

Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952*

AUTOR/A/ES/AS Prof. María Mercedes Prol

En los últimos años han cobrado auge, en disciplinas tales como la sociología y la historia política, una serie de investigaciones que reconstruyen el proceso de génesis y transformación de la ingeniería institucional del Estado intervencionista, en nuestro país y en los restantes países latinoamericanos. Es necesario aclarar que la innovación del momento no reside en la revelación de un nuevo tema u objeto de estudio, porque el proceso aludido ha sido abordado sistemáticamente desde los años setenta y ochenta bajo el prisma de distintos paradigmas de análisis¹. La novedad reside en la incorporación de determinadas perspectivas de abordaje que ya no tratan los fenómenos políticos como efecto exclusivo de los clásicos condicionantes estructurales (las variables económicas, sociales y socioprofesionales) y se detienen en los componentes formales e informales que configuran las instituciones de gobierno y del Estado. Considerando a estas últimas producto y límite de las prácticas de los individuos y los grupos sociales.

En este marco, desde diferentes matrices de exploración, los investigadores han centrado su atención en la procedencia y formación de las elites que acceden a los cargos de gobierno, en la selección de ideas que están disponibles en el contexto en que se llevan adelante las reformas institucionales, los problemas que se procuran solucionar, las relaciones de poder que los actores implicados pretenden generar en el interior del gobierno y con la sociedad civil, en los límites que ejercen las estructuras preexistentes, los cambios que efectivamente se inyectan y, finalmente, los resultados que se obtienen. Tales resultados están sujetos a la combinación de una diversidad de acontecimientos, a la heterogeneidad que generalmente prima en la composición de los cuerpos burocráticos, las pujas que se suscitan entre los mismos y muchas veces los alcances de las reformas distan de las proyecciones iniciales que trazan los reformadores.

Como secuencia lógica, las transformaciones en la organización del gobierno y en la estructura estatal que se observan durante los años 1943 y 1952 se inscriben en el marco de un proceso más amplio, cuya génesis se sitúa en los años treinta. Sin embargo, aludiendo a aspectos ya conocidos, los funcionarios peronistas, a diferencia de la etapa que se inauguró en aquella década, debieron dar respuesta a una nueva situación: la integración de los trabajadores al sistema político y, por ende, a los problemas que traía

* Este trabajo fue presentado en las IX JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA. UNC

MESA TEMÁTICA ABIERTA La política en la Argentina entre el cambio de siglo y la caída del peronismo. Coordinadores: Marcela Ferrarri - Luciano De Privitellio

UNIVERSIDAD Facultad de Humanidades y Artes. UNR

¹ Entre ellos, como antecedente, pueden señalarse los estudios compilados en Lechner, N. (comp.), **Estado y política en América Latina**, México, Siglo XXI, 1985.

aparejado la ampliación de las bases sociales del Estado. Intentaremos describir aquí con qué recursos funcionarios, legisladores y dirigentes enfrentaron el desafío de construir un Estado de masas.

La descripción de este objeto obliga al investigador a hallar un mix entre la raíz sociológica de las relaciones políticas y los grados de autonomía que adquiere la dinámica de esta esfera cuando las elites procuran resolver conflictos que se despliegan en el interior de una alianza heterogénea.

1- Corporativización de la política y democratización de las relaciones sociales.

Sociólogos e historiadores, partiendo de una clave interpretativa común, señalaron algunos rasgos claves que definen ciertos aspectos de la dinámica del régimen político del primer peronismo.

En esta dirección, para comenzar, podríamos decir que la mayoría de los analistas vieron en la lógica de las relaciones políticas entabladas entre las elites estatales y los sectores obreros agremiados, que dieron vida al peronismo, la fuente de un pacto corporativo. A través de una serie de procedimientos institucionales el Estado tuvo una injerencia más fluida en la regulación de la organización interna de las corporaciones sindicales. Al mismo tiempo, a lo largo del período, en el terreno de las prácticas informales, Perón y sus colaboradores ejercieron cierta influencia en la selección de los directivos de la central sindical. Como contrapartida de esta injerencia estatal formal e informal, el segmentado movimiento obrero se unificó y adquirió un lugar preponderante en la negociación de las cuestiones económicas y los asuntos políticos. Este nuevo vínculo produjo cambios en el régimen político, no dio origen a un Estado corporativo, pero generó un retroceso mucho más acelerado del rol del parlamento y, en él, de las fracciones de los partidos políticos, en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas².

En segundo lugar, los estudios realizados al respecto han señalado reiteradamente el carácter policlasista de la coalición electoral y del Partido Peronista, destacando también las heterogéneas identidades políticas que se conjugaron en su seno. Es ampliamente conocido que en el peronismo convergieron, junto a los antiguos dirigentes obreros pertenecientes al socialismo y al sindicalismo, fracciones escindidas del partido radical y del conservadurismo. Los primeros formaron el efímero Partido Laborista, una agrupación novedosa en el campo político argentino, por medio de la cual los obreros entraron en primera persona a la política. Las fracciones radicales

² Sobre las características de los vínculos entablados entre el Estado y el movimiento obrero: Doyon, L., "La formación del sindicalismo peronista", en **El Peronismo (1943-1955)**, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002; James, D., **Resistencia e integración**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1989; Torre, J. C., **La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo**. Buenos Aires, Sudamericana, 1990. Sobre las características del pacto corporativo y sus alcances: Delich, F., "Pacto corporativo, democracia y clase obrera", en **Crítica y utopía** n° 7, julio 1982; Portantiero, J. C., "La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva", en Nun, J.; Portantiero, J.C., **Ensayos sobre la transición democrática en Argentina**, Buenos Aires, Puntosur, 1987.

dieron vida a la U. C. R. Junta Renovadora, y los últimos, en algunos puntos geográficos del país, se congregaron en Centros Cívicos y Culturales. El resultado de esta convergencia fue una tensionada y conflictiva estructura política, los dirigentes peronistas más cercanos a Perón sostuvieron desde el comienzo del período gubernamental que la formación de un partido político sería la única instancia organizativa capaz de disciplinar las huestes. El partido fue una realidad a fines de 1949, luego de la reforma constitucional, que produjo en el interior del movimiento un cambio en las alianzas que lo sostenían.

Como un arista más de esta etapa, en trabajos recientes, algunos autores sumaron a estos dos rasgos claves un tercero no menos relevante. La lógica corporativa en la que se desarrollaron los vínculos entre los principales actores que dieron vida al proceso se combinó con una democratización de las relaciones sociales, que se manifestó de varias maneras: en ciertos aspectos de la vida cotidiana, en los índices de distribución del ingreso y en las políticas sociales³. Por otro lado, la referencia a este proceso de democratización social abierto por el peronismo fue un caballito de batalla en la retórica del líder y de los dirigentes peronistas, estos consideraban que su dimensión trascendía los límites de la sociedad para impregnar la composición de los elencos del gobierno y la administración. Si bien el peronismo no nació de una interpelación clasista, porque como dijimos su simiente no se reducía a la clase obrera, si lo hizo de la mano de un imperativo sociológico que generó ciertos cambios en el principio de identidad de los representantes y los funcionarios. Los dirigentes obreros tuvieron acceso a los cargos de gobierno en una magnitud no observada hasta ese momento. Los nuevos actores entraban a la política gubernamental llevando directamente sus demandas⁴.

