

José Francisco Figuerola:
de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista
(1930-44)

Hernán González Bollo¹

Ponencia presentada en el PRIMER CONGRESO DE ESTUDIOS SOBRE EL PERONISMO: LA PRIMERA DÉCADA, Universidad Nacional de Mar del Plata 6-7 de noviembre de 2008

José Miguel Francisco Luis Figuerola y Tresols (1897-1970) desembarcó en el puerto de Buenos Aires una madrugada de abril de 1930. Doctor en Leyes y en Filosofía y Letras, teórico del corporativismo europeo en lengua castellana, ex funcionario de la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-30), aquí apenas contaba con un contacto de una empresa española. Sin embargo, las siguientes dos décadas iban a estar marcadas por una ascendente carrera en el seno del estado argentino, antes que por su paso por la actividad privada. ¿Acaso no fue el periodo más importante de su vida? Oriundo de Barcelona, se nacionalizó, ingresó al Departamento Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio del Interior, y se convirtió en el jefe de la División Estadística. Desde allí se encargó de elaborar censos, encuestas e investigaciones socio-laborales que posibilitaron un pormenorizado registro de las áreas urbanas y suburbanas, al punto de reorganizar la medición oficial del índice de precios al consumidor para conocer las oscilaciones del poder de compra de los trabajadores.² Su tránsito en el interior del estado argentino lo convirtió en secretario general de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-44) y, más tarde, del Consejo Nacional de Posguerra (1944-46), plataformas políticas del coronel Juan D. Perón. A partir del triunfo electoral de 1946 se hizo cargo de la Secretaría Técnica de la

¹ Investigador Adjunto, CONICET-IEHS (Tandil), e-mail: hgbollo@fibertel.com.ar. Este trabajo originalmente se presentó en el Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: la primera década, Universidad Nacional de Mar del Plata, Eje temático Estado y políticas públicas, 6-7 de noviembre de 2008. Estoy en deuda con mis compañeros de la cátedra Historia de la Sociología Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, en el marco del UBACyT n° S 425 (2008-2010), “Institucionalización y Profesionalización de la Sociología (1940-2000)”. Fueron de mucha utilidad los materiales ofrecidos por María Celeste De Gifíco y Daniel Mazzei.

² Respecto al funcionario estadístico del DNT, véase Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral en la Argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero (compilador), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, 1850-1991*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 331-377, y H. Otero, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, pp. 223-230.

Presidencia de la Nación, desde la cual proyectó y puso en marcha el Primer Plan Quinquenal (1947-51), hasta su renuncia a principios de 1949.

El objetivo principal de esta ponencia es reconstruir el primer tramo de la trayectoria de Figuerola en nuestro país, desde el técnico reclutado por un organismo gubernamental con ciertas atribuciones en el campo de las relaciones laborales hasta su conversión en uno de los «cerebros» de la coalición peronista formada bajo el gobierno del general Edelmiro J. Farrell. El recorte temporal (1930-44) contempla los aportes de cinco perspectivas historiográficas que hasta hoy han caracterizado su figura. En primer lugar, no hay que soslayar las referencias autobiográficas, a pesar de transmitir cierto clima de idílica espontaneidad en torno a los inicios de la elite peronista.³ En segundo lugar, están los recuerdos del líder justicialista en el exilio.⁴ En tercer lugar, se ubica la narrativa sobre los orígenes estatales del peronismo cuyas referencias son el paso por la dictadura primoriverista y las citas de *La colaboración social en Hispanoamérica* (1943).⁵ En cuarto lugar, aparece el integrante de una elite del estado argentino.⁶ En quinto lugar, emerge el contacto en la ciudad de Buenos Aires de una red de agentes y luego fugitivos de los regímenes nazi-fascistas derrotados en la segunda guerra mundial.⁷

El punto de partida de esta exposición biográfica en clave burocrático-política es, tal como afirma Ranaan Rein, que nuestro personaje no podía servir como nexo de algún sector social, pero portaba consigo un bagaje ideológico y una valiosa experiencia en el campo de la mediación laboral, que aportó a la modelación inicial de la doctrina peronista. Sin embargo, su

³ Referencias que van desde un calculado descargo para despistar a los verdugos de la Revolución Libertadora (1955-58) hasta la propia exaltación como asesor del coronel Perón. Me refiero a José M. F. L. Figuerola, *¡Preso!*, Buenos Aires, s./ed., 1958, y a los fragmentos de sus declaraciones reproducidas por Carlos S. Fayt, *La naturaleza del peronismo*, Buenos Aires, Viracocha, 1967, pp. 86-113. Hugo Gambini amplió los testimonios en, *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*, Buenos Aires, CEAL, 1983, pp. 73-75 y 80-85.

⁴ Las declaraciones de Perón sobre el papel de Figuerola oscilaban entre el reconocimiento y la negación a la hora de precisar la relación entablada entre ellos. Compárese dos testimonios de Perón: Torcuato Luca de Tena, Luis Calvo y Esteban Peicovich, *Yo, Juan Domingo Perón. Relato autobiográfico*, Buenos Aires, Planeta/Sudamericana, 1986 (1976), y Enrique Pavón Pereyra, *Conversaciones con Juan D. Perón*, Buenos Aires, Colihue/Hachette, 1978.

⁵ Esta narrativa destaca los rasgos corporativistas del funcionario laboral y el estereotipo de un personaje oscuro. Sobre las ideas corporativistas de Figuerola, véase Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, *Desarrollo Económico*, n° 94, julio-septiembre 1984, pp. 271-273, y Hugo del Campo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, CLACSO, 1983, pp. 51-53. Un ejemplo de las posiciones acerca del misterio que rodea el ascenso y gravitación de Figuerola es Rogelio García Lupo, “El coro de Perón”, *Ñ*, 29 de julio de 2006, p. 24.

⁶ Figuerola conforma sociedades políticas en equilibrio con un miembro del movimiento sindical en la Secretaría de Trabajo y Previsión, y con militares y empresarios en el Consejo Nacional de Posguerra. Véase, Juan Carlos Torre, *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella, 1990, pp. 72-73, y Patricia Berrotarán y José C. Villarruel, “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”, en W. Ansaldi, A. Pucciarelli y J. C. Villarruel (editores), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1996, p. 351.

⁷ Uki Goñi, *Perón y los alemanes. La verdad sobre el espionaje nazi y los fugitivos del Reich*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, pp. 262 y 276-277.

contribución al programa socio-económico aplicado no ha sido apreciada suficientemente.⁸ Esta tesis resulta atractiva para profundizarla y probarla. Me apoyo en el *corpus* que contiene las publicaciones de la División Estadística, del Departamento Nacional del Trabajo (DE, DNT); y otros informes oficiales, artículos y libros de Figuerola. Este material ofrece una perspectiva reflexiva y matizada sobre una eminencia gris del primer peronismo. Estamos frente a un «conservador-modernista». Supo combinar el repudio al legado político de la Revolución Francesa con la aceptación de una racionalidad de fines y medios, es decir, el avance tecnológico y el conocimiento factual de la sociedad.⁹ Era una figura representativa de una concepción tecnocrática de la acción estatal en auge en entreguerras.¹⁰ El DNT contrató un especialista europeo avezado en los modelos corporativistas en boga en el viejo mundo, cuya *métier* se adaptaba al campo casi virgen de la legislación laboral nativa. De este modo, acumuló conocimiento de la realidad socio-laboral, experiencia de gestión en un estado con funciones extendidas y reconocimiento público. El catalán, por un lado, favorecía un ordenamiento institucional que acotaba las prerrogativas de las legislaturas soberanas, a fin de legitimar la negociación continuada en los ministerios entre los intereses organizados del capital y del trabajo. Por otro lado, intentaba restarle toda representación política a las organizaciones sindicales, es decir, desideologizarlas. Así, forzaba un desplazamiento en el lugar de la administración del bien común y disolvía la divisoria defendida por el liberalismo decimonónico entre parlamento y mercado, entre estado y sociedad, erosionando la noción de ciudadanía como reunión de individuos libres.

