
PLANIFICACIÓN Y SOCIOLOGÍA EN EL PRIMER PERONISMO: LOS CONGRESOS DEL PINOA (1946-1950)

Diego Pereyra ¹

Palabras clave

Peronismo,
Planificación,
Universidad,
Estado,
Sociología

Recibido

1-9-2014

Aceptado

2-3-2015

Resumen

Este artículo retoma el estudio sobre las redes intelectuales y sociales que acompañaron la constitución del complejo científico-técnico del peronismo y los aportes realizados por la sociedad civil y la universidad respecto de la planificación regional. El caso empírico estudiado radica en la actividad del Instituto Permanente de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA). El texto realizará un análisis comparativo de los dos congresos organizados por esta institución (Santiago del Estero, 1946 y Salta, 1950). Se quiere analizar el contexto político, intelectual e institucional de ambas experiencias y a partir de ellas reconstruir el debate académico y político sobre la planificación. Se busca, así, estudiar las discusiones sobre el rol de las ciencias sociales (especialmente la sociología y la economía) en la orientación de las políticas públicas del peronismo, identificando los enlaces entre diferentes centros de investigación universitaria y las agencias burocráticas nacionales y provinciales.

Key words

Peronism,
Planning,
University,
State,
Sociology

Received

1-9-2014

Accepted

2-3-2015

Abstract

This article recovers the study on social and intellectual networks that went behind the constitution of scientific and technical State system during Peronism and the contributions to regional planning from both, the university and civil society. The empirical case study lies in the activity of the Instituto Permanente de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA) [Permanent Institute of Comprehensive Planning of Argentine Northwest]. The paper makes a comparative analysis of the two congresses organized by that institution (Santiago del Estero, 1946 y Salta, 1950). It aims to study the political, institutional and intellectual context from both experiences, reconstructing the academic and political debate on planning. Therefore, it study the discussions on the role of social sciences (mainly sociology and economics) in the orientation of public policy during Peronist times, identifying links between university research centres and national and provincial agencies.

El diseño y la ejecución de las políticas públicas forman un complejo proceso en el que intervienen diferentes actores sociales y estatales. A su vez, la planificación estatal supone la formación de nuevos grupos sociales que asumen posiciones especia-

¹ Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (Universidad de Buenos Aires / CONICET). Este trabajo forma parte del proyecto "Diseñar la Nueva Argentina: el Estado peronista, la burocracia técnica y la planificación (1944-1955)", PIP CONICET, con sede en el IEHS, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, 2013-2015.

les dentro del Estado, los cuales constituyen una burocracia orientada técnicamente. Empezar el estudio de esas redes implica la posibilidad de comprender mejor el entramado de relaciones de la dimensión técnica del Estado moderno, el uso de datos y el armado de planes nacionales y regionales. Ello resulta de particular interés para el caso del peronismo clásico, en la medida que durante esa experiencia histórica se combinaron una serie de factores que articularon la elaboración de las políticas, la planificación estatal y la institucionalización universitaria de las ciencias sociales. En ese marco, es necesario prestar debida atención a las diversas formas que permitieron el establecimiento y la legitimación del leviatán peronista. La revisión de estos antecedentes puede ayudar a explicar la dinámica del Estado argentino en la posguerra y el rumbo de las políticas públicas regionales en las últimas décadas.

La historia política ha remarcado los rasgos modernizadores del primer peronismo. La crítica especializada avanzó en la comprensión del proceso de racionalización administrativa y la construcción de la dimensión estatal del sistema de dominación peronista. Ello permitió reconstruir el desarrollo de una política de planificación estatal y elaborar las primeras bases de un sistema científico nacional (Hurtado de Mendoza y Busala 2006). Al mismo tiempo, se puso en evidencia una tendencia contradictoria que generaba un freno institucional en la medida que simultáneamente se consolidaron lógicas políticas basadas en la lealtad y el compromiso ideológico, que competían con el saber técnico especializado de las burocracias modernas (Berrotarán 2012). Asimismo, el debate sobre el peronismo fue dejando de lado las disputas sobre la naturaleza, origen y composición social de sus bases ideológicas y electorales para incorporar una reflexión sobre las diferencias regionales del proyecto peronista, la diversidad de su estructura partidaria y las desiguales alternativas y desafíos institucionales que debió enfrentar el peronismo en cada provincia (Macor y Tcach 2003).

La relación entre el peronismo y los intelectuales ha sido un tema recurrente de los estudios sobre ese movimiento político, pero recientemente se ha comenzado a problematizar mejor ese vínculo al relativizar el concepto del mero enfrentamiento y oposición. La idea de un divorcio irreconciliable está dando paso a la mejor comprensión de una relación compleja marcada por disputas, acercamientos, desentendimientos, confusiones y mutuas desconfianzas (Fiorucci 2011). La complejidad del diálogo y la discusión de los círculos intelectuales con el primer peronismo requieren el estudio detenido del rol de las universidades frente a los cambios normativos e institucionales, impulsados por el gobierno a partir de 1946. La dinámica universitaria de entonces demuestra que esa experiencia no significó un control estricto del mundo académico sino que existieron espacios de autonomía que posibilitaron la consolidación de proyectos universitarios novedosos, entre los cuales se pueden mencionar las experiencias de la Universidades de Tucumán, Cuyo y Litoral.

Por otra parte, se ha comenzado a matizar el relato canónico sobre el predominio incontestable de una sociología católica y antipositivista, dentro del sistema universitario nacional. Estas corrientes convivieron con la investigación social empírica en las

ciencias sociales. En varias universidades del interior del país se habría generado durante el peronismo un movimiento orientado a una modernización de los proyectos de investigación social, aprovechando un contexto iniciado en 1940, del que emergieron los principales factores de institucionalización de las ciencias sociales locales, especialmente la enseñanza de los métodos de investigación, la comprensión de la actividad sociológica como una práctica profesional especializada y el uso político de sus resultados (Pereyra 2010).

