



C E S P A

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

ISSN 1853-7073

Un laboratorio de políticas públicas: El Consejo Nacional de Posguerra (1944-46)

**Teresita Gómez
Silvia Tchordonkian**

DOCUMENTO DE TRABAJO Nro. 16

Febrero 2010



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Av. Córdoba 2122 (C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel./Fax: 54-11-4370-6135 – E-mail: cespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

Introducción¹

Uno de los temas más abordados por la historiografía económica argentina se relaciona con las transformaciones que en el campo productivo se registraron tras la crisis de 1930 y se sostuvieron a lo largo de la Segunda Guerra mundial. En esa etapa el país debió superar su rol de exportador de productos agrícola ganaderos y concentrar sus esfuerzos en sustituir los bienes manufacturados provistos hasta entonces por la industria estadounidense y la europea, fundamentalmente la inglesa. Sin entrar en los aspectos relativos a cuán avanzado estaba el proceso industrial en Argentina en la década del '30, queda en claro que tras el quiebre mundial la orientación hacia el mercado interno y hacia la producción de bienes de consumo masivo para ese mercado fue central y definió una buena parte de las políticas estatales a partir de entonces.

Si bien mucho se especuló con la posibilidad de reconstrucción del escenario económico mundial en sus rasgos previos a la crisis, cuando esa perspectiva se vio frustrada por el inicio del conflicto bélico, la profundización y continuidad del desarrollo industrial se convirtieron en preocupación central para los sectores dirigentes tal como lo evidencia la propuesta de Federico Pinedo de 1940.

El rechazo parlamentario al Plan diseñado, lejos de clausurar el debate lo replanteó en otro contexto. Tras la entrada en la guerra de los Estados Unidos la preocupación avanzó hacia la cuestión de cómo reaccionaría la economía argentina o más aún como incidirían sobre ella una guerra larga y tras el fin del conflicto bélico, el ordenamiento mundial resultante. Esta situación aún no estaba definida en diciembre de 1940, cuando el sector conservador intentaba promover su Plan de desarrollo.

Por otro lado quedaba claro que a lo largo de los años 30, en coherencia con la tendencia generalizada de la época y con las necesidades de la política interna, el intervencionismo estatal se había consolidado y para la década siguiente no generaba

¹ Una versión de este trabajo fue presentado y discutido en el II Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE) realizado en la Ciudad de México entre el 3 y 5 de febrero de 2010.

ya resistencias. De modo que, cuando el golpe de Estado de junio de 1943 puso fin a la gestión del presidente conservador Ramón Castillo, sus protagonistas no sorprendieron a nadie al sostener la necesidad de una mayor ingerencia del Estado en el campo de la economía y de la sociedad.

El Grupo de Oficiales Unidos (G.O.U.), logia secreta que a la que se atribuye el rol central en el golpe militar, estaba integrado por los cuadros medios del Ejército, oficiales del estado mayor, que aunque carecían de unidad ideológica formal, coincidían en la oposición a la política interna y al manejo de la política exterior del gobierno de Ramón Castillo. El fin del fraude electoral que servía para sostener la hegemonía del sector conservador y el mantenimiento a ultranza de la neutralidad en el conflicto bélico, eran los objetivos centrales que daban cohesión y transmitían una mística nacional al Grupo.²

En cuanto a la definición del lugar del Estado, el gobierno surgido del golpe militar fue gestando un entramado de organismos de planificación y gestión económica que afianzaron el intervencionismo ya instalado. En el presente trabajo buscamos destacar la gestión del Consejo Nacional de Posguerra, institución creada en agosto de 1944. Definido como un organismo de planificación, el Consejo debía servir a los objetivos de subsanar los posibles desequilibrios que se presentaran, una vez terminado el conflicto mundial, en el campo económico y social. En tal sentido establecer cuáles resultan ser los sectores económicos definidos como prioritarios en la implementación de futuras políticas económicas, nos permitirá delimitar cuál es el lugar que ocuparon las relacionadas con el sector transporte y de servicios en general. En estrecha relación con estos aspectos, consideraremos las tensiones que se generan entre sectores empresarios y del gobierno por la toma de decisiones políticas que afectan a alguna de las partes.

El ejército toma la delantera en un escenario de guerra mundial

Producido el golpe militar del 4 de junio de 1943, el equipo gobernante tomó una serie de medidas de racionalización y planificación, y mediante la creación de diferentes

² Entre las obras dedicadas al tema, libros y artículos que responden a diferentes enfoques y propósitos: **Giüemes, Gontrán de (1956); Osona, Juan V. (1966); Potash, Robert A. (1984).**

organismos, fue dando respuesta, en primer lugar a los requerimientos de Defensa Nacional que se le planteaban al país ante la continuación del conflicto en Europa. La extensión en el tiempo de esta Segunda Guerra Mundial, y las dudas en torno a la posibilidad de una posguerra complicada por las tensiones no resueltas durante el conflicto, plantearon al gobierno de las Fuerzas Armadas el problema de reconstruir el escenario nacional para enfrentar una inevitable depresión de posguerra o anticiparse a lo que algunos auguraban como tercera guerra mundial. En cuanto a la posguerra, este tema se situaba entre las prioridades de problemas de Estado, y se diagnosticaba que sería un tiempo trascendental para el cual: *“Es menester desde ya la preparación para que los problemas que van a suscitarse y la lucha que se entablará nos encuentre prevenidos, y va ser una lucha no tanto económica, sino social.”*³ Sólo una vez resuelto ese dilema le cabría a la Argentina el derecho de marcar el rumbo a seguir en el cono sur.