Las relaciones entabladas entre las elites gubernamentales y los grupos sociales y políticos que formaron parte de la alianza se desarrollaron en el

³ Halperín Donghi ha caracterizado al proceso de cambio generado en la época como una revolución social: “bajo la égida del régimen peronista, todas las relaciones entre los grupos sociales se vieron súbitamente redefinidas, y para advertirlo bastaba caminar las calles o subirse a un tranvía”. Halperín Donghi, T. **La larga agonía de la argentina peronista**. Buenos Aires, Ariel, 1994. Por su parte, Luis Alberto Romero ha emparentado al peronismo con los movimientos democratizadores que existieron en nuestro país, Romero, L. A., “Política democrática y sociedad democrática. Una perspectiva histórica”, **Estudios Sociales**, Año VI, Santa Fe, Argentina, 1° semestre de 1996, págs. 45-52. Una síntesis de las características de las políticas sociales: Torre, J. C.; Pastoriza, E., “La Democratización del Bienestar”, en Torre, J. C. (dir.), **El peronismo (1943-1955)**.

⁴ Buchrucker sostiene que en este proceso se produjo una considerable expansión de la participación política de los trabajadores en diversos ámbitos del régimen. Al respecto informa: “... Entre 1946 y 1955 unos 3000 sindicalistas ocuparon diversos puestos del gobierno, en calidad de ministros, secretarios de Estado, diputados, agregados obreros en el servicio exterior, concejales, etc. El porcentaje de diputados nacionales pertenecientes a los estratos más altos de la sociedad disminuyó, entre 1942 y 1952 del 30 al 5%, y casi la mitad de los parlamentarios peronistas constituyeron el bloque de origen gremial. Los sindicatos, que tuvieron cierta participación consultiva en el Segundo Plan Quinquenal, crecieron, de 500.000 miembros en 1945, a 3.000.000 en 1951 y cerca de 6.000.000 en 1955...”. Buchrucker, C., **Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)**, Buenos Aires, Sudamericana, 1987, pág. 373-374. Si bien no puede desestimarse el cambio cuantitativo, es necesario aclarar algunos puntos al respecto. Del relevamiento realizado por Cantón se deduce que la composición socioprofesional de las cámaras parlamentarias durante el peronismo fue más matizada de lo que presupone Buchrucker. Los datos disponibles muestran que la novedad del período es la participación obrera, inexistente en el pasado, pero también muestran que aún permanece en ellas un porcentaje considerable (poco más de la mitad) de profesionales y sectores medios. Cantón, Darío, **El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946**, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966.

marco de cierta hibridez institucional, que combinó un reformado sistema republicano, que había perdido su esencia de control y equilibrio de poder, con la lógica que le imprimía la dinámica de un partido de masas, como fue el Partido Peronista.

Durante el contexto en el que transcurrió la reforma constitucional -febrero de 1949- los funcionarios peronistas rechazaron algunas sugerencias hechas por los juristas que habían sido consultados por los senadores y diputados pertenecientes al peronismo. En aquella oportunidad, los expertos del derecho involucrados en los estudios sobre las reformas a implementar habían propuesto introducir ciertos cambios en el sistema de representación política, a fin de combinar la representación territorial con la funcional por profesiones. En los aspectos estrictamente políticos, frente a tales opciones, funcionarios, legisladores y convencionales oficialistas resolvieron recuperar, capitalizar y dar entidad legal a lo realizado con anterioridad durante los años de la revolución del '43. En aquel momento las distintas fracciones de militares sentaron los patrones de una nueva organización dentro del Poder Ejecutivo.

2- La génesis de las reformas en el poder Ejecutivo, 1943-1946.

Los militares y civiles que ocuparon el gobierno durante el lapso comprendido por la revolución militar iniciada en junio de 1943 heredaron buena parte de los experimentos institucionales emprendidos durante la década del treinta, así como segmentos de los equipos técnicos que los promovieron, y pusieron en marcha otras reformas de mayor envergadura que, como dijimos, serían recicladas y ampliadas en su dimensión durante las dos presidencias de Perón⁵. Pero, a diferencia de sus antecesores, las reformas que llevaron adelante los militares de la revolución juniana no se limitaron a carteras que se ocupaban de la resolución de asuntos económico-sociales, éstas se extendieron hacia áreas de incumbencia estrictamente política. En esta dirección, traspasaron el espacio comprendido por la administración pública, para situarse en la estructura de gobierno propiamente dicha, estructura que, por la disolución de las cámaras legislativas, estaba reducida al Poder Ejecutivo.

Las investigaciones realizadas sobre este período han señalado la heterogeneidad ideológica que invadía a los sectores de las fuerzas armadas involucrados en el golpe de Estado⁶. Por un lado, estaban las fracciones de civiles y militares cercanas a las filas del nacionalismo integrista que buscaron instaurar su hegemonía durante el interregno comprendido por el gobierno del

⁵ Campione, Daniel, "Prolegómenos del peronismo. Las transformaciones en el aparato del Estado en el período 1943-1946", en **Realidad económica**, Buenos Aires, 170, enero 2000. Sidicaro, Ricardo, **Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

⁶ De acuerdo con la clasificación propuesta por C. Buchrucker, en las filas de los militares revolucionarios se observaron las siguientes tendencias político-ideológicas: "... 1) la línea del nacionalismo restaurador, que tuvo máxima influencia bajo la gestión del general Ramírez. 2) La tendencia nacionalista populista, cuya cabeza vino a ser el coronel Perón, y que logró imponerse bajo Farrell. 3) El grupo de oficiales aliadófilos, generalmente simpatizantes del conservadorismo y del radicalismo antipersonalista...", Buchrucker, Cristián, **Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)**, op. Cit., pág. 282.

general Ramírez. Luego de la crisis ministerial desatada en octubre de 1943 (debido a sucesos emparentados con la dirección de la política exterior), éstos coparon algunos ministerios, entre ellos el Ministerio del Interior, un lugar clave para guiar las tendencias que definían la política interna⁷. Desde allí propiciaron una serie de medidas por las cuales disolvieron el Congreso Nacional, prohibieron las actividades de los partidos políticos, establecieron la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas oficiales federales, intervinieron las casas de altos estudios, y encarcelaron a dirigentes sindicales y políticos pertenecientes al comunismo y al socialismo. Mientras las figuras que adherían a esta corriente escalaban posiciones en los ministerios, los coroneles del G.O.U., encabezados por González y Perón -ambos habían tenido una carrera previa en la burocracia del Ministerio de Guerra-, pujaron por situarse en los restantes cargos estratégicos del Poder Ejecutivo: las secretarías de la presidencia. Intentaron fortalecerlas por distintos medios, haciendo esfuerzos por trasladar allí el centro de elaboración de las decisiones gubernamentales y el punto de contacto con los actores sociales que interactuaban en el sistema político.

