Evans, Rueschemeyer and Skocpol. *Bringing the State back*. Cambridge University Press, London. afirman. "Como una consecuencia de la intervención estatal, las antinomias de la sociedad civil tienden a reproducirse dentro del Estado".

²⁰ Decreto 2036 del primero de julio de 1946. Formado por Perón y el ST además de dos representantes de organismos oficiales, dos de los empleadores y dos de los obreros que debían reunirse mensualmente y que actuaban como núcleo directivo. Perón nombró a Miguel Miranda como primer presidente del CES. (AGN. ST Legajo 657).

convergencia de actores y proyectos sectoriales. Desde esa idea, la ST solicitó a los Ministerios informes que precisaran acciones y proyectos. Algunos ministerios, con experiencia en programar acciones -Salud,²¹ Obras Públicas,²² FF.AA y Previsión Social- elevaron informes con propuestas a coordinar con otras esferas del Estado.²³ Otros, desde una gestión más tradicional, elevaron conjuntos deshilvanados, que manifestaban la disparidad de capacidades y de concepciones sobre el estado.²⁴ Sobre esos informes, la ST seleccionaba, articulaba y reelaboraba los insumos para un Plan²⁵ concebido como un producto colectivo y factible, a diferencia de planes anteriores. En esa operatoria inicial se detectaron fuertes obstáculos para poner en marcha el proceso de planificación, tributarios de la debilidad institucional, de los conflictos internos, de las capacidades desiguales de las dependencias y los agentes del Estado para poner en marcha una estructura centralizada y eficiente.

Organismos y Agentes

El diagnóstico acerca de la debilidad institucional tuvo como contrapartida el fortalecimiento del mismo, la necesidad de aumentar las capacidades estatales desde una estructura acorde. Para ello, una de las primeras acciones fue el ordenamiento del Estado, el relevamiento estadístico -que se consideraba esencial para conocer los insumos necesarios o existentes -, para elaborar los diagnósticos sectoriales, bases teóricas del futuro plan de gobierno.

En consonancia con las preocupaciones de la ST, la primer parte del plan de gobierno buscó soluciones a estos problemas. En primer término, resolver lo que se llamaba la "gobernación de Estado". Para ello era necesario desactivar unos organismos y unificar otros, pero a su vez sortear las barreras constitucionales que prohibían los cambios en la cúspide administrativa del Estado: los ministerios. De allí que la estrategia adoptada en palabras de Figuerola era que *"Mientras no se juzgue oportuna otra reforma de la constitución, se hace indispensable el mejor y más racional aprovechamiento de las posibilidades actuales, basadas en una experiencia que se encuentra en período de formación y que el PE conoce mejor que otras instituciones y como no sería conveniente modificar frecuentemente por medio de leyes orgánicas de ministerios la estructura administrativa de la Nación, parece lo más adecuado que el Honorable Congreso autorice al Poder ejecutivo para que siempre dentro de los preceptos constitucionales y dentro del plazo establecido—distribuya y organice las secretarías de Estado en la forma que considere mas ventajosa para el servicio publico"*²⁶ Es decir que la solución fue crear una estructura flexible pasible de ajustes para, en un lapso de tres años, darse una estructura definitiva²⁷. La flexibilidad aprobada llevó a que hubiera una permanente redefinición de los organismos estatales que cambiaban de categoría y salían de sus tradicionales esferas de funcionamiento y, mientras no se modificara la constitución, se acudía a la formación de secretarías con rango funcional de Ministerios sin las facultades reftrendarias de sus titulares y sin categoría formal. Esa acción

²¹ AGN. ST. En el proyecto original la asistencia sanitaria no era gratuita sino que había aranceles diferenciales. 65% gratuita, 20% tarifa reducida y 15% para la "clase pudiente".

²² Los cuerpos técnicos del MOP se consolidan en la década anterior y mantienen una continuidad inclusive de funcionarios.

²³ AGN.ST Legajo 456.

