



El Consejo Económico y Social y la política de la cooperación económica en los primeros años de la Argentina peronista, 1946-1948

(The Economic and Social Council and economic cooperation in the early years of Peronist Argentina, 1946-1948)

Leandro Sowter (leandrosowter@yahoo.com.ar)

CONICET, Universidad de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales

Resumen:

Este artículo analiza la institucionalización de la participación de empresarios y trabajadores en el Estado durante los años de oro del gobierno peronista. A partir de la reconstrucción del accionar del Consejo Económico y Social se describe la estrategia sociopolítica de la intervención económica estatal peronista y los intentos por legitimarla. La investigación muestra que aunque la cooperación económica fue distinta a la originalmente proyectada, este Consejo de todas formas cumplió un rol pragmático, que entre otras cosas, sirvió al gobierno en su esfuerzo por mantener un equilibrio entre empresarios y trabajadores, consustanciado en una determinada relación precios-salarios.

Palabras clave:

Peronismo, intervención estatal, consejo económico, empresarios.

Abstract:

This article analyzes the institutionalization of employers and workers participation in the State during the golden years of first Peronism. Based on the reconstruction of the Economic and Social Council action we describe the sociopolitical strategy of the peronist state economic intervention and its attempts to legitimize that intervention. Research shows that although economic cooperation was different from originally projected, this Council anyway played a pragmatic role that, among other things, served for the government in its efforts to maintain a balance between business and workers, crystallized in a certain wage-price relation.

Keywords:

Peronism, state intervention, economic council, business.

La crisis económica de la década de 1930 forzó una reorientación y profundización de la intervención económica estatal (IEE);¹ pero si bien en su origen el Estado interventor tuvo una fuerte participación de la elite empresaria, a finales de la década, y especialmente durante la Segunda Guerra Mundial, se suscitaron fuertes conflictos entre el Estado y el poder económico en torno al carácter y profundidad que debía adquirir dicha intervención. En el fondo, lo que estaba en debate era el sistema institucional que canaliza las demandas societales de manera legítima. A partir de la posguerra quedó planteado el problema de la participación de los actores socioeconómicos en los organismos estatales que definen la política económica.²

Dentro de las principales interpretaciones sobre la economía y las políticas económicas argentinas en la segunda posguerra el problema de las relaciones del Estado con los actores socioeconómicos y el rol de las instituciones que intermedian intereses sectoriales no constituyó el foco de las indagaciones, sino que más bien se buscó explicar, desde una perspectiva de largo plazo, ya sea el carácter "trunco" de la industrialización o bien el "fracaso" en generar un crecimiento sostenido.³ Más recientemente, se ha estudiado, con un fuerte anclaje empírico e histórico, hasta qué punto los conflictos entre actores estatales y socioeconómicos impusieron limitaciones y restricciones al capitalismo argentino en general y a la política económica peronista en particular. En el estudio del movimiento obrero se ha mostrado como el peronismo cooptó progresivamente la burocracia sindical, aunque no pudo impedir el avance de los trabajadores en la lucha económica, condicionando las políticas estatales.⁴ En cuanto al empresariado, se analizaron diferentes aspectos que intervinieron en su proceso de acomodamiento frente al gobierno luego de 1946, como la heterogeneidad del sector industrial, el carácter de la lucha política intraburguesa, el rol de los industriales del interior, el impacto que tuvieron las políticas económicas para generar apoyos empresarios y las dificultades que supuso el peronismo para la representación corporativa de los industriales y su capacidad de acción colectiva.⁵

El presente trabajo aborda un aspecto relativamente descuidado de la experiencia económica peronista: la cooperación económica, es decir la institucionalización de la vinculación de los actores socioeconómicos en los organismos estatales que intervienen en la IEE. En la mayoría de las experiencias históricas dicha vinculación se formalizó a través de consejos o comisiones económicas. En general, los trabajos que trataron sobre los consejos y

¹ Por intervención económica estatal se entiende al conjunto de acciones u omisiones del Estado que tienen por efecto regular y modelar la estructura económica y las fuerzas del mercado de un país.

² Por actores socioeconómicos se entiende a las asociaciones representativas de los empresarios y los trabajadores.

³ En gran medida, el eje de estas discusiones fue hasta qué punto la superación o no del modelo agroexportador fue racionalmente planificado y con políticas económicas consistentes, por lo cual el análisis sobre los actores era más bien indirecto. Para un estado de la cuestión sobre las principales interpretaciones, Juan C. Korol e Hilda Sabato, "La industrialización trunca: Una obsesión argentina", *Cuadernos del CISH*, Año 2, Nº 2-3 (1997), 7-45. Sobre el período peronista, ver Claudio Belini y Marcelo Rougier, "Los dilemas de la historiografía económica sobre el peronismo: certezas dudosas, vacíos persistentes. Aportes para la construcción de una agenda de investigación", en *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Jorge Gelman, comp., (Buenos Aires: Prometeo, 2006).

⁴ Louise Doyon, *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006); Marcos Schiavi, *El poder sindical en la Argentina peronista, 1946-1955* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2014); Gustavo Contreras y José Marcilese, "Los trabajadores durante los años del primer gobierno peronista. Nuevas miradas sobre sus organizaciones, sus prácticas y sus ideas (1946-1955)", *Dossier Nº 35*, (Programa Interuniversitario de Historia Política, 2013).

⁵ Scott Mainwaring, "The state and the industrial bourgeoisie in Peron's Argentina, 1945-1955", en *Studies in Comparative International Development*, Nº 3 (1986): 2-31; James Brennan, "Industriales y 'bolicheros': la actividad económica y la alianza populista peronista, 1943-1976", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Nº 15, 1er. Semestre, Buenos Aires (1997): 101-141; James Brennan y Marcelo Rougier, *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2009); Aníbal Jáuregui, "Prometeo encadenado: los industriales y el régimen peronista", en Berrrotarán, Jáuregui y Rougier, *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2004).

comisiones peronistas sostienen que éstos fueron un fracaso y que nunca alcanzaron a funcionar, por lo que no lograron canalizar la participación empresaria en las políticas estatales. Entre otras causas, se subraya la centralización en la toma de decisiones, el aislamiento de la burocracia peronista en el armado de las políticas públicas o bien la ambición y autoritarismo de Perón.⁶ Se argumenta que, en consecuencia, no se constituyeron mecanismos estables y orgánicos para la participación empresaria.⁷ Sin embargo, otros autores destacan el rol de articulación que cumplieron los consejos, en tanto generadores de consensos previos para la formulación de políticas; el papel de los Consejos Regionales de Producción para una mayor efectividad de la política agraria en el marco del "cambio de rumbo" de 1949 y la habilidad del gobierno para incorporar de forma selectiva distintas demandas de la sociedad civil en la planificación.⁸

Considerando estos aportes, este artículo se propone estudiar la experiencia del Consejo Económico y Social (CES), organismo diseñado para ejecutar la política de la cooperación económica durante los años de bonanza del primer peronismo, 1946-1948. Aun considerando su insatisfactorio desempeño, resta explicar los factores que intervinieron en sus resultados. Analizar los avatares de la cooperación económica resulta una ventana privilegiada para observar la vinculación de los actores socioeconómicos con la estrategia sociopolítica de la IEE peronista. El foco, entonces, recae sobre esta última, lo cual permite abordar algunos de los intentos oficiales por construir legitimidad de la IEE y vincularla a la efectividad de la política económica, cuestión a la que se le ha prestado poca atención en la bibliografía.

El presente trabajo analiza el discurso de los actores,⁹ y, a través de diversas fuentes primarias y secundarias, se reconstruye la política de la cooperación económica y el funcionamiento del CES. Cabe aclarar hasta el momento no se ha podido hallar los registros oficiales de este Consejo, en particular sus actas. No obstante, hemos podido encontrar la transcripción de una de las reuniones, y, aunque no sea una versión oficial, tiene un indudable valor documental. En la primera parte, se muestra el lugar que esta política ocupó en el proyecto peronista y se identifican los parámetros oficiales de la cooperación económica. En la segunda, se da cuenta de la dinámica de la cooperación y la experiencia del CES. En la tercera, se analiza en profundidad una de las reuniones de este Consejo, fuente que permite analizar por primera vez los debates en su seno. En las conclusiones se hace un balance de la experiencia del CES y se argumenta que, si bien la cooperación económica no fue la originalmente proyectada, de todas formas cumplió un papel, sirviendo a necesidades políticas y económicas del gobierno y, en menor medida, de los empresarios.

Los consejos económicos, la emergencia del peronismo y el proyecto peronista

A lo largo de la década de 1930 las transformaciones en el modelo de acumulación, el crecimiento del aparato estatal y la mayor sistematicidad que adquirió la intervención estatal impulsaron las iniciativas para institucionalizar la cooperación económica a través de la creación de un consejo económico. No obstante, ningún proyecto tuvo apoyo

⁶ Martín Stawski, "De los Consejos al Ministerio. La gestión de la economía y las transformaciones de la trama burocrática estatal bajo el peronismo, 1946-1955" (Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, 2012); Claudio Belini, *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2014); Gary Wynia, *La Argentina de posguerra* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1986).

⁷ Aníbal Jáuregui, *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955* (Buenos Aires, Imago Mundi, 2004).