González adhería a la idea de generar espacios en el interior del Ejecutivo que encumbraran a la presidencia por encima de los ministerios y, al mismo tiempo, tendieran al control represivo de las prácticas políticas e ideológicas de los partidos políticos, los sindicatos y la ciudadanía en general. Siguiendo esta premisa, convirtió a la secretaría de la Presidencia en un Ministerio y procuró organizar una dependencia destinada a obtener una *unidad de acción* –como versaba el inciso del documento que le dio origen- en las iniciativas del gobierno. Para ello dotó al organismo de una Secretaría de Coordinación, que centralizaba la información sobre los asuntos que tenían despacho cotidianamente en los ministerios y vigilaba el movimiento de los ministros. Dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Subsecretaría de Informaciones y Prensa centralizaba el manejo de aquellas cuestiones de gobierno que se harían públicas ante la sociedad. A ambas se sumaba una sección un tanto imprecisa en sus atribuciones, denominada Asuntos Políticos, que atendía cuestiones de política interior y exterior⁸.

De todas las dependencias que conformaban la Secretaría de la Presidencia, la Subsecretaría de Informaciones y Prensa contaba con un diseño más preciso y detallado. La misma estaba destinada a afianzar las ya existentes relaciones

⁷ A mediados de octubre de 1943 la cartera de Justicia e Instrucción Pública fue ocupada por un intelectual ultracatólico, Gustavo Martínez Zuviría, el general nacionalista Luis Perlinger obtuvo el control del Ministerio del Interior. Los restantes ministros renunciantes fueron reemplazados por César Ameghino en el departamento de Hacienda y el capitán de navío Ricardo Vago en Obras Públicas. A raíz de los nuevos nombramientos en el Ministerio de Hacienda, unos días después presentaron también sus renuncias los miembros del equipo financiero del Banco Central encabezado por Raúl Presbich. **La Capital**, 16/10/43 y 19/10/43. Los análisis más completos sobre el período pueden encontrarse en: Ciria, Alberto, **Partidos y poder en la Argentina moderna (1930-1946)**, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1975. Potash, Robert, **El Ejército y la Política en la Argentina (I). 1928-1945 de Yrigoyen a Perón**, Buenos Aires, Editorial Hyspamérica, 1985. (primera edición Sudamericana, Buenos Aires, 1971); Potash, Robert, **Perón y el G.O.U.**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1984.; Rouquié, Alain, **Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973**, Buenos Aires, Emecé Editores, 1981.

⁸ Decreto-ley N° 12937, del 21 de octubre de 1943. Restoy, E. y Doeste, A. (comp.), **Compilación de Leyes, decretos y resoluciones. Tomo IV**, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1946, págs. 42 y 43.

entre los poderes públicos, la prensa, las radiodifusoras y a obtener un estricto conocimiento de casi todas las actividades, informativas, propagandísticas, publicitarias que se efectuaban en los medios de comunicación del país, sean estos estatales o privados. Un decreto anexo obligaba a los editores a remitir sus publicaciones al nuevo organismo estatal, para registrar el estado actual de la producción literaria, aquello que se editaba y circulaba en ámbitos académicos, intelectuales y políticos. Así los militares ejercieron una vigilancia minuciosa sobre las expresiones ideológicas de los ciudadanos, que les permitía conocer los canales por donde circulaban las opiniones y cómo tal pensamiento se traducía en una supuesta acción política⁹.

Dentro de ella, la Dirección de Propaganda estaba encargada de las publicaciones oficiales, en ese espacio se diagramó la propaganda política difundida en las diferentes etapas de la revolución de junio, allí se confeccionaron las distintas imágenes que la revolución fue gestando de sí misma. La propaganda relativa a los logros del gobierno fue concebida como una de las formas más directas de penetrar en una populosa sociedad de masas y de alcanzar en ella el apoyo de distintos sectores sociales, aún en los lugares más recónditos del país¹⁰. En consecuencia, las fracciones de las fuerzas armadas que ocuparon sucesivamente el poder, conscientes del lugar que tradicionalmente tuvieron en política la imagen y la palabra, procuraron manejar los organismos correspondientes a Prensa, Propaganda y Radiodifusión.

La jerarquía ministerial mencionada tuvo una vigencia efímera, ya que el decreto fue derogado pocos meses después, luego de la renuncia forzada de su gestor, por sucesos emparentados al rumbo de la política exterior¹¹. El entonces Ministro del Interior general Perlinger intentó revertir esta situación. Capitalizó para su proyecto la creación de González, trasladando a su ministerio la Subsecretaría de Informaciones y Prensa, con el propósito de esparcir en la sociedad una pedagogía militarista destinada a extinguir las supuestas ideas y prácticas “viciosas” que se habían observado durante la década anterior¹². La intención era concentrar en Interior el manejo de la

⁹ El decreto 18407/43 expedido por la Dirección General de Subsecretaría del Ministerio del Interior declaraba de interés público-estatal toda actividad publicitaria. A partir del documento el Estado adquiría competencia sobre dicha actividad. *Expedientes generales del Ministerio del Interior. Archivo General de la Nación*. Al mismo tiempo, los editores de diarios, revistas, libros y folletos debían remitir ejemplares a la Subsecretaría, decreto n° 18408/43.

¹⁰ Torre y Pastoriza en su investigación informan que el censo de 1947 registra un indicador de una radio por cada dos viviendas. Torre, J.C.; Pastoriza, E., “La democratización del bienestar en los años del peronismo”, en Torre, J. C., **El peronismo...**, op. Cit.

¹¹ Los autores consultados explican que los motivos de la renuncia del Secretario de la Presidencia estuvieron vinculados con el caso Hellmuth y las acusaciones de pertenencia de este último a una red de espionaje alemana. Esto precipitó la decisión de la ruptura con los países del Eje, provocando la renuncia de parte del gabinete, y luego la del presidente Ramírez. Rouquié, Alain, **Poder militar y sociedad política...**, op. cit., pág 43-45.

