

SERIE INAP - AAG
DNEYD - CEPAS

**EL APARATO DEL ESTADO.
SUS TRANSFORMACIONES -1943-1946**

- Dr. Daniel Campione (*)

Buenos Aires, Argentina - Setiembre 1996

(*) Abogado. Master en Ciencia Política. Administrador Gubernamental

Coautor de los libros *Estado y sociedad. De Alfonsín a Menem; Estado, Política e Ideología* y autor de *Crisis y reforma del Estado*. Profesor Adjunto de Teoría del Estado en la Universidad de Buenos Aires. Ex profesor adjunto de Derecho Político en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Investigador de UBACYT. Miembro de los Comités de Dirección de las revistas APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental y PERIFERIAS. Revista de Ciencias Sociales. Ha publicado artículos en revistas de Argentina y México.

Es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales

Son Directores de la Publicación: Ana Vívori, Cristina Corazza, Daniel Campione, Mercedes Iacoviello, Alberto Bisso y Horacio Cao

Esta es una publicación conjunta de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales, sobre la base de los cuadernos CEPAS.

Registro de la propiedad intelectual en trámite. Los cuadernos CEPAS pueden ser reproducidos y citados parcialmente con sólo mencionar la fuente de origen. La responsabilidad de los Cuadernos CEPAS recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, las opiniones o el criterio de la Dirección del CEPAS ni de la AAG.

INDICE

PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO.
EL APARATO DEL ESTADO ENTRE 1943 Y 1946.

INTRODUCCION

II. EL GOBIERNO MILITAR DE 1943.

III. EL ESTADO Y EL GOBIERNO MILITAR.
LAS LINEAS DE UNA TRANSFORMACION

IV. EL ESTADO EN 1946. APUNTES PARA UN BALANCE.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO. EL APARATO DEL ESTADO ENTRE 1943 Y 1946.

En este trabajo se resume, en parte, una investigación más extensa acerca de las transformaciones producidas en el estado nacional argentino, básicamente en su rama ejecutiva, entre 1943 y 1946. El punto de análisis tomado centralmente es el de rastrear las continuidades y rupturas existentes entre las transformaciones producidas en los organismos estatales por el régimen emanado del golpe de estado de junio de 1943, y el aparato estatal tal como existía anteriormente.

A ese respecto, se parte de la tesis de que el gobierno militar, lejos de marcar un corte absoluto y completo con el estado del período conocido como *restauración conservadora* (1930-1943), produce más bien una reorientación, acentuada sobre la marcha, de políticas ya vigentes, o al menos en ciernes, en la etapa anterior. Una de las lecturas que puede hacerse, es que el gobierno de Junio, y su líder emergente, el coronel Perón, retoman un proceso de modernización ya iniciado, y lo amplían a la producción de una apertura democratizadora del régimen político, y a una ampliación de las bases de apoyo social a partir de una política de alianzas con dirigentes sindicales y sectores obreros, política que aumenta en gravitación por imperativos de la coyuntura, fundamentalmente, el modo en que se da el debate en esos años, tendiente a la polarización y al sobredimensionamiento de factores internacionales. En esa situación, las políticas de promoción industrial; de ampliación de los controles estatales en la economía, de impulso desde el sector público al crecimiento y diversificación de la economía, son explicables más en términos de intensificación del instrumental intervencionista a partir de la fijación de metas más audaces, que como la inauguración de políticas completamente nuevas, o un giro completo en las que se hallaban en curso.

A todo lo anterior se añade, el hecho de que las nuevas metas que se fija el estado, básicamente en torno a autoasignarse un rol más decidido en la organización del proceso económico, la administración de los conflictos sociales e incluso la orientación ideológica general de la sociedad, ya estaban presentes en el “clima de ideas” de la época, formando parte de un debate sobre lo que podría llamarse el “modelo de país” que, con altibajos, venía desarrollándose al menos desde fines de la década del 20[^].

Bajo esta óptica, el trabajo intenta pasar revista a las principales transformaciones operadas en los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional en los tres años que abarca el corte temporal elegido.

I. I. INTRODUCCION

El Aparato del Estado. Sus Transformaciones. 1943-1946.

Los límites de esta investigación han estado dados, dentro del encuadre temporal indicado en el subtítulo, por las transformaciones del aparato del Estado, entendido éste en una acepción restringida, como el conjunto de organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, con especial énfasis en aquéllos que se ocupan de la problemática económico-social.¹ Quedan comprendidos en ésta, entre otros, los organismos que se ocupan de: a) La regulación e intervención en los diferentes mercados, así como la promoción de determinadas actividades productivas; b) La provisión de infraestructura necesaria para desarrollar las actividades económicas c) La regulación de las relaciones capital-trabajo así como la prestación de servicios relacionados más o menos directamente tanto con la reproducción de la fuerza de trabajo (previsión social, asistencia social, educación técnica, etc.) como con la ampliación del consenso.²

Esta elección del aparato del Estado como objeto de análisis, no se debe a que se confunda el Estado con su materialidad visible, con las cristalizaciones institucionales a que da lugar. Por el contrario, remite a una concepción de los aparatos del Estado como el "cuerpo" en el cual se "encarnan" las interrelaciones que mantiene con la sociedad correspondiente. (cf. Evers, pg. 168). Ello implica una postura teórica que pretende ver, por detrás del "fetichismo" reificador, el carácter de relación social, de un tipo especial, que da aliento al Estado, en cuánto lo vincula con la reproducción del conjunto del sistema social.³ Pero este concepto se completa con la idea de que el aparato del Estado está atravesado por los procesos sociales, y posee autonomía que le permite retroactuar sobre la sociedad, y no sólo "reflejar" las relaciones que se traban en el seno de aquélla. (cf. Therborn, pg. 35 y ss.).⁴ El aparato del Estado no es, entonces, un "instrumento" del poder económico existente en

¹ En su acepción amplia, "aparato/aparatos del Estado" es el conjunto de organismos-instituciones que componen la parte "visible y tangible" de la totalidad englobada en el concepto Estado, que comprende (y excede largamente) a la "exterioridad" de los aparatos. Como aclaramos más adelante, la pertinencia simultánea del singular y el plural, emana de tratarse de una pluralidad de organismos, cuya diversidad estructural y funcional puede resumirse en un principio de "unidad". En el lenguaje jurídico-administrativo, el conjunto organizacional que pretendemos comprender en este estudio responde, al menos en nuestro país a la denominación Administración Pública Nacional. Este término tiene un costado equívoco en cuánto engloba en el sustantivo "Administración" a organismos que conjugan tanto la función de "administración, como la de "elaboración de políticas", excluyente de aquélla.

² Esta suerte de "clasificación de funciones" se inspira más o menos libremente, en la que efectúan, aplicándola al rol del Estado de Bienestar, al "Estado del Capitalismo Monopolista Avanzado" u otras denominaciones alternativas, Claus Offe (1988), Erik Olin Wright (1983), James O Connor (1973), Tillman Evers y otros

³ Una forma de ver este carácter del estado como "momento necesario de reproducción de la sociedad", es el de Poulantzas que afirma: "Las relaciones político-ideológicas desempeñan un papel esencial en la reproducción de las relaciones de producción, justamente porque están presentes desde el primer momento en la constitución de estas últimas...De este dato fundamental deriva la presencia, específica para cada modo de producción del estado, que condensa, materializa y encarna las relaciones político-ideológicas en las relaciones de producción y en su reproducción." (Poulantzas, 1978, pg. 25).

⁴ Esta cuestión de la autonomía del Estado, remite al rechazo a la visión del aparato estatal como "instrumento" de la clase dominante (originada en la postura de Marx, mantenida al menos hasta el Manifiesto Comunista), o como asiento del "poder" de aquélla, a través de una "élite de poder" que reproduce la composición de la clase de los capitalistas. (Sostenida por Miliband, en su versión más elaborada). La defensa de la autonomía del Estado remite, al menos en la tradición derivada de Marx, al rescate del vínculo existente (en términos no "instrumentales), entre el Estado y las relaciones de producción capitalistas. Poulantzas hablará de "límites-estructurales" puestos por las relaciones de producción, concepción luego desarrollada por Olin Wright, quien propone seis modos diferentes de "determinación" del Estado por el plano "estructural". Por carriles similares

una sociedad dada, sino un espacio en el que, en forma compleja y mediada, se dirimen y modifican las relaciones sociales del conjunto de esa sociedad, y se "ejecutan" tareas sociales necesarias para la reproducción de la misma.⁵

La etapa correspondiente al gobierno militar de 1943-46, ha sido por cierto bastante estudiada, por investigadores argentinos y extranjeros. El interrogante fundamental que llevó a tomarla por objeto fue, en la generalidad de los casos, el conformado en torno a los orígenes del peronismo, entendidos fundamentalmente a través de la relación con los sindicatos y el movimiento obrero, y a la movilización que dio origen al movimiento peronista.⁶ Otras veces, se trata al período dentro de una secuencia temporal más prolongada (1943-1955, 1930-46 p. ej.), sin destacarse especialmente sus rasgos peculiares. En casi todos esos trabajos, cuando la atención se vuelca hacia el aparato estatal, el mismo interrogante principal lleva a dirigir las investigaciones a la Secretaría de Trabajo y Previsión, en procura de esclarecer su vinculación con el posterior encumbramiento de Perón a posiciones de liderazgo. Paralelamente, la estructura y funciones de otros sectores del aparato del Estado, ha quedado bastante oscurecida.

Consecuentemente, los organismos de regulación e intervención en el mercado de bienes y capitales, y en otros aspectos de la vida económica, han recibido un tratamiento casi siempre subordinado al de las acciones en ese campo, sin mayor atención hacia su organización y las orientaciones de su dirección. De alguna manera, la preocupación por el desarrollo del movimiento peronista, y el de su liderazgo, ha desviado la preocupación del Estado, entendido en su conjunto. Y en las escasas ocasiones en que la mirada del investigador se ha dirigido a éste, sus acciones han llamado la atención mucho más que su aparato, sus estructuras.

Aquí trataremos de acercarnos a esta etapa, poniendo énfasis precisamente en los rasgos que la convierten en la primera parte de un proceso de profunda transformación de la estructura y funciones del Estado, que continuó con distintas modalidades e intensidad a lo largo del período 1946-1955.

Los cambios estructurales en el Estado nacional tratarán de verse como una expresión importante del proceso de transformación social y política más global que se vive en esos momentos, sin descuidar la capacidad de iniciativa y acción autónoma generada desde el interior del mismo aparato estatal, y la gravitación de su papel en la constitución de una nueva modalidad de organización social y política.

transita, entre otros, Goran Therborn. En sentido parecido, aunque desde otra tradición intelectual, se expide Jon Elster, quien afirma la existencia de una "segunda teoría" del Estado en Marx, cuya sustancia resume de la siguiente manera: "el Estado es un actor independiente en la arena social mientras que los intereses de la clase capitalista sirven como constricciones más que como objetivo de su acción." (Elster, 1991, pg. 150). Otros autores rechazan la problemática de la autonomía estatal, a partir de un análisis del Estado como "derivación lógica" del proceso de acumulación capitalista y la lucha de clases, a la que ven inscrita ya en el mismo proceso de generación y apropiación del excedente. No habría así tal "autonomía" del Estado, sino "separación" entre lo económico y lo político, a partir de las forma de "intercambio de equivalentes" en que se da la explotación capitalista. (Cf. Holloway, 1994a)

⁵ Therborn define esto como la operación simultánea del aparato de Estado en tanto expresión de dominación de clase y como ejecutor de las tareas sociales de legislación, judicatura, etc. pero aclarando que los dos aspectos constituyen una unidad esencial (Therborn, 1979, pg. 47).

⁶ Una excepción respecto a este foco de análisis predominante, es el trabajo de Cristina Lucchini, *Apoyos empresariales en los orígenes dell peronismo*, CEAL.

II. EL GOBIERNO MILITAR DE 1943.

Apuntes sobre su Caracterización

1. El golpe y sus causas

El golpe militar de 1943 es único en la historia argentina al menos en un sentido: Nunca como entonces, la iniciativa propia de un sector del aparato estatal autonomizado del resto, las Fuerzas Armadas, produce un cambio de régimen político y abre un proceso de reformas, sin apoyos previos constituidos en ningún sector de la sociedad civil. En su situación inicial, el gobierno de la "revolución" de Junio es lo más parecido a un encumbramiento de tipo "bonapartista" o "cesarista" que se da en la evolución de nuestro país. El desarrollo del proceso 1943-46 iría a modificar profundamente esa característica.⁷

El del 4 de Junio de 1943, a diferencia del golpe anterior, el de 1930, no estuvo precedido por una campaña orquestada desde los sectores más poderosos económica y socialmente, los grandes diarios, y las principales instancias académicas y culturales. Fue un acontecimiento bastante sorpresivo, y de hechura casi exclusivamente militar. Su víctima no era un gobierno electo por sufragio universal y con una base popular importante, como el de Yrigoyen en 1930, sino uno producto del fraude y dispuesto a imponer su sucesión por la misma vía.

Lo que sí lo precedió fue un gradual pero sostenido proceso de desgaste de la fórmula política y social a la que había dado lugar la restauración conservadora a partir del golpe de Uriburu. Y junto a ese proceso de deterioro, en los tiempos inmediatamente anteriores a junio de 1943, se agudizaba y actualizaba un debate de más larga data, anterior a 1930, que ponía en tela de juicio la vigencia de lo que hoy llamaríamos el "modelo de desarrollo", que llevó al país al vigoroso crecimiento económico de fines del siglo pasado y principios del actual. Con el tiempo, crecía la evidencia de que ese modelo de desarrollo exitoso a fines del siglo XIX y comienzos del XX, se había tornado inviable:

“En su etapa “contemporánea” la polémica se remonta a los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra. Su desarrollo a lo largo de todo el crítico período de entreguerras coincidirá simultáneamente con una desaceleración del vertiginoso crecimiento que la economía argentina había tenido desde el último cuarto del siglo XIX y, por otro lado, con una diversificación de las fuentes más dinámicas de ese crecimiento.” (Llach, pg. 515).

En la puesta en cuestión general de las certezas anteriores, se combinan elementos económicos, sociales y políticos: La relación con el mercado mundial, las fuentes del crecimiento económico,⁸ la alianza política dominante, beneficiaria del fraude electoral, la oposición, cada vez

⁷ En un reciente análisis de las interpretaciones en torno al peronismo, De Ipola (1989) rescata la caracterización de "bonapartismo" efectuada originalmente por Ramos, para el momento inicial del gobierno militar del 43, antes de constituirse su "vínculo privilegiado" con la clase obrera. Lo aplicable de la caracterización inicial efectuada por Marx en *El 18 Brumario de Luis Napoleón Bonaparte*, es la supresión de las instituciones parlamentarias, sustentadas en un sistema de sufragio restringido, luego de que éstas quedan aisladas de los sectores dominantes de la burguesía. Y que esta supresión la realice un poder *externo* tanto al poder económico como a la elite de poder, que se abre paso por entre las disensiones en el interior de lo que Marx llama "partido del orden". (Marx, Obras Escogidas, Cartago 1984, pp. 352 y ss.)

⁸ Llach apunta los ejes centrales del debate económico de la época: "Hasta la segunda guerra y durante su transcurso, los principales temas en discusión fueron invariables: las relaciones económicas triangulares de la Argentina con Gran Bretaña y los Estados Unidos (y las consecuentes recomendaciones de acercamiento a uno u otro país, a Europa continental o más tibiamente a América Latina); el grado de apertura de la economía al comercio exterior y el desarrollo del mercado interno; el papel de la industria manufacturera y las formas que debían adoptar su desarrollo y el de otras actividades urbanas; la cuestión de las economías del

menos eficaz y autónoma, que ejercía la Unión Cívica Radical, el tipo y grado de entendimiento del estado con los sectores del poder económico, locales e internacionales, la organización interna del aparato estatal, la posición dentro del esquema institucional de las Fuerzas Armadas, las respuestas políticas dadas frente a las presiones actuales y potenciales de los sectores populares. Todo era puesto en tela de juicio por los acontecimientos que se desarrollaron de 1930 en adelante.