El entonces coronel Juan D. Perón, quien acompañaba al General Edelmiro Farrell como vicepresidente de la Nación, era aún más explícito al hablar de un tiempo por venir *“que traerá /.../ en primer término una paralización y una desocupación /.../ una agitación natural en las masas, pero traerá también una agitación /.../ artificial de esas mismas masas.”*⁴ Tal planteo encerraba en sí la cuestión de cómo evolucionaría la industria nacional, expandida al amparo de la crisis y de la Guerra, ante la normalización del comercio internacional, teniendo en cuenta que su producción abastecía en 1943 al mercado local y se proveía el 20% de los ingresos por exportaciones hacia países latinoamericanos⁵. Ante esta realidad la posible paralización económica auguraba el avance de la desocupación y ésta a su vez la caída de los niveles de consumo, que en un círculo vicioso terminarían con las transformaciones logradas.

La reconstrucción rápida del orden internacional o un lento y costoso reordenamiento mundial, pondría en riesgo los avances económicos de la Argentina. Ni que decir lo que

³ Potash, Robert A. (1984), p.241.

⁴ Juan D. Perón. (1944) *El sindicalismo gremial sucede al sindicalismo político*. Citado por Gerchunoff, P. – Antúnez, D. En: Torre, Juan Carlos (Dir.) (2002). p.123.

⁵ Sobre las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales entre 1939-1947 ver entre otros, é LLach J.J. (1984), p.532; Gerchunoff, P., Llach, L. (2003), p.159.

esto podía significar para aquellos sectores que aspiraban al desarrollo de las fuerzas productivas teniendo como meta más perfecta la autarquía económica. Y de esta idea participaban algunos sectores de las Fuerzas Armadas⁶ pero también los representantes del sector industrial que alentados por los cambios, desde el comienzo de la década, sostenían que el Estado debería crear las condiciones favorables para que las actividades del sector privado adquirieran todo el impulso necesario para combatir la depresión y los embates posteriores de la posguerra. Tempranamente, en abril de 1940, en una publicación de la UIA, surgía la siguiente reflexión: *¿Qué ocurrirá con el progreso en la posguerra? Es evidente que los países ahora en guerra harán, cuando termine, estos dos esfuerzos: comprar lo posible y a los más bajos precios en el exterior, debido al agotamiento de sus reservas financieras, y por otra parte, harán los más grandes esfuerzos para vender todo lo posible en el exterior para hacerse de divisas y reponer sus finanzas y su economía.*⁷ Es a partir de estas preocupaciones que los industriales plantean actuar conjuntamente con los organismos oficiales para afrontar los problemas que se puedan plantear en la posguerra.⁸ Más adelante volveremos sobre este posicionamiento ya que esta línea de acción por parte de estos sectores, se mantiene en los primeros años del gobierno surgido del golpe de Estado de Junio de 1943.

Esta conjunción de planteos fortaleció la idea de planificar la economía para enfrentar ese período que se aparecía incierto y conflictivo. Para llevar a cabo esa posibilidad se determinó la creación de distintos organismos a través de los cuales evaluar las posibles modalidades a adoptar y centralizar la toma de decisiones. Sobre estos planos se sustentó la construcción institucional que marcó la “estatalización”⁹ de los años cuarenta. Este fenómeno se debió a que el Estado, no sólo profundizó su faceta intervencionista, sino que avanzó hacia lo empresario con la creación de empresas de servicios y la posterior nacionalización de las existentes, a la vez que avanzaba en la

⁶ Ver **Gómez, T.** (2009)

⁷ *La industria argentina en la posguerra.* Revista Argentina Fabril. Año LIII. N° 856. Abril 1940. p. 8.

⁸ Se constituyeron las comisiones técnicas del Congreso Permanente de las Fuerzas Productivas para el estudio de los problemas económicos y sociales de post guerra. Revista Argentina Fabril, Año LVI, N° 898. Octubre 1943. p. 16

⁹ **Campione, D. (2007)** concepto que da cuenta, según el autor, de organismos del Estado convertidos “más en instancias de producción de información y análisis orientados a la toma de decisiones”. Pág.87.

elaboración de proyectos sobre el campo industrial. Para sostener este proceso en los tres años que transcurrieron entre 1943 y 1946 el Estado incorporó instrumentos de planificación que lo convirtieron en el principal inversor del sistema bancario y del industrial y en regulador de los intercambios internacionales.

La reforma del Estado

La creación de diferentes organismos de planificación no era privativa de la Argentina. Del mismo modo que los encontramos en el continente europeo, en la parte sur de Latinoamérica los veremos desarrollarse en Brasil durante el gobierno de Getulio Vargas ya desde mediados de la década del '30. Coincidiendo con la generalizada intervención del Estado en el ámbito económico que observamos en los distintos países a posteriori de la Crisis, se fueron generando en este país organismos destinados a reunir datos, realizar estudios, dar su opinión respecto de las políticas que se generaban en el ámbito oficial, a la vez que presentaron propuestas de acciones a seguir en materia agrícola, industrial, comercial, del transporte, financiera, administrativa, educacional, y laboral.¹⁰

En los años cuarenta, esta tendencia se profundizó con la incorporación de la práctica de la planificación, acompañada por la formación y desarrollo de una especie de tecnoestructura estatal. Los organismos que se fueron creando guardan similitud con los que conoceremos en Argentina, al mismo tiempo que las motivaciones para su implementación son idénticas: estudiar los problemas creados por la propia economía de guerra y establecer una política económica ante la perspectiva de la finalización de la guerra mundial¹¹.

El golpe de Estado de 1943 abrió, como dijimos, una etapa nueva respecto de la concepción sobre el rol del Estado. Inspirado, según los propios protagonistas, en el ideal de sostener los “intereses superiores de la nación” el movimiento buscó incorporar a sectores diversos y encarar sus problemas en busca de apoyos sociales más

¹⁰ Ianni, Octavio (1971).

¹¹ Ya desde 1943, diferentes países de América venían desarrollando organismos de estudio de los problemas de posguerra: Chile, Cuba, Canadá, Estados Unidos, Ecuador, Haití, Honduras, Méjico, Panamá, Perú , Uruguay y Venezuela. Ver: Ordenamiento Económico-Social (1945)

amplios. La premisa fue integrar desde el poder Ejecutivo los distintos intereses sectoriales a través de una red de dependencias públicas, cuyo elemento novedoso y clave fueron las secretarías y los consejos que avanzaron absorbiendo dependencias anquilosadas e instalando nuevos planteles de técnicos formados en el medio académico. Junto a ellos actuaron funcionarios con experiencia administrativa que asumían cargos ejecutivos en el nuevo ordenamiento, similar en su concepción con lo realizado en Brasil, que acabamos de mencionar.

