

La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)

Alberto Müller- Teresita Gómez (compiladores)

Contenido

Presentación

Capítulo 1. Planificación: notas introductorias. Alberto Müller

Capítulo 2. La Planificación en Argentina en la primera mitad del siglo XX.
Teresita Gómez

Capítulo 3. Un laboratorio de políticas públicas: El Consejo Nacional de
Posguerra. Teresita Gómez- Silvia Tchordonkian

Capítulo 4. Primer Plan quinquenal: objetivos y prioridades. Teresita Gómez

Capítulo 5. La “época dorada” de la Planificación, 1960-1975. Nicolas
Tereschuk

Capítulo 6. Ausencias y Presencias de la Planificación en los '90 y los 2000.
Alberto Müller.

Presentación

Tras la profunda crisis de 2001-2, que puso fin en la Argentina a un largo período caracterizado por el repliegue estatal, en la Argentina se ha abierto un nuevo escenario, donde han cobrado un nuevo impulso diversas políticas públicas, incluyendo un renacimiento de la actividad empresaria pública.

Ese nuevo activismo gubernamental – edificado a partir de la necesidad de encarrilar el crecimiento económico sobre nuevas bases, orientado a reconstruir un tejido productivo y social fuertemente dañado – carece aún de un marco estratégico referencial. Más allá de valiosos intentos que han proporcionado las directrices formuladas para algunos sectores, esta tarea se encuentra aún pendiente. Tal marco debe fundarse en una perspectiva de Planificación, entendida simultáneamente como visión de largo y como coordinación activa.

El interés por el crecimiento económico y por el rol que le cabe al Estado es el motivo por el cual en el Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas en la Argentina (CESPA) hemos encarado la cuestión de la Planificación. Hemos apuntado tanto a reflexionar a nivel teórico acerca de lo que ha sido y puede ser hoy día la Planificación, y al mismo tiempo pasar revista a los diversos intentos y logros que la Planificación, en tanto herramienta de política económica, ha tenido en la Argentina.

La Planificación Económica tiene una historia relativamente breve.

Ello nos remita en principio a lo que fue la construcción del proyecto socialista en la Unión Soviética. En esa mirada muchas veces olvidamos que la economía soviética era una economía “dirigida”, muy diferente de las experiencias que vieron la luz en las economías de mercado a posteriori de la crisis del 29. El Plan no llega, en las economías capitalistas, como en aquella experiencia, al nivel de regular las unidades productivas del sector privado. En las economías de mercado, el Plan indica lo que los planificadores consideran factible. Y si algo buscaban los equipos económicos en sus inicios, era revertir la baja inversión que el sector privado realizaba. El Estado preveía y planificaba, no en un afán de sustituir al mercado, sino para facilitar el desarrollo del sector privado, removiendo obstáculos al crecimiento. Esta acción es la que se difundirá, con disímiles alcances según las características de las estructuras económicas de cada país, en la segunda Posguerra. Políticas económicas que recojan en su diseño la planificación o la elaboración de planes sectoriales serán por entonces casi un denominador común. Esta actividad estuvo presente tanto en los países centrales como en los periféricos, en este último caso con una fuerte vinculación a las cuestiones tratadas por las teorías del Desarrollo Económico.

Este tomo presenta una primera etapa, en cuanto a los resultados de esta tarea encarada por el CESPA. Los trabajos aquí reunidos muestran diversidad temática y de enfoques. Por un lado, ellos cubren tanto aspectos teóricos como históricos, con mención a prácticas recientes. Por el otro, tienen el atractivo de convocar miradas desde diversas disciplinas: la Economía, la Historia y la Ciencia Política. Esto permite aportar miradas desde diversos ángulos.

Desde la Economía Alberto Muller ofrece un repaso conceptual acerca de la Planificación, con algún énfasis en temas relacionados con economías socialistas y con la cuestión del desarrollo; este trabajo apunta antes que nada a clarificar los distintos significados y matices que se asocian al término, y enfatiza la necesidad de distinguir entre Planificación y activismo estatal en general.