⁸ Patricia Berrotarán, *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2003); Noemí Girbal Blacha, "El cambio de rumbo de la economía argentina peronista (1949-1955). El crédito agrario y los consejos regionales de promoción", *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Vol. X, Nº 20 (2000): 3-26; Eduardo Elena, "What the people want: state planning and political participation in peronist argentina, 1946-1955", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, Nº 1 (2005): 81-108.

⁹ Se recupera la noción de "discurso público", utilizada por Teun Van Dijk, *El discurso como interacción social* (Madrid: Gedisa, 2000), para referir a un espacio de lucha de poder en donde los actores batallan para determinar el sentido de las palabras y de los hechos sociales.

suficiente como para ser convertido en ley.¹⁰ Si bien la elite económica había apoyado pragmáticamente la IEE en la década de 1930,¹¹ fue la cuestión fiscal la que originó los primeros conflictos;¹² que estallaron con especial virulencia en 1942 a propósito del proyecto de ley del gobierno de Castillo que aumentaba los gravámenes al capital. La Sociedad Rural Argentina (SRA), la Bolsa de Comercio y la Unión Industrial Argentina (UIA), que junto con otras entidades conformaron un “Comité de Defensa Económica”, no sólo se opusieron a dicho proyecto, sino que también exigieron la creación de un consejo económico donde pudieran “participar” de las políticas que los afectaban.¹³

Luego del golpe de junio de 1943, el gobierno militar buscó atenuar los conflictos con el poder económico y dio lugar a unas de sus principales demandas: la participación en los organismos estatales, en los que se involucraron ampliamente.¹⁴ La necesidad de implementar una política económica efectiva (que resolviese “los problemas nacionales”) y minimizar el conflicto sociopolítico con los actores socioeconómicos, en el contexto de una coyuntura que se prefiguraba como crucial a ojos de sus contemporáneos, hizo que la construcción de legitimidad de la IEE asumiese un carácter sustantivo. Dicha construcción sería, a partir del emergente peronismo, una de las principales funciones de los consejos y comisiones, que fueron una práctica sistemática en el proceso de creación de organismos estatales desde el gobierno militar.¹⁵

Pero a pesar de las coincidencias iniciales con el gobierno de *facto*,¹⁶ la orientación de la intervención estatal y el conflicto sociopolítico en torno a la aplicación de la legislación social impulsada por Perón, terminaron impactando negativamente sobre la legitimidad de la IEE para los empresarios. Si bien la coyuntura de la segunda posguerra propició en el mundo occidental la planificación estatal,¹⁷ la elite económica argentina, que en términos generales había aceptado la IEE en la década anterior, fue reacia a legitimar el “dirigismo” peronista. Por ejemplo, la Cámara Argentina de Exportadores en su Memoria 1945-1946 sostuvo: “El totalitarismo derrotado y aplastado en los campos de batalla parece resurgir con éxito en el terreno económico, como una nueva quinta columna destinada a minar las instituciones democráticas mediante el aniquilamiento de la libertad económica”.¹⁸

El período 1943-46 pone de relieve las dificultades que tuvo la institucionalización de la cooperación económica habida cuenta de la fuerte voluntad de autonomía por parte de las elites militar-estatales en un contexto de fuerte

¹⁰ No obstante, a lo largo de dicha década se crearon comisiones y consejos para tratar cuestiones puntuales, Ana V. Persello, “De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico” (manuscrito para el seminario *Saberes de Estado*, IDES, Buenos Aires, 2009).

¹¹ Ricardo Sidicaro, “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”, W. Ansaldo, A. Pucciarelli y J. C. Villarruel eds., *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, (Buenos Aires: Biblos, 1995).

¹² José Antonio Sánchez Román, *Las argentinas y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*, (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013).

¹³ El episodio es tratado en Aníbal Jáuregui, “Las clases propietarias, la política económica y el golpe del 4 de junio de 1943” (artículo presentado en *IX Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Córdoba, 23-25 de septiembre, 2003) y Sidicaro, “Los conflictos”.

¹⁴ Ver *Argentina Fabril*, Año LVI, Nº 891 (1943), p. 3 y Nº 892, p. 18. Aníbal Jáuregui menciona que a mediados de 1944 la UIA tenía representantes en 38 organismos oficiales, “Los industriales ante el surgimiento del peronismo”, *Cuadernos de Historia Regional*, Nº 20-21, Universidad de Luján (2000): 208.

¹⁵ Berrotarán, *Del Plan*, 41., menciona que en el período 1943-45 se crearon ocho consejos.

¹⁶ El gobierno militar había satisfecho viejas demandas de los industriales de la UIA, como la creación de la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco de Crédito Industrial (BCI) y la ley de promoción industrial de 1944.

¹⁷ Según un extendido consenso de la época, ya “no cabe elegir entre planificación y *laissez faire*, sino solo entre buena y mala planificación”, Karl Mannheim, *Libertad y Planificación* (México: Fondo de Cultura Económica, 1942), 13.

¹⁸ Diario *La Prensa*, 30 de septiembre de 1946.

polarización y politización.¹⁹ La experiencia del Consejo Nacional de Posguerra (CNP) resulta reveladora, pues, además de ser el primer intento orgánico de planificación en el país, funcionó como un foro de alto nivel en donde empresarios y trabajadores cooperarían para definir el rumbo en la posguerra. Presidido por el entonces vicepresidente, Juan Domingo Perón, el CNP concebía una planificación que buscaba incorporar la “colaboración” de empresarios y trabajadores a través de sendas subcomisiones. El “Ordenamiento Económico-Social” del CNP, que sentó las bases del futuro Primer Plan Quinquenal 1947-1952, se publicó en enero de 1945 y es una muestra del consenso que se logró construir en torno a una idea de industrialización liviana, pleno empleo y una activa política social.

Pero la polarización sociopolítica del período 1945-46, de la cual el peronismo era causa y consecuencia, atentó contra la política de la cooperación económica. Y no es esto lo que sorprende, sino que, por el contrario, hubiera sido paradójico que en ese clima se hubiesen mantenido activos los espacios que buscaban consensuar las políticas estatales.²⁰ A fines de 1944 Perón acusó a la UIA de “no representar” al sector industrial y de no “colaborar” con el gobierno, por lo que se exigía su “democratización”. Se la intimó a renovar su comisión directiva, reformar sus estatutos y permitir el ingreso de pequeños y medianos empresarios de todo el país.²¹ Aunque este intento no tuvo éxito, hacia septiembre de 1945 la UIA renunció a todos los espacios de participación dentro del Estado y, respecto del CNP, denunció que “hasta el presente, la labor de ese Consejo ha sido poco fructífera”.²²

En mayo de 1946, luego de que el sector más antiperonista ganara las elecciones internas de la UIA, el gobierno decretó su intervención, pues la central “no había hecho conscripción de socios (...) a fin de que pudiesen participar en la tarea directiva todos los industriales del país”.²³ Este desenlace pone de relieve la forma en que los parámetros políticos e ideológicos del emergente peronismo determinaron la organización de los intereses corporativos, dividiendo, reorganizando y realieándolos con criterios políticos.

En efecto, el proyecto peronista otorgaba al Estado un papel central,²⁴ no sólo para (re)organizar la economía bajo criterios nacionalistas y redistributivos, sino también para “suprimir y cerrar para siempre la lucha entre el capital y el trabajo”, “suplantándola por un acuerdo justo entre obreros y patronos, al amparo de la justicia que emana del Estado”.²⁵ La cooperación entre el capital y el trabajo, coordinadas por el Estado, constituía el núcleo de la doctrina peronista, tal como enfatiza el *Manual del Peronista*: “El gobierno económico de la Nación (debe establecerse) sobre las bases de una participación en el mismo de las fuerzas organizadas del trabajo y del capital, en forma responsable y

4

¹⁹ Aunque la autonomía estatal es un atributo del estado, su potencia se vuelve acto a través de la voluntad de los gobernantes, quienes detentan el control de los aparatos estatales. La autonomía estatal se ve favorecida en coyunturas históricas críticas, como una guerra. Carlos Acuña, “El análisis de la burguesía como actor político”, *Realidad Económica*, Nº 128 (1994), 45-77. Michael Man distingue entre el poder infraestructural (del estado) y el poder despótico (de las elites estatales), destacando que una transformación en la distribución del poder solo es posible con el respaldo de un movimiento social hacia las elites estatales, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Zona Abierta*, Nº 57-58 (1991), 15-50.

²⁰ Leandro Sowter, “De la participación a la colaboración. La institucionalización de la cooperación empresaria en la emergencia del peronismo, 1943-1946”, *Papeles de Trabajo*, Vol. 8, Nº 14 (2014): 116-137.

²¹ *Revista de la UIA*, Año LVIII, Nº 914 (febrero 1945): 9-11.

²² *Revista Argentina Fabril*, Nº 919, (julio 1945): 33.

²³ Citado por Dardo Cúneo, *Compartimiento y crisis de la clase empresaria* (Buenos Aires: Pleamar, 1967): 179.

²⁴ El proyecto peronista puede ser entendido como el conjunto de conceptos, ideas, planes y políticas de la elite político estatal peronista, Leandro Sowter, “¿Pragmatismo vs. Planificación? El proyecto peronista, las ideas económicas de Perón y la industria”, *H-Industria*, Año 9, Nº 16 (2015): 166-194.