Las hipótesis que guían este trabajo son dos. En primer lugar, lejos de ser un personaje oscuro, Figuerola representa un tipo de experto demandado, formado y promovido por la maquinaria administrativa estatal bajo control conservador. En segundo lugar, su progresivo ascenso como experto gubernamental permite echar luz sobre la esfera técnica como un nicho institucional apto, bajo ciertas circunstancias históricas, para proyectos más ambiciosos. Su exitosa travesía, desde de la burocracia hacia el centro del poder, estuvo sorteado por una singular combinación de procesos y acontecimientos. Me refiero a la crisis de la representación política, la gravitación de las políticas públicas en el conjunto de las actividades económicas, la industrialización acelerada y su lugar en la economía doméstica, el impacto de la segunda guerra mundial y las posibles salidas de la posguerra. A través del análisis de la producción de datos e

⁸ Ranaan Rein, *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1998, pp. 33-34 y 40-42.

⁹ Una corriente intelectual europea que ha sido estudiada por Jeffrey Herf, *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

¹⁰ Charles S. Maier, *La refundación de la Europa burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*, Madrid, Ministerio Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 17-31.

informes socio-laborales, del influjo y posición de los funcionarios responsables y del impacto de los números oficiales en los imaginarios políticos y sociales, es posible captar cómo una actividad oficial de conocimiento rutinario de la economía y de los agentes sociales se convirtió en un campo de poder tecnocrático. En este sentido, dos son los objetivos de esta presentación: primero, reconstruir la trayectoria, aportes e innovaciones del jefe de la DE, DNT para probar la constitución de un capital «cognitivo» en los pliegues de la dirección política conservadora; y segundo, analizar la transformación del funcionario estadístico en economista gubernamental, dadas las necesidades de esa misma dirección política de garantizar o controlar el funcionamiento de diferentes mercados, función que lo hizo acreedor de un capital «tecnoburocrático». Ambos capitales –cognitivo y tecnoburocrático- fueron decisivos para su supervivencia en medio del naufragio de la Concordancia, durante el gobierno del general Pedro Pablo Ramírez y explican el porqué de su integración al círculo más estrecho de la coalición peronista.

I. EL FUNCIONARIO ESTADÍSTICO DEL DNT

José Figuerola fue el tercer experto extranjero que actualizó las metodologías de la estadística pública argentina, en una etapa de estandarización de indicadores nacionales.¹¹ Labró una sólida reputación en las mediciones socio-laborales urbanas como funcionario responsable de la DE, DNT. Sus contribuciones en el conocimiento del mundo del trabajo se basaron en concepciones y tradiciones intelectuales propias de su formación europea y no estuvieron exentas de énfasis, de omisiones, de sesgos y de sobreentendidos; como así tampoco de las limitaciones operativas y técnicas que contiene todo registro factual de la realidad. Junto a su equipo de la DE realizó una metódica delimitación de figuraciones sociales, desde el censo nacional de desocupados (1932) hasta la encuesta de ingresos y gastos de las familias obreras del Área Metropolitana de Buenos Aires (1943). A la par de la ampliación del papel mediador oficial en los conflictos laborales y del rol de garante en los convenios colectivos de trabajo, Figuerola fue el responsable de «enhebrar» de forma sutil un lazo social entre la agencia laboral y la clase trabajadora. Intentaremos aquí superar el estereotipo del personaje oscuro, una construcción imaginaria incapaz de deconstruir los productores y la producción de una burocracia especializada del estado argentino. ¿Cómo ingresó al DNT? ¿Qué estructura burocrática dirigió

¹¹ Los otros dos expertos fueron: Francisco Latzina, jefe de la Dirección General de Estadística de la Nación (1880-1916), del Ministerio de Hacienda, responsable de la racionalización de los eslabones que transmitían los datos del comercio exterior; y al norteamericano Leon Moyer Estabrook, funcionario del Department of Agriculture de los Estados Unidos, encargado de renovar las rutinas administrativas de captura y procesamiento de la información agropecuaria de la Dirección de Economía Rural y Estadística (1923-24), del Ministerio de Agricultura. Véase, Hernán González Bollo, *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social de una burocracia especializada (1869-1947)*, Buenos Aires, Departamento de Posgrado, UTDT, 2007, pp. 177-179.

en la División Estadística? ¿Cuáles fueron sus principales aportes e innovaciones estadístico-censales? En fin, ¿cuándo y en qué circunstancias expresó sus ideas corporativistas?

Una vez caída la dictadura española (enero de 1930), en la que el catalán integraba el equipo del ministro de Trabajo, Industria y Comercio Eduardo Aunós, se exilió voluntariamente en París.¹² Allí retomó los cursos de actualización en Estadística que auspiciaba la Organización Internacional del Trabajo, a la que estaba ligada desde su participación en la XIII Conferencia (1929), presidida por Aunós. Lo hizo con el economista alemán –de origen chileno- Ernst Wagemann. La referencia a esta figura revela sus contactos estables con una vanguardia corporativista. Asimismo, lo ubica en una red de economistas europeos heterodoxos, precursora del análisis macroeconómico, que fue favorable a relanzar las economías deprimidas mediante inversión pública, enfrentada a las posiciones deflacionistas de los partidarios del patrón-oro.¹³ Francisco Cambó, principal accionista de la Compañía Hispano-Americana de Electricidad (CHADE), le ofrece un puesto de asesor contable y jurídico en Buenos Aires, que acepta. La sanción del radicalismo de la ley 11.544 (1929), que había fijado la jornada laboral en 40 horas semanales, lo mantuvo ocupado en lograr un acuerdo con el DNT, en representación de esa gran empresa. A partir del golpe de estado de septiembre de 1930, establece contacto con los conservadores-nacionalistas que acompañaban al general Uriburu y ocupaban el DNT, bajo la dirección de Eduardo F. Maglione. Por un lado, este grupo organizó el Primer Congreso Nacional del Trabajo, en marzo de 1931, en el que reclamaron la creación de un ministerio que debía coordinar la cuestión obrera a través de una ley de asociaciones profesionales.¹⁴ Por otro lado, Maglione y Figuerola editaron la *Revista de Derecho Social* (1931-34), cuya línea doctrinaria afirmaba que “del clásico individualismo, síntesis de la revolución francesa, hemos pasado a una nueva concepción jurídica en la que predomina el factor social, como norma de su propia existencia”.¹⁵ Figuerola publicó artículos a tono con la temática que refluía en cada ciclo depresivo de las economías industriales centrales: cómo resolver el paro involuntario, sin olvidar

¹² Horacio Vázquez-Rial, *Perón, tal vez la historia*, Buenos Aires, El Ateneo, 2005, p. 228.

¹³ Christian Gehrke y Heinz D. Kurz, “Le développement de la macro-économie dans l’entre-deux-guerres: l’apport continental”, en Alain Béraud y Gilbert Faccarello, *Nouvelle histoire de la pensée économique*, vol. 3, Paris, La découverte, 2000, pp. 192-235. Para una visión geográfica y temporal más amplia de la revolución macroeconómica, paralela a la revolución keynesiana, J. Adam Tooze, *Statistics and the German State, 1900-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 10-17.

¹⁴ También, establecer juntas de conciliación con veedor público y sancionar el contrato colectivo de trabajo, más el control de las cajas de previsión social y del registro de la inmigración transatlántica, véase “Realicemos la unidad de la legislación adaptándola a las exigencias del medio”, *La Nación*, 22 de marzo de 1931, p. 7; “Han iniciado su desempeño las comisiones asesoras del Primer Congreso Nacional del Trabajo”, *La Nación*, 24 de marzo de 1931, p. 6; y “El Primer Congreso Nacional del Trabajo celebró ayer por la tarde su sesión final”, *La Nación*, 28 de marzo de 1931, p. 24.

¹⁵ *Revista de Derecho Social*, año I, n° 1, mayo 1931, pp. 3-4.

los vacíos contractuales de la realidad nativa, es decir, la codificación de la mediación laboral.¹⁶ El ingreso al DNT fue un año después de su llegada a Buenos Aires. Luego de varias reuniones en la comisión de estudio de la aplicación de la ley 11.544, los funcionarios laborales destacaron su “talento, cultura y preparación técnica”, y lo invitaron a sumarse.¹⁷ A partir de entonces, la CHADE lo contrata temporalmente como asesor externo. No consideró este arreglo incompatible con sus funciones oficiales en la declaración elevada a la Comisión Investigadora del *affaire* CHADE-CADE (1943).¹⁸ Figuerola pasaba a integrar la Jefatura de Organización Profesional que establecía los estatutos especiales para industrias y comercios específicos, con el decreto reglamentario 16.115 (1933) de la ley antes citada.