Por su parte, la mirada desde la Historia, expresada en los trabajos presentados por Teresita Gómez, tiene por eje una experiencia particular, que es la del primer gobierno peronista, mostrando sus antecedentes inmediatos. Sin duda, la crisis del '29/30 a la vez que ponía en cuestión supuestos de la teoría económica sostenidos como inamovibles y certeros hasta ese momento, instalaba nuevas herramientas. Si bien Argentina estaba muy alejada del escenario bélico, en esta Segunda Posguerra la preocupación de su gobierno coincidía, con indudables matices, con las ideas que transitaban por los diferentes gabinetes económicos: cómo garantizar un crecimiento sostenido de la economía en un país que estaba transformando su estructura económica. Una de las finalidades del análisis del Primer Plan Quinquenal es establecer cuáles son las prioridades que la acción de gobierno va imprimiendo, así como visualizar el lugar que ocupa en este primer mandato, la política de industrialización.

Los años posteriores a ese primer intento planificador son considerados, desde la Ciencia Política, por el trabajo que presenta Nicolás Tereschuck, quien cubre lo que podríamos denominar el “período clásico” de la Planificación en Argentina. El objetivo que en él se plantea es el de describir la forma en que se desplegaron los principales planes del desarrollo en la Argentina en un período central, como lo fue la “segunda” etapa de sustitución de importaciones (1963-1974). Su interés manifiesto es el de hacer centro en los principios ordenadores de cada uno de los planes de desarrollo y sus formatos de producción, teniendo en cuenta si los mismos fueron fruto de planteos de tipo “tecnocrático” o si a la visión de expertos se agregó además algún tipo de consulta o mecanismo de participación de organizaciones empresarias o gremiales.

El último ensayo, nuevamente desde una perspectiva económica, reseña experiencias recientes que han adoptado designaciones de “Plan”; se apunta a señalar las importantes limitaciones que ellas han tenido, aun cuando se rescata la red que se ha construido a partir del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Queda en agenda el análisis de los intentos más recientes, plasmados tanto en planes sectoriales de diversas áreas del Gobierno Nacional, como así también los intentos de formular planes de desarrollo en diversas Provincias.

Con el propósito de contribuir a construir en esta etapa de renovado activismo estatal es que el CESPA ofrece entonces estos trabajos al público interesado, trabajos que, huelga decirlo, distan de pretender un tratamiento definitivo sobre la temática de la Planificación.

Alberto Müller – Teresita Gómez

Buenos Aires, Mayo de 2013.

1. Introducción

1. Este trabajo presenta algunos tópicos acerca de la Planificación, a nivel introductorio, en lo que se refiere al campo del análisis económico. Dada la amplitud de sentidos que reviste este término, dentro y fuera del ámbito de la Economía, se presenta inicialmente una reseña de significados, que permitirá identificar aquéllos de interés para nuestro propósito. También a fines de contextualizar el concepto dentro del análisis económico, se elabora un breve excursus histórico acerca del surgimiento (relativamente reciente) del concepto de Planificación y su evolución posterior.

De ambas reseñas – conceptual e histórica – se extraen dos núcleos temáticos de especial interés. El primero hace referencia a las decisiones en una economía planificada, entendiendo por tal una economía donde no existe mercado; el segundo en cambio se centra en la experiencia de la Planificación en el marco de sistemas capitalistas, con mención en particular a la cuestión del Desarrollo Económico. Previamente, se presenta un breve esquema acerca de optimalidad, mercado y acción estatal, a fines de ofrecer un marco conceptual. Por último, se presentan algunas reflexiones conclusivas.

2. Como se indicó, el propósito de este trabajo es el de ofrecer una introducción a la temática de la Planificación; no se tratarán por lo tanto temas avanzados.

2. El término “Planificación” y sus diferentes significados

3. “Planificación” es un concepto complejo, multidimensional – como suele ocurrir con muchos conceptos en Economía y en Ciencias Sociales en general. Por lo tanto, el término “Planificación” tiene significados diversos; la diversidad es tal que resulta incluso difícil encontrar un hilo conductor o unificador.
4. Podemos reseñar distintos planos en los que el término “Planificación” ha sido y es utilizado; definimos así una suerte de plataforma referencial, que nos permitirá ordenar el tratamiento del tema.
 - a. Un primer plano es de orden más general, y apunta a la forma con que los individuos actúan. Planificar, en este sentido, significa **reflexionar y actuar sobre la base de esta reflexión**. En la medida en que las acciones humanas entrañan este proceso, “todo” es Planificación. Marx, por ejemplo, indica que lo que distingue la actividad del animal de la del hombre, en particular la actividad que resulta útil en algún sentido, es que éste último tiene la capacidad de representar mentalmente la actividad a realizar y el resultado a obtener. Este significado del término es de relativa utilidad, precisamente por su amplitud; torna la Planificación un casi sinónimo de toda actividad humana consciente.
 - b. Un sentido del término con un énfasis particular se refiere a la necesidad de **coordinar conscientemente las actividades que involucran un número amplio de individuos o a**