²⁵ Juan Domingo Perón, *El Pueblo quiere saber de qué se trata* (Buenos Aires: Freeland, 1973), p. 50 y 150.

paralela con las organizaciones del Estado"; y, a fin de operar esta cooperación, las asociaciones profesionales debían integrarse en los "órganos técnicos y consultivos" del Estado.²⁶

Más allá de estos lineamientos doctrinarios, hay autores que precisan que el gobierno aplicó las políticas públicas de forma autoritaria y que excluyó todo tipo de participación en las mismas.²⁷ Sin embargo, se constata que existieron prácticas, mecanismos y organismos específicos que, por un lado, procuraron recavar información acerca de las necesidades de los actores socioeconómicos y su visión de los problemas; y que, por otro lado, efectivizaron la participación de representantes empresarios y trabajadores en distintas instancias de la administración estatal.

La IEE peronista operó desde sus orígenes bajo un determinado *modus operandi*; el cual expresó un particular modelo de construcción del consenso basado en la cooperación Estado-empresarios-trabajadores. Analíticamente, se pueden distinguir dos grandes componentes. Primero, el gobierno habilitaba la *participación* de los actores socioeconómicos en la formulación de las políticas a través de mecanismos como consultas directas, encuestas, informes, llamados a formular propuestas y recepción de correspondencia. Segundo, una vez definidos los objetivos, el gobierno exigía la *colaboración* de los actores socioeconómicos, lo cual implicaba que empresarios y trabajadores debían coadyuvar con las orientaciones trazadas, subordinándose e incorporando como propios los objetivos gubernamentales.²⁸

En este modelo, la información que surgía de la participación de los actores resultaba crucial a fin de construir diagnósticos que alimentasen una adecuada planificación. Para Perón la información era un "arte": "Cómo captar, cómo descartar. Porque hay en la noticia, en el rumor, en todas esas cosas, una acción sobre la que hay que insistir. Para la conformación de la situación es necesario siempre dar o tener noticias de la situación general y también de cada una de las partes".²⁹

Ambos componentes, la *participación* y la *colaboración*, estuvieron siempre presentes en el proceso de la IEE peronista, aunque adquirieron diferente peso según la distinta combinación de necesidades políticas y económicas del gobierno. Este trabajo argumenta que en el período 1946-1948 predominó el componente de colaboración. En función de este modelo se institucionalizó la cooperación económica, la cual cumplió una doble función: práctica (formular soluciones efectivas en base a los problemas percibidos por los actores) y legitimante (generar aquiescencia en torno a las políticas). La centralidad doctrinaria de la cooperación económica queda demostrada en la recurrencia y permanencia que estos organismos ocuparon en la arquitectura estatal peronista.³⁰

Pero la cooperación en la "Comunidad Organizada" quedaría sujeta a las vicisitudes del proceso de conformación corporativa de los propios actores. El gobierno pudo contar con una central trabajadora, monolítica, representativa y altamente permeable a los requerimientos estatales, aunque no pudiera contener del todo la conflictividad laboral ni su avance en la lucha económica.³¹ En el caso de los empresarios, su representación resultó particularmente problemática, habida cuenta de los fuertes conflictos laborales en estos años, junto con la

²⁶ Consejo Superior del Partido Peronista, *Manual del Peronista*, (Buenos Aires: 1954); 20 y 112.

²⁷ Por ejemplo, Félix Luna, *Perón y su tiempo*, Vol. I (Buenos Aires: Sudamericana, 1986), 393-398 y Wynia, *La Argentina*, 69-123.

²⁸ Como podrá observarse, este *modus operandi* combinaba aspectos del "corporatismo social", construido "desde abajo", con el "corporatismo estatal", "dese arriba", en lo que hace a la representación e intermediación de intereses en el Estado, Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, Vol. 36, Nº 1 (Jan., 1974), 85-131.

²⁹ Consejo Superior del Partido Peronista, *Manual del Peronista*, 174.

³⁰ Estos organismos fueron: Consejo Nacional de Posguerra, Consejo Económico y Social, Consejo Económico Nacional, Comisión Nacional de Cooperación Económica, Comisión Nacional de Precios y Salarios, Comisión Económica Consultiva y Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social. En el período 1973-76 la política de la cooperación continuó, más allá de sus resultados y del contexto, a través del Pacto Social, la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida y el Consejo Nacional Económico y Social.

³¹ Dayon, *Perón y los trabajadores*.

dependencia política del gobierno respecto de los trabajadores. Al mismo tiempo, el empresariado era un actor heterogéneo, cruzado por diferencias sectoriales, de tamaño y origen del capital, además de la puja entre provincianos y porteños. Todos estos factores, terminaron posponiendo el interés y el compromiso oficial por apoyar una central equivalente a la del movimiento obrero³².

La dinámica de la cooperación económica en la "Nueva Argentina"

Una vez ganadas las elecciones, el peronismo se consolidó, en tanto grupo político, al calor de su permanencia en el Estado y de la mano del liderazgo de Perón.³³ Hasta 1949 se pueden identificar dos perfiles dentro de la burocracia peronista. Por un lado, un equipo económico liderado por el empresario Miguel Miranda, quien centralizó fuertemente el manejo de la economía con criterios pragmáticos.³⁴ Por otro lado, un equipo técnico a cargo de José Figuerola, que condujo la organización burocrática del Estado y sus actividades de coordinación y planificación.³⁵

A partir de 1946 el gobierno apuntó a dos grandes objetivos, la consolidación política y la expansión económica, que fueron articulados en una estrategia que procuraba la maximización de la producción a través de la "colaboración" entre el capital, el trabajo y el Estado. A fin de lograr la "independencia económica" y la "justicia social", la política económica se orientó hacia la redistribución del ingreso y la centralización de las decisiones económicas en el Poder Ejecutivo, base sobre la cual se llevó a cabo una reforma burocrática-administrativa en el área económica.

El derrotero de la cooperación económica, así como los organismos encargados de ejecutarla, no han sido muy estudiados. De la misma forma, la estrategia sociopolítica que presidió la IEE peronista ha recibido escasa atención. Dicha estrategia puede sintetizarse bajo el concepto de "equilibrio", término que se repite a lo largo de todo el discurso oficial. Una vez definida la disputa electoral, los actores debían minimizar sus conflictos o canalizarlos institucionalmente, y dedicarse a "producir, producir y producir". Los actores socioeconómicos eran compelidos a estabilizar sus posiciones y adecuar su comportamiento a los parámetros del "equilibrio".³⁶ En términos económicos, este pacto social implicaba una determinada relación entre precios y salarios, es decir, entre el poder adquisitivo de los trabajadores y la ganancia empresaria. La determinación de estos parámetros fue clave en la puja distributiva; sin embargo, en estos primeros años de bonanza económica el crédito oficial logró mantener el buscado "equilibrio".

³² Recién a partir de 1949, con la crisis económica en ciernes, el gobierno comenzaría a reclamar con mayor insistencia la organización de una central empresaria, algo que recién se daría en 1952 con la Confederación General Económica, Marcelo Rougier y Leandro Sowter "La Comunidad Organizada y los empresarios industriales", R. Rein y C. Panella, comps., *En busca de la Comunidad Organizada. Organizaciones políticas y sociales del primer peronismo* (Buenos Aires: Edutref, en prensa). Para bibliografía sobre el tema, ver nota 5.

³³ Ricardo Sidicaro, "Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)", *Revista de Estudios Sociales*, N° 35, segundo semestre (2008): 145-167.

³⁴ Miguel Miranda (1889-1953) fue un empresario de ideología nacionalista que se expandió al amparo de la sustitución de importaciones. En 1944, siendo representante de la UIA en el CNP, trabó amistad con Perón y fue designado director del Banco de Crédito Industrial. En 1946 fue el *alma mater* de la reforma financiera y ocupó la presidencia del Banco Central, desde donde definió la política económica. En 1947 el "zar de las finanzas", acusado por sus manejos discrecionales y poco transparentes, debió renunciar al Banco Central, el cual quedó a cargo de su aliado Orlando Maroglio, y pasó presidir el Consejo Económico Nacional, desde donde siguió manejando la política económica. En enero de 1949 fue reemplazado por Alfredo Gómez Morales, de perfil más técnico y con una trayectoria ligada a la administración estatal.

³⁵ Emigrado de España en 1930 tras la caída de la dictadura de Primo Rivera, de la cual fue funcionario, José Figuerola (1897-1970) se desempeñaba en el Departamento Nacional del Trabajo en 1943 y se convertiría en la mano derecha de Perón, ocupando a partir de 1946 la Secretaría de Asuntos Técnicos (heredera del CNP) elaborando leyes, decretos, discursos de Perón y documentos del Partido Justicialista. El "Gallego" pertenecía al Grupo Bunge, nucleado en torno a la Revista de Economía Argentina, dirigida por Alejandro Bunge.

³⁶ En el acto de inauguración del Consejo Nacional de Posguerra Perón fundamentó así concepto de equilibrio: "No puede hablarse de una economía patronal y de una economía obrera sino de una economía nacional", de ahí la "necesidad imperiosa de coordinar íntimamente los órganos y las funciones que enlazan la acción de los individuos con las responsabilidades gubernamentales", Juan Domingo Perón, *El Pueblo quiere saber de qué se trata* (Buenos Aires: Freeland, 1973), 175. Nótese que esta conceptualización de la estrategia sociopolítica contradice la idea de que el gobierno atizó el conflicto e incentivó a los obreros en su lucha contra los patrones.

