

PLANIFICAR LA ARGENTINA
JUSTA, LIBRE Y SOBERANA

Gustavo J. de la Vega

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Alejandro Villar

Vicerrector
Alfredo Alfonso

*Planificar la Argentina
justa, libre y soberana
El Consejo Nacional de Posguerra
(1944-1946)*



Bernal, 2017

Colección Convergencia. Entre memoria y sociedad
Dirigida por Noemí M. Girbal-Blacha

De la Vega, Gustavo J.
Planificar la Argentina justa, libre y soberana / Gustavo J. de la
Vega. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2017.
224 p.; 22 x 15 cm. - (Convergencia)

ISBN 978-987-558-448-8

1. Historia Argentina. 2. Historia Política Argentina.
3. Peronismo. I. Título.
CDD 320.982

Ilustración de tapa: Fotografía del Consejo Nacional de Posguerra (CNP), en el marco de la Reunión Nacional de Municipios (1945). Al centro, Juan Domingo Perón, presidente del CNP; a su izquierda José Figuerola, secretario general del CNP; a la derecha de Perón, el primero sentado con su mano en el mentón es el coronel Aníbal Imbert, vocal del CNP en representación de la Caja Nacional de Ahorro Postal, de la que era presidente; al lado de él, con la mano también en el rostro, el mayor Fernando Estrada, vocal del CNP y subsecretario de Trabajo y Previsión Social. *Fuente:* Argentina. Archivo General de la Nación. Dpto. Doc. Fotográficos.

© Gustavo J. de la Vega, 2017

© Universidad Nacional de Quilmes, 2017

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires
República Argentina

editorial.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

ISBN 978-987-558-448-8

Queda hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723

Impreso en Argentina

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. LAS CONDICIONES ECONÓMICAS PREVIAS A LA LLEGADA DEL PERONISMO	17
CAPÍTULO II. POSTURAS SOBRE EL ESCENARIO DE LA POSGUERRA.	69
CAPÍTULO III. EL CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA	121
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFÍA	209

A mi madre, Hilda Calafell, que me transmitió el afecto y la pasión por el peronismo; y a mi padre, Honorio de la Vega, un asturiano que me enseñó a sospechar de Perón.

A mi hermano Daniel.

A Carla, mi esposa y compañera de vida, por todo y más.

Y a mis hijos: Belén, Santiago y Julián, por las horas robadas a su compañía durante la redacción de este libro.

INTRODUCCIÓN

Hace ya varios años, en un viejo texto, Enrique Silberstein se preguntaba por qué Perón sigue siendo Perón.¹ Y esta pregunta hecha en el contexto de la década de 1970, incluso antes de que asumiera su tercer mandato como presidente constitucional, encierra de alguna manera la esencia de la curiosidad que se siente hoy mismo por un fenómeno histórico nacido en la lejana década del cuarenta del siglo pasado, en el particular contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando Silberstein pregunta por qué Perón “sigue siendo”, en rigor está preguntando por cuestiones que van más allá de la figura de la persona, y se interna en las medidas económicas y sociales que se instalaron en aquellos años y que en algunos casos aún hoy mantienen su existencia ya integradas dentro del marco legal de la Argentina y naturalizadas como un hecho dado. El peronismo nacido en esos años de posguerra se transformó para algunos en una imagen idealizada, mientras era fuertemente criticada por otros, e influye incluso actualmente como un reflejo en el que la realidad económica y social se compara con elogios y críticas, pero siempre con pasión y nunca con indiferencia.

Desde temprano, la experiencia del primer gobierno peronista en 1946 tuvo sobre sí la mirada de destacados investigadores que trataron de dar cuenta del fenómeno en un afán de realizar una sistematización de sus prácticas y sus modelos tanto sociales como políticos, culturales y económicos.²

El fenómeno del peronismo ha tenido un extenso tratamiento en sus distintas facetas; así se ha indagado sobre aspectos puntuales, como su

¹ Silberstein, Enrique, *¿Por qué Perón sigue siendo Perón? (La economía peronista)*, Buenos Aires, Corregidor, 1972.