Las fórmulas que habían funcionado adecuadamente durante la presidencia de Justo, se habían deteriorado, algunas de modo irreversible. Los años 41-42, sobre todo, tras el fracaso del intento "transformista" de Ortiz, marcaron el punto máximo de pérdida de legitimidad del gobierno. En la etapa anterior, a partir de 1910, el "orden conservador" había encarado con éxito su autorreforma,⁹ adelantándose a la posibilidad de su deslegitimación. No pudo hacerlo, en cambio, la restauración conservadora del 30-43, por razones que tuvieron tanto que ver con la relación de fuerzas al interior de la coalición que la sustentaba, con la lógica generada por el propio sistema, que lo alejaba de la posibilidad de "autorreforma", e incluso con circunstancias de coyuntura que fueron adversas¹⁰ a los intentos "transformistas

Tampoco andaban del todo bien las cosas en la relación entre quienes ocupaban la dirección del aparato estatal y los detentadores del poder social y económico. Ya en los años 1941-1942 se había asistido al choque abierto entre una coalición de entidades empresarias, agrupadas como Comité de Defensa Económica y el estado. Estos sectores habían entrado en polémica directa con el Ministro de Economía, a raíz de los aumentos de impuestos, el crecimiento de regulaciones y el incremento de la autonomía de la burocracia, todos fenómenos vistos como altamente negativos por la dirigencia empresaria. La estrecha articulación estado-empresarios que se había dado en los primeros años de la década del treinta,¹¹ había quedado atrás para dar paso al roce primero y al conflicto abierto después. La elite estatal y los sectores económicamente dominantes, llegaron a romper ruidosamente, y en el mes de septiembre de 1942, se asistió a una activa campaña de prensa en que los grandes diarios, las entidades empresarias, y las publicaciones especializadas en economía, se lanzaron a criticar con acidez aspectos de la política económica del gobierno.¹² La tendencia de los organismos estatales a realizar políticas propias, al margen de las demandas e intereses específicos de los titulares del poder económico, era lo que éstos tenían escasa predisposición a tolerar. Pese a las nuevas complicaciones que para las finanzas estatales, y el funcionamiento general de la economía, traía la guerra mundial en curso, los sectores más poderosos seguían renuentes a reconocer al sector público la realización de tareas generales para la reproducción del sistema.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, la jefatura del general Justo, con la colaboración directa de Manuel A. Rodríguez, su Ministro de Guerra, había impuesto un modelo de

interior y, como tema omnipresente, el de la intervención del Estado en la economía para resolver estos y otros problemas." (pg. 516)

⁹ La visión de la Ley de sufragio universal, secreto y obligatorio como cabeza de un proceso de autorreforma, un cambio surgido y madurado en el interior del régimen iniciado en el ochenta, es la interpretación de Natalio Botana en *El orden conservador*, y en ella nos basamos para denominar a ese proceso

¹⁰ Con la relación de fuerzas nos referimos a la fuerte presencia en las fuerzas conservadoras de adversarios a toda apertura, encabezados por el presidente Castillo y el después candidato a reemplazarlo, Robustiano Patrón Costas. El componente de azar lo dio la enfermedad y posterior muerte del aperturista presidente Ortiz, y luego los casi simultáneos fallecimientos de Alvear y Justo, que intentaban una conjunción transformista, que convocara a los sectores conciliadores, tanto de la Concordancia como del radicalismo. A todo esto se suma el alejamiento por Castillo de los ministros Julio A. Roca (h) y Federico Pinedo.

¹¹ "En nuestro país debe destacarse la particular relación entre los políticos y empresarios que se encontró en el origen del intervencionismo estatal, cuyos aparatos de regulación estaban colonizados o compartidos por representantes de las entidades corporativas o, directamente, de las grandes firmas." (Sidicaro, 1995, pg. 17).

¹² A ese respecto, es ilustrativo revisar el número correspondiente de la Revista de Economía Argentina, que reproduce artículos de todos los grandes diarios, atacando la política económica oficial.

"despolitización" y disciplina interna que mantuvo cierta vigencia a lo largo de la década de los treinta. Durante el gobierno Castillo, el liderazgo de Justo se había ido opacando, sobre todo en los mandos medios, y se transitaba lentamente hacia un estado deliberativo, de lucha entre tendencias. Los militares habían ido tomando posiciones nuevas en el aparato del estado, a través primero de YPF, luego de las fábricas militares en sostenido desarrollo, y aparecían dispuestos a mantener y acrecentar esos nuevos espacios.

Esa creciente influencia castrense, en un cuadro de declinación del modelo "profesionalista", tenía la contrapartida de razones crecientes para el descontento militar, tanto en el plano profesional, como en el político, que se ampliaban después del estallido de la guerra. Los efectos del bloqueo de armamentos por EEUU, y el desequilibrio estratégico con Brasil que éste producía, eran fuente de inconformidad profesional. La perspectiva de un fraude particularmente descarado en las siguientes elecciones presidenciales, con los militares como "custodios" de ese orden fraudulento era otra perspectiva que aparecía como indeseable para los uniformados. Se veían también acicateados por las impugnaciones de orden ético al régimen, derivadas de los escándalos de corrupción que habían estallado en los años anteriores, que se ejercían desde las corrientes nacionalistas, las que tenían gravitación creciente en el pensamiento militar.¹³ Y también cundía lentamente en esos medios, el alerta por el agravamiento de las desigualdades sociales, preocupación en la que se combinaba la consternación ante posibles alteraciones del orden, con auténticas inquietudes sobre la justicia social:

El neutralismo de Castillo, y su relativa soledad política, los habían puesto en el rol de sustento central de ese gobierno.¹⁴ En esas circunstancias, el pasaje a una situación de predominio completo de los militares aparecía como bastante natural, y un pronunciamiento golpista era el instrumento más apto para ello. Por lo demás, si nos remitimos a las "cabezas pensantes" en los cuadros medios del ejército, y no al grueso de los mismos, ellas mantenían contacto con los centros nacionales del debate económico, social y político,¹⁵ y adherían a una perspectiva de ensanchamiento de las bases de desarrollo del país en todos esos campos, unida a la necesaria modernización de las relaciones sociales, y a un fortalecimiento de la Nación, y del Estado que debía encarnarla. La posibilidad de abordar seriamente esas cuestiones, en caso de lograr predominar sobre un eventual gobierno castrense, era un atractivo adicional para estos hombres, a la hora de apoyar un alzamiento.

En ese sentido encontramos plausible la opinión de Waldman, que considera que el levantamiento "...no se debió tanto al deseo o al temor de que el gobierno tomara partido en el conflicto mundial, como a la convicción de que, ante la precaria situación política interna y externa de la Nación, se requería una conducción política más eficiente..." (Waldman, pg 131).

Un temprano documento del GOU,¹⁶ anterior en pocos meses al golpe, pasaba revista a las preocupaciones de ese grupo sobre la situación nacional, y adelantaba bases de solución:

¹³ Según variados testimonios, hombres como José María Torres o Diego Luis Molinari tenían acceso e influencia sobre ciertos círculos militares. (cf. AHO. Ent. Malaccorto)

¹⁴ Sobre esto dice Rouquié: "...Castillo debe buscar el apoyo en los sectores ideológicos hostiles a Justo o en aquellos donde él mismo goza de prestigio: los oficiales uriburistas, y en general, todos los grupos antiliberales." (Rouquié, tomo I, pg. 305).

¹⁵ Nos referimos, principalmente a la Revista de Economía Argentina, al Centro de Estudios de la UIA, a las conferencias del Instituto Libre de Estudios Superiores. A este respecto Graciela Swiderski señala "Las propuestas del Ejército encontraron amplia repercusión en la UIA que, además de publicar un importante porcentaje de los artículos aparecidos en la REVISTA MILITAR, invitó a destacados oficiales a disertar en el Instituto de Estudios y Conferencias Industriales. Quizás porque sus opiniones satisfacían viejos reclamos de la entidad tales como la revisión de las tarifas y de las tasas de importación. (Swiderski, pg. 239).

¹⁶ La real gravitación de esta logia militar en el propio golpe y en la posterior acción de gobierno, es objeto de inacabable polémica. Quizás lo mejor, sea tomar en cuenta sus manifestaciones como un indicio fuerte del

"La solución está precisamente en la supresión del intermediario político, social, económico. Para lo cual es necesario que el Estado se convierta en órgano regulador de la riqueza, director de la política y armonizador social. Ello implica la desaparición del político profesional, la anulación del negociante acaparador y la extirpación del agitador social." (Idem ant. pg 202).

Como se ve, una clara definición de enemigos a suprimir, y el Estado como protagonista de esa eliminación. Y junto a esa otra toma de partido, algo más genérica, en cuánto a la construcción del equilibrio social deseable.

2. La "agenda" del cuarenta y tres.

De todos modos, las críticas de variada procedencia al orden de cosas existente, habían configurado una suerte de "agenda pública", en el sentido de que había un conjunto de cuestiones socialmente problematizadas, cuya solución se esperaba proviniera del Estado. Para 1943, esa "agenda" incluía ya varios puntos conflictivos, susceptibles de definición en uno u otro sentido, que irían manifestándose a su vez en las preocupaciones y acciones del gobierno militar, convirtiéndose, de modo gradual, en la "agenda" de ese gobierno :

1) La necesidad de un reordenamiento económico-social, que incluía la preocupación por una diversificación mayor de la economía, tanto en el terreno agrícola como industrial, pero era más amplia: El desequilibrio demográfico, la atención a los problemas generados por la industrialización, como la vivienda, el mantenimiento del empleo urbano, que incluía la industrialización, pero no se reducía a ella.¹⁷

2) El hallazgo de una nueva integración en el mercado internacional, que tomara nota del cambio de liderazgos mundiales. En ésto se insertaba la crítica, de tono más o menos nacionalista, a la posición dependiente de la afluencia de capitales y bienes extranjeros. Una conciencia de la situación periférica y atrasada.

3) La asunción de un rumbo estratégico para la posguerra. La recuperación de las economías europeas, la nueva reconversión de sus aparatos productivos para usos civiles, y su reingreso a la competencia en el mercado internacional de bienes, iban a producir inevitables desajustes. La experiencia de la primera posguerra, perjudicial sobre todo para la industria, era vista como un ejemplo ominoso de los males que podían sobrevenir.

4) El problema obrero: Las negativas a tratar la "cuestión social", el tratamiento de los sindicatos como fenómeno foráneo, habían sido abandonados hace tiempo. El mismo estado conservador había generado fórmulas para el tratamiento del problema obrero y la institucionalización de las relaciones capital-trabajo, pero éstas no se habían impuesto todavía como legítimas y permanentes.¹⁸ Un sindicalismo con vocación reformista, y tendencia a buscar soluciones en el

pensamiento circulante en las FFAA, sin identificarlo necesariamente con el del gobierno emanado de la revolución del 4 de junio.

¹⁷ Basta leer *Una nueva Argentina*, el libro de Alejandro Bunge que refleja sus artículos y conferencias dictadas a lo largo de varios años, para encontrar un inventario completo de estas preocupaciones.

¹⁸ Ya en 1938 un dirigente empresario, Aníbal Peirano, habla en tono de queja de la "fiebre obrerista" desatada en los últimos tiempos, de la que según él participarían la Iglesia, los políticos, y variados intelectuales y estudiosos. . (Lindemboim, 1976, pg. 192) La clase obrera había comenzado a ser reconocida como un actor social y político legítimo, pero no había fórmulas acabadas de integración desde el estado. Quizás la experiencia más rica en ese sentido, había sido hasta ese momento la de Fresco en la provincia de Buenos Aires. (ver. Fresco, Manuel, *¿Como encaré la cuestión obrera durante mi gobierno?*, 1941).

estado, no había encontrado aun respuestas amplias y decididas de parte de éste. (cf. Gaudio y Pilone, 1983).

5) La resolución del problema de la legitimidad, planteado por la carencia de bases populares sólidas de la "restauración conservadora", con tendencia a un estrechamiento mayor. El "fraude patriótico" era un mecanismo complejo y conflictivo, que había dado lugar a aceitadas maquinarias políticas, que tomaban recursos amplios del aparato del estado.¹⁹ Se registraba un nivel de fricción creciente entre las dirigencias políticas, aferradas al juego electoral fraudulento como forma de reproducir su poder e influencia, y sectores de elite con creciente conciencia de los costos y la vulnerabilidad de ese sistema. La situación empeoraba cuando al ejercicio práctico de la trampa electoral se sumaba la impugnación doctrinaria al voto secreto y a la ley Sáenz Peña.

6) Las desigualdades sociales crecientes, y sus posibles consecuencias de resentimiento de la vida económica, perturbación de la paz social y en última instancia anarquía política. Sin que esto implicara creer en una inminente amenaza "comunista", amplios sectores compartían esa preocupación, en cuánto a la necesidad de preservar una "paz social" potencialmente amenazada.

7) La reformulación de los conceptos de política de defensa. Avanzaban nuevas concepciones político-militares, que propiciaban la integración del orden económico, y aún el social y cultural, a una perspectiva de defensa. La "unidad nacional" en torno a una comunión de valores, la posibilidad de movilización económica plena, cierta autonomía industrial en orden a los abastecimientos fundamentales, tanto militares como civiles, formaban parte de la concepción de defensa.

8) La crítica al papel del estado. Su desarrollo producía múltiples insatisfacciones en los años recientes. Desde las organizaciones empresarias a las obreras, pasando por todo el arco opositor, y elementos incluso del oficialismo, condenaban esa evolución. El exceso de burocracia, y su autonomización progresiva, el clientelismo político-electoral interfiriendo de modo que se juzgaba excesivo en las decisiones de política pública. La carencia de una política económica basada en conceptos firmes y unificados. El empleo público en crecimiento y utilizado como reservorio de clientelas. La falta de recepción por el estado de una serie de problemas nuevos y no tan nuevos. El sometimiento creciente a intereses extranjeros, incluso a costa de medidas abiertamente antipopulares, o el mantenimiento de estructuras abiertamente ineficientes. (el caso de la Corporación de Transportes.)

La definición de esta "agenda" puede extraerse de un debate de ideas en el que participaban la Revista de Economía Argentina, el Centro de Estudios de la UIA, una Comisión Interempresarial para la problemática de posguerra, ciertas usinas ideológicas de oposición (la revista Hechos e Ideas, del radicalismo), en el que se esbozaban nuevos proyectos de organización social, económica, política y cultural, cuya puesta en realización exigía nuevos roles por parte del Estado, y no sólo rectificaciones parciales a sus políticas. Se puede afirmar que en los primeros años cuarenta estaba ya formado un "clima de ideas" favorable a la reformulación amplia del rol del estado, sobre todo en lo que se refería a ejercer lo que se consideraba una "auténtica" política económica.

¹⁹ El "fraude patriótico", basado en la adulteración de resultados de un sistema basado en el sufragio obligatorio y con padrón centralizado, era una tarea mucho más complicada que el de las antiguas elecciones minoritarias del voto cantado. Con un cuerpo electoral efectivo mucho más numeroso, y con un ritual diferente, impuesto por el voto secreto y todas sus formalidades, exigía una gran movilización de "aparatos" partidarios, cadenas clientelísticas muy amplias, el tráfico de libretas, el uso de la fuerza, una cadena de complicidades y compromisos. Esos mecanismos terminaron planteando fricciones con las clases dominantes, presuntos beneficiarios (y seguros sustentadores) de ese fraude patriótico.

La revolución del 4 de Junio se encontraba con un aparato estatal ya bastante complejo, con desarrollados mecanismos de intervención económica y social, y con burocracias de elevado perfil técnico. Sobre todo en la década del treinta, y el gobierno Justo en particular, habían aportado la creación y la puesta en funcionamiento de un complejo de aparatos, que iban desde la Dirección de Impuesto a los Réditos, hasta el Banco Central, pasando por el elevado número de juntas y comisiones reguladoras y de fomento. Los primeros años de la década del cuarenta, habían dado lugar, incluso, al embrión de aparatos de actuación empresaria directa por parte del estado (Flota Mercante, Fábricas de envases textiles), que se agregaban a otros en vigencia desde décadas anteriores.

Había posibilidades de reorientación ampliamente reclamadas: El afianzamiento de la paz social, vía soluciones de justicia distributiva. La transformación de la intervención estatal en algo permanente, en un rol propio e incluso irrenunciable del estado. La crisis del treinta, y luego la guerra mundial, eran emergencias, coyunturas difíciles, susceptibles de ser consideradas "anormales", y con ese espíritu se habían organizado los primeros mecanismos de regulación. Ahora se reclamaba la construcción de un aparato de intervención para la normalidad, de reformulación de la sociedad, y no sólo de corrección de desequilibrios y desajustes. Un debate creciente en torno a estas cuestiones, un "clima de ideas" en crecimiento que apoyaba un rol activo y protagónico del estado en todos estos campos, constituían un capital en el cual podían abreviar los más lúcidos entre los militares golpistas del 43. La construcción de una capacidad de acción y decisión estatal en todos estos terrenos, fue abordada por las fracciones del gobierno militar que ocuparon los puestos de influencia, una vez desplazados los sectores más reaccionarios y ultramontanos, desplazados en los primeros meses de 1944.

Amplios sectores de la población, no estaban integrados en el sistema político, y tenían una integración económica deficiente. Los trabajadores asalariados urbanos, los peones de campo, los arrendatarios rurales, ciertos sectores de las capas medias alejados de la universidad y del poder político. Habían recibido atención esporádica del estado. Y el fraude les negaba acceso a la participación política, o los utilizaba como masa de maniobra.

La incorporación plena de estos sectores como mercado consumidor de la industria nacional, el mejoramiento de su nivel de vida y la participación en las decisiones, y su apoyo electoral fundamental de un proyecto político de continuidad eran parte de una programática posible para el gobierno militar, y el coronel Perón y otros dirigentes del gobierno revolucionario así lo entendieron.

Los militares venían destacándose progresivamente como partícipes en el importante debate de ideas en cuánto a las formas de arribar a una "Nueva Argentina", y además los integrantes de la fuerza tenían una creciente participación en el aparato estatal en los últimos años, fuera del ámbito de la fuerza o de los Ministerios del área de defensa. Como han señalado algunos historiadores del período, ante la situación de crisis reinante, los militares no podían sino sentirse capacitados para ensayar soluciones a la profusa y compleja problemática pendiente.²⁰ Y el éxito, al menos de una parte de ella, era lo que podía dar sentido a su gestión, y dar vías para alguna forma de continuidad de la misma.

Los relatos tradicionales de la evolución del gobierno de la revolución de Junio, suelen quedar sumidos en un recuento del paulatino encumbramiento de Perón dentro del aparato del estado, conectándolo casi exclusivamente con la construcción de bases de apoyo en el movimiento obrero y las organizaciones sindicales..

²⁰ A este cuadro se suman las actitudes de la oposición radical, que procuraba convencer a los militares para encabezar un golpe militar, o, como alternativa, una candidatura presidencial de oposición a la de Patrón Costas. Cómo es sabido, estos ofrecimientos fueron un desencadenante inmediato del golpe.