Entre marzo y mayo de 1946, todavía bajo el gobierno de Farrell, se decretó la reforma del sistema financiero, que nacionalizó los depósitos bancarios y permitió al gobierno peronista controlar la moneda y el crédito y decidir hacia qué sectores orientarlo. El llamado "Sistema del Banco Central" jerarquizaba a esta entidad como el máximo órgano decisorio de la política económica. La creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) conllevó la nacionalización del comercio exterior y habilitó una fuerte injerencia en el comercio interno, facilitando así la redistribución del ingreso desde las actividades agropecuarias hacia las industriales.³⁷

Hasta 1948, de la mano de los altos precios internacionales de alimentos, hubo un fuerte crecimiento económico, basado en la expansión de los salarios, el consumo, el empleo y el gasto público.³⁸ En este período fue el crédito oficial el que permitió que el aumento de los salarios reales no atentase contra las ganancias empresarias. Así, dentro del monto total de créditos del Banco de Crédito Industrial, el rubro "gastos de explotación", destinado al pago de salarios, retroactivos, vacaciones y aguinaldos, aumentó del 47,1% al 68,8% entre 1946 y 1949.³⁹ La tasa de interés, que fue menor a la inflación, implicó un fuerte subsidio a las actividades industriales, cuya participación en los préstamos bancarios creció del 28% al 55% entre 1945 y 1950.⁴⁰

Sobre este telón de fondo se practicó, en diversos planos, la política de la cooperación económica. Luego de intervenida la UIA, el empresariado industrial quedó sin una corporación nacional que los represente, por lo que buscaron influir en el gobierno en distintos niveles. Por un lado, ocuparon puestos de primer nivel en la burocracia estatal, donde gozaron de un poder privilegiado en la definición de la política económica.⁴¹ Por otro lado, procuraron crear una nueva central empresaria: la Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (AAPIC) en julio de 1946; aunque fracasaron y no fue sino hasta 1952 que el gobierno reconoció el monopolio de la representación del capital a la Confederación General Económica, bajo el liderazgo de los empresarios del interior encabezados por José Ber Gelbard.⁴² Por su parte, los sindicalistas ocuparon puestos como diputados nacionales, agregados obreros en las embajadas y en los siguientes Ministerios: José María Freire (sindicato del vidrio) en Trabajo y Previsión, Ángel Borlenghi (empleados de comercio) en Interior, Ramón Cereijo (asesor de diversos sindicatos) en Hacienda y Atilio Bramuglia (abogado de la Unión Ferroviaria) en Relaciones Exteriores.

A su vez, la cooperación económica implicó la participación sistemática de empresarios y trabajadores en los directorios de instituciones medulares como el Banco Central, el de Crédito Industrial, el Nación y el IAPI, entre otros. No obstante, los límites de esta participación estaban claros, pues los aspectos centrales de la planificación y la política económica eran definidas por la burocracia peronista. Por ejemplo, el Primer Plan Quinquenal, que otorgaba facultades discrecionales al Poder Ejecutivo "para que realice en el término de cinco años el plan de industrialización general del país", fue formulado sin la participación de sectores empresarios.⁴³

³⁷ Marcelo Rougier, *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, (Buenos Aires: Sudamericana, 2012).

³⁸ Aldo Ferrer, *Crisis y alternativas de la política económica argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1977).

³⁹ Marcelo Rougier, "La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)", UBA-FCE-CEEEED, Doc. de trabajo N° 5 (2001): 80. Consecuentemente, aumentó el porcentaje de préstamos a corto plazo del 41,6 al 75,6 en el mismo período.

⁴⁰ Pablo Gerchunoff, "Peronist economic policies, 1946-55", en G. Di Tella y R. Dornbusch, eds., *The political economy of Argentina: 1946-83* (London: MacMillan, 1989): 66.

⁴¹ Entre los principales, se encuentran, además de Miranda, Rolando Lagomarsino (s sombrerero) secretario de Industria y Comercio; Ernesto Herbín (textil) presidente del Banco de Crédito Industrial, Aquiles Merlini (metalúrgico) director del Banco de Crédito Industrial y director y vicepresidente del Banco Central.

⁴² La AAPIC, que al igual que la UIA representaba los intereses del capital porteño y que con frecuencia criticó aspectos de la IEE peronista, fracasó al no lograr representatividad del conjunto del capital nacional, Rougier y Sowter, *La Comunidad Organizada...*

⁴³ Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno 1947-1951*, Tomo I, (Buenos Aires, 1946), 409.

La mencionada reforma en el área económica fue acompañada por un relanzamiento de los organismos de cooperación. Apenas se asumió el gobierno, el decreto Nº 2.098 del 1 de julio de 1946 creó el Consejo Económico y Social (CES); heredero del CNP, pero como organismo exclusivamente consultivo. Dependía de una de las reparticiones más poderosas de los primeros años: la Secretaría de Asuntos Técnicos, a cargo de José Figuerola.⁴⁴

La preeminencia de la burocracia peronista fue clara y dominó la dinámica del CES, cuya función era “informar y pronunciarse en cuantos asuntos sometiera a su consideración” el Secretario Técnico, que presidía el organismo. Los temas versaban sobre la “planificación, coordinación y forma de ejecución” de aspectos de la política económica que eran previamente determinados por las autoridades. En tanto que el decreto de creación establecía la facultad del gobierno de ampliar la cantidad de miembros, el CES quedó finalmente conformado con representantes de los más variados rubros, sin un criterio claro.⁴⁵ A diferencia de la década anterior, los representantes eran designados directamente por el Poder Ejecutivo y el decreto no aclaraba si eran o no propuestos por las entidades profesionales.

En los primeros años de gobierno, la IEE peronista generó y tuvo que desenvolverse en un contexto de fuertes conflictos, tanto con los actores rurales como con los industriales y trabajadores.⁴⁶ Perón mismo atribuía, al menos en parte, la existencia de estos conflictos a la carencia de un organismo que canalizara las demandas de los actores socioeconómicos. En el acto de constitución del CES, el 20 de marzo de 1947, sostuvo: “En estos últimos días, con las objeciones que se han presentado en el campo, hemos sentido la falta de este Consejo [...]. Si hubiera existido, el gobierno hubiera recibido a tiempo las sugerencias y hubiera llegado a soluciones. [...] Quiero que pensemos que la obligación de este Consejo es captar, resolver y llevar soluciones.”⁴⁷

La cita muestra lo que el gobierno esperaba de estos organismos. Primero, debía servir para legitimar la política económica; segundo, para relevar las distintas demandas a fin de generar un diagnóstico más certero respecto de los problemas a resolver y, tercero, para que los actores socioeconómicos elevaran propuestas para atender dichos problemas. En suma, la institucionalización de la cooperación económica serviría para cumplir funciones de legitimación, diagnóstico y canalización de demandas.

Ahora bien, aunque la cooperación económica era central al proyecto peronista, la dinámica concreta que asumió el CES estuvo dominada por la estrategia sociopolítica más general que se ensayó en función de necesidades políticas y económicas. Las prioridades oficiales eran afectadas tanto por los objetivos de consolidación del peronismo en tanto movimiento político nuevo, como por las condiciones internacionales de la posguerra y los requerimientos del modelo sustitutivo industrial.⁴⁸

⁴⁴ Figuerola fue uno de los personajes más poderosos en los primeros años del gobierno peronista. Al respecto, ver Raanan Rein y Claudio Panella, comps., *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955* (Buenos Aires: Pueblo Heredero-Eduntref, 2014).

⁴⁵ Los organismos oficiales representados eran Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Salud Pública, Banco Central, Nación, Hipotecario, Crédito Industrial y Fabricaciones Militares. Por los empresarios: Clemente José (agricultura), Juan José Reynal (ganadería), Rodríguez Goicoa (minería), Francisco Pratti (industrias manufactureras), César Poledo (construcción y edificación), José Hernández (comercio), Alberto Dodero (transporte), Serafín González (Luz y Fuerza), Clemente Lococo (espectáculos públicos), Carlos Contaretti (industria gastronómica), Jorge Villar (servicios sanitarios). Por los trabajadores, correspondiendo con cada actividad: Antonio Eduardo Correa, Julio César Villada, Manuel Montan, Sabas Ramón Avedano, José Griffó, Carlos Pérez Martínez, Sabino Parrilli, Eduardo Forteza, Norberto Ferrer, Héctor Varela. Profesiones liberales: Dora Vogtherr de Pena y Aurelio Hernández; en Berrotarán, *Del Plan...*, 90.

⁴⁶ Ver Ricardo Sidicaro, *Los tres peronismos. Estado y poder económico* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002), Leandro Sowter, “Conflictos y acuerdos en torno a la legitimidad de la intervención económica estatal peronista: el IAPI y los actores rurales (1946-55)”, *E.I.A.L.*, Vol. 4, Nº 2 (2013): 105-129.

⁴⁷ Juan D. Perón, *Obras completas*, Vol. 9.1 (Buenos Aires: Docencia Editorial, 1997), 91-92.

⁴⁸ Este cuadro de situación se componía básicamente por la preponderancia de Estados Unidos en cuanto proveedor de insumos, respuestos y maquinaria que demandaba la industria y las fuertes necesidades de divisas que la industrialización sustitutiva requería.