²⁴ AGN. ST. Legajo 638 Por ejemplo, un informe del 29 de noviembre de 1946 para modificar la ley de obras públicas es emblemática de las diferencias "La consideración de disposiciones aisladas de la ley 775 y de la ley de contabilidad ha llevado a algunos organismos burocráticos a sentar el principio de que todos los trabajos públicos deben llevarse a cabo por empresas constructoras particulares, mediante remate público y que la ejecución de los mismos por la administración solo se justifica en casos de excepción debidamente fundados. El criterio lógico debe ser el contrario: el Estado debe hallarse en condiciones de construir por si mismo todas las obras necesarias para el cumplimiento de sus fines. Solo en caso de que no pudiera hacerlo se justifica que delegue en un particular esa actividad propia. En consecuencia, la adjudicación a particulares de las obras públicas debe ser la excepción y no el principio general".

²⁵ No todos los trabajos y propuestas son enviados al parlamente AGN ST Legajos 456, 479,510, 528. Hay transformaciones entre los proyectos recibidos y los definitivamente enviados.

²⁶ Presidencia de la Nación. (1946, p. 29).

²⁷ La apelación a la imposibilidad del cambio institucional será uno de los ejes que justificó la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

"sobre la marcha" permitió, por ejemplo, la creación y separación del área de Educación del Ministerio de Justicia así como la creación de la Secretaría de Salud.²⁸ A su vez la solicitud al Poder Legislativo para crear y modificar las estructuras del estado, implicó una autolimitación de sus prerrogativas y funciones. En definitiva el PE inició una estrategia acorde a la ambición de absorber competencias de otras esferas del Estado, en este caso, de aquellos que en teoría debían controlarlo.

El segundo problema vinculado a la capacidad institucional era la escasez de estadísticas o la fragmentación de las mismas.²⁹ Para proyectar tendencias era necesario conocer, y aunque en la época estos procedimientos eran aún rudimentarios, por detrás de ellos se perfila la ilusión de dominar el futuro. Uno de los primeros cambios que se realizaron, fue la creación de la Dirección General de Estadísticas, en la esfera del Ejecutivo, la ST. Así, el organismo de planificación por excelencia absorbió todos los organismos que hasta ese momento llevaban adelante tareas de relevamiento documental en las diferentes dependencias del Estado. La calidad de sus trabajos y el uso de los datos no deben hacernos olvidar que la recopilación de información, el saber, el conocer la sociedad quedó en manos del Estado, que se erigió en centro monopolizador de la información. La posesión del saber técnico permitía la previsión y la planificación.

Por otra parte, si el Estado se ubicaba en el centro de las políticas y de la política, debía contar con un núcleo burocrático y técnicos con capacidades de llevarlo adelante. En efecto, junto con las estrategias para asegurar la capacidad de las reparticiones del Estado, la ST identificaba otra dificultad la ausencia de funcionarios competentes para llevar a cabo los programas de gobierno. J. Figuerola, en una publicación de 1943, insistía en la necesidad de contar con un cuerpo técnico, apolítico y científico³⁰ para resolver los conflictos en su área de actuación—Trabajo—; tres años después, en su nuevo papel de Secretario "coordinador", extendía esta problemática a los funcionarios estatales en su conjunto. Algunos ensayos de esta política de "recursos humanos" habían sido experimentados durante el golpe militar, pero como en otros ámbitos de su actuación, lo que puso en juego la ST fue un proyecto global y sistemático impulsado desde las mas altas esferas. Su programa consistió en formar competencias creando escuelas de funcionarios, asegurarse técnicos de alto nivel con ingreso por concursos que obligan a definir los perfiles adecuados³¹ y, por último, emprender una acción didáctica que asegurase la participación de los empleados como sujetos activos en el proceso de modificar y agilizar el sistema administrativo.

La filosofía que presidía su formación es precisada en la "exposición de Motivos" de la primera parte del Plan: *"debe contemplarse la forma de nombramiento de cierta clase de funcionarios de categoría y responsabilidad que es preciso analizar y fijar las normas en concordancia con la constitución. Se trata de funciones que fueron desde su origen monopolizadas por una clase social determinada y que es preciso democratizar y atemperar al sentido y doctrinas de la Revolución que ha forjado el actual gobierno."* En este punto, se hacía referencia específicamente a los cargos de las elites que actuaban en los ámbitos judiciales, universitarios y diplomáticos³² pero elípticamente se refiere también al perfil del funcionario "nuevo".

