

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

La Secretaría Técnica como espacio de proyección racional en la burocracia estatal (1946-1954).

Simonetti, Natalia.

Cita:

Simonetti, Natalia (2009). *La Secretaría Técnica como espacio de proyección racional en la burocracia estatal (1946-1954)*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/149>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ideas innovadoras. La Secretaría Técnica como espacio de proyección racional en la burocracia estatal (1946-1954)

Natalia Simonetti (UNTREF)

El 6 de junio de 1946 fue creada la Secretaría Técnica, un área de gobierno que dependía en forma directa del Poder Ejecutivo Nacional y que tenía como función principal planificar, coordinar y ejecutar todas las cuestiones vinculadas a las esferas financiera, económica y social.

También debía implementar la modernización técnica del país y asegurar el seguimiento y el control de la obra pública, responsabilidades que justificaron el otorgamiento de su rango ministerial y su injerencia sobre el resto de los ministerios, organismos y secretarías estatales.

Organismos de segunda fila son jerarquizados, funcionarios de carrera son llevados al nivel de ministros y subsecretarios, juntas y comisiones se modifican en su integración y sus atribuciones, organismos dispersos se fusionan junto a sus actividades bajo una autoridad superior de nueva creación.¹ Las secretarías con rango ministerial fueron la fórmula para ampliar la esfera de actuación estatal y transferir en forma directa sus poderes efectivos al área de Presidencia, a través de una nueva figura “los ministros-secretarios”.² En especial la Secretaría Técnica se benefició -mediante un decreto firmado por Perón a los veintiséis días de asumido el gobierno- del traspaso de todas las funciones anteriormente desempeñadas por el Consejo Nacional de Posguerra y cuya injerencia en el período precedente a la creación de la secretaría sugirió una práctica de “gobierno paralelo dentro de un propio gobierno”.³

En esta investigación se intentará establecer cuáles fueron los móviles que dieron origen a la Secretaría Técnica, quienes fueron los funcionarios –figuras principales y colaboradores- que la integraron y cómo su labor incidió en el desarrollo del proceso de reestructuración estatal: qué organismos creó, absorbió, modificó o eliminó y qué destino alcanzó el personal perteneciente a los mismos.

Si bien existen indicios y datos significativos aportados por distintas investigaciones no se ha podido establecer aún cuáles fueron las vías de acceso del

¹ Campione Daniel, Prolegómenos del Peronismo. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946 (Buenos Aires: Editor Manuel Suárez, 2003) Pág. 223

² Idem. Pág. 118. La figura de “ministros – secretarios” es única con jerarquía otorgada por la Constitución Nacional en la estructura del Poder Ejecutivo.

³ Primera Plana. La Primera Presidencia IX – El Plan Quinquenal. 12 de julio de 1966. Pág. 36

personal empleado en esta dependencia del Estado, cómo se articulaban con el ámbito privado y aún dentro del estatal mismo, en un período de reformas constantes. Asimismo se desconoce la formación y el programa de ideas que poseían los principales referentes y colaboradores de los cuerpos técnicos y políticos del primer peronismo y su incidencia en el cambio de gestión y políticas innovadoras implementadas desde la Secretaría Técnica al ámbito estatal.

La burocracia estatal.

En su estudio sobre la burocracia Max Weber⁴ explica que en las grandes formaciones políticas previas a la constitución del Estado moderno, el gobernante ejecutaba las disposiciones más importantes mediante administradores personales, compañeros de mesa o cortesanos. En el Estado moderno si bien se mantiene esa lógica de funcionamiento el desarrollo de tipo burocrático lleva a una organización de la jerarquía de cargos donde los funcionarios superiores controlan a los inferiores. Asimismo, la dinámica en cuanto a la autoridad y las competencias entre ambos se ve alterada por la invención de los cargos, que una vez creados, tienden a seguir existiendo luego de haber cumplido su misión fundacional y son desempeñados por otros titulares, que no siempre se identificarán en forma total a su superior inmediato.

Por otra parte, si bien existen estudios sobre la formación y el desarrollo del Estado argentino en distintos períodos, pocas investigaciones se han ocupado de la evolución y la consolidación de la burocracia estatal. Entonces ¿Cómo pensar al Estado y a ésta última? ¿Cómo hacerlo en función de una secretaría de Estado?

Retomando la lógica weberiana sobre el análisis conceptual de los elementos constitutivos de la burocracia en el Estado moderno reconoce a éste como una asociación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio. A su vez entiende su verdadero dominio en el manejo diario de la administración que se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil; porque también el oficial moderno superior dirige sus batallas desde su despacho.⁵

Por último interesa señalar para el análisis propuesto que la modernización del Estado constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el

⁴ Weber Max, ¿Qué es la Burocracia? Buenos Aires, Ediciones Siglo XX, 1991. Páginas 10,11

⁵ Weber Max, Economía y Sociedad. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997. Página 1060

empleo, el sueldo, la pensión y el ascenso, la preparación profesional y la división del trabajo en competencias fijas, en formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica. Funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día.

Es por ello que ésta investigación intenta establecer por qué y cómo se originó la Secretaría Técnica, y como su labor incidió en el desarrollo del proceso de reestructuración estatal a través de la creación, absorción, modificación y eliminación de distintos organismos.