una o más organizaciones. Este significado deja de ser estrictamente individual, y pasa a hacer referencia a colectivos, cualquiera sea su naturaleza. Actuar “planificadamente”, en este sentido, no es más que ordenar y coordinar un conjunto de acciones, para evitar situaciones de conflicto que neutralicen esfuerzos o provoquen dispendios adicionales de recursos. Un “Plan de Inversiones”, por ejemplo, es una programación ordenada de proyectos de inversión que adecúa las acciones a los recursos disponibles, a la vez que previene fricciones entre proyectos y establece eventualmente sinergias entre éstos. El concepto de “Plan de Acción” atiende a un propósito similar de coordinación. La definición que propone Rofman (citado en Tereschuk, 2008, pág. 50) puede considerarse como un ejemplo de esta acepción del término: “conjunto de decisiones coherentes y articuladas que se adoptan en correspondencia con un determinado curso de acción, seleccionando entre varias alternativas, en concordancia con metas y objetivos previamente delimitados”

- c. El siguiente significado que rescatamos del término “Planificación” se localiza ya en el plano estrictamente societario, y no individual o grupal. Este **significado hace referencia a la manera con que los individuos toman decisiones, en tanto pertenecientes a un colectivo social.** En este sentido, la Planificación es una forma especial de resolver el problema de toma de decisiones colectivas o con impacto en lo colectivo; en particular, la Planificación adopta la perspectiva de **una toma de decisiones centralizada y colectivamente consciente;** esto, al margen si el sistema de toma de decisiones es autocrático o democrático. En este sentido, “Planificación” se opone a “Descentralización”, entendida ésta como un contexto en el cual los individuos deciden en forma autónoma, sin que exista un mecanismo que explícitamente los encuadre en preferencias y cursos de acción socialmente establecidos. Si bien esta distinción vale para el conjunto de las actividades humanas en sociedad, a nuestros propósitos nos interesa rescatar en particular lo que ocurre en el plano económico. Aquí, el contexto descentralizado por excelencia es el **Mercado,** ámbito donde se desarrollan intercambios entendidos como acciones voluntarias; lo característico aquí es la ausencia de una autoridad central. **Recurrir a la Planificación, en este contexto, es visto como opuesto a recurrir al Mercado.** Esto es conceptualizado a veces en términos de que la Planificación “anula” el sistema de precios; esto responde a la noción de que lo “natural” es éste último, algo que no tiene particular fundamento, más allá de la ubicuidad que tiene el intercambio en sociedades capitalistas. Ahora bien, la Planificación en esta acepción es un accionar típico del Estado; es el Estado es quién está en condiciones de avanzar sobre el sistema de mercado, estableciendo impuestos, transfiriendo recursos o brindando prestaciones al margen de éste (aunque en rigor no sería el único agente habilitado; también las empresas suprimen el mecanismo de mercado, mediante contratos, fusiones, etc.). En este aspecto, existen dificultades para discriminar la Planificación estatal del normal accionar estatal¹. Sobre este punto, no podemos ofrecer un significado preciso y de uso generalizado. Nótese por último que puede existir una decisión consciente de constituir un sistema de mercado; la diferencia crucial entre Planificación y Descentralización es que en este último contexto no se intervendrá en los resultados que arroja el mercado. Demás está decir que esta dicotomía no es

¹ De hecho, algunas veces la Planificación es entendida como coordinación de las actividades del propio Estado.

absoluta, sino que admite casos intermedios (que de hecho es lo que ocurre en la práctica, cuando por ejemplo el Estado grava transacciones del mercado).