"Cuadros de dirección", técnicos de alto nivel, burocracia referían a misiones y funciones diferenciadas dentro de una organización estatal cuya estratificación se reflejaba en prolijos organigramas. La carrera administrativa y los sistemas de premios eran los medios planteados para jerarquizar al personal desde los nuevos sistemas de valores de la administración. Pero al mismo tiempo, la "contracara" de ese objetivo de formar un cuerpo "científico y apolítico" fue el control sobre los sectores opositores, asumido por los organismos explícitamente de supervisión pero con funciones coactivas. Esta "desviación" de las metas de racionalidad se plasmó en los

²⁸ Las secretarías cradas durante el golpe militar deben ser refrendadas por el parlamento.

²⁹ Esta escasez de datos es un latiguillo utilizado permanente para justificar el fracaso de las mismas.

³⁰ Figuerola José (1943) *La colaboración social en Hispanoamérica*. Editorial Sudamericana.

³¹ La convocatoria a concursos y exámenes de competencia fundamentalmente en los cargos técnicos era una estrategia iniciada en la década de 1930.

³² Presidencia de la Nación. (1946. P 79-80).

documentos donde se identifican a los enemigos o a quienes eran acusados de *boicotear* las políticas.³³

Eficiencia, racionalidad y control político fueron los términos de una difícil ecuación, pero no deben confundirse causas y consecuencias. Pues si en su génesis hubo un intento por consolidar un equipo de gobierno competente, las oportunidades del sistema facilitaron la creación de espacios de control ideológico funcionales a las estrategias políticas.

Para paliar la falta de formación técnica de los funcionarios incorporándolos como sujetos activos de las transformaciones organizacionales, la ST confeccionó unos "Ayuda memoria referente a la orientación política del gobierno",³⁴ manuales didácticos. En ellos, se reflejó la imagen que el Gobierno construyó de sí mismo que ofrecía a sus propios organismos. Con un lenguaje llano se informaba acerca de la organización del gobierno, su orientación, la conformación de las estructuras ministeriales y los consejos desde sus relaciones mutuas. Se daban a conocer las lógicas del Poder Ejecutivo, los discursos orientativos de Perón, la Constitución reformada -después de 1949-. Eran cuadros de situación cuya meta permitía a los empleados la ubicación de su propia actividad dentro de una estructura global que los incluía y con la cual debían interactuar.

De igual modo, las operatorias de la función pública eran desagregadas, a los efectos de instalar procedimientos uniformes. Las instrucciones para elaborar convenios, tratados internacionales o las pautas para la comunicación entre reparticiones eran algunos de los múltiples ítems tratados. Nada se dejaba librado a la subjetividad individual en tanto las normas generales debían ser interiorizadas por todas las categorías de funcionarios. Encuadernados en un formato que permitía agregar y quitar las hojas, estas carpetas/libros permitían su actualización permanente: ante cualquier cambio sólo se eliminaba aquello que no servía.

Los Manuales se armaban sobre los "equipos" - que competían con otros para ganar en eficiencia y operatividad y para ello estaban obligados a coordinar sus acciones. El político estaba formado por las áreas de Interior, Justicia, Educación, Salud Pública y Asuntos Políticos; el económico por Industria y Comercio, Obras Públicas, Hacienda, Trabajo y Previsión; por último, el equipo de Defensa Nacional nucleaba la totalidad de las reparticiones militares. Esas articulaciones debían evitar los conflictos e intereses controvertidos que podían obstaculizar la acción de gobierno.

En la ayuda memoria se pone énfasis en estas líneas de coordinación que al igual que los Consejos apuntaban a una administración apoyada en la cooperación, que atenuara competencias y controversias en pos de una planificación consensuada. Asimismo, intentaba ofrecer una imagen homogénea hacia el exterior. Desde sus intentos por asegurar orden y jerarquías, capacidades institucionales y competencias técnicas, la ST aspiraba a una organización racional del Estado que asegurase la "cientificidad", insumo considerado esencial para la correcta toma de decisiones ejecutivas sobre los rumbos del gobierno. El efecto principal e inmediato de su puesta en marcha fue la centralización de las políticas en una nueva esfera en la cual los ministerios y otras dependencias, organismos autárquicos y provinciales, fueron quedando de una u otra manera subordinadas. Desde la perspectiva de la ST había tres elementos fundamentales en la política del estado: la existencia de los consejos, los equipos y el Plan.³⁵

La presentación del plan pondrá de manifiesto esa irresoluble tensión entre neutralidad tecnocrática y concentración de poder que, paradójicamente, son dimensiones de un mismo problema clave para la interpretación del peronismo.