La Secretaría Técnica: un creativo medio de gestión

El 6 de junio de 1946 se crea la Secretaría Técnica y se la autoriza a absorber los servicios de estadística, ordenamiento económico-social, de coordinación de ministerios, secretarías de estado y también todas aquellas actividades que no fuesen de carácter político o pertenecientes a las fuerzas armadas.⁶

El equipo de gestión que conformaron la nueva secretaría eran veintidós personas capitaneadas por Figuerola: funcionarios de la Secretaría Técnica de Trabajo y Previsión a los que luego se incorporaron Manuel Osorio y Florit, José Astelarra, Miguel Gamboa y Miguel Pistone en el Consejo Nacional de Posguerra y a la Secretaría Técnica se agregaron Miguel R. Gaddi, Guillermo Gudollo, José de Lasalletta, Armando Martín y José Vistalli.⁷

En la entrevista concedida a Pino Solanas⁸ Perón explicaba sus primeras medidas de gobierno de las cuales surgieron sus ministros que **“eran los jefes de equipo de ejecución que se habían preparado y que ya operaban en la Secretaría de Trabajo y Previsión y en el Consejo Nacional de Posguerra... de modo que al asumir la presidencia ya tenía formado el gabinete...les dije, tienen una semana, vayan al ministerio, desaten el paquete y vean que nos han dejado...fue una semana en la que nadie se movió de su lugar de trabajo...vivíamos a sándwich de**

⁶ Primera Plana. Historia del Peronismo. Página 80. Para estas dos últimas contaba con los otros lugartenientes: Ramón Subiza, secretario político y Oscar Silva, secretario militar, quienes al igual que Figuerola gozan de jerarquía ministerial.

⁷ Los funcionarios pertenecientes a la Secretaría de Trabajo y Previsión eran: Enrique Catarineu, Lázaro Romero, J.C. Urioste, Eduardo Acevedo, Antonio Herrera Muguerza, Eugenio Denigra, Pablo L. Barbat, Armando M. Massey, Héctor Irazabal y Víctor Bruno Videla. Op...cit. Página 83

⁸ Video documental inédito “Perón. La Revolución Justicialista” Pino Solanas – Octavio Gettino. Entrevista realizada en la residencia de Puerta de Hierro, Madrid, año 1971. Emitido en el programa filmoteca, canal siete argentina.

lomo...teníamos un metro y medio de carpetas con planes para realizar, convoqué al Secretario de la Presidencia y le dije...esos planes los guarda hasta que podamos ponerlos en marcha”.

Perón y sus colaboradores tenían en claro que el éxito de su gestión dependía del tiempo que les demandara materializar sus promesas, y para ello no sólo se tornaba imprescindible reordenar la economía, sino también, los recursos técnicos y administrativos disponibles en el Estado. La acción que la Secretaría Técnica debía desarrollar era coordinar, precisamente, todos estos recursos de forma tal que dotara de racionalidad a todos aquellos organismos que dependieran de ella. Encarar una tarea de tal envergadura perseguía como fin optimizar los medios disponibles y potenciales que pudieran otorgar operatividad y alta calidad técnica y profesional en la puesta en marcha del nuevo plan de gobierno.⁹ En consecuencia la Secretaría desplegó una serie de programas censales y estadísticos tendientes a conocer la estructura interna y el funcionamiento de los organismos que la integraban. También confeccionó diversos instructivos de gestión interna por medio de los cuales fueron reglamentadas gran parte de las tareas administrativas y normativas referentes a la elaboración y presentación de proyectos de leyes y decretos. Referente a la confección de éstos últimos es importante señalar el margen de acción con que contaba la Secretaría, derivado no sólo de su conocimiento técnico-administrativo sino también de su cercanía con el Presidente y su rango ministerial. La normativa contemplaba que en aquellos casos que por su naturaleza, el acto que se decretase no encuadrara en las prescripciones de las leyes o reglamentos, se justificaría el mismo por medio de una constancia que acreditara razones de equidad, de justicia o buen gobierno.¹⁰

A fines de 1948 y abocado su titular a una nueva labor requerida por el Presidente –el proyecto de reforma constitucional- el organismo demostraría sus primeros síntomas de debilidad que lo llevarían a implementar una serie de modificaciones recurrentes. Entre ellas decretar la unificación de todos los servicios nacionales de estadísticas y censos haciéndolos depender del Consejo de Defensa Nacional por medio de su secretaría.

A los pocos meses –enero de 1949- se crearía una comisión con el fin de resolver las divergencias entre los distintos ministerios. Y posterior a la inesperada

⁹ Presentación del Primer Plan Quinquenal realizada en conjunto por José Figuerola y J. D. Perón

¹⁰ Archivo General de la Nación – Legajo 640. Normas de carácter general que se tendrán en cuenta para la tramitación de decretos a la firma del Presidente.

renuncia de José Figuerola se crearía –en diciembre del mismo año- el Consejo de Coordinación Interministerial que tendría por función unificar y coordinar la acción en la implementación del plan general del gobierno. Las sucesivas reestructuraciones que sufrirá el organismo desde 1949 a 1954 serán justificadas, una vez más, por la necesidad de lograr la unidad de acción y coordinación funcional. Las mas importantes de ellas se decretarán a mediados de 1954 operando sobre la estructura de los Consejos Nacionales, y el más paradójico, será el decreto de creación de Secretarías de Estado, cuyo motivo de creación surgirá, esta vez, como vía necesaria en el intento de regularizar la situación del personal de la Secretaría Técnica.

1949 – Año de Relevos

El 11 de marzo de 1949 José Figuerola renunciaría a su cargo de Secretario Técnico y concluiría su largo paso por la administración pública quedando fuera del equipo de gestión presidencial. Su salida fue tan prolija y silenciosa como la labor desempeñada en tantos años de servicio, cualidades que llevaron a entender su trayectoria como intachable. Sobre las causas que lo llevaron a alejarse del cargo poco se sabe, consultado por Primera Plana el mismo Figuerola afirmaría **“tres cosas no me perdonaron...el nombramiento como Secretario de Asuntos Técnicos, que haya redactado el 1ª Plan Quinquenal y que me confiaran el anteproyecto de la reforma constitucional”** ésta última, cree Figuerola, le valió la separación definitiva del gobierno. Sin embargo, respondiendo a la pregunta obvia –quiénes no le perdonaron- alude a Evita con un **“mas vale no hablar”** que tácitamente dice demasiado, y agrega **“según testimonios recogidos fue Eva Perón. Ella está muerta. Dejémosla tranquila”**.