De esta forma, es necesario preguntarse sobre la interacción de redes políticas y académicas que permitieron la consolidación regional del Estado en la Argentina peronista. Además, si bien la identificación entre peronismo y planificación no es nada novedosa, resulta preciso incorporar la experiencia peronista en una historia de la planificación de más largo plazo. En una perspectiva subcontinental, el reconocimiento se lo lleva la CEPAL y la Alianza para el Progreso; en el ámbito local, el mérito es del proyecto desarrollista. Y ambas dimensiones se relacionan con una fecha precisa: la Conferencia de Punta del Este de 1961 organizada por la OEA. De este modo, para el cumplimiento del proyecto desarrollista, el Estado argentino se vio obligado a convocar “una constelación de nuevas formas de conocimiento científico sobre la sociedad, en la que habría lugar no sólo para economistas”, quienes empezaban a ser reconocidos como los encargados “naturales” de la planificación, sino también para sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales, educadores, entre otros (Neiburg y Plotkin 2004, p. 238). Siguiendo este razonamiento, el presente artículo busca mostrar que la planificación peronista también debió apelar a ciertos saberes de expertos universitarios, con los cuales negoció, confrontó y trabajó en conjunto para orientar las políticas públicas planificadas.

La hipótesis principal del texto es la existencia durante el primer peronismo de redes de influencia mutua, entre las agencias estatales y los espacios académicos, los cuales orientaron la acción estatal y la planificación de sus políticas (Smith 1991). De esta forma, las políticas del peronismo no fueron expresión de una dirección central, sino que resultaron parte de un proceso de negociación, persuasión y confrontación con un grupo de científicos sociales (especialmente sociólogos y economistas) que articularon los espacios de producción de conocimiento científico y decisión política, legitimando tanto el diseño como la aplicación de esas políticas.

Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio que busca comprender, en el marco de la compleja y problemática relación entre la sociología y el Estado, cómo se fue configurando el perfil socioprofesional de los primeros sociólogos como agentes del cambio social, y, por su saber técnico especializado y capacidad de comprender la modernización y la racionalización del sistema social, en posibles orientadores hacia la planificación democrática. De esta manera, se recuperan algunos argumentos presentados en un texto anterior donde se reconstruyó la historia del Instituto de Sociografía y Planeación (ISyP) de Tucumán (Pereyra 2012). Esa experiencia institucional mostró una clara identificación entre investigación social, sociología y planificación con una fuerte impronta regional. Ciertamente, ello parece haber sido un programa funcional

a las necesidades del peronismo emergente; por eso, merece destacarse que las actividades del ISyP no se subordinaron al proyecto peronista; no obstante, sin oponerse a él, participaron del mismo sistema de demandas político-intelectuales, buscando el grado de autonomía que los saberes técnicos le reclamaban. Por otra parte, se busca comprender los antecedentes previos de la vinculación entre el proyecto de la sociología científica en Argentina y los planes de desarrollo, durante el proceso de desperonización de la sociedad, para captar la inserción profesional de los sociólogos durante los *sixties*.

Este artículo se sitúa en un punto intermedio. Por este motivo, se pretende retomar el estudio de las redes intelectuales y sociales que acompañaron la constitución del complejo científico-técnico del peronismo, en particular, el aporte de la sociología académica y la investigación social dentro de las iniciativas y las metas de los planes quinquenales justicialistas. Ello significa recuperar los aportes realizados por la sociedad civil y la universidad respecto de la planificación regional. El caso empírico estudiado reside en la actividad del Instituto Permanente de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA), que durante el período de análisis estableció tensas relaciones con el peronismo. Si bien ella no es una experiencia del todo desconocida, las investigaciones se han centrado en la génesis de ese emprendimiento, pero no han aportado demasiado a la comprensión de la etapa final del proceso.²

Este artículo se concentrará, entonces, en la experiencia del Primer Congreso del PINOA (Santiago del Estero, 1946), que tuvo como objetivo estudiar los “problemas físicos, económicos y culturales de la región”, intentando marcar un límite entre las estrategias de planificación del gobierno nacional y otros proyectos regionales autónomos. Se comparará con el Segundo Congreso (Salta, 1950), mucho menos estudiado, que constituyó un nuevo escenario de diálogo y enfrentamiento entre intelectuales, académicos y la burocracia nacional del peronismo. Respecto de esto, se quiere analizar el contexto político, intelectual e institucional de ambas experiencias y, a partir de ellas, reconstruir el debate académico y político sobre la planificación. Se busca, así, estudiar las discusiones sobre el rol de las ciencias sociales (especialmente la sociología y la economía) en la orientación de las políticas públicas del peronismo, identificando los enlaces entre diferentes centros de investigación universitaria y agencias burocráticas nacionales y provinciales; además, sobre la base de los congresos, se intentará reconstruir un mapa del diagnóstico, financiamiento y puesta en marcha de un plan de desarrollo de infraestructura civil durante el primer peronismo.

LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN Y EL DEBATE SOBRE LA PLANIFICACIÓN

Durante el peronismo, la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) se convirtió en un importante centro académico y cultural. La llegada de Horacio Descole al gobierno

2 Al respecto, véase: Martínez 2012, Pantaleón 2009, Tenti 2012.

de la universidad, primero como interventor (1946-1948) y luego como rector (1948-1951), abrió una etapa de expansión institucional sin parangón en la región. Descole proyectó un modelo universitario innovador y su conducción marcó una intensa transformación de la UNT (Juarrós 2010). Bajo su rectorado se hizo una profunda reforma de la organización institucional, se avanzó en un crecimiento de la infraestructura universitaria y del presupuesto y se contrató como docentes e investigadores a prestigiosos intelectuales, entre los que sobresalía la figura de Rodolfo Mondolfo. Además, se construyó la ciudad universitaria y se crearon el *Gymnasium*, la Academia de Ciencias Culturales y Artes y el Instituto de Psicotecnia y Orientación Profesional. Se alentó entonces la configuración de espacios de difusión de las Artes y las Humanidades, promoviendo la misión científica de la universidad y convirtiendo la UNT en un polo intelectual regional.

No obstante, esta dinámica no estuvo exenta de conflictos, ya que Descole aprovechó los resquicios de autonomía que le permitía la ley universitaria para impulsar sus propios proyectos y establecer un diálogo con canales culturales ajenos al oficialismo y con intelectuales liberales de Tucumán y otras provincias. Ello permitió que fuera criticado simultáneamente por los funcionarios de la gobernación que lo acusaban de deslealtad y por la oposición al peronismo que veía a Descole como un títere del gobierno. Esta posición intermedia posibilitó un entramado de relaciones más complejas que afianzaron su liderazgo independientemente de la dinámica del peronismo tucumano.

En el marco de esos planes institucionales, la UNT creó el Instituto de Sociografía y Planeación (ISyP) y nombró a Miguel Figueroa Román como su director. Esta novedad venía a completar un ciclo institucional que se había iniciado en 1939, cuando la universidad había creado un Departamento de Investigaciones Regionales. El objetivo original era estudiar sistemáticamente la provincia desde campos tan diferentes como medicina, historia, folclore, relaciones industriales, economía, sociología, antropología, biología y geología. Sobre esta base, se estableció un Instituto de Investigaciones Económicas y Sociológicas en el cual el mismo Figueroa Román fue primero subdirector y luego director hasta 1945. Tras los cambios políticos e institucionales que acontecieron tras la emergencia del peronismo, el personal de ese instituto renunció y, siguiendo a su director, formó parte de un nuevo proyecto: el Instituto de Sociografía, creado por Figueroa Román como un centro privado de investigación. En un giro inesperado, en 1948, el instituto volvió a la universidad. A pesar de las diferentes interrupciones institucionales y políticas, ni el proyecto ni el discurso del ISyP se modificaron radicalmente. El cambio de un centro privado a una institución universitaria implicó la reorientación del origen de los fondos, pero de ninguna manera trastocó los objetivos institucionales.

LA RED DEL PINOA

Durante la segunda mitad de la década de 1940, la actividad del ISyP fue parte de un proyecto más amplio para estudiar el noroeste argentino como una región integrada.

A partir de una estrecha vinculación con la UNT, se constituyó el programa de un Instituto Permanente de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA), integrado por profesionales de diversas áreas preocupados por la promoción y la modernización de esa región (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y zonas de Chaco, Formosa, Santa Fe y Córdoba).

El PINOA fue, en este sentido, una iniciativa que concentró los esfuerzos de un conjunto muy diverso de instituciones locales. Además del ISyP, ya nombrado, de esa red participaban el Colegio Libre de Estudios Superiores (CLES), el grupo La Brasa, la Biblioteca Alberdi de Tucumán, la Sociedad Sarmiento de Santiago del Estero. El CLES había sido fundado en 1930 y tuvo un papel destacado en la difusión de conocimientos y el debate de ideas durante la década siguiente, mediante la organización de seminarios y la publicación de la revista *Cursos y Conferencias*. Estaba vinculado con la Sociedad Científica Argentina y con la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. Durante el peronismo, se convirtió en un baluarte de defensa de la autonomía científica, y de esta forma agrupó a muchos intelectuales antiperonistas que no comulgaban con la política universitaria del gobierno. Su actividad creció con la creación de filiales en el interior, entre las cuales se destacaron las de Bahía Blanca, Rosario, Santiago del Estero y Tucumán (Neiburg 1998). Esta última auspició y financió el Instituto de Sociografía de Tucumán entre 1946 y 1948, dirigido, como ya se ha dicho, por Figueroa Román.

La Brasa fue un movimiento cultural de larga influencia en Santiago del Estero. Agrupado en una Asociación fundada en 1925, que editaba una revista, el grupo excedió su mera existencia institucional, convirtiéndose en una amplia red amorfa de escritores e intelectuales que buscaron situar la provincia dentro del campo literario nacional y hacer de sus temas y problemas un objeto de interrogación poética y concientización política. Pese a evidentes desavenencias políticas, su accionar tuvo amplio eco en una región que no tenía tradición cultural propia. Pronto, el grupo encontró una red de contactos en Buenos Aires, como el grupo de la Revista *Sur* y el CLES, y otros espacios liberales y antifascistas, que legitimaron sus ideas y difundieron sus obras. Si bien su legado continuó por muchas décadas, el impacto de sus comienzos languideció a finales de la década de 1940, por causas que no han sido explicadas en forma suficiente. Una razón citada frecuentemente es la temprana migración de su principal mentor, pero deben tenerse en cuenta también la enérgica competencia con los intelectuales nacionalistas de la provincia y su fortalecimiento político con la asunción del "juarismo" en 1950.³

Los principales líderes del PINOA fueron Miguel Figueroa Román y Bernardo Canal Feijóo. El primero dedicó toda su actividad académica al Instituto antes nombrado y a impulsar el proyecto de la planificación integral. Nacido en Tucumán en 1901, se recibió de abogado en la Universidad Nacional de Córdoba a los 24 años y fue juez hasta 1943. A diferencia de muchos de sus colegas, su interés por la comprensión de las relaciones sociales no tenía un carácter jurídico. Prontamente, se especializó en economía e inves-

3 Sobre la cuestión, véase: Arias Saravia de Perramon 2007, Guzmán 2009, Tenti 2012.

tigación social. Sus viajes a Estados Unidos y a Europa lo hicieron comprender rápidamente las transformaciones de la sociedad y el Estado tras el *crack* bursátil de 1929. Fue uno de los pocos intelectuales argentinos que había visitado Moscú y Washington antes de la Segunda Guerra Mundial, por lo cual podía comparar la experiencia del New Deal y la planificación soviética. Salvo su breve desvinculación al inicio del peronismo, ya referida, fue docente de la UNT entre 1943 y 1957, cuando emigró a Estados Unidos, donde falleció en 1963.