¹² Decreto n° 6134, Restoy, E.; Doeste, A. (comp), **Compilación de leyes, decretos y resoluciones, op. Cit.** Como dijimos en una cita anterior, Perlinger había surgido a la arena pública a partir de la reestructuración ministerial del 11 de octubre de 1943. Los distintos estudios realizados al respecto han

información que el gobierno vertía a los medios de comunicación, por los que circulaba buena parte de la opinión pública, controlar a éstos últimos y diagramar la propaganda política que –como expresaba este general- moldearía el pensamiento y, por ende, el comportamiento de los ciudadanos. Momentáneamente con esta operación Perlinger había logrado cambiar el estado de las relaciones de fuerza entre los coroneles nacionalistas y los generales del GOU.

Coetáneamente a estos acontecimientos, el grupo liderado por Perón – minoritario en la primera etapa de la revolución- no desechaba del todo la percepción de la transición que tenían los militares nacionalistas y sus camaradas de armas que pertenecían al G.O.U. Respecto a los partidos políticos, unos y otros consideraban que a los efectos de superar las prácticas fraudulentas observadas durante el transcurso de la década del treinta y antes de levantar la prohibición que recaía sobre los mismos, el gobierno debía confeccionar estatutos que den al poder público amplias facultades para reglamentar la organización de sus estructuras. Este era un tema que estaba instaurado en el debate político desde los años veinte, existían numerosos proyectos que dormían en el Congreso sin alcanzar sanción legal, e imperaban las disposiciones establecidas durante el golpe de Uriburu en setiembre de 1930¹³.

Pero para los sindicatos y las asociaciones profesionales en general, la propuesta sustentada por Perón era otra. Aquí las diferencias entre las fracciones de las Fuerzas Armadas se tornaban más pronunciadas. Los futuros peronistas consideraban que el control represivo alentado desde la Secretaría de la Presidencia y desde el Ministerio del Interior debía ser combinado con la integración sociopolítica de los trabajadores. Una integración regulada desde el Estado, que aún no contaba con la infraestructura necesaria para dar cause a ese proceso.

Como es ampliamente conocido, Perón se hizo cargo del Departamento Nacional de Trabajo que estaba ubicado en la sección Trabajo y Previsión Social del Ministerio del Interior. Con la ayuda de antiguos funcionarios de esa dependencia, de sus camaradas de armas y de algunos dirigentes sindicales dispuestos a negociar con el poder público, logró separarlo de la jurisdicción

caracterizado a este figura como un oficial cercano a las huestes del nacionalismo integrista, quien quería -de acuerdo a lo expresado por Potash- que desde esta etapa la revolución entrara en un período tendiente a lograr la “...*formación de una conciencia nacional y la realización de una unidad integral del pueblo argentino...*”. El autor mencionado cita en su estudio un documento que el Ministro hiciera llegar a los interventores provinciales, en él Perlinger expresaba: “...*El sentido de la revolución debe llegar cuanto ante a todos los órdenes sociales, políticos y económicos (...)* El aspecto político debe caracterizarse por una orientación eminentemente argentina (...). Por la educación y acción enérgica debe quebrarse el régimen. La masa ciudadana debe ser disciplinada. Las mentalidades deben ser transformadas (...). Todos los habitantes deben ser orientados y conducidos en la misma forma con la sola excepción de aquellos que intenten perturbar la acción del gobierno. A éstos se les tratará como enemigos de la patria...”. Potash, Robert, **El Ejército y la Política**, op. cit., pág. 323.

¹³ En aquel contexto bajo la titularidad de Gilbert, el Ministerio del Interior había comenzado la redacción de un Estatuto de los Partidos Políticos. La labor será retomada luego en el interinato de Teisaire, que encarga a varios juristas la redacción final de este documento. El Estatuto resultante fue varias veces sancionado y dejado sin efecto entre 1945 y 1946. **Anales de la legislación Argentina 1945. Decretos y leyes**. Un análisis de los proyectos sobre partidos políticos que antecedieron al mencionado puede encontrarse en Persello, Ana. V., **El radicalismo en crisis**, Rosario, Editorial Fundación Ross, 1996.

del ministerio y lo convirtió en Secretaría de Trabajo y Previsión. En su etapa inicial, a fines de 1943, incorporó a la misma, además del Departamento, otras reparticiones, entre ellas las Cajas de jubilaciones y pensiones de los obreros y empleados de empresas particulares, la perteneciente a los periodistas y la Junta Nacional de Desocupación. En un principio la Secretaría absorbió las secciones de Higiene Industrial y de leyes de previsión social pertenecientes a la Dirección de Salud Pública y Asistencia Social. Dio origen así a un organismo estatal que tuvo varias competencias íntimamente relacionadas: arbitrar en los conflictos obreros patronales (facultad que ya tenía el Departamento de Trabajo), confeccionar las leyes laborales, vigilar la aplicación de las preexistentes y las por venir, reglamentar el funcionamiento de las asociaciones profesionales y preparar el terreno jurídico e institucional para el desarrollo de las políticas sociales¹⁴.

No nos detendremos en las características de Trabajo y Previsión, ya que existen sustanciosos estudios que se han dedicado a ello. Nos concentramos en lo que significó su aparición para la organización del gobierno, más ampliamente del régimen político, y sus efectos en la sociedad. Si bien la nueva agencia era una secretaría de Estado tenía una estructura bastante semejante a la de un ministerio, actuaba con independencia del gabinete y de la secretaría de la presidencia. Junto a las funciones de carácter conciliatorio y arbitral ejercía la de policía del trabajo, que habían llevado adelante la Dirección General de Ferrocarriles, la Comisión Nacional de Coordinación de Transporte, los servicios de inspección de asociaciones mutualistas. Al igual que los ministerios, estaba compuesta al comienzo por varias direcciones generales, entre ellas Trabajo, Acción social, Vivienda, Migraciones, Estadística y un Consejo Privado del Secretario. Contaba con un Consejo Superior de Trabajo y Previsión de índole consultivo destinado, al menos en la declaración de intenciones, a que colaborasen los sectores de la producción con sus informes y expusieran allí sus demandas¹⁵. Las ramificaciones de la Secretaría de Trabajo en las provincias y los municipios surgieron como reconversión de las oficinas del Departamento de Trabajo, a las que se sumaron las correspondientes a ahorro y previsión. Las mismas quedaron bajo el control de los interventores provinciales, que debían preparar el presupuesto de su jurisdicción incluyendo los recursos destinados a atender las necesidades económicas de esta nueva dependencia.

¹⁴ La configuración del organismo fue establecida en el decreto n° 15074. Dependían de la Secretaría de Trabajo y Previsión: el Departamento Nacional de Trabajo, la Comisión Nacional de Casas Baratas, la Caja Nacional de Ahorro Postal, la Comisión Honoraria de Reducción de Indios, la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Empresas Particulares, la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, Junta Nacional de Desocupación. Se sumaron la Cámara de Alquileres, la Dirección de Inmigración, Comisión Asesora para la Vivienda Popular, el Tribunal Bancario. **Anales de la legislación Argentina**. 1943 Tomo III. Una descripción minuciosa de los vínculos entre la Secretaría y el movimiento obrero puede encontrarse en, Rodríguez Lamas, D., **Rawson, Ramírez y Farrell**, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.