Figuerola dedicó los últimos meses de 1948 al proyecto de reforma constitucional que finalmente fue criticado, por un lado, por algunos dirigentes peronistas, y por el otro, entusiasmó menos de lo esperado a Perón. Por lo tanto, una comisión parlamentaria dirigida por Arturo Sampay, que se consideraba como más progresista que Figuerola, sentó las bases para la versión final sancionada en 1949. En esta etapa, la influencia del “gallego” despertó una nada desdeñable medida de hostilidad y envidia. Una pequeña

modificación en uno de los artículos constitucionales determinaba que sólo podrían ser ministros del Poder Ejecutivo Nacional los argentinos nativos.¹¹

Tal vez para restañar esa maniobra que lo habría privado de su cerebro organizador, Perón propuso a Figuerola, en noviembre, designarlo subsecretario de Asuntos Técnicos, sin cubrir la Secretaría. **“Si usted quiere lo nombro Secretario”** me dijo Perón **“el artículo 84 quedó mal redactado y es susceptible de interpretación”**. Recordaría Figuerola la convocatoria a Juan Duarte para que instruyera al Ministro del Interior, Borlenghi, que preparara el decreto nombrándome Subsecretario. En una recepción en el Círculo Militar, Figuerola asistió con su esposa a quien Eva le preguntara ¿Qué le parece el nuevo Ministro de Asuntos Técnicos? Al comprar el diario en la calle conocería el nombre de su sucesor, Raúl Mendé.¹²

Según Raanan Rein este sutil cambio respondía a una maquinación política de Eva Perón, que quería alejarlo de la órbita del presidente. Parafraseando a Joseph Gillotin Figuerola diría **“fui víctima de mi propia obra”**.¹³

No obstante, la salida de Figuerola puede relacionarse con un cambio de lógica en lo que Imaz denomina medios de cooptación que responde a la creciente solidez del liderazgo de la pareja Perón y al régimen de lealtades personales derivado de tal situación. El grupo gobernante habría elaborado sus propias pautas, normas y valores, los antiguos méritos personales habrían cedido paso a las carreras burocráticas. La impersonalidad resultaba en este nuevo contexto un valor positivo en desmedro de las trayectorias personales que podrían atentar contra el régimen de lealtades institucionalizado. La lealtad absoluta aplicada a un punto común de referencia, el Presidente de la República y su esposa, es la nueva lógica imperante; lealtad a la pareja presidencial más que a una serie de principios abstractos.¹⁴ Para la oposición, no era sino otro de “los limones exprimidos que Perón desecha cuando han rendido todo su jugo”.

Las ideas parlamentarias: una amenaza para la operatividad estatal

¹¹ Figuerola era naturalizado desde junio de 1935. Raanan Rein. Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista. Buenos Aires, Lumiere, 2006. Página 89

¹² Primera Plana. La Historia del Peronismo VIII. 3 de agosto de 1965. Página 44

¹³ Raanan Rein. Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista. Buenos Aires, Lumiere, 2006. Página 89

¹⁴ José Luis Imaz. Los que mandan. Buenos Aires, Eudeba, 1964. Página 14

Cuando Carlos Desmarás resaltó la operatividad alcanzada en la Secretaría de Trabajo y Previsión por medio de los decretos, legitimó un mecanismo que sería utilizado con frecuencia durante las presidencias peronistas. Tal vez por haber sentido “orgullo” de integrar un organismo que en un breve período dio pruebas suficientes de idoneidad y facilitó soluciones específicas a los distintos conflictos inherentes a su área. O quizás, por haber aplicado una vía concreta para resolver problemáticas que en teoría deberían ser tratadas en el ámbito parlamentario. Ciertamente es que representó una postura que resultó contradictoria para quienes formaban parte del cuerpo de colaboradores partidarios de la revolución y cuya adhesión al golpe de junio se debió en gran medida a la necesidad de terminar con los mecanismos de fraude electoral, prácticas clientelísticas y políticas de acuerdo.

En la entrevista realizada por Luis Alberto Romero, Eduardo Colom al consultársele sobre la labor legislativa sostuvo que **“en materia de leyes económicas casi todas eran del Poder Ejecutivo. En una primera etapa hubo iniciativas parlamentarias –mientras fuera presidente de la Cámara el Dr. Ricardo Guardo– había libertad de sesiones e iniciativa que se reflejaban en un Congreso con un alto grado de autonomía; al ocupar la presidencia el Dr. Cármpora cambia la dinámica del organismo y el Congreso se somete a Perón”**.

De la consulta a los Diarios de Sesiones de Cámara de Diputados –entre los años 1946 a 1951- en los proyectos debatidos en el recinto sobre los cambios implementados durante el período peronista en la estructura del Estado no se encontraron registros. Es entonces posible suponer que las “iniciativas” del Poder Ejecutivo no se limitaron sólo a las leyes económicas. Más aún cuando mediante un análisis comparativo de las carátulas que contienen el detalle de los distintos ministerios nacionales se advierte un llamativo incremento de los mismos en un período de tres años.¹⁵

Consultado por Primera Plana Ricardo Guardo explicaba la dinámica parlamentaria del siguiente modo **“Perón nos vinculó a Diego Luis Molinari, presidente del bloque de senadores, y a mí, directamente a las funciones de gobierno. Concurríamos todas las mañanas a la Casa Rosada (...) a eso de las 6 y**

¹⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. 1948. Tomo VII. Ministerios: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Hacienda, Guerra, Marina, Agricultura y Obras Públicas. En el año 1951 Tomo V el incremento correspondió a 20 ministros (sobre los 7 anteriores), repartidos en las siguientes carteras: Relaciones Exteriores y Culto, Exterior, Justicia, Educación, Salud Pública, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Hacienda, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Asuntos Técnicos. En este punto resta aun indagar sobre el cargo jerárquico de cada representante a fin de aclarar si en alguno de los casos corresponde a la jerarquía de secretario.