La segunda columna vertebral del PINOA, Canal Feijóo, fue un escritor santiagueño que logró un destacado reconocimiento nacional, pero su principal legado se debe a su incansable acción como promotor cultural. Nació en Santiago en 1897 y se recibió de abogado en 1918 en Buenos Aires. El clima de ideas porteño y sus intercambios con las vanguardias literarias, a lo que se sumó la impronta de la revolución rusa y la reforma universitaria, sorprendieron su juventud provinciana y despertaron una original mirada sobre la cultura: la necesidad de articular una férrea defensa de la propia tradición literaria y la sensibilidad local con un reclamo por la modernización cultural y social de una región atrasada. Con este bagaje político, regresó a su provincia y se convirtió en el impulsor y motor organizativo del grupo La Brasa y de la Sociedad Sarmiento, antes nombradas, poniendo como centro de su análisis literario a Santiago del Estero, tratando de situar el lugar en el mapa social de la Argentina, enfatizando la belleza del paisaje y la fuerza de su tierra, pero convirtiendo ese entramado social en objeto de investigación sociológica (Canal Feijóo 1945). Con el sinsabor de la sensación de tarea fallida, emigró a Buenos Aires en 1947, donde continuó con una brillante carrera literaria, logrando diversos premios y reconocimientos. Ocupó, además, cargos importantes en las universidades de Buenos Aires y de La Plata, y fue miembro de la Academia Argentina de Letras desde 1975 hasta su muerte en 1982, ejerciendo la presidencia dos años antes (Arias Saravia 2007, Tenti 2012).

El PINOA era un colectivo intelectual-académico más amplio, aunque sus huellas aún son difusas. El liderazgo de Figueroa Román y de Canal Feijóo era acompañado por un grupo heterogéneo de intelectuales y políticos. Uno de sus principales impulsores fue Jorge Kalnay (Budapest, 1894 - Buenos Aires, 1982), un arquitecto húngaro que, junto a su hermano Andrés, se destacó por sus trabajos en Argentina con obras como el Teatro Broadway, el Luna Park y la ex sede del Diario Crítica. Recorrió estilos como el pintoresquismo y el art déco, siendo luego un notable representante del movimiento racionalista. Fue destacada también la activa presencia de Amalio Olmos Castro (Catamarca, 1885 - Santiago, 1947), quien había sido Director General de Estadística, Registro Civil y Trabajo de Santiago del Estero entre 1935 y 1946; igualmente, de Lorenzo Fazio Rojas, nacido en Santiago en 1889 y estrechamente vinculado a elite local; fue diputado nacional y funcionario del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas provincial, en la década de 1930, y fue director de la ya nombrada Sociedad Sarmiento desde 1951 hasta 1953, dada su larga pertenencia al grupo La Brasa. Dos activos participantes fueron José Castiglione y, en menor medida, su hermano Antonio, quienes eran propietarios del prestigioso

periódico santiagueño *El Liberal*. A su vez, a ellos se sumaban Horacio Rava, vinculado al socialismo y Secretario General de la filial Santiago del CLES, el militante radical Arturo Bustos Navarro y Miguel Herrera Figueroa, un joven salteño que daba clases en la UNT y que luego será por décadas rector de la Universidad Kennedy.

EL PRIMER CONGRESO DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL

La acción principal del PINOA fue la organización del Primer Congreso Regional del Planificación Integral del Noroeste Argentino, realizado durante la primera semana de septiembre de 1946 en Santiago del Estero. Este evento relativamente desconocido por la historia intelectual, en los últimos años ha merecido una especial atención de los investigadores, ya que sus actas (publicadas por el CLES en 1947) están disponibles en bibliotecas de todo el país. El congreso fue presidido por Canal Feijóo y su sede administrativa fue, razonablemente, su oficina en la Biblioteca Sarmiento. Mientras tanto, la secretaría general se asentaba en el departamento porteño de Jorge Kelnay. El evento fue auspiciado por la gobernación local y el gobierno provincial de Tucumán, expresando el cruce entre intelectuales opuestos al gobierno y políticos que defendían el proyecto oficial de planificación. Contó con la presencia de 73 delegados que representaban a 32 instituciones oficiales y 66 privadas, y se presentó una importante cantidad de ponencias, que puede ser estimada en más de cien (Tenti 2012, p. 116).

El objetivo del congreso fue estudiar los “problemas físicos, económicos culturales de la región” y proponer legislación tendiente a promover la iniciativa privada y la cooperación social. El programa incluía tres ejes: primero, la planificación de la cultura regional, a cargo del Dr. Antonio Toledo; segundo, la planificación física, a cargo del Ing. Juan Dates y, por último, la planificación económico-social, bajo la dirección de Figueroa Román. Esta propuesta advertía claramente la necesidad de una planificación democrática de carácter regional y científica, que permitiera el desarrollo de una región a la cual consideraban postergada, aunque potencialmente rica. Reclamaban entonces una mejor planificación de los transportes y una descentralización fiscal y administrativa, ya que el Estado nacional absorbía los recursos que las provincias necesitan para su desarrollo, además de amenazar su autonomía a través del ejercicio irresponsable de las intervenciones federales y el presidencialismo extremo. La solución a este problema era la planificación integral desarrollada desde las mismas provincias (CLES 1947). Se reflejaba así una disputa política vinculada al reclamo de organizaciones de la sociedad civil y espacios académicos, para influir en las decisiones de las gobernaciones provinciales, y superar la lógica partidaria y las dinámicas del poder político central.