² En esa línea se inscriben los textos, ya clásicos, de Germani, Gino, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Raigal, 1955 y *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962, entre otros.

vínculo con los sindicatos,³ con la Iglesia,⁴ con los militares,⁵ incluso con el empleo del propio Estado.⁶ Lo mismo puede decirse de algunas instituciones y políticas económicas puntuales, como han sido el Banco de Crédito Industrial,⁷ el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI),⁸ la política industrial,⁹ etc. Tal es la amplitud de temáticas que, con motivo de su irrupción, se han publicado trabajos específicos sobre un año¹⁰ de su tiempo y hasta de un día específico, como el 17 de octubre de 1945.¹¹

No obstante el importante análisis de la experiencia del primer peronismo, hay algunos temas que permanecen todavía sin un tratamiento intenso. Y es precisamente el intento de llenar parcialmente esa laguna que justifica abordar las realizaciones del Consejo Nacional de Posguerra (CNP). Hay un énfasis en la investigación de la génesis del peronismo que se centró en su conformación política, su vinculación con los sindicatos, las ideas sociales de la época que lo inspiraron, como hemos visto en la referencia a

³ Entre los trabajos más notables podemos citar a Torre, Juan Carlos, *La vieja guardia sindical y Perón*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971 y Del Campo, Hugo, *Sindicalismo y peronismo*, Clacso, Buenos Aires, 1983.

⁴ Caimari, Lila, *Perón y la Iglesia Católica*, Buenos Aires, Ariel, 1995; Bianchi, Susana, *Catolicismo y peronismo. Religión y política en la Argentina. 1943-1955*, Buenos Aires, Prometeo / IEHS, 2007; Zanatta, Loris, *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2005.

⁵ Rouquié, Alan, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1981; Potash, Robert, *El ejército y la política argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Sudamericana, 1971; Potash, Robert, *El ejército y la política argentina, 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Buenos Aires, Sudamericana, 1981.

⁶ Campione, Daniel, *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007 y Stawski, Martín Esteban, “Del equipo de asalto a la consolidación: Estado, elites y economía durante el primer peronismo, 1946-1955”, en Plotkin, Mariano Ben y Eduardo Zimmerman (comps.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo xx*, Buenos Aires, Edhasa, 2012. También, Berrotarán, Patricia, “Guiso de liebre sin liebre: Estado, burocracias y peronismo”, en Plotkin, M. B. y E. Zimmerman (comps.), *op cit.*

⁷ Rougier, Marcelo, *La experiencia del Banco Industrial durante el primer peronismo, 1944-1955*, Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, Universidad de Buenos Aires, 2001.

⁸ Novick, Susana, *IAPI. Auge y decadencia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986.

⁹ Belini, Claudio, *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

¹⁰ Luna, Félix, *El 45. Crónica de un año decisivo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1986.

¹¹ Reyes, Cipriano, *Yo hice el 17 de octubre*, Buenos Aires, GS Editorial, 1973; Plotkin, Mariano Ben, *El día que se inventó el peronismo. La construcción del 17 de octubre*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007; Torres, Juan Carlos (comp.), *El 17 de octubre de 1945*, Buenos Aires, Ariel, 1995; Senén González, Santiago y Gabriel D. Lerman (comps.), *El 17 de octubre de 1945. Antes, durante y después*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.

la bibliografía general entre otras cuestiones. Pero hay aspectos en la gestión del CNP que sorprendentemente no han sido objeto de un tratamiento intensivo, a pesar de que desde el punto de vista histórico, las medidas económicas que comienzan a implementarse al final del gobierno del general Farrell, así como otras que lleva adelante Perón durante su gobierno, reconocen en el CNP el lugar donde comenzaron a gestarse o a pensarse.

No hay muchos trabajos específicos sobre el CNP. Peter Waldman en su texto publicado en la Argentina en 1981, *El peronismo. 1943-1945*,¹² al referirse al CNP menciona que a la fecha de la redacción de su trabajo no existían investigaciones sobre el organismo, salvo algunas menciones que rescata del texto de Antonio Cafiero en *De la economía social justicialista al régimen liberal-capitalista*,¹³ donde en una larga nota al pie describe algunas de las tareas del CNP.¹⁴ Más cerca en el tiempo, la revista *Desarrollo Económico*¹⁵ va a publicar de forma parcial uno de los trabajos elaborados por el CNP, originalmente bajo el título de “Ordenamiento económico-social”.¹⁶ No había mucho más publicado hasta entonces sobre las tareas del CNP, y no deja de llamar la atención ese silencio. Era realmente una paradoja que mientras se destacaba la importancia e influencia del CNP no existiera un tratamiento sistemático y específico de este organismo. Más recientemente, fueron los trabajos de Patricia Berrotarán,¹⁷ y los que escribió en forma conjunta con José C. Villarruel,¹⁸ los que comenzaron a analizar la actividad de este organismo.

Por todo ello, entendemos que existe un importante espacio para el análisis y estudio del accionar del organismo. No hay, entonces, a la fecha, tra-

¹² Waldman, Peter, *El peronismo. 1943-1955*, Buenos Aires, Sudamericana, 1981. La primera edición del texto en alemán data de 1974.

¹³ Cafiero, Antonio, *De la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*, Buenos Aires, Eudeba, 1974. La primera edición de esta obra, de 1961, llevaba por título *Cinco años después... De la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 152-154.

¹⁵ Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Posguerra, “Ordenamiento económico-social”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 20, N° 77, Buenos Aires, 1980.

¹⁶ La referencia del texto original es: Consejo Nacional de Posguerra, Vicepresidencia de la Nación, *Ordenamiento económico-social*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda., 1945.

¹⁷ Berrotarán, Patricia, *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003 y “La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)”, en Berrotarán, Patricia *et al.*, *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

¹⁸ Berrotarán, Patricia y José C. Villarruel, “Un diagnóstico de la crisis. El Consejo Nacional de Posguerra”, en Ansaldi, Waldo *et al.*, *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995.

bajos que analicen la abundante documentación que se generó a instancias del propio CNP y cómo impactó sobre la economía de esos años.

Como intentaremos demostrar, la corta duración de la actividad de este organismo, que se paraliza prácticamente con el evento del 17 de octubre de 1945, no debe dejar de lado el hecho de que precisamente en él comienzan a gestarse algunas de las ideas principales que constituyen parte del núcleo de la política económica del primer gobierno peronista y su Primer Plan Quinquenal.

Adicionalmente, del análisis de la actividad del CNP, también veremos cómo este formó parte del ejercicio de acumulación de poder por parte de Perón, quien va a utilizar los resortes de la legitimidad dada por los estudios elaborados en el seno de este organismo para ejercer el poder fáctico del gobierno de la revolución de 1943, a través del dictado de normas que están inspiradas en la actividad del CNP.

Otro elemento interesante para resaltar es que en este organismo van a desempeñarse figuras que luego tendrán un papel importante dentro del *staff* gubernamental del primer peronismo, o personas que apoyarán directamente al régimen peronista de una u otra manera. Por allí van a circular empresarios como Miguel Miranda, Dodero y Torcuato di Tella; militares como el general Checchi; profesionales y técnicos como José Figuerola.

En síntesis, el CNP obtuvo del gobierno de la revolución de junio de 1943 funciones orientadas hacia aspectos de coyuntura, que van a ser impulsadas a través de la gestión de Perón. La otra fase de desempeño del CNP es la más citada, aunque no por ello intensamente analizada: nos referimos a la planificación y a la industrialización. Como mencionamos, el proyecto que encarnaba el CNP va a verse truncado formalmente con la caída transitoria de Perón en octubre de 1945. Pero la semilla contenida en las actividades llevadas adelante va a ser el insumo que permitirá orientar las realizaciones estructurales significativas del primer gobierno de Perón.

De esta manera, lo que buscamos lograr con este trabajo es reconstruir el accionar del CNP, poder indagar sobre qué insumos recibió y en qué contexto se movió, principalmente en términos económicos; cómo interactuaron los distintos departamentos del Estado y cómo fue delineándose la hipótesis de reforma estructural que necesitaba la economía de posguerra; analizar si en el seno del CNP se presentó alguna divergencia y si hubo alguna instancia de construcción de acuerdos; finalmente, confirmar cuál fue el grado de vinculación con el Primer Plan Quinquenal, incluso si había algún sector relevante que compartiera esa preocupación por una planificación económica.

En relación con la elaboración de un plan global, uno de los rasgos más citados de la época es la escasa disponibilidad de información confiable

para administrar la salida de la situación económica creada por la Segunda Guerra Mundial. Con esa misma dificultad nos enfrentamos nosotros, por lo que el método que vamos a seguir será inspirado en un enfoque asociado a lo que la sociología denomina método comprensivo, fundado en la hermenéutica weberiana. Vamos a intentar reconstruir con sentido la experiencia de la época y sus limitaciones, de ahí la importancia de las fuentes contemporáneas a los acontecimientos para intentar percibir las urgencias y necesidades de entonces. Esto nos permite poner en perspectiva histórica las acciones y propuestas, no en forma aislada, sino compartiendo un contexto común que trataremos de reconstruir principalmente sobre la base de fuentes de aquel momento. Así, no solo recurriremos a los documentos originales generados en el CNP, sino también a los estudios económicos de la época que nos van a permitir introducirnos de alguna manera en las preocupaciones de esos días, con el fin de poder reelaborar su experiencia a la luz de nuestra intención. Adicionalmente, y dado el carácter poco explorado del tema, se hace necesario un relevamiento intenso de documentación histórica.

El libro está estructurado en tres partes: en la primera, vamos a reconstruir la realidad económica que enfrentó la Argentina con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente existen varios trabajos sobre esta coyuntura, pero la originalidad de nuestro tratamiento reside en una descripción hecha desde la necesidad y la urgencia. Son esas condiciones específicas –escasez de hierro, carbón y energía; cierre de mercados externos; suspensión de importaciones y su impacto en la industrialización; etc.– el contexto desde el cual la planificación se impone para resolver los cuellos de botella generados por las condiciones externas. En la segunda parte, veremos precisamente cómo esta urgencia estaba presente en la discusión económica y política del país: la planificación ya estaba presente y va a formar parte del contexto a través de intentos y propuestas de planificación que responden a las circunstancias. En particular, trataremos la posición de la Unión Industrial Argentina y de la Corporación para la Promoción del Intercambio y algunas referencias al sector militar, actor fundamental en el gobierno de 1943. En la tercera parte, nos abocaremos a las tareas propiamente dichas que llevó adelante el CNP, buscando analizar sus insumos, su accionar interno, sus propuestas y sus realizaciones.

Finalmente, se hace una reflexión sobre este organismo: como espero surja de la lectura del texto, una de las primeras reacciones que genera la actividad del CNP es el asombro. Sin recursos como los actuales, pero con una vocación muy clara, es llamativa la cantidad de información, reportes, estudios, diagnósticos, cálculos y proyecciones que se llevaron adelante. Vaya entonces este trabajo como un homenaje a esos funcionarios y colaborado-

res que pudieron concretar en un papel un proyecto de país. Y vaya también este texto como un recordatorio de que, alguna vez, el Estado argentino fue capaz de llevar adelante una planificación que rindió frutos y fue puesta en marcha a través de un plan de gobierno.

Para terminar, debo agradecer al doctor Marcelo Rougier por su orientación, inspiración y asistencia: su guía fue un apoyo fundamental para culminar este trabajo.

CAPÍTULO I

LAS CONDICIONES ECONÓMICAS PREVIAS A LA LLEGADA DEL PERONISMO

INTRODUCCIÓN

El contexto económico en el que se desarrolló la actividad del Consejo Nacional de Posguerra (CNP), previo a la llegada del peronismo, está caracterizado por las condiciones de excepcionalidad que la Segunda Guerra Mundial impuso en el flujo del comercio internacional y, como consecuencia de ello, también sobre el desempeño de la economía argentina.

En términos económicos, el mundo seguía sumergido en una larga crisis que desde los años treinta del siglo pasado determinaba un escenario novedoso. Hasta ese momento, el eje económico giraba alrededor de las ventajas que implicaba un patrón oro internacional que garantizaba cierto nivel de estabilidad en los valores de intercambio. La década de 1930 implicó un cambio en los paradigmas vigentes, con un Estado que a través de medidas puntuales intervenía en un terreno hasta entonces inexplorado. El *New Deal* en Estados Unidos, los bloques monetarios que se organizaron en Europa y los conflictos latentes van a transformar radicalmente el escenario político y económico. La Segunda Guerra Mundial modificaría las urgencias y terminaría de colocar a los distintos estados en un lugar central como demandantes de recursos y como organizadores de la economía nacional, independientemente de las formas autoritarias o democráticas que guiaban a las distintas potencias y países.

A nivel doméstico, luego del golpe militar al gobierno de Yrigoyen, en septiembre de 1930, se instala en el gobierno nacional una coalición conservadora autoritaria con una fuerte presencia de sectores asociados al modelo agroexportador. La gran paradoja de esta situación es que el mundo, debido a la coyuntura de la depresión, no tenía las mismas necesidades, y las ventajas de la Argentina ya no eran tales, debido a que las prioridades en los países compradores se habían desplazado ahora hacia el mercado interno y los problemas derivados de la depresión económica.