La División Estadística no estaba delimitada en la asignación de partidas del DNT en el presupuesto nacional. No obstante, algunas pistas sugieren que su importancia relativa creció a lo largo de la década. El jefe de Organización Profesional fracasó, luego de varias prórrogas (producto de la desidia de las partes intervinientes), al replicar los denominados censos patronales y obreros que había levantado en Cataluña, a partir de una ambiciosa clasificación de todas las actividades profesionales.¹⁹ La Jefatura perdió gravitación, en tanto que Figuerola renovó su nombramiento, como oficial 5° categoría, esta vez para ocupar la jefatura de la DE. Desde su flamante cargo, elevó un proyecto para modificar el artículo 8° del decreto reglamentario de creación del DNT (1913), a través del cual ampliaba su esfera de indagación. Finalmente, el proyecto fue aprobado por el ministro del Interior Leopoldo Melo, en octubre de 1934.²⁰ La compilación de los datos socio-laborales del censo industrial (1935) estabilizó un equipo ahora coordinado por un vicedirector, el ingeniero industrial Enrique J. R. Catarineu Grau, antiguo colaborador de la *Revista de Derecho Social*.²¹ A fines de la década de 1930, la División contaba con una planta de 10 integrantes, sobre un total de 205 empleados permanente del DNT; y a principios de la década siguiente, ya eran 25, sobre un total de 232.²² A tono con la

¹⁶ José Figuerola, “Paro involuntario”, *Revista de Derecho Social*, año I, n° 1, mayo 1931, pp. 12-24, y “Institución de Conciliación y Arbitraje”, *Revista de Derecho Social*, año II, n° 1, mayo 1932, pp. 5-28.

¹⁷ Torcuato Luca de Tena, Luis Calvo y Esteban Peicovich, *Yo, Juan Domingo Perón. Relato autobiográfico*, p. 39.

¹⁸ Para la declaración de Figuerola, véase *Informe Rodríguez Conde. Informe de la comisión investigadora de los servicios públicos de electricidad (1943)*, Buenos Aires, Eudeba, 1974, pp. 587-588.

¹⁹ “Censos, censos profesionales de patronos y obreros”, *Departamento Nacional del Trabajo, Boletín Informativo*, año XVI, n° 177-178, octubre-noviembre 1934, pp. 4.027-4.035.

²⁰ “Se asignaron nuevas e importantes funciones a la División de Estadística del Departamento Nacional del Trabajo”, *La Administración Nacional*, vol. VI, 10 de noviembre de 1934, p. 1.781.

²¹ *Directory of Statistical Personnel in the American Nations -1949-, with biographical information, and an appended list of statistical organizations*, p. 11. Catarineu publicó “Población obrera, salarios y actividad económica”, *Revista de Derecho Social*, año I, n° 1, mayo 1931, pp. 32-48.

²² Esta evidencia surge de cotejar la nómina completa del equipo, en Ministerio del Interior, DNT, División de Estadística, *Industria Textil. Capacidad normal de trabajo de los obreros, especialmente mujeres y menores*, Serie Buenos Aires, 1939, p. 66, y en Ministerio del Interior DNT, DE, *Investigaciones Sociales 1941*, Serie A (Síntesis Anual), n° 6, Buenos Aires, mayo 1942, p. 121. Sobre el personal estable del DNT, véase República Argentina (RA), *Presupuesto general de la Nación, para el ejercicio de 1937* [ley 12.345], Buenos Aires, s./ed., s./f, p. 138, y

importancia de las tareas compilatorias, el Ministerio del Interior asignó una partida permanente para el alquiler y mantenimiento de un parque de máquinas de perforación, clasificación y tabulado de fichas de registro.²³ La DE fue responsable de siete síntesis anuales contenidas en *Investigaciones Sociales* (1936-1942) –algunas de ellas varias veces reeditadas-, nueve investigaciones oficiales sobre salarios, ramas industriales, precios, desocupación, huelgas, organización sindical y accidentes laborales; y otras tres investigaciones especiales. Las planillas oficiales de salarios pagados a las obreras textiles, facilitadas a la bancada socialista, permitieron modificar la ley de Maternidad, al lograr exceptuar de los aportes a las peores pagas e instar al resto de las bancadas a establecer un régimen adecuado de salarios mínimos.²⁴ A partir de un cuadro “gentilmente facilitado por las autoridades” de la División Estadística, el ingeniero Adolfo Dorfman llamaba la atención sobre la insuficiencia del salario percibido y “el pavoroso problema de la indigencia del proletariado industrial”, e indicaba “la falacia” de tomar las cifras totales del censo de 1935 y las estadísticas manufactureras de la DGEN (1937, 1939, 1941).²⁵

Estas dos últimas referencias permiten sopesar la importancia de los aportes de Figuerola y su equipo en el conocimiento del mundo del trabajo. La «década infame» no fue sólo el testimonio lacerante del campo popular, sino la indagación metódica de las condiciones en que se desenvolvía el empleo en las ramas manufactureras y de servicios, desde una dependencia del Ministerio del Interior. Dicha indagación venía precedida de avales y negociaciones políticas. Más aún, lejos de ser una «fotografía» de la sociedad, contenía de forma implícita o explícita diversas teorías o concepciones de ella.²⁶ En fin, las investigaciones sólo podían culminar con éxito gracias a la colaboración de los mismos trabajadores, lo que prueba el establecimiento de un lazo social con la agencia laboral.

El censo nacional de desocupados de agosto de 1932, fue una tarea originalmente propuesta por la Comisión Interparlamentaria contra la Desocupación encabezada por la bancada socialista.²⁷ La ficha censal contenía las preguntas habituales sobre datos personales y otras más precisas sobre la ocupación habitual del parado, propias de las propuestas reformistas de los economistas heterodoxos antes citados. Los 333.997 desocupados fueron clasificados como totales y permanentes (44,6%), totales y circunstanciales (34,4%), parciales (10,6%) y periódicos

RA, *Presupuesto general de la Nación para el ejercicio de 1942*, t. I, BA, Imprenta del Congreso Nacional, 1942, p. 195.

²³ RA, *Presupuesto general de la Nación, para el ejercicio de 1937* [ley 12.345], p. 138, y Carta de IBM Corporate Archives/CSB, agosto de 1999, p. L. A.-3.

²⁴ Mirta Lobato, “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”, *Estudios Sociales*, n° 12, primer semestre 1997, p. 51.

²⁵ Adolfo Dorfman, *Evolución industrial argentina*, Buenos Aires, Losada, 1942, pp. 226-227, 233 y 240.

²⁶ Hernán Otero, *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*, pp. 34-37.

²⁷ República Argentina [RA], Departamento Nacional del Trabajo [DNT], *La desocupación en la Argentina, 1932. Informe del Jefe del Censo Nacional de Desocupados, Dr. José Figuerola*, Buenos Aires, 1933, pp. 151-156.

(10,4%).²⁸ De todas maneras, las cifras finales quedaron aisladas del híbrido de política económica ensayado por el tándem Federico Pinedo y Luis Duhau. El Plan de Acción Económica Nacional (1933-34) de los Ministerios de Hacienda y Agricultura no tenía medidas específicas para la desocupación urbana, sino incentivos al sector rural y una reforma monetaria que se complementaba con el control de cambio vigente.²⁹ La segunda tarea de Figuerola fue integrar la dirección técnica del censo industrial de octubre de 1935, junto con sus pares de la Oficina de Investigaciones Económicas, del Banco Central (OIE, BCRA) y de la DGEN del Ministerio de Hacienda. Ella le permitió conocer el universo de trabajadores manufactureros y sus relaciones contractuales a escala nacional. El jefe de la División Estadística no era un servidor público anónimo, pues reportaba personalmente los datos de ocupación al presidente de la Unión Industrial Argentina Luis A. Colombo, presidente honorario del censo. En lo inmediato, debió ocuparse de reajustar las cifras disponibles de la rama de la construcción, ya que una huelga del Sindicato de Obreros Albañiles, Cemento Armado y Anexos dificultó la obtención más o menos exacta de ellas.³⁰ La tercera tarea fue organizar encuestas periódicas para computar los ingresos y los consumos de las familias trabajadoras. Esta rutina era realizada por la DE, DNT desde 1913. Contenía en su matriz el modelo de Ernst Engel, es decir, que el promedio de dichos presupuestos constituía un instrumento fundamental de la economía, pues era una medida objetiva de la prosperidad de una clase social, como parte integrante de un mercado nacional.³¹ Incorporó las reflexiones y metodologías de Maurice Halbwachs. Éste transponía el foco tradicionalista en la familia de la década precedente para ampliarlo a un grupo social que se distinguiera claramente del resto de la sociedad, de acuerdo con investigaciones de franjas de ingresos, superando el moralismo católico y el dogmatismo de izquierda.³² En octubre de 1933 la DE, DNT repartió cuestionarios a 6.000 familias porteñas a sindicatos, a asociaciones patronales y a simples contactos, según el método de cuotas empíricas. Se seleccionaron 3.020 declaraciones mensuales con las que pudo delinearse un «presupuesto-teórico» en el que