En base a esta concepción, entre los últimos meses de 1943 y mediados del año 1945 se crearon, la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión, la Secretaría de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Racionamiento, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Posguerra y el Consejo Nacional de Agricultura y Ganadería. La amplitud inicial en la determinación de los fines a cumplir por estos organismos, sumada a la diversidad de organizaciones de similares acciones o bien la superposición en las funciones de las distintas dependencias, explican los cambios constantes en busca de dotar de una estructura racional y eficiente al Estado, aunque no siempre las políticas seguidas tuvieron la coherencia que se intentaba otorgar a esas estructuras.

La tendencia instalada marcaba el rumbo hacia la centralización por la vía de los Consejos. A través de estos se unificaba el funcionamiento de los ministerios, impulsando la coordinación de las decisiones que involucraban el diseño, la ejecución y el control de las políticas globales y que ponían en relación al conjunto del aparato estatal integrando los diferentes espacios de gestión nacional y provincial.

La presencia de diferentes especialistas del sector privado al interior de los organismos, en algunos casos en niveles de responsabilidad, en otros a través de comisiones consultivas, instalaba en el Estado, para algunos, parte de las antinomias de la sociedad civil y para otros, ponía en contacto los sectores indispensables para pensar la defensa nacional. Para Perón era el camino para la concreción de la comunidad organizada con la superación de la lucha de clases que ello implicaba. Este concepto, presente tempranamente en su formulación, lo veremos replicarse a lo largo de sus años de gobierno.

En lo que a nuestro objeto de interés se refiere, nos interesa destacar lo actuado (elaborado) por el Consejo Nacional de Posguerra, organismo creado en agosto de 1944 con la finalidad de realizar “estudios sobre ordenamiento social y económico del país, (...) su coordinación, planificación y ejecución”.¹²

El Consejo Nacional de Posguerra, composición y objetivos.

El Consejo contaba con una Comisión Permanente integrado por los secretarios de Trabajo y Previsión (función desempeñada por J. D. Perón) y de Industria y Comercio (General Julio Checchi), los subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas. La dirección la desempeñaba el por entonces Coronel Perón, vicepresidente de la Nación, mientras que la Secretaría General estaba a cargo del Consejero Técnico de la vicepresidencia, el doctor José Figuerola.

Del mismo modo como observamos miembros del Ejército o de la Marina entre sus componentes, no dejamos de reconocer varios colaboradores de la Revista de Economía Argentina formando parte de las distintas Comisiones creadas, así como miembros de distintas corporaciones económicas o sociales.¹³

Los estudios realizados por el Consejo serían herramientas útiles en la conformación de lo que se conoce como el Primer Plan Quinquenal, en particular el conjunto de estadísticas elaboradas (si bien incompletas, significaron un paso adelante en un área en la que se venía batallando desde los tempranos años veinte) así como los relevamientos encarados respecto de los diferentes sectores de la estructura productiva, sus necesidades y perspectivas.¹⁴ Del mismo modo, podemos observar que algunas de las propuestas de desarrollo de sectores como el de Obras Públicas y transportes, diseñadas en los primeros meses de actividad del Consejo Nacional de Posguerra, serán retomadas para la elaboración de ese primer intento planificador.

¹² Decreto del Poder Ejecutivo N°23.847. Boletín Oficial Septiembre 1944

¹³ Por citar una, en la Comisión de Orientación Industrial que se encontraba presidida por el Teniente coronel Eduardo Garimaldi, lo acompañaban el Ingeniero José Llorens Pastor, el Dr. Alfredo Bonfante, el Ingeniero Raúl García Mata y el Ingeniero Rodolfo Ballester. Tanto José Llorens Pastor como Raúl García Mata eran asiduos colaboradores de la Revista.

¹⁴ Recordemos que Alejandro Bunge fue el gran impulsor en Argentina de los estudios estadísticos, los que constituyeron la base permanente en sus prolíferos análisis económicos y sociales. Varios de sus discípulos colaboraron con este gobierno formando parte de diferentes comisiones asesoras.

Una vez que Juan D. Perón asumió el Ejecutivo luego de su triunfo en las elecciones de febrero de 1946, en acuerdo de ministros, se transfirieron las funciones del Consejo a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, cuyo titular fue el doctor José Figuerola. Por tanto, veremos el desenvolvimiento de un organismo con relativa duración en la vida institucional del país, donde se comenzaron a elaborar instrumentos estadísticos y herramientas de relevamiento de datos novedosos, que permitirán el diseño de políticas económicas y sociales, y que estarán presentes al menos durante una década.

Propuestas y proyecciones.

En los considerandos que fundamentan el decreto de creación del C.N.P. se expresa que *“la desarticulación provocada por la guerra en la economía mundial requiere igualmente prever las soluciones aplicables a las necesidades apremiantes de posguerra a fin de que el Estado, sin alterar los principios de libertad económica, tanto para los productores como para los consumidores, estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible”*. Aquí encontramos el enunciado de uno de los grandes problemas que ha detectado el equipo gobernante, cual es el de la posibilidad de desempleo en la posguerra. Este podría estar ocasionado por la desaparición o cierre de industrias que se fueron desarrollando en esos años y que con mayor o menor eficiencia proporcionaron medios de subsistencia que el tradicional sector externo no se encontraba en posibilidades de proveer. El tema del desempleo constituirá uno de sus ejes de acción, sobre el que se volverá en forma reiterada.