Ampliando el ángulo de visión, se debe insertar esta trayectoria del protagonista del período, dentro de los acontecimientos que lo jalaron, en particular las luchas de tendencias, desplazamientos y crisis que sufrió el gobierno del período 43-46. La crónica del período ha sido hecha en repetidas oportunidades en los relatos generales que sobre el mismo se han escrito, y no nos interesa volver a contarla. Pero sí marcar las grandes líneas de su lógica, y sobre todo una periodización interna, algo diferente a la subordinada de modo exclusivo al encumbramiento del coronel Perón. En octubre de 1943, son desplazados los ministros más identificables con el "liberalismo" como ideología, o más en general, con el período anterior.²¹ Esto da lugar al período de mayor predominio del tradicionalismo católico y de formas filofascistas del nacionalismo en el gobierno militar, bajo la dirección de los sectores más retrógrados de las FFAA, la Iglesia y la burocracia estatal. El desplazamiento de Ramírez en febrero,²² y la salida poco después de los últimos nacionalistas del gabinete (el Ministro del Interior Pérlinger, el de Agricultura, Mason), comienzan a darle otro tono al gobierno, donde las políticas novedosas en el terreno social y económico ganan espacios más amplios y sólidos. A partir de enero de 1945, da inicio el período de reacciones abiertas contra estas políticas, impulsadas por sectores medios, partidos de oposición y las dirigencias empresarias, y la correlativa respuesta de radicalización de esas políticas, en busca de una alianza más estrecha con los trabajadores y los consumidores urbanos, la que culmina como un emprendimiento político tendiente a asegurar la continuidad de esas medidas. Resuelto finalmente el pleito con las elecciones de febrero de 1946, la última etapa será la de preparación del traspaso del mando, con todo el aparato del estado orientado en esa dirección, y la creación de todo un sistema de regulaciones y organismos destinados a dotar de mayor fortaleza a la gestión gubernamental a iniciarse el 4 de junio de 1946.

En los tres años de duración del gobierno de facto, un proyecto de "modernización sin apertura política", cómo era el de los gobiernos conservadores que se sucedían desde 1930, había sido reemplazado por otro que se planteaba la reorientación del proceso de modernización, sin abandonarlo. El cambio de dirección entre uno y otro régimen, se centraba en hacerlo integrador de nuevos sectores sociales, y a producir la apertura del campo político, y con ella el retorno a un régimen de "democracia ampliada" como el que había funcionado entre 1916 y 1930. Como afirma Torre

" es la intervención del Estado, orientada por una élite de nuevo tipo, la que mediante el recurso a una acción de ruptura puede debilitar las interdicciones sociales y desbloquear el sistema político para, de un mismo golpe, abrir las puertas a la participación de los sectores populares." (Torre, 1989, pg. 539).

Ante la indefinición y el enredo en las propias contradicciones del régimen conservador, un actor social en ascenso, los militares, es el que produce el cambio de régimen. Y a partir de hacerse con el poder, encara el completamiento de las reformas producidas desde 1933, las tareas que, en un sentido genérico, se pueden llamar "modernización". Pero es en el intento de aportar la legitimidad faltante al régimen conservador, donde se produce un corte significativo con el período anterior. En ese campo, la autonomía conquistada mediante el golpe militar y la renovación de la élite gobernante, no le alcanzará al gobierno para evitar el conflicto con los sectores propietarios que desconfían del sentido último del cambio. En la dialéctica revolución-restauración propia de los procesos de cambio desde "arriba", la inclinación, en buena parte forzada por la falta de apoyo en el poder económico, por

²¹ Se trata del ministro de Obras Públicas, vicealmirante Galíndez, el de Hacienda, Jorge Santamarina, y de Justicia e Instrucción Pública, coronel Elbio Anaya. Estos desplazamientos se sumaban al del vicealmirante Storni, destituido en agosto, y simpatizante de políticas proaliadas.

²² Junto al presidente Ramírez salen el titular de RREE, Alberto Gilbert, el Secretario de presidencia Enrique P. González, y el jefe de la Policía Federal, Emilio Ramírez.

el primer término, desatará el conflicto con sectores empresarios. Enfrentamiento paradójico si se considera que abarca a quiénes, según la propuesta de "orden y paz social" del gobierno, debían ser los beneficiarios a mediano plazo de sus políticas.²³ Ese carácter paradójico del conflicto no implica que su producción misma haya sido sorprendente.²⁴ La tendencia del Estado, manifiesta desde 1933, y acentuada progresivamente a partir de 1938, a recortar un nuevo espacio de autonomía, separándose de los intereses particulares de los capitalistas, para encarar su protección a largo plazo (cf. Murmis-Portantiero, 1972. pg. 43-44 y ss), despertaba las resistencias de los sectores propietarios en cuánto significara el aumento del costo de mantenimiento del aparato estatal, y amenazase así su nivel de ganancias. Cuando desde el Estado, se les plantea soportar los costos del reconocimiento e integración de los sindicatos, y del incremento de las políticas sociales, las resistencias aumentan y suben de tono. Cuando esas nuevas políticas, y sobre todo la forma en que los sectores obreros las reciben, les crea a los capitalistas un amplio arco de problemas que no se detiene ante la puerta de las empresas, ni ante sus vínculos tradicionales con el Estado y la consideración social que se les prestaba hasta ese momento, los sectores empresarios se lanzan, no sin vacilaciones, a la confrontación.

Con todo, el proyecto de reformas desde arriba seguirá adelante, y alcanzará su legitimación en el terreno electoral. Tanto en el campo de la acumulación como en el de la legitimación, si seguimos la dicotomía establecida entre otros por Olin Wright, el Estado había ampliado considerablemente su campo de acción. (Olin Wright, 1979, pg. 151-52). Es que en el conjunto de políticas públicas diseñadas, no sólo había lugar para ambas prioridades, sino que se ambas se complementaban recíprocamente, ya que las políticas sociales y el reconocimiento de los sindicatos, creaban nueva demanda, al mismo tiempo que sentaban lo que Przeworski denomina "las bases materiales del consentimiento." (1988, pg. 155 y ss.).²⁵

²³ Es fuerte la tentación de aplicar términos gramscianos al análisis de este período, en una línea ya inaugurada por el trabajo clásico de Murmis-Portantiero. (Gramsci, "El Príncipe Moderno", párrafos "Revolución pasiva" y "Cesarismo". Nos referimos a los que Gramsci desarrolla en relación a su concepto de "revolución pasiva". Ante el fracaso reiterado del "transformismo" intentado a lo largo del período Castillo, los militares se proponen dar un corte "cesarista" al estancamiento producido por el "empate catastrófico" precedente. Este "cesarismo" adquiere primero un matiz claramente "regresivo" en cuanto al predominio del término "restauración" dentro de lo que Gramsci llama la dialéctica revolución-restauración. Pero el predominio ulterior de Perón y sus aliados en el gobierno, vuelca el proceso hacia un "cesarismo progresivo". Y es allí que pierde el apoyo inicial de las clases dominantes, y avanza rápidamente hacia el choque frontal. Así se da la situación paradójica de que el momento de éxito de la tarea de "recomposición hegemónica" que constituye el sustrato del proceso de revolución pasiva (al lograr el apoyo del movimiento obrero y otros sectores populares) vaya acompañado por la ruptura con las clases dominantes que se aspira a convertir en "dirigentes". Quizás adquiera un sentido más integral la aplicación de esta terminología, si, como hace Horacio Tarcus en un artículo, se conceptualiza todo el proceso 1930-1946, como jalonado por intentos, primero frustrados (p. ej. el Plan Pinedo) y después exitosos, de "revolución pasiva": "La crisis de hegemonía desatada en 1930 intentará resolverse a través de una revolución pasiva iniciada por un sector de la clase dominante (Plan Pinedo) y culminada por el peronismo en el gobierno". (cf. Tarcus, 1991, pg. 49)

²⁴ La confrontación entre elites gobernantes y los capitalistas en torno a la institucionalización de las relaciones capital-trabajo, la instauración del Estado de Bienestar, y el consiguiente crecimiento de la porción del producto nacional absorbida desde el Estado, no ha sido una particularidad argentina. Las políticas de Roosevelt generaron choques de diferente forma pero similar contenido: "bajo inmensa presión social y contra fuerte resistencia de importantes sectores del capital, una nueva relación entre capital y trabajo fue forjada en EE.UU en la década de los treinta, basado en el reconocimiento y el intento de integración del poder del trabajo." (Holloway, 1994, pg. 14)

²⁵ Przeworski construye sus razonamientos sobre las " bases materiales del consentimiento, a través de una interpretación del análisis gramsciano sobre la construcción de hegemonía. En esa línea, el consentimiento de los trabajadores con la organización capitalista de la sociedad, no se debe a "engaño" o manipulación ideológica, sino a la consecución de un cierto grado de satisfacción para sus intereses materiales, que permitan arribar a un compromiso en que el Estado aparece como realizador de intereses de los diversos grupos sociales. (Przeworski, idem ant)

III. EL ESTADO Y EL GOBIERNO MILITAR. LAS LINEAS DE UNA TRANSFORMACION

Al apoderarse del aparato estatal por "iniciativa propia", sin apoyos sustanciales en la sociedad civil, los militares de junio de 1943, tenían en el control de los organismos estatales, su principal fortaleza y base de apoyo. La posibilidad casi única de dar coherencia a un proyecto político, era la de operar desde el Estado. Esto se veía facilitado por encontrarse en acción una tendencia a la ampliación de funciones y expansión del aparato estatal, claro al menos desde 1933. La lógica de "revolución pasiva" estaba en funcionamiento desde entonces, buscando recomponer las condiciones de acumulación afectadas por la gran crisis mundial.

Creemos que ese concepto de raíz gramsciana²⁶ es el más adecuado para aprehender los caracteres comunes, las continuidades en medio de los cambios, que existen entre la "restauración conservadora" y los comienzos del peronismo. La coexistencia contradictoria de elementos de cambio y de restauración, abarca así tanto al régimen que va del 30 al 43, como al que cubre la etapa 43-46. El sentido de incluirlos en una secuencia común, es el de que ambos fueron intentos de respuesta a los obstáculos a la acumulación producidos por el agotamiento del modelo agroexportador con el que nuestro país se había insertado en el mercado mundial, potenciada por la caída en los precios y el volumen de demanda producidos por la crisis del treinta. El problema adicional es que la instauración del régimen del "fraude patriótico" como fórmula política encargada de resolver los "obstáculos a la acumulación", produce a su vez una crisis de legitimación, motivada por la exclusión de las clases trabajadoras que, tanto en términos sociales como políticos esa solución entrañaba.²⁷ Con todo, la utilización del aparato del Estado, y su consecuente expansión, como vía regia para encarar tanto el manejo de la crisis como las bases de un reordenamiento general, fue un rasgo común a todo el período, más allá de "orientaciones" y regímenes políticos diferentes.²⁸ y ²⁹ Lo que se agregaría en torno a 1945, es una seria tentativa de "reconstrucción hegemónica", problemática casi del todo ausente en la fase 1930-1943, que "escoge" primero el fraude, para verse luego atrapada en su lógica y en la obturación de las posibles salidas al mismo.

Por otra parte, el avance de las políticas keynesianas a escala mundial, con sus aspectos de integración de la clase obrera tanto al mercado como al proceso de negociación económica global, daba margen para explorar todo un campo escasamente desarrollado hasta ese momento en nuestro

²⁶ Gramsci identifica la "revolución pasiva" con "las modificaciones moleculares que, en realidad, alteran progresivamente la composición anterior de las fuerzas y se convierten, por tanto, en matrices de nuevas modificaciones." A ese carácter de "cambio molecular" se le une el de ser transformaciones producidas desde arriba, contrapuestas a la "iniciativa popular". (Gramsci, *La Política y el Estado moderno*, 1993.)

²⁷ José Nun plantea una periodización que sitúa en 1930 el inicio de un nuevo "régimen social de acumulación", que procura reemplazar con una orientación a la industrialización sustitutiva de importaciones, sustentada en un marco de proteccionismo, el anterior modelo agroexportador. El período que va de 1930 hasta los años 60 quedaría así englobado en ese "régimen" pero con distintos "marcos institucionales". Así a una orientación "excluyente" inicial, la sucedería, en torno a 1945, una orientación "integrativa", que a su vez entraría en decadencia en los cincuenta. (Nun y Portantiero, 1987, pgs. 61 y ss.)

²⁸ En la ya mencionada terminología de Nun (Idem ant.), el mismo "régimen social de acumulación" puede ir acompañado por diversos "regímenes políticos de gobierno". Así el de "industrialización sustitutiva" abarcaría la democracia restringida (1930-43), la dictadura militar (1943-46) la democracia ampliada (1946-55), y la sucesiva alternancia de regímenes militares y civiles hasta 1976.

²⁹ Un enfoque y periodización similar, en líneas generales, lo expone Horacio Tarcus en un artículo ya mencionado. Allí engloba a todo el período 1930-1976 en un mismo régimen de acumulación (al que denomina "industrialización sustitutiva en economía cerrada"), y señala los cambios de régimen político acaecidos. Tarcus incorpora como elemento intermedio la "forma de Estado", y de acuerdo a ese criterio, engloba al período 43-76, en el Estado Interventor-Benefactor, sucesor del Oligárquico-liberal, con el intermedio de la "crisis y transición" que comprende el lapso 1930-1943. (Tarcus, 1992, pg. 48). Lo importante, nos parece, es que de este juego de periodizaciones y categorías (podrían agregarse los de Mónica Peralta Ramos y otros autores), emerge con claridad la complejidad de "continuidades y rupturas" que se presenta entre la restauración conservadora y el primer peronismo.

país. El gobierno militar de 1943 se mostraría dispuesto a continuar con las tareas de regulación y provisión de infraestructura necesarias para el proceso de acumulación³⁰, al mismo tiempo que se dedicaba a crear nuevas condiciones de legitimidad, tanto apuntando a su presente de gobierno de facto, como a un retorno, en condiciones renovadas, a un régimen de democracia ampliada como el que había imperado entre 1916 y 1930.

1. El Estado previo a 1943.

Hablar de un “comienzo” de la intervención estatal en la economía es siempre impreciso, ya que, en rigor, no se puede hablar de un estado “previo” a la intervención, ésta siempre existió. Lo que varía son la intensidad y las modalidades con que ésta se produce, y el tipo de objetivos que procura atender. La organización estatal inicial, planteada en sus organismos básicos en la Constitución de 1853, y puesta en condiciones de funcionamiento entre 1860 y 1880, ya planteaba algunos mecanismos de intervención económica. El mismo texto constitucional "cláusula económica o del desarrollo" (art. 20 de la Constitución Nacional) los prevé en términos generales. Pero más que en términos de regulación, era pensada como una actividad de estímulo, o utilizando el término del derecho administrativo, de “fomento” para una iniciativa económica que quedaba en manos privadas.

Los primeros síntomas de detención del crecimiento agroexportador, se hicieron presentes casi al mismo tiempo que el debate sobre una mayor intervención económica, en los primeros años de la posguerra. Los reclamos de proteccionismo industrial, de reorganización del sistema de crédito, son básicamente de la década del veinte.³¹ Lo que ocurre posteriormente, en torno al treinta es un dislocamiento de todo el sistema, de la inserción en el mercado mundial, que obliga a variar algunas pautas de actuación estatal. Los mecanismos de regulación corporativa del mercado, con participación estatal, aparecen y se multiplican rápidamente. Juntas y Comisiones con abundante representación de productores son creadas en gran número, en una secuencia que abarca, aproximadamente, desde 1932 a 1938. . Si bien muchas se desarrollan para la protección de sectores de la producción agropecuaria (Granos, Carnes, Azúcar, Vinos, Papas, Yerba Mate, etc.) también aparecen otras dedicadas a atender problemas de alcance más amplio, como la Junta Nacional para Combatir la Desocupación.

El año 1933 quedó marcado en la mente de los actores de la época como un punto de inflexión en cuánto a la intervención estatal, en cuánto abriría el período de apertura de la "verdadera" intervención del estado en la economía.³² Pero ésta tenía todavía objetivos limitados, y será después del estallido de la segunda guerra mundial que se dan los primeros síntomas de un cambio de objetivos:

Con el comienzo del conflicto bélico, aparecen nuevos organismos creados para enfrentar esa coyuntura de la guerra, mientras que los mismos que ya existían habían cobrado nuevos grados de autonomía. Hay controles aplicados a las divisas, medidas de control de precios, y un pronunciado incremento impositivo. Se producen fricciones, y hasta enfrentamientos abiertos entre estado y

³⁰ Nos referimos aquí al crecimiento del rol del aparato estatal iniciado en los treinta, a partir de la atención de las necesidades de reproducción del sistema capitalista, que ya no se resolvían en el "antiguo orden" del desarrollo agroexportador. Offe conceptualiza a tareas de ese tipo como "políticas que persiguen la meta general de reorganizar, mantener y generalizar las relaciones de intercambio mercantil" (Offe, 1990, pg. 112)

³¹ En un trabajo reciente, se destaca las preocupaciones y los debates suscitados a partir de la primera posguerra. El autor menciona como participantes de la discusión a la UIA, la CACIP, el grupo de empresarios e intelectuales próximos a Alejandro Bunge, los funcionarios vinculados al presidente Alvear, entre ellos su Ministro de Hacienda Herrera Vegas como el más destacado, y juzga que estos "revelan una pronta respuesta a los problemas puestas al desnudo por el conflicto europeo entre 1914-1918." (Villarruel, 1993, pg. 194).