³³ AGN ST L.456. Por ejemplo, un listado de los inspectores de tráfico que aparecen como "enemigos del gobierno" así como, en última instancia, la intervención de la Comisión Nacional de cultura AGN. ST Legajo 641.

³⁴ Ayuda Memoria (s/f) eran indicativos de los escasos conocimientos de los funcionarios sobre como funcionaba el Estado lo cual resultaba emblemático del acceso al gobierno de nuevos sectores sociales.

³⁵ Ayuda memoria (s/f, p. 93).

2. Presentación del plan

Se decidió su presentación para el 21 de octubre, fecha simbólica que acompañaba desde el campo de la gestión el compromiso de Perón con los trabajadores en la primera conmemoración del 17 de octubre. El plan era una manifestación de cómo se llevaría adelante ese compromiso desde el Estado. Ambas cámaras fueron convocadas al parlamento para la presentación del Plan de Gobierno. Durante varias horas, J. D. Perón desarrolló y explicó los alcances del mismo, en forma conjunta con J. Figuerola. En este sentido pocas veces el peronismo legitimó una voz autorizada al lado de Perón,³⁶ aunque el propio Presidente se encargó de definir el rol de ambos: "En primer términos distribuir las tareas, el estadígrafo expone la situación, el estadista da los objetivos y el técnico indica el camino para alcanzarlos. La distribución del trabajo debe hacerse racionalmente y respetar a cada uno en lo que cada cual sabe."³⁷ La combinación de pensamiento militar y pensamiento técnico en este enunciado fue emblemática de la lógica que se intentaba imprimir al Estado durante este período, la que quedó expuesta en la trama discursiva de su presentación.

En el discurso había dos partes claramente diferenciadas. En la primera, Perón justificó, trajo políticamente y presentó el marco desde el cual se desarrollaría el Plan. Se refirió al denominado "plan sintético", los objetivos macro, las "finalidades" últimas a alcanzar. En la segunda parte, indicó a los legisladores los aspectos que iban a explicarse mientras que Figuerola -instalado en la figura de funcionario experto-³⁸ desagregó y precisó los "planes analíticos"; aquellos que área por área precisan los recursos, los medios y las modalidades de acción.

Esta presentación por parte de Perón condensó la racionalidad técnica del plan y la trajo en términos de la persuasión política, característica de sus discursos del líder. La ST editó la presentación del Plan, donde se desarrollan el cuerpo de leyes y una serie de esquemas que ilustran la exposición de Perón y Figuerola. Es decir que el mensaje y los núcleos del Plan se hallan en la exposición de ambos y no en el texto de las leyes³⁹. Esos esquemas se incorporaban como mecanismos de divulgación de las políticas, como producto de expertos que garantizaban su carácter científico. La función simbólica del esquema consiste en simplificar la "complejidad" de las cuestiones desde su rol didáctico que permite fijar el conocimiento y sobre todo hacerlo pasar como ley⁴⁰. Había diferentes tipos de esquemas: algunos actuaban a manera de introducción, pretendiendo articular políticas difícilmente coordinables, otros planteaban la ecuación problema-solución. Cada uno de los programas, "analíticos" presentado estaba atravesado por conflictos sociales y sectoriales que esos "gráficos" homogeneizaban.

En la primera parte, Perón legitimó lo actuado pero precisó que era necesario ordenar lo realizado. Es decir, se trataba de consolidar el marco institucional preexistente, la llamada etapa revolucionaria, iniciando un segundo momento, "*la etapa evolutiva*".

La industrialización masiva era el motor del plan a partir de una elevada protección arancelaria y de subsidios, así como la ampliación de los controles del estado.⁴¹ La industrialización era el medio para lograrlo. En el Plan sintético se elaboraron los grandes objetivos y en el analítico se descompusieron esos objetivos. Desde esa división, cada ministro y secretario de Estado presentaba su plan analítico y en palabras de Perón "*me queda a mi después la tarea de vigilar y coordinar la ejecución*"⁴². La implementación entonces quedaba en los organismos asignados como responsables de los planes analíticos. De esta manera pudo "responsabilizarse" a los funcionarios encargados de llevar adelante las políticas decididas en otras esferas, a los efectos

³⁶ Otra figura legitimada será A. Sampay con la reforma constitucional.