En virtud de ese supuesto, el gobierno se compromete a propiciar el perfeccionamiento técnico, mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y de la clase media, así como a estimular al capital privado, considerado vital en el desarrollo de la producción.¹⁵

El decreto fundacional establecía también la metodología a seguir para considerar los siguientes temas: a) situación económica del momento presente

¹⁵ Boletín Oficial. Decreto N° 23.847, del 25 de agosto de 1944, C.N.P.

- b) posibles desequilibrios determinados por el fin de la guerra y el pasaje a la paz
- c) objetivos a alcanzar una vez restablecida la normalidad de la posguerra de acuerdo con las modalidades que se prevea caracterizarán el futuro económico y social.
- d) proponer medidas y disposiciones cuya aplicación convenga desde el presente para salvar las dificultades que se prevea pueden presentarse y ajustando aquellas a principios de respeto, justicia y solidaridad.

Sobre estos aspectos deberían trabajar los equipos técnicos que se fueron concentrando en las distintas Subcomisiones Técnicas del CNP ¹⁶. De lo realizado por el conjunto del organismo emergió el conocido **Ordenamiento Económico y Social** que consta de cinco capítulos y se caracteriza no sólo por ofrecer una amplia información de la situación económico-social del país, sino que prepara los insumos estadísticos y de información general necesarios para una futura acción de gobierno.

En el primer capítulo realiza un rápido paneo, teniendo en su horizonte la especial coyuntura de guerra que se está atravesando, del panorama que presentaba en 1944 la producción agropecuaria, la producción industrial, el comercio interior y exterior, la balanza de pagos, el mercado de valores, la situación del mundo del trabajo (salarios y jornales, poder adquisitivo del salario, nivel de empleo y desempleo, movimiento sindical, seguro social), el comportamiento de los precios y el costo de vida. Este reconocimiento del estado de la economía y de la sociedad en general, es la base a partir de la cual emanarán las orientaciones tendientes a lograr un equilibrio entre las necesidades de la población y las que presenta el crecimiento de la economía nacional. Ya en el capítulo II entre otros señalamientos se delimita la acción a desarrollar por el CNP. Así como se propone *coordinar* las iniciativas que le acerquen tanto el sector público como el privado, tendrá a su cargo la *orientación* de las propuestas realizadas y brindará el *asesoramiento técnico* necesario, dado por los equipos que forman parte del Consejo.

¹⁶ Existían dos tipos de subcomisiones: las **Técnicas** (Finanzas, Trabajos Públicos, Minas y Canteras, Desocupación, Enseñanza Profesional, Colonización, Comercio Exterior y Encuestas Especiales) y las **Informativas** (Patronal, Obrero, Cámaras de Comercio Extranjeras y Organismos privados colaboradores). En ambos casos sus funciones eran **informativas**.

El capítulo III describe la estructura del Consejo, sus funciones, la composición de las instancias de dirección del organismo así como los integrantes de las comisiones y subcomisiones.

En tanto, el capítulo IV, brinda los lineamientos que deberá guardar la política económico-social, en primer lugar con el objeto de prevenir las dificultades que puedan llegar a presentarse en el tránsito de la guerra a la paz. Uno de los aspectos resaltados es la necesidad de generar las fuentes de trabajo suficientes para evitar cualquier desequilibrio ante la puesta en marcha, nuevamente, del intercambio comercial internacional. En segundo lugar, intenta diseñar medidas tendientes tanto a combatir la inflación, como a formar reservas que permitan la reactivación económica en la posguerra.

La herramienta técnica que se propone para la obtención de estos presupuestos, será la *planificación*. La libertad económica, el estímulo a la producción, la industria y el capital privado, serán entre otros los principios rectores de la misma.

Observando que las subcomisiones creadas tienen asignadas distintas materias para estudiar, tomaremos lo preparado por la de **Trabajos Públicos**, ya que allí se condensan varios tópicos que preocupaban al gobierno en esos años, como son, por una parte el siempre presente temor a la desocupación, y por la otra, las dificultades que se presentan al país para realizar importaciones y en estrecha relación, las limitaciones que presenta la economía en disponibilidad de combustibles y energía eléctrica.

Por tanto, la Subcomisión tiene por meta elaborar:

- a) Plan de Obras Públicas para el próximo quinquenio
- b) Plan suplementario de reservas de Obras Públicas para contrarrestar una posible desocupación
- c) Un orden de prelación de los trabajos públicos
- d) Detallar los materiales nacionales y extranjeros necesarios para cumplir los planes precedentes indicando el volumen de cada uno.
- e) Planes especiales de obras y construcciones que contribuyan a explotar las riquezas nacionales

- f) Vías de comunicación, elementos de transporte y su coordinación
- g) Plan de distribución de combustibles y energía eléctrica.

Estas directivas reúnen en sí el antecedente más próximo del Primer Plan Quinquenal. Saber con qué materias primas se contaba para una eventual puesta en marcha de cualquier proceso económico, cuáles eran las disponibilidades y requerimientos de combustibles y energía hidroeléctrica o térmica, cuál era el estado de los medios de transporte constituye casi un abc en la elaboración de cualquier propuesta planificadora a mediano plazo. Conocer los diferentes factores necesarios al funcionamiento de cada sector y en general del comportamiento real de la economía, son los elementos base para la elaboración de una planificación que se ve como deseable e indispensable dado la particular coyuntura por la que atraviesa el mundo. No hemos encontrado entre la documentación revisada la efectiva realización de estos objetivos. Sí por el contrario, hemos dado con un interesante intercambio de información entre el Consejo y diferentes instancias gubernamentales en distintas provincias, que elevaban propuestas de obras públicas a realizar a fin de subsanar problemas de generación de energía eléctrica, de provisión de caminos, incluso de creación de organismos de Estadísticas del que la provincia carecía.¹⁷ Podríamos concluir que el CNP, más que diseñar los planes propuestos en las funciones de cada una de las comisiones y subcomisiones, se dedicó a centralizar la información sobre la realidad económica y social de cada una de las provincias. Para lograrlo, en varios lugares debió comenzar por crear los organismos necesarios para el relevamiento y organización de la información requerida.