³² El año 1933 fue el de la creación de la Junta Nacional de Carnes, por ley 11.747 y de la Junta Reguladora de Granos, por dec. 31.864/33.

organizaciones empresarias, que alcanzan su punto más alto en torno a agosto-septiembre de 1942.³³ El Estado tenía dificultades crecientes para administrar la creciente gama de contradicciones existentes, y ya no contaba con el consentimiento pleno de los sectores dominantes. Eso era grave en circunstancias en que se deseaba implementar las reformas necesarias para una adaptación menos traumática a la perspectiva de la guerra y la subsiguiente posguerra. Las elites económicas demostraban una incomprensión frente a la necesidad de delegar en el estado ciertas funciones directamente atinentes a los intereses generales, lo que amenazaba con dificultar sobremanera el ejercicio por éste de una política medianamente autónoma. Lo que estaba en el fondo de la cuestión, era un tránsito a la asunción de nuevos objetivos por parte del estado, en la secuencia que indica M. Kaplan (1985):

“...primero en la mera defensa de intereses y actividades tradicionales y para la estabilización pura y simple, y luego para la atención de problemas creados por la urbanización, la industrialización, la reubicación en el sistema internacional. Los cambios en el sistema interno de poder, las exigencias del crecimiento económico (M. Kaplan, PP:101-102).³⁴

Las críticas a la organización estatal, centradas en los nuevos organismos reguladores, se habían hecho frecuentes ya a comienzos de la década del cuarenta. Uno de los temas más castigados era el de la extrema profusión de juntas y comisiones reorganizadoras. Estas habían proliferado sin responder a un planeamiento o coordinación unificada.³⁵ Uno de los críticos, el gral. Sarobe, atribuye esa profusión a las deficiencias de la organización ministerial, para suplir a la cual se había recurrido a juntas reguladoras y otros organismos autárquicos. (Sarobe 1941, pg. 27). El diseño del gabinete permanecía invariable desde 1898, cuando se agregaron las carteras de Agricultura y Obras Públicas a la primitiva organización en cinco Ministerios establecida en la Constitución de 1853/60.³⁶ En aquél momento eso había significado una modernización, porque incorporaba el tema productivo, en pleno auge de la exportación, y a través de Obras Públicas, jerarquizaba las cuestiones de infraestructura y transporte a las que las propias necesidades del crecimiento económico les asignaba un rol de creciente centralidad.

Pero desde entonces no habían existido modificaciones. La industria, las comunicaciones, las nuevas formas de transporte, como el aéreo, se desarrollaban sin que hubiera sectores estatales de envergadura que se ocuparan de esos temas, con los recursos financieros y el personal técnico indispensables para ello.

³³ Una declaración del núcleo de las entidades empresarias afirma lo siguiente: "Nos hemos planteado, con toda franqueza, el problema de las relaciones de la actividad económica con el Estado, más que por espontánea iniciativa, por una incontenible reacción ante la creciente absorción de las fuerzas productoras por el Estado, a través de un conjunto impresionante de leyes, reglamentos, mecanismos y cargas impositivas que nos han llevado a un régimen de asfixia y fatal enervamiento." (pg. 295) (Discurso de E. Aguirre) Discurso en acto conjunto de la Bolsa de Comercio, la SRA, la UIA la CAC y la CACIP, realizado en el mes de septiembre de 1942, reproducido en REA. Año XXIV, Tomo LXI, Nro. 292, octubre de 1942

³⁴ El mismo autor resume así las nuevas funciones estatales: "El Estado asume ante todo *funciones de organización colectiva (bast. orig.) y políticas socioeconómicas*, destinadas a la regulación de la disponibilidad y uso de recursos, de la jerarquización de necesidades, de la fijación de fines y opciones; participación considerable en la producción y compra-venta de bienes y servicios en la inversión directa y en el apoyo a la inversión privada; al mantenimiento del nivel de ocupación e ingreso y de consumo de la población (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales." (Idem ant. pg. 84).

³⁵ "...cuando se creó la Junta de Granos, en cuanto entraba en crisis un sector de producción, éste pedía también una Junta y precios de sostén. Así surge un organismo para el tabaco, un organismo para la yerba mate, un organismo para el vino." (AHO, Ent. a Ernesto Malaccorto, pg. 61),

³⁶ La reforma de 1898 modificó el esquema de cinco ministerios (Interior, Justicia e Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina) aumentando su número a ocho, y sin establecer los ramos sobre los que se ocuparía cada uno. La posterior Ley de Ministerios completó el número de ocho desdoblado Guerra y Marina, y con el agregado de Agricultura y Obras Públicas.

Una de las recetas de solución existentes, era la creación de un Consejo Económico Nacional, acerca de lo cual habían existido varios proyectos, pero ninguno aprobado.³⁷ Lo que empezaba a estar claro, era la necesidad de instaurar conceptos, y mecanismos concretos, de planificación y coordinación, que dieran un sentido unívoco a un aparato estatal que había rebasado ampliamente los moldes iniciales con que había sido pensado y construido.

Una objeción era que los Ministerios establecidos por la Constitución, perdían autoridad y competencias frente a estos nuevos "engendros" de cuya utilidad y legalidad se dudaba seriamente. En realidad, la mayor parte de estos organismos había sido creado por iniciativa, y hasta por presión, de sectores económicos interesados en medidas de protección frente a los efectos de la crisis del treinta.³⁸ Lo no previsto, era el grado de desarrollo burocrático y autonomía que habían tomado estos entes después de su creación.

"...la falta de diversos ministerios nacionales, encargados de estudiar y resolver cada uno, en su respectivo radio de acción, los asuntos de interés público planteados en las esferas superiores del gobierno. Así el Ministerio de Agricultura...entiende no solamente en lo relativo a las actividades agropecuarias nacionales, sino también en lo pertinente al comercio, a la industria, a la minería, es decir que hay allí labor y responsabilidad para cuatro Secretarios de Estado, por lo menos..."³⁹

"A falta de ministros responsables ante el Poder Ejecutivo y ante los otros poderes del Estado, se ha recurrido entre nosotros a la creación de las llamadas "Juntas Reguladoras" y otros organismos autárquicos y comités asesores, que Viven a expensas del país y cuya intervención o asesoramiento, no agrega ventajas o facilidad alguna a la labor del gobierno...según la opinión unánime lo proclama y los hechos lo atestiguan." (Sarobe., 1941, pg. 27)-

El general Sarobe propone erigir un número importante de nuevos ministerios, que duplicaría al existente. Es notable como el militar tiene ubicada la mayor parte de los temas que han ido cobrando importancia, y que van a estar en el centro de atención del gobierno durante el periodo 1943 a 1946, aunque no todos ellos dieran lugar a la creación de nuevas secretarías-ministerios. Propone que se funden , para dar al Ejecutivo una organización "completa y racional" los ministerios de

" Trabajo, Abastecimiento, Comunicaciones, Fomento Industrial, Comercio, Minería, Asistencia Social, Colonización, etc. exigidos por la expansión productiva de la economía, del trabajo y de la industria nacionales, el conjunto de esos Secretarios de Estado y sus respectivos asesores técnicos constituirían el Consejo Económico a que se alude, solicitado por las fuerzas activas del país, el cual en sus deliberaciones podría recurrir, si lo creyera pertinente, al asesoramiento calificado de las entidades representativas de la economía nacional..." (Idem ant. pg. 28).

³⁷ Frondizi (1940), adhiere él mismo a la creación de un Consejo de este tipo, y enumera proyectos legislativos que no alcanzaron éxito. En 1912, un proyecto del diputado SAVEDRA LAMAS, que pretende crear un Consejo Nacional de Agricultura, Industria y Comercio. En 1920, existe un proyecto de Enrique del Valle Iberlucea, de "Consejo Económico de Trabajo".

En 1938, un proyecto de Carlos M. Noel, 1938, bajo el nombre de Consejo Nacional Económico. En 1940, de la Quinta Conferencia Nacional de Abogados también produce su proyecto, a fin de coordinar las actividades de las "Comisiones" o "Juntas". (pg. 89)

³⁸ Ver nota nro. 2

³⁹ Perón mismo se atribuye una opinión similar a la de Sarobe, si bien de modo retrospectivo, pues lo que hace es relatar su pensamiento de un tiempo anterior: "No me había podido explicar nunca por qué dentro de nuestro sistema institucional no existía, una secretaría de trabajo o Ministerio de Trabajo, un Ministerio de Industria y Comercio y un Ministerio de Transporte, no puede explicarse que la justicia social, que las actividades de la industria y del comercio y que el funcionamiento de toda la Nación no estuviesen regulados por un organismo serio y responsable del Estado." (Perón, 1944, pg. 7). Las fuerzas económicas y sociales son "interiorizadas" al aparato del estado, las partes más vitales de la nación son organizadas desde el Estado: "...es preocupación del gobierno: organizar dentro del Estado las fuerzas del movimiento de la Nación." (pg. 7).

Sarobe coincide con la visión, generalizada entre las organizaciones empresarias, de que los organismos de intervención habían cobrado demasiada autonomía. Pero propone una solución "estatalizadora", todo lo contrario de una vuelta al carácter fuertemente corporativo de los organismos al comienzo. Esa será la tendencia que seguirá el gobierno a partir de 1943.

Sin embargo, del 4 de junio en adelante, la estructura del gabinete, y las entidades autárquicas se expandirían simultáneamente, mientras que las entidades de planificación y coordinación, tendrán entre sus cometidos principales, el coordinar la acción de aquéllas. La diversificación creciente de economía y sociedad, la aparición de intereses más complejos, la voluntad política del estado de captar la atención de sectores hasta ese momento no integrados, marcaba el acuciante imperativo de ampliar el radio de acción del estado, mediante el más variado tipo de organismos.

Por las mismas épocas, Arturo Frondizi criticaba también la desordenada profusión de organismos de intervención, y la burocratización excesiva que engendraba:

“Naturalmente que esta extensión de la actividad del Estado ha creado toda suerte de problemas como la existencia de una frondosa burocracia...especialmente delicados en cuanto se han creado toda clase de organismos a impulsos de necesidades inmediatas y sin un plan de conjunto.” (Frondizi, pg. 75).

Y extiende esa crítica a las limitadas finalidades de los organismos de intervención, circunscriptos a la defensa de los intereses de los grandes productores de diversos bienes, y su composición que reúne a productores y burócratas, sin incluir a consumidores ni trabajadores:⁴⁰

"...este nuevo régimen jurídico no nace inspirado por la protección de los intereses generales del país, sino por la ayuda a grupos productores determinados...Ni en la misma protección que se dispensan a determinados grupos, beneficia de modo equitativo a todos los factores de la producción, dejando a su vez de lado a los consumidores, como si no fueran elementos activos dentro de la economía social." (Frondizi, pg. 95)

Se ve así una convergencia en la crítica, desde tres vertientes diferenciadas: La empresarial, la más bien "estatalista" del general Sarobe, y la más inclinada a la defensa y participación de los sectores populares de Frondizi. Todos coincidían en lo insatisfactorio del esquema de organización estatal a la que se había arribado a lo largo de los años de la restauración conservadora. Esa insatisfacción lo veían tanto en sus costos elevados, como en la falta de coordinación entre los organismos, cuando no en la inutilidad de muchos de ellos.

2. El sentido de las reformas del período 1930-1943

⁴⁰ Del minucioso análisis efectuado por Frondizi de los mecanismos de intervención económica estatal, aparece que de los más de cuarenta organismos de intervención registrados por él, sólo uno (Yerba Mate) tiene representación de los consumidores. La J.R de Vinos prevé representación de los trabajadores. La Junta Nacional de Carnes, p. ej., tiene nueve miembros titulares y nueve suplentes, nombrados por el P.E con acuerdo del Senado. Deben ser miembros un conocedor de fletes, otro de industria y comercialización de carnes, dos por las Sociedades rurales del interior, uno por los frigoríficos, y uno por las industrializadoras, y doce (sic) por la Sociedad Rural Argentina. Como se ve es una representación totalmente empresarial, sin presencia del sector público. La J.N del Algodón si tiene presencia estatal, pero en minoría frente a productores y comercializadores, que suman diez sobre el total de diecinueve miembros. Son éstos el Ministro de Agricultura, el subsecretario, cinco directores de Agricultura, uno por la provincia de Santiago del Estero, uno por los productores, siete por entidades comerciales e industriales del ramo, y dos por las cooperativas de productores. Esta integración mixta pero con el estado en minoría, era muy frecuente, v.g. la Comisión de Fomento Industrial, la de Carbón Vegetal, la C.N de Granos y Elevadores, el Consejo Agrario Nacional y la Junta Nacional para Combatir la Desocupación. En algún caso, sin embargo, se da mayoría estatal, como en la Comisión Nacional de Coordinación del Transporte.

Los cambios producidos en los años anteriores, y sobre todo a partir del treinta, son una fuente de las reformas después producidas en el período de gobierno militar. La experiencia organizativa, los elencos técnicos, los instrumentos de regulación de la vida económica, fueron utilizados con amplitud por el nuevo gobierno. También se acudió a proyectos de ley que no habían sido aprobados, de las realizaciones frustradas también se extrajo inspiración. Las contradicciones a que esas transformaciones daban lugar, ya se habían hecho presentes desde los años cuarenta, como vimos.

Las reorganizaciones producidas en el aparato estatal en el período 1930-1943, si bien habían tendido en buena medida, a dar respuesta a presiones corporativas, también contemplaron otras orientaciones.

Las exigencias de la diversificación de la economía, de la satisfacción de necesidades de infraestructura más complejas, habían jugado también en la creación de nuevos organismos, movimiento que había comenzado ya durante la presidencia de Marcelo T de Alvear, con YPF y la Fábrica Militar de Aviones, emprendimientos ambos consolidados en la década del treinta.⁴¹ La DG. de Vialidad Nacional y las primeras fábricas militares⁴² eran claros ejemplos en este sentido.

Otro campo de acción fue el de la modernización y ampliación de los organismos estatales con funciones relacionadas con la hacienda y las finanzas. El aparato impositivo sería así completamente reformulado, la Dirección General de Finanzas, la de Aduanas, la de Administración de Impuestos Internos y la de Réditos, adquirieron un desarrollo técnico interesante, de alta profesionalización, avanzada de una "tecnocratización" en el interior del aparato estatal (cf. Therborn, pg. 59). Lo mismo ocurrió con la creación del BCRA.. Las modernas técnicas económicas ingresaron en el Estado argentino, en formas que tuvieron luego prolongada continuidad. Con la coyuntura marcada por la segunda guerra mundial, quedó planteado el escenario para un nuevo incremento cuantitativo, y una modificación cualitativa del aparato estatal, al plantear problemas de abastecimiento, tanto de bienes de consumo como de capital importados, dificultades para colocar las exportaciones agrarias, descalabros en el transporte interno e internacional, amenazas de un proceso inflacionario importante, en suma un cuadro completo de desajustes. A esos problemas inmediatos se sumaba el hecho de que la situación de posguerra aparecía como un escenario de dificultades futuras, que impondría, en un porvenir cercano, una nueva readaptación ante situaciones nuevas. Las contradicciones se realimentaban, en tanto que las propias soluciones a las carencias ocasionadas por la guerra, en seguida se convertían en embriones de conflictos para la posguerra.

En circunstancias de un crecimiento de la intervención estatal ya en marcha desde varios años antes, se vio facilitado que el Estado se viera llamado a resolver estos dilemas, y a la vez, se utilizara esta coyuntura favorable al dirigismo para extenderse sobre territorios nuevos, no directamente ligados a la guerra. Jugaban un papel importante en este impulso a la acción estatal, la existencia de una corriente mundial de intervención, que era conocida, y apreciada favorablemente en nuestro país,⁴³ así como las influencias militares cada vez más visibles en la esfera gubernamental.

⁴¹ La Ley Orgánica de YPF, que pone a cargo del ente estatal la exploración y explotación petrolera, es la 11.668 del año 1932.

⁴² Entre las fábricas militares creadas a lo largo de la década del treinta, se cuentan la Fábrica de Pólvora y Explosivos de Villa María, la Fábrica de Munición de Artillería de Río Tercero, Fábrica Militar de Aceros de Valentín Alsina y Fábrica de Munición para Armas Portátiles de Rosario.

⁴³ En las publicaciones de la época son frecuentemente comentadas las políticas de Roosevelt, acciones de desarrollo como la emprendida por la Corporación del Valle del Tennessee, aparecen más de una vez mencionada en las páginas de *Argentina Fabril* y de *La Nación*, siempre en términos elogiosos. No faltan sin embargo, opiniones de sentido contrario, que alientan la posibilidad de un vuelco antiintervencionista en la posguerra, como las que se reflejan por la misma época en las publicaciones y declaraciones de la SRA.

Las manifestaciones no ya de intervención, sino de participación directa del aparato estatal en la producción y en la comercialización, se multiplicaron. Así, la creación de la flota mercante estatal procuró suplir la falta de bodegas,⁴⁴ varias fábricas y corporaciones estatales fueron creadas para la producción de envases para bienes exportables,⁴⁵ y también se multiplicaron los emprendimientos destinados a la producción de bienes necesarios para el abastecimiento militar, bajo la orientación de la nueva Dirección General de Fabricaciones Militares, y el aliento a empresas mixtas con participación de capital privado.⁴⁶ También se buscaron soluciones novedosas para procurar la ampliación de mercados de exportación, a través de organismos semiprivados.⁴⁷

Asimismo se profundizaron y ampliaron los mecanismos que habían tenido origen de intervencionismo corporativo, pero ya con un sentido más autónomo, de ordenamiento de la economía frente al desquicio bélico, con medidas que provocaron la desconfianza creciente de los sectores que concentraban el poderío económico y social. La Dirección General de Abastecimientos, reorganizada y fortalecida, y dotada de leyes que facultaban a la fijación de precios máximos, fue un ejemplo. También hubo una amplia intervención sobre el almacenamiento de granos, que reforzó el papel de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, otro. Se trataba de iniciativas lanzadas por un estado empeñado en disminuir las fluctuaciones en los mercados producidas por la guerra.