³⁷ Presidencia de la Nación, (1946).

³⁸ La idea de la transformación del funcionario político en experto es un cambio al finalizar la segunda posguerra.

³⁹ Una de las críticas sustantivas de los planificadores de la década de 1960.

⁴⁰ Iytenhove, P(1986) "Nota Bene: ceci n'est qu'un diagramme", *Culture Technique, l'usine et la ville*.

⁴¹ Harris, Seymour (1952 p. 629). *Planeación Económica*. FCE.

⁴² Presidencia de la Nación (ibidem p. 25).

de cargar con el fracaso aunque estas excedieran sus responsabilidades.⁴³ Los "planes analíticos" de carácter sectorial permitían, por lo desagregado de su formato, discusiones y aprobaciones puntuales. El nuevo gobierno no estaba dispuesto a discutir los objetivos globales del plan que por otro lado referenciaba como los "de la Nación", por lo cual priorizó la sanción de leyes claves para implementar su acción -en tanto la legislación complementaria se demoraba⁴⁴. En esta estrategia inicial debe haber influido un escenario político donde se estaba conformando la oposición parlamentaria. Las diferencias internas del mismo peronismo no estaban resueltas y se corría el riesgo de dar lugar a discusiones ad infinitum.

3. Plan de gobierno

Finalmente el documento del Plan se dividió en tres tomos. El primero: "Gobernación de Estado" incluía capítulos sobre Política, Salud Pública, Educación, Cultura, Justicia y Exterior. El segundo: "Defensa Nacional", comprendía lo relacionado con Ejército, Marina y Aeronáutica. Finalmente, el tercero: "Economía, Población, Obra Social, Energía, Trabajos Públicos, Transporte, Producción, Comercio Exterior y Finanzas", precisaba los objetivos generales del gobierno. Es decir, los dos primeros otorgaban la estructura y aseguraban las condiciones necesarias para llevarlos adelante. La coherencia del plan quedaba en manos de la ST:⁴⁵ *"Bien estudiado, bien planeado en lo sintético bien planificado en lo analítico y con el pueblo convencido es un partido en el que habrá muy poca gente que patee contra nuestro arco"*.

De hecho, como vimos, la ST se veía a sí misma como un espacio de convergencia de planes y de actores sectoriales y establecía distinciones entre el "plan sintético" -objetivos generales, metas del gobierno- y los "planes analíticos" -programas flexibles que comprometen a cada uno de los sectores, donde se precisan los procesos, los medios para llevarlos a cabo y los resultados a alcanzar. Es decir que, en un orden decreciente, desde los grandes objetivos se establecían los lineamientos globales que los programas técnicos, en un segundo momento debían precisar en cuanto a cuadro de situación, "técnica", método y medios operativos.

En este sentido los proyectos incorporados en la segunda parte del plan de gobierno reiteraban las dificultades que se detectaban en las propuestas elevadas a la ST. En algunos casos fueron cuestiones de índole técnica, en otros los problemas referían a la inconstitucionalidad de las medidas. Desde ese panorama, el Plan no permite identificar el organigrama de los nuevos organismos de Estado, puesto que éstos se fueron creando como respuesta a los problemas que se generaban a lo largo de la gestión.⁴⁶ El objetivo operativo del plan se restringía a definir los núcleos problemáticos, identificando las nuevas figuras institucionales y los ítems susceptibles de desarrollar.

El Plan dio cuenta explícitamente de las dificultades de la planificación. Por un lado, los obstáculos fueron resueltos a partir de las "leyes bases",⁴⁷ que presentaban los temas sobre los que era imposible planificar pero por razones políticas debían integrar la propuesta global del gobierno pues el plan también cristalizaba "lo deseable". En última instancia quedaba a los técnicos resolver las dificultades.

Una ilustración emblemática de estos dilemas puede observarse en la Ley base del Seguro Social,⁴⁸ cuestión prioritaria en la consolidación de la imagen de justicia e igualdad social y

⁴³ En el II Plan Quinquenal se analiza el fracaso a partir de la falta de racionalidad técnicas, el boicot y los enemigos que justificaba la creciente coerción sobre los funcionarios.