Como podemos observar, la acción desarrollada por el Consejo, fue fecunda en la organización de comisiones técnicas. Ellas fueron las responsables de proporcionar una importante información que fue utilizada en la elaboración de la política económico-social de esos años. Por otra parte, el Consejo se encargó de solicitar a todos los

¹⁷ Archivo General de la Nación. Secretaría Técnica. Ministerio General de Vialidad Nacional de Mendoza. 24/5/194; nota de la compañía de electricidad de los Andes y de entidades industriales de Mendoza; solicitud de información al Ministerio de Obras Públicas de Salta sobre las obras previstas, importes a invertir, monto de materiales, etc. Septiembre de 1944.

ministerios y organismos gubernamentales la formulación de planes en las áreas de su incumbencia.¹⁸

Aunque la labor concreta del Consejo mostró cierta inconsistencia con sus formulaciones originarias, un serio inconveniente que arrastraba cualquier proyecto de planificación, era la falta de información estadística confiable. Esta falencia buscó subsanarse a través de la tarea desarrollada por el organismo. Los pedidos de informe a distintas reparticiones gubernamentales y a diversas entidades del sector privado respecto de su estructura de recursos en hombres, máquinas y producción, entre otras, tenían como objetivo subsanar esta falencia. Con ellos se elaboraban informes que fueron enviados tanto a los organismos oficiales como a empresas y periódicos locales que lo solicitaran.¹⁹

De todos modos, todo indica que el objetivo de suplir en tan poco tiempo las falencias de datos estadísticos no fue alcanzado con éxito. Y esto por distintos motivos.

El más conocido es que ya que en oportunidad de lanzarse el Primer Plan Quinquenal, se continuaba señalando ese déficit. Ello resulta entendible puesto que mediando un funcionamiento de poco más de dos años del CNP, no se podía pretender cubrir los vacíos informativos que se arrastraban desde décadas atrás. Debemos señalar no obstante que desde la creación del CNP se buscó dotarlo del personal, el equipamiento y las partidas presupuestarias que garantizaran un funcionamiento lo más eficiente posible. Es así que se incorporó al organismo todo el personal técnico y administrativo que se consideró necesario, a la vez que se le proveyó de todo el equipo mecánico de estadísticas con sus fichas y demás materiales, procedentes del extinguido Departamento Nacional del Trabajo y de la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Por otra parte, la dinámica del consejo debe haberse mellado en oportunidad de la crisis política que significó el alejamiento de J. D. Perón de la vicepresidencia de la Nación. Este recambio forzado y la posterior preparación de los comicios que llevaron

¹⁸ Montuschi Luisa, Vázquez Presedo, Vicente (1970)

¹⁹ Entre las empresas, Descour y Cabaud, productos metalúrgicos S.A., dirigen una nota al C.N.P. solicitándoles el envío de la publicación mensual del Consejo “que contiene índice de precios de los artículos, índices de costo de vida, así como también los capitales que integran el presupuesto familiar, etc.”. Piden al CNP los incorporen en el registro pertinente a fin de recibirlo regularmente en su domicilio. La Tribuna de Punilla (Córdoba) y La Hora (periódico dirigido por el dirigente socialista Américo Ghioldi) se encuentran entre los periódicos que requieren información. Archivo General de la Nación. C.N.P. Junio 17, mayo 2 y marzo 26 de 1946, respectivamente.

a Perón a la presidencia en el mes de febrero de 1946, motivó que en esos meses (entre octubre de 1945 y junio de 1946) las medidas que se tomaron tuvieran el sello de sus asesores, principalmente el Dr. José Figuerola y Miguel Miranda futuro presidente del Banco Central. Encontramos que por entonces mediante decretos-leyes se nacionalizó el Banco Central, se otorgó garantía de la Nación a los depósitos bancarios y se reformularon las Cartas Orgánicas de los Bancos Central, de la Nación, Hipotecario Nacional y de Crédito Industrial y se creó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Todas estas iniciativas significaron útiles herramientas para la confección y puesta en marcha de la futura planificación que no hesitó en recuperar todas las herramientas preparadas previamente por el Consejo.

El proyecto de ley del Plan de Realizaciones, conocido como Planes Quinquenales, tomó en su formulación, los estudios realizados por el Consejo Nacional de Posguerra. Los planes presentados, referidos a Trabajos Públicos y Transportes, retomarán tanto los relevamientos que en estos años se pusieron en marcha como los diagnósticos de estos sectores. A partir de los estudios realizados se pudieron detectar déficits en las distintas áreas de la producción. De aquí que se observe en la formulación de las partidas presupuestarias del Primer Plan Quinquenal, que los mayores montos asignados se destinarán desde el inicio a Energía y Obras de Infraestructura. En cuanto al sector Transporte sólo dará cuenta de lo relacionado con los ferrocarriles del Estado, su mantenimiento y mejoramiento, sin contemplar la adquisición de los ferrocarriles que se hallaban por entonces en manos de capitales extranjeros.

Los industriales frente a la convocatoria al C.N.P.

Las modificaciones en la estructura económica presentes en la Argentina de los años 40, asignan sin dudas un lugar de mayor envergadura al sector industrial. Si tomamos los censos de 1935 y 1946, observaremos un incremento del producto industrial del 75%, lo que muestra un incremento del 5,1% anual.²⁰

Comenzada la guerra, y ante las manifestaciones de preocupación por el futuro de las industrias y en particular, por la necesidad de mantener la mano de obra ocupada

²⁰ Schvarzer, Jorge (1991)

expresadas por el gobierno surgido del golpe de Estado en junio de 1943, los industriales suscriben firmemente las propuestas que emergen de la esfera oficial.