²⁸ Si bien quedaba claro que dos terceras partes de ellos estaban radicados en la ciudad capital y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, era difícil establecer el porcentaje de desocupados en relación a la población económicamente activa, dada la ausencia de un censo demográfico desde 1914, RA, DNT, *La desocupación en la Argentina, 1932. Informe del Jefe del Censo Nacional de Desocupados, Dr. José Figuerola*, p. 150.

²⁹ No obstante, Duhau reconoció ante un auditorio de industriales que la devaluación de la moneda y un futuro programa de trabajos públicos reorientarían el poder adquisitivo hacia el consumo de bienes nacionales; con la industria estimulada habría más trabajo y “más trabajo significa mayor consumo.” RA, Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación, *El Plan de Acción Económica Nacional*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1934, pp. 87-89 y 168.

³⁰ Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943”, pp. 255-256 y “Los capitales invertidos en la industria argentina suman \$ 4.305.290.974 M/N”, *La Nación*, 24 de octubre de 1937, p. 9.

³¹ Ian Hacking, *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*, Barcelona, Gedisa, 1995, pp. 195-206.

³² Alain Desrosières, “Del trabajo al consumo: la evolución de los usos de las encuestas sobre el presupuesto de familias”, *Anuario IEHS*, n° 14, 1999, p. 97-98.

quedaron delimitados los gastos de familias compuestas por un matrimonio y tres hijos menores de 14 años, «comprimidos» en una retribución total y única de \$120.³³ Esta selección fue aceptada por la Confederación General del Trabajo (CGT), a pesar de que colaboraron en su mayoría obreros no sindicalizados; así como era observada por la Organización Internacional del Trabajo, pues ésta recomendaba que no debía tomarse exclusivamente el salario del marido sino el conjunto de los ingresos de la familia.³⁴ A lo largo del año calendario 1935 en la ciudad de Buenos Aires, se llevó a cabo una encuesta suplementaria de la que se seleccionaron 887 presupuestos familiares, para contemplar las oscilaciones estacionales de los gastos en indumentaria. En agosto de 1937 se hizo otra encuesta, esta vez a escala nacional, con un total de 488 presupuestos mensuales recogidos en diez partidos de la provincia de Buenos Aires, diez localidades de otras provincias y siete más de los territorios nacionales.³⁵ La DE, DNT levantó una cuarta encuesta en mayo-julio de 1943, cuyos números son impactantes y reflejan el grado de penetración de la estadística socio-laboral en el medio obrero. Se repartieron 30.000 cuestionarios a 10.000 familias de la ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires, de los que depuraron 6.265 presupuestos de ingreso y gastos trimestrales, prueba de la masiva colaboración de los trabajadores, que ratificaba el lazo social que la agencia laboral mantenía con ellos.³⁶ Esta vez, el foco de interés de la División Estadística era la base salarial de los obreros ocupados en establecimientos industriales que recibían salarios entre \$100 y \$250 mensuales, que incluía personal no calificado y semi-calificado. Se estableció como representativo de la familia obrera un matrimonio con dos hijos menores de diez años.

Estas indagaciones de las condiciones materiales del mundo de los trabajadores fueron las bases de dos actualizaciones de una canasta ponderada de bienes y servicios para el índice de precios al consumidor, en 1933³⁷ y en 1943.³⁸ Más notable aún es que han quedado opacadas frente a la figura del ideólogo del corporativismo. ¿Estamos frente a un sociólogo corporativista,

³³ José Figuerola, “Cómo se investiga el costo de la vida”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXIII, n° 163, febrero 1935, p. 123.

³⁴ Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral en la Argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, pp. 343-344 y 359.

³⁵ Ministerio del Interior, DNT, DE, *Investigaciones Sociales*, Buenos Aires, 1939, pp. 10-14.

³⁶ La DE, DNT reconoció la colaboración obrera. De los 18.795 cuestionarios entregados provenían, en orden de importancia, de trabajadores de alimentación, textiles, y metales (las dos terceras partes del universo encuestado), luego, químicos, electricidad, gas y agua, gráficos, prensa y papel, actividades industriales del estado, comunicaciones, madera, y comercio, bancos, oficinas y seguros, véase RA, Dirección de Estadística Social (DES), *Condiciones de vida de la familia obrera, 1943-1945*, Buenos Aires, 1946, pp. 20-21.

³⁷ La estructura de la ponderación en 1933 se repartía así: alimentos y bebidas, 52,5 %, vivienda, 27,8 %, vestimenta y calzados, 5,3 %, transporte, 3 %; y otros gastos, 11,4 %, véase RA, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INDEC, *Índice de Precios al Consumidor base 1988 = 100*, Buenos Aires, 1993, p. 16.

³⁸ Dentro de una realidad de estrechez económica la estructura ponderada del IPC en 1943 reflejaba una leve mejoría: alimentos y bebidas: 44,3 %; vivienda, 18,9 %; vestimenta y calzado, 19,8 %; transporte, 2,4 %; y otros gastos, 14,6 %. Véase, RA, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, INDEC, *Índice de Precios al Consumidor base 1988 = 100*, p. 16.

otra figura sincrética a tono con la crisis ideológica dominante? El jefe de la División Estadística era una posición leal y subordinada a la dirección política conservadora. Una definición provisional es que Figuerola estaba «encapsulado» en un nicho institucional sin mayores prerrogativas. Visto en perspectiva, es posible sugerir que su labor de investigación, acumulada en el tiempo, lo mantenía en posición latente para crear –gracias a la argamasa ideológica corporativista- un nuevo ordenamiento de las valencias existentes entre el capital y el trabajo, un reequilibrio en las relaciones laborales nativas, una búsqueda de acuerdos entre entidades empresariales muy organizadas y sindicatos de trabajadores de reducida capacidad de negociación. Hábil, debió graduar según las circunstancias sus expresiones favorables a las aparentes virtudes del modelo de integración funcional del capital y del trabajo. De todas maneras, no parece que durante los treinta haya tenido en el país interlocutores favorables a sus ideas.

La frustrada organización de los censos patronales y obreros muestra el primer intento de aplicación del esquema funcional a pequeña escala, precisamente bajo el gobierno del general Agustín P. Justo. En *Jornada de trabajo, descanso dominical, censos profesionales* (1933) defendió el ordenamiento de las actividades y oficios sólo para consultar a las partes interesadas, cuya mayor definición es que debía ser “metódico, ordenado y eficaz”.³⁹ Su opinión sobre las huelgas con ocupación del lugar de trabajo –que desencadenaron los sindicatos afines al gobierno demócrata en Estados Unidos y al Frente Popular en Francia- ofrece una pista más nítida. Era reacio a las operaciones sindicales independientes y al “halago de las masas para mantener la popularidad y el poder [...] haciendo gala de un falso modernismo”.⁴⁰ Recién a fines de 1938, precisamente en momentos del recambio presidencial, expresa una cautelosa defensa del corporativismo. Reconoce que la locución del término en nuestro país suscita recelos ante lo que él considera una escasa difusión de sus principios. Su expectativa estaba puesta en probar la viabilidad de una organización funcional desde la sociedad, enriquecida de las experiencias de los integrantes de un mismo oficio, al tiempo que dejaba en claro que no comulgaba con un ensayo «estatalista». Reivindicaba el frustrado proyecto de una comisión paritaria de los empleados bancarios, con jurisdicción en controversias colectivas e individuales, como “una base profesional [...] de la organización social del país”.⁴¹ Proyecto que lo oponía a la facultad preventiva de intervenir a través del Departamento de Trabajo bonaerense bajo la gobernación de

³⁹ José Figuerola, *Jornada de trabajo, descanso semanal, censos profesionales*, p. 160.