⁴⁴ La ST es contrario a las modificaciones de lo elevado al Congreso.

⁴⁵ Secretaría Técnica. (1946, p. 26) Plan de Gobierno.

⁴⁶ Su puesta en marcha generó tanto problemas operativos como problemas de competencias. La reformulación de la estructura estatal llevó a contradicciones que sobre la marcha fueron solucionadas pero a su vez permitía aumentar o quitar poder a diferentes figuras del elenco estatal. AGN.ST. Legajo 628.

⁴⁷ Otras leyes Bases son la modificación del régimen municipal, de educación primaria secundaria y técnica, organización de la justicia federal, la regulación de las funciones notariales, inmigración colonización y población.

⁴⁸ La ley de Seguro Social tenía antecedentes importantes y había sido fuertemente debatido en múltiples revistas especializadas e incluso elevado para su sanción por T. Di Tella con el aval de la UIA.

económica impresa en el discurso⁴⁹ pero imposible de ser implementada *in-toto*. En efecto, la legislación marcaba un quiebre con las prácticas anteriores, proponiendo un régimen general único que cubriría los riesgos de todos los ciudadanos de ambos sexos y no sólo de los trabajadores: las cajas de jubilaciones y mutuales protegían la vejez, invalidez y muerte; la legislación amparaba la maternidad y los accidentes de trabajo pero quedaban por cubrir la desocupación forzosa y la enfermedad "tanto curativa y preventiva". Esos fundamentos igualitarios de la ley, distintivos de la identidad del peronismo, se reforzaron en sólidas argumentaciones: "*Al Estado no le debe importar nada que el director del gran diario, al gerente de la empresa o cualquier alto empleado, se jubile en condiciones de poder mantener un nivel de vida con buena residencia, automóvil y veraneo en lugares costosos. Lo que al Estado interesa (incluso para disminuir las cargas de beneficencia) es que ningún ciudadano al caer en vejez o en invalidez se vea privado de los elementos pecuniarios precisos para atender su subsistencia. Y esas necesidades vitales son idénticas para el magnate latifundista que para el peón de campo*".⁵⁰ "*En efecto desde el punto de vista del Estado cuál es la razón de que unos trabajadores perciban prestaciones de vejez mientras otros no?*"⁵¹ A los efectos de revisar esas cuestiones, se estudiaban permanentemente referentes internacionales de la posguerra.⁵² Sin embargo, más allá de las justificaciones, los problemas que presentaba esta legislación fueron de naturaleza dispar. Por un lado, se planteaban problemas técnico-estadísticos "*la confección técnica de un régimen de seguro social requiere muy serios estudios especialmente de índole actuarial. Ello justifica que en un poco más de cuatro meses no haya sido posible someter a la consideración del Congreso el proyecto de ley implantando un nuevo y moderno sistema de previsión. Pero se hace otra cosa que es posiblemente mejor. Se trazan las bases del mismo*".⁵³ Los problemas enunciados -de difícil definición- aludían a la edad de la jubilación, al aporte porcentual de las partes, a los medios y recursos para llevarlos adelante. Por el otro, se planteaba la fuerte oposición de los sindicatos peronistas que veían afectados sus intereses.⁵⁴ La imposibilidad de resolver el conflicto marcó una tensión sustantiva entre dos lógicas, la racionalidad técnica y la política que dibujan un dilema irresoluble. De manera explícita los técnicos explicaron esta oposición "*una obra de esa naturaleza contaría con demasiadas resistencias por ser ya muchos los intereses creados en torno a las Cajas*".⁵⁵ Esa situación los impulsó a buscar en los mecanismos legislativos la legitimidad que viabilizara sus proyectos frente a los intereses políticos y sociales en conflicto.

Esas incertidumbres en el momento de impulsar las leyes, así como los conflictos políticos que suscitaban, muestran la situación de aquellas medidas sectoriales cuya enunciación era políticamente obligatoria pero cuya viabilidad era incierta. La lectura del cuadro "Previsión Social" es ilustrativa, pues mientras la mitad del gráfico anunciaba lo que debía ser eliminado y quiénes quedaban incluidos como beneficiarios de la ley -en situaciones pasadas y presentes-, la otra mitad presentaba una dimensión propositiva imprecisa, imposible de traducir en lineamientos de acción concreta.