Contamos con una variada documentación, en gran parte proveniente de revistas que representan al sector y a través de las cuales los industriales se manifestaban, referida al accionar conjunto con el sector público y el Estado. Para el empresariado industrial que se había desarrollado en esos años, como ya hemos expresado, la finalización de la guerra preocupaba sobremanera, aun cuando sus motivaciones fueran diferentes a las sostenidas por los miembros del gobierno.²¹

Producido el golpe de estado de junio de 1943, la Unión Industrial Argentina, presidida por Luis Colombo, ofrecía al entonces presidente de la Nación, General Pedro P. Ramírez su colaboración más amplia, a raíz de la comunicación realizada por la presidencia de encargar a los ministros el estudio de medidas para afrontar los problemas que plantearía la terminación del conflicto bélico.

“...nos consideramos en el grato deber de apresurarnos a dar cuenta a Vuestra Excelencia de lo hecho hasta la fecha y ofrecer al Superior Gobierno nuestra colaboración más amplia, /.../ esta junta ejecutiva está decidida a activar sus tareas en todo lo posible, y reitera a V.E., su propósito de colaborar con la mayor amplitud en las que realice el poder Ejecutivo con el mismo objetivo.” Se refleja en esta nota lo expresado en una asamblea de la entidad, realizada días antes, en la que participaron *“más de cien entidades representativas del comercio, la industria y la producción”*.²²

No podemos menos que señalar que la expansión y diversificación de la estructura industrial en los años treinta y principios de los cuarenta, acompañado por el surgimiento de nuevos agrupamientos sindicales, impulsaron la formación de cámaras patronales en el sector industrial, muchas de los cuales se hallaban asociadas en la UIA, en tanto otras no se encontraban afiliadas a esa entidad.²³ Las referencias que aquí tomaremos estarán ligadas en particular a la UIA teniendo en cuenta que

²¹ Coincidimos en esta mirada con lo expresado tanto por Lucchini (1990) como por Villarruel (1995) respecto de la comunión de expectativas entre el sector de la burguesía industrial y el Ejército.

²² El Congreso Permanente para el estudio de los problemas de la post guerra se dirigió al Presidente de la Nación. Revista Argentina Fabril, Año LVI, Nº 895. Julio 1943. p. 14.

²³ Las otras entidades patronales son la Confederación Argentina del Comercio, Industria y Producción (CACIP) y la Asociación del Trabajo.

agrupaba a los grupos económicamente más poderosos del país, con intereses diversificados y mejor posicionados para establecer alianzas políticas. Por su parte, los otros agrupamientos patronales presentaban una mayor heterogeneidad en su composición, y por lo tanto, contaban con menores posibilidades de participar con peso propio en el juego político.

En este sentido, no nos llama la atención que el entonces Secretario de Trabajo y Previsión, Coronel J.D. Perón, exponga a los representantes de esta asociación, cuál es el lugar que el equipo gobernante le asigna a la entidad:

“He dicho a vuestro presidente don Luis Colombo, que en las funciones que desempeño será mi brazo derecho /.../ No puede sino, en mi concepto, elogiarse a una industria, que ha sido capaz de reemplazar al Estado en una obra que el Estado tenía la obligación de realizar.”²⁴

En octubre del año siguiente, ya lanzado el Consejo Nacional de Posguerra, y en plena tarea de relevamiento de datos de los diferentes sectores de la producción, en la Revista Argentina Fabril, la Unión Industrial Argentina daba a conocer su respuesta al cuestionario técnico de la Dirección General de Industria de la Secretaría de Industria y Comercio, presidida por el teniente Coronel Eduardo A. Garimaldi. De la Secretaría había emanado el documento de consulta, respecto de qué industrias se debían defender, cuáles debían recibir un trato preferencial y cuáles debían ser protegidas. Quedaba claro que se aunaba la necesidad de desarrollar un relevamiento estadístico con la búsqueda de consenso entre los sectores industriales. En todo caso, la orientación de las preguntas que se ponían a consideración del sector, no dejaban lugar a muchas especulaciones.²⁵

“Cumplimos al propio tiempo expresar al señor director, que esta casa ha visto con viva simpatía la creación del Consejo Nacional de Posguerra, instituido por el Superior Gobierno de la Nación, inspirado en el loable propósito de ajustar nuestra economía, política y conducta, a la transición, liquidación y desenlace de la guerra.”²⁶

²⁴ Revista Argentina Fabril, Año LVI, N° 900. Diciembre 1943. p. 5

²⁵ El listado de preguntas que se envía a las empresas y Cámaras empresarias, es el presente en el Plan de Tareas del Ordenamiento Económico- Social, en su capítulo V, referido a la “Intensificación de las riquezas naturales”.

²⁶ *Los problemas de la industria en la post guerra.* Revista Argentina fabril. Año LVII N° 910. Octubre de 1944. p. 12

El empresariado, que no se había caracterizado hasta el momento por realizar osadas propuestas de defensa y perspectivas del sector, recoge el guante que le tiran desde el gobierno y especifica sus puntos de vista en referencia a lo solicitado por la Secretaría. En opinión de la entidad, todas las empresas que elaboran materias primas nacionales (y aquí se circunscriben a las provenientes del sector agropecuario) y que sufren la competencia de productos elaborados en el exterior a menores costos (por cuestiones tecnológicas, de abundancia de capitales, subsidios, dumping, etc.) deben, en su opinión, ser protegidas e incluso recibir un trato preferencial. El nivel de “ocupación” que muestren las empresas, debe ser para ellos el índice que determine cuáles deben recibir trato preferencial. Las empresas que ocupan más mano de obra son quienes generan más fuentes de trabajo. Y si algún sector debe ser favorecido por la acción gubernamental, es sin dudas para la entidad, aquel que genera trabajo.

Respecto de favorecer a aquellas industrias que elaboran materias primas nacionales, no se alejan de lo señalado por el diagnóstico del CNP expresado en el *Ordenamiento económico y social*. La propuesta de “*fomentar las industrias de interés nacional, especialmente las que utilizan materia prima del país...*” encuadra con lo explicitado por las asociaciones patronales. No sucede lo mismo cuando ubican como pasibles de protección, aquellas industrias que sufren la competencia de productos venidos del exterior. En este punto las orientaciones defendidas desde el Consejo hacen eje en “*suprimir aquellas (actividades) que, terminada la guerra, carezcan de razón de existir y cedan terreno ante una competencia foránea superior*” las que deberán ser “*reemplazadas con industrias nuevas de arraigo razonable*”.²⁷ De todos modos, no se registran en esos primeros meses, diferencias respecto de estas formulaciones.