El resultado era un estado que seguía siendo parcial, de clase, pero también modernizado en su estructura, más complejo en sus funciones, susceptible de ser reorientado en beneficio de nuevos sectores, o reorganizado para cumplir funciones más amplias en caso de haber decisiones políticas en esa dirección. Los políticos conservadores, progresivamente alejados de los sectores del poder económico, habían apostado hasta 1943 a subsistir mediante el fortalecimiento del aparato del estado, que era el "territorio" que conservaban más sólidamente bajo su dominio, y que les permitía ejercer su poder a través del empleo público, las concesiones de servicios, los suministros y otros renglones del presupuesto público. Esta lógica de acumulación de poder para su utilización clientelística, se superponía, y entraba en conflicto con el "espíritu de club" de las primeras regulaciones corporativas manejadas por los sectores propietarios, pero convergía con claridad al fortalecimiento del aparato estatal. Ese fortalecimiento abría un campo de posibilidades nuevas:

"...la consolidación del Estado realizada por el "antiguo régimen", con su experiencia burocrática y el reconocimiento de la presencia de sus aparatos intervencionistas en las relaciones económicas y sociales, dejaron una condición estructural que incidió en la conformación y los modos de acción de los nuevos actores que poco después alcanzaron, con el peronismo, la preeminencia en la escena política." (Sidicaro, 1995, pg. 47).

En muchos casos, el gobierno surgido de la revolución de junio impugnará las políticas seguidas por ese intervencionismo que lo precedió, pero aprovechó ampliamente sus estructuras administrativas, sus técnicas de intervención, y el personal capacitado para llevarlas a cabo. Así lo expresa con meridiana claridad, Alfredo Gómez Morales, aunque fechándolo a partir de 1946:

⁴⁴ La Flota Mercante del Estado fue creada el 4 de octubre de 1941, por ley 12.736, y se la pone en funcionamiento mediante la adquisición de barcos italianos inmovilizados por la guerra en puertos argentinos.

⁴⁵ Nos referimos, principalmente, a la Fábrica Nacional de Envases Textiles del Chaco, y a la Corporación Argentina de Tejeduría Doméstica, que no tenía fábricas sino que era un sistema coordinado de pequeños talleres domésticos.

⁴⁶ La D.G. de Fabricaciones Militares, creada por ley 12.709 de 1941, recibe facultades amplísimas, que abarcan desde el estudio y la investigación de las posibilidades de "movilización industrial", hasta las de explotación minera. En materia industrial, además del equipamiento militar podría elaborar elementos "destinados al consumo general" que a juicio del ministerio de Agricultura no sean producidos, o se fabriquen en cantidad insuficiente en el país. (Ley 12.709, BO, 9/10/41).

⁴⁷ Hacemos referencia aquí a la Corporación Argentina para la Promoción del Intercambio S.A, integrada por un grupo de hombres de lo más granado del mundo empresario, y orientada a abrir el mercado norteamericano.

"...el peronismo en 1946 no hizo nada mas que mantener el aparato...modificando toda su orientación. Todo el aparato dirigista el peronismo lo encontró organizado, en vez de cubrir exclusivamente el interés de determinados sectores de producción, buscó atender el interés general y sobre todo el sector de consumo..." (AHO, Ent. Alfredo Gómez Morales, pg. 10)⁴⁸!

⁴⁸ En similar sentido se expresa Antonio Cafiero "los instrumentos de política económica, forjados con innegable rigor técnico por los liberales dirigistas, fueron perfeccionados y en algunos casos ampliados en sus poderes y en sus efectos." Cafiero, 1974, XVI). Estos testimonios son de especial valor por tratarse de protagonistas de la época, que actuaron en la dirección de esas áreas del aparato estatal.

* No todas las entrevistas del AHO tienen sus páginas numeradas. Por eso no aparecerá numeración en algunas de las citas provenientes de ese Archivo.

3. El gobierno militar. Reajuste en la concepción del estado.

La actitud del gobierno militar del 43 con respecto a esas creaciones era ambigua. Éstas daban lugar a críticas moralizantes, debido a los casos de corrupción que se habían producido, a objeciones nacionalistas, por su real o supuesta puesta al servicio de intereses de compañías extranjeras, y a otras de carácter social, por el olvido en que dejaban a trabajadores y consumidores, tanto en sus finalidades, como, secundariamente, en su composición. El gobierno revolucionario se planteaba al principio la corrección de los abusos, la moralización de la función pública, como finalidad central, sin plantearse una reorientación general de su estructura y objetivos.

Con el tiempo, se fue imponiendo una inspiración más amplia en las miras de las reformas, que apuntaba a la constitución de un estado verdaderamente nacional y no de clase. Así lo define Torre:

"Ampliación de las bases de la comunidad política, consolidación de la autonomía del Estado: he ahí los contornos del proyecto que se propone levantar un verdadero Estado nacional en el lugar ocupado por el Estado "parcial y representativo" de la restauración conservadora." (Torre, 1989, pg. 539).

Este era un punto de fundamental importancia, ya que ese carácter unificador del estado se iba a mensurar, básicamente, en autonomía frente a los sectores poderosos, y equivalía al activo abandono de una dependencia de clase que se achacaba a los gobiernos del período anterior. Esa marcha hacia la mayor libertad de acción y "nacionalización" del estado, se completaba con un despliegue de actividad y compromiso estatal en áreas en las que antes los organismos públicos eran indiferentes o neutrales. La ausencia de un compromiso de clase en el nuevo gobierno, no se confundía con neutralidad, sino que asumía la forma de una reafirmación de la autoridad estatal, visualizada en una ubicación por encima del conjunto de la sociedad. Esa autoridad "superior", era la clave de construcción de una legitimidad nueva, a partir de su puesta al servicio de intereses sociales más amplios, y con la aspiración de alcanzar un consenso entre los distintos sectores sociales, al que se reservaba el derecho de presidir y orientar. Este cúmulo de ideas se evidencia en una publicación "oficiosa" de la época, cuyo fragmento correspondiente vale la pena reproducir en extenso:

“La finalidad inmediata de la Revolución de Junio consistió en la conquista del estado para renovarlo, en el sentido de convertirlo en guía segura y fuerte de la Nación, y no solamente de una parte de ella. . El Estado dominado por una clase no es nacional...también el estado oligárquico pretende representar a toda la Nación, pero prácticamente no es así..queremos por el contrario que la renovación del Estado sea completa, considerando a la Nación en su conjunto como sujeto y como finalidad y no ya a los individuos o a las clases sociales...la condición previa para cualquier realización en este campo consiste en un número de acuerdos y de solidaridad entre los miembros de la misma colectividad nacional.” (Sosa y Barboza, 1946, pg. 173).⁴⁹

Las circunstancias, y el nivel de evolución del pensamiento sobre los problemas del estado, se conjugaban para dar lugar, no ya a una nueva vuelta de tuerca en las políticas intervencionistas, sino a una profunda reorganización que instalara un nuevo concepto de Estado en nuestro país.

⁴⁹ El testimonio de estos autores es importante, porque fue escrito mientras el gobierno de la revolución de junio todavía estaba en el poder, como virtual obra de propaganda del mismo. Luego sería incorporado a la bibliografía de la Escuela Superior Peronista.

Se trataba ahora de desarrollar esa concepción, ya no en el debate de ideas, donde ya lo estaba, sino en las prácticas estatales concretas. Un presupuesto central para hacerlo, fue el poner en juego un nuevo modelo ético-político estatal, que pudiera reclamar validamente el carácter de "nacional", que se impugnaba en la maquinaria estatal de la restauración conservadora, a la que se consideraba "clasista" y por lo tanto parcial. El referido carácter se jugaba, en las preocupaciones estatales, en dos dimensiones:

a) La de la superación de la condición "colonial" dada por el sometimiento del país a intereses internacionales, unida a la carencia de una verdadera política de desarrollo autónomo, lo que los doctrinarios de la época resumían en el reclamo de realizar una "verdadera política económica".⁵⁰ Esta dimensión puede apreciarse en este párrafo de uno de los funcionarios destacados del período,

“al finalizar la actual guerra esa será la distinción más evidente (entre naciones y colonias). para salir de la economía colonial hay que cambiar el sistema sin temer por el poder de una determinada clase, ya que se trata de salvar el poder del país para salvar su vida y verdadera independencia.” (REA, vol. 43, pg. 233, artículo. “La industria en la Argentina.” por Mariano Abarca.)

Se ve aquí claro el objetivo de superar el anclaje clasista del estado en aras de una visión nacional integradora, que enlaza a su vez con los objetivos sociales. En cuánto a la cuestión de quién deberá dirigir y planear la actividad económica futura se responde con toda claridad que el único capacitado es el Estado

b) La de poner un corte a la inclinación estatal al servicio a "minorías privilegiadas", a un "capitalismo" sin sentido social ni humanitario. Se trataba de pasar a un estado que contuviera y desarrollara los intereses, materiales o no, de las mayorías, básicamente entendidas como trabajadores y consumidores, aunque susceptibles de extenderse en un universo de "postergados" más amplio.

Distintas figuras dentro de los elencos de gobierno, se inclinaron más hacia la primera perspectiva "anticolonial" o bien privilegiaron el enfoque "social". Superadas las primeras etapas del gobierno, caracterizables como regresivas en lo socio cultural y represivas en el plano político y socioeconómico, las diferencias de énfasis entre un plano y otro, siguieron una línea de "especialización funcional", pero coexistiendo y complementándose ambas.⁵¹ A la postre, los avances hacia la configuración de un proyecto político con desemboque electoral, y la propia dinámica del acercamiento a los sectores populares, inclinaron la balanza hacia el costado "social", encarnado primordialmente en la Secretaría de Trabajo y Previsión y en su titular, Perón.⁵² En cuánto a la línea "anticolonial", la Secretaría de Industria y Comercio, sería el organismo donde anidarían los más fuertes pujos nacionalistas, pero similares orientaciones se harían fuertes en ciertas direcciones de Agricultura.

⁵⁰ Este requerimiento de una política económica digna de tal nombre, en cuanto a ser guiada por una concepción integral, y no por los dictados de la ortodoxia financiera, aparece, repetidas veces, en Bunge, Oría, Sarobe, el Tte. coronel Abarca; prácticamente todo el pensamiento económico crítico de la época.

⁵¹ Esta coexistencia de la visión autarquizante, e industrialista, con la preocupación social, desataría casi insolubles contradicciones en algunos ámbitos empresarios, como veremos en el capítulo correspondiente.

⁵² Esa suerte "división interna del trabajo", entre diferentes líderes militares es señalada por J.C. Torre, sin desarrollar una explicación sobre la misma. (cf. Torre, 1990, pg. 75)- Consideramos acertado el concepto, si se lo refiere a los hombres que dirigieron Industria y Comercio (Checchi, Abarca) u Obras Públicas (Pistarini), con cierta autonomía respecto de la figura ya dominante de Perón. Esto aportó amplitud de miras en una acción de gobierno a la que el vicepresidente y ministro prestaba su orientación fundamental, pero no el trazado de sus políticas sectoriales.

Esas dos perspectivas convergían en una necesidad de mayor autonomía del estado, y en la afirmación del "principio de autoridad" estatal.⁵³ Esto implicaba, un discurso de oposición a las diversas formas del clientelismo, al imperio en el interior del estado de las relaciones amistosas entre los miembros de la "minoría privilegiada", propia del período anterior. Pero sobre todo, un estado dispuesto a un rol activo, en las circunstancias difíciles que se vivían:

"La creciente complejidad de la economía industrial, la estéril dispersión política e ideológica, el juego de ambiciones desmesuradas...son todos factores que no pueden quedar librados a su propia gravitación. El supremo interés de la Patria...exige al Estado moderno una función rectora y reguladora..." (Saludo de fin de año a los trabajadores del país, (Perón, 1944, pg. 31)

Un estado no capturado por el poder económico, social y cultural que lo preexistía debía ser un estado "técnico", además de un estado de orientación nacional y vocación "social". Este puede ser considerado un tercer elemento de orientación, puesto al servicio de lo que se entendía como el desarrollo de la autonomía y el poder regulador y orientador del estado, que se desplegaba hasta alcanzar el status de un estado planificador, capaz de dar un sentido global a todas sus intervenciones en la vida nacional.

Para alcanzar la calidad de estado planificador, o de modo más amplio, y utilizando el lenguaje de los hombres de gobierno, de "organizador de la riqueza y la sociedad", el estado debía poner en juego, o desarrollar, en caso de no tenerlas, una serie de capacidades: La autonomía frente a intereses particulares, le permitía desarrollar universalidad en sus objetivos, la que a su vez le implica asignarse la supremacía ético-política de percepción y/o construcción de intereses superiores. La adecuada puesta en práctica de esos intereses, la garantiza la planificación basada en el estudio y análisis de información confiable (por eso el papel preeminente de los registros y las estadísticas), y el adecuado cumplimiento de la fase de ejecución se logra por el dominio de las técnicas modernas de administración, cuya implantación corre pareja con la aspiración a la ruptura con el antiguo modelo burocrático, centrado en el expediente y los reglamentos. Así puede sintetizarse la secuencia a seguir para la formación y puesta en práctica de las decisiones estatales.

En sus relaciones con la sociedad civil, el sector público se asignaba la función de organizador. Y de ese modo el carácter "privado" de los actores no estatales, quedaba cuestionado desde el vamos, ya que, en esta concepción, el estado debía asignar un sentido unificador al complejo juego de presiones que, proveniente de multiplicidad de actores, operaban en el escenario económico, social y político.⁵⁴ El rol general de organización económica y búsqueda del equilibrio social, se deslizaba con facilidad a la "organización" desde arriba del conjunto de los actores estatales para dotarlos de la cohesión y coherencia conceptual adecuadas al cumplimiento de los fines superiores de los que, por definición, sólo el estado era portador. El estado planifica y orienta, da las pautas básicas a las cuales deben ceñirse los actores económicos, remitidos a un rol subordinado:

⁵³ "Comenzamos por reivindicar para el Estado...ese principio de autoridad que había sido abandonado por indiferencia, por incapacidad o por cálculo..." "El Estado se reserva a su vez el derecho de jugar una función conciliadora..." (Perón 1944, pg. 62) Este propósito de reasunción de una autoridad "superior" por el Estado, ha sido señalada por Torre (1989, p. 539 y ss.)

⁵⁴ "Las delicadísimas cuestiones de carácter social y económico no deben dejarse a merced de múltiples, dispares y contradictorias determinaciones aisladas. Ha de ser el Estado quien, en aras de un interés superior...las coordine y ejerza la inalienable función constitucional de promover por todos los medios el bienestar general." (Perón, 1944, pg. 50) Discurso del 23 de junio de 1944. Se ve aquí el planteamiento del estado que da unidad y coherencia, mediante su política socioeconómica, a la vida nacional, al estar inspirado en un interés superior. La cláusula "económica" de la Constitución es tomada como referencia legitimante.

"El Estado puede orientar el ordenamiento social y económico...estos (comerciantes, industriales, consumidores) pueden ajustar sus realizaciones a los grandes planes que hace el Estado para lograr los objetivos económicos, políticos y sociales de la Nación." (Perón, 1944, pg. 51).

4. Las reformas producidas por el gobierno de la revolución del 43. Su sentido.

El gobierno militar no hace tabla rasa, ni mucho menos, con el aparato de estado anterior. Sí se suprimen algunos organismos estrechamente ligados a casos de corrupción, o que habían sido objeto de fuertes críticas, o bien que habían finalizado ya sus funciones, como el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias⁵⁵, o la Corporación de Transportes de Buenos Aires. Se busca darle un nuevo sentido al aparato estatal existente, como hemos visto más arriba en los testimonios de Cafiero y Gómez Morales. Se procura dotar de mayor "estatalidad" a esos organismos, convirtiéndolos más en instancias de producción de información y análisis orientado a la toma de decisiones.⁵⁶ La influencia de los sectores del poder económico aparece más mediatizada, más dependiente de una burocracia a la que se le da creciente autonomía. Se trata de proveer a los organismos de intervención de un *status* más definido, tanto en lo administrativo como en lo jurídico y en lo específicamente político. Hacerlos más ágiles, menos contaminados de "política" y de "intermediaciones", ambos aspectos condenables en la ideología del momento. La condena a la "intermediación" de cualquier tipo, es uno de los *leit-motivs* de estas acciones. Cierta burocracia podía ser también un obstáculo, una intermediación inútil. Para ello, se necesitaba reformar estructura organizativa, procedimientos, y también producir un cambio en la calidad y orientaciones del personal. Los tres aspectos aparecerán con frecuencia en el discurso, la normativa y las acciones cotidianas de los poderes públicos.

Una vía de reforma administrativa, fue la de establecer un orden en el aparato de intervención económica creada durante la restauración conservadora, una "racionalización" entendida en el sentido amplio del término. Se es consciente de la multiplicidad de organismos, y la consiguiente dispersión y superposición de funciones. Ya a comienzos del gobierno militar, se comienza con intentos de reordenamiento de los organismos dependientes de Agricultura. En los considerandos del primero de varios decretos destinados a ese tema, se lee:

"...la creación continua de organismos administrativos de distinta jerarquía, direcciones, juntas, comisiones, institutos, etc...ha modificado sustancialmente la ordenación primitiva del Departamento..., sin que tal cambio haya respondido a un plan racional y de conjunto, sino al propósito de contemplar y resolver con vigencia el problema o asunto que aparentemente revestía mayor oportunidad o interés" (*La Prensa*, 13 de agosto de 1943).