- d. El término “Planificación” ha sido empleado también para hacer referencia, algo imprecisamente, a **la incorporación de un horizonte de decisión de largo plazo**, como opuesto a las decisiones limitadas a considerar los factores coyunturales. Esta actividad ha recibido también el nombre de “Planeamiento Estratégico”, y puede ser encontrada tanto en las prácticas estatales como privadas (y también en el plano individual), muchas veces en forma asociada a la noción de coordinación a la que se hizo referencia. Esta noción de Planificación se asocia entonces en forma estrecha a la realización de proyecciones y pronósticos. Cabe señalar que este uso es diferente de los anteriores; pero guarda alguna relación con la cuestión acerca de la eficacia del mercado, toda vez que una carencia evidente de éste es la consideración del futuro más alejado; es de hecho un lugar común afirmar que “los mercados son miopes”. Conviene alertar que esto no significa que el término se referirá únicamente al largo plazo; ésta es sólo una de las acepciones posibles. Como veremos más adelante, encontraremos una noción de “Planificación de corto plazo”, estrechamente vinculada a la cuestión de cómo asignar recursos corrientes a la producción corriente.
- e. Cabe señalar un uso especial del término, muy frecuente en el ámbito del Urbanismo. Este uso se relaciona con **las actividades de regulación del uso del suelo urbano**, en cuanto a tipo de uso (residencial, comercial, etc.) y densidad de construcción. Estas normas se plasman en códigos de edificación que definen por zona y parcela urbana la naturaleza y densidad de uso autorizados. Estos criterios se fundan (o por lo menos deberían fundarse) en una perspectiva de largo plazo acerca de la evolución del tejido urbano, básicamente por la durabilidad de las construcciones y usos; de allí que sea frecuente enmarcar este tipo de decisiones en un ámbito de “Planificación”. Sin duda, esta acepción recoge matices ya mencionados anteriormente; pero adquiere en virtud de la práctica urbanística un significado muy preciso (que de hecho aquí no será retomado).
- f. Un último significado de “Planificación” puede ser encontrado en el nivel de las prácticas sociales; se trata de un sentido análogo al indicado en c. y d., pero que adquiere un sentido histórico preciso. **La “Planificación” hace referencia aquí a una particular práctica económica y también política**, realizada por distintos países, en los ámbitos estatales. Esta práctica implica avanzar sobre las decisiones descentralizadas, pero con alcance diverso. Por una parte, el “Plan” fue la forma característica que articuló la práctica de las economías centralmente planificadas, o economías socialistas (países del ex-COMECON, por ejemplo); esta práctica se conoció también como “Planificación imperativa”. Un segundo significado del término vino dado por prácticas dentro de los países capitalistas, a partir en particular de la segunda Posguerra, cuando se volcaron hacia acciones estatales orientadas a pautar el desarrollo de las actividades públicas y orientar las actividades privadas; esto se conoció también con el nombre de “Planificación indicativa”. Este sentido guarda una relación estrecha con los anteriores; pero rescata en cuanto designación de un conjunto históricamente definido de prácticas que se realizaron (y eventualmente realizan) en diversos países. Esto es, se trata de una identificación por extensión, o auto-referenciada: la Planificación es lo que dicen que hacen determinados individuos

o áreas, dentro del aparato estatal. Interesa destacar en este sentido **la estrecha vinculación que ha tenido la Planificación con la cuestión del desarrollo económico**, en los países periféricos; más precisamente, el planteo de una “cuestión del desarrollo” implicó aceptar que era necesaria la movilización estatal, ante la insuficiencia del funcionamiento del mercado para lograr una trayectoria deseable de crecimiento e incremento del bienestar colectivo. En ese sentido, la Planificación constituyó en parte la herramienta que se diseñó para la intervención estatal, en el marco de las teorías del desarrollo. Un aspecto que debe ser señalado es que la Planificación, como instancia de reflexión y acción desde el Estado hacia la sociedad, **cumple una función propia del plano político**. La Planificación se superpone así al propio accionar político, aunque con una lógica basada en la pretensión de racionalidad; en tal sentido, es vista como una práctica opuesta a la de la política; ésta es un accionar construido sobre la base de la negociación y el logro de consensos, al margen de un análisis estrictamente racional².

El cuadro 1 sintetiza las acepciones presentadas acerca del término “Planificación”. Se indica para cada definición el concepto clave, los ámbitos de aplicación correspondiente y los agentes que ejecutan la Planificación.