Por otro lado, se expresaba una disputa interna entre sociólogos, economistas y planificadores por adoptar un modelo de planificación determinado. Por una parte, se proponía un modelo basado en la planificación democrática, que exigía:

La formación previa de una conciencia colectiva de su necesidad para alejar la idea de toda posibilidad de imposición dictatorial y para respaldar eficientemente la acción gubernativa.

Confirmamos nuestro postulado inicial de que la acción privada debe respaldar en forma orgánica y eficiente la acción constructiva de los gobiernos. (Amato Agoglia 1954, p. 11)

Por otra parte, el PINOA asumía como suya la tarea de promover la planificación regional, en la medida que:

La base de la planificación del país está en la base de la planificación regional, por ello la consideración orgánica de los problemas más importantes del noroeste argentino resulta indispensable para el enfoque integral de los problemas argentinos. (Amato Agoglia 1954, p. 11)

Estas dimensiones de la planificación tenían como contexto la preparación del Plan Quinquenal del peronismo y la aparición del trabajo más importante de Figueroa Román, *Planificación y Sociografía* (1946). En esta obra publicada por el CLES, siguiendo las ideas de Karl Mannheim, su autor sostenía que se estaba iniciando un proceso de transición crítico del capitalismo en el que se pasaría del liberalismo a la economía planificada. En este trayecto, tras la segunda guerra mundial, el mundo tenía disponibles tres legados para emprender la reconstrucción de la economía industrial: la planificación comunista, la planificación fascista y la planificación democrática. Las tres ofrecían el grado de racionalidad y previsión necesario para disponer eficientemente de los recursos; sin embargo, la primera, más allá de cierta participación democrática, era impuesta desde una lógica burocrática centralizada; la segunda resultaba de un proyecto político totalitario, mientras que la última era la única alternativa que conciliaba eficientemente la herencia liberal con la necesidad de planificación. Por ello, no quedaba otra opción que mirar a los Estados Unidos para orientar la economía del país. Gino Germani elogiaría el trabajo y, hacia el final del mismo año, haría la misma apuesta política en un texto de similar tono (Germani 1946). Esta afinidad radicaba en un léxico teórico y metodológico común y en una mirada compartida tanto de los problemas y el desarrollo de la sociología como sobre los problemas científicos de la sociedad contemporánea. En un contexto donde fascismo y peronismo eran sinónimos, estos comentarios expresaban una elección intelectual alternativa al oficialismo.

El congreso tomó como emblema la figura de la joven desnuda de *El manantial*, cuadro de Jean Auguste Dominique Ingres (1856). Según el PINOA, esta imagen “adaptada al mapa de la región, procura idealizar nuestro concepto de la unidad orgánica y viva de la misma, la interdependencia indivisible de sus partes, el fin, el objeto y esencia de toda planificación: la personalidad y familia humana.”⁴ El emblema será adoptado como logo del PINOA y será utilizado por el instituto de Figueroa Román, lo que habla de la articulación del proyecto entre ambas experiencias. Martínez sugiere que la imagen podría aludir a su vez a las mujeres de la “civilización chaco-santiagueña”, pero sobre todo la figura femenina vertiendo su cántaro refiere a una conocida alegoría del nacimiento de los ríos, ya que el aprovechamiento de la riqueza hídrica será un tema central del debate, lo que se retomará más adelante (Tenti 2012, p. 523).

4 *Invitación al congreso*, Buenos Aires, mayo de 1946.

EL SEGUNDO CONGRESO DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL

A diferencia del primer congreso, que fue ampliamente estudiado, el segundo resulta menos conocido. Jorge Pantaleón no lo incluye en su análisis, desconociendo u obviando su realización. María Mercedes Tenti (2012, p. 121) afirma que el Congreso no se llevó a cabo. Ana Teresa Martínez sigue estos mismos argumentos y no lo menciona. Sin embargo, el evento se realizó en Salta en mayo de 1950. Sus actas no fueron publicadas, pero las discusiones pueden ser reconstruidas a través de diferentes informes institucionales, especialmente el texto de Francisco Amato Agoglia y diversas fuentes periodísticas de Tucumán (*La Gaceta* y *El Trópico*) y Salta (*Norte*). El encuentro contó con fuerte apoyo oficial y el sostenido trabajo del ISyP y su director, Figueroa Román, quien luchó incansablemente para su realización a pesar del desinterés de las propias universidades nacionales, que probablemente no tenían claro, por la heterogeneidad de las redes que lo promovían, si debían apoyar o boicotear su realización por su carácter oficialista o por ser supuestamente una puesta en escena de la oposición al gobierno.

En un principio, el congreso estaba programado para noviembre de 1949 y, después de varias dilaciones, se inauguró el 9 de mayo de 1950. Su realización fue posible porque el PINOA estuvo dispuesto "a movilizar otra vez las voluntades para trabajar por el progreso del país y contribuir al conocimiento y solución de los problemas nacionales." (Amato Agoglia 1954, p. 13). El temario fue más amplio y se organizó sobre cinco ejes: primero, la planificación regional, como base de los planes nacionales y factor de cooperación económico y social; segundo, la estructura del órgano regional de planificación; tercero, la vinculación con la Comisión Nacional de Cooperación Económica; cuarto, problemas de largo y corto plazo en el planeamiento regional; quinto, antecedentes de las ideas planificadoras en América.