¹⁵ Como declaración de intenciones el documento establecía también la creación de Escuelas sociales, aunque con una definición imprecisa parecían estar destinadas a la formación de técnicos en la materia. Decreto n° 15074.

Más allá de algunos conceptos claves filiados a distintas corrientes de pensamiento, tales como solidaridad humana, justicia distributiva y justicia social, los considerandos del documento por el que adquiría cuerpo la Secretaría de Trabajo y Previsión no hicieron alusión directa a una determinada doctrina económica o jurídica que pudiera tener implicancias en la orientación del diseño institucional. Ha fines de 1943 era difícil pronosticar, por un lado, el camino que seguirían las reformas estatales propiamente dichas y, por otro, la trayectoria de las leyes sociales. Como lo demostraron los estudios efectuados al respecto, las fuentes indican que sus mentores, al menos en lo que hace a casos específicos como las negociaciones de convenios colectivos, partieron de lo realizado previamente por el Departamento Nacional de Trabajo¹⁶.

Si bien es cierto que en términos de prácticas, los funcionarios del ente utilizaron al comienzo la capacidad instalada y la experiencia preexistente en materia de relaciones laborales, también es indudable que las medidas produjeron un vuelco al convertir las conciliaciones que se llevaban adelante de manera voluntaria en obligatorias y determinar, a partir de la ley de asociaciones profesionales, qué gremios estaban en condiciones de formar parte de las operaciones. Este proceso no estuvo exento de conflictos, originados por distintas causas, entre ellas, las resistencias que ofrecían los empleadores y las demandas de determinados gremios. Conflictos que se prolongaron hasta entrada la primera presidencia de Perón. La Secretaría tenía atribuciones para sancionar a aquellos que se opusieran a su injerencia y a sus resoluciones. Ello se desarrolló con mayor firmeza en la segunda etapa, que comienza en agosto de 1944, con Perón en la vicepresidencia de la Nación y Tesaire en el Ministerio del Interior¹⁷.

Por el decreto n° 23852 que reglamentaba la conformación de las asociaciones profesionales de trabajadores, la Secretaría se convirtió en el organismo que otorgaba personería gremial a las entidades que la pidiesen y que cumplieran con los requisitos establecidos en el documento. Sólo podían adquirir

¹⁶ El departamento había iniciado entre 1935 y 1943 una prolífica labor en un momento de intensa movilización sindical y alto índice de huelgas y contaba por aquella época con el consenso de patrones y gremios obreros que recurrían voluntariamente a la mediación. Sobre las características de las conciliaciones laborales en la etapa previa a la emergencia del peronismo y las líneas de continuidad que se observan entre un período y otro en la resolución de conflictos: Gaudio, R. y Pilone, J., "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943", en **Desarrollo Económico**, v. 24, n° 94 (julio setiembre 1984).

¹⁷ Se agregaron a la Secretaría de Trabajo y Previsión las dependencias concernientes a asistencia social de la Dirección Nacional de Salud Pública, que habían estado desde su origen bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. La estructura del organismo que se completó con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social que tenía como misión reglar y centralizar la normativa inherente al funcionamiento de las cajas de jubilaciones de distintos sectores laborales, los Tribunales de Trabajo (comisiones de conciliación y arbitraje) y el Instituto de Remuneraciones. La resolución número 88/45 de la Secretaría de Trabajo y Previsión establecía la organización del Ministerio Público y de las Comisiones de Conciliación y Arbitraje. **Decretos Nacionales 1 de julio de 1945 a 4 de junio de 1946**, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1946. Una síntesis del desenvolvimiento y la fragmentación institucional que afectaba a estos organismos puede hallarse en: Belmartino, S, **Las políticas sociales en el fin de siglo**. Documento de Trabajo, Centro de Estudios Sanitaristas y Sociales, Rosario, 2001.

personería gremial los sindicatos con mayor número de afiliados cotizantes en proporción a la cantidad de personas que ejercieran la misma actividad en el área respectiva. Los sindicatos que la obtenían tenían derecho, entre otras cosas, a peticionar en defensa de sus intereses profesionales, intervenir en las negociaciones colectivas celebrando y modificando los convenios, a colaborar en los órganos técnicos y consultivos del Estado, en problemas inherentes a su profesión y a participar de manera circunstancial o permanente en actividades políticas. Si optaban por tener participación política debían además ajustarse a los estatutos en vigencia, que reglamentaban tales prácticas. Esta participación se consumó con la creación del Partido Laborista.

Siguiendo los análisis efectuados por Horowitz y Doyon este decreto fue el punto de partida del carácter monopólico de la representación profesional de los trabajadores y la consagración de la tendencia a la centralización en la estructura de los mismos¹⁸.

Las reformas realizadas por cada una de las fracciones de militares que mencionamos más arriba en las secretarías pertenecientes a la presidencia modificaron ciertos aspectos de la organización interna del espacio gubernamental propiamente dicho e incidieron de diversas maneras en el campo de las relaciones que el gobierno mantuvo con los grupos sociales que interactuaban en la sociedad civil, al potenciar nuevos canales de articulación de intereses sociales. La incorporación jurídica de los trabajadores al Estado se realizó a partir de su función en la estructura económica, esta fue una constante que se mantendría durante los años del primer peronismo¹⁹. La representación del sindicalismo en organismos estatales, consejos o comisiones consultivas, se llevó adelante sólo en virtud de esta función, no hubo un reconocimiento jurídico de la función política de la corporación sindical, como si lo hubo en otros países de Latinoamérica.

2.1- Las reformas de la revolución de junio y algunos de sus legados.

Respecto al espacio gubernamental, los dos coroneles del G.O.U. dieron lugar a un nuevo modo de relación entre presidente, secretarios y ministros, de circulación de información, de jerarquías y recursos. Desde su génesis, el esquema tuvo como objetivo acrecentar el control del presidente y sus secretarios más cercanos sobre las decisiones del Ejecutivo, y sortear con más facilidad los obstáculos de la política ministerial.

Perón recuperó para su campaña política primero y luego para su gobierno, las ideas de González y Perlinguer. Para estos, en un Estado de masas no bastaba con la existencia del Ministerio del Interior, que resolvía sólo sobre los aspectos formales de un régimen de gobierno, porque la política interna requería de algunas estrategias adicionales. Si las nuevas técnicas sociales,

¹⁸Sobre este tema ver: Del Campo, Hugo, **Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable**. Buenos Aires, Clacso, 1983. Murmis, M y Portantiero, J. C., **Estudios sobre los orígenes del peronismo**, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.