La improvisación en la creación de organismos, ajena a toda idea de plan, aparece como una idea a revertir.

La solución encontrada, luego de varios intentos, fue la concentración de esos organismos de intervención en el ámbito de la Secretaría de Industria y Comercio. El tema industrial y comercial van de la casi inexistencia a nivel del gabinete, a la conformación de una Secretaría con rango de

55 El 28 de diciembre de 1943, se anuncia la puesta en liquidación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, (*La Prensa*, 29/12/43, pg. 8). Su efectiva supresión llevaría un tiempo más.

⁵⁶ Nos referimos a la búsqueda de acentuar la presencia efectiva del estado en las entidades de regulación, ya sea mediante su directa "nacionalización" o por la modificación de las normas que las reglan, a los fines de ampliar la presencia de funcionarios frente a representantes corporativos. Y por supuesto al criterio con que se crean los organismos nuevos, de fuerte preeminencia funcional. Más adelante volvemos con más detalle sobre estas cuestiones.

ministerio. Y lo que ocurre luego, es el pase de todos los organismos de intervención (juntas reguladoras y similares) al ámbito de Industria. Eso significaba quitar sus antiguas funciones a Agricultura. En aquel ministerio tenían una tradición de organismos de regulación corporativa de mercados. En Industria y Comercio se inicia un proceso de asignación de mayor "estatalidad" a las juntas y comisiones reguladoras. Significaba darle relieve a la elaboración manufacturera y a la comercialización, por sobre la producción primaria, sobre la que giraba el Ministerio de Agricultura. Los organismos de regulación, tendrán, ya en el 46, una nueva instancia de agrupamiento y reorganización, cuando son puestos bajo la órbita del recién creado IAPI, en el marco de la reforma global del sistema financiero.

Al ordenamiento de organismos ya formados, se le agregaban nuevas creaciones, pero ahora procurando efectuarlas con determinados criterios de orden, y en base a una planificación lo suficientemente anticipada. Ya en diciembre de 1943, se hallaba prevista la partición del Ministerio de Agricultura, que finalmente se haría efectiva a mediados de 1944. Y esta futura elevación a Secretaría de Industria y Comercio, se la veía como producto del desarrollo y afianzamiento de Direcciones Generales de Agricultura:

"La estructura del primero de los deptos. nombrados (Agricultura) fue planeada con vistas a un futuro desdoblamiento, una vez que a las dos nuevas Dir. Grales. de ese Ministerio (Comercio e Industrias) hayan desarrollado y completado su organización..." (*La Prensa*, 3/12/43, pg. 8).

Con ánimo de producir una síntesis de las orientaciones principales impresas a las reformas, podríamos destacar las siguientes:

1) Pase a jerarquía ministerial de áreas que antes no habían llegado siquiera al rango de Subsecretaría, lo que produce una ampliación de hecho del gabinete nacional. Las nuevas Secretarías se convirtieron en columnas fundamentales de la nueva acción estatal, fueron de algún modo las áreas de punta, aquéllas desde las cuáles se construyó poder, se procuró anudar alianzas con nuevos actores sociales, se pensó en influir en el reordenamiento de la economía del país. Esto es válido principalmente para Trabajo y Previsión, creada a partir del Departamento Nacional del Trabajo (y un gran número de organismos de variado cariz) e Industria y Comercio, sobre la base de una Dirección de Agricultura. Sin ese alcance político general, algo similar pasó con Salud Pública (a partir del Departamento Nacional de Higiene), y con las áreas estadísticas y técnico-administrativas, que culminarían en la creación de la Secretaría de Asuntos Técnicos, con el cambio e gobierno de junio de 1946.

2) Reorganización profunda de las distintas áreas ministeriales, en gran medida como resultado de las creaciones del punto anterior, que afecta a los niveles de Dirección General e inferiores (inspecciones, divisiones, etc.). En general se buscan criterios "racionalizantes" en cuya instrumentación se tropieza con las dificultades ofrecidas por la gran cantidad de organismos nuevos, que a su vez se renuevan constantemente. Con todo se busca más o menos consecuentemente, la centralización interna, la unificación de los servicios administrativos y de apoyo⁵⁷, la homogeneización interna de las unidades menores y una división del trabajo más racional entre ellas. Uno de los esfuerzos más sistemáticos se realiza en Agricultura y en la nueva Secretaría de Industria y Comercio, verdaderos centros neurálgicos de los cambios y reestructuraciones.

⁵⁷ Esta unificación de organismos de apoyo registra incluso intentos serios de desarrollarla a nivel del conjunto de la administración pública. Nos referimos a la centralización de la construcción de edificios públicos, la contratación de proveedores, y otras actividades de carácter "logístico" de todo el PE, en el Ministerio de Obras Públicas, a lo que nos referiremos en el capítulo que viene.

3) Dotación de autarquía a organismos que existían previamente, pero que tenían menor jerarquía e independencia. Se estructuran Direcciones Nacionales (Energía) Administraciones Nacionales (Vivienda, Agua) o Institutos Nacionales (Previsión Social), que concentran el tratamiento de toda una problemática en un sólo organismo, al crear una jefatura única. Organismos preexistentes (las Cajas de Jubilaciones, YPF, Gas del Estado) son reagrupados bajo la dirección de estos nuevos organismos nacionales. La Dirección Nacional es, en esta época, una forma de organización particular, por sobre la Dirección General y dotada de autarquía, de estructura completamente integrada por funcionarios estatales, sin representaciones corporativas. Las Direcciones Nacionales orientadas a prestar servicios públicos o provisión de infraestructura (Energía, Agua, etc.) constituyen una aproximación, todavía incompleta, a desarrollar figuras empresariales en el sector público. Sobre el final del gobierno de facto, la legislación sobre entidades autárquicas, proveía un nuevo avance en esa dirección.

4) Unificación de jurisdicciones dispersas, aun abarcando niveles provinciales y municipales, lo que refuerza la tendencia a la centralización. Diversos organismos, sobre todo los de nueva creación (como la STP e Industria y Comercio), desarrollan un vasto aparato de delegaciones regionales, a las que se les asignan facultades para integrar a organismos provinciales y municipales. Así ocurre en Industria y Comercio, en áreas de estadística, en Trabajo. El poder central incrementa su presencia física en áreas del interior, y al mismo tiempo contribuye a un mayor grado de centralización.

5) El intento de incorporar capitales privados a emprendimientos de iniciativa estatal, bajo la figura de empresas mixtas. Algunas de estas iniciativas respondían a las urgencias producidas por la guerra, pero otras tuvieron vocación de permanencia.⁵⁸ Frecuentemente se produjeron convocatorias o licitaciones para asociarse al estado en los más variados emprendimientos productivos. Se le da mayor impulso a esta figura, y luego se le dan reglas fijas, ya en vísperas del traspaso al gobierno constitucional, mediante un decreto que da forma a las sociedades mixtas, primera configuración específicamente empresaria de carácter público.⁵⁹

6) El fortalecimiento de los organismos técnicos productores de información, y en general de insumos para el mejoramiento y racionalización del proceso de toma de decisiones. Se da un profuso crecimiento del sector estadístico, con organismos centralizados y sectoriales, y el replanteo de la realización periódica de censos, cuya periodicidad decenal había sido abandonada desde 1914. Asimismo se registra la creación de registros oficiales, con variados propósitos (de información económica, tributaria, control de los traspasos de propiedad, control de las personas y las migraciones, de cultos, etc. etc.).

En todas estas decisiones, se percibe una cierta ilusión tecnocrática, de conseguir la guía para orientar las decisiones "estratégicas" a las que se asignaba, sin embargo, una amplia latitud. Se crea el Consejo y luego la Dirección de Estadísticas, que unifica todas las funciones de ese tipo.

7) A la par que los organismos técnico-administrativos del tipo de los descriptos en el punto anterior, se crean varios organismos científico-tecnológicos. Así el Instituto Nacional de Tecnología, para temas de la industria, el Instituto del Agua, una compleja trama de institutos de investigación y

⁵⁸ Entre las primeras, pueden mencionarse iniciativas como la producción de acero en hornos de cemento, realizada por Loma Negra, así como los intentos de recuperar cubiertas usadas, hierro viejo, o producir combustibles sustitutos. Entre las segundas, la constitución de la sociedad mixta Atanor, en el campo de la química, que desarrollaría una acción duradera.

⁵⁹ Dec. Ley 15.349/46 de Sociedades de Economía Mixta. Hasta ese momento, las empresas públicas eran Direcciones Generales (DGFM, YPF), Corporaciones Nacionales, u otras formas indefinidas, de origen administrativo.

estaciones experimentales en las áreas de Agricultura. En general, estos institutos y centros se orientan a la solución de problemas ligados a la producción y los servicios, mas tecnológicos que científicos en muchos casos. Así el estado se afirma en el rol de impulsor de las fases experimentales y de desarrollo, que las empresas privadas no tomaban a su cargo.

8) Profusión de diverso tipo de superestructuras que podríamos llamar de “planeación y coordinación” que tienen como finalidad formular objetivos y metas para los organismos involucrados en una problemática similar, pero sobre todo, plantean la asunción y desarrollo de un rol planificador del estado.⁶⁰ Los principales de estos organismos serán los Consejos Nacionales, que se multiplican a partir del año 44 y de los cuáles llegarán a formarse más de una decena. Así habrá consejos de Estadísticas, de la Vivienda, de Previsión Social, el Consejo Superior de Industria y Comercio, de Racionamiento, y el de mayor alcance y complejidad, el Consejo Nacional de Posguerra. Revistaban en ellos funcionarios "políticos" de distintos ministerios, cuadros técnicos de los mismos, y en roles a veces más subordinados (del tipo de comisiones de asesoramiento), empresarios y otros representantes de las "fuerzas vivas".

9) Las nacionalizaciones: Al contrario de lo que ocurrió en los ulteriores períodos constitucionales con Perón en la presidencia, la importancia del pase a patrimonio estatal de empresas privadas, fue bastante menor. Las grandes compañías privadas de transporte y electricidad, pese al desprestigio que arrastraban, y los numerosos pedidos de que así ocurriera, permanecieron en manos de sus propietarios, los mismos que las telecomunicaciones. Quizás las principales nacionalizaciones fueron la de la Compañía Primitiva de Gas de la Capital Federal, la de servicios sanitarios del Gran Buenos Aires, y algunas empresas industriales, que tomó en sus manos Fabricaciones Militares.

Todo el ordenamiento del aparato estatal mantenía, en sus niveles más altos, una cierta estabilidad desde la reforma constitucional de 1898 y la consiguiente reforma constitucional, que llevó el número de ministerios a ocho. Si bien la constitución establecía el número, y no la distribución de competencias entre los ministerios, no había habido innovaciones. Menos estables, en los últimos años, se habían vuelto las subsecretarías, modificándose parcialmente el concepto original, de que correspondía una a cada ministerio, como organismo de colaboración inmediata con el ministro, para la administración de su cartera. Algunas comienzan a duplicarse, con división de tareas internas, ya en la década del treinta. A partir de 1943, éstas divisiones aumentarán, en Justicia e Instrucción Pública,⁶¹ en Presidencia de la Nación, en Interior. Hay particiones de funciones dentro de ministerios, hay jerarquización de reparticiones, e introducción de funciones nuevas. Pero el cambio realmente revolucionario será la creación de Secretarías-Ministerio. En una secuencia que va de noviembre de 1943 (creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión) a mayo de 1946 (Salud Pública), se crean nuevas Secretarías con rango de ministerio. Esto abarca a Industria y Comercio, Aeronáutica y la Secretaría de Presidencia, que ya existía, pero a la que se le asigna nuevo rango ministerial, además de una Subsecretaría de Prensa a la que por un tiempo se hace depender directamente de Presidencia. Cuando ya asume el gobierno constitucional, amén de las ya creadas, que se mantienen, se crean la Secretaría de Asuntos Técnicos y la de Asuntos Políticos, en dependencia directa de Presidencia. Volveremos en detalle sobre estas creaciones en el capítulo siguiente

⁶⁰ Peter Waldman lo define con precisión: "... un cambio esencial, que podría definirse en pocas palabras como transición entre el Estado legal y el Estado de planificación, entre un orden legal determinado por estrictos límites de prohibición, y un derecho gobernado por exigencias de prestaciones." (pg. 127).

⁶¹ En ese Ministerio, además de la separación entre Justicia e Instrucción Pública, va a crearse la subsecretaría de Cultura. Se la funda por el Dec. 16.581, del 3 de Junio de 1944. Tendrá tres direcciones generales de curiosas denominaciones: Cultura Intelectual, Cultura Ética y Cultura Estética.

La tendencia predominante, en suma, es a la creación de nuevos organismos, ya sea para la coordinación y centralización de competencias dispersas, o para abarcar nuevas competencias antes no asumidas o tomadas de modo que se juzgaba insuficiente por el Estado. Por supuesto la lógica que podríamos llamar de política pública, se mezcla con la que dan las pujas de poder al interior del gobierno militar. La Secretaría de Presidencia cobra importancia, y luego la pierde, según quien la ocupe.⁶² La creación de una serie de organismos en el área social, o en la coordinación general, no está desvinculada de la progresiva consolidación del ascenso político del coronel Perón, y un poco más adelante, del armado de su proyecto de continuidad por la vía electoral.

Sin desconocer estos factores, una lógica más profunda, más despersonalizada y menos coyuntural, se percibe en los cambios producidos. El gobierno del 43 opera, cada vez con mayor claridad, en una suerte de corrección y ampliación de los mecanismos de intervención estatal en la economía y la vida social montados a lo largo de la década del treinta, que luego se va volcando a una reorganización de amplios alcances de todas las estructuras administrativas. Si se siguen las innovaciones producidas, se percibe que desde la estructura ministerial (transformada vía las Secretarías asimilables a Ministerios), hasta la trama íntima de las organizaciones, en el nivel de direcciones y divisiones, sufre reorganizaciones globales, como se aprecia, p. ej. en las reestructuraciones experimentadas por el Ministerio de Agricultura (ver apéndice) o el de Interior, entre otros. Los objetivos cambian, las competencias se modifican, y la estructura interna de los organismos es transformada hasta volverlos, en algunos casos, irreconocibles con respecto a sus similares de una década antes.

Ciertas áreas van siendo jerarquizadas, y se convierten en virtuales polos de atracción para una determinada problemática. Valga el ejemplo de Industria y Comercio, que pasa de ser parte de una sola dirección general de Agricultura, a una Secretaría con rango de Ministerio, en el lapso de poco más de un año. Ya creada, se le asigna competencia sobre nuevas áreas y organismos, convirtiéndola en más gravitante que en el planteo inicial. Salud Pública, que a junio de 1943 existía como Departamento Nacional de Higiene, es elevada a Dirección Nacional, hasta que, en vísperas de la entrega del poder al gobierno constitucional, convertirse en otra secretaría con rango de ministerio.

Con todo, estos cambios, pese al empeño puesto por parte de los gobernantes, en presentar las numerosas transformaciones y reorganizaciones como parte de una planificación existente desde el comienzo,⁶³ o al menos como decisiones racionales, producto de consultas y estudios previos, presentan un componente importante de improvisación. Esto se manifiesta en avances y retrocesos, en reorganizaciones que se suceden una tras otra en el lapso de pocos meses, dividiendo y unificando organismos una y otra vez, a veces volviendo atrás en lo actuado. En ocasiones, se da carácter de autárquica a unidades, para luego quitárselo, como es el caso de Correos y Telecomunicaciones. Existen organismos que pasan de un ministerio a otro más de una vez, como Migraciones, que pasa de Agricultura a Interior, y de allí a la STP en poco tiempo, o Asistencia Social, que es quitada de la Ss. de Culto para pasar a la D.N de Salud Pública y Asistencia Social en Interior, para luego asentarse en Trabajo y previsión, mientras Salud Pública sale de Interior sobre el final del período para convertirse en secretaría. Pese a la ideología ordenancista y planificadora de los gobernantes

⁶² Nos referimos al período de elevación a rango ministerial, y creación de tres Subsecretarías que le reportan, bajo la conducción del coronel González. Desplazado éste, la Secretaría presidencial regresa, por el resto del período militar, al rol más bien protocolar que le cupo tradicionalmente. La asunción presidencial de Perón revierte de nuevo esa situación.

⁶³ Esta voluntad de presentar las reformas como parte de un plan integral se ve explícita en algunos discursos de Perón, por ejemplo el siguiente fragmento: "Se ha dicho que nosotros no teníamos plan y yo voy a tratar de probar en el curso de mi exposición, que todo está sometido a un plan absolutamente racional que no ha fallado un ápice en sus previsiones." (Perón 1944, pg. 133). Discurso del 28 de Julio de 1944, ante entidades comerciales de la zona oeste.

uniformados, éstos distaban de ser insusceptibles de presiones internas y externas al gobierno, en torno al nivel jerárquico o la cartera de dependencia de los organismos.