El evento fue financiado por el gobierno de Salta, mediante un subsidio de \$10.000, y auspiciado por los Ministerios de Asuntos Técnicos y de Salud de la Nación, contando con representantes de diferentes organismos técnicos del Estado a nivel nacional, provincial y municipal, y de las embajadas de Bolivia y de Gran Bretaña. Este auditorio, en el cual la delegación de la UNT era mayoritaria (30 personas) –pero también era numerosa la presencia de docentes de la Universidad Nacional del Litoral (una decena)–, escuchó los discursos de apertura del ministro Ramón Carrillo y del gobernador de la provincia anfitriona, Oscar Héctor Costa. También habló Horacio Descole, rector de la UNT, que actuó como el anfitrión oficial del evento. En la primera jornada, "se tributó un voto de aplauso al Exmo. Sr. Presidente... por su adhesión a los principios de la planificación concretados en el Plan de Gobierno 1947-1952". (Amato Agoglia 1954, p. 16). A lo largo de las sesiones, también se aplaudió la labor de planificación del gobierno y se reclamó por una mayor periodicidad para estas reuniones, algo que finalmente no ocurrirá.

En contraste con el encuentro previo, el debate estuvo guiado no ya por la urgencia de emprender políticas de planificación, sino más bien por la necesidad de evaluar lo ya

realizado. El congreso tenía así “una importancia extraordinaria por la orientación que toman los negocios públicos y la necesidad de imponer ajustes y previsiones que aseguren la mayor eficiencia de la actividad económica.” (Amato Agoglia 1954, p. 14). Entre los antecedentes recientes, los asistentes pudieron citar los resultados de un trabajo del ISyP, sobre el Valle de Amaicha, que combinó una serie de técnicas etnográficas de campo, encuestas, muestreo, entrevistas cualitativas, el uso de información estadística y mapas sociales, el estudio de los recursos naturales y el análisis demográfico (Figueroa Román y Mulet 1949). La difusión de sus resultados, especialmente los datos sobre vivienda, habían llevado a un debate sobre la urgencia regular el mercado inmobiliario en Tucumán. Varias ponencias dialogaron con este tema.

Un punto que provocó una acalorada discusión fue una ponencia de Alcides Greca sobre la necesidad de trasladar la capital del país a otra sede, que permita una mayor comunicación entre las diferentes regiones, y asegure un desarrollo social desligado de la dinámica del crecimiento de la actual capital argentina. Se retomaba así el tradicional discurso federal en defensa del interior y en contra de Buenos Aires. Asimismo, el debate incursionaba nuevamente en un reclamo por la necesaria descentralización administrativa del Estado nacional, lo que permitiría optimizar la planificación adaptando los planes a las reales demandas locales. Pero, curiosamente, un asistente catamarqueño, Aníbal González, fue quien se asumió como custodio de los intereses porteños y rechazó la propuesta con el argumento de que la dependencia económica de las provincias con respecto al área metropolitana imposibilitaba el ejercicio de una soberanía política por fuera de la capital tradicional (Amato Agoglia 1954, pp. 16-24).

Otro conflicto que atravesó este congreso del PINOA, igual que durante el primero, fue el aprovechamiento de los ríos. El encuentro de Santiago había sido marcado por la denuncia realizada en forma de ponencia por Antonio Castiglione y Rodolfo Arnedo en cuanto a que la construcción no planificada de diques en Salta y el uso irracional del agua de riego en Tucumán dejarían con poco volumen hídrico a la cuenca del Salado (CLES 1947 y Martínez 2012). Ello alimentaba un fantasma siempre presente en la cultura política santiagueña, referido a la memoria de la gran sequía de 1927, y que había movilizó intereses y debates en el Congreso Argentino del Agua realizado en Mendoza, en 1941. Dos ponencias de Amato Agoglia recuperaban en el segundo congreso esta preocupación por el uso planificado de los recursos hídricos. Éstos, a su vez, podían ser medios de navegación capaces de fortalecer la integración territorial de una región más amplia, que incluía a Córdoba y Catamarca, tal como se mocionó en el Congreso Vial Regional del Norte Argentino, en 1949 (Amato Agoglia 1954, pp. 33-47).

Canal Feijóo había evaluado con cierto escepticismo los resultados del primer congreso en su texto *De la Estructura Mediterránea Argentina* (1948), donde reunió los diferentes trabajos escritos para fundamentar la puesta en marcha del PINOA y evaluaba críticamente la incapacidad de la elite política local para acompañar sus propuestas (Martínez 2012, p. 521). Más tarde, el mismo Canal Feijóo sostenía en la *Frustración Constitucional* (1958) que el segundo congreso del PINOA no dio sus frutos porque el

gobierno nacional se interpuso y las provincias no estaban en condiciones de apoyar esos proyectos, pues estaban sometidas a diferentes condiciones culturales y morales; por ello, el atraso del interior no tenía salida.

SOBRE LOS ENLACES DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BAJO EL PERONISMO

Planteado como una continuación del evento anterior, el Segundo Congreso del PINOA (1950) construyó un mismo escenario de diálogo y enfrentamiento político-intelectual, en el cual se pusieron nuevamente en juego intereses económicos y políticos nacionales y locales, especialmente los de las provincias de Tucumán, Salta y Santiago del Estero. Los obstáculos del proyecto parecen estar más ligados a la dinámica de la política local en cada una de esas jurisdicciones que a un veto del gobierno central, al cual el PINOA buscaba limitar disputando una agenda técnico-política sobre la forma de promover el desarrollo local.