⁴⁰ José Figuerola, “Las huelgas de ocupación de los lugares de trabajo. Teoría de la responsabilidad civil y penal”, *Revista Penal y Penitenciaria*, t. 3, 1938, pp. 254 y 255.

⁴¹ José Figuerola, “Organización social” [conferencia de diciembre 1938], *Revista de Economía Argentina*, n° 249, marzo 1939, p. 86. Del proyecto sólo quedó en pie el escalafón y la estabilidad laboral creados por la ley 12.637 (1940), véase *Anales de Legislación Argentina, complemento años 1920-1940*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1953, pp. 871-872.

Manuel Fresco, a partir de la ley provincial 4.548 (1937). Esta normativa no constituía “una manifestación del espíritu profesional a que vengo refiriéndome [...] es un paso hacia la intervención estatal; un abandono de la posición abstencionista, lo que ya es mucho.”⁴² Este favorable reconocimiento del corporativismo societal, antes que del estatalista, se invirtió a principios de la década de 1940, precisamente con el ascenso a la presidencia de Ramón Castillo y la vuelta de algunos antiguos camaradas del DNT bajo Uriburu. Lo hizo en entrelíneas de un libro dedicado a precisar los fines y alcances de la estadística socio-laboral. Me refiero a *Teoría y métodos de estadística del trabajo* (1942). Allí afirmaba que el modelo estatalista era la solución política para la conciliación forzosa entre la burguesía industrial y el proletariado urbano. Había que desmontar el poder de un capitalismo anónimo (caracterización que cuadraba perfectamente para la CHADE-CADE) y convertirlo en instrumento de producción y unidad económica al servicio del país; al mismo tiempo, había que desactivar los cuadros de lucha de las organizaciones obreras para fusionar ambos en el desarrollo de la economía nacional: “en un todo orgánico que, por medio de los adecuados resortes del Estado, marche en busca de un ideal superior de progreso, de mejoramiento individual, de bienestar colectivo”.⁴³ Para entonces, la Comisión Investigadora de Actividades Antiargentinas, creada en el seno de la Cámara de Diputados, hizo notar las reuniones que Figuerola mantenía con agentes germanos y con círculos falangistas y nacionalistas.⁴⁴

En vísperas del golpe de junio de 1943, entraba en imprenta *La colaboración social en Hispanoamérica*, el libro más citado como exposición sintética de sus ideas sociales y políticas. La edición venía a saludar la visita a la Argentina de Eduardo Aunós, cuya actividad más visible era reorganizar la Falange Española Tradicionalista y la más secreta dirigir una (improbable) negociación triangular, en la cual la España franquista fuera el país intermediario de una compra de armas para el ejército argentino en Alemania.⁴⁵ El catalán mostraba una flexibilidad notable en la posible aplicación de sus ideas corporativistas en el Río de la Plata, cuando afirmaba que “una buena organización social es compatible con cualquier sistema político”, para luego aclarar que no acepta ninguna responsabilidad política, pues lo suyo es participar “en el complejo integrador de una colectividad nacional”.⁴⁶

II. EL ECONOMISTA GUBERNAMENTAL

⁴² José Figuerola, “Organización social”, p. 86.

⁴³ José Figuerola, *Teoría y métodos de estadística de Trabajo*, Buenos Aires, Labor, 1942, pp. 183-184.

⁴⁴ Uki Goñi, *Perón y los alemanes. La verdad sobre el espionaje nazi y los fugitivos del Reich*, p. 262.

⁴⁵ Horacio Vázquez-Rial, *Perón, tal vez la historia*, p. 229.

⁴⁶ José Figuerola, *La colaboración social en Hispanoamérica*, Buenos Aires, Sudamericana, 1943, pp. 228-229.

Entre las continuas indagaciones del mundo del trabajo y las variables definiciones sobre la doctrina corporativista, Figuerola salió de su encapsulamiento institucional y se convirtió en economista gubernamental. Asesoró, diseñó y ejecutó programas en nombre del DNT, del Ministerio del Interior o del mismo Poder Ejecutivo. Así, el gobierno se reservaba funciones, más o menos regulares, de coordinación de mercados o de fiscalización de las conductas de agentes de actividades privadas, posiciones que por su gravitación debían ser atenuadas o remediadas. Este cargo oficial no resulta ser un dato menor. Permite iluminar la extensión de la intervención conservadora de la economía rural a las actividades urbanas, paso escasamente indagado por la historiografía vernácula (cuyas últimas medidas son una prueba de continuidad con las implementadas desde la presidencia de Farrell en adelante). En particular, se encargó de variables sensibles a las oscilaciones de la capacidad de consumo popular, lo que indica que a fines de la década de 1930 se había convertido en un burócrata bifronte: era responsable de la producción de indicadores socio-laborales y, a partir de esas mismas mediciones, se encargaba de establecer medidas de control oficial. Sus nuevas tareas fueron la carta de presentación ante las autoridades militares.

El economista gubernamental surgió de un cruce de las jurisdicciones de la Aduana y del DNT. El ministro de Hacienda de Justo, Roberto M. Ortiz, estableció en el presupuesto nacional de 1937 que las empresas industriales exportadoras podían acceder a una devolución de los derechos cobrados por la importación de insumos vitales para la producción final de los bienes. El *draw-back* se haría efectivo sólo cuando se probara que en dichos establecimientos se pagaban salarios que cubrieran condiciones mínimas de vida establecidas por el PEN, previo informe del DNT. Dicha franquicia fue reglamentada por un decreto en el que se precisaba que cada exportador debía acreditar, mediante una certificación del organismo laboral, que en el establecimiento industrial en cuestión se pagaban salarios al personal que satisfacían sus condiciones de vida.⁴⁷ El DNT debía efectuar inspecciones periódicas, comunicando a la Dirección General de Aduanas cualquier irregularidad que descubriera, a fin de suspender el goce de los beneficios acordados. La responsabilidad recayó en Figuerola, quien se encargó de fiscalizar la nómina del personal, el tiempo trabajado y la retribución abonada. Pudo comprobar la alta productividad de dichas empresas, en su mayoría extranjeras, en las que los salarios por hora eran altos, pero del cotejo de las declaraciones del personal y horarios trabajados surgía que no completaban el mes. La franquicia se cobraba sobre una hora bien paga, pero con una mensualidad «en mano» intermitente, ligada a una distribución de cortos turnos horarios entre

⁴⁷ Ministerio de Hacienda, División Aduanas y Puertos, “Hacienda Ministerio, Reglamentando artículo 40° inciso a) de la Ley de Presupuesto de la Nación para el corriente año, n° 12.345”, *BORA*, n° 12.772, 1° de febrero de 1937, p. 1.265.

numerosos trabajadores. El vacío legal en algunos aspectos de la operatoria y una creativa contabilidad empresarial dejaban abierta la posibilidad de que el beneficio fiscal se convirtiera en una maniobra contable.⁴⁸ A pesar de esto, la fiscalización se convirtió en un potencial control sobre los resultados de esas mismas empresas. Es por ello que sobrevivirá a la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión y se mudará con Figuerola cuando éste se convierta en secretario general del Consejo Nacional de Posguerra.

La segunda tarea de Figuerola como economista gubernamental fue integrar la Comisión Nacional de Control de Abastecimientos, creada por el presidente Ortiz para establecer el seguimiento periódico de los precios de los bienes de consumo masivo, ante la incertidumbre provocada por el inicio de la segunda guerra mundial. En el seno de la Comisión se creó el Consejo Técnico de Abastecimiento, que aprobaba los dictámenes de 23 comisiones técnicas asesoras, integradas por representantes de diferentes actividades manufactureras y agropecuarias, que acordaban los precios máximos oficiales.⁴⁹ En el Consejo, Figuerola mantuvo contacto habitual con otros funcionarios estatales en un arco ideológico que iba desde el representante del Ejército, coronel Manuel Savio, reconocido por su nacionalismo económico y de posición neutralista ante la guerra,⁵⁰ hasta el del Ministerio de Hacienda, Guillermo Walter Klein, economista del Grupo Prebisch.⁵¹ Los tres estaban bajo las órdenes del titular del Comité de Exportación y Estímulo Industrial y Comercial, Ovidio V. Schiopetto, experto en doctrinas neomercantilistas y defensor de los tratados bilaterales.⁵² La importancia de la Comisión fue tal que sobrevivió durante los gobiernos militares y se convirtió en el punto de partida legal para la política de control de precios durante el peronismo.⁵³

La tercera tarea del jefe de la DE, DNT fue asesorar al Ministerio del Interior sobre las alternativas posibles para relanzar la economía argentina, ante el dramático cierre de los mercados europeos por la extensión de la guerra. Elevó un informe, *La desocupación en la*

⁴⁸ “DRAW-BACK”, en Carlos A. Bence, *Manual didáctico de términos (catón aduanero)*, Buenos Aires, AEANA Editorial, 2003, p. 33.