En la segunda posguerra la inflación había irrumpido con fuerza y aunque el fenómeno era mundial, en la Argentina tuvo sus particularidades. La escasez de productos de primera necesidad fue de la mano del agio y la especulación, amén de que la estructura productiva operaba con dificultades habida cuenta de la imposibilidad de proveerse de insumos y maquinarias del exterior. Luego de asumir el 4 de junio de 1946, el gobierno tuvo como una de sus primeras prioridades atacar la inflación. A tal fin se aplicaron una serie de mecanismos heterodoxos nacidos durante la guerra, como precios y ganancias máximas, control del comercio externo e interno, limitaciones a la exportación, ley de represión a los monopolios y el despliegue de inspectores para combatir la especulación.⁴⁹ Estas iniciativas se ejecutaron a través de publicitadas campañas en las que Perón se involucraba personalmente, como la "Batalla contra los precios" o la "Campaña de los 60 días".

En la medida que las reservas del Banco Central lo permitieron, la política de industrialización y el crédito subsidiado indujeron un fuerte crecimiento económico. Si bien a lo largo de todo el gobierno peronista la dinámica de la inflación resulta un indicador elocuente de las dificultades para encauzar el conflicto distributivo, en el período 1946-1949 es igualmente evidente que se contó con un gran margen para aumentar los salarios reales y redistribuir el ingreso en favor del trabajo, aún en el año 1949 cuando se disparó la inflación (Cuadro I).

Año	Salarios reales	Inflación	Remuneración del trabajo*	Remuneración del capital**
1945	100,00	19,9	45,9	54,1
1946	106,30	17,6	45,2	54,8
1947	134,60	13,6	46,6	53,4
1948	166,70	13,1	50,2	49,8
1949	172,70	31,0	56,1	43,9

Fuentes: José C. Villarruel, "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1946-1955", en *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, M. Rapoport, comp., (Buenos Aires, Tesis, 1988); INDEC, *Anuarios estadísticos*; Secretaría de Asuntos Económicos, *Producto e ingreso de la República Argentina* (Buenos Aires, 1955).

* Incluye los aportes personales y patronales a las cajas de previsión social.

** Ingresos netos de empresarios, propietarios, profesionales, intereses, etc.

Es en este contexto particular durante la segunda posguerra que se comprende la función específica que debía tener el CES para el gobierno: ayudar a concretar el "equilibrio" de precios y salarios que se consideraba adecuado a fin de lograr un aumento real de los salarios sin poner en riesgo la reproducción del capital y minimizando los conflictos laborales. La problemática era tanto política como económica. En efecto, en la Argentina peronista, la relación entre precios y salarios pasó a ser una cuestión sociopolítica crucial y un objetivo central de la política económica. Acorde a estos lineamientos, el rol principal del CES fue el de alinear el comportamiento de los actores socioeconómicos con esta estrategia sociopolítica y económica. En la Comisión Permanente del CES, reunida a puertas cerradas el 5 de mayo de 1947, Perón marcó los lineamientos:

"No queremos modificar lo que no es modificable, como ser los aumentos por causas naturales, como escasez de materias primas y otras justificadas, sino que queremos combatir las causas artificiales de la carestía, o sea, las maniobras especulativas. [...] Lo esencial, ahora, consiste en procurar el abaratamiento de cuantos artículos necesita el pueblo y dar a conocer la obra que realizamos para disminuir la inflación. [...] Trataremos de aplicar las sanciones solamente cuando estemos seguros de que no nos equivocamos. [...] La representación de los variados intereses que se conjugan en el seno del Consejo permitirá que el gobierno pueda pulsar en todo momento el efecto de las medidas

⁴⁹ Para un análisis de estas políticas, ver los trabajos de Eduardo Elena: "Guerra al agio: El problema de la domesticación del comercio en la Argentina del primer peronismo, 1943-1945", *Apuntes de investigación del CECYP*, Año XVI, Nº 21 (2012), 13-47; y *Dignifying Argentina. Peronism, citizenship and mass consumption* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2011), 84-118.

*que adopte y recibir las sugerencias que le puedan llegar de todos los medios realmente interesados en la solución de los graves problemas que afectan a la economía nacional.*⁵⁰

Si bien en el debate público el gobierno denunciaba el origen político de la inflación, a puertas cerradas en el CES se reconocía que habían causas que estaban “justificadas” y que precisamente la cooperación ayudaría a identificar, legitimando las sanciones “cuando correspondiesen”. Por otro lado, al contrario de lo que generalmente se supone, la operatoria del CES sí habilitó la introducción de modificaciones a las políticas, por ejemplo en cuanto a la fijación de precios y sanciones.

*“Deseo que una comisión asesora de precios revise los actuales, proponga las modificaciones que estime pertinentes, así como los artículos y materiales que deban incluirse en la regulación de los precios o excluirse de ella. Las normas a que deba sujetarse el control de precios y la imposición de las sanciones pertinentes serán consideradas por este organismo consultivo a fin de que puedan contar con la opinión de todos los sectores interesados.”*⁵¹

No obstante, los conflictos entre los actores socioeconómicos ponían constantemente a prueba la política del “equilibrio”. Respecto de los trabajadores el gobierno dejó en claro que no se aceptarían “las actividades violentas o de rebeldía” y que la remuneración tan solo debía “ser suficiente para cubrir el nivel de vida” y “alcanzar un estándar decoroso”.⁵² Pero el libreto oficial no se cumplió; más bien se buscó ampliar los beneficios conseguidos por la legislación social, lo cual afectó las relaciones laborales y atizó la disputa con los patrones por el control del proceso productivo.⁵³ Los empresarios consideraban que los trabajadores abusaban de la legislación social y criticaban el accionar de las comisiones internas, cuya existencia no había sido reglamentada por el Estado y que consideraban ilegales. Así, denunciaban que “la falta de disciplina” y el “ausentismo”, fundados en un entendimiento laxo de las leyes sociales peronistas, atentaban contra la producción.⁵⁴

Hacia julio de 1947 se creó el Consejo Económico Nacional (CEN), organismo de control y coordinación interministerial presidido por Miranda, quien retuvo el control absoluto sobre la política económica y también de la cooperación económica.⁵⁵ El decreto de reglamentación determinó que el presidente del CEN lo era a su vez de la Comisión Permanente del CES. A su vez, se preveía la creación de “comisiones honorarias consultivas” a fin de que estuviera representada “la opinión de entidades públicas y privadas.” Sin embargo, en el acto de inauguración Perón aclaró que el CEN no podía quedar “ligado a ninguna actividad” y que debía actuar “sin contactos ni interferencias de ninguna naturaleza.”⁵⁶ A esta altura quedaba claro que existía una tensión, mayor o menor, entre la política de la cooperación y la forma que asumió la autonomía estatal bajo el gobierno de Perón.

⁵⁰ Perón, *Obras completas*, Vol. 9.1 (1997), 182.

⁵¹ Perón, *Obras completas*, Vol. 9.1 (1997), 182.

⁵² Discurso del 26 de junio de 1946 en la inauguración de las sesiones del Congreso de la Nación, Perón, *Obras completas*, Vol. 8, (1997), 96.

⁵³ Los trabajos de Louise Doyon, junto con los nuevos aportes de Schiavi, *El poder sindical*, y Contreras y Marcilese, “Los trabajadores”, entre otros, muestran los detalles de este proceso en el cual los sindicatos promovieron medidas de fuerza con distintos objetivos: aumentos salariales, ampliación de beneficios sociales, reconocimiento del sindicato y/o de las comisiones internas. De esta manera, no sorprende que entre 1946 y 1948 se concentrara el mayor nivel de conflictos laborales del período peronista, con un total de 309 huelgas, la participación de 1.154.105 obreros y un total de 8.673.741 días perdidos, Doyon, *Perón y los trabajadores*, 252.

⁵⁴ La posición y el discurso público de los empresarios, aquí sintetizada, puede ser observada a través de las memorias de la AAPIC y, especialmente a través de la revista *Metalurgia*, en el caso de los metalúrgicos, y a través de la *Gaceta Textil*, para los textiles.

⁵⁵ El CEN dependía directamente del Poder Ejecutivo y estaba por encima de las secretarías y ministerios del área económica. Luego de renunciar al Banco Central, Miranda continuó conduciendo la política económica desde el CEN hasta su salida del gobierno a principios de 1949, Marcelo Rougier y Martín Stawski “Vientos de cambio. Las reformas administrativas y el Plan Económico de 1949”, *Perspectivas sobre la industria 2*, UBA-FCE-CEEED (2014).

⁵⁶ Discurso pronunciado al asumir Miranda la presidencia del CEN el 22 de julio de 1947, Perón, *Obras completas*, Vol. 8 (1997), 285-286.