Las esquivas del primer congreso complicaron la relación entre las diferentes instancias locales y federales del gobierno peronista y los promotores del PINOA. La hipótesis defendida por Jorge Pantaleón y María Mercedes Tenti afirma que no estaban dadas las condiciones para un nuevo encuentro entre esos mismos actores. La organización de este nuevo congreso demostró la posibilidad de organización, así como también el nuevo contexto permitió cicatrizar las heridas previas o, por lo menos, poner en evidencia que esos fuertes intercambios eran dialécticas que no afectaban intereses ni políticas centrales del gobierno o estrategias básicas de la oposición.

En 1950, el contexto había cambiado. Por un lado, los miembros del PINOA sostenían que su labor había promovido exitosamente el debate sobre la planificación y había influido en la acción gubernamental. Por otro lado, el gobierno peronista ya estaba realizando una evaluación del plan quinquenal y se preparaba para lanzar el segundo, habiendo allanado asperezas con dependencias y oficinas provinciales, en un ejercicio de diálogo y conocimiento mutuo que permitía una aplicación menos confrontativa de las políticas. Además, en el segundo congreso Figueroa Román ocupó un espacio más importante que Canal Feijóo, quien ya entonces residía en Buenos Aires, lo que ayudó a contener la imagen liberal y opositora del evento. Por otra parte, el primer congreso se organizó sobre la base del CLES, como un espacio autónomo y neutral, mientras que el segundo se desarrolló en el seno de un instituto universitario, con la legitimidad oficial de un proyecto académico bendecido políticamente. Esta fortaleza del espacio universitario compensó la debilidad relativa de los espacios liberales de Tucumán y de Santiago del Estero, especialmente el CLES y La Brasa; pero, a su vez, les permitió a sus miembros incursionar en el espacio público.

La realización del segundo congreso fue posible entonces por el auspicio del ISyP, que desde 1948 se venía consolidando como una red integrada de investigadores que pretendía ejercer un liderazgo académico regional en investigación social, agrupando a sociólogos, psicólogos, médicos y economistas comprometidos con la investigación

empírica y la vocación científica de la sociología. Pero ello no significaba el establecimiento de una institución oficialista que excluyera a los intelectuales previamente ligados al CLES, aunque tampoco se proponía crear un club de fanáticos opositores al gobierno. La presencia de intelectuales antiperonistas se completaba con Norberto Rodríguez Bustamante, que dio clases en la UNT como profesor invitado de sociología en 1948, el propio Gino Germani, quien envió una ponencia al segundo congreso del PINOA en Salta, y los permanentes contactos con los ya mencionados Horacio Rava y Bernardo Canal Feijóo. Todo esto permitía difundir sus actividades en circuitos culturales no peronistas, como la Biblioteca Alberdi de Tucumán y la Biblioteca Sarmiento en Santiago del Estero. Empero, el instituto planteaba al mismo tiempo un acercamiento hacia el peronismo. Por un lado, había contactos estrechos con sociólogos más ligados al gobierno, como Alfredo Poviña y Rodolfo Tecera de Franco. Por otro lado, el trabajo conjunto entre el ISyP y el Ministerio de Asuntos Técnicos de la Nación permitió que varios docentes dictaran cursos sobre investigación social en Tucumán y otras provincias, así como también se generó la posibilidad de realizar traducciones con financiamiento estatal y organizar el traslado a Tucumán de técnicos de la burocracia central.

La existencia del PINOA se entiende, entonces, a partir de la creación y la consolidación de redes de influencia mutua entre el Estado y la universidad, capaces de atender una demanda de mayor conocimiento social y mejor predicción de los efectos de la acción pública, aunque los resultados no fueran satisfactorios en términos de consolidación institucional y concentración del propio poder simbólico. Su idea de planificación formaba parte de un proyecto intelectual complejo atravesado por emprendimientos en marcha que competían y se diferenciaban entre sí, y que tenían como escenario un conjunto de transformaciones de las estructuras estatales desarrollado en los años previos al peronismo. Su promesa de racionalidad técnica competía con el asesoramiento técnico de la burocracia estatal.

Sin embargo, su comprensión de la postguerra como una fase de desintegración social, que requería un control político-científico de la sociedad, preanunciaba los desarrollos teóricos del desarrollismo y el reclamo por una reorientación hacia la planificación democrática. Éste sería el único horizonte para conciliar la libertad y la igualdad, es decir, el destino civilizador de la sociedad industrial con valores democráticos y pautas modernas de inversión, productividad y racionalidad económica. Pese a cierta imagen antidemocrática del peronismo, no puede decirse que ese ideal de planificación democrática no existiera durante la posguerra en Argentina; puede afirmarse, por el contrario, que la experiencia peronista estaba marcada por la tensión entre esos imaginarios y la búsqueda de una identidad singular que privilegiaba los fines sobre los medios y preanunciaba una mirada populista de la sociedad argentina. Son estas tensiones las razones que principalmente complejizaron la experiencia del PINOA y las que, por ello, la convierten en un interesante objeto de indagación empírica.

Francisco Amato Agoglia afirmaba con razón que muchos intelectuales habían observado con cierta desconfianza la experiencia de los congresos del PINOA, debido a

la creencia de que la mera existencia de una política de planificación pensada desde el Estado nacional colisionaba con la planificación regional y hacía que esta última resultara obsoleta (Amato Agoglia 1954, p. 77). Pero él mismo retrucaba este argumento al afirmar que ambas dimensiones se precisaban mutuamente, alimentándose de principios y necesidades complementarias. Este es probablemente el legado más importante del PINOA, ya que contribuyó a la comprensión del Estado nacional argentino, cuya planificación requería de instancias de mediación y fortalecimiento de organismos locales y provinciales. El Consejo Federal de Inversiones puede ser el mejor ejemplo y una guía para futuras investigaciones.