¹⁹ La capacidad de presión que adquirieron ciertos sectores del sindicalismo condicionaron muchas veces la trayectoria de las políticas sociales en distintas áreas y sus impactos en la empresa redistributiva.

apoyadas en criterios científicistas, como el planismo, brindaban los recursos necesarios para tornar previsibles las proyecciones del rumbo económico y armonizar los intereses sociales, tales técnicas, aplicadas a cuestiones estrictamente políticas, podían dar uniformidad a las ideas y al comportamiento de gobernantes y gobernados. Los militares del '43 se montaron sobre una ilusión: el Estado debía adquirir capacidad para reducir la imprevisibilidad de los hechos sociales y organizar la voluntad popular, que en sus expresiones y preferencias mostraba ciertos rasgos de espontaneidad. Una manera de controlar tal voluntad era lograr que la propaganda influyera directamente en el resultado de los procesos electorales, ese fue el sentido de una parte del diagrama institucional de la Subsecretaría de Informaciones y Prensa. La puesta en marcha de la Subsecretaría afirmaba por oposición el reconocimiento del carácter contingente de la acción política y la necesidad que tenían las elites gobernantes de doblegar tal carácter²⁰.

A fines de 1944, con la caída del grupo de militares y civiles nacionalistas, las direcciones de la Subsecretaría de Informaciones y Prensa, quedaron en manos de los colaboradores de Perón. Los miembros de la Dirección de Propaganda procuraron cambiar la imagen puramente militarista de la revolución, resaltando la supuesta vertiente democrática y pro distributiva de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Con la Dirección en sus manos, impulsaron la salida electoral que se concretó finalmente el 24 de febrero de 1946. Los colaboradores de Perón, encabezados por una figura cercana a la producción radial, armaron en algunos puntos geográficos del país (tal es el caso del sur de la provincia de Santa Fe) la campaña proselitista a través de operadores clandestinos de propaganda. Los operadores regionales y departamentales se encargaron de cambiar la cara a las asociaciones cívico-militares que crecieron durante el interregno de Perlinger y las convirtieron en centros culturales, donde aglutinaban las adhesiones de diversos sectores sociales. La Dirección de Propaganda estableció con sus operadores regionales un patrón de relaciones directas, sin intervención del Estado provincial. Estas relaciones se volcaron al laborismo y luego se trasladaron al efímero Partido Único y al Partido Peronista²¹.

Al mismo tiempo, con la aparición de la Secretaría de Trabajo y Previsión, el Ministerio del Interior perdió su participación en la elaboración de las leyes sociales, la sanción de su incumplimiento y, principalmente, la tutela de los problemas sindicales. Las áreas que trataban las relaciones laborales y los reclamos ligados a la profesión de los ciudadanos como miembros de asociaciones más complejas quedaron emparentadas a las que resolvían sobre

²⁰ De esta manera la idea primigenia de publicidad de los actos de gobierno devenía en propaganda política. La misma se convertía en una manifestación más del doble significado del concepto representación: por un lado la producción estatal de imágenes en torno a un régimen que defiende determinados intereses sociales, que es una manera de producir identidad a través de una figuración de lo social y, por otro, la identificación de los sectores interpelados con un gobierno que propicia su integración sociopolítica por el cauce de nuevas instituciones.

²¹ Durante aquel período la Dirección de Propaganda estuvo a cargo de Francisco Muñoz Azpiri. Sobre las redes de propaganda tendidas desde la Subsecretaría de Informaciones en el sur de Santa Fe, Prol, M.M., "Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945" en **Estudios Sociales 21**, 2° semestre 2001.

la dinámica de la economía y del mercado²². Esta ligazón se consumó con la creación del Consejo Nacional de Postguerra, órgano consultivo técnico, destinado a proponer la coordinación, planificación y ejecución de las medidas gubernamentales relativas al ordenamiento económico y social. Una especie de protoplanificación que adquiriría en pocos años mayores dimensiones²³. Perón, que desde julio de 1944 había sumado a sus cargos previos el de vicepresidente, ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Postguerra, estaba secundado por el Secretario de Industria y Comercio, subsecretarios de diversas carteras (Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Agricultura y Hacienda), gran parte de los directores de las direcciones generales de la Secretaría de Trabajo y Previsión, el presidente del Consejo de Estadística y Censos y del Consejo de Defensa Nacional, entre otros.

Con el Consejo continuaba incrementándose el área jurisdiccional de la presidencia de la Nación y, en este caso, de la vicepresidencia. Desde el mismo se realizó la primera reunión nacional de municipios y comunas, a la que concurrió el personal político-administrativo de los municipios y las comunas del país. Como resultado de la reunión se conformó, a través de una resolución de la vicepresidencia, la Asociación de Municipios de la República Argentina. Con ella, repitiendo el patrón de relaciones que los funcionarios habían diagramado desde la Dirección de Propaganda, el Consejo procuró mantener un contacto directo con los municipios adherentes. La Comisión Permanente del Consejo Nacional de Postguerra adquirió facultades para armar un plan mínimo de acción con el que enfrentar el período de postguerra, plan que incluyera un conjunto de obras, inversiones y medidas financieras destinadas a paliar la insuficiencia de materias primas e infraestructura en la producción agraria e industrial, la distribución y la comercialización²⁴. No conocemos el derrotero de ambos proyectos, pero estamos en condiciones de afirmar que la información recolectada pasó, a partir de junio de 1946, a la recientemente creada Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación que recibió la organización primigenia del Consejo.

Para sintetizar lo enumerado, durante todo el año 1945 el grupo liderado por Perón había logrado escalar posiciones en la estructura gubernamental²⁵.

²² Es ampliamente conocido que este desmembramiento fue un indicador del lugar que en el pensamiento de las elites gobernantes estaba adquiriendo aquello que algunos autores han denominado el nuevo molde de la ciudadanía. Los componentes de la ciudadanía ya no se reducían al cúmulo de derechos individuales y políticos de las personas, se ampliaban con los vinculados a la función económica que éstas tenían en la sociedad. James, D., **Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1990; Torre, J. C., **La vieja guardia sindical y Perón**, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1990.

²³ Un análisis detallado de las concepciones ideológicas que guiaron la creación del Consejo Nacional de Postguerra, así como su funcionamiento interno, las figuras que lo componían, su procedencia política y los problemas que desde esa agencia intentaron resolverse han sido descriptos por Berrotarán, M. y Villarruel, J. "Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra", en Ansaldi, W.; Pucciarelli, J. y Villarruel, J. **Representaciones inconclusas**, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1995.

²⁴ Resolución de la Vicepresidencia n° 34/45. Decreto n° 19.288/45, Posguerra. Elaboración de un Plan Mínimo de Acción, **Decretos Nacionales...**, op. Cit, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1946.