El discurso oficial exigía la “colaboración” de los empresarios al tiempo que pedía “someter” las fuerzas económicas al poder político del Estado. La idea de que los actores tenían la “experiencia” y que debían participar en las políticas en virtud de su conocimiento práctico, representaba una continuidad respecto de la década de 1930. Lo nuevo era que ahora se esperaba que “el conocimiento de los problemas concretos” sirviese a la estrategia sociopolítica del gobierno. Este discurso se puede observar aún en la Provincia de Buenos Aires bajo la gestión de Domingo Mercante, que por otro lado fue diferente en cuanto a estilo y forma de gobierno. En el acto de creación del Consejo Superior de Política Económica de dicha Provincia, el Gobernador sostuvo que esperaba de empresarios y trabajadores una “colaboración eficaz, despojada de intereses de grupo, a través de los conocimientos de los problemas concretos, de su experiencia y de su compenetración.” Pero a su vez afirmó: “El pueblo argentino [...] no será dueño de su destino hasta tanto no logre someter a su decisión política las fuerzas organizadas del poder económico.”⁵⁷

Sin duda, la política de la “colaboración” estuvo sujeta a tensiones contradictorias. Por un lado, a fin de lograr que la participación de los actores redundase en una mayor efectividad y legitimidad de las políticas, el gobierno tenía incentivos para avanzar en la cooperación económica. Por otro lado, la concepción técnico-maximalista de la IEE peronista, la necesidad de consolidar el apoyo trabajador en un contexto de politización de las relaciones socioeconómicas y la inexistencia de una corporación empresaria semejante a la CGT marcó los límites en el funcionamiento del CES. Pero, como veremos, la necesidad de apuntalar la cooperación económica se volverá apremiante en la medida en que la crisis económica exija un mayor involucramiento empresario para el mantenimiento del “equilibrio”.

Trabajadores y empresarios: ¿disciplinamiento y “colaboración”?

En los primeros años de gobierno el fuerte crecimiento de la economía junto a un leve descenso de la inflación, que potenció el incremento de los salarios reales, generaron un contexto en el que el gobierno podía jactarse de que el equilibrio se estaba logrando (Cuadro 1). Pero hacia mediados de 1948 se vislumbraron los primeros nubarrones en la economía de posguerra. La inflación local comenzó a sobrepasar la mundial mientras que la balanza comercial y las reservas caían en picada.⁵⁸ Estos problemas ponían de manifiesto las características de la estructura industrial divisa-dependiente de la industrialización sustitutiva, lo cual agravaba la dependencia de Estados Unidos, proveedor por excelencia de bienes de capital y quien marcaba la dinámica del comercio internacional del bloque occidental.⁵⁹

En este contexto, el gobierno esperaba que el CES promoviese un compromiso más disciplinado de los actores en la “batalla” contra los precios. Sin embargo, estos espacios también habilitaron la expresión de intereses (empresarios) que no siempre coincidían con los lineamientos gubernamentales o con los parámetros de legitimidad que se pretendía para la IEE. El análisis de la estrategia sociopolítica revela que la preocupación oficial por el rumbo de la economía fue tan temprano como junio de 1948, es decir, antes de las primeras medidas que introdujeron modificaciones a las políticas expansivas.⁶⁰

⁵⁷ *Creación del Consejo Superior de Política Económica de la Provincia de Buenos Aires* (La Plata, 8 de julio 1947), 11 y 15.

⁵⁸ Entre 1946 y 1948, las reservas internacionales cayeron de 1686,6 a 673,6 y el superávit comercial pasó de 499,9 a 36,4; mientras que los pedidos pendientes de importaciones se elevaban a 1500 (millones de dólares corrientes), Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual* (1946-1948), Consejo Económico Nacional, *Examen de la situación económica del país* (Buenos Aires, 31 de enero 1949).

⁵⁹ Fuerte impacto tuvo para el país el Programa para la Reconstrucción Europea. Implementado por Estados Unidos en 1947, el llamado Plan Marshall excluyó a los productos argentinos, lo cual hizo que el país perdiera grandes porciones de los mercados europeos e impactó a la baja en el precio de los alimentos.

⁶⁰ Entre octubre y noviembre de 1948 el CEN, el Banco Central y el de Crédito Industrial comenzaron a modificar la orientación de sus políticas: suspensión del crédito para las operaciones “especulativas” y para la instalación de nuevas industrias, excepto para las de “interés nacional”. Además, se redujeron subsidios a empresas estatales y se suspendieron obras públicas, Marcelo Rougier, “El Banco Central y la promoción de la producción durante el peronismo”, manuscrito, (2015), 17. Este autor señala que “la política antinflacionaria que se ensayaba entraba en contradicción con la política crediticia y de fomento que la había precedido”.

Para dar cuenta de la estrategia de la cooperación económica, conviene centrarse en el análisis cualitativo de dos encuentros clave que el gobierno tuvo con los actores socioeconómicos. Respecto del movimiento obrero, el propósito central del gobierno era comprometerlo con el aumento de la producción, entendida como clave para atacar la inflación.⁶¹ El 16 de junio Perón se reunió con dirigentes gremiales para “dialogar” acerca de la situación económica. Otros encuentros replican de forma parcial los conceptos que aquí se vertieron. Esta reunión representa un claro ejemplo de cómo el gobierno buscó construir la legitimidad de la IEE –y del modelo económico que proponía– así como la “colaboración” del movimiento obrero. Sin embargo, ello no tuvo lugar en el marco del CES, sino a través de un diálogo directo con los sindicalistas.

En la primera parte del encuentro, Perón encuadró políticamente la situación económica. Al igual que con la reunión plenaria del CES que tendría lugar la semana siguiente, partió trazando las dos patas básicas del proyecto peronista: la “economía social” y la “independencia económica”, que corrían el “riesgo” de ser volteados por los “enemigos”. Frente a estos supuestos ataques, Perón buscó comprometer al movimiento obrero con la defensa del gobierno. La clave de la estrategia pasaba por recanalizar el potencial de protesta obrero hacia la defensa de la versión justicialista del modelo industrial sustitutivo.

En la segunda parte de la reunión, Perón explicó “la verdadera situación económica” del país y negó las acusaciones de los “enemigos” respecto de la crisis de finanzas, la “escasez de dólares” y la disminución de las reservas. Si bien frente a los obreros Perón se comprometía a disciplinar a los empresarios, fundamentalmente a través del crédito, para que organizaran sus industrias y aumentaran la producción, por momentos, frente a los obreros, asumía la posición empresaria.

12 *“En lo que respecta a la reducción de precios, yo ya he de reunir a los patrones para conversar con ellos, pero antes he querido hablar con ustedes pues los trabajadores pueden hacer mucho en esto. Yo he dicho que había que producir, producir y producir, pero en esto no hemos progresado gran cosa. [...] El rendimiento hora por obrero no va adelante. Haciendo un índice 100 para 1939, está hoy en 106 habiendo casi duplicado el número de empleados y de obreros en la industria. [...] Debemos decirles a nuestros muchachos que deben aumentar la producción. Si se rinde más por obrero-hora, yo puedo solucionar el problema, pues después voy a exigir el aumento de salarios y sueldos. Mientras eso no se solucione, es más difícil exigirlos. Lo mismo ocurre con el ausentismo. [...] Nosotros tenemos que hacer una campaña contra estas cosas [...]. Sobre lo que no puedo actuar yo es sobre la falta de producción, porque eso está en manos de los sindicatos o de los industriales. En este último sentido, yo me limito a pedirles a ustedes que ayuden para que los compañeros falten lo menos posible y para que produzcan. En cuanto a los patrones, les voy a hacer producir aunque no quieran.”⁶²*

Una semana después, el 24 de junio de 1948, tuvo lugar una sesión plenaria del CES, de la que se dispone una versión de la transcripción de las deliberaciones. Esta fuente es de singular importancia tanto por ser uno de los pocos testimonios que quedan de las prácticas de este organismo, como por mostrar la manera en que los empresarios experimentaban la política económica, la forma en que se daban las interacciones con el gobierno y los parámetros de legitimidad de la IEE peronista.⁶³

El diario La Nación, que publicó la noticia en su tapa el día 26, no mencionó que se trataba de una reunión del Consejo, pero marcaba que el encuentro “era esperado” en las esferas comerciales, industriales y bursátiles. Entre las

⁶¹ Es interesante notar que la estrategia sociopolítica frente al movimiento obrero sufrió tensiones contradictorias, pues, si en términos generales se promovió la autonomía de la burocracia sindical respecto de sus bases, funcionando la dirigencia como fusible de cambio frente a desbordes de conflictos –tal como muestra Doyon, *Perón y los trabajadores*–, en el plano de la cooperación económica se requería de un acercamiento entre las bases y la dirigencia a fin de comprometer el esfuerzo de los trabajadores en el aumento del rendimiento laboral.

⁶² Subsecretaría de Informaciones, *Conversa el General Perón con dirigentes gremiales*, (Buenos Aires, 1948), 26-27.

⁶³ La transcripción de esta reunión fue consultada en Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 571-611. Aunque no se puede afirmar que esta versión sea oficial, es la única fuente encontrada hasta el momento que relata en detalle las deliberaciones que tuvieron lugar en el CES.

ochenta personas presentes, estuvieron el Presidente de la Nación y funcionarios de primer nivel: Miguel Miranda (CEN-CES), José Figuerola (Asuntos Técnicos), Juan Atilio Bramuglia (Exterior), Juan Pistarini (Obras Públicas). Los empresarios estuvieron representados fundamentalmente por el comercio, e incluía al interior: el Consejo Central de Comercio e Industria, en persona de su presidente, Horacio Martínez, y su vicepresidente, Arnaldo Massone.⁶⁴ Los trabajadores tuvieron muy poca intervención, limitándose a algunas acotaciones. La prensa no pudo acceder a la reunión ni al informe empresario, solo presenció el discurso de Perón.

A lo largo de las tres horas que duró la reunión, los empresarios aprovecharon el CES para plantear lo que consideraban el problema de fondo: que la producción disminuía a causa de la falta de disciplina de los trabajadores y que ello era lo que causaba la inflación. A su vez, abogaron para que el Estado dejara mayores porciones de la economía en manos de los privados. Esta posición anticipa lo que sería la postura empresaria hasta el Congreso Nacional la Productividad y Bienestar Social de 1955.