15 (...) ya estábamos allí, como perros de estancia (...) y luego nos sentábamos en el despacho a conversar con el presidente sobre todos los problemas que se iban a tratar en las Cámaras (...) Perón comentaba los debates parlamentarios del día anterior y los temas que se iban a tratar esa tarde”.

Según Cooke **“Guardo era el que tenía la precisa (...) estaba siempre con Perón o con Evita y su presencia en el bloque era decisiva”.** Guardo se expresa aún más **“hay que tener en cuenta que debimos enfrentar una oposición cerrada, dura, constituida por 49 diputados con experiencia parlamentaria y habilidad oratoria. Nosotros, en cambio, teníamos 109 que eran una mezcla de radicales, conservadores, socialistas, trotskistas, nacionalistas y sindicalistas que componían un bloque difícil de manejar”.**¹⁶

La crisis institucional y sus consecuencias en los organismos del Estado

En la entrevista concedida a Pino Solanas Perón explicaría los sucesos de junio con la simpleza y el pragmatismo que supieron caracterizar a su persona... **“El estado social del país era miserable (...) la violencia del sistema se traducía en un país en el cual la Constitución era letra muerta (...) la revolución era indispensable (...fue así que...) se presentaron un grupo de coroneles y me dijeron: nosotros creemos que usted es la persona que nos puede orientar (...) nosotros haríamos un gobierno administrativo y usted realizaría la revolución social (...) cuando me di cuenta que esto tenía ambiente, que era cosa posible (...) pasé a ser el ideólogo de la revolución”.**

Tomando distancia de las palabras del Gral. Perón, Rodríguez Lamas caracteriza a la revolución de junio como un suceso estrictamente militar, carente de un programa de gobierno y destaca la celeridad con la cual se desarrolló –que le valió la denominación por sus contemporáneos de “revolución del silencio” – situación que tomó por sorpresa a los partidos políticos y a la población en su conjunto. La revolución –sintetizadora del amanecer de tiempos mejores- erigió a las fuerzas armadas como la única fuerza de reserva moral que podía restablecer valores distorsionados y revertir la inoperancia de los organismos precedentes.¹⁷ El testimonio del Gral. Eduardo Avalos al semanario Primera Plana es demostrativo del clima imperante en la estructura interna

¹⁶ Primera Plana. La Primera Presidencia IV. El reñidero parlamentario. 31 de mayo de 1966.

¹⁷ Rodríguez Lamas, Daniel. Rawson/Ramírez/Farell. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986. Página 20

militar...”En el Ejército nadie dudaba, en junio de 1943, acerca de la necesidad de abatir (...) la continuidad de un régimen que, para nosotros los coroneles, estaba absolutamente corrompido”¹⁸. El Cnel. Ramírez expresaba, como tanto otros jefes militares de entonces, su disconformismo con la situación social **“Debemos terminar con los galerudos” “Se necesitan hombres nuevos para acabar con todo esto”**.¹⁹

Cierto es que con o sin programa definido, el golpe de Estado logró cristalizarse en medio de un contexto de ideologías encontradas, en el que coexistieron los posicionamientos más ambiguos, derivados de la inestable coyuntura internacional. Si bien en un principio no contaron con el apoyo previo de ningún sector de la sociedad civil, a medida que el carácter provisional del gobierno de facto adquiría rasgos de permanente²⁰, el contacto con sectores nucleados en grupos católicos y empresarios – ambos proclives al debate político- profundizó los enfrentamientos entre los coroneles revolucionarios. Las “cabezas pensantes” en los cuadros medios del ejército, mantenían contacto con los centros nacionales del debate económico, social y político (REA, Centros de estudio de la UIA, Revista Militar) adhiriendo a la modernización de las relaciones sociales y al fortalecimiento de la Nación. Para estos grupos era necesario un Estado que diera prioridad a una nueva política de defensa de los intereses nacionales que conjugara la estrategia militar, el desarrollo industrial y el autoabastecimiento económico, y a su vez, estimulara la armonía social regulando la economía y la política nacional.²¹

Es importante señalar que muchos de los personajes²² nucleados en torno a estos centros de debate (REA, UIA, Revista Militar, etc.) desempeñaban funciones en instituciones estatales creadas en las presidencias de Urriburu y Justo. Luis Duhau, ministro de agricultura del gobierno de éste último, explicaría en junio de 1943 en un discurso pronunciado en la Cámara de Diputados las condiciones que justificaban la participación directa de los representantes de diversos sectores económicos en la gestión del Estado. En principio la creciente complejidad de la vida económica que ponía de manifiesto la incapacidad burocrática imponiendo a los gobiernos la necesidad de contar

¹⁸ Primera Plana. Historia del Peronismo IV. 6 de julio de 1965. Página 42

¹⁹ Primera Plana. Historia del Peronismo VII. 27 de julio de 1965. Página 52

²⁰ El 18 de junio de 1943 se quita el “Provisional” al Acta de Constitución y a los documentos oficiales.

²¹ Campione Daniel, Prolegómenos del Peronismo. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946.

Buenos Aires, Centro Editor Manuel Suárez. Páginas 23, 24 y 25.

²² Entre tales figuras se encontraban: Tte. Cnel. Mariano Abarca, Emilio Llorens, Jose Enrique Miguens, José Astelarra, José Llorens Pastor, Carlos Conesa Avila, Cear Belaunde, Carlos Moyano Llerena y Jorge Vicien, entre otros. Bellini Claudio, *El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1955*, en: Latin American Research Review. Vol. 41 N°1. February 2006. Página 33

con la colaboración directa de los representantes de las distintas fuerzas económicas, no sólo para asesorar, sino para entrar en la acción misma. Esta manera de organizar el intervencionismo en la economía implicaba desde el punto de partida una escasa o casi nula autonomía del Estado con respecto a los sectores socioeconómicos dominantes.