Desde la Secretaría de Trabajo y Previsión entablaron las relaciones políticas con los sindicatos que adherían a su propuesta, en el orden nacional, provincial y regional, estas relaciones sirvieron de base a la conformación del Partido Laborista. Desde la Dirección de Propaganda del Estado –en algunos puntos del país- los operadores de propaganda iniciaron la campaña proselitista del mencionado coronel. Mientras que, los miembros del Consejo Nacional de Posguerra recogieron la información que le dieron los concurrentes a la reunión nacional y entablaron vínculos políticos directos con el personal de los municipios y las comunas intervenidas por el golpe militar.

Ello se desarrolló en un contexto de intensas fricciones entre la fracción hegemónica del gobierno y las principales corporaciones económicas del país. Estas últimas expresaron su disconformidad frente a la actuación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, cuyos funcionarios eran también miembros del Consejo Nacional de Postguerra. Estas fricciones alcanzaron su punto más alto en julio de 1945, repercutieron en las Fuerzas Armadas y se extendieron hasta octubre del mismo año, produciendo la renuncia de Perón. Los acontecimientos de julio primero y las jornadas de octubre después colocaron en el centro de la escena a los sectores obreros organizados, y mostraron también el grado de efectividad de las redes de propaganda montadas desde la Subsecretaría de Informaciones, a favor de la posible candidatura del ex Secretario de Trabajo. Como ha sido muchas veces enunciado, la movilización política de los sectores populares acentuó la impronta social con la que el peronismo irrumpió en la escena política.

No obstante la manifestación de adhesiones, los resultados de las elecciones de febrero de 1946 fueron una muestra de la polaridad política existente en la sociedad argentina, e indicaron el alcance y los límites de la proyección social de los organismos gestados durante la revolución.

3 - La primera presidencia y la reforma ministerial

Las concepciones generales que habían inspirado las reformas realizadas por los militares en el '43 permanecieron entre las elites políticas del nuevo gobierno. Luego de las elecciones, desde el comienzo de la gestión, presidente, ministros y secretarios procuraron dar entidad legal a las transformaciones que se habían desarrollado por decreto en aquella etapa, a la vez continuaron con la creación de organismos, recuperando ideas, infraestructuras y vínculos políticos.

Como dijimos, éstos intentaron sortear los problemas que surgían de la ampliación de las bases sociales del Estado, acaecida con la integración de los trabajadores, a los que se sumaban otros adicionales como los conflictos que se suscitaron en las provincias entre las fuerzas políticas que componían la alianza ganadora. El Poder Ejecutivo intentó neutralizar las pretensiones de autonomía que se advirtieron en el comportamiento de algunos legisladores obreros. Los funcionarios sostenían que quienes gobernarán un Estado de masas debían, como primera medida, alejar a las masas de los espacios de

²⁵ Recordemos que para esta coyuntura se habían sumado a la composición ministerial los radicales renovadores.

decisión o, al menos, controlar desde un poder centralizado su organización. Por supuesto, ello entraba en contradicción con la imagen de cierta democratización de las actividades gubernamentales, democratización acaecida con la presencia de estos nuevos actores en las agencias gubernamentales.

Siguiendo la tónica general del período, las elites debatieron sobre organización del gobierno con un lenguaje cada vez más alejado de los marcos jurídicos que dieron origen a las estructuras políticas modernas y, específicamente, a la forma de gobierno contenida en la Constitución de nuestro país. Entre sus labores, los legisladores y ministros formados en el campo del derecho debieron traducir a categorías jurídicas el pensamiento del líder, que provenía de otro ámbito de acción: el militar. Afortunadamente contaban con las teorías que circulaban en aquel contexto sobre estructura de la administración empresarial y pública, que facilitaban la intersección de saberes. Tales teorías ayudaban a disminuir la brecha existente entre las diversas raíces –políticas, técnicas y militares- de los conceptos empleados²⁶.

En esta dirección, la noción de *unidad de acción* utilizada por González en el diseño primigenio de la Secretaría de la Presidencia durante la revolución de junio mutó en el concepto de *unidad de comando*, que había inspirado la disposición de otras áreas de la administración pública pero nunca, hasta aquel momento, de las relaciones políticas internas del Ejecutivo²⁷. Este concepto tenía múltiples significados, se aplicaba fundamentalmente al planismo, para los reformistas la idea era concentrar en un organismo la dirección y coordinación de las decisiones y por ende de las medidas de gobierno, y descentralizar en distintos departamentos y jurisdicciones la ejecución de las mismas. La noción se convirtió en un principio ordenador de los vínculos entre el presidente, sus secretarios más cercanos y el gabinete. Los funcionarios creyeron que con la distribución que emanaba de ella lograrían neutralizar los efectos disruptivos de la política y alcanzar eficiencia y gobernabilidad. Por supuesto, la búsqueda permanente de una legitimidad tecnocrática sucumbió frente a la lógica política que primaba en la elaboración de medidas en distintos campos y que estaba supeditada a los conflictos por el manejo de recursos – estatales y partidarios- desatados en el interior de las fracciones, sean éstas políticas o sindicales.

²⁶ Chiavenato, I., **Introducción a la teoría general de la administración**, México, Mc. Graw Hill, 1999

²⁷ Los significados de esta noción en períodos previos al gobierno peronista pueden rastrearse en los proyectos sobre organización interna de áreas estatales vinculadas a las instituciones de salud pública. Belmartino, Susana y otros, **Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940-1960**, Buenos Aires, OPS, 1991. No obstante haber formado parte del lenguaje organizacional de la época, los legisladores y ministros del peronismo cada vez que podían le advertían al Presidente los inconvenientes que traía aparejado el hecho de incorporar en los diseños orgánicos de las nuevas ramas ministeriales, especialmente los ministerios políticos, nociones y esquemas que pertenecían a otro ámbito de ejercicio del poder como el militar, proponiéndole formas menos polémicas y adaptables jurídicamente al espacio reglamentado. El desafío se redujo cuando descubrieron que las técnicas sociales inherentes a la planificación se ajustaban a la modalidad de concebir los nuevos métodos del ejercicio de la política –conducción y adoctrinamiento- que el peronismo creyó inaugurar y aplicaba en todas las áreas sin distinción. El análisis de este concepto se desarrollaba también en los cursos de la materia “organización” del programa de la Escuela Superior Peronista. Ministerio de Asuntos Técnicos. Archivo General de la Nación.