⁴⁹ Las comisiones técnicas asesoras eran: industria siderúrgicas; materiales de construcción; productos alimenticios y de almacén; carnes y subproductos; combustibles y lubricantes; drogas medicinales; leche y productos de granja; aceites comestibles; harina, fideos y pan; carbón de piedra; carbón de leña y vegetal; industrias textiles; yerba mate; yute y derivados; papas; envases en general; industrias de la madera; gráficas, prensa y papel; pinturas, colores y barnices; industrias metalúrgicas de metales no ferrosos; sebo, grasa, jabón, glicerina y afines; industrias cinematográficas; y maquinarias y repuestos agrícolas, RA, Ministerio de Agricultura de la Nación, *Memoria correspondiente al ejercicio de 1940*, t. II, Buenos Aires, 1941, pp. 150-151.

⁵⁰ Robert Potash, *El ejército y la política en la Argentina 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1982, pp. 118 y 233.

⁵¹ Amalia A. Louro de Ortiz, *El grupo Pinedo-Prebisch y el neo-conservadurismo renovador*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

⁵² Schiopetto era profesor adjunto de la cátedra Historia de las Doctrinas Económicas, de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, véase Hernán González Bollo, *La estadística pública y la expansión del estado...*, pp. 235-237.

⁵³ La ley de emergencia 12.591 (1939) y sus posteriores reformas, véase *Anales de Legislación Argentina, 1947*, t. VII, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1948, pp. 652-663.

Argentina 1940 (septiembre 1940), en momentos en los que un equipo integrado por funcionarios y economistas del Ministerio de Hacienda y del Banco Central diseñaban el Plan de Reactivación Económica.⁵⁴ Figuerola volvía sobre la distinción de los desocupados, entre cíclicos, circunstanciales, latentes y parciales (por reducción de tiempo), y remarcaba la tendencia a su aumento. Señalaba los bolsones regionales de pauperismo y subconsumo para proponer su propio plan de obra pública, con una genérica referencia a las posibilidades de financiación. Lo adaptaba a las necesidades regionales, de la construcción de viviendas económicas para obreros y empleados urbanos y rurales, de infraestructura social (hospitales, escuelas), de ampliación de la red caminera, más embalses, canales, diques, puertos, elevadores y edificios para las instituciones públicas que los alquilaban. No olvidaba considerar la ampliación de caminos estratégicos y construcciones militares para la defensa nacional. Añadía la implantación del salario mínimo y subsidios por cargas familiares, la adquisición de la tierra ocupada por los arrendatarios y el apoyo a la industria, como parte del fomento del trabajo nacional.⁵⁵ El informe tuvo favorable repercusión más allá del Ministerio del Interior y su impacto entre altos cuadros gubernamentales señala la existencia de otros reagrupamientos con ideas alternativas a las de los expertos que manejaban las líneas maestras de la política económica en curso.

Figuerola participó en una reunión convocada por funcionarios del Ministerio de Obras Públicas (MOP), en representación del DNT, cuando el proyecto del ministro de Hacienda Federico Pinedo quedó definitivamente estancado en la Cámara de Diputados. Con el aval del ministro Salvador Oría, se reunió una Comisión Mixta integrada por el subsecretario y los directores generales de Obras Públicas, más los delegados del DNT, del Banco Hipotecario Nacional y del Centro Argentino de Ingenieros. El objetivo era jerarquizar el Plan de Trabajos Públicos, al asociar la ejecución de obras nacionales con problemas de orden social, tales como la desocupación o la depresión económica.⁵⁶ El jefe de la División Estadística se ocupó de mostrar la tendencia en alza de la desocupación a través del informe antes citado, el cual completó con cifras disponibles del último cuatrimestre de ese año. Puntualizó que una prelación en el orden de ejecución de las obras podía absorber a los que iban quedando parados. La idea de sincronización es otra pista sobre la afinidad con la heterodoxia económica que para entonces había logrado una pátina de legitimidad, gracias a la divulgación de John M. Keynes, *Teoría*

⁵⁴ Juan José Llach, “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, enero-marzo 1984, p. 518.

⁵⁵ Ministerio del Interior, DNT, DE, *La desocupación en la Argentina 1940*, Buenos Aires, septiembre 1940, pp. 23-27.

⁵⁶ RA, Ministerio de Obras Públicas de la Nación, *Estudio sobre el régimen de ejecución de los Trabajos Públicos y del Proyecto de Plan para 1941*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Obras Públicas, 1941, pp. 3-4.

general de la ocupación, el interés y el dinero (1936). Por ejemplo, a través de trabajos como el de Alvin Hansen, *Fiscal Policy and the Business Cycle* (1941), quien canonizó la idea de que los gastos públicos podían remediar la desocupación en breve plazo, al poner en juego los efectos del multiplicador y de la aceleración desarrollados por la obra consagratoria del primero.⁵⁷

En la reunión del MOP se reconocía la falta de coordinación de la inversión entre diferentes agencias nacionales y entre éstas con los organismos provinciales y municipales, para relanzar las actividades productivas. Los participantes coincidían en que la ausencia de un plan orgánico impedía la formación de un régimen estable de producción y de costo de materiales de la construcción de origen nacional, restando posibilidades de fomento a nuevas industrias. Uno de los dictámenes aprobados en la reunión plenaria mantenía los lineamientos expansivos dentro de una situación de autarquía económica, un modelo claramente keynesiano. Se propuso aumentar los fondos disponibles en 1941, dar preferencia a las obras urbanas con mayor cantidad de mano de obra empleada y descartar las que tenían elevada proporción de materiales importados. Una de las conclusiones fue que debía planificarse las obras en una proyección temporal de cinco años, una idea derivada del término prelación: “lo que no obstaría, desde luego, para que el Poder Ejecutivo cumpla el precepto legal de aprobar anualmente el Plan de Trabajos Públicos; vale decir, que el programa quinquenal establecería *a priori* los planes que serían aprobados anualmente.”⁵⁸ La minuta de la reunión y sus conclusiones fueron avaladas por el ministro Oría y el vicepresidente Ramón Castillo, en ejercicio pleno del Poder Ejecutivo. Más tarde, fue uno de los ejes de la conferencia convocada por Oría, en junio de 1942, para conciliar con sus pares provinciales las nuevas pautas de coordinación y centralización de un programa nacional de obras.

Reactivar la economía argentina a través de una mayor inversión en obra pública generaba un contrincante sindical de peso. La Federación Obrera Nacional de la Construcción (FONC), de filiación comunista y fortalecida por el aumento de sus afiliados, sostenía su propio plan económico y exigía firmar un nuevo convenio colectivo.⁵⁹ El presidente Ortiz había proyectado una reglamentación para el reconocimiento de las asociaciones profesionales

⁵⁷ También es cierto que desde mediados de la década de 1930 el estado argentino ejecutaba un vasto plan de obras públicas que estimulaba la economía, que formaba parte del keynesianismo moderado gestionado desde los ministerios de Agricultura, Hacienda y Obras Públicas y el Banco Central, véase Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 2003, p. 150.

⁵⁸ RA, Ministerio de Obras Públicas de la Nación, *Estudio sobre el régimen de ejecución de los Trabajos Públicos y del Proyecto de Plan para 1941*, p. 9. Las cursivas son del original.