Por otra parte la UIA, la Bolsa de Comercio y la SRA si bien reconocían la necesaria intromisión de los representantes de diversas entidades en organismos estatales coincidían en advertir lo inconveniente de generar estructuras y actores nuevos en el Estado, que una vez retornada la paz mundial convirtieran la solución del presente en un problema del mañana.²³

Los distintos organismos creados, especialmente durante el gobierno de Justo, como las juntas y las Comisiones Regulatoras fueron muestra del proceso de exceso burocrático que parecía tornarse inevitable y la creciente ineficiencia derivada de la progresiva autonomía de cada una de ellas, que en definitiva atentó contra la operatividad demostrada en demandas puntuales que habían justificado el origen de las mismas. Tal situación fue percibida por todo el arco político, opositor y oficialista, quienes se mostraron preocupados por la compleja evolución del Estado, las instituciones pertenecientes al mismo y por el incremento de sus respectivos cuadros burocráticos.

Cuando el 27 de octubre Perón asumió la jefatura del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) halló allí al Dr. José M. Figuerola, un español, ex asesor social y laboral del gobierno del Gral. Primo de Rivera. Desde setiembre de 1930, Figuerola estudiaba la situación social argentina, y al descriírsele al coronel y esbozar una casi inmensa serie de medidas concretas, Perón lo convirtió de inmediato en íntimo colaborador: hoy se coincide en que Figuerola y J.A. Bramuglia fueron los reestructuradores principales del Departamento en Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). “Todo esto –comentaría tiempo después Perón- fue la gran base del movimiento”.²⁴

La Secretaría de Trabajo y Previsión: el arte de construir poder

²³ Op. Cit. Página 32

²⁴ Primera Plana. Historia del Peronismo VII. 27 de julio de 1965. Página 53.

El trienio previo a la creación de la Secretaría Técnica -1946- se caracterizó por la intensidad con la cual proliferaron nuevos organismos relacionados con el Estado y cuyas funciones se vieron paulatinamente modificadas.

Los organismos creados –Secretarías y Consejos- se dividieron en departamentos organizados a partir de problemáticas puntuales donde cada una tenía un espacio de acción definido.²⁵ Las nuevas secretarías fueron Industria y Comercio, Trabajo y Previsión y Aeronáutica siendo la segunda de ellas la más importante por poseer un lazo directo con la Vicepresidencia desde noviembre de 1943 e influir sobre las políticas sociales a través de la absorción de múltiples organismos nacionales.²⁶

El 28 de octubre de 1943, a las 2 de la mañana, Perón había sellado con uno de sus característicos abrazos la amistad con quien ocupaba la jefatura de estadística del Departamento Nacional de Trabajo (DNT), el Dr. José Figuerola. Algunas horas antes Figuerola había visto entrar a Perón, sin previo aviso ni protocolo, al DNT para hacerse cargo de ese organismo.²⁷ Figuerola testimonió a Primera Plana **“Conocí a Perón el 27 de octubre de 1943 a las 5 de la tarde cuando asumió la presidencia del DNT”**. Convocó a los jefes de división y sección y les dijo: **“vengo aquí con siete baldes de siete colores distintos. Tenemos que hacer una obra de arte y ustedes son los artistas”**²⁸. Perón enunció un breve discurso convocando al personal **“a una colaboración entusiasta, más allá de los estrechos límites de la rutina burocrática”** y ambos se reunieron en un despacho.²⁹ El coronel confió uno de los “baldes” a Figuerola: un proyecto de reestructuración integral del Departamento, para convertirlo en ministerio. **“Siete días después le entregué mi trabajo”** añade. Y el 27 de noviembre se creaba la Secretaría de Trabajo y Previsión.³⁰ A partir de ese instante –memoró Figuerola- comienza una labor agotadora: desde la clasificación de actividades profesionales, para conocer la situación de las empresas con sus obreros y la definición

²⁵ Berrotarán Patricia, Del Plan a la Planificación. El Estado durante la época peronista. Buenos Aires, Editorial Imago-Mundi, 2003. Página 38

²⁶ *Ibidem*...Se integraron a la Secretaría de Trabajo y Previsión: la Dirección Nacional de Trabajo, las secciones de Higiene Industrial y Social, la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, Sección de Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, La Comisión de Casas Baratas, Cámara de Alquileres, Comisión Asesora para la Vivienda Popular, Dirección de Inmigraciones, Tribunal Bancario, Comisión de Reducción de Indios y Junta Nacional para combatir la Desocupación.

²⁷ Gambini Hugo, La primera presidencia de Perón. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983. Página 73

²⁸ Primera Plana. Historia del Peronismo VIII. 3 de agosto de 1965. Página 44

²⁹ Gambini Hugo. Op. Cit.

³⁰ Primera Plana. Historia del Peronismo VIII. 3 de agosto de 1965. Página 44

de objetivos principales, hasta la implantación de un sistema coordinador de funciones dispersas que incumben al Estado.³¹

La eficiente labor desempeñada en la nueva Secretaría se tradujo en el progresivo apoyo popular que reconocería la transformación de lo que fuera una vieja repartición burocrática en un área con amplios poderes.