Estos primeros tiempos de colaboración y fecundo diálogo, se vieron opacados por otro tipo de acciones gubernamentales. El desarrollo de políticas sociales, en particular por parte del Secretario de Trabajo y Previsión, no fue bien recibida por los industriales. A lo largo de 1944 los días luminosos de los meses anteriores, se verán enturbiados por diferentes tensiones que se van generando en la relación entre el gobierno y la entidad representativa de los sectores industriales. De todos modos, podemos suponer que la

²⁷ Ordenamiento Económico-Social. Capítulo II.

Unión Industrial mantenía cierta confianza en que lo aceitado de sus relaciones con el equipo gobernante le permitirían incidir respecto de las decisiones que no considerara apropiadas a sus intereses.

Las voces discordantes que se van haciendo oír desde el sector empresario están dirigidas a cuestionar la dinámica de funcionamiento del Consejo. Es así que uno de los aspectos que se cuestionan es la falta de ejecutividad y autonomía por parte del Consejo respecto de las instancias gubernamentales. *“La creación del Consejo Nacional de Posguerra se aplaudió en su tiempo, viendo en ese nuevo organismo del Estado el coordinador tan reclamado por nuestra economía. Hasta el presente, la labor de ese Consejo ha sido poco fructífera”*.²⁸ El eje del cuestionamiento radica en que, actuando el C.N.P. en consonancia con la Secretaría de Trabajo y Previsión, ésta ha realizado significativos cambios en el orden económico sin que el Consejo los haya considerado previamente. Ponen como ejemplo el decreto sobre jubilaciones del personal empleado en el sector de comercio así como *“la intervención constante en el mercado de la mano de obra”*. En consecuencia reclaman revisar estos cambios que *“causan profundos desarreglos en el engranaje de la economía”*, para concluir que por su persistencia *“en momentos en que se enfrenta el período de la postguerra, la economía difícilmente puede recuperar su equilibrio sin sufrir los más serios trastornos.”*

Es interesante seguir la evolución de la postura de los industriales respecto de la acción de gobierno. En un primer momento, apoyan sin reparos la propuesta emanada de las esferas oficiales. Luis Colombo, presidente de la UIA no se privará incluso de pronunciarse a favor de la sanción de leyes obreras *“que fueran aplicables y oportunas”*.²⁹ A medida que la acción del gobierno muestra su acercamiento a los sectores trabajadores y va contemplando, en acciones concretas, políticas de mejoramiento de su nivel de vida, las voces comienzan a ser discordantes.

²⁸ *La situación económica del país*. Revista Argentina fabril. Año LVIII N° 919. Julio de 1945. p. 33

²⁹ Argentina Fabril. Diciembre de 1943. Respecto de esta intervención de Colombo, autores como Cúneo (1984) caracterizan este tipo de manifestaciones de la UIA en ese momento, como “oportunistas”.

Como ya señalamos, desde fines de 1944 las diferencias entre la entidad y el gobierno se fueron acentuando y a partir de entonces las discusiones crecieron por diferencias, entre otras, en torno a la política social del gobierno.

En mayo de 1945, la Revista Argentina Fabril publicó una respuesta de la UIA, que suscriben un centenar de instituciones de la industria y del comercio, al requerimiento de la Secretaría de Trabajo y Previsión respecto del tratamiento de sueldos y salarios, y el grado de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Hay buena disposición entre los industriales respecto a *“estudiar los medios de prever con certeza a la necesidad de asegurar salarios suficientes y dignos”*. De todos modos, no hesitan en señalar que ese objetivo *“no puede lograrse vía decreto, aumentos generales y mecánicos, sino que es preciso crear comisiones paritarias que, dentro de un régimen nacional, elaboren verdaderos acuerdos sobre las circunstancias particulares de cada industria o comercio”*. En estas expresiones, si bien se muestran ofreciendo una propuesta en consonancia con prácticas que se encuentran desarrollando en otros escenarios nacionales, la creación de comisiones paritarias, dejan en claro uno de los aspectos más criticados por el sector, cual es el actuar vía decreto, no por la medida en sí, sino fundamentalmente porque ellos no son parte de esa negociación.

En cuanto al segundo aspecto por el cual se les pide información, su respuesta es categórica: se oponen en forma tajante a cualquier tratamiento de la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Ese punto debe ser *“definitivamente excluido”* manifiestan. *“Trastorna fundamentalmente la estructura económica del país y el sistema en vigor de las remuneraciones al personal, introduce el germen de la indisciplina, destruye el estímulo al espíritu de empresa, a la aptitud creadora y subvierte todo principio de jerarquía.”*³⁰ La ruptura entre gobierno y los industriales afiliados en la UIA se presenta, a partir de aquí, demasiado profunda como para buscar consensos.