Quadro 1 – Sinopsis de las acepciones del término “Planificación”

	Definición	Concepto clave	Agente	Ámbito de aplicación
a.	Reflexión y acción sobre la base de la reflexión	Decisión fundada en la reflexión consciente	Individuo- Organización- Estado	Individuo - organización - sociedad
b.	Coordinación de actividades	Necesidad de coordinar el accionar de individuos	Organización- Estado	Organización- Sociedad
c.	Decisión colectiva consciente, sobre la base de la centralización	Centralización (opuesta a Mercado)	Estado	Sociedad
d.	Incorporación del largo plazo en las decisiones	Horizonte de largo plazo	Individuo- Organización- Estado	Individuo - organización - sociedad
e.	Fundamento para la regulación del uso del suelo urbano	Regulación del uso del suelo urbano	Estado	Sociedad
f.	Práctica económica y política	Planificación como fenómeno histórico determinado	Estado	Sociedad

- Un aspecto sobre el que conviene llamar la atención, ya en los planos que se refieren a ámbitos organizacionales y societales del término “Planificación”, es el que se refiere al alcance de las acciones de Planificación. Cuando se trata del interior de una organización, el alcance de la Planificación es en principio el que marcan los límites de la organización. Por ejemplo, en el caso de una empresa, la Planificación abarcará las acciones que ésta

² Esta oposición entre el accionar político y la lógica de la Planificación ha sido destacada en su momento por Van Gunsteren (1976, cap. 1). Ella reaparecerá cuando tratemos la Planificación Estratégica Situacional, más adelante.

controla; el límite es en principio el que marca su relación con otros agentes, esto es, el mercado³. En el caso del Estado, este límite no opera, toda vez que – como vimos – el Estado es el agente por excelencia habilitado para realizar transacciones fuera del ámbito y las restricciones que impone el mercado. En este sentido, la Planificación estatal es una actividad que no encuentra un límite preciso. Convencionalmente, puede asimilarse una Planificación “interna” a la que se refiere a la organización estatal (en forma análoga a la otras organizaciones privadas), definiendo como Planificación “externa” a la que se realiza sobre el resto de la sociedad⁴; pero esta distinción es difícil de trazar en la práctica. Por ejemplo, cuando se planifica el servicio educativo, no resulta obvio como delimitar lo “interno” de lo “externo”.

6. Ahora bien, corresponde señalar un aspecto, que da particular relevancia a la anterior discusión acerca de los significados del término “Planificación”. Hemos visto que éste puede hacer referencia, en un extremo, a actividades plenamente esperables a nivel individual u organizacional: no puede sorprender que una empresa encare un ejercicio de Planificación, si se trata de enfrentar circunstancias futuras no conocidas, o de coordinar acciones. Pero la “Planificación” en cuanto instancia estatal que sustituye decisiones originadas en el mercado por decisiones administrativas es en cambio una actividad ya más sujeta a controversia, en el plano económico y político. En este sentido, el uso ambiguo del término “Planificación” puede formar parte – y de hecho forma parte – de tales controversias. En particular, los defensores de la Planificación estatal pueden argüir que ella se valida en que planificar es lo que hace cualquier agente u organización. Esto es, la “Planificación” en el sentido de práctica societal (sentido identificado bajo las letras c. o f.) es justificada a partir del sentido dado a la práctica del individuo (sentido identificado bajo las letras a. o d.) La precedente discusión apunta precisamente a aclarar estos aspectos, más allá de cualquier postura a favor o en contra del activismo estatal o de la Planificación⁵.

De aquí en más, haremos referencia principalmente a los sentidos del término de aplicación al plano societal (aun cuando no consideraremos la temática de la regulación del uso del suelo urbano).

³ Eventualmente, la Planificación puede ir más allá de los límites de la organización, si se establecen contratos que sustituyen relaciones de mercado; pero generalmente tales contratos incluyen cláusulas de salida que limitan la posibilidad de considerarlos como vínculos permanentes.

⁴ Esta distinción es tomada de Forte (1964, pág.38-39).

⁵ Una reciente contribución sobre el tema Planificación (Briner et. al., 2011) brinda un ejemplo acerca de la necesidad de explicitar una definición del término “Planificación”. Este documento presenta una amplia discusión acerca de la Planificación como práctica; sin embargo, no explicita una definición acerca del uso del término. Esto hace que la “Planificación” sea entendida como mera intervención estatal, sin mayores matices. Como indica el título del documento, el significado que más se aproxima en dicho documento es el que brindan las prácticas de la Planificación para el desarrollo.