En palabras de Carlos Raúl Desmarás, integrante del organismo, puede sintetizarse la visión del trabajo realizado “en diez meses de Secretaría de Trabajo y Previsión, y mediante decretos, se hizo más en el país que durante cuarenta años de parlamentarismo”.³² Un caso emblemático resultó la intervención por decreto de todas las cajas nacionales de jubilaciones (25 de abril de 1944) y la firma de 168 convenios colectivos de trabajo. De tal manera el gobierno –y en especial la nueva Secretaría– comenzaba a caracterizarse por el empleo de un lenguaje no sólo comprensible para la clase trabajadora sino que los complementaba con hechos concretos.³³

En este contexto la Secretaría de Trabajo y Previsión fue vanguardia en cuanto a la introducción de nuevas modalidades organizativas y políticas que persiguió, por medio de delegaciones regionales, alcanzar el aumento en cantidad y calidad de presencia de dicho organismo en el interior. La consigna pareció ser “la Secretaría en todo el país, y ningún organismo del país fuera de la Secretaría” sintetizando dos objetivos distintos pero compatibles: la desconcentración territorial que aseguraría la presencia en ámbitos rurales y urbanos junto a un máximo nivel de centralización que sortearía los obstáculos propios de las autonomías provinciales.³⁴

Sin embargo, el rasgo que le posibilitara innovar en su modalidad de gestión fue la jerarquía ministerial que le fuera otorgada y con ella la creación de un nuevo perfil de funcionario, los ministros-secretarios únicos con jerarquía avalada por la Constitución Nacional en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional. Con respecto a este punto es importante señalar la injerencia de este perfil de funcionario –ministro-secretario– en este período en el cual su presencia es sinónimo de gestión operativa. En su análisis sobre los grupos dirigentes en el país y sobre el rol del funcionario en la estructura del Estado, José Luis Imaz³⁵ advierte diversas variables de análisis que se desprenden de tales figuras. Según él es considerable el poder en la práctica cotidiana que detentan

³¹ Gambini Hugo. Op. Cit. Página 74

³² Primera Plana. Historia del Peronismo VII. 27 de julio de 1965. Página 53

³³ Rodríguez Lamas Daniel, Op. Cit. Página 114

³⁴ Campione Daniel, Op. Cit. Página 130.

³⁵ José Luis Imaz. Los que mandan. Buenos Aires, Eudeba, 1964. Página 39

todos los subsecretarios de todos los ministerios, secretarios de la presidencia y de diversos organismos, funcionarios que si bien no refrendan decretos del Poder Ejecutivo, los preparan y suelen ser los responsables directos de su ejecución. De la calidad y capacidad de estos funcionarios que integran los planos medios dependen muchas cosas, independientemente de los figurones o personas de relieve que aparezcan, ellos son quienes condicionan que un ministro o el propio presidente firma confiado los decretos o proyectos de ley.

El Consejo Nacional de Posguerra: un despliegue de talentos

Junto con estas secretarías se crearon los “consejos”, espacios de coordinación estatal encargados de formular los objetivos a desarrollar ante una temática o respecto a un problema.³⁶ Los consejos constituyeron espacios de encuentro que contaban con la colaboración de representantes de diversos organismos estatales combinados con delegados de las organizaciones patronales y gremiales; que si bien promovían una tendencia centralizadora y dependían también del Poder Ejecutivo, eran a la vez “zonas grises” en las que los límites entre la actividad privada y la pública no se hallaban definidos.

En un testimonio brindado al periodista Hugo Gambini, Figuerola declaró “desde la vicepresidencia –en julio de 1944- (Perón) me ascendió a Consejero Técnico y juntos planeamos la organización del Consejo Nacional de Posguerra (CNP) cuya creación se decretó el 25 de agosto de ese mismo año”. El Consejo Nacional de Posguerra fue un ente autónomo dependiente de la vicepresidencia que absorbió a las distintas representaciones obreras y patronales y a los delegados de los distintos departamentos nacionales.³⁷ La integración del consejo con representantes de todos los ministerios y secretarías con rango ministerial tendió por un lado a centralizar y desplazar competencias a la Presidencia de la Nación permitiéndole un control más estrecho de sus actividades, y por el otro, a incluir entidades –burocráticas o no- que le posibilitaron recolectar información de distinta procedencia.³⁸ Éste último no era un

³⁶ Berrotarán Patricia, Op. Cit. Página 40

³⁷ Quedaron integrados al Consejo: Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Ganadería, Migraciones, Aprendizaje y Orientación Profesional, Racionamiento, Ahorro Postal y Banco de la Nación.

³⁸ Campione Danial, Op. Cit. Página 139

punto menor, por el contrario, con el objetivo de superar el descuido en el que habían incurrido las gestiones anteriores, la recopilación de información estadística confiable constituyó un pilar fundamental en la tarea de elaboración y diseño de políticas públicas.³⁹

Para Perón la creación del Consejo Nacional de Posguerra significó el origen de un organismo clave en desarrollar lo que él denominaría “la preparación técnica” que abarcaba diversas problemáticas, muchas de las cuáles derivarían de la futura crisis de posguerra. Otras estarían relacionadas con la reestructuración de los organismos del Estado, como así también, la ejecución de un plan que modificaría el aspecto estructural y coyuntural de la argentina del momento. Diría Perón “se llamó de posguerra porque debíamos ver cómo evitar pagar la guerra, como nos lo habían hecho pagar la otra vez (...) la guerra es un acto de locura colectiva, cuando pasa el ataque hay que pagar lo roto... y los que rompen le cobran al resto desvalorizando su moneda y revalorizando sus manufacturas a través del alza de sus bienes capital”.

Sin embargo, para Gambini el Consejo Nacional de Posguerra fue “una forma de gobierno paralelo dentro del propio gobierno, que se justificaba a sí mismo con un objetivo inmediato; prevenir las dificultades que se pudieran presentar derivadas del tránsito del estado de guerra al de paz, y coordinar las actividades de los organismos del Estado.”⁴⁰ Patricia Berrotarán coincide en el rol preventivo, que en un contexto de posguerra, tenía como prioridad desempeñar el Consejo y a la vez advierte la convergencia de dos estrategias contradictorias dentro del mismo: la pretensión de ocupar cargos en el Estado y la necesidad de transformar su estructura interna con el fin de afianzar su autonomía. Dichas tendencias resultan de las líneas de pensamiento divergentes que confluyen en el Consejo, la integración al mismo de grupos vinculados a la *Revista de Economía Argentina –REA-* y a la burocracia estatal (ambos sintetizados en la figura de José Figuerola, miembro del grupo Bunge). Fueran de antecedentes radicales, socialistas o conservadores, Perón introducía en su gabinete de acción a quienes necesitaba⁴¹ conformando a su entender “un cuerpo de concepción de la revolución formado por hombres de distintas proveniencias, especialmente empresarios, políticos técnicos, algunos dirigentes obreros y personajes de todos los órdenes de la

³⁹ *Ibíd*em Página 150

⁴⁰ Primera Plana. La Primera Presidencia IX. El Plan Quinquenal. 12 de julio de 1966. Página 36

⁴¹ Primera Plana. Historia del Peronismo VII. 27 de julio de 1965. Página 53

comunidad...nos quedamos con el mejor acopio de materia gris que en el momento se podía disponer”.