De esta forma, el entramado de relaciones entre grupos esclarecidos de la sociedad civil, los espacios académico-universitarios y el Estado nacional permiten entrever los mecanismos y procesos de construcción de la planificación estatal y la política pública. El debate generado en el seno de los congresos del PINOA (1946 y 1950) demuestra que el programa de la planificación en Argentina tenía contenidos políticos y académicos que interactuaban en procesos de influencia mutua, que supieron presentar un grado de maduración previa a la sistematización realizada por la CEPAL en la década siguiente y anticiparon temas del debate del proyecto desarrollista.

Claramente, el discurso programático del PINOA pensó la dimensión regional como instrumento conceptual que permitió operar políticamente, construyendo una identidad cultural homogénea en un territorio geográfico y social que, presuponían, debía ser integrado mediante una acción planificada. De esta forma, sus promotores consideraron la planificación como una intervención deliberada, basada en el conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y sus leyes, por lo que la participación de sociólogos y economistas era central. Esta planificación requería de una serie de rasgos, elementos y procedimientos de cuño moderno. Entre ellos, se pueden mencionar la utilización de datos como medios para la orientación de la sociedad, la construcción de datos y objetivos capaces de ser medidos y evaluados, la existencia de un esquema conceptual sobre el funcionamiento de la sociedad, la identificación de beneficiarios de la política, sus demandas y sus grados de satisfacción, la existencia de jerarquía de los problemas y la fijación de prioridades, la búsqueda del uso racional de los recursos y la maximización de los resultados y, por último, el reconocimiento de una autoridad política capaz de arbitrar conflictos, orientar las acciones y plasmar las decisiones en normas estables; es decir, convertir el debate intelectual en voluntad política. Sin embargo, todo ello no explica la pérdida de ímpetu del proyecto y las condiciones que impidieron un tercer congreso.

BIBLIOGRAFÍA

AMATO AGOGLIA, Francisco, 1954. *Planificación regional. Segundo Congreso Nacional de Planificación Integral del Noroeste Argentino*. Rosario.

- ARIAS SARAVIA DE PERRAMON, Leonor, 2007. Bernardo Canal-Feijóo: la "autenticación" de la cultura [en línea; consultado el 20 de febrero de 2012]. Disponible en: www.ensayistas.org/critica/generales/C-H/argentina/canal-feijoo.html.
- BERROTARÁN, Patricia, 2012. Guiso de liebre sin liebre: Estado, burocracias y peronismo. En Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (compiladores), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo xx*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 13-155.
- CANAL FEIJÓO, Bernardo, 1945. *Los problemas del pueblo y de la estructura en el norte argentino*. Catamarca: Instituto del Profesorado.
- COLEGIO LIBRE DE ESTUDIOS SUPERIORES, 1947. Instituto de Sociografía, *Primer Congreso regional de planificación integral del noroeste argentino*. Tucumán.
- FIGUEROA ROMÁN, Miguel y Francisco MULET, 1949. *Planificación integral del Valle de Amaicha*. IsyP, UNT.
- FIORUCCI, Flavia, 2011. *Intelectuales y peronismo, 1945-1955*. Buenos Aires: Biblos.
- GERMANI, Gino, 1946. Sociología y Planificación. *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, n° 57-59, Buenos Aires, pp. 11-28.
- GUZMÁN, Héctor Daniel, 2009. El antifascismo en Santiago del Estero: *La Brasa 1935-1951*. *Cifra*, n° 6, Santiago del Estero, pp. 11-25.
- HURTADO DE MENDOZA, Diego y Analía BUSALA, 2006. De la movilización industrial a la Argentina científica: La organización de la ciencia durante el peronismo. *Revista da SBHC*, vol. IV n° 1, Río de Janeiro, pp. 17-33.
- JUARRÓS, María Fernanda, 2010. *La Universidad peronista: entre la intervención estatal y la vinculación con el desarrollo económico-social: el caso de la Universidad Nacional de Tucumán [1946-1955]*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- MACOR, Darío y Carlos TCACH (editores), 2003. *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- MARTÍNEZ, Ana Teresa, 2012. Leer a Bernardo Canal Feijoo. *Trabajo y Sociedad*, n° 19, Santiago del Estero, pp. 509-524.
- NEIBURG, Federico, 1998. *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudio de Antropología social y cultural*. Buenos Aires: Alianza.
- y Mariano PLOTKIN, 2004. Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta. En F. NEIBURG y M. PLOTKIN, *Intelectuales y Expertos. La constitución el conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- PANTALEÓN, Jorge, 2009. *Una nación a medida. Ciencia económica y estadística en la Argentina (1918-1952)*. La Plata, Al Margen / IDES.
- PEREYRA, Diego, 2010. Dilemmas, challenges and uncertain boundaries of Argentinean Sociology. En Sujata Patel (editor), *International Handbook of Diverse Sociological Traditions*. Londres: Sage, pp. 212-222.
- 2012. Sociología y planificación en el primer peronismo. El caso del El Instituto de Sociografía y Planeación de Tucumán (1940-1957). *Apuntes de Investigación del CECyP*, n° 21, Buenos Aires, pp. 109-130.
- SMITH, Cyril S., 1991. Networks of influence. En Peter Wagner et al., *Social sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 131-147.
- TENTI, María Mercedes, 2012. La planificación regional en el Primer Congreso de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA). *Publicación homenaje al Ing. Dr. Néstor René Ledesma*. Santiago del Estero, Academia de Ciencias y Artes, pp. 105-127.