Reflexiones finales

³⁰ Idem. Año LVIII N° 917. Mayo de 1945. p. 83

La acción desarrollada por el Consejo Nacional de Posguerra, organismo que no cuenta con antecedentes inmediatos en cuanto a su conformación y la dinámica de su acción, podemos diferenciarla en dos niveles: por una parte, su desenvolvimiento como organismo tecnoburocrático, recopilador de información del ámbito productivo, elaborador de informes estadísticos sobre diferentes áreas del hacer productivo nacional, y por otra parte, no tan mencionado, como base de lanzamiento de la figura de Juan D. Perón, quien si bien en tanto vicepresidente de la Nación ejercía la jefatura del Consejo, su acción efectiva la cumplía desde la Secretaría de Trabajo y Previsión. Las funciones mismas asignadas al Consejo, su carácter de “consultivo”, limitaban cualquier tipo de acción ejecutiva. En tanto coordinador de los estudios del ordenamiento social y económico de la Nación, a la vez que relevaba y proyectaba investigaciones y estudios, en la acción concreta, ofrecía propuestas políticas que trascendían, muchas veces, los objetivos originarios que tenía planteado el organismo. En este punto, el hecho de que Perón se desempeñe como Vicepresidente de la Nación y secretario de Trabajo y Previsión, posibilitaba esta superposición de funciones. Como consecuencia se refuerza el carácter consultivo del Consejo. Sin embargo, a la hora de expresar sus diferencias, las críticas de los sectores propietarios van a ir dirigidas contra el Consejo, contra los postulados que originaron su creación. En este sentido, consideramos necesario relativizar posturas que asignan a este organismo una creciente autonomía y capacidad de acción, estableciendo una marcada diferencia con aquellos que ven la luz a partir de 1946, y que al depender directamente del Poder Ejecutivo escapaban al control de otras esferas del estado.³¹ El CNP va desde sus inicios aportando a un proyecto político tal vez no totalmente definido en sus orígenes, pero que se va construyendo paulatinamente. Y ese proyecto lleva consigo un diseño de Estado que emerge lentamente en esos años y que tomará más fuerza luego de las elecciones de febrero de 1946 cuando llega a la presidencia Juan D. Perón.

Las tensiones entre el equipo gobernante y sectores industriales, que hemos señalado en el transcurso del trabajo, y que se expresaron como críticas al desenvolvimiento de

³¹ Berrotarán (2003)

las políticas que se implementaron a partir de los diagnósticos realizados por el Consejo, no atravesaron el diseño de las futuras políticas sectoriales. Si bien se presentó un claro distanciamiento de sectores encolumnados en la Unión Industrial Argentina, los motivos del rompimiento se pueden ubicar más en el plano político por parte de esa institución, que como resultado de las diferencias en cuanto al lugar que el desenvolvimiento industrial debía ocupar en el diseño de la política económica por parte del nuevo gobierno.

Consideramos que la acción desarrollada por el Consejo Nacional de Posguerra, aún con sus falencias operativas y su manifiesta falta de autonomía, significó un importante paso adelante en la tarea de proporcionar una nutrida información de la realidad económica y social de la Argentina de los años cuarenta. En tal sentido, a la vez que posibilitó prever dificultades o limitaciones que podrían presentarse en la marcha de la economía, sirvieron de insumos en la elaboración de las políticas económicas y sociales en los años venideros.

Fuentes primarias

Consejo Nacional de Posguerra. Boletín Oficial. Decreto N° 23.847, del 25 de agosto de 1944.

C.N.P. Boletín Oficial. Decreto N° 19288. 22 de agosto de 1945.

Consejo Nacional de Posguerra. Junio 17 de 1946.

Consejo Nacional de Posguerra. Vicepresidencia de la Nación. Plan de Ordenamiento Económico –Social.

Revista Argentina Fabril. “La industria argentina en la posguerra”. Año LIII. N° 856. Abril 1940.

----- “El Congreso Permanente para el estudio de los problemas de la post guerra se dirigió al Presidente de la Nación”. Año LVI, N° 895. Julio 1943

----- “Se constituyeron las comisiones técnicas del Congreso Permanente de las Fuerzas Productivas para el estudio de los problemas económicos y sociales de post guerra”. Año LVI, N° 898. Octubre 1943.

----- “Alcanzó brillantes contornos la visita a nuestra Institución del Director del Departamento nacional del Trabajo del Brasil”. Año LVI, N° 900. Diciembre 1943.

----- Año LVIII N° 917. Mayo de 1945. p. 83

----- *La situación económica del país.* Revista Argentina fabril. Año LVIII N° 919. Julio de 1945. p. 33

Bibliografía citada

Berrotarán, Patricia (2003) *Del Plan a la Planificación, el estado durante la época peronista*. Imago Mundi. Buenos Aires.

Campione, Daniel (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires, Miño y Dávila SRL.

Gerchunoff, P., Llach, L. (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Ariel.

Gómez, Teresita (2009) *Polémica de los años cuarenta: nuevos modelos de crecimiento y estrategias industriales en Argentina*. Presentado en las Segundas Jornadas de la Industria y los Servicios. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 23 al 25 de Septiembre. Editado en CD.

Cuneo, Dardo (1984) *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*. CEAL. Buenos Aires.

Güemes, Gontrán de (1956), *Así se gestó la dictadura. El GOU*. Buenos Aires, Ediciones Rex.

Ianni, Octavio (1971) *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*. Buenos Aires. Amorrortu editores.

López, M. J., Waddell J. (2007) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Ediciones Lumiere. Buenos Aires.

Lucchini, Cristina (1990) *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*. CEAL. Buenos Aires

LLach Juan José. (1984). *El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo*. En Desarrollo económico. V.23Nº 92. Buenos Aires, p.532

Montuschi Luisa, Vazquez Presedo, Vicente (1970) *Plan y Laissez –faire en la economía contemporánea*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.

Osona, Juan V. (1966) *La logia militar que derrocó a Castillo*. Buenos Aires. Tall. Moderna

Perón, Juan Domingo (1973) *El pueblo quiere saber de qué se trata*. Recopilación de discursos. Editorial Freeland. Buenos Aires.

Potash, Robert A. (1984) *Perón y el G.O.U. Los documentos de una Logia secreta*. Buenos Aires, Sudamericana

Schvarzer, Jorge (1991) *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. CISEA. Imago Mundi. Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1999) *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI*. Documento de Trabajo N° 2. Agosto. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

Torre, J.C. (2002) *Nueva Historia Argentina Los años peronistas (1943-1955)*. T.VIII. Buenos Aires. Sudamericana. p.123.

Villarruel, J., Berrotarán P. "Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra". En: Ansaldi W. y otros (1995) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*- Editorial Biblos. Buenos Aires