⁴⁹ El estudio de un decreto de participación en los beneficios fue denunciado inconstitucional en 1945 pero cuando se presentó en el Plan de Gobierno, el proyecto de accionariado obrero era voluntario. *Revista de la Unión Industrial N° 924* de diciembre de 1945 p. 12-13.

⁵⁰ Presidencia de la Nación. Plan de Gobierno, 1947-1951 pp. 205. Mensaje y Proyecto de ley aprobatorio.

⁵¹ *Ibidem*, p 210. Mensaje y Proyecto de ley aprobatorio.

⁵² Cabe citar el Plan Beveridge de Gran Bretaña, el Plan Marsh de Canadá y los planes Wagner-Murray de la Junta de Seguridad Social y la Junta de Planificación de Estados Unidos que fueron mencionados para puntualizar las dificultades que debía afrontar su puesta en marcha.

⁵³ Presidencia de la Nación. Plan de Gobierno, 1947-1951. Exposición general de Motivos. Primera parte pp. 54.

⁵⁴ La oposición de los sindicatos a la Ley de Seguro se funda en que las cajas sectoriales perderían los aportes sustantivos del Estado. Los ejemplos más importantes son el caso de los Ferroviarios (ley 10650), Periodistas (Ley 12581), Marina Mercante (Ley 12612), Empleados de comercio (Decreto 31.665).

⁵⁵ La cita es de Presidencia de la Nación. Plan de Gobierno, 1947-1951 Pp. 215. Mensaje y Proyecto de ley aprobatorio.

Sin continuar con las medidas controvertidas del Plan de Gobierno, es importante precisar que técnicos y políticos no ignoraban las dificultades para su puesta en marcha pero intentaron controlarlas mediante instrumentos institucionales, legislativos, racionalidad técnica y fuerte decisión política. El consenso y la voluntad política se imaginaron como las condiciones de posibilidad para su implementación.

El plan, en esos años, generó una fuerte polémica. Ante el silencio de muchas de las corporaciones, los diarios publicaban las críticas, dando una amplia cobertura al Plan.⁵⁶ El radicalismo no tuvo una posición homogénea. El viejo unionismo se manifestó contraria a la intervención asimilándola a la instauración de regímenes totalitarios. En cambio, la intransigencia, favorable a estas medidas, concentró sus críticas en los límites del intervencionismo, en la falta de control parlamentario sobre las empresas nacionalizadas así como en la desviación de objetivos de las empresas mixtas, consideradas como un mecanismo al servicio de los intereses de los grandes industriales en los términos esgrimidos por Frondizi.⁵⁷ Esa idea era compartida parcialmente por los socialistas, que visualizaban en las sociedades mixtas la perpetuación del criterio mercantil.⁵⁸ Los grupos del conservadurismo ni siquiera debatían los proyectos, pues rechazaban de plano la idea de planificación que los incluían.⁵⁹ La mayoría de las críticas se plasmaron en los cuestionamientos al programa económico: se focalizaron en el monto de las inversiones del sector público; en el desajuste entre estimaciones e inversiones reales;⁶⁰ en la consideración de algunos sectores de la infraestructura económica -tales como energía, vías de comunicación y sistema de transporte- por no haber sido "cualitativamente compensadoras del deterioro operado durante el período bélico, ni cualitativamente adecuadas".⁶¹ En cambio, aspectos tales como la producción de energía hidroeléctrica, la modificación de los fletes, la descentralización industrial y la calificación de la mano de obra, recibían el beneplácito de los grupos industriales. En efecto, el problema de la renovación del capital instalado en la posguerra evidenciaba más que ningún otro la coincidencia entre gobierno y los sectores industriales.

En cierto modo, las propuestas económicas del Plan eclipsaron las críticas sobre otros aspectos del mismo. La verdadera tensión que recorría el Plan no fue registrado por la oposición. Se trataba de las controvertidas relaciones entre lo que técnicamente "debía ser" y lo que políticamente "era factible realizar". En ese punto, si bien el plan estaba legitimado por el propio Perón, los diferentes ministros, gobernadores y personalidades del círculo de confianza pretendieron proteger sus privilegios y áreas de influencia. La reiteración en documentos de índole reservada donde se insiste sobre la idea del consenso y la coordinación destinados a los funcionarios, así como los reiterados discursos de Perón ante las cámaras solicitando la urgente necesidad de aprobación de las leyes, son indicativas de las fuertes pugnas que se dirimían al interior del propio gobierno.⁶²