Una vez creado el Consejo se puso en marcha el plan de trabajo, que Perón resumiría de la siguiente manera “primero la Estadística...la armamos y la continuó el Dr. Figuerola que era un gran estadígrafo, el mejor de la Argentina...me llamó y me dijo: esta estadística es toda falsa...tuvimos que hacer 15000 encuestas. Una vez que tuvimos la estadística nos dividimos en grupos para orientar un plan y se estudiaron por grupos los grandes objetivos que cada uno debía atender y dar así una comprensión de conjunto”.

Desde la perspectiva analítica de Daniel Campione el Consejo Nacional de Posguerra constituyó otro campo de actividad directa en la que no intervino la mediación de ningún ministerio. Sostiene además que las Secretarías dependientes de presidencia que se crean en el lapso 1943-1946 son asimilables a ministerios, pero en el 46, en vísperas del paso al gobierno constitucional, se van a crear una Secretaría Técnica y otra Política, con competencia de tipo global y atribuciones de coordinación distintas a las de los ministerios.

El primer decreto firmado en la misma tarde del 4 de junio confirmó a José Figuerola como Secretario Técnico de la Presidencia. Los distintos autores citados reconocen en las secretarías con rango ministerial la fórmula para ampliar la esfera de actuación estatal y transferir en forma directa sus poderes efectivos al área de Presidencia, a través de una nueva figura “los ministros-secretarios”.

Con la estadística, los objetivos y los lineamientos del plan a seguir solo restaría establecer el camino, y tal vez, parte del mismo empezaba a transitarse por esta vía. A los veintiséis días de gobierno, Perón firmó un decreto traspasando las funciones del Consejo Nacional de Posguerra a la Secretaría Técnica, con “misión de informar y proponer al Presidente de la Nación lo que antes era privativo del Vicepresidente”.⁴² De esta forma, Perón se cuidaba de retener en sus manos aquellos organismos clave que legitimaron su poder y paralelamente ensayaba un principio de solución para llevar adelante su primer plan de gobierno, ya que como él mismo reconociera...”la obra de arte no fue concebir un plan sino realizarlo”.

El legado institucional

⁴² Primera Plana. Op. Cit. Página 37

En la historiografía nacional un trabajo estructural en el análisis de las herramientas conceptuales que han utilizado diversos enfoques dedicados al estudio de las organizaciones estatales es el de Oscar Oszlak.⁴³ De acuerdo a su modelo de interpretación sobre la burocracia y su relación con el Estado existen grupos y sectores de la sociedad civil que tienen acceso y capacidad de presión sobre el Estado por medio de instituciones que actúan como articuladoras de las demandas sociales. Para enfrentar con éxito tales demandas se requiere expandir la capacidad operativa del aparato estatal concientizando y otorgándole al “funcionario” un papel innovador dentro de la estructura del Estado.

J. Roulet y J. Sábato⁴⁴ se aproximan –mediante su estudio sobre el grado de autonomía que adquiere el Estado y la administración pública en Argentina en un contexto de cambio social- al periodo peronista. Explica cómo aquel significó una ruptura con el pasado y puso en marcha procesos irreversibles, aunque sin enumerarlos quedan vinculados a la ineficiencia técnica de los organismos estatales y al crecimiento desmedido de la burocracia en las primeras presidencias peronistas.

Continuando esta línea de análisis un trabajo reciente realizado por Anahí Ballent⁴⁵ explica que la reorganización del Estado posterior a la reforma de la Constitución en 1949, requerida por la nueva Ley de Ministerios y finalmente por el segundo plan quinquenal –acompañados por un incremento de autoritarismo político- construirían a partir de 1950 un nuevo orden dentro de la estructura estatal.

Daniel Campione⁴⁶ sostiene que sin dejar de vincular la creación de una serie de organismos en el área social o en la coordinación en general con el progresivo ascenso del coronel Perón, es preciso señalar, que una lógica más profunda y despersonalizada se percibe en los cambios producidos en el Estado peronista. Esa lógica obedece a la persistencia, ampliación y modificación de los mecanismos de intervención estatal en la economía y la vida social creados a lo largo de la década del '30.

⁴³ Oszlak Oscar, Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal en: *Desarrollo Económico Vol. 19 N°74* (Sept. 1979) Buenos Aires, Página 237

⁴⁴ Roulet J. Sábato J. El Peronismo en el Poder – Tomo 8. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina, 1974.

⁴⁵ Ballent Anahí, “Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955” Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmas. 2005. Página 244

⁴⁶ Campione Daniel. Prolegómenos del Peronismo. Op. Cit.

Desde otra perspectiva, no menos importante, Loris Zanatta⁴⁷ abre un camino distinto derivado de su estudio sobre la proximidad del primer peronismo y la Iglesia. Zanatta muestra como los ideales y objetivos de las nuevas generaciones católicas coinciden con la política social de Perón explicando como se llevó a cabo la misma gracias a las colaboraciones posteriormente institucionalizadas de los jóvenes investigadores –muchos de ellos católicos activos- del Instituto de Investigaciones Alejandro Bunge. Perón, debido a la procedencia de sus asesores y el vínculo que ellos tenían con el mundo católico, se convertía para la Iglesia en su principal aliado identificando la acción del Estado con la defensa de la Nación.