El informe que los empresarios presentaron en el CES atribuía el problema de la inflación al “desequilibrio entre la producción y la demanda”. De tal manera, el “verdadero” problema que se buscaba discutir giraba en torno a la producción, la cual había caído “en no menos del cuarenta por ciento”. Acorde a la representación empresaria ello se debía a que no se podía contar con el factor obrero para aumentarla, no sólo debido al “ausentismo”, el “trabajo a desgano”, la “industria del despido” y el quiebre de “los principios primordiales de disciplina”, sino también por la “multiplicación de feriados, paros por solidaridad con otras actividades o gremios, etc., etc. Esta situación [...] llega a veces hasta la anarquía y el abandono [...]”. Martínez expresó una situación de preocupación y angustia en las filas del capital: “No es que las fuerzas productoras exijan especiales garantías del Estado. Pero viven en un clima de total incertidumbre, puesto que no conocen cuáles serán sus obligaciones o derechos durante lapsos más o menos razonables”⁶⁵. En ese sentido, ejemplificó que “hoy día es prácticamente imposible lograr una cotización definitiva para una construcción o siquiera para el aprovisionamiento de cualquier materia prima”. Además, señaló que “los productores agrarios se consideran desalentados” frente a los precios oficiales. El discurso empresario buscaba mostrar “que las fuerzas tradicionales de la producción y el comercio están desmoralizadas”⁶⁶.

La otra cuestión que marcaron apuntaba más específicamente a la política económica peronista y se vinculaba con el “problema” de la demanda, a la que consideraban “artificialmente” inflada. Entre las causas, mencionaban: el aumento “incesante” e “indiscriminado” del circulante y del gasto público; la expansión de la obra pública y el aumento de salarios. En este cuadro, sostenían que el congelamiento de precios era inocuo. Mención aparte mereció el problema del interior, cuyos empresarios demandaban que las retribuciones fueran fijadas “de acuerdo al costo real de cada zona o región y las posibilidades de cada actividad económica.”

En función de este diagnóstico, los empresarios sugirieron una serie de políticas, que constituían una crítica velada a la IEE peronista: 1) que los obreros y empleados retomaran los anteriores niveles de producción; 2) “crear un clima adecuado” para una mayor “seguridad y confianza” de los productores; 3) reducir los gastos y obras públicas; 4) puesta en marcha del Instituto de las Remuneraciones para que las retribuciones sean fijadas de acuerdo a las posibilidades de cada región y actividad económica; 5) ajuste de la política monetaria, equilibrio en la balanza de pagos

⁶⁴ El Consejo Central fue creado en 1947 con el apoyo de la Bolsa de Comercio de Córdoba. Representaba diversos sectores, industriales y financieros, cuyas actividades, en palabras de su presidente-fundador, “alcanzan al país entero”. Martínez era a su vez presidente de la Bolsa de Comercio de Córdoba, cargo que ocupó en los períodos 1929-1951 y 1955-1957. Por su parte, Massone, que se volvería un fuerte crítico del gobierno, era el dueño del Instituto Massone, farmacéutica líder de Sudamérica, y presidente de la Cámara Argentina de Comercio (CAC), cargo que desempeñó entre 1945 y 1950. De la reunión también participaron José Hernández, presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, y Héctor Mussi, quien sería presidente de la CAC entre 1950-1952.

⁶⁵ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 573.

⁶⁶ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 574.

y, en una crítica al IAPI y a las regulaciones de precios, se pedía la liberalización del comercio exterior e interior. Finalmente, se proponía “crear las condiciones para que el país pueda percibir los beneficios del Plan Marshall.”⁶⁷

Seguidamente habló Perón, momento en el que se hizo pasar a los periodistas, por ello su locución pertenece al ámbito del discurso público. Luego de reiterar que estaba abierto a la “colaboración”, y que no se tomaban medidas “sin consultar previamente”, desestimó la mayoría de los argumentos patronales. Afirmó que ningún diagnóstico era válido si no contaba con estadísticas y que el gobierno, “el primero” en sistematizarlas, era el único actor en condiciones de determinar los problemas “reales”. Seguidamente marcó los límites de lo debatible: la “economía social” y la “independencia económica”, ya que “cualquier medida que fuese en contra de esas dos premisas es inaceptable para nosotros.”⁶⁸

Luego de legitimar el modelo económico y la IEE como garantía frente a la amenaza de la revolución social, pasó a refutar el diagnóstico empresarial. Con una postura distinta a la que sostenía frente a sindicalistas, criticó: “me dicen que los obreros trabajan menos, pero no creo que sea tanto como se dice porque tengo estadísticas que corroboran lo contrario. El ausentismo obrero sobre el total de las industrias es de un 17,4 por ciento”. Además, dijo que tenía datos estadísticos de todos los países del mundo, que “comparados con los nuestros me permiten afirmar que estamos en ‘jauja’”.⁶⁹ Tampoco consideró que “el problema del dólar” fuese real, sino que era simplemente “una cuestión de intercambio comercial” con Estados Unidos.⁷⁰

Perón intervenía en el discurso público construyendo un esquema interpretativo en donde los problemas denunciados por los empresarios eran desestimables frente a la gran transformación operada: “esos problemas subsidiarios para mí no tienen ningún valor frente al desarrollo alcanzado por la economía argentina.” Y a su vez, planteaba la verdadera preocupación para el gobierno, la del equilibrio precios-salarios: “el único problema real [es la inflación], los otros son más bien de carácter psicológico”. En este punto, el gobierno coincidió con las propuestas empresarias para combatir la inflación “normal”, por ejemplo reduciendo la obra pública.⁷¹ En relación a la inflación “especulativa”, reprendió a los patrones y advirtió que no se la toleraría puesto que “no se sujeta a ninguna ley que no sea la de la represión violenta.”⁷²

Luego de que se retiraran los periodistas, puertas adentro, Perón se refirió al “problema” de divisas y al Plan Marshall, y mostró confianza en su margen de acción: “los norteamericanos no pueden dejar de comprarnos; primero, porque no están en condiciones de realizar por sí solos el Plan Marshall, y segundo, porque si no nos compran ellos, venderemos a Rusia, cosa que a ellos no les conviene.”⁷³ En relación a la preocupación empresarial respecto de por qué el IAPI no vendía y acumulaba existencias, Miranda, presidente del CEN y del GES, aclaró que era un problema de divisas: “No se nos paga con dólares, por eso no vendemos. [...] Hay a quien vender, pero no a quién cobrar.”⁷⁴

⁶⁷ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 575-576.

⁶⁸ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 578.

⁶⁹ Curiosamente, la estadística oficial arrojaba para 1948 un promedio de 9,4% de ausentismo para el conjunto de la industria manufacturera, Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, *Anuario Estadístico de la República Argentina*, “Estadística Industrial, 1949-1950”, Tomo III (Buenos Aires, 1950).

⁷⁰ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 580. En realidad el dólar sí era un problema serio para la economía argentina, puesto que para 1948 las reservas internacionales habían caído 2,5 veces respecto a 1946. Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual* (1946-1948).

⁷¹ En octubre de 1948 se comenzaría a tomar algunas de las medidas ortodoxas que los empresarios reclamaban, Rougier, “El Banco Central...”. Ver nota 60.

⁷² Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 585-587.

⁷³ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 592.

⁷⁴ A fines de 1948 el IAPI tenía acumulado aceite de lino equivalente a tres años de la producción interna, avena de dos cosechas, más de un año de producción de grasas y cerca de siete millones de toneladas de trigo y maíz, Consejo Económico Nacional, *Examen de la situación*.

En este punto, la discusión puso de relieve disidencias respecto de la política comercial. Los empresarios encontraban equivocada la estrategia del gobierno, pues sostenían que los precios desmesurados que exigía el IAPI en el exterior estaban dejando al país afuera del Plan Marshall. Por su parte, el gobierno aclaraba que a pesar de que funcionarios estadounidenses habían asegurado la participación en el Plan Marshall, había quedado claro que las compras se limitaban a productos de Estados Unidos y al precio que éste fijaba. El Plan, en palabras de Bramuglia, era un "bluff".

"Nosotros tenemos que vender a los países que nos compren. En el Plan Marshall nosotros no tenemos ninguna otra intervención", sinceró Perón.⁷⁵ Los empresarios, que se mostraban "muy interesados" por toda la información que les presentaban, esperaban beneficiarse "indirectamente" del Plan y que al menos se activasen las ventas a Europa: "¿por qué no vendemos?", insistía Martínez.