Se podría decir que hay un criterio de fuerte “desarrollo organizacional” en ciertas áreas, donde se fortalecen algunas competencias y se les llega a dar una jerarquía muy importante. En los propios discursos de Perón, se manifiesta la idea de priorizar determinados sectores del aparato estatal, para lo cuál se crean organismos específicos, luego se aumenta su jerarquía y dotación de recursos, en un proceso que culmina en su elevación a un nivel similar al de un ministerio.⁶⁴ Trabajo y Previsión e Industria y Comercio son también en este sentido casos paradigmáticos, que veremos en los apartados correspondientes. Estas dos nuevas Secretarías, junto con los organismos de estadísticas y censos, son elevados al sitial de pilares de la nueva acción estatal por el propio Perón:

"Para ello, también se necesitan los instrumentos y nosotros, malos o buenos, los hemos creado, la STP y la SIC. El país ya no podría seguir adelante sin estos cuatro organismos fundamentales,(los dos nombrados la Dirección de estadística y el Consejo del censo)sin los elementos de estadigráfica argentina y los instrumentos técnicos para indicar los caminos hacia los objetivos que los estadistas del país deberán fijar en el futuro" (Rev. UIA, n° 913, enero 1945, año XLVII, pg. 11).

Pensó hacerse lo mismo en Transportes, pero la evolución se detuvo en la jerarquía de Dirección Nacional.

Con todo, las transformaciones no son parejas, en el sentido de que no afectan a todas las áreas por igual. En algunos ministerios, la estructura se mantiene bastante estable, como es el caso de Hacienda, donde perdura, en líneas generales, la división de competencias establecida a partir de la actuación del grupo Prebisch (1932-33 en adelante), que había desarrollado con fuerza los organismos ligados a la recaudación, al compás de la creación de nuevos impuestos.

IV. EL ESTADO EN 1946. APUNTES PARA UN BALANCE.

Desde cualquier ángulo que se analicen los cambios en el aparato estatal durante el período que nos ocupa, pueden encontrarse continuidades y rupturas con los años anteriores, a menudo en combinaciones complejas, difícilmente discernibles a simple vista. Tanto la estructura organizativa, cómo la integración y comportamiento de las burocracias públicas, y las concepciones más o menos "oficiales" sobre el rol del Estado, se modifican por cierto a partir de 1943. Pero cambian, en la mayor parte de los casos, sobre sólidas bases ya creadas en la etapa anterior. Es más, el "aire de familia" entre las políticas de la restauración conservadora, y las posteriores, se incrementa a medida que se avanza cronológicamente dentro de aquélla. Si el gobierno de Justo, en cuánto al aparato del Estado, inaugura una política abierta de intervención, es el de Castillo el que comienza a expandir la actividad del estado con un sesgo más autónomo, que tiende a superar la virtual colonización por los sectores del poder económico de los organismos de intervención creados en los primeros años treinta. A ello se añade, en el balance entre continuidad y cambio, que los elementos de innovación introducidos a partir de 1943, ya estaban presentes en el "clima de ideas" de la época, ya fuera de

⁶⁴ En *La Prensa* del 3 de diciembre de 1943, un funcionario no identificado, explica "La estructura del primero de los deptos. nombrados (Agricultura) fue planeada con vistas a un futuro desdoblamiento, una vez que a las dos nuevas dir. gales. de ese Ministerio (Comercio e Industrias) hayan desarrollado y completado su organización...En cuánto a la secretaría de Comunicaciones, se procederá por analogía. (en Obras Públicas)" (pg. 8). En esta concepción de desarrollo hay implícito un gradualismo que avanza por aproximaciones sucesivas.

larga data (como los que provenían de las formulaciones de Alejandro Bunge) o de épocas más recientes. Lo efectivamente novedoso, era que se los llevara al plano de la decisión política, a nivel del Estado nacional.⁶⁵

En consonancia con esa compleja combinación continuidad-cambio, podría pensarse el período 43-46, como una etapa dentro de una transformación del Estado más amplia, efectivizada a partir de 1930, y cuyo sentido puede sintetizarse con el término gramsciano "revolución pasiva", como encarnación de un proceso de transformación social y política realizado desde el Estado y en función de la reproducción de las relaciones sociales de dominación preexistentes, en un proceso en que la reproducción se realiza a través de la "modificación molecular" de esas relaciones. Y sobre la base de ese proceso de transformación, es que el Estado, entre el 30 y el 43, a medida que penetra en mayores ámbitos de la vida social, puede desarrollar un grado mucho más amplio de autonomía, al punto de permitir la constitución de un "interés" emergente, propio del Estado, que redundaba en que sus estructuras internas pasan a ser controladas, en las decisiones concretas, por elites políticas y burocráticas "autonomizadas" respecto de los intereses de la burguesía (cf. Gold, Lo y Olin-Wright, pp. 202 y 203).⁶⁶ Esa acrecida autonomía y la conformación de elites, civiles y militares, con intereses propios, fueron a su vez el presupuesto para que desde el aparato estatal se pudiera afrontar una "agenda pública"⁶⁷ más abultada y diversificada, que al poner al orden del día nuevas tareas, volvió a aumentar las exigencias en materia de nuevas tecnologías organizativas, recursos humanos y financieros. (cf. Therborn, pp. 49 y ss.) Si utilizamos la clasificación dicotómica de las funciones estatales de acumulación y legitimación, tomada entre otros por James O'Connor (1973), Olin Wright (1983) y en modo algo modificado por Offe (1988),⁶⁸ lo distintivo a partir de 1943 es la atención preponderante puesta en las necesidades de "legitimación" del estado, aspecto relegado en los años anteriores. Por su parte, los requerimientos de acumulación, en cuyo campo ya se venían expandiendo las estructuras del Estado desde 1930, recibieron un nuevo impulso de "estatalización" por parte de una conducción estatal que asumía la necesidad de configurar un nuevo modelo de acumulación, en la dirección que a nivel mundial se iba delineando como el nuevo Estado Keynesiano. En rigor de

⁶⁵ En el prólogo al libro *Argentina entre la paz de dos guerras 1914-1945* los compiladores enuncian esta idea de que el peronismo no es otra cosa que la efectiva realización de proyectos preexistentes. Ansaldo, et. al, (1993).

⁶⁶ Seguimos aquí el análisis de los autores citados, orientado a ordenar los avances de perspectivas neomarxistas en el estudio del Estado, en particular de James O Connor y Claus Offe. Ellos se ocupan de aclarar que esta noción de "autonomía" supera la noción convencional de "autonomía relativa", ya que se habla de una libertad de acción mucho mayor para el Estado. En el desarrollo de esa perspectiva, y de la constitución de un "interés" intraestatal, no asimilable al interés de los capitalistas. En ese cuadro, mencionan estudios que sostienen que las elites políticas y burocráticas toman una amplia capacidad de decisión, dentro de las constricciones marcadas por las estructuras económicas. (Idem ant.)

⁶⁷ El concepto de "agenda pública" suele aparecer en los análisis de elaboración de políticas públicas. Pasarían a integrar esa "agenda" aquellos problemas que a partir de algún reconocimiento de su relevancia, ponen en marcha la acción de los poderes públicos (cf. entre otros autores Subirats, pp. 52 y 53). Hemos visto en los primeros capítulos de este estudio como el Estado en 1943 toma en cuenta una "agenda" de problemas aceptados y discutidos como tales en la sociedad, algunos de los cuáles habían ingresado recientemente a la "agenda estatal", y otros son ingresados por iniciativa del gobierno del 4 de Junio.

⁶⁸ En una interesante exposición de esta cuestión, contenida en el artículo "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", Offe utiliza terminología sistémica. Describe así tres subsistemas sociales, a saber: Sistema económico, Sistema político-administrativo y Sistema normativo (legitimación). El económico depende de la continua intervención estatal que elimina sus defectos de funcionamiento, a la vez que le transfiere recursos mediante el sistema impositivo. El sistema político-administrativo se vincula al normativo por las demandas y expectativas a las que se ve enfrentado y ante las cuales reacciona mediante los servicios del Estado de Bienestar, mientras que su autonomía y capacidad de acción dependen de la "lealtad de masas" que obtiene. (Idem cit. pp. 60 a 62.). Si nos situamos en junio de 1946, encontramos que la acción estatal puede ajustarse, en líneas generales, a un modelo de este tipo.

verdad, en el tipo de soluciones que se habían adoptado, la búsqueda de remoción de los obstáculos de acumulación, y la reconstrucción de legitimidad, se volvían objetivos altamente complementarios.⁶⁹

La afirmación de De Ipola, formulada para el peronismo en general, acerca de su tendencia a la realización de innovaciones en nombre del orden, y la existencia de una suerte de conservadorismo en el seno de la innovación, es aplicable a esta etapa, y a la acción estatal dentro de ella.⁷⁰ Políticas formuladas en nombre del aseguramiento del orden, como todo lo referente a la "organización de las masas obreras", concluyen radicalizándose, y generando grados de movilización difíciles de controlar hasta para el propio gobierno que los había desatado.

El Estado fue, en los tres años que van del 43 al 46, el actor fundamental en el éxito de un proyecto político que aspiraba a legitimarse mediante el sufragio ejercido en condiciones de limpieza, ampliar la base de sustentación del estado, y ganar para éste una "nueva autoridad" expresable en su capacidad de regir los destinos del país desde un plano distinto y superior, autónomo de los distintos sectores sociales. Con algunas restricciones, y también algunos ingredientes no previstos, esos objetivos se habían cumplido. Montado en una "onda" ya anterior de expansión del aparato estatal y su poderío, el gobierno emergente del 4 de Junio había mantenido y acelerado ese proceso, pero transformando profundamente el sentido y orientación que se le había dado en los años treinta. El estado había concluido asignándose un rol claramente más protagónico que el que venía jugando. Se adjudicaba el papel de señalar y desarrollar las estrategias de largo plazo para toda la sociedad, comprometidas con la reproducción del sistema social en general, y no con los intereses inmediatos de determinados sectores económicos. La caracterización del período anterior como de "excesiva" penetración por intereses privados, lleva a esta necesidad de recuperar para el sector público un margen de imparcialidad, de posibilidad de captación de los intereses generales.⁷¹ Mas aun, superando las exigencias de imparcialidad, se plantea la generación en su propio seno de lo que luego serán los intereses generales. Se aspira a una inédita posición de "superioridad" estatal frente al conjunto de la sociedad. Y de alguna manera se la alcanza, aun a costa de enfrentarse con variados sectores. La "llave maestra" para alcanzar esa posición es el fortalecimiento del mismo aparato estatal, de su capacidad de análisis de la realidad que lo circunda y de previsión y orientación futura, así como de su potencial de acción a favor de sectores sociales postergados en los años del orden conservador restaurado. Los trabajadores asalariados, los consumidores urbanos, los pequeños productores del agro, serán el centro de atención de oficinas públicas creadas al efecto.

Se produce a lo largo de los tres años que nos ocupan. una síntesis distinta de modalidades organizativas, de concepciones sobre el nuevo rol del Estado, de normativas, que en general ya habían sido proyectadas, y en algunos casos puestas en ejecución,⁷² pero ahora éstas producen una combinación nueva, que les da un carácter original, que desplaza los ejes y los énfasis en la actuación estatal. Entre 1943 y 1946, el aparato de estado se "alimentó" de elementos existentes en el ambiente,

⁶⁹ Nos referimos al planteo de Keynes de acuerdo al cuál el mantenimiento de la demanda requería un cierto grado de redistribución de la riqueza, en función de la mayor "propensión marginal al consumo" de los sectores de bajos ingresos.

⁷⁰ "Inventa e innova en nombre del orden y de la "comunidad organizada" mantiene y conserva en nombre de la consolidación de la revolución justicialista y de la nueva Argentina." (De Ipola, 1989, pg. 342)

⁷¹ Evers señala que la fuerte penetración por intereses privados lleva a la burocratización como respuesta, para recuperar imparcialidad y capacidad de captación de los intereses generales." (Evers, 1989, pg. 172). Acorde a esta explicación, el proceso de burocratización y tecnocratización puede ser vista como una vía privilegiada para la reconstrucción de lo que en el lenguaje de la época se llamaba el "principio de autoridad" estatal.

⁷² Volvemos aquí sobre la "síntesis" como el aporte específico del peronismo inicial a estructuras y acciones estatales existentes con anterioridad, pero con un alcance más amplio a la idea citada más arriba (Ansaldi et. al, 1993), que se situaba más bien en las fuentes "ideológicas" de las realizaciones conducidas por Perón, mientras aquí nos centramos en los afluentes "organizacionales" y "jurídicos" que convergieron en el peronismo inicial.

pero que no habían alcanzado anteriormente madurez en su desarrollo, o que lo habían hecho en excesivo aislamiento: Lo que existía en las normas pero no había alcanzado efectividad, iniciativas que habían logrado sólo efímera vigencia, proyectos frustrados en las comisiones legislativas o en oficinas del ejecutivo, reparticiones burocráticas de larga vida pero escasa efectividad, funcionarios capaces e innovadores, hasta ese momento recluidos en la mediocridad burocrática; todo fue asimilado, reformulado, asignado a nuevas funciones, sometido a instrucciones diferentes, durante estos tres años. Si bien existieron tanto la supresión lisa y llana de lo preexistente, como la creación absolutamente "ex nihilo", de organismos, actividades y normas, la completa novedad no fue lo predominante. La palabra clave para definir todo el proceso es, creemos, "reorganización", en el sentido de una profunda modificación de estructuras y funciones, pero hecha a partir del aprovechamiento de lo existente, de la readaptación de los elementos disponibles. Y esa "reorganización" tuvo también un sentido de disciplinamiento, de mayor sometimiento a un centro unificador de todo el aparato estatal.

Todo el aparato del estado, a junio de 1946. presentaba una fisonomía distinta en buena medida, no sólo a la etapa inmediata anterior, sino a toda su historia previa, y esto se percibe en cualquier dirección en que orientemos nuestra observación.

Si dirigimos la mirada a la cúspide del aparato estatal, nos enfrentamos a un Gabinete Nacional más numeroso y diversificado que el que había existido durante cincuenta años, y a la Presidencia de la Nación convertida en un centro efectivo de decisiones, y por lo tanto en un tipo de organismo distinto al que hasta ese momento había sido.

Por debajo de ese nivel de cúpula, una multitud de organismos nuevos o renovados cumplen las más variadas funciones: Las ligadas al área social, regulación del mundo del trabajo, asistencia social, salud pública, así como las destinadas a la regulación y el fomento de la producción, el comercio y el consumo.

Estos organismos ejecutores de políticas, se complementan con otro nutrido conjunto de unidades de "soporte", tendientes a mejorar las capacidades de ejecución del estado nacional, o a generar otras nuevas. Así se encuentran los organismos dedicados a la información técnica, a las estadísticas y censos, los registros de todo tipo, que ocupan un sitio que nunca antes habían tenido. Algo similar ocurre con la investigación tecnológica que se concentra en manos del estado, con importantes organismos semiautárquicos orientados a su desarrollo, tanto en campos vinculados a la industria, como a la energía, y la agricultura. El desarrollo de la enseñanza técnica y el aprendizaje de la fuerza de trabajo también ha comenzado a quedar en manos estatales.

Así, el gobierno del 4 de junio, otorga al Estado la iniciativa para diseñar políticas de largo plazo, autónoma no ya de determinados sectores o fracciones de las clases propietarias, sino, en cierta medida, de ellas en su conjunto. El rol de lo que hoy se llamaría "planeamiento estratégico" es asumido con decisión, y también con un proceso de preparación y adaptación del estado *in toto* para esas nuevas responsabilidades. Con todo, no puede utilizarse para englobar estos cambios otro término más apropiado que "reordenamiento", dar una nueva organización a lo existente.

Estas reformas se tratan de realizar desde el "arriba" de la sociedad, sin sujeción directa a ningún poder exterior a él mismo. El estado se reforma a sí mismo, prepara su estructura para asumir nuevos roles, muchos de ellos dirigidos a la incorporación de los sectores populares, y otros orientados a la edificación de un proyecto de desarrollo económico-social no totalmente nuevo, pero sí con matices respecto al que se venía aplicando, tendiente a responder a una agenda trazada por

diversos críticos del modelo anterior, los cuáles, en buena proporción, provenían de las entrañas de ese mismo modelo.

Con todo, y sin rozar nunca las transformaciones de alcance revolucionario, al menos en el sentido clásico del término, se habían hecho innovaciones importantes. Por sobre todas las cosas, el Estado había mejorado sustancialmente su capacidad de decisión, y la había puesto en efecto profusamente. El "principio de autoridad" estatal había quedado afirmado de una manera inédita, tal como de algún modo lo había anunciado el propio Perón, ya en 1944: "Comenzamos por reivindicar para el Estado...ese principio de autoridad que había sido abandonado por indiferencia, por incapacidad o por cálculo..." "El Estado se reserva a su vez el derecho de jugar una función conciliadora.." (Perón 1944, pg. 62)

En suma la Argentina del 46 tenía notablemente "más" Estado que la de 1943.⁷³ No sólo en términos puramente cuantitativos, de cantidad de organismos, nivel de gastos, número de personal. También en la potencialidad de producir cambios sociales importantes, de reorganizar a la sociedad, a partir de su propia reorganización "intraestatal.". Parte principal en esa adquisición de capacidades la tenía el fuerte proceso de centralización que se había impreso al aparato estatal durante esos tres años. Viejos y nuevos organismos eran sometidos a supervisión más estrecha, sus competencias se desplazaban hacia organismos superiores. Se había adquirido una capacidad de acción autónoma que no era inexistente con anterioridad, pero sí mucho menor.

En una línea de burocratización y la vez de tecnocratización crecientes⁷⁴, se buscó perfeccionar la división del trabajo al interior del aparato estatal. Y ello va acompañado de una notoria profusión normativa, de la tendencia a no dejar nada librado al azar, a reducir el territorio para las iniciativas "no organizadas".