En primer lugar decidieron actuar sobre lo ya hecho. La Secretaría de Asuntos Técnicos debía centralizar y coordinar las actividades dentro del Ejecutivo entre la presidencia y el gabinete, y la de Asuntos Políticos, en compañía del ministro del Interior, debía hacer lo mismo entre el Ejecutivo nacional y el movimiento político en formación, ambas se hallaban situadas en el seno de la presidencia.²⁸ La Secretaría Técnica de la presidencia quedó en manos de José Figuerola uno de los principales colaboradores de Perón en Trabajo y Previsión y en el Consejo Nacional de Postguerra. Esta recibió por decreto las funciones, atribuciones e infraestructura de esta última dependencia. Le correspondía formalmente: reorganizar la estructura del gobierno y casi toda la administración –excepto las áreas vinculadas con la defensa nacional-, coordinar la planificación que se pondría en marcha a la brevedad en lo concerniente a problemas económicos, financieros y sociales y proponer la modalidad de ejecución de las medidas. Recopilar la información necesaria para tal cometido y elaborar los datos recolectados. Para ello integraba, junto al Consejo de Defensa Nacional, el Consejo Coordinador de Investigaciones, Estadísticas y Censos. En el camino de despojos que se había iniciado con la revolución del '43, el Ministerio del Interior perdió también la organización de la estadística²⁹.

Sus funciones traspasaron las correspondientes a los enunciados formales, convirtiéndose en el enlace entre la presidencia y el bloque oficialista en la cámara de diputados de la Nación. Recibía y estudiaba las propuestas que presentaban los legisladores del peronismo, así como también aquellas que elaboraban los opositores. Superponiendo sus funciones informales con las formales del secretario de Asuntos Políticos, informaba al presidente sobre la composición política del movimiento peronista en las provincias y Capital Federal y sobre la de los restantes partidos políticos de la oposición³⁰.

Cumpliendo con las funciones asignadas, el secretario técnico fue el encargado de establecer las relaciones internas entre la presidencia, el gabinete y las corporaciones que representaban los intereses sociales. Para esta tarea y las enumeradas más arriba diseñó un órgano consultivo que presidía: el Consejo Económico y Social. El mismo tenía una división tripartita, concentraba a los directores generales de varios ministerios (Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Obras Públicas) y de la Secretaría de Trabajo y Previsión e Industria y Comercio, a quienes se sumaban los presidentes de las entidades financieras de la Nación. El diagrama preveía también la integración de representantes de los empleadores y de los obreros, por ramas de actividad³¹. De manera coetánea, el secretario técnico fue uno de los

²⁸ Junto a la Secretaría Técnica, otro decreto, n° 337/46, creaba una agencia de coordinación de informaciones de la Presidencia de la Nación.

²⁹ Sobre las tareas de planificación emprendida por la Secretaría Técnica: Berrotarán, Patricia, "Legitimidad de gestión: el estado a primer plano, Argentina 1946" en **Taller**, Vol. 6 N° 17 – Diciembre 2001.

³⁰ Legajo 662, 663. Ministerio de Asuntos Técnicos, Archivo General de la Nación.

³¹ Decreto n° 2098. **Anales de la legislación Argentina**, Tomo VII, 1947

miembros permanentes del Consejo Económico Nacional, agencia de coordinación interministerial, que asesoraba al Poder Ejecutivo sobre las medidas económicas y financieras a adoptar e introducir en los proyectos de ley y, una vez aprobadas por las cámaras, controlaba la ejecución de las mismas. El nexo entre la Secretaría Técnica y el equipo económico tenía una doble vía, ya que el presidente del Consejo Económico Nacional lo era también de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social. En un primer momento, el gobierno propició sin éxito la incorporación de los grupos sociales en un consejo consultivo situado en la esfera de la presidencia y no del gabinete³². Mientras que las medidas a implementar en política económica finalmente salían de una dependencia de coordinación interministerial, es decir del gabinete. A principios de 1949, impulsados por las nuevas oportunidades que otorgaba la reforma de la Constitución, los ministros secretarios del equipo económico trasladaron tal incorporación desde la esfera de la presidencia hacia la del gabinete.

Con la reforma de la Constitución y la ley de ministerios que siguió a aquella se produjeron algunos cambios en el cuadro de posiciones. Como primera medida las nuevas normas constitucionales, en lo que atañe al régimen político de gobierno, quebraron el sistema de controles y balances que regía los vínculos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dentro del Poder Ejecutivo las reglas impuestas buscaron elevar a su máxima expresión el carácter presidencialista del régimen, otorgando mayor jerarquía a la figura del presidente, ya que era éste, según las argumentaciones, quien dirigía los asuntos nacionales y ejercía el poder de administración. Para ello convirtieron a los ministros en meros secretarios de Estado, y los resguardaron de las interpelaciones del Parlamento.

En este marco, la nueva ley orgánica de los ministerios, hecha a propuesta del Poder Ejecutivo y sancionada en julio de 1949, elevaba a los mismos al número de veinte y establecía la denominación y los ramos de los despachos. El presidente concentró sus esfuerzos en conservar e introducir al nuevo organigrama ministerial las dos secretarías –Asuntos Técnicos y Asuntos Políticos- que se habían ubicado hasta aquel momento en el seno de la presidencia, con el propósito de mantener su rol de dirección y coordinación de tareas con los diferentes sectores del gobierno y de la sociedad, rol que describimos en párrafos anteriores. Junto a ello defendió la ubicación de los ministerios por equipos de trabajo: el político, el económico y el militar³³

Pero las argumentaciones en torno a la jerarquía presidencial siguieron un camino y los hechos otro. La ley orgánica nivelaba a los despachos tradicionales con las nuevas secretarías, como consecuencia de esta nivelación la presidencia se quedó sin secretarías de coordinación y fue perdiendo peso frente al gabinete. A partir de aquí, en el ámbito del gabinete se

³² Algunas investigaciones recientes demuestran que los sucesivos órganos consultivos diseñados en el seno del P. E. Fracasaron en el intento de incorporar a los representantes de las organizaciones empresariales, Bellini, Claudio, **Industriales y Gobierno Peronista, 1946-1952**, Buenos Aires, mimeo, 2002.

³³ Legajo 664. Ministerio de Asuntos Técnicos. Archivo General de la Nación

situó la coordinación interministerial de los planes de gobierno, así como también se trasladó a ese ámbito la relación política que el gobierno mantendría con los representantes de los intereses sociales³⁴.

³⁴ Uno de los tanto ejemplos es lo que acontece con las nuevas figuras del equipo económico. Éstas, pujando por obtener un margen de maniobra más amplio, inyectaron algunas transformaciones en el Consejo Económico Nacional. Sus miembros permanentes se redujeron al “equipo de los cuatro” compuesto por Hacienda, Finanzas, Industria y Comercio y Economía, en el nuevo esquema dejaron de lado a quien fuera presidente del Consejo Económico y Social y encargado de la recepción e integración de los proyectos de planificación: el secretario técnico, así como también lo hicieron con el Ministro de Trabajo. Con esta modificación, la incorporación de los representantes de las corporaciones –agrarios, industriales, comercio, obreros y consumidores- fue propiciada dentro del Consejo Económico Nacional, en la Comisión Nacional de Cooperación Económica.