⁵⁹ Celia Durruty observó que el gremio de la construcción constituía la organización sindical más importante controlada por los comunistas y al mismo tiempo era el gremio que experimentaba el mayor crecimiento de afiliación sindical, entre 1936 y 1941. El 58 % del crecimiento total de la sindicalización en la década de 1930 se debió al aumento de la construcción. Véase de la autora, *Clase obrera y peronismo*, Córdoba, Ediciones Pasado y Presente, 1969, pp. 57 y 96.

existentes que pretendía excluir a los sindicatos comunistas, “una ideología [contraria] a los fundamentos de nuestra nacionalidad y al régimen jurídico social que determina la Constitución”.⁶⁰ La súbita autoridad de la FONC para imponer sus propias condiciones promovió el desconocimiento de su representatividad por el DNT, al declararlos “comunistas prontuariados que, lejos de tener una actuación sindical normal, en beneficio de la clase trabajadora, se hallan encauzados en una corriente política anarquizante, tratando en toda forma de desviar al movimiento sindical para hacerlo servir a su ideología política.”⁶¹ Esta dura disputa político-sindical en la activísima rama de la construcción tuvo un desenlace inesperado, cuando la FONC presionó por un alza de los salarios. En noviembre de 1941, el ministro del Interior Miguel J. Culaciati tomó en sus manos el arbitraje, luego de un pedido de monseñor D’Andrea para que intercediera. Acordó con las partes en conflicto el aumento solicitado, en plazos estipulados según diferentes escalas laborales.⁶² El protagonismo del ministro en detrimento del DNT no era una novedad, tal como ocurrió con la represión de la huelga de enero de 1936.⁶³ Ahora iba a contrapelo de la rutinización de la mediación laboral y de la firma de convenciones colectivas de trabajo, lo que llevaba a los funcionarios del DNT a sentirse legítimamente humillados. Esta vez, la decisión política de desactivar el conflicto estaba enmarcada en una delicada coyuntura, que excedía ampliamente el escenario de disputas entre el organismo laboral y el sindicato.

El gobierno de Ramón Castillo sorteaba presiones sectoriales que imponían negociaciones constantes, algo normal en un régimen político legitimado en las urnas. Los partidos Socialista y Demócrata Progresista, al igual que el radicalismo santafecino, impulsaban contactos y coincidencias programáticas de todas las fuerzas democráticas para unirlos en un frente contra el oficialismo fraudulento. La audaz decisión de ampliar la convocatoria al Partido Comunista fue una señal de reconocimiento de su papel en la movilización de los obreros organizados, ante un cronograma electoral que señalaba el recambio presidencial en 1944.⁶⁴ A su vez, los militares nacionalistas imaginaban el ondear de las banderas rojas en actos masivos de los trabajadores, al mismo tiempo que rechazaban al candidato sucesor de Castillo, Robustiano Patrón Costas, y organizaban la logia Grupo de Oficiales Unidos para influir en el Ministerio de Guerra. Por su parte, las grandes corporaciones empresarias formaron el Comité de Defensa

⁶⁰ Ministerio del Interior, DNT, DE, *Organización Sindical, asociaciones obreras y patronales*, serie B n° 9, Buenos Aires, 1941, p. 48.

⁶¹ Celia Durruty, *Clase obrera y peronismo*, p. 97, citado por del Campo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, p. 97.

⁶² “Huelga – Solución por arbitraje”, *Revista de Ciencias Económicas*, año XXX, n° 247, febrero 1942, pp. 160-164.

⁶³ Nicolás Iñigo Carrera, *La estrategia de la clase obrera, 1936*, Buenos Aires, PIMSA-La Rosa Blindada, 2000, p. 192.

⁶⁴ “Tramitaciones para la conjunción de las fuerzas democráticas”, *La Nación*, 4 de enero de 1943, p. 4, y “Anoche fue allanada la Casa Radical para detener a un político”, *La Nación*, 5 de febrero de 1943, p. 4.

Económica para rechazar la creciente intervención del estado en la economía.⁶⁵ El rechazo empresarial incluía una dramatización ante las decisiones de “niños precoces” con un doctorado en ciencias económicas.⁶⁶ Por extensión, quedaban asociados todos los funcionarios estatales con títulos universitarios que revistaban tareas de mediación o intervención oficial.

En este escenario convulsionado, el economista gubernamental se hizo cargo de una cuarta tarea: integrar la Comisión Asesora de Salarios, en nombre del Ministerio del Interior, en abril de 1943. Junto con otros funcionarios, economistas y la presencia de industriales y de obreros, divididos en ramas de actividad, debía acordar la actualización de las retribuciones con las fluctuaciones del costo de vida. La escala móvil de los salarios debía estar precedida por una retribución mínima y contemplaba un subsidio para las familias numerosas. Un Figuerola «protopopulista» cotejaba los salarios desactualizados con el constante crecimiento del dinero depositado en el Banco Central y en el Banco de la Nación y las continuas alzas bursátiles de las empresas industriales. Afirmaba que era primordial “sostener el poder adquisitivo de la renta del trabajo, tanto para dar salida a los artículos básicos de la producción [agropecuaria] y a los derivados de la actividad manufacturera”.⁶⁷ Años después, rememoró la lentitud de la tramitación burocrática para alcanzar la constitución de la Comisión. Fueron tres años de espera del decreto, sorteados de “las argucias, las falacias y las sutilezas empleadas para desbaratar los argumentos esgrimidos para lograr que los salarios se adaptaran a las fluctuaciones del costo de la vida”.⁶⁸ Luego de tantas postergaciones, la sesión de constitución definitiva se fijó en el despacho del Ministerio del Interior para el 4 de junio de 1943, pero los acontecimientos de ese día nuevamente la suspendieron.

Los militares justificaron el golpe de estado con declaraciones de tipo «regeneracionistas», acerca de los peligros en los que se encontraba la nación. Figuerola evaluó negativamente la política del conservadurismo depuesto, al recordar las disposiciones legales que limitaban el funcionamiento de toda la maquinaria administrativa del DNT. Sin embargo, en todas las evaluaciones retrospectivas nada dice sobre el poder burocrático que detentaba en aquel momento, pues le reservaba un lugar en el nuevo escenario político dominado por uniformados. El presidente Ramírez le solicitó los datos socio-laborales que computaba rutinariamente, los que sumaron argumentos para la sanción del decreto 1.580 (1943), sobre la rebaja del precio de los alquileres en el Área Metropolitana Buenos Aires. No había pasado un mes del pedido de

⁶⁵ Juan José Llach, “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, p. 543.

⁶⁶ Ricardo Sidicaro, *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, pp. 47-48.

⁶⁷ Ministerio del Interior, DNT, DE, *Adaptación de los salarios a las fluctuaciones del costo de la vida. Problemas que suscita. Normas de aplicación práctica*, Buenos Aires, 1943, pp. 28-31.

⁶⁸ José M. F. L. Figuerola, *¡Preso!*, pp. 53-54.

Ramírez cuando quedó a cargo de una quinta tarea como economista gubernamental: integrar una vocalía de la Cámara de Alquileres, decreto 2.175 (1943), bajo la presidencia del coronel Félix Álvarez, en representación del Ministerio del Interior.⁶⁹ Por otra parte, era delegado ministerial en la Comisión Nacional de Reconstrucción Económico-Social. Ambas funciones sobresalían en su presentación en el número extraordinario de *La Ingeniería* que trataba sobre la industria de la construcción, junto con otros expertos laboristas y miembros del Centro Argentino de Ingenieros.⁷⁰ El segundo semestre de 1943 lo transitó cómodamente. Inicialmente de la mano del coronel Carlos M. Giani, efímero presidente del DNT. Luego del desplazamiento de Giani, en octubre, trataba con el coronel Perón, quien llegaba con el antecedente de haber desactivado, desde el Ministerio de Guerra, una huelga de los trabajadores de la carne, en agosto de 1943. Figuerola recuerda un largo diálogo con Perón que se extendió desde el atardecer del 27 de octubre hasta la madrugada del día siguiente.⁷¹ Entre tazas de café y cigarrillos nuevamente impresionó a su interlocutor por la variedad de las cuestiones que manejaba. Pudo conmoverlo con el nivel de subsistencia de la clase obrera argentina, más aun, pudo inquietarlo con el peligro de la dirigencia sindical comunista, un punto de mutua coincidencia. El economista gubernamental contabilizó los recursos humanos, financieros y técnicos disponibles para relanzar desde el estado nacional la entera actividad económica en aparente o potencial parálisis, y no ahorró adjetivos sobre la existencia de un sector de la dirigencia patronal opuesta a los avances del derecho laboral⁷²

III. RETOMANDO EVIDENCIAS: CONCLUSIONES PROVISIONALES Y POSIBLES AVANCES

Este trabajo pretende iluminar el ascenso del doctor José Figuerola, a partir de una breve y esquemática reconstrucción de su trayectoria burocrático-política. Se trata de enriquecer la imagen de un personaje oscuro, que por extensión remite al DNT, más allá de la progresiva gravitación en la suscripción de convenios colectivos de trabajo. El catalán es una posible vía para profundizar la matriz estatal en los orígenes del peronismo.⁷³ Al mismo tiempo, el estadístico, su equipo y agencia de referencia, las técnicas de medición y los objetos de análisis son un conjunto relevante de piezas para estudiar el papel de una burocracia especializada, la

⁶⁹ Ministerio de Hacienda de la Nación, Dirección Nacional Inmobiliaria, Cámara de Alquileres, *Recopilación de leyes, decretos y resoluciones*, Buenos Aires, 15 de marzo de 1949, pp. 1-3 y 8-9.