Otro aporte significativo lo realiza Claudio Bellini⁴⁸ a través de su análisis de la Revista de Economía Argentina, el grupo Bunge y su incidencia en la política económica del primer peronismo. En el desarrollo de su artículo indica como las propuestas características del primer plan quinquenal tuvieron como ideólogos a los representantes de este grupo económico en sintonía con sectores del ejército y del empresariado industrial que condicionó a un rol secundario a los burócratas del Estado.

Conclusión

En primera instancia es valioso tener en cuenta los lineamientos generales que se desprenden de un proceso tan complejo como la dinámica estatal en el período peronista sin por ello dejar otras cuestiones puntuales de lado, las cuales forman parte de dicho proceso. Las Juntas y las Comisiones Reguladoras vigentes en la década del '30 sirvieron como espacios de articulación entre los distintos sectores políticos, económicos y sociales, sus representantes y se constituyeron como organismos por medio de los cuales era posible acceder a la administración pública. La labor desempeñada por el grupo de colaboradores del primer peronismo fue representativa de una nueva lógica en la estructura burocrática del Estado, desde sus inicios y hasta la salida precipitada de sus principales referentes en el año 1949. Los cuadros administrativos y políticos del primer peronismo constituyeron una “nueva elite” y así se autopercebieron, ya que el acceso a los cargos relevantes que desempeñaron fue

⁴⁷ Zanatta Loris, Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946). Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1999

⁴⁸ Bellini Claudio. El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1955, en: *Latin American Research Review*. Vol. 41 N°1. February 2006

posible gracias a un cambio de lógica interna que permitió el reconocimiento de las distintas carreras burocráticas, el ascenso y la selección de personal por mérito. Tal situación provocó un recambio generacional en los sectores encargados de elaborar y administrar las nuevas políticas, las cuales se caracterizaron por su operatividad y eficiencia obteniendo logros a corto plazo que hicieron ver a Perón y a sus colaboradores como un significante de concreciones.

La sólida y generalizada expansión de la estructura del Estado puso de manifiesto la necesidad de dotar a los principales cuerpos administrativos estatales, de una mayor racionalidad que implicó la suma de nuevas capacidades técnicas y políticas. Sin embargo, en coincidencia con el desplazamiento del cuerpo de colaboradores que acompañó en sus inicios al primer peronismo, se dio un fenómeno de retroalimentación en las estructuras del Estado. El mismo consistió en la excesiva y desarticulada expansión del aparato estatal mediante la reestructuración de organismos existentes y la asignación de nuevas funciones, sumado a una injustificable proliferación de instituciones que provocaron la excesiva ampliación de las burocracias existentes generando desajustes entre áreas, superposiciones de funciones y conflictos internos de problemática resolución. Entre las cuestiones puntuales que esta investigación tiene pendiente profundizar es el otorgamiento del rango ministerial a la Secretaría Técnica y el consiguiente cargo funcional de secretario- ministro. Asimismo poder establecer cómo este mecanismo tuvo sus antecedentes en la estructura del Estado argentino y como, sin embargo, se constituyó en los primeros años del gobierno peronista como el medio de gestión que dotó de una gran operatividad y racionalidad poco usual en el ámbito estatal.

Con respecto al rol que protagonizara la ST -como organismo sintetizador y ordenador en la planificación e implementación de distintas políticas consideradas de base en los ámbitos económicos, sociales y políticos- es aún necesario indagar sobre su relación e interacción con el ámbito parlamentario y el resto de los organismos descriptos a lo largo del trabajo. Organismos de los cuales parte de sus integrantes encontraron un lugar en el esquema estatal y de los cuáles resta conocer aún más de su trayectoria y las vías de acceso a los cuerpos burocráticos estatales.

Bibliografía

Fuentes Primarias

- Archivo General de la Nación. Fondo documental de la Secretaría Técnica 1ª y 2ª Presidencia del Tte. J. D. Perón (1946-1955)
- Archivo de Historia Oral – Instituto Torcuato Di Tella
- Diario de Sesiones. Cámara de Diputados. Años 1948-1951
- Revista Primera Plana 1966-1969

Fuentes Secundarias

- Ballent, Anahí, “Las huellas de la política. Viviendas, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955” (Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmas, 2005)
- Berrotarán, Patricia, Del Plan a la Planificación. El Estado durante la época peronista. (Buenos Aires, Ediciones Imago-Mundi, 2003)
- Berrotarán Patricia, Villaruel José. Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra en: Ansaldi Waldo (ed) Representaciones Inconclusas.

- Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946 (Buenos Aires, Editorial Biblos, 1995)
- Bellini Claudio, El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo. 1943-1952 en: *Latin American Research Review*. Vol. 41 N^o1 February 2006
 - Buchrucker Cristian, Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955) (Buenos Aires, Sudamericana, 1983)
 - Campione Daniel, Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado nacional 1943-1946. (Buenos Aires, Manuel Suárez Editor, 2003)
 - Gambini Hugo, La Historia del Peronismo I. (Buenos Aires, Editorial Planeta, 1999)
 - Gambini Hugo, La primera presidencia de Perón. (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983)
 - Imaz José Luis, Los que mandan. (Buenos Aires, Editorial Eudeba, 1964)
 - Oszlak Oscar, Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal en: *Desarrollo Económico* Vol. 19 N^o 74 (Septiembre 1979) Buenos Aires.
 - Rein Raanan. Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista. (Buenos Aires, Lumiere, 2006)
 - Rodríguez Lamas Daniel. Rawson/Ramírez/Farell (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986)
 - Roulet Jorge E. y Sábato Jorge. Estado y administración pública en Argentina: ¿frenos o motores del proceso de cambio social? El peronismo en el poder. Tomo 8. (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1974)
 - Weber Max, Economía y Sociedad (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997)
 - Weber Max, ¿Qué es la Burocracia? (Buenos Aires, Ediciones Siglo XX, 1991)
 - Zanatta Loris, Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946) (Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1999)