La estructura de índole técnico-política que pretendía un control de todas las dimensiones de la realidad y la sociedad- presentaba conflictos que la misma política debía resolver, desde una dinámica que cuestionaba desde sus cimientos el modelo tecnocrático pues la jerarquización de temas-problemas era imposible de ser resuelta desde los ámbitos de especialistas. El propio rol del "estadígrafo" -y de la ST en su conjunto- en sus relaciones con el "estadista" dejaba translucir las disyuntivas de los embates por instaurar una planificación "neutral" que mostraba

⁵⁶ Para *La Nación* y *La Prensa* el Plan es inconstitucional y afecta la propiedad privada.

⁵⁷ Frondizi, Arturo (1958). Programa para un estudio de la economía argentina. En *Definiciones Radicales*. La Plata. Publicado originalmente en Anales del Instituto Popular de Conferencias. Tomo XXXVI. Bs. As 1946. La Intransigencia reivindicaba el monopolio estatal para industrias como el acero.

⁵⁸ Palacios, Alfredo (1946. P 33), *Soberanía y socialización de industrias*. A su vez reiteraban la socialización progresiva de industrias con el control del Estado consumidores y obreros. Dickman en Wainer Jacobo (1945): *El intervencionismo del Estado y la economía privada*. Buenos Aires.

⁵⁹ Reynaldo Pastor decía que la planificación era una "una mala palabra" DSHCDN, 1946 Tomo VIII. Pp. 42.

⁶⁰ Jarach, Dino (1961, p55). *Estudio sobre las Finanzas Argentinas, 1947-1957*. Ed. De Palma.

⁶¹ Oficina de Estudios para la colaboración Económica Internacional (OECEI) 1966. *Argentina Económica y Financiera*. Bs. As.

⁶² Discurso de Perón ante las Cámaras. 1 de Mayo de 1948. Así como Ayudas memoria y memos internos.

sus límites en las controvertidas relaciones que mantenía con la esfera de las decisiones políticas.

4. Notas de cierre

El Estado se complejizó a partir la coexistencia de sectores políticos dentro de la administración cuyas orientaciones distaban de ser homogéneas. Se transformó en campo de disputas donde decisiones políticas y técnicas no fueron fáciles de discernir. A partir de 1946, intentó solucionarlo centralizando las decisiones en torno al P.E. Es decir, aumentó la capacidad estatal hacia la sociedad y redujo esta misma al interior del propio Estado y hacia sus propias fuerzas políticas y sociales. El Plan era el espacio simbólico que permitiría estructurar política e ideológicamente un universo complejo en términos simples, transformar una sociedad conflictiva en otra armónica. Al igual que los gráficos didácticos del Plan, la indeterminación de la realidad parecía poder ser controlada otorgando una imagen de coherencia al gobierno. Y, si el *hacer* será su clave publicitaria *a posteriori*, fueron las enormes potencialidades futuras reunidas en el Plan las que se colocaron en el centro de la escena. La impronta del liderazgo carismático obstaculizó el análisis de las intermediaciones institucionales que surgen como consecuencia del éxito ya que éste es imposible de lograr sin ellas. Sin embargo, obvio pero no trivial es aclarar que, no sólo el estado generó a Perón sino que fue una condición de posibilidad que éste supo aprovechar, al igual que las ideas y propuestas que desde diferentes vertientes sociales e ideológicas estaban presentes en los tempranos cuarenta. Muchos de los rasgos antes enunciados (las tensiones entre lo técnico y lo político, la racionalidad como legitimación, el plan como sustituto de la acción) que caracterizaron los primeros momentos del nuevo gobierno, persistieron como problemas constitutivos de un peronismo que buscó asegurar a su manera los consensos, apoyándose en la figura centralizadora del "estadista" y desarrollándose entre el deseo de planificar, el azar y el hacer. En síntesis, que se dirimía entre las tensiones del carisma del líder y la racionalidad que se intentó imprimir al funcionamiento institucional, dicho de otro modo al estado. Si bien el plan fracasa, el II Plan Quinquenal y los fuertes controles hacia la sociedad serían impensables sin las capacidades construidas en el primero.