⁷⁰ José Figuerola, “Los principales hechos económico-sociales de la industria de la construcción en la última década”, *La Ingeniería*, t. XLVII, n° 827, septiembre 1943, pp. 671-678.

⁷¹ Carlos S. Fayt, *La naturaleza del peronismo*, p. 97.

⁷² Había propuesto, al igual que con los sindicatos, realizar un estudio de las asociaciones patronales “para conocer cuáles constituyen un simple factor de oposición a los avances del derecho del trabajo y cuáles otras están revestidas de un verdadero anhelo de progreso humano y de colaboración social”, en José Figuerola, *Teoría y métodos de estadística de Trabajo*, pp. 176-177.

⁷³ Vía que tiene hoy como referencia el trabajo de Daniel Campione, *Los orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.

estadística pública, en la configuración de las capacidades administrativas del estado nacional y en las relaciones conflictivas y convergentes entre la esfera técnica y la soberanía política, en el diseño de las políticas públicas.

Retomemos las inquietudes iniciales. La afirmación de Ranaan Rein recuperada en la Introducción de esta ponencia puede ser reformulada. Figuerola adaptó a la realidad argentina su experiencia en el campo laboral bajo la dictadura primoriverista, estableció un nexo sutil con el mundo de los trabajadores urbanos, su bagaje ideológico no superó el plano discursivo y su contribución al programa socio-económico peronista fue considerable. El capital cognitivo que acumuló el jefe de la DE, DNT fue gracias a las encuestas socio-laborales que organizó, las que extendieron un original contacto social. En otras palabras, la investigación estatal fue su tarea consagratoria. A través de la indagación del mundo del trabajo colaboró con las agendas políticas parlamentarias, como la socialista, y se enfrentó al sindicalismo comunista. El conjunto de tareas como economista gubernamental prefigura su posterior contribución al peronismo. Sin embargo, fue preciso que luego de la presidencia del general Justo sobreviniera la inestabilidad política y se profundizara la incertidumbre económica, para que pasara de medir e interpretar problemas a abarcar tareas de coordinación y fiscalización de mercados. Su nuevo rol hecha luz sobre la extensión de las reglamentaciones y regulaciones de la economía rural a las actividades urbanas, así como la creciente demanda de expertos estatales. Estas tareas le facilitaron una visión global de la economía argentina en transformación, alternativa a la delineada por el grupo de economistas liderado Raúl Prebisch en la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Central, en franca retirada desde su renuncia en octubre de 1943. Los capitales cognitivo y tecnoburocrático han quedado en un segundo plano por el énfasis en sus ideas corporativistas. Esta breve reconstrucción biográfica sugiere que la reivindicación de tal doctrina no era más, o no pudo ser más, que una carta de presentación en la sociedad porteña. Ella fue exitosa en la «primavera» uriburista, encapsulada luego, pero no tuvo mayor efecto, salvo el de su apelación retórica a un ordenamiento económico-social (título de una obra publicada por la Vicepresidencia de la Nación sobre los fines del Consejo Nacional de Posguerra [CNP]), a la concreción de una distribución de responsabilidades desde un estado garante de un nuevo equilibrio de fuerzas sociales. El socialismo sindical por dentro y el liberalismo empresario por fuera se convirtieron en dos bloques potentes que debieron neutralizar esta aspiración o la condenaron a mantenerse en un plano discursivo.

Estos obstáculos fueron aparentes, dado que no impidieron que durante el año 1944 Figuerola siguiera avanzando. Una exploración en el Archivo General de la Nación de los legajos de la Secretaría Técnica, que contiene parte de los repositorios del CNP, y del Ministerio

del Interior, Secretos y Reservados, permite reconstruir parte de ese ascenso. Figuerola siguió sumando poder al colectivo en formación desde la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP). A la perspicacia de Perón y a la movilización de los sindicalistas, aportó antecedentes legales, más investigaciones retrospectivas del mundo laboral y experiencia de gestión en un estado expandido. El catalán acercaba sus conocimientos de los recursos técnico-administrativos disponibles y de las agencias gubernamentales existentes para proyectar objetivos. Dotaba de rasgos tecnócratas a la coalición peronista, decisivos en los diez meses subsiguientes (noviembre 1943-agosto 1944), momento en que se convirtió en un *State Manager* de una trama institucional con creciente gravitación dentro del estado argentino. Ésta se consolidaba progresivamente con cada decisión tomada, en ausencia de cualquier otra opción alternativa y con la simple ventaja de contar con un programa de acción.⁷⁴ En ella, el aparente personaje oscuro era una figura ubicua: reglamentaba las convenciones colectivas de trabajo desde la STP, en la ya citada sociedad en equilibrio con los sindicalistas (en los testimonios posteriores de los ex socios no hay referencias de la contraparte); conciliaba con el Consejo de Defensa Nacional (CDN) –organismo militar de influencia en la aprobación de la legislación sancionada por el poder castrense-⁷⁵ para contrapesar a esos mismos sindicalistas; y controlaba los fondos presupuestarios volcados a la obra pública, a partir de la creación del Consejo Nacional de Posguerra (CNP), con el que ambicionaba establecer una planificación indicativa. De forma paralela al trípode STP-CDN-CNP, pero dentro del estado argentino, seguía estableciendo alianzas que le daban mayor solidez al proyecto político. Me refiero al acercamiento hacia los miembros de la *Revista de Economía Argentina*, situados en la Dirección General de la Industria, elevada en junio de 1944 a Secretaría de Industria y Comercio, a la par del nuevo régimen de promoción para el sector secundario.⁷⁶

A fines de 1944, el control de los resortes claves de la maquinaria interventora conservadora era casi total, con la excepción del Ministerio de Hacienda y del BCRA autárquico. En un último intento de integrarlos al proyecto en marcha, Figuerola ofició de contacto con la clase dirigente, luego de la fría recepción en la Bolsa de Comercio, en agosto de 1944. A fines de ese mismo año, Mauro Herlitzka, directivo de SOFINA, *holding* que controlaba CHADE, organizó una cena en su casa en la que participaron empresarios, ex diplomáticos, periodistas, hacendados y juristas. Perón insistió en el control estatal de los sindicatos, apeló al peligro

⁷⁴ Peter Waldmann, *El peronismo, 1943-1955*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

⁷⁵ Hernán González Bollo, *La estadística pública y la expansión del estado argentino...*, pp. 262-263. El Consejo de Defensa Nacional -creado por decreto 9.330/43- era una base estratégica en el Ministerio de Guerra del coronel Perón y sus colaboradores para consolidar su dominio sobre el cuerpo de oficiales, aunque su constitución era una medida reclamada desde hacía tiempo en los círculos militares profesionales, véase Robert Potash, *El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Sudamericana, 1981, p. 344.

⁷⁶ Claudio Belini, “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952”, *Latin American Research Review*, vol. 41, n° 1, febrero 2006, pp. 27-50.

comunista, pero no logró convencerlos, pues ellos no lo juzgaban como un problema. En cambio, estaban preocupados por las formas constitucionales, es decir, por la represión política y por las restricciones a la libertad de prensa.⁷⁷

⁷⁷ Hugo Gambini, *Historia del peronismo. El poder total (1943-1951)*, Buenos Aires, Planeta, 1999, pp. 20-21.