"Nuestros créditos han sido cubiertos y ahora exigimos dólares y no cuentas. Ellos [por Europa] están esperando los dólares del Plan Marshall para comprarnos. No se nos paga con dólares, por eso no vendemos", sintentizó Miranda. La estrategia fue explicitada ante los empresarios: "Esta es una guerra de nervios, pero tendrán que comprarnos. [...] Si son miopes en Norteamérica o en el mundo y no quieren dar a la Argentina lo necesario para producir y pagarle lo que produce, el día que se pierda la cosecha el mundo caerá en manos de Rusia. Entonces que carguen con las consecuencias."⁷⁶

Los empresarios dudaban de esta estrategia: "Yo me limito a constatar un hecho, y pregunto ¿de ese forcejeo saldrá ganando el país? Hay que admitir la posibilidad de que salga perdiendo [...] en el sentido de que los precios caigan y que tengamos que vender a mal precio", señaló el vicepresidente del Consejo Central, Arnaldo Massone.⁷⁷

Seguidamente, los empresarios expusieron uno de sus principales objetivos: participar y poder opinar sobre las políticas estatales. Si bien aceptaban que "hay cosas que no pueden modificarse", señalaron que otras cuestiones sí, punto en el que Massone propuso: "me parece conveniente que intervengamos nosotros, que es lo que solicitamos siempre. Que se nos tenga en cuenta y que se nos consulte cuando hay alguna cosa que puede herir intereses respetables".⁷⁸ Por ello, reclamaron una mejor representación en el CES y demandaron específicamente la incorporación del empresariado del interior en las negociaciones salariales. Esto fue reconocido por Perón, quien mencionó que el CES tenía previsto crear delegaciones en el interior y ordenó a Figuerola que amplíe el cuerpo plenario para mejorar su representatividad.

La política de la cooperación económica, que había quedado subordinada a las prioridades políticas del gobierno y a la dinámica de la reforma económica, sufriría un cambio en la próxima década. En el acto de lanzamiento de la Comisión Nacional de Cooperación Económica –cuya creación en agosto de 1949 reemplazó al CES– Perón sostuvo que el Consejo Económico y Social no había podido ser muy efectivo "porque en las épocas de reformas hay que andar rápidamente. Las reformas que nosotros tuvimos que realizar no se prestaban para hacer muchas consultas".⁷⁹ El reconocimiento auguraba vientos de cambio.

Entre 1949 y 1952, con el deterioro de la balanza comercial, las reservas y la inflación, las restricciones crediticias, que en principio fueron flexibles pero que luego se endurecieron, pusieron en serias dificultades a las

⁷⁵ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 595.

⁷⁶ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 597.

⁷⁷ Los precios agropecuarios comenzarían a caer a partir de 1949-50 y el Estado argentino debió asumir fuertes pérdidas habida cuenta de las existencias acumuladas.

⁷⁸ Perón, *Obras completas*, Vol. 10.2 (1997), 611. Vale la pena recordar que en 1950 el Instituto Massone fue intervenido y sus bienes rematados. El propio Massone fue perseguido y finalmente se exilió en Uruguay, Félix Luna, "Historia de un despojo", *Todo es Historia*, Nº 483 (oct. 2007).

⁷⁹ Presidencia de la Nación, *Constitución de la Comisión Nacional de Cooperación Económica. Una etapa más en la ejecución de la doctrina peronista en el orden económico* (Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, 1950), p. 14.

empresas industriales.⁸⁰ Los empresarios comenzaron a trasladar sistemáticamente la suba de costos a los precios y el equilibrio se fue rompiendo.⁸¹ En este contexto, y bajo nuevas prioridades, dominadas ahora por la necesidad de estabilizar la economía e incentivar las exportaciones agropecuarias, el gobierno impulsó la organización corporativa del empresariado y ensayó una nueva reforma burocrática administrativa en el área económica, que conllevó una reactivación de la política de la cooperación económica, abriendo así una nueva etapa en la historia de los organismos encargados de ejecutarla.⁸²

Conclusiones

El gobierno peronista basó la intervención económica estatal (IEE) en dos grandes pilares, los cuales configuraron su estrategia sociopolítica: la política del “equilibrio” y la cooperación económica. El primer punto, apuntaba a lograr un balance entre empresarios y trabajadores, entre precios y salarios, considerado fundamental a fin de sostener la viabilidad económica y sociopolítica del modelo industrial distributivo. El segundo punto, buscaba expandir el área de intersección de intereses comunes entre los actores socioeconómicos como plataforma desde la cual legitimar la IEE. La institucionalización de los organismos para la cooperación económica respondieron a estos objetivos nucleares del proyecto peronista, de allí que constituyeran un eslabón frecuente en la arquitectura estatal peronista.

Sin embargo, en los primeros años de gobierno la cooperación económica tal como fue ejecutada por el Consejo Económico y Social (CES) tuvo serias dificultades y fue limitada, no sólo por su deficiente organización interna, sino sobre todo porque produjo pobres resultados en términos de planes o políticas concretas. La dinámica de este organismo estuvo determinada por las orientaciones que le imprimió la burocracia peronista, que limitó las discusiones al equilibrio de precios y salarios. No hubo una dinámica tripartita ni informes consensuados entre los actores.

El accionar del CES estuvo marcado tanto por la concepción científico-técnica y objetivista con la que el gobierno consideraba investida la IEE como por las dificultades en la construcción de una central empresaria representativa del capital y adaptada a los parámetros que definía el gobierno para participar de la “Comunidad Organizada”. En el contexto de una fuerte expansión económica pero con una marcada polarización y politización de los conflictos socioeconómicos, el gobierno priorizó la consolidación del apoyo trabajador y minimizó, al menos en el discurso público, los problemas planteados por los empresarios, pagando por ello costos relativamente marginales.

Pero todo esto no significa que la cooperación económica haya sido un entero fracaso o una práctica fútil, tal como en general se sostiene. A través de esta política el gobierno procuró alinear el comportamiento de los actores socioeconómicos en función de un determinado equilibrio entre las ganancias empresarias y el poder adquisitivo del salario. De los empresarios, esperaba compromiso para el mantenimiento de los precios y colaboración para fiscalizar el agio y la especulación. De los trabajadores, exigía un mayor rendimiento para aumentar la producción y combatir el ausentismo. El estudio de la cooperación económica muestra que ya desde 1946 –y no a partir de la crisis económica de 1949 como generalmente se supone– el gobierno intentó lograr este “equilibrio” entre el capital y el trabajo. Por ello, en muchas ocasiones se puede observar a Perón defendiendo ante los empresarios el punto de vista de los trabajadores, y viceversa.

Pero este modelo de “colaboración”, que buscaba vincular a los actores socioeconómicos –así como de las bases que éstos representaban– con los objetivos de las políticas, no impidió que los empresarios explicitaran sus necesidades y problemas así como su visión del rumbo económico. El CES, entonces, no fue un espacio vacío de contenido, sino que, en todo caso, en su seno se manifestaron visiones encontradas respecto de los problemas y del carácter de la cooperación económica, lo cual afectó su funcionamiento.

⁸⁰ Brennan y Rougier, *The politics of national capitalism*, 76-78.

⁸¹ Entre 1949 y 1951 la inflación promedió el 31,1% anual y los salarios reales cayeron 20 puntos, Villarruel, “El Estado, las clases”, 426.

⁸² El sector agropecuario tampoco fue ajeno a la política de la cooperación económica y en 1949 el Banco Nación creó los Consejos Regionales de Promoción a fin de perfeccionar el apoyo financiero a los productores y recabar información sobre sus problemas y necesidades, Girbal Blacha, “El cambio de rumbo”, 19-24.

En este período queda claro que el gobierno utilizó al CES para alinear a los empresarios con los objetivos de política económica, mientras que con los trabajadores mantuvo conversaciones directas en otros ámbitos; lo cual implica que no existieron negociaciones tripartitas como en realidad se preveía. La intervención del gobierno en el discurso público llevó a tamizar, cuando no a neutralizar, la voz empresaria, indicando así las fisuras sobre las que transitaba el polarizado juego político. En cambio, en el CES, cuando se discutía a puertas cerradas, el gobierno mostraba un mayor pragmatismo y permeabilidad a la hora de formular o modificar políticas.

Las reuniones no sólo sirvieron como caja de resonancia que el gobierno utilizó para intervenir en el discurso público. Espacios como el CES institucionalizaron el intercambio de información, factor en general no sopesado por la bibliografía pero fuertemente ponderado por los propios actores. Los empresarios no sólo se interiorizaban de la estrategia y las políticas oficiales en temas sensibles como el problema de divisas, el Plan Marshall y la estrategia comercial, sino que además participaban en la fijación y actualización de precios y en la definición de las sanciones. El gobierno establecía los parámetros legítimos de comportamiento y se informaba de las posiciones empresarias, con lo que nutría un discurso y una política económica entroncada en necesidades concretas de los actores. A mediados de 1948, cuando se vislumbraron los primeros problemas económicos, el gobierno contó con mecanismos institucionales que canalizaban las inquietudes de los actores empresarios y que producían información respecto de los problemas percibidos por dichos actores.⁸³ A partir de 1949 la reorientación de la política económica, y del discurso que la legitimaba, comenzó a confluir con las posiciones expresadas por los empresarios en el CES.

En los años de oro del peronismo, organismos como el CES, aunque no cumplieron acabadamente con el rol para el que fueron creados, permitieron al gobierno, a falta de una corporación representativa, "medir el pulso" de los empresarios respecto de las políticas implementadas. Hacia 1950, con el fin de la bonanza de posguerra estos espacios cobrarían mayor impulso, poniendo de relieve tanto el pragmatismo y adaptabilidad como la hibridez y heterodoxia del *policymaking* peronista. En este sentido, se puede sostener que la IEE peronista no operó exclusivamente "de arriba hacia abajo", sino que también incorporó elementos de participación que, aunque limitados en este período, cristalizaron institucionalmente y que tanto empresarios como funcionarios valoraron positivamente.

⁸³ Para una discusión teórica sobre este punto, Peter Evans, "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140 (Buenos Aires), 529-562.