3. La Planificación en la historia del pensamiento económico: de la cuestión del socialismo a los planes de desarrollo

7. En el pensamiento económico moderno, la temática de la Planificación tiene una existencia relativamente breve. Ella surge a partir del debate acerca de la viabilidad de sociedades socialistas. Si bien existen contribuciones anteriores, se suele señalar como uno de los tratamientos iniciales de esta cuestión al artículo de Enrico Barone (1908), que lleva el sugestivo título de “El Ministerio de la Producción en el Estado Colectivista”⁶. El mismo analiza la cuestión de cómo decidir acerca de la producción en un aparato productivo donde el mercado se encuentra ausente, por lo que las decisiones de producción deben ser tomadas centralizadamente. El contexto de análisis es un modelo walrasiano de equilibrio general, estableciéndose los procedimientos analíticos para resolver el problema de la producción; esto conlleva, en términos textuales, la resolución de “millones de ecuaciones con millones de incógnitas” (Barone, op. cit., citado en Heal, 1977, pág. 98). La ambición y motivación de esta primera contribución era de carácter puramente teórico.
8. Esta cuestión tuvo un fuerte impulso a partir de la instauración del régimen socialista en la Unión Soviética en 1917, en cuanto ella significó plantear la necesidad concreta de decidir acerca de la asignación de recursos en una sociedad donde el mercado había sido en buena medida sustituido por el accionar estatal. Si bien en un primer período – al calor de la Nueva Economía Política – el régimen económico dejaba espacio al mecanismo de mercado, a partir de la década de 1930 esta tesitura se abandonó. Se avanzó hacia la colectivización forzada de la producción agrícola (principal fuente de empleo de la economía soviética), al tiempo que se sentaron las bases para la industrialización pesada.
9. En este contexto, se desarrolló en las décadas de 1920 y 1930 un intenso debate acerca de la viabilidad de gestionar una economía carente de propiedad privada, y por lo tanto de un sistema de precios. La postura inicial fue lanzada por Ludwig Von Mises (1922, 1935, 1937), quien sostuvo que ante la carencia de señales de precios no existía forma de decidir acerca de la constitución de capacidad instalada, esto es, de inversión. Posteriormente, Friedrich von Hayek (1935, 1935 a) suavizó esta postura, sosteniendo que si bien es teóricamente posible la decisión en este contexto, en la práctica ella implica un volumen de cálculo que está más allá de cualquier posibilidad realista. A esta polémica se sumaron Fred Taylor (1929) y Oskar Lange (1938), quienes afirmaron que el estado colectivista puede recurrir al sistema de precios a los efectos de guiar la asignación de recursos, mediante un método de tanteo, análogo al que realiza el rematador walrasiano⁷.

⁶ Una buena reseña del debate acerca de las decisiones en economías socialistas, que por cierto no se inicia con el artículo de Barone, puede ser encontrada en Figueras y Morero (2012).

⁷ Este debate generó una muy extensa literatura. El artículo de Lavoie (1987), desde una perspectiva enrolada en la postura de Von Mises, aporta una amplia bibliografía al respecto. Este texto sostiene además que este debate se ha visto perjudicado por una errónea interpretación de la argumentación de Von Mises, la que ha sido

10. Este debate sentó las bases para un desarrollo de este tema sobre bases analíticas, sintetizado por Heal (op. cit.). En este debate, “Planificación” pasa a ser sinónimo de operación de una economía sin propiedad privada – esto es, una economía donde la circulación y la distribución del producto son realizadas por el Estado, sin responder a conceptos tales como la productividad marginal de un factor - aun cuando esto no implicará rechazar la noción de precio. Más adelante, damos una semblanza de las contribuciones en esta línea, que se concentraron en analizar posibles mecanismos de asignación de recursos sobre la base de sistemas de tanteo. Según esta literatura, la presunción de Lange de que es posible decidir en un sistema colectivista sobre la base de una mimesis del mecanismo walrasiano resulta ser demasiado optimista, aun contando con el apoyo de medios de cálculo poderosos. Este resultado, paradójicamente, podría extenderse a las sociedades de mercado, dado que la lógica subyacente – el tanteo descentraizado – es común a ambos casos. En otros términos, cabría preguntarse sobre la viabilidad del propio mercado.
11. Denominar “planificada” una economía socialista rescata en forma precisa uno de los sentidos que dimos al término “Planificación”; hacemos referencia, más precisamente, a la operación de una “economía sin mercado”. Pero, como dijimos, esto no es equivalente a referirnos a una “economía sin precios”, por cuanto los precios siguen siendo utilizados como indicadores para las decisiones. