

ESTADO Y PLANIFICACIÓN EN EL LEJANO SUR

Hernán González Bollo
Diego Ezequiel Pereyra

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Alejandro Villar

Vicerrector
Alfredo Alfonso

*Estado y planificación
en el lejano sur
Agencias y funcionarios de la
Argentina peronista (1944-1955)*



Bernal, 2020

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

González Bollo, Hernán
Estado y planificación en el lejano sur: agencias y
funcionarios de la Argentina peronista: 1944-1955 / Hernán
González Bollo; Diego Ezequiel Pereyra. - 1a ed. - Bernal:
Universidad Nacional de Quilmes, 2020.
Libro digital, EPUB - (Convergencia)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-692-5

1. Historia. 2. Historia Argentina. 3. Peronismo. I. Pereyra,
Diego Ezequiel. II. Título.
CDD 982.062

(catalogación versión ePub)

Ilustración de tapa: De izquierda a derecha: José Constantino Barro, Alfredo Gómez Morales, Orlando Leonardo Santos, Ramón Cereijo y Roberto Ares, economistas gubernamentales gestores de la planificación justicialista. Archivo General de la Nación (182978. "Nuevos directores de Banco Nación", 27 de febrero de 1950)

© Hernán González Bollo y Diego Ezequiel Pereyra, 2020

© Universidad Nacional de Quilmes, 2020

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

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

ISBN (versión ePub): 978-987-558-692-5 epub
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	11
INTRODUCCIÓN. UN LEVIATÁN PARA ERIGIR LA NUEVA ARGENTINA.....	17
Un balance bibliográfico del Estado argentino y la planificación militar-peronista.....	25
Plan de investigación: el leviatán peronista y sus transformaciones.....	38
CAPÍTULO I. EL ESTADO TUITIVO, LA DEFENSA NACIONAL Y EL PRIMER PLAN QUINQUENAL (1941-1949).....	
El Estado argentino, la integración geográfica y las funciones tuitivas. . .	50
Del Ministerio de Obras Públicas al Consejo Nacional de Posguerra. . . .	62
El Primer Plan Quinquenal: declaraciones, fondos, refuerzos, <i>impasse</i> . .	73
CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN ESTADÍSTICO-CENSAL MILITAR Y PERONISTA.	
Una legislación tutelar que privilegia el interés de un Estado desconfiado.....	93
Tres modelos de funcionario estadístico.....	100
Detrás de escena de los datos peronistas.....	120
CAPÍTULO III. EL MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS Y EL PLAN TÉCNICO DE TRABAJOS PÚBLICOS (1949-1954).....	
La inversión pública en diez provincias periféricas.....	132
Asuntos Técnicos, vínculos gubernamentales y división de tareas.....	149
Obras terminadas y en ejecución: cuantificación, ubicación, difusión. .	158
CAPÍTULO IV. LA LARGA MARCHA DE LOS ECONOMISTAS GUBERNAMENTALES (1949-1955).....	
El CEN y los ministerios de Finanzas y de Economía.....	177
Hacia la formalización macroeconómica del modelo justicialista.....	187
Compañeros, ¡optimicemos!: la Secretaría de Asuntos Económicos y la gobernanza del Segundo Plan Quinquenal.....	197

CONCLUSIÓN. EL ESTADO ARGENTINO Y LA DERIVA PLANIFICADORA	
PERONISTA	207
Tres momentos del curso planificador	211
El Estado argentino, los datos económicos y el mundillo académico . . .	215
El discurso bizco y el capitalismo nacional.	219
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.	225

SIGLAS

AGN	Archivo General de la Nación
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BNA	Banco de la Nación Argentina
CDN	Consejo de Defensa Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNEC	Consejo Nacional de Estadística y Censos
CNP	Consejo Nacional de Posguerra
DIE	Departamento de Investigaciones Económicas
DNIEC	Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos
DSEN	Dirección Nacional del Servicio Estadístico
FCE	Facultad de Ciencias Económicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
IGM	Instituto Geográfico Militar
IPM	Índice de Precios Mayoristas
MAT	Ministerio de Asuntos Técnicos
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
RA	República Argentina
SAE	Secretaría de Asuntos Económicos
ST	Secretaría Técnica
UBA	Universidad de Buenos Aires

AGRADECIMIENTOS

El presente libro es el demorado pero feliz desenlace de un conjunto de preguntas con las que intentamos desvelar la aporía de un Estado populista, legitimado en las calles y plazas, que dirigió la planificación quinquenal durante los años del peronismo clásico. Los autores se conocen hace casi treinta años y en su amistad reconocen sus acuerdos y amplias diferencias. La redacción de esta obra a cuatro manos es el resultado de numerosas acciones. Entre ellas merecen destacarse la elaboración y el desarrollo de varios proyectos de investigación desde 2013, los dictámenes de las comisiones que los evaluaron, el febril trabajo en diferentes archivos y bibliotecas públicas y privadas, tanto en el país como en el extranjero, la ampliación de la bibliografía de referencia y los avances presentados en diferentes encuentros académicos. Todo ello confluyó en la invitación de la doctora Noemí Girbal para adecuar el original a la colección Convergencia. Entre memoria y sociedad.

Aquí están los hilos conductores de un intenso y generoso intercambio de puntos de vista con amigos, amigas y colegas. Queremos dejar constancia entonces de los múltiples apoyos que nos estimularon avanzar en esta mirada sobre el peronismo clásico, la planificación y el Estado argentino. Primero, agradecemos el sostén cotidiano de nuestros compañeros y compañeras en las sedes de investigación por las cuales circulamos: Instituto de Estudios Histórico-Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso” (IEHS), Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) y el Grupo de Estudio en Historia de la Enseñanza de la Sociología (GEHES-HSSA), del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ordenados por el azar, no podemos olvidar a Noelia Cardoso, Paola Gallo, Lautaro Lazarte, Mariano Arana, Hernán Otero, Ricardo Pasolini, Guido Giorgi, Esteban Vila, Micaela Baldoni, Estela Spinelli y Melina Yangilevich. También queremos reconocer el apoyo de los colegas y amigos del Programa Agenda Compartida de la Universidad Nacional de Lanús, Nerio Neirotti, Matías Mattalini, Pablo Castro, María Eugenia Brisson, Analía Martínez, Dolores Guichandut, Luciana Carpinacci, Javier Godoy, Benjamín Navarro, Gabriela Molina y Marcela

Bottinelli, cuya amistad, compromiso de trabajo y conocimiento fueron un alimento indispensable para el trabajo.

Segundo, es necesario decir que, a lo largo de la investigación, contamos con la colaboración de las autoridades de Facultad de Ciencias Sociales, el IIGG y la Carrera de Sociología, de la UBA. Por ello nuestra gratitud con Carolina Mera, Martín Unzué y Hugo Lewin.

Tercero, una gran parte de este trabajo fue financiado por fondos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y la UBA. Fuimos acreedores así de los siguientes proyectos: “Diseñar la Nueva Argentina: el Estado peronista, la burocracia técnica y la planificación (1944-1955)”, PIP CONICET, con sede en el IEHS, UNCPBA, Tandil, 2013-2016 (Res. 4316/13); “Atención, sociólogos trabajando. Desafíos de la profesionalización de la sociología en Argentina entre 1961 y 1990”, UBACYT, Módulo 1, con sede en el IIGG, 2016-2018 (Res. CS 4756/16); y “120 años de sociología en la UBA. Una reconstrucción de su enseñanza en el largo plazo (1898-2018)”, Programa de “Historia y Memoria: 200 años de la UBA”, UBACYT HYM (Cód. PH04), con sede en el IIGG, 2016-2017, (Res. CS 4756/16).

Cuarto, tenemos una enorme deuda con el personal técnico de las bibliotecas y archivos visitados. Su trabajo es invaluable. Mencionamos especialmente a Carolina De Volder e Ignacio Mancini, del Centro de Documentación e Investigación del IIGG, pero reconocemos el esfuerzo y la colaboración de todos los trabajadores y trabajadoras del CDI del Ministerio de Economía, las bibliotecas “Raúl Prebisch” y “Tornquist” del BCRA, la Biblioteca Utopía, del Centro Cultural de la Cooperación, el Archivo Intermedio del AGN y el INDEC, en Buenos Aires, la Fondazione Ugo Spirito-Renzo de Felice (Roma) y las bibliotecas “Columbus” de la Organización de Estados Americanos (Washington) y “Hernán Santa Cruz” de CEPAL (Santiago de Chile).

Quinto, presentamos avances en congresos, jornadas, simposios y *workshops*, dictamos seminarios de grado y cursos de posgrado, coordinamos *dossiers* y publicamos artículos, a través de los cuales construimos interrogantes que sin duda enriquecieron nuestros argumentos. Gracias a Rafael Barrio de Mendoza Cevallos, Natacha Bacolla, Carolina Barry, Fernanda Beigel, Claudio Belini, Laura Cházaro, Hernán Comastri, Martín Cuesta, Lucrecia D’Agostino, María Silvia Di Liscia, Andrés Estefane, Aníbal Jáuregui, Cecilia Lanata Briones, Valentina Ledda, Juan Librandi, Andrea Lluch, Leonardo Maggio, Federico Martocci, Ana Medeles Hernández, Alejandra Monti, Nicolás Pierri, José Ragas, Eduardo Javier Romero Dianderas, Gerardo Sanchis Muñoz y Joel Vargas

Sexto, no queremos olvidarnos de un nutrido pelotón de apoyo, de aquellos que nunca fallan, como Marina Di Marco, Richi Faganel, Giovanni Favero, Karina Felitti, Luis y Juliana González Bollo, Ramiro García, Ariana

Kilimciller, Nancy Carrizo, Diego Lewin, Mito (Miguel Ángel Djanikian), Diego Santos, Alida y Mike O’Toole, Ricardo Salvatore, Miguel Ángel Taroncher, Marcelo Vaccaro, Nora Zuloaga y Claudio Zusman. Sin todos ellos y todas ellas, todo hubiera sido árido y tedioso.

Finalmente, sin duda, también están nuestras familias, Lorena, Camila, Juani y Francisco. Ellos son el más profundo sentimiento que acompaña esta alocada aventura.

El poder auténtico comienza donde empieza el secreto.

HANNAH ARENDT¹

El peronismo fue un régimen de avanzada en muchos aspectos, y como tal no contaba con el beneficio de experiencias anteriores. [...] Sus burdas tentativas de planificación económica, en una sociedad mixta en desarrollo, surgieron antes que tales políticas se desarrollaran con amplitud en otros países. [...] Algunas de sus políticas, que parecen poco sensatas si se las considera con mirada retrospectiva, no fueron entonces muy diferentes de las de los países maduros. [...] Argentina nacionalizó sus ferrocarriles solo unos pocos años después de que el gobierno laborista en el Reino Unido y el régimen de De Gaulle en Francia hubieran nacionalizado importantes sectores de sus respectivas economías.

CARLOS DÍAZ ALEJANDRO²

En el largo plazo estaremos todos muertos.

JOHN MAYNARD KEYNES³

Durante este largo y estupendo monólogo sentí encontrarme en el fondo de un aula, no allí, en el centro del microclima. Como un instrumento superdotado para la palabra y su gracia, Perón había desgranado su técnica sin dudar un minuto, moviéndose a pleno fervor, contento, muy contento de ser él mismo. Creyéndola un golpe de inteligencia periodística dejé caer la pregunta: “Pero ¿cómo es Perón para usted?”. No hubo hesitación alguna. Sólido como siempre, respondió: “Considero a Perón un personaje de mi época. Nunca lo han animado pasiones. Sirve a una causa y vive para ella”.

ESTEBAN PEICOVICH⁴

Yo puedo hacerlo y tú no. Y puesto que tú no puedes, lo haré yo.

RICHARD MCGREGOR⁵

¹ Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2014 [1948], p. 548.

² Díaz Alejandro, Carlos F., *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983, pp. 129-130.

³ Keynes, John Maynard, *A Track on Monetary Reform*, Londres, MacMillan, 1924, p. 80.

⁴ Peicovich, Esteban, *Hola Perón*, Buenos Aires, Granica Editor, 1973 [1965], p. 42.

⁵ McGregor, Richard, *El Partido. Los secretos de los líderes chinos*, Madrid, Turner, 2011, pp. 15-16.

INTRODUCCIÓN

UN LEVIATÁN PARA ERIGIR LA NUEVA ARGENTINA

Tras el azaroso triunfo de la llamada “Revolución Libertadora”, sus integrantes se dedicaron a la intensa tarea de dismantelar el intrincado andamiaje institucional creado por el peronismo depuesto. Un área emblemática fue la planificación. El Segundo Plan Quinquenal y la organización ministerial sancionada en 1954 (Ley N° 13.404, conocida popularmente como ROM, por el Reglamento de la Ley Orgánica de los Ministerios) quedaron derogados, el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) se disolvió y las secretarías de Asuntos Técnicos y Asuntos Económicos fueron liquidadas. José Francisco Figuerola –titular de la Secretaría Técnica (1946-1949)– y Alfredo Gómez Morales –secretario de Asuntos Económicos (1952-1955)– quedaron bajo arresto y sometidos a intensos interrogatorios, juntos con otros funcionarios.¹ Raúl Mendé, extitular de Asuntos Técnicos (1949-1955) y el exvicepresidente Alberto Teisaire reconocieron las conductas y actitudes dictatoriales del expresidente Juan Domingo Perón ante las comisiones investigadoras de la Libertadora.²

El corolario fueron miles de empleados públicos cesanteados y la drástica simplificación de la estructura funcional de la Presidencia de la Nación. Cuando la faena de borrar de la faz de la tierra todo vestigio del régimen depuesto estaba en sus comienzos, Perón realizó declaraciones a la prensa, desde Asunción del Paraguay, la que sería su primera estadía en un largo exilio. Por un lado, se manifestó sorprendido por el exitoso desenlace de la alianza establecida por sus compañeros de armas que, en realidad, replicaba formalmente la maquinaria militar y social que había permitido materializar lo ocurrido el 4 de junio de 1943.³ Por otro, se mostró desafiante, al resal-

¹ Figuerola, José M. F. L., *¡Preso!*, Buenos Aires, s/d, 1958.

² Galasso, Norberto, *Perón. Exilio, resistencia, retorno y muerte (1955-1974)*, Buenos Aires, Colihue, 2005, p. 778.

³ “La oligarquía puso el dinero, los curas la prédica y un sector de las fuerzas armadas, dominadas por la ambición de algunos jefes, pusieron las armas de la República.” Perón, Juan, *La fuerza es el derecho de las bestias*, Montevideo, Ediciones Cicerón, 1958, pp. 13

tar la construcción de diques, usinas, 8.000 establecimientos educativos de todo tipo. También precisó que 35.000 obras públicas, el gasoducto Comodoro Rivadavia-Llavallol y el aeropuerto internacional “Ministro Pistarini” eran logros tangibles del Primer Plan Quinquenal. Mientras, la Revolución Libertadora quedaba atrapada entre la retórica para consumo de su propia *intelligentsia*, estimulada por denuncias de todo tipo, y el realismo que imponía la gestión rutinaria de una administración pública vastísima, a pesar de las purgas de personal y de las simplificaciones de las áreas de gestión. Esa retórica no pudo evitar que el Segundo Plan Quinquenal sobreviviera acallado hasta su finalización, previsto para el 31 de diciembre de 1957.

Este desenlace, impensado para los “libertadores”, ocurrió mediante decretos que confirmaban la plena vigencia de los créditos y financiamientos acordados a las obras públicas. Incluso se actualizó el monto básico del plan de inversiones original, con órdenes de pago especiales de la Tesorería que ratificaban la programación que había sido realizada por la disuelta Secretaría de Asuntos Técnicos, con el aval de Asuntos Económicos.⁴ La nostalgia y el idilio por la planificación pasada cobraron sentido ante las drásticas medidas cambiarias, económicas y financieras de los gobiernos de Pedro Eugenio Aramburu y Arturo Frondizi. Perón redoblaba la apuesta, ahora desde Madrid. Enfático contra los antiperonistas, persuasivo con la clase media, afirmaba que las villas miseria que rodeaban la ciudad de Buenos Aires eran otra consecuencia de dejar sin efecto el plan de viviendas vigente durante su gobierno. Muy seguro, afirmó que el Primer Plan Quinquenal había construido 500.000 viviendas, además de haber realizado 75.000 obras públicas.⁵

He aquí una sucesión de disoluciones altisonantes, denuncias para consumo del ciudadano de a pie, ratificaciones soterradas y réplicas reivindicatorias. Allí se encuadra uno de los epílogos del proyecto y de la gestión de la planificación del peronismo clásico, con sus agencias disueltas y sus responsables técnico-políticos encarcelados –algunos de ellos, arrepentidos–. Como mudos testigos están las obras emblemáticas. Queda entonces preguntarse sobre el impacto regional de ese emprendimiento. Estas dos dimen-

y 15. Es interesante destacar “un sector” y “algunos jefes”, para aceptar que los golpistas obraron igual que los miembros del Grupo de Oficiales Unidos (GOU), otra minoría de uniformados movilizada con sagacidad y que a la postre tuvo su oportunidad. García Lupo, Rogelio, *La rebelión de los generales*, Buenos Aires, Proceso, 1962, “Apogeo y crisis de las logias militares”, p. 59.

⁴ “Decláranse vigentes los créditos y financiaciones de obras públicas”, *Boletín Oficial de la República Argentina (BORA)*, año LXIII, N° 18.011, Buenos Aires, 26 octubre de 1955, p. 1; “Ampliase el monto básico del plan de inversiones del Estado”, *BORA*, año LXIV, N° 18.063, Buenos Aires, 9 enero de 1956, p. 4.

⁵ Peicovich, E., *op. cit.*, pp. 31-33.

siones configuran un capítulo crucial del Estado argentino, entre el otoño de 1944 y el invierno de 1955. La sociología histórica y la historia cultural permiten reconstruir las estructuras estatales, la posición de los responsables gubernamentales y los resultados tangibles de un *masterplan* que extendió y profundizó medidas y decisiones, muchas de las cuales en realidad habían sido sancionadas durante las presidencias de Agustín P. Justo (1932-1938), Ricardo M. Ortiz (1938-1940) y Ramón S. Castillo (1940-1943). El programa plurianual de obras públicas, los convenios colectivos de los trabajadores y la protección legal de los arrendatarios rurales se centralizaron en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y coadyuvaron al ascenso del Estado tuitivo militar-peronista, convertido en el garante de un extenso ciclo económico expansivo. La constitución de este original leviatán no puede dissociarse del plan de inversión volcado a las grandes obras de infraestructura, y destinado a estimular el mejoramiento colectivo y el progreso regional. Tal como había afirmado un funcionario del Ministerio de Obras Públicas, la influencia de esas obras es múltiple y compleja, sus beneficios “son a largo plazo, profundos, intensos y a veces sorprendentes”.⁶

El imaginario político y social construido alrededor de la elaboración de un plan integral y unitario ofrecía la posibilidad de superar las ampliaciones desordenadas –ya fueran sistemas de irrigación, ya fueran puertos– para facilitar el mayor rendimiento del entramado productivo del que formaban parte.⁷ Lo cierto es que la planificación militar-peronista sobre la extensa geografía nacional fue caótica. Sin embargo, consolidó una sociedad ordenada y próspera, al transformar a meros productores articulados bajo un difuso contrato de raíz corporativista, en la década de 1930, en ciudadanos y consumidores con una larga lista de derechos, en la de 1940. El modelo de integración sociolaboral de los trabajadores y arrendatarios –más su promoción como miembros plenos de una clase media extendida– arraigó con el crecimiento económico de la segunda posguerra. Fueron once años y medio que tuvieron mareos con el éxito inicial, en los que el ordenamiento justicialista sorteó airoosamente crisis de todo tipo, en la búsqueda afanosa de una vía de desarrollo. Así también sucedió en el resto del subcontinente con la bendición misma de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

La Argentina tuvo como gran recurso integrador al líder carismático, ubicuo e infalible, cuyo afán de protagonismo recuerda las complejas relaciones

⁶ “Nota del director general de Irrigación, Ingeniero Don Diego F. Outes, elevando el Proyecto”, *Boletín de Obras Públicas de la República Argentina*, N° 13, Buenos Aires, 1935, pp. 64-65.

⁷ Sáenz, Jorge V., “El Puerto de Buenos Aires y la post guerra”, *Marina*, año XI, N° 130, Buenos Aires, mayo 1947, p. 33.

entre saber, magia, poder y religiosidad de los reyes taumaturgos, pero en pleno siglo xx.⁸ Todo se hizo aquí con el inestimable concurso de la Subsecretaría de Información Pública, a cargo de Raúl Apold. Contó con un aparato administrativo bajo la membresía “técnica”, atento a las medidas, las regulaciones y las garantías del ordenamiento económico y social vigente. Ese aparato administrativo estaba integrado por una capa de altos funcionarios de la economía regulada conservadora, militares nacionalistas, economistas proindustrialistas y también militantes favorables a la economía social peronista. Todos fueron responsables de la transformación de las políticas públicas preexistentes. Nos referimos a expertos en rutinas y procedimientos específicos de una gestión pública más racionalizada de lo que indicaría la etiqueta “populista”. Lo hicieron a pesar de las fisuras en el cumplimiento de las metas, la constante distribución de las prerrogativas entre quienes gestionaban tales políticas, planes y programas; y debemos distinguir sus decisiones de la abrumadora propaganda que el propio régimen hizo de la herencia recibida, las realizaciones propias y sus responsables políticos.

La suma del aparato administrativo, los decisores tecnoburocráticos y las normativas de gestión rutinaria volcadas a la planificación permite trazar la existencia de una concepción típica ideal, a la manera propuesta por Max Weber. Nos referimos a la existencia y el modelado de un leviatán en la Argentina, muy lejos de lo hecho por los padres fundadores de la nacionalidad, en 1853. Su huella puede rastrearse en las sucesivas decisiones fijadas por la crisis de 1890, con la creación del Banco de la Nación, la recesión de 1913-1917, cuando se suspendieron las operaciones de la Caja de Conversión, la depresión de 1929-1932, cuando se derogó el patrón-oro y se creó el Banco Central, y el auge y depresión de 1937, momento en que la inversión pública y la manufactura se convirtieron en los motores del crecimiento de la economía. Nuestro leviatán fue capaz de realizar un radical reordenamiento de la asignación de los recursos existentes y de la posición de los agentes económicos en un mercado nacional, centralizar los datos oficiales disponibles, establecer incentivos en áreas productivas seleccionadas y afianzar lazos con la sociedad para legitimar sus fines políticos –incluso antes de la reforma constitucional de 1949–. De esta manera, resulta difícil explicar la materialización de la Nueva Argentina sin el largo pulso estatal, que una vez más potenció la vitalidad de la sociedad civil.

Nuestra investigación es contemporánea con el 70º aniversario del Primer Plan Quinquenal (1947-1951). Esta celebración fue opacada en la Argentina por la conmemoración del centenario de la Revolución Rusa, una fecha que fue celebrada a lo largo del mundo y no se celebra en la propia Fe-

⁸ Bloch, Marc, *Los reyes taumaturgos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988 [1924].

deración Rusa. No menos singular resulta el hecho que la planificación peronista contuviera tareas rutinarias, y una cuantificación y formalización de datos oficiales que convivió con los rasgos populistas de una política cuya legitimidad emergía de la movilización en calles y plazas. Resulta pertinente señalar que la República Popular China –contemporánea de la peronista– recién a partir del Sexto Plan Quinquenal (1980-1985) dejó el molde de los planes estalinistas. Lo hizo bajo la firme directriz del pequeño timonel Deng Xiaoping, sobreviviente de un campo de reeducación de la Gran Revolución Cultural Proletaria (1966-1976). El Partido Comunista fijó innovadores planes de apertura a las inversiones extranjeras, creó áreas económicas especiales, suscribió tratados comerciales y reorientó la inversión pública al área científica y tecnológica. Lo hizo con un tipo de cambio subvaluado frente al dólar estadounidense, moneda de cambio internacional desde los acuerdos de Bretton Woods (1944). No obstante, resulta notable que aún hoy esas exitosas directrices macroeconómicas reciban datos oficiales de un sistema estadístico nacional que es una “muy cruda herramienta de propaganda”, resabio de los años bajo Mao Zedong.⁹ Antes que China Popular, Argentina se sumó a la ola de ideas ultramodernas de desarrollo y de emancipación de las estructuras preexistentes en el vertiginoso siglo xx. Y lo hizo después del México del Plan Sexenal (1934-1940) del general Lázaro Cárdenas, y del Brasil del *Estado Novo* (1937) liderado por Getulio Vargas. Sin duda, podemos afirmar que América Latina preanunció el recorrido de muchas naciones y regiones del denominado Tercer Mundo.

En la Argentina de la década de 1940 se plasmó el incierto paso de una potencial programación plurianual en el Ministerio de Obras Públicas a la

⁹ Noble, Josh, “Dato sobre crecimiento de China causa desconfianza”, *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 17 de septiembre de 2015, p. 14. Disponible en <<https://www.cronista.com/financialtimes/Dato-sobre-crecimiento-de-China-causa-desconfianza-20150917-0025.html>>. Debemos advertir que las más altas jerarquías del Partido Comunista Chino tienen el índice Li Keqiang para medir el desempeño de la economía, sobre la base del ritmo de crecimiento del flujo del transporte de cargas por ferrocarril, la producción de la energía eléctrica y la masa de préstamos desembolsados por los bancos. Este índice fue testeado y avalado por economistas de la Reserva Federal del Estado de Nueva York, gracias al registro de satélites que miden la intensidad de la iluminación nocturna del gigante asiático. Concluyeron que una ponderación óptima de las variables que integran el índice Li Keqiang debería reflejar los recientes cambios estructurales de la economía china. De manera tal que sugirieron que una ponderación fiable debía contemplar que la oferta de crédito debería tener seis a ocho veces más peso que el flujo del transporte de cargas y la producción de electricidad debería ubicarse en algún punto medio entre ambas variables, “Para un vistazo más claro sobre la economía china, miremos desde el cielo: Fed de Nueva York”, *Reuters, América Latina*, 19 abril 2017, <<https://lta.reuters.com/articulo/economia-china-fed-idLTAKBN17L296-OU5LB?fbclid=IwAR1ZO3tXrmTx9T8GYl1sM0y-JP1Jzd6vLwabSIPwivYL5x5-HeK9HiICWo>>.

planificación quinquenal peronista desde la Secretaría Técnica. Sucedió un *sobreincremento* de las capacidades administrativas del Estado. Lo hizo a partir de una esfera técnico-gubernamental relativamente autónoma respecto de las decisiones financieras y cambiarias del Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Sus integrantes se convirtieron en el recambio del tándem Federico Pinedo-Raúl Prebisch. Esa esfera técnico-gubernamental estaba compuesta por funcionarios de carrera del DNT (Departamento Nacional del Trabajo) y el Ministerio de Agricultura, formados bajo las directivas regulatorias creadas por antipersonalistas, conservadores y socialistas independientes. Se incorporaron al aparato tecnoburocrático diseñado por los gobiernos militares, con la ventaja de administrar los vasos comunicantes del petitorio regional de demandas a favor de mayor infraestructura para las provincias.

De este magma emergió el leviatán planificador, centro de actividad que entrelazó facetas progresistas y disciplinarias, tal como el Estado inclusivo. Este integró y rearticuló lazos sociales de subpoblaciones específicas, ya fueran trabajadores urbanos o arrendatarios rurales. Debemos mencionar también el Estado informado, que produjo y consumió datos y series de datos en tiempo real, tanto para diseñar políticas globales como para entablar negociaciones sectoriales. No podemos olvidar el Estado secreto, en tanto se reservaron los datos y normativas oficiales como recurso estratégico, en nombre de la defensa nacional. Esto refleja cierta obsesión política por el manejo sigiloso, privilegiado y exclusivo de la información disponible. Además de inclusividad, información y secretismo, el leviatán materializó obras emblemáticas en las provincias. Todo esto pone de relieve un entramado creativo alrededor de la gestión pública que forjó el PEN militar, y que a partir de junio de 1946 debió convivir con el Poder Legislativo.

Nuestro foco de atención son los gobiernos de los generales Edelmiro J. Farrell (1944-1946) y Juan Domingo Perón (1946-1952, 1952-1955). A la par de las jurisdicciones de los ministerios, se multiplicaron los consejos, las direcciones y las secretarías con rango equivalente, para gestionar planes, programas y políticas gubernamentales. Finalmente, fueron incluidos en la ley anual del presupuesto nacional. Sus objetivos institucionales superaron el año calendario de una memoria, y –más allá de sus cualidades y escalas variables, y de las coyunturas vividas– materializaron una visión de mediano plazo y potenciaron las proyecciones plurianuales. Así sucedió con las iniciativas de la Secretaría de Industria y Comercio, y luego convertida en Ministerio, favorables a los sectores de maquinaria agrícola y de artefactos para el hogar.¹⁰

¹⁰ Belini, Claudio, *La industria peronista, 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires, Edhasa, 2009, pp. 87-142.

Interesa aquí la genealogía institucional que se articula entre el Consejo Nacional de Posguerra (CNP, 1944-1946), la Secretaría Técnica (ST, 1946-1949), el Ministerio de Asuntos Técnicos (MAT, 1949-1954), y, finalmente su conversión en Secretaría (SAT, 1954-1955). Allí se desplegaron agendas, destrezas políticas y roles tecnoburocráticos en la gestión del Primer Plan Quinquenal o Plan de Gobierno 1947-1951. El intervalo del Plan de Estabilización (1952) dio paso al Segundo Plan Quinquenal 1953-1957, que de forma reservada señala la existencia de un rebalanceo entre los máximos responsables. La Secretaría de Asuntos Económicos (SAE, 1952-1955) emergió como agencia directriz. Esta transferencia de potestades entre un ministerio y una secretaría echa luz sobre la existencia de una convivencia dinámica entre los integrantes de la élite en el poder. Quienes tomaron las más importantes decisiones sobre la planificación –José Figuerola, Raúl Mendé, Alfredo Gómez Morales– estuvieron sometidos a un clima de competencia, intriga y tensión relativa y controlable, como parte de las prácticas bonapartistas de las más altas esferas políticas, es decir, Juan Perón, Eva Duarte y Ángel Borlenghi.¹¹

Visto desde otra perspectiva, en la cúspide del Estado argentino coexistieron, a veces de manera armónica, otras en abierta rivalidad, una serie de “razones para gobernar”.¹² Así, Gómez Morales lideró un equipo de economistas gubernamentales que elaboró una grilla interpretativa y ofreció diagnósticos alternativos al Ejecutivo sobre la inevitable hoja de ruta para racionalizar los planes de gobiernos. La SAE anunció el ascenso de un régimen de corte desarrollista, con una búsqueda afanosa de sumar incentivos por productividad laboral, sobre una sociedad satisfecha en sus necesidades, y de seducir a los inversores extranjeros de apostar por una economía sin mayor gravitación de la iniciativa privada.¹³

El giro desarrollista fue a la par de los mítines masivos y espectaculares que ya habían convertido a la Plaza de Mayo en un original parque temático para el tránsito exclusivo de la militancia del Movimiento Nacional Justicialista. Todo bajo un libreto dosificado de amenazas públicas, que repentinamente corporizaba una oposición hasta entonces fantasmagórica.¹⁴ Aquí debemos poner de relieve tres episodios de un desgastado poder multiforme: a) el hecho de que el área política descargaba en la calle toda su paranoia

¹¹ Waldmann, Peter, *El peronismo 1943-1955*, Caseros, EDUNTREF, 2009, “Interpretaciones del régimen”, pp. 238-244.

¹² Salvatore, Ricardo, “Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940)”, *Estudios Sociales*, N° 20, Santa Fe, primer semestre de 2001, pp. 104-108.

¹³ Waldmann, P., *op. cit.*, pp. 244-256.

¹⁴ Melón Pirro, Julio César, *El peronismo después del peronismo. Resistencia, sindicalismo y política luego del 55*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp. 26-27.

sobre la marcha de Corpus Christi, de junio de 1955; b) el rechazo de la banda peronista de la Cámara de Diputados del contrato con la petrolera Standard Oil California, que señalaría la creciente soledad en la que transitaban los decisores tecnocráticos del Estado-partido;¹⁵ c) la sanción parlamentaria, sin mayores cuestionamientos y a pedido del Ejecutivo, del Plan CONINTES (Comoción Interna del Estado, Ley N° 14.433).¹⁶ Dicha ley entró en vigor en la semana de septiembre de 1955 en la que se inició el levantamiento que finalizó con el golpe de Estado, en una ciudad de Buenos Aires largamente sometida a un estricto control de la prensa y la circulación ciudadana.

Entonces se despliegan más finales de la planificación peronista, entre un liderazgo carismático escaso de iniciativa ante la creciente marea de la revuelta militar, civil y clerical, y una sociedad disciplinada y expectante en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).¹⁷ Perón hizo su propio análisis retrospectivo sobre lo sucedido en aquel fatídico otoño-invierno porteño de 1955. Se presentó como un defensor de las formas republicanas, que había sido traicionado por “la técnica moderna de la propaganda y la guerra psicológica [que] ha puesto en manos [de los golpistas] un nuevo instrumento: la infamia”.¹⁸ Se vio obligado a dar un paso al costado para evitar una segura guerra civil entre argentinos. Esta narrativa y su remate quedaron ahogados dos años antes de la caída del general venezolano Marcos Pérez Jiménez, cuando se divulgaron los informes de Piotr Pospélov y Nikita Jrushchov. En enero de 1956, el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética denunció el culto a la figura y a la infalibilidad de Stalin, y la aniquilación moral y física de cualquier sospechoso de disidencia interna.¹⁹

Pero no todo estaba perdido en el exilio, que Perón y Pérez Jiménez compartieron unos pocos años en la ciudad de Madrid, bajo el franquismo. En la primera mitad de la década de 1960, Perón recordaba de manera pausada y

¹⁵ Es interesante reparar que este episodio de soberanía parlamentaria, más precisamente de la Cámara de Diputados, repite el *impasse* sufrido por el Programa de Reactivación Económica de Federico Pinedo, en el verano 1940-1941.

¹⁶ “Declarase en Estado de Sitio todo el país” y “Medidas de seguridad en el Distrito Capital Federal”, *BORA*, año LXIII, N° 17.985, Buenos Aires, 19 de septiembre de 1955, p. 1.

¹⁷ “En casa éramos peronistas, pero cuando Perón atacó las iglesias, ahí sí que no sabíamos qué hacer”, citado por Caimari, Lila M., *Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*, Buenos Aires, Ariel, 1995, p. 13.

¹⁸ Sobre la versión de Perón de “retiro del gobierno”, que intentaba dilatar la negociación con los generales rebeldes; pero, muy a pesar suyo, aceptaron una renuncia sin firma, dando cese al gobierno, véase Perón, J., *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁹ Una ironía de la historia del discurso secreto de Jrushchov es que fue divulgado gracias a un informante de la CIA (la central de inteligencia estadounidense) que logró apropiarse del texto, y desde Langley se distribuyó a la prensa occidental. Fitzpatrick, Sheila, *El equipo de Stalin. Los años más peligrosos de la Rusia Soviética, de Lenin a Jrushchov*, Barcelona, Crítica, 2016, pp. 312-315.

pedagógica a sus visitantes que las escuelas, las usinas, las viviendas populares y los diques habían sido construidos a lo largo de la extensa geografía argentina por un militar elegido constitucionalmente. El socialismo nacional que pregonaba conciliaba el modelo fascista, que había consolidado una Italia industrial,²⁰ con la liberación nacional del Tercer Mundo, liderada por Congo, Cuba y Vietnam.²¹ El leviatán peronista quedaba ubicado en un imaginario punto equidistante, idílico y ecuménico, gracias a continuos análisis retrospectivos, atentos a las coyunturas político-sociales vividas en la Argentina semidemocrática de militares, desarrollistas y radicales. Esta operación política resalta tanto la inagotable funcionalidad de la producción de narrativas sintéticas y sincréticas como la activa disposición de auditorios nostálgicos para consumir su propia versión de los continuos análisis retrospectivos.²²

Finalmente, el estallido del Cordobazo (1969) supuso un impensado desenlace político, que dejó al arco de expresiones del movimiento peronista cómodamente enfrentado a la racionalización impuesta por la dictadura del general Juan Carlos Onganía. El epílogo fue *Actualización Doctrinaria para la Toma del Poder* (Pino Solanas, Octavio Getino, 1971), una entrevista en formato de largometraje, filmada por militantes en búsqueda de precisiones revolucionarias. Las respuestas de Perón preanuncian allí otro ángulo de la estrategia multifocal, con el pícaro “guiño a la izquierda y giro a la derecha”, más el mensaje alentador para el campo popular, sobre la búsqueda de acordar “esfuerzos sin sacrificios”.²³

UN BALANCE BIBLIOGRÁFICO DEL ESTADO ARGENTINO Y LA PLANIFICACIÓN MILITAR-PERONISTA

Generaciones de militantes de todo tipo –católicos, de izquierda, federaciones de estudiantes, nacionalistas, tacuaras– reescribieron el curso del peronismo clásico, reconvertido en una vía regia de sus propias radicalizaciones políticas.²⁴ Esas prácticas de la ebullición juvenil convivieron con sesudos

²⁰ García Lupo, R., *op. cit.*, p. 58.

²¹ Peicovich, E., *op. cit.*, pp. 45-50.

²² Entre los muchos auditorios se encontraba la segunda generación de integrantes de Tacuara, muchachos de la pequeña burguesía peronista y estudiantes de colegios secundarios nocturnos, que trabajaban de día. Provenían de familias peronistas que ascendieron del proletariado a las clases intermedias y que evocaban de manera nostálgica el decenio justicialista. García Lupo, R., *op. cit.*, “Diálogo con los jóvenes fascistas”, pp. 17-18.

²³ Anzorena, Oscar R., *Tiempo de violencia y utopía. Del golpe de Onganía (1966) al golpe de Videla (1976)*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1988, p. 239.

²⁴ Spinelli, María Estela, *De antiperonistas a peronistas revolucionarios. Las clases medias en el centro de la crisis política argentina (1955-1973)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2013.

análisis académicos, volcados a tratar las transformaciones del Estado argentino y la planificación militar-peronista. Allí se abren varias dimensiones: decisiones productivas puntuales y de política macroeconómica, los cambios de composición de la heterogénea élite peronista, la construcción del líder, el refinamiento y la reestimación de los datos oficiales, las figuras, purgas y discursos políticos, los cambios y transformaciones de las agencias gubernamentales, la legislación y normativa oficial, y el impacto regional. Distinguimos tres grandes conjuntos de autores que problematizaron estas cuestiones hasta nuestro presente. Un primer conjunto son autoridades –o “padres fundadores”– en la materia, que aún hoy aportan perspectivas notables sobre nuestro objeto, y que deben ser considerados referencias ineludibles. El segundo conjunto de autores se volcó en mayor medida a juzgar las maneras y los modos de gestionar del peronismo clásico y a dar cuenta de sus distorsiones político-institucionales. Por último, el tercer conjunto de autores muestra un repertorio de preguntas y temas muy focalizados, todos bien originales, que enriquecen nuestra investigación.

Del primer conjunto de estudiosos surge Bruce Herrick, quien tuvo entre otros méritos el de haber rescatado en los *sixties* la planificación peronista, sometida a la censura intelectual y a la proscripción política. Ironizó sobre la versión publicada por cuadros de la CEPAL, de que la planificación argentina había comenzado con la creación del CONADE (1961, Consejo Nacional de Desarrollo).²⁵ Lo suyo fue sencillamente comparar los argumentos contenidos en los dos planes quinquenales peronistas. El Primer Plan Quinquenal (PPQ, 1947-1951) era un ambicioso programa de reformas sociales y políticas, que incluyó cambios estructurales decisivos, tales como la inclusión del voto femenino, la revisión del currículo y los procedimientos universitarios y el establecimiento de estaciones agrícolas experimentales. El PPQ contenía una justificación política, y también debe ser considerado un presupuesto de capital.²⁶ Herrick reparó en que el informe de la Secretaría Técnica presentado al Congreso con las proyecciones del PPQ apenas reservaba el 1% a la industrialización, por lo que concluye que no era el objetivo central. En cambio, el Segundo Plan Quinquenal (SPQ, 1953-1955) acentuaba los fines puramente económicos de la planificación, y reflejaba la calidad y cantidad de información oficial disponible. Aunque este no fue redactado usando específicamente la terminología de “fines y medios” –o “metas e instrumentos”–, dichos términos estaban implícitos en cada sección, a pesar de los

²⁵ Herrick, Bruce, “Planificación económica en Argentina bajo Perón”, en AA.VV., *Ensayos sobre planificación*, Santiago de Chile, Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, 1967, pp. 351-375.

²⁶ *Ibid.*, pp. 351-356.

prejuicios de la crítica antiperonista. El énfasis sobre el desarrollo económico estaba explícito en el SPQ con sus metas de inversiones directamente productivas, aunque se omitía el establecimiento de incrementos de valor añadido por sectores productivos, como el comercio. Como si esto fuera poco, Herrick se tomó el trabajo de comparar las cifras y la composición de los gastos incluidos en ambos planes.²⁷

Luego, continúa Enrique Domenech, quien recuperó más citas oficiales sobre el Plan de Gobierno 1947-1951. Por ejemplo, la de “situar la economía del país al servicio de todos los habitantes [...], al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de la riqueza y de la producción”.²⁸ Hay que advertir que fue Domenech quien sumó la industrialización, pero sin apoyarse en fuentes oficiales, sino gracias a una cita de Seymour E. Harris, de su *Planeación económica* (1952).²⁹ Luego, retomó y se extendió sobre una idea sugerida por Herrick, de que el PPQ diseñó un extenso programa de inversiones estatales, cuya estimación de fondos originales va a ser largamente superada en el balance realizado en 1952.³⁰ Domenech afirmó que el error del PPQ fue orientar un alto porcentaje de la inversión pública a la infraestructura, como energía, vías de comunicación y sistemas de transporte. Y realizó un minucioso rastreo de las normativas que crearon, recrearon y actualizaron las prerrogativas de las agencias de control y seguimiento de la planificación.³¹

²⁷ “Sería iluso confiar demasiado en la exactitud de las cifras del presupuesto [volcado a la planificación]. De una parte, las mismas podían ser objeto de modificaciones al ser sometidas a la aprobación del órgano legislativo. De otra parte, si bien es cierto que no se disponía la revisión de los planes, ya fuera periódica o no, esta facultad podía entenderse implícitamente a la luz del espíritu que informaba al primer plan, tendiente a fortalecer el Ejecutivo a expensas de los demás poderes del Estado”. *Ibid.*, p. 361.

²⁸ Domenech, Enrique, “Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional”, Buenos Aires, mimeo., 1968, p. 31.

²⁹ Efectivamente, el autor estadounidense afirma: “la industrialización, más que cualquier otro programa, es el meollo del plan quinquenal de Perón, quien lo respalda por su contribución al avance económico, social y político de la nación”. Sin embargo, unas páginas más adelante sostiene que el “elemento esencial del Plan de Gobierno ha de ser el relativo a los trabajos públicos y a los transportes, no solo por la riqueza que crean en el país por modo directo o indirecto, sino también porque son fuentes de trabajo, de ocupación en periodos difíciles y de absorción de mano de obra”. Harris, Seymour E., *Planeación económica. exposición y análisis*, México y Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1952, pp. 629 y 639.

³⁰ Domenech, E., *op. cit.*, p. 31.

³¹ Secretaría Técnica (1946), Consejo Económico Nacional (1947), Consejo de Coordinación Interministerial (1948), Consejo Federal Coordinador (1948), la actualización de funciones de estos dos últimos (1949), Ministerio de Asuntos Técnicos (1949), Dirección Nacional de Planificación (1950), Consejo Nacional de Planificación (1951), la

Esa minuciosidad normativa contrasta notablemente con la actual vacancia del análisis de la dinámica institucional y política de aquellos años. Esa dinámica nos lleva a recuperar una incisiva tesis de Richard Mallon y Juan Sourrouille, quienes sugieren la continua recomposición de las élites en el poder –en nuestro caso, bajo Perón–. Ambos sostienen que la Argentina mantiene un alto grado de conflicto sociopolítico, que restan autonomía, poder coactivo y capacidad decisoria a las instituciones públicas:

Las coaliciones formadas en una etapa inicial para apoyar ciertas reglas de juego político-económicas han sufrido diversos ataques, cuando no han sido completamente desarticuladas por la emergencia de nuevos y cada vez mejor organizados grupos de intereses competidores [...]. Una de las consecuencias ha consistido en que el manejo de la política macroeconómica –cuyo principal propósito es conciliar pretensiones encontradas sobre recursos limitados– no solo ha sido institucionalizado muy precariamente, sino que ha llegado a ser uno de los principales focos de conflicto.³²

A Herrick, Domenech, Mallon y Sourrouille les sigue Carlos Díaz Alejandro, quien recluyó en una nota al pie un curioso reconocimiento al peronismo clásico. Afirmaba que “fue un régimen de avanzada en muchos aspectos, y como tal no contaba con el beneficio de experiencias anteriores”.³³ Esta acotación no es marginal, pues Díaz Alejandro destaca que la inversión neta en construcciones y mejoras fue muy elevada. Entre 1945 y 1949, el valor total de la construcción aumentó el 61%, entre las cuales se destacaron la edificación urbana, que atrajo a los trabajadores rurales. En otra nota al pie, presenta un cuadro con la inversión bruta real del gobierno nacional, que permite observar que entre 1945-1946 la “Defensa nacional” absorbió el 51% del total; mientras que en los años del PPQ bajó al 24%, quedando entre 1952-1955 en 10%. En definitiva, según el autor, la inversión en la construcción afectó la disponibilidad de la mano de obra en el sector agrícola, “en la época en que los mercados extranjeros eran más propicios”.³⁴

Jorge Fodor no dejó pasar esta última aseveración. Se pregunta qué ocurrió con las exportaciones agropecuarias: si en verdad existió una oportuni-

actualización de estos dos últimos (1953) y la Secretaría de Asuntos Técnicos (1954). *Ibid.*, pp. 35-37.

³² Mallon, Richard D. y Juan V. Sourrouille, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1973, p. 12.

³³ Díaz Alejandro, Carlos F., *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1983, p. 129.

³⁴ *Ibid.*, p. 121.

dad perdida.³⁵ En realidad, los términos de intercambio relativamente altos del país en los años 1946-1948 ayudaron a crear la impresión de un momento favorable para el comercio exterior. Pero los compradores de carne y cereales no tuvieron forma de pagar, o lo hicieron con monedas devaluadas o inconvertibles, ya fuera la Gran Bretaña laborista o la España franquista. Así sucedió también con Finlandia, Francia, Holanda, Italia y Rumania, que compraban con créditos librados por el IAPI y el Banco Central, que al final se convirtieron en asientos contables. El gran mercado de los Estados Unidos quedó vedado. El Departamento de Estado –humillado por la exitosa campaña “Braden o Perón”– advertía a sus diplomáticos en Buenos Aires que la “exportación de bienes de capital debe permanecer al nivel mínimo; es indispensable que no se permita la expansión de la industria pesada de Argentina”.³⁶

Vale sumar a Juan Oyuela, quien escribió una historia de largo plazo de la planificación argentina. Al tomar el período 1944-1955, entrelaza las creaciones institucionales con los planes de acción. Entre muchas anécdotas, echa luz sobre la conversión del Ministerio de Asuntos Técnicos en Secretaría. Este cambio señalaba el paso de la ejecución a la conducción, según la justificación presentada en los considerandos de la ley 14.303 y del decreto reglamentario 13.378 (1954). Pero la realidad fue que a las secretarías, como Asuntos Técnicos o Asuntos Económicos, se les otorgó el poder de ejecutar, “que trajo conflictos con los ministerios, roces ineficaces”.³⁷ Oyuela recuerda que el gobierno de la Libertadora disolvió de un plumazo Asuntos Técnicos y derogó la ley del SPQ; mientras, sus integrantes debieron explicar a un auditorio furiosamente antiperonista “que continuaban en vigor los créditos y financiamientos previstos en el Segundo Plan Quinquenal”.³⁸

Peter Waldmann completa este notable lote de autores fundacionales de nuestra problemática. Realizó una investigación comprensiva y de mayor alcance, en la que incorpora dimensiones sugestivas sobre la planificación militar-peronista. El coronel Perón logró sacar del aislamiento social y político al régimen militar nacionalista, mediante el Consejo Nacional de Posguerra, porque tenía un programa –o agenda– y objetivos políticos más claros que sus pares y que la oposición. Convirtió al Estado en el promotor del desarrollo. Al igual que Herrick y Domenech, Waldmann sostiene que el PPQ fue

³⁵ Fodor, Jorge, “La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?”, en Rock, David (comp.), *Argentina en el siglo xx. Economía y desarrollo político desde la elite conservadora a Perón-Perón*, San Isidro, Lenguaje Claro, 2009 [1975], pp. 168-199.

³⁶ *Ibid.*, p. 195.

³⁷ Oyuela, Juan A., “Historia de la Planificación Argentina (Parte 1)”, *Cuadernos de Planeamiento*, año 1, N° 1, Buenos Aires, diciembre de 1976, p. 53.

³⁸ *Ibid.*, p. 54.

una suma voluntarista de proyectos independientes entre sí, vinculados a muy diversos ámbitos, con la ausencia de cálculos detallados sobre plazos y financiaciones. En cambio, destaca que el SPQ fue el resultado de un proceso de maduración interna del peronismo, luego de la crisis de 1949-1952, y gracias a la disponibilidad de la información oficial, precisa y concentrada. Visto en perspectiva, a lo largo de los once años y medio, Farrell y Perón se destacaron por sancionar medidas para recoger datos estadísticos. Este esfuerzo señala la búsqueda de “un conocimiento rápido y exhaustivo de la situación nacional”, entre cuyos méritos se debe recalcar el registro de importantes aspectos, como la evolución económica, y sobre todo industrial, de la Argentina entre 1935 y 1955.³⁹

No obstante, Waldmann afirma que la administración pública bajo el peronismo tuvo un rendimiento débil y que el motivo podía ser de naturaleza estructural, propio del sistema de gobierno. Existió un abuso de autoridad política sobre la burocracia que relativizó su competencia técnica, por lo que puede colegirse que no conformó un factor de poder. En la última edición del libro (2009), se recuperó un capítulo –hasta entonces inédito en castellano– que desarrolla un loable análisis sobre las interpretaciones del régimen peronista. Allí se sintetizan cuatro modelos: el fascismo de clase baja, de amplio consumo entre la *intelligentsia* antiperonista; el nacional-populismo, de cuño académico; el bonapartismo, desarrollado por la izquierda argentina; la dictadura desarrollista autoritaria.

Waldmann deja entrever varios sesgos contenidos en las interpretaciones nativas. Uno, el énfasis en las alianzas cambiantes y el descuido de los patrones de conflicto dentro del propio gobierno. En las relaciones entre diferentes grupos que adherían al régimen existieron muchas tensiones y enfrentamientos:

Perón desarrolló una gran maestría en el manejo de conflictos; para estabilizar su poder se aprovechaba de la rivalidad existente entre factores que amenazaban su poder y evitaba las confrontaciones que habrían hecho estallar el sistema haciendo concesiones limitadas a todas las partes.⁴⁰

Dos, hay que observarle a las tesis del populismo y el bonapartismo nativas que subestiman el peso propio y la dinámica de las instituciones y del aparato estatal, haciendo gala de *societalismo*.⁴¹ Es decir: hacen hincapié en el

³⁹ Waldmann, P., *op. cit.*, pp. 92-93 y 209.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 237.

⁴¹ El Estado no es “un simple foro en el que los grupos formulan demandas y emprenden luchas políticas o concluyen acuerdo”, advertía Theda Skocpol dos décadas más tarde.

apoyo y protagonismo de las capas populares, como vértice del movimiento del conjunto de los actores sociales. Waldmann afirma que numerosas iniciativas reformadoras emprendidas por el régimen dejan entrever una relación con el orden de la sociedad en su conjunto que trasciende claramente los intereses parciales. Las reformas no tuvieron su origen bajo la presión de factores sociales, sino que fueron impuestas por Perón contra su explícita voluntad, con la ayuda del poder estatal de sanción. Además, recuerda que el bonapartismo estableció una dominación multclasista en la que no debe olvidarse el papel clave de la burocracia estatal, civil y militar. El sostén plebiscitario del líder bonapartista es normalmente completado con el apoyo de las fuerzas responsables del Estado, que para el peronismo “es la instancia decisiva en cuanto a la toma de decisiones”.⁴²

De esta manera, entre sus conclusiones surge que el peronismo resultó en un régimen autoritario y modernizador, que emergió para enfrentar una fase acelerada de la industrialización y que estrechó alianzas con amplias capas de población; aunque, reitera, existe una carencia de análisis sobre los marcos institucionales del poder. A partir de las afirmaciones de este sociólogo alemán, podemos vislumbrar la existencia del *momento bonapartista*, con todos los factores de poder en pugna alrededor de la gracia del líder. Ello también permite apreciar características propias de un desarrollismo autoritario, cuyo objetivo supraestructural fue sacar al país del atraso técnico, económico y social mediante el planeamiento y la conducción estatal. Y que, a pesar de las iniciativas reformadoras, el régimen se encontró “más bien en una relación de recíproca y limitada tensión y dependencia” con todos los grupos sociales.⁴³

En las décadas de 1970 y 1980 emergió una bibliografía volcada a juzgar las maneras y los modos de actuar del peronismo clásico. En ella sobrevuela el tono de censura, algunas veces con una carga de ironía, sobre la continua metamorfosis del poder peronista. Esta bibliografía proyecta un análisis sobre las formas y propiedades de la gestión gubernamental. Tenemos el gran cuadrático de Félix Luna, *El 45* (1971), *La Argentina era una fiesta* (1984), *La comunidad organizada* (1985) y *El régimen exhausto* (1986). Allí, Perón se muestra de acuerdo (entrevista de enero de 1969) sobre la existencia de un cogobierno, desde el CNP, con la presidencia del general Farrell.⁴⁴ Para Luna,

Entonces, la verdadera reorientación teórica sobre el papel estatal aún estaba en sus comienzos y ella tomaba nota del peso de las “tendencias teóricas profundamente arraigadas que se obstinan en centrarse en la sociedad”. Skocpol, T., “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, enero-marzo de 1989, pp. 84-85.

⁴² Waldmann, P., *op. cit.*, pp. 239-240.

⁴³ *Ibid.*, pp. 244-256.

⁴⁴ Luna, Félix, *El 45*, Madrid, Hyspamérica, 1984, pp. 148-149 y 163-166.

la presentación del Plan de Gobierno 1947-1951 fue un *show* en el Congreso, previa atmósfera de sigilo y misterio de la Secretaría Técnica, dirigida por José Figuerola. No obstante, Luna reconoce logros tangibles de los años de bonanza en los campos de la educación –con la ampliación y construcción de escuelas primarias y secundarias–, la salud pública –como la lucha del paludismo y la baja de la mortalidad– y la vida rural –con el combate de la langosta en el norte argentino, gracias a la colaboración decisiva del Ejército.⁴⁵

Esta capacidad de ejecución se contraponen con las directivas de Presidencia de la Nación, en 1952, sobre derribar “el falso concepto de que el funcionario o empleado es un órgano del Estado y en consecuencia es neutro en su acción y función”.⁴⁶ Y toma otro sentido más con el logro de Alfredo Gómez Morales, en 1954, quien convence a Perón “de confiar parte de la explotación de petróleo a una de las compañías más experimentadas del mundo”, la Standard Oil de California. Entonces, pesaba un complejo de culpa entre los funcionarios de Asuntos Técnicos y Económicos e Industria, quienes “no ignoraban que tendrían que hacer pruebas dialécticas para justificar la concesión”.⁴⁷ Luna repite una leyenda urbana sin cotejar, cuyo origen es el febril análisis del titular de la cátedra de Derecho Agrario y Minero de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA. Según esta versión, la concesión abarcaba la mitad de Santa Cruz, cuya extensión es de 243.943 km²; en realidad, fue apenas la quinta parte del entonces territorio nacional y actual provincia, 49.800 km².

La detallada biografía de Joseph Page abunda en párrafos sobre la construcción del poder de Perón. Este cultivó un pragmatismo flexible, que se superponía con el rígido nacionalismo económico de sus acólitos, en particular, en la Cámara de Diputados. La Nueva Argentina se construía, solemnemente, mediante un juego inconcluso y superpuesto de potestades emanadas de la Constitución de 1949, la legislación sancionada y la promesa, a veces como amenaza, por ejemplo, sobre la aplicabilidad del controvertido artículo 40, sobre la expropiación de los servicios públicos.⁴⁸ Y es allí

⁴⁵ Luna, Félix, *Perón y su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992 [1984], pp. 264-271.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 562 y 670-673.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 889.

⁴⁸ Así sucedió con el artículo 40 de la Constitución de 1949, de largo aliento por quienes deseaban expropiaciones ejecutivas de los servicios públicos –más aún luego de la desgastante negociación y de la engorrosa compra de los ferrocarriles británicos–, sin intervención del Congreso, y una indemnización *ad referendum*, que no era sino decidida por el Poder Ejecutivo. La fórmula de indemnización puso a la diplomacia de los países afectados en alerta; Perón aseguró a la embajada de los Estados Unidos que eliminaría esa cláusula. Sampay y Mercante, que controlaban la Convención, lograron aprobarla sin el consentimiento del Presidente. Luego, este prometió “solemnemente” a los diplomáticos que jamás invocaría el artículo 40 para expropiar propiedades. Page, Joseph A., *Perón, una biografía*, Buenos Aires, Sudamericana, 2014, pp. 284-285.

cuando aparece otra vez el Perón bonapartista blandiendo su prerrogativa de dar la última palabra.

Gary Wynia mantiene este tono crítico, apoyado en más evidencia histórica. Perón y sus asesores concluyeron que el desarrollo argentino sería limitado mientras el consumo respondiera a los dictados de la economía de exportación y sus clientes. El peronismo clásico es una versión *aggiornada*, y a la vez distorsionada, del keynesianismo, que ceba la bomba del gasto público para restablecer la prosperidad.⁴⁹ En el verano meridional 1948-1949 el keynesianismo justicialista se agotó. Perón recibió un informe de Alfredo Gómez Morales y Roberto Ares sobre la crisis latente que pesaba sobre el programa justicialista. Ambos recomendaron la restricción de las importaciones y descartaron una devaluación, por resultar embarazosa.⁵⁰ En el mensaje al Congreso de mayo de 1949, Perón ratificó la vigencia del programa original. Le recomendaba a la opinión pública –firmemente direccionada por los contenidos elaborados por los creativos de la Subsecretaría de Información Pública, y bajados a la prensa escrita y radial– que en vez de ocuparse de los ajustes de la política económica se enfocara en analizar el venturoso devenir que inauguraba la constitución de 1949.⁵¹ Mientras, se sucedieron más informes confidenciales, de estricta circulación en el estrecho círculo de la Presidencia, fiel a un estilo de gestión centralizado y reservado, sin contacto con el Congreso o con los empresarios.

Por su parte, Paul G. Buchanan estudió los intrincados cambios internos –estructura, presupuesto y personal empleado– de la Secretaría de Trabajo y Previsión, que en 1949 se convertirá en Ministerio.⁵² En 1946, el personal reclutado para ocupar posiciones administrativas era heterogéneo, y en 1951 solo estaba unido por su lealtad a Perón. Luego de la muerte de Eva Duarte, las jerarquías superiores sufrieron una reorganización en la que fueron separados los cuadros ligados estrechamente a ella. Debajo de esta capa de decisores políticos, la Dirección General de Asuntos Gremiales tuvo cinco directores diferentes, todos en contacto directo con Perón. Allí, él colocó personal de su entera confianza y lealtad, para mantener un control

⁴⁹ “Los más sorprendidos por estas teorías hubieran sido los nuevos keynesianos de los países industriales, que no se propusieron crear una nueva industria donde no la había, sino aplanar el ciclo comercial de sus economías ya industrializadas. Sin embargo, no debe sorprendernos que la Argentina distorsionara las teorías de Keynes para adaptarlas a sus propios fines”. Wynia, Gary W., *La Argentina de posguerra*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1986, pp. 72-73.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 105.

⁵¹ *Ibid.*, p. 106.

⁵² Buchanan, Paul G., “State Corporatism in Argentina: Labor Administration under Perón and Onganía”, *Latin American Research Review*, vol. 20, N° 1, Pittsburgh, 1985, pp. 61-95.

firme y de primera mano sobre el acontecer de los gremios, que estaban encapsulados dentro del sistema de poder.⁵³

El tercer conjunto de autores que trata sobre la relación establecida entre el peronismo clásico y la planificación ofrece un poliedro de temas contemporáneos a nuestras inquietudes, en los que amplía perspectivas focalizadas. Este colectivo ofrece más hipótesis, esquemas de análisis, metodologías y, vaya originalidad, incorpora la geografía nacional. El primero es Ranaan Rein, quien focalizó sobre un espacio poco indagado entre el líder y la masa popular.⁵⁴ La historiografía casi no se ocupó del papel que jugó “la segunda línea del liderazgo peronista”, con figuras como Juan Atilio Bramuglia, Ángel Borlenghi, Domingo Mercante, Miguel Miranda y José Figuerola.⁵⁵ La trayectoria de Bramuglia es un ejemplo que ilumina la sinuosidad en la que transitó la élite peronista, ligada o no a la planificación.⁵⁶

Por su parte, Noemí Girbal avanza sobre la memoria colectiva selectiva como productora de un tipo particular de representación del pasado, que parece no guardar registro de algunos hechos ríspidos, a condición de juzgarlos como medidas aisladas. Ella distingue el discurso oficial de los hechos ocurridos en los años 1946-1955.⁵⁷ Reconstruye un arco de afirmaciones y decisiones económico-financieras del Estado nacionalista, popular, dirigista y benefactor. Allí emerge un ciclo, desde planificar y proclamar la independencia económica (1947), pasando por la necesidad de acordar un crédito con el Eximbank (1950) y sancionar la ley de radicación de capitales extranjeros (1953), para culminar en los acuerdos con la California Oil Co. (1954-1955):

⁵³ *Ibid.*, pp. 74-75.

⁵⁴ “Para que la masa sea activada por la retórica del líder carismático y para que traduzca dicha acción en depositar la papeleta correcta en las urnas, se requiere un trabajo previo por parte de factores intermedios, que en el caso peronista no fueron ni los partidos establecidos ni organizaciones con largo arraigo en la vida política local, sino diversas personalidades y organizaciones con una presencia relativamente nueva en el panorama, surgidos poco antes de la llegada al gobierno y diversas agencias gubernamentales después de asumir el mando”. Rein, Ranaan, *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1998, “La segunda línea del liderazgo peronista: una revisión de la conceptualización del populismo”, pp. 19-54.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 34-35.

⁵⁶ El historiador israelí tiene empatía con él, al preguntarse si podía ser un heredero de Perón, pero lo cierto es que estamos ante otro personaje singular, que suma a la heterogeneidad de origen. Su momento de gloria fue al frente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pues allí debió conciliar posiciones entre las potencias ganadoras de la Segunda Guerra Mundial con el bloqueo de la ciudad de Berlín, entre junio de 1948 y septiembre de 1949. Y la realidad es que volvió al país en medio de las intrigas palaciegas, la total ausencia de su figura en la prensa oficial y la sorda hostilidad de Eva Duarte. *Ibid.*, pp. 55-83.

⁵⁷ Girbal-Blacha, Noemí, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955)*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2011 [2003], pp. 25-42.

Plantear estos matices de la gestión peronista no solo es necesario para comprender la heterogeneidad y complejidad del peronismo, sino que resulta un ejercicio intelectual estimulante para recorrer críticamente los laberintos del complejo pasado argentino y contribuir a enriquecer sus explicaciones más allá de los mitos que, adquiriendo una extraordinaria fuerza histórica, envuelven y –a veces– deforman y dan homogeneidad a la interpretación de hecho complejos y contradictorios que se expresan a través de las representaciones del pasado.⁵⁸

Girbal propone distinguir deseos, metas, objetivos y declaraciones políticas de logros alcanzados, realidades, resultados y evaluaciones retrospectivas. Así, los dichos del peronismo quedan académicamente sometidos a los hechos sucedidos (y no, por ejemplo, a una comparación con una uniforme *década infame*, creativo recurso literario del revisionismo histórico). Entre lo dicho y sucedido se abre un arco de posibilidades sugestivas, como un ejercicio neorrealista entre las declaraciones oficiales y las realizaciones tangibles de la gestión peronista. Allí están las ambiciosas metas contenidas en el Segundo Plan Quinquenal, que tratan sobre la extracción de carbón de Río Turbio y de alcanzar 1,2 millones de toneladas de carbón; mientras en 1955 se alcanzó a extraer apenas 132.217 toneladas.⁵⁹

La contradicción destacada por Girbal, a partir del ejercicio de contraponer discursos a resultados, a su vez, permite a Claudio Belini analizar los aciertos y fracasos de los programas específicos para sectores industriales, como artefactos para el hogar, automotriz, cemento, maquinaria agrícola, siderurgia y textil.⁶⁰ Con esta segmentación de las ramas de actividad, Belini ofrece un modelo original de sociología histórica. No obstante, ante tantas divergencias, debemos señalar logros tangibles de la planificación peronista, tal como prueba Mariano Plotkin, con la construcción de edificios y la creación de escuelas y nuevas secciones de grado.⁶¹ En materia educativa, la

⁵⁸ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁹ Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Económicos de la Nación, *Estado económico del país y la ejecución del Segundo Plan Quinquenal*, Buenos Aires, agosto de 1953, p. XII.E.12 y Zóccola, Eleo Pablo, *Río Turbio. Gesta del carbón argentino*, Buenos Aires, YCF, 1973, p. 102. Sería conveniente dejar aclarado que la aspiración peronista de alcanzar las 1,2 millones de toneladas anuales se mantenía en pie –con un proyecto de mejoras en las minas y el ferrocarril– diez años más tarde, por parte de una consultora internacional. Secretaría de Estado de Obras Públicas de la Nación, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, *Puertos de Río Gallegos y Santa Cruz. Estudio de prefactibilidad técnica y económica*, Buenos Aires, Parsons, Brinckerhoff, Quade & Douglas, Inc., abril de 1968, p. R-2.

⁶⁰ Belini, C., *op. cit.*, pp. 9-16.

⁶¹ Plotkin, Mariano, *Mañana es San Perón*, Buenos Aires, Paidós, 1994, “Apendice II. La expansión del sistema educativo durante los gobiernos de Perón”, pp. 331-333.

tasa de promoción de alumnos del nivel primario al secundario pasó del 41,6%, en 1945, al 65%, en 1955; y el número de alumnos matriculados en escuelas de enseñanza media, en todas las especialidades, creció entre 1945 y 1955 a una tasa mayor que el promedio de crecimiento para el período comprendido entre los años 1900 y 1970. La Universidad de Buenos Aires reformista contaba en 1941 con 17.742 estudiantes matriculados y en 1951 había crecido a 41.325, un notable crecimiento del 133%. Por su parte, Martín Stawski realiza una biografía burocrática de Alfredo Gómez Morales, luego ampliada junto con Marcelo Rougier.⁶² Esta biografía ofrece numerosas pistas para avanzar en una potencial reconstrucción de la generación peronista de economistas gubernamentales, como Roberto Antonio Ares, Miguel Revestido, José Blasco y Pedro José Bonanni.

Al tercer conjunto de autores se suman, por ejemplo, el impacto y las articulaciones regionales de la planificación militar-peronista. Jorge Pantaleón actualiza la cuestión del centro político y la periferia, al reconstruir las expectativas sociales en el territorio nacional de La Pampa, con el levantamiento del Cuarto Censo General de la Nación, y el posicionamiento de la capa de intelectuales del Noroeste Argentino (NOA), con el Primer Plan Quinquenal.⁶³ Centro y periferia también están presentes en el artículo de Eduardo Elena que analiza el *corpus* de 42.000 cartas enviadas a la Presidencia de la Nación, como respuesta a la consigna “Perón quiere saber lo que su pueblo necesita” (1951). El autor aplica la tesis de James Scott sobre la existencia de una ideología *high modernity*, que pone en evidencia la faceta tecnocrática del Estado argentino bajo el peronismo.⁶⁴ Luego es Mark Healey quien echa luz sobre el terremoto de San Juan (15 de enero de 1944) y las rápidas y efectivas tareas de asistencia con los sobrevivientes, por parte del MOP y la Secretaría de Trabajo y Previsión. Esta investigación muestra la materialidad y legitimidad del Estado tecnocrático de matriz militar.⁶⁵ Fi-

⁶² 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 Zimmermann (eds.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, pp. 93-129. Rougier, Marcelo y Martín Stawski, “Alfredo Gómez Morales. Las tentativas de ‘racionalizar’ la economía peronista”, en Rein, Ranaan y Claudio Panella (comps.), *Los indiscutibles. Dirigentes de la segunda línea peronista*, San Martín, UNSAM Edita, 2017, pp. 51-69.

⁶³ Pantaleón, Jorge F., *Una nación a medida. Creencia económica y estadística en la Argentina (1918-1952)*, La Plata, Al Margen, 2009, pp. 131-168 y 169-211.

⁶⁴ Elena, Eduardo, “What the People Want: State Planning and Political Participation in Peronism Argentina, 1946-1955”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, N° 1, Cambridge, 2005, pp. 81-108.

⁶⁵ Healey, Mark, *El peronismo entre las ruinas. El terremoto y la reconstrucción de San Juan*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, pp. 143-173.

nalmente, Marcelo Jerez trae a colación lo sucedido en la provincia de Jujuy. Allí existió una línea de continuidad entre el plan de la Dirección de Obras Públicas, llevado a cabo entre mayo de 1940 y enero de 1942, bajo la gobernación de Raúl Bertrés, y el Plan General de Obras Públicas 1947-1950, lanzado por el gobernador Alberto Iturbe. Este había sido director de Obras Públicas en el período 1940-1942.⁶⁶

A partir de estos tres conjuntos de perspectivas, de manera provisional, ¿qué sugieren, qué inspiran y qué podemos conjeturar sobre el Estado argentino y la planificación bajo Farrell y Perón? El leviatán peronista potenció el polo estatal, instancia decisiva en la toma de decisiones, que a su vez articuló una complejidad de situaciones. Desde febrero de 1941, estamos ante un macroactor con déficit en las cuentas públicas, pero con una capacidad administrativa acrecentada, capaz de regular y reordenar mercados y agentes sociolaborales, y de integrar regiones geográficas, de forma alternativa a las directivas emanadas por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Ese Estado tuvo la porosidad suficiente como para habilitar el continuo ingreso de conservadores, católicos y militares, algunos de ellos del interior, como Ramón Antonio Castillo, Juan Pablo Pistarini o Ramón Carrillo. A pesar de las facilidades de ingreso, fueron incapaces de erigir un Estado corporativo desde la ciudad capital. Aquí surgen cuestiones inevitables: si Perón y el 17 de octubre de 1945 fueron una impensada solución ante el abierto desafío de la *intelligentsia* bienpensante y reformista del AMBA. Luego, ¿el líder se convirtió en un problema, dadas sus notables transformaciones en la cima del poder?

No menos interesantes resultan los años 1949-1952, con el protagonismo de Eva Duarte, quien sin duda no es una digresión para agotar aquí, pero sobre cuya sombra desarrollamos el capítulo III. Ella es una versión premonitoria de Jiang Qing, el perro de Mao Zedong, con duros sermones contra la oligarquía desde los balcones de la Casa Rosada, cuya actuación escenificada fue un intenso trabajo político sobre las masas.⁶⁷ Por momentos estamos ante una revolución cultural puramente discursiva y sin ningún campo de reeducación a la vista. Dicha arenga revolucionaria híbrida es de quien se presentó a una sesión secreta de la bancada de senadores peronistas, introdujo redes de clientelas paralelas a los poderes ejecutivos provinciales y vulneró la correspondencia diplomática.⁶⁸ Estas actitudes disruptivas formaron

⁶⁶ Jerez, Marcelo, “Peronismo, planificación y Estado en el Noroeste argentino: Iturbe y el Plan Cuadrienal de Obras Públicas en la provincia de Jujuy (1947-1950)”, *Boletín Americanista*, Año LXXIII, N° 67, Barcelona, 2013, pp. 163-180.

⁶⁷ Terril, Ross, *Madame Mao*, Buenos Aires, Javier Vergara, 1984, pp. 7-14.

⁶⁸ Zanatta, Loris, *Eva Perón. Una biografía política*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011, pp. 114, 305 y 327.

parte de una habilidosa construcción de una carrera política, que irrumpe en el Estado con su séquito y estilo, encauza la opinión pública y controla fondos del presupuesto, para sostén del Partido Peronista Femenino y de la Fundación Eva Perón.

La consigna “Perón cumple, Evita dignifica” fue ciertamente un eslogan integrador que encubrió otros procesos importantes, entre 1949 y 1952. En principio, no podemos olvidar la sensible pérdida de dos campañas agrícolas (1949/1950 y 1951/1952), que hizo trastabillar el curso de la planificación económica. En segundo lugar, cada año se activó una celebración nacional: la Constitución (1949), el Libertador General San Martín (1950), “Perón quiere saber lo que su pueblo necesita” (1951) y el malogrado Cabildo Abierto (1952). Por último, pero no menos importante, fue la galopante inflación minorista entre 1949 y 1952 (132,1%) y mayorista (123,7%), que sin duda desarticulaban los precios relativos de una economía industrial subsidiada y altamente regulada.

De este modo, el protagonismo de la “jefa espiritual” del movimiento potenció las expulsiones, las intervenciones, las peleas y las purgas, con la progresiva desilusión de los apoyos iniciales de conservadores, católicos y militares. Su muerte dejó inesperadamente despejado el campo estatal para el cómodo ascenso de una tercera generación de economistas gubernamentales. Ellos, arropados bajo la doctrina justicialista, lideraron un discreto proceso de reordenamiento macroeconómico y convivieron con el *trasvasamiento* de la alta burocracia protegida por Eva a otra, de probada lealtad al líder. Hasta aquí podemos inferir que la planificación estatal militar-peronista conformó una élite en el poder con alianzas cambiantes, roces interministeriales y provinciales, una respetable producción de datos, una administración pública con una progresiva pérdida de autonomía y la construcción de un liderazgo potente e inacabado. Dada la evidente heterogeneidad estructural del conjunto, la solución inevitable fue tener al entero cuerpo gubernamental en constante movimiento, gracias a dosis regulares de expectativas, intrigas, promesas y rumores.

PLAN DE INVESTIGACIÓN: EL LEVIATÁN PERONISTA Y SUS TRANSFORMACIONES

La presente investigación es una escritura bifronte, que apela al diálogo fructífero e inagotable entre la historia y la sociología. En un arbitrario equilibrio entre acontecimientos, estructuras, procesos y sujetos, este libro propone recalibrar algunos aspectos poco tratados sobre el peronismo clásico. Nuestros ejes son el Estado y la planificación, entrelazando la dimensión tecnocrática con cuestiones de gestión pública, económica, social y regional.

Bajo Farrell y el peronismo clásico se concentraron las reglamentaciones, potestades y capacidades administrativas previas, así como se ampliaron las destrezas de la alta burocracia regulatoria, con los avales de los militares nacionalistas y políticos peronistas. Este proceso podría explicar una parte sustancial de las tensiones y disputas en la cúspide del poder sobre el desarrollo de la planificación peronista.

El Estado argentino garantizó la tajante división de trabajo de los poderes formales del Ejecutivo y del Congreso, tal como se encontraban establecidos en la Constitución de 1853 y su reforma de 1898. No obstante, vivió su propio proceso de ordenamiento de los poderes materiales, que configuraron y aún configuran las acciones del Poder Ejecutivo y sus agencias, tal como sucedió a lo largo del siglo XX en otros estados nacionales. Dicho reordenamiento de poderes materiales tiene como referencia ineludible la declaración del final del *laissez-faire* y la necesidad de fijar una agenda de gestión.⁶⁹ Se trata de la búsqueda de ingeniosas formas de gobierno que impulsaran el progreso de las sociedades industriales –y por qué no, el desarrollo del “lejano sur”–, sin lesionar los poderes constitucionales, otorgando dirección y mando a cuerpos estatales semiautónomos. En la Argentina se pueden encontrar cinco características del ordenamiento de poderes materiales. Primero, algunas agencias estatales gozaron de una autonomía más que relativa y desarrollaron sus propias capacidades administrativas, tal como sucedió con el Banco de la Nación, los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas o la Dirección General de Rentas. Luego, esas agencias dispusieron de cuerpos especializados, con facultades para elaborar ideas y fijar las rutinas administrativas, con el manejo de técnicas y conocimientos específicos y el sostén de recursos del presupuesto nacional. En tercer lugar, hubo funcionarios de carrera experimentados y recursos que solo encontramos en el Estado, dedicados a programas que pueden ser vistos como metas de una reingeniería gubernamental de mediano plazo, por lo cual es posible relativizar la idea de una lógica explicativa de “demanda social”.⁷⁰ No obstante, los poderes materiales y las crecientes autonomías de las agencias estatales obtuvieron legitimidad del medio social circundante, de “autonomía enraizada” para

⁶⁹ Keynes, John M., “El final del *laissez-faire*” [1926], *Ensayos sobre intervención y liberalismo*, Madrid, Hyspamérica, 1985, pp. 61-88.

⁷⁰ Furner, Mary O. y Barry Supple, “Ideas, institutions, and state in the United State and Britain: an introduction”, en Furner, M. O. y B. Supple (eds.), *State and economic knowledge. The American and British experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 [1990], pp. 3-39. Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro, “Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en Morresi, S. y G. Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2011, pp. 9-38.

procesar demandas locales y regionales y direccionar de forma efectiva las políticas públicas.⁷¹ Una quinta cuestión es que debemos contemplar que el conocimiento estadístico-censal puso en movimiento una frontera imaginaria y extremadamente sensible para el imaginario liberal decimonónico. El interés oficial, con su temario actualizado de indagaciones –ya fueran censos, estadísticas, encuestas o informes oficiales– avanzó, revelando detalles cada vez más precisos y sensibles sobre los asuntos privados.⁷² A fines de la década de 1930 y comienzos de 1940, la capacidad administrativa nativa supuso un minucioso registro cuantitativo que, a su vez, da cuenta de una sexta característica: la más efectiva integración geográfica sobre la existente a fines del siglo XIX y comienzos del XX, en particular, el Nordeste y la Patagonia. Estas seis cuestiones habilitaron el recambio de las estructuras económicas, sociales y técnicas, la planificación plurianual, la gestión tecnocrática de funcionarios y la gravitación de las comunidades de economistas, estadísticos y sociólogos, así como las redes internacionales de apoyo, ligadas a la cuantificación macroeconómica y sociológica.

El otro extremo de análisis contiene al líder, quien entre tantas características es portador de un elaborado discurso multifocal y ambivalente, cuya gran ventaja es poder ser captado por los diferentes auditorios que entonces conformaron un electorado de alcance nacional. Pensemos en ese noble sentimiento latino de ser el baluarte de la doctrina social de la Iglesia católica. Mientras desde las mismas altas esferas se especulaba con el desencadenamiento de una Tercera Guerra Mundial y así vender los granos y carnes a buenos precios, sostén proteico de unas poblaciones civiles devastadas. De igual modo, sucedió con el efectivo “Braden o Perón” (1945), para luego lamentar casi como una fatalidad quedar fuera del Plan Marshall (1947). Lo mismo puede observarse en los pocos meses de distancia que mediaron entre la frase “por cada uno de los nuestros caerán cinco de ellos” (agosto de 1955) y la confesión de haber renunciado para evitar una guerra civil entre argentinos (octubre de 1955). Estamos ante una rara variante del discurso bizco, que anuncia un sentido y en sus pliegues enunciativos al final tiene reservado otro de naturaleza bien diferente.⁷³ Por desatinado que parezca, el coronel, docente de la Escuela Superior de Guerra y miembro del GOU, inaugura en nuestro país el perfil de un político contemporáneo, que pretende

⁷¹ Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996, pp. 529-562.

⁷² González Bollo, Hernán, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2014, p. 21.

⁷³ Bourdieu, Pierre, *La ontología política de Martin Heidegger*, Barcelona, Paidós, 1991, p. 13.

cubrir todo el espectro de la oferta electoral, con su mensaje *catch-all*. Y no debemos olvidar que estamos frente al último recurso de una corporación militar asediada por las marchas y los pícnicos de la oposición.

Entre el Estado y el líder se articularon seis ejes de la planificación militar-peronista. Primero, fueron los altos funcionarios de la economía regulada, como José Figuerola, Julio César Urien, Ovidio Víctor Schiopetto, quienes contrapesaron el desgastado protagonismo de los economistas del BCRA y del Ministerio de Hacienda y lo hicieron entre el final de la Concordancia y el gobierno de Farrell. Estos técnicos configuraron los programas de emergencia que estabilizaron a los arrendatarios y echaron las bases de su futura conversión en propietarios rurales, reconocieron a los trabajadores organizados mediante convenios colectivos y fijaron la previsión financiera de \$6.990 millones para el quinquenio 1947-1951. Luego, se crearon y recrearon las agencias de planificación estatal, como el Consejo Nacional de Posguerra, la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Asuntos Técnicos, luego devenido en Secretaría. Interesa aquí destacar la división interna de tareas, las áreas especializadas, los recursos humanos capacitados y los decretos, leyes y resoluciones, algunos secretos. En tercer lugar, se articuló un régimen estadístico-censal que produjo los datos y las series oficiales, que estuvo a cargo de los empadronamientos nacionales y que reservó las cifras finales ante el escrutinio de la opinión pública. Formaba parte de una estrategia que combinaba el sigilo, la circulación controlada de la información pública y la propaganda justicialista. Cuarto, existieron redes e iniciativas regionales que preanunciaron y en definitiva legitimaron las propuestas planistas del poder central. Nos referimos al Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción de la provincia de Mendoza (1941), la reconstrucción de la ciudad de San Juan (1944), los congresos del PINOA (Santiago del Estero en 1946, Salta en 1950), el Plan Cuatrienal de Jujuy (1947-1950) y las 42.000 cartas enviadas al Ministerio de Asuntos Técnicos (1951). En quinto lugar, emergieron y se retroalimentaron imaginarios y expectativas alrededor de los planes y las obras en publicaciones oficiales y profesionales, cuyas páginas componen argumentos convertidos en operaciones intelectuales, políticas, sociales y técnicas. Además, resurgieron de las cenizas los economistas gubernamentales que habían sido desalojados por los altos funcionarios de la economía regulada, desde el Consejo Económico Nacional, el Ministerio de Finanzas y la Secretaría de Asuntos Económicos.

Esta trama de posiciones, propuestas, operaciones y demandas del centro y de la periferia permiten aquí desarrollar cuatro gruesos capítulos sobre el periplo planificador en el lejano sur. El capítulo I da cuenta de una larga expansión económica interna entre los años 1941 y 1948, producto

de la semiautarquía, la ampliación de la escala de las economías regionales, la expansión de la masa monetaria, la inversión pública y la manufactura. Otro estímulo fue la integración geográfica más efectiva de las regiones, no solo de la Patagonia y el Nordeste, sino del NOA, la región cuyana y la periferia de la pampa húmeda.

Una parte clave del proceso estuvo en las inauguraciones de dependencias estatales, como sucursales de bancos oficiales, sin olvidar las delegaciones y oficinas de empresas públicas, que movilizaron recursos humanos con una vasta experiencia, incluso, antes del golpe militar de 1943. Otra clave fue el Estado tuitivo, cuya legislación amparaba y protegía de forma progresiva a una base social compuesta de arrendatarios y trabajadores manufactureros y rurales, imbricándose con la ideología militar de la Defensa Nacional. Entre otras tantas funciones, el Consejo Nacional de Posguerra se convirtió en el organizador de un precoz plan quinquenal 1945-1949. Con el peronismo en el poder, la Secretaría Técnica, en manos de José Figuerola, el Ministerio de Hacienda, a cargo de Antonio Cereijo, y el BCRA-IAPI, bajo la dirección de Miguel Miranda (y sus sucesores), compusieron la arquitectura institucional del Plan de Gobierno 1947-1951, al menos hasta el verano 1948-1949. Aquí finaliza la etapa naíf de la planificación peronista.

El capítulo II propone un examen detallado del régimen estadístico-censal militar y peronista. Cuatro investigadoras han ofrecido suficiente evidencia de los múltiples deseos políticos que operaron en la producción de datos oficiales argentinos. Carolina Biernat contrasta la distancia entre las ambiciosas metas inmigratorias previstas en el Primer Plan Quinquenal y el exiguo saldo alcanzado en los años 1944-1955.⁷⁴ Karina Ramacciotti analiza los escrupulosos intentos de comunicación del Ministerio de Salud Pública bajo Ramón Carrillo, sobre cómo debe comunicar la prensa los datos sobre poliomielitis, bien lejos de la palabra “epidemia”.⁷⁵ Claudia Daniel y Cecilia Lanata Briones prueban que estos deseos y tentaciones políticas, enlazadas con cuestiones metodológicas, son contemporáneos a la difusión del Índice de Precios al Consumidor.⁷⁶ Nuestra reconstrucción del régimen estadístico-censal matiza la existencia de un Estado populista pretendidamente unitario. Emergen facetas propias del perfeccionismo moral que anidan en el peronismo, a través de una legislación tutelar sobre la verdad de las declaraciones volcadas en

⁷⁴ Biernat, Carolina, *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2007, p. 108.

⁷⁵ Ramacciotti, Karina, *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2009, pp. 143-147.

⁷⁶ Daniel, Claudia J. y Cecilia Lanata Briones, “Battles over numbers: the case of the Argentine consumer price index (2007-2015)”, *Economy and Society*, vol. 48, N° 1, febrero de 2019, pp. 127-151.

los cuestionarios. Asimismo, presentamos a los tres máximos funcionarios estadísticos, que ofrecen perfiles disímiles: el contador Juan Miguel Vaccaro (1944-1945), el ingeniero Enrique Catarineu Grau (1946-1949) y el abogado José María Rivera (1950-1955). Igualmente, entrevemos al Estado secreto, con el manejo sigiloso de los datos y series oficiales y la reserva de los informes de coyuntura, de exclusiva circulación entre ministros y secretarios.

El capítulo III se centra en el Plan Técnico de Trabajos Públicos, entre 1949 y 1954, que coordinó el Ministerio de Asuntos Técnicos. El análisis y desglose de este plan permite establecer un sinfín de acuerdos y competencias entre ministerios y secretarías nacionales y gobiernos provinciales. Estos últimos contaron con regímenes equivalentes, desde comienzos de la década de 1940, es decir, previos al golpe militar de 1943. De manera tal que, en diez provincias seleccionadas exploraremos sus políticas y la orientación de la inversión en obras, para así captar cómo se ensamblan las expectativas, las propuestas y reclamos con las autoridades militares y peronistas. Además, muy lejos de las visiones canónicas aquí emergen facetas más ejecutivas de Raúl Mendé, ministro de Asuntos Técnicos. Esta rehabilitación abre un escenario de continua e inacabada redefinición de las áreas de la gestión. El rango de funciones técnicas no se agotó en la racionalización técnico-administrativa del gobierno ni en el seguimiento consensuado de las obras públicas. Se crearon direcciones nacionales, tales como la Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado, donde se ubicó, por ejemplo, la Dirección Nacional del Servicio Estadístico, el Instituto Antártico Argentino y la Comisión Nacional de Energía Atómica; además, se absorbió el Servicio Meteorológico Nacional. Luego, tabulamos la Primera Encuesta Nacional sobre Obras Públicas 1946-1950 (1951), realizada por la Dirección Nacional de Planificación. Allí podemos contrastar las obras realizadas con la difusión en tres revistas, tan disímiles como complementarias para dar cuenta de los vericuetos de la planificación peronista: *La Ingeniería*, *Construcciones* y *Mundo Peronista*.

El capítulo IV indaga la vuelta de los economistas gubernamentales al centro de control de la planificación peronista, como Roberto Antonio Ares, Pedro José Bonanni, Alfredo Gómez Morales, Miguel Revestido. Además, en un segundo plano, sucedió una impensada *rehabilitación* de Manuel Balboa, José Figuerola y Alberto Fracchia. Lejos del grupo de asalto del paso del Consejo Nacional de Posguerra al IAPI, los máximos responsables del Consejo Económico Nacional y el Ministerio de Finanzas cohabitaron armoniosamente con otras facciones, ya sea el ala política liderada por Eva Duarte o los militares nacionalistas. Su capital era ofrecer números crudos y continuar las políticas de colonización de los arrendatarios en vías de convertirse en propietarios rurales.

En el duro invierno de 1952 se creó la Secretaría de Asuntos Económicos y el equipo de economistas y estadísticos se hicieron cargo de la gobernanza del Segundo Plan Quinquenal. La llegada a la alta política supuso que ellos debieron lidiar simultáneamente con un nutrido grupo de exigencias. Entre ellas, los reclamos nacionalistas y estatistas de la bancada peronista de la Cámara de Diputados, las demandas de las provincias para completar las obras públicas atrasadas, el extendido *lobby* del club de proveedores del Estado y la presión diplomática para permitir la remesa de utilidades de las empresas extranjeras a sus casas matrices. Sin duda, la negociación de un área de exploración y extracción de hidrocarburos en la actual provincia de Santa Cruz es otro final del peronismo clásico, lejos de la declaración de independencia económica de julio de 1947 y muy lejos de la creación de la Zona Militar de Comodoro Rivadavia, de julio de 1944.

En las conclusiones se retoma entonces la cuestión del Estado argentino y al mismo tiempo evalúa la planificación militar-justicialista. Dados el material analizado y el período en cuestión, resulta un buen ejercicio establecer patrones analíticos que incluyan el liderazgo de Juan Domingo Perón, quien fue en principio una solución política y luego se convirtió en un problema para el decurso y la legitimidad de la planificación.

CAPÍTULO I

EL ESTADO TUITIVO, LA DEFENSA NACIONAL Y EL PRIMER PLAN QUINQUENAL (1941-1949)

El balance historiográfico sobre el Primer Plan Quinquenal sugiere que fue un presupuesto de capital volcado a la inversión en infraestructura, como energía, vías de comunicación y transporte. Estuvo asociado a extensas y drásticas reformas políticas y sociales, y existió un notable desajuste entre las metas iniciales y los resultados alcanzados.¹ El juicio negativo cobró sentido bajo el encuadre de las ideas desarrollistas, en auge durante la década de 1960, las que enfatizaron la ausencia de inversión capital intensiva.² También llamado “Plan de Gobierno 1947-1951”, contemplaba un difuso discurso sobre el desarrollo de industrias prioritarias de la defensa nacional. Se aspiraba a emancipar el país de la secular relación comercial forjada con Gran Bretaña, así como del orden geopolítico que emergió en la segunda posguerra, liderado por los Estados Unidos.³

El objetivo de concretar la justicia social tenía presente una redistribución de la renta nacional, con medidas fiscales y crediticias. Sin embargo, la División Renta Nacional, ubicada en el Departamento de Investigaciones Económicas (DIE) del Banco Central (BCRA), quedó desarticulada, y se discontinuó la estimación anual de las cuentas nacionales.⁴ En el verano 1948-1949, dos

¹ Herrick, Bruce, “Planificación económica en Argentina bajo Perón”, en AA.VV., *Ensayos sobre planificación*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, 1967, pp. 351-375; Domenech, Enrique, “Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional”, Buenos Aires, mimeo., 1968, p. 32, y Girbal-Blacha, Noemí, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955)*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2011 [2003], pp. 25-42.

² Cusminsky, Rosa, “Debates contemporáneos”, *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 5ª época, año 7, N° 1, Buenos Aires, enero-marzo de 1962, pp. 129-153.

³ Herrick, B., *op. cit.*, pp. 353, 356 y 368-369.

⁴ Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica, *Índices básicos de la economía nacional*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones, julio de 1946, p. 10 y ss., y Lanata Briones, Cecilia T. y Hernán González Bollo, “Unwinding the Winding Trayjectory. The Divergence