Este nuevo Estado ofrece un peculiar modo de garantía a las clases dominantes: Su carácter de "organizador" de las masas. Lo que se completaba con organizarse a sí mismo en tanto estado activo y regulador. Esta "organización" equivale a dotar de una vertebración, de una estructura que fije límites, que asigna pautas de conducta, a los más diversos actores sociales. Organizar es encuadrar en entidades gremiales que supriman de su programa la lucha de clases, y acepten la tutela estatal. Al interior del estado, significa dotarlo de una división del trabajo más compleja, tendiente a diseñar mayores capacidades de acción, de resolver problemas nuevos, y conciliar intereses cuya contradictoriedad potencial crecía día a día. Este modelo de "integración" activa de las organizaciones sindicales a los mecanismos de reproducción de las relaciones sociales de dominación, se asemeja en sus grandes rasgos al tipo de integración puesto en marcha en Estados Unidos y Europa por la misma época (cf. Holloway (1994) y Gourevitch)). Y en todos esos casos, y también aquí, existió lo que algunos denominaron el "partido del viejo mundo", que se opuso a las reformas, y apostó al mantenimiento de las relaciones sociales capitalistas, (y al rol del estado en relación a ellas), en

⁷³ Tomamos esta metáfora de "más" Estado, de una conferencia de Alain Touraine, en la que fundamentó el "poco" Estado, entendido en términos de autonomía y capacidad de acción, que tradicionalmente ha tenido Argentina, aun en comparación con algunos de sus vecinos sudamericanos, como Chile. (Alain Touraine, (1988).

⁷⁴ Therborn señala que la dominación tecnocrática nunca reemplaza totalmente a la burocrática: "La tecnocracia ejecutiva complementa y, en algunos casos, hace sombra a la burocracia legal, pero no la sustituye. Ambas coexisten dentro del moderno Estado burgués, con frecuencia en una difícil relación de competencia, procedimientos y rango conflictivos." (Therborn, pg. 57).

Si a ésto se suma la existencia de formas "preburocráticas" en el interior de un estado como el argentino de la época, se puede entender que ambos proceso (burocratización y tecnocratización) avancen conjuntamente.

términos similares a los existentes antes de la guerra.⁷⁵ Lo quizás particular del caso argentino de 1943-46, es que aquí la oposición se terminó engrosando con partidarios del "mundo nuevo"⁷⁶ dentro de las clases propietarias, asustados por los perfiles radicalizados que tomaron algunas características de la transformación, contrariados por el énfasis a sus ojos "excesivo" que desde el Estado se pone en la afirmación de la autoridad y la autonomía de decisión, y, sobre todo, la consiguiente subordinación a la que se los conmina. Estimulados por una apreciación errónea de la correlación de fuerzas y perspectiva de evolución en la coyuntura, quiénes estaban dispuestos no sólo a aceptar, sino a promover la intervención estatal, aun en el campo de las políticas sociales, decidieron no acompañar ni el desborde "obrerista" de estas últimas, ni el rol de decisor privilegiado que se asignaba al Estado frente a todos los actores sociales, inclusive los mismos empresarios. Máxime cuando no había existido en nuestro país un "grado de amenaza"⁷⁷ que justificara semejante delegación de atribuciones "peligrosas" en el aparato estatal.

A menudo, el nuevo modelo de Estado se define por oposición al de la restauración conservadora, signado aquél en el discurso oficial por su carácter "clasista", al servicio de una "minoría privilegiada", carente de sentido de la justicia social, y practicante de un "abstencionismo" o de una "neutralidad" a la que se reputa imposible, falsa. El nuevo estado no pretende neutralidad o imparcialidad, sino identificación con el bien común. O mucho mejor, con los "superiores intereses de la Nación", que constituyen algo así como una esencia, que no se producen en la sociedad civil, sino en el estado, único sujeto facultado para percibirlos y llevarlos a ejecución. Esta capacidad privilegiada de percepción lo constituye en el portador de la *virtud* política, frente a los intereses forzosamente sectoriales de los particulares. Este concepto de estado ya estaba delineado en el debate anterior al 43, pero se perfecciona ahora, en el discurso de los líderes de la revolución de Junio, no sólo Perón sino Abarca, Checchi, y algunos de sus seguidores civiles. Ya no es un "tercero" en las relaciones de los actores sociales, con rol de mediador o árbitro, sino el que toma las decisiones, en base a una visión de la realidad que se genera en su propio interior y con su particular lógica, y le da capacidad, y legitimidad para fijar estrategias.

Las palabras del mismo Perón sintetizan en alguna oportunidad estos ejes renovados de la atención estatal

"El gobierno de un pueblo es un problema social. Se tecnifica y la política se racionaliza a medida que la vida colectiva adquiere mayor complejidad. Por ello, los organismos deben estar en manos de quienes hayan probado, innegable vocación y capacidad para el estudio y solución de las cuestiones sociales y de quienes representan intereses legítimos y aspiraciones justas." (pg. 11). (Discurso en la asunción del primer Directorio del Instituto Nacional de Previsión Social, 15 de diciembre de 1944)..

Las finalidades "sociales" y los instrumentos "técnicos" para alcanzarlas, tienen a la vez un objetivo de máxima jerarquía, la realización del "orden y la paz social" (cf. Torre, 1995, pg. 21), a las

⁷⁵ Si pensamos en el interior de las organizaciones empresarias aquí estudiadas, el "partido del viejo mundo" concluye por predominar en la SRA, y en alguna medida en la UIA, cuando con Lamuraglia triunfa la tendencia al rechazo global de toda la intervención estatal.

⁷⁶ Nos referimos aquí a los sectores empresarios de marcada tendencia "modernizadora" y de los cuales Di Tella es la figura arquetípica. Como hemos procurado demostrar en el capítulo correspondiente, ese vuelco se completa sólo en el momento álgido del enfrentamiento con el gobierno militar, y el intento de "regreso" se inicia poco después (la lista "colaboracionista" de la UIA).

⁷⁷ Utilizamos esta noción de "grado de amenaza" en un sentido similar al empleado por O Donnell en *El Estado Burocrático-Autoritario*. La apreciación diferente de esa amenaza era una discrepancia importante entre Perón y su grupo, que se manifestaba aun entre los más "progresistas" de los empresarios industriales.

que se ve amenazadas por el orden previo al 43, al que se consideraba signado por el mantenimiento, cuando no el incremento, de desigualdades y exclusiones.

En ese nuevo modelo, el Estado debía poder resolver los conflictos, controlar la lucha de clases hasta librarla de los aspectos que se percibían como destructivos y transformarla en colaboración activa de todas las clases, y mantener en alto el estandarte de la "unidad nacional", valor fundamental a construir en los años anteriores, y que debía seguir su desarrollo de 1946 en adelante.⁷⁸

En junio de 1946, con una legitimidad nueva en su haber, con instrumentos organizacionales más completos, y con una perspectiva temporal más prolongada y menos crítica por delante, el Estado debía probarse en la consolidación de una nueva fórmula política y social, que fuera un reemplazo duradero del estado "neooligárquico"⁷⁹ anterior.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

I. Fuentes:

a) *Documentos Oficiales.*

Almanaque del Ministerio de Agricultura 1943, 1945, 1946,

Memoria del Ministerio de Agricultura. 1941, 1943, 1944, y 1946.

Memoria del Ministerio de Hacienda. 1943, 1944, 1945 y 1946

Memoria del Ministerio de Obras Públicas, año 1944.

Memoria del Banco Central de la República Argentina, 1943, 1944, 1945 y 1946.

Mensuario de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Años 44-45.

Plan de Ordenamiento Económico-Social. Consejo Nacional de Posguerra. Publicado en *Desarrollo Económico*, n° 77 vol. 20. Abril. Junio 1980. Tomado de la publicación original, Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires, 1945.

Anales de Legislación Argentina, editados por revista LA LEY, Tomos I al V, años 1941 a 1946.

⁷⁸ El trabajo de Sosa y Barboza (1946) sobre la doctrina del 4 de Junio, desarrolla ampliamente esta concepción de un Estado renovado y supraclasista, reemplazo y superación del Estado oligárquico.

⁷⁹ Este término es utilizado repetidas veces por Villarruel (1993), y nos parece acertado, por marcar tanto el corte temporal con el "orden conservador" original, como el retorno al carácter minoritario y excluyente de aquél. Con todo queda pendiente una reserva, dada por la imposibilidad de la restauración de generar una fórmula de legitimidad y garantía de la paz social como la que llegó a poseer el estado conservador hasta los días del Centenario.

b) Diarios

El Mundo.

La Nación.

La Prensa

La Razón

c) Publicaciones Periódicas.

Argentina Fabril (a partir de junio de 1944, Revista de la UIA) de 1943 a 1946.

Revista de Economía Argentina, 1942 a 1946.

II. Libros y artículos.

a) Sobre el período

Andrieu, Pedro, *Empresas Públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el campo social.* El Coloquio, Bs. As. , 1975.

Angueira, María .C y Tonini María C; *Capitalismo de Estado (1927-1956)*, Biblioteca Política, nro. 155, CEAL, 1986.

Azaretto, Roberto y Aguinaga, Carlos, *Ni década ni infame. Del 30 al 43.* Jorge Baudino ediciones, 1991.

Béjar, María Dolores, *Uriburu y Justo: el auge conservador, 1930-1935*, Buenos Aires, Biblioteca Política, CEAL, 1983

Berrotarán, Patricia M. y Villarruel, José C. ; "Un diagnóstico de la crisis: El Consejo Nacional de Posguerra", en Ansaldi W., Pucciarelli, A. y Villarruel, José C. (ed.), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Biblos, 1995.

Bitran, Rafael y Schneider, Alejandro; *El gobierno conservador de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936-1940)*, Biblioteca Política, nro. 338. Ceal, 1991.

"La política obrera de Manuel Fresco, 1936-1940."; en Ansaldi W., Pucciarelli A. y Villarruel J.C (ed.) *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945.*, Biblos, 1993

Buchrucker, Christian, *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial. (1927-1955).*

"Las corrientes ideológicas de 1940"; *Todo es Historia*, nro. 199-200. Año XVII. Dic. de 1983.

Cafiero, Antonio F. *De la economía social justicialista al régimen liberal-capitalista*, Eudeba, 2da. edición, 1974.

Ciria, Alberto, *Partidos y Poder en la Argentina Moderna*; Hyspamerica, 1986

Cirigliano, Antonio Angel; *Federico Pinedo: Teoría y Práctica de un liberal*; Biblioteca Política. nro. 163. Ceal 1986.

De Ipola, Emilio "Acerca de las interpretaciones en torno al peronismo." *Desarrollo Económico*, Vol 29. Oct. dic. 1989. nro. 115.

Del Campo, Hugo; *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*; Biblioteca de ciencias sociales, nro. 5, Clacso, 1983.

Fronzizi, Arturo, *Régimen Jurídico de la Economía Argentina*, sin mención editorial, 1941.

Gaudio, Ricardo y Pilone, Jorge; "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo" en *Desarrollo Económico*, Nro. 94, julio-septiembre 1983.

Gómez, Alejandro, "La revolución sin cabeza", entrevista en *Desmemoria, revista de Historia, año 1, n°1*, 1993.

Halperín Dongui, Tulio; *Argentina en el callejón*, Ariel, 1995.

"El lugar del peronismo en la tradición política argentina." en Samuel Amaral y Mariano B. Plotkin. *Perón del Exilio al Poder*. Cántaro, 1993.

Lucchini, Cristina, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*, Biblioteca Política nro. 292, CEAL, 1990.

Llach, Juan José, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, Nro. 92. Vol. 23, Enero-Marzo 1984.

Novick, Susana; *IAPI: auge y decadencia*, Biblioteca Política, Ceal, 1986.

Nun, José; "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en Nun José. y Portantiero Juan Carlos (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, 1987.

Oría, Salvador, *Finanzas Públicas*, Abeledo-Perrot, 1947.

Peralta Ramos, Mónica; *Acumulación de capital y crisis política en la Argentina, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1974.

Plotkin, Mariano, Ben "La ideología de Perón. Continuidades y rupturas." en Amaral S. y Plotkin M., *Perón del Exilio al Poder*. Cántaro, 1993.

Mañana es San Perón. Ariel, Historia Argentina, 1993.

Potash, Robert, *Ejército y Política en la Argentina, 1928-1945*, Sudamericana, 1994.

Perón y el G.O.U. Los documentos de una logia secreta, Sudamericana, 1984.

Rapoport, Mario, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*, Editorial de Belgrano, 1988.

"El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña. 1914-1943." *Ciclo, Revista de Historia Económica*, n°2, 1991.

Rouquié; Alan; *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Hyspamerica, 1986.

Sábato, Jorge, *La clase dominante en la Argentina moderna*; CISEA-GEL, 1988.

Schvarzer, Jorge; "Estado y clase dominante en la Argentina Moderna, 1880-1990.", en *El Cielo por Asalto*, Año III, nro. 5. Otoño 1993.

Empresas Públicas y Desarrollo Industrial en la Argentina. (mimeo. Agosto de 1979).

Silenzi de Stagni, Adolfo. Entrevista en *Desmemoria, Revista de Historia*, año 1, n° 1, 1993.

Sidicaro, Ricardo, "Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)". Mimeo, 1995.

Torre, Juan Carlos, *La vieja guardia sindical y Perón, . Sobre los orígenes del peronismo.* , Instituto Di Tella, 1990.

"El 17 de Octubre en perspectiva." en Torre, J. C (comp.) *El 17 de Octubre de 1945. Ariel 1995.*

"Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo." en *Desarrollo Económico*, vol. 28, 112, 1989.

Villarruel, José César, "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955." en Rapoport, Mario (comp.) *Economía e Historia. Contribuciones a la Historia Económica Argentina*, 3° ed. Tesis, 1994.

"El futuro como incertidumbre: los industrialistas a tutela del Estado." en Ansaldi, et. al.

Waldman, Peter, *El Peronismo*, Hyspamérica, 1986.

b) Memorias y libros de testigos y actores de la época

Barboza, Emiliano M y Sosa, Estelredo, *La doctrina de la revolución del 4 de Junio, Bases para la organización económica y social de la República Argentina. Texto de la Escuela Superior Peronista, mayo de 1946.*

Alejandro Bunge, *Una Nueva Argentina*, Hyspamerica, 1987.

Figuerola, José María, *La colaboración social en Hispanoamérica*, Sudamérica, 1943.

Gómez Morales, Alfredo, *Política Económica Peronista*. Escuela Superior Peronista, 1951.

Carlos Ibarguren, *El Sistema Económico de la Revolución. BNA. 1946*

Conferencia dictada con motivo de la reforma bancaria, el 18 de junio de 1946. Editada por indicación expresa de Perón.

La historia que he vivido, Buenos Aires, 1969.

Julio Irazusta, *Balance de siglo y medio*, Buenos Aires, La Balandra, 1972.

Perón y la crisis argentina, Unión Republicana, 1956.

Perón, Juan Domingo, *El pueblo quiere saber de que se trata*. 1945, sin mención editorial. Recopilación de discursos 1943-1944.

El pueblo ya sabe de que se trata. 1945, sin mención editorial. Recopilación de discursos 1944-1945.

José María Sarobe., *Política Económica Argentina*, Unión Industrial Argentina, 1942.

c) Marco teórico, planteo del problema, modelo de análisis.

Altwater, Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado.", en Sonntag, H. R y Vallecillos, H, (comp.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, 7° ed. México, 1986.

Evers, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista*. Siglo XXI, 5° Edición en Español, preparada por el autor, 1989.

Esping Andersen, Gosta, Friedland, Roger y Olin Wright, Erik, "Los modos de la lucha de clases en el Estado capitalista", en *Capitalismo y Estado*, Editorial Revolución, Madrid, 1985.

Gilly, Adolfo; "La anomalía argentina (Estado, corporaciones y trabajadores)." en *El Estado Latinoamericano. Teoría y Práctica*, Siglo XXI, México, 1984

Gold, David A., Lo, Clarence Y. H y Olin Wright, Erik, "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista." en AAVV. *Capitalismo y Estado*, Editorial Revolución, Madrid, 1985.

Gourevitch, Peter, *Políticas Estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Graciarena, Jorge; "Estado periférico y Economía Capitalista: Transiciones y crisis." en *El Estado Latinoamericano. Teoría y Práctica*, Siglo XXI, México, 1984.

Holloway, John, *Capital, crisis y Estado*, Tierra del Fuego, 1994.

Se abre el abismo. Surgimiento y caída del keynesianismo. Mimeo, 1994.

Isuani, Ernesto, Lo Vuolo; Rubén; Tenti Fanfani; Emilio; *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*.

Kaplan, Marcos, "El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina" en *El Estado Latinoamericano. Teoría y Práctica*., Siglo XXI, México, 1984.

Murmis, Miguel y -Portantiero, Juan Carlos; *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, 1971.

Nun, José; "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en Nun J. y Portantiero J.C (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, 1987.

O'Donnell, Guillermo; "Estado y alianzas en la Argentina" en *Desarrollo Económico*, n°. 64; vol. 16; enero-marzo 1977-.

El Estado Burocrático Autoritario, Ed. Belgrano, 1982.

Offe, Claus; "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en AAVV. *Capitalismo y Estado*, Ed. Revolución, Madrid, 1985.

"Las contradicciones del estado de Bienestar", Alianza, México, 1988.

Olin Wright, Erik, *Clase, Crisis y Estado*, Siglo XXI, España, 1983.

Oszlak, Oscar, *La formación del Estado Argentino*, Ed. de Belgrano, 1990.

Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI, 1969.

Schmitter, Philippe C y Lehmbruch, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo I y II, Mas allá del Estado y el Mercado*, Alianza, México, 1992.

Therborn, Goran, *¿Como domina la clase dominante? Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. Siglo XXI, México, 1989.

Touraine, Alaine, Conferencia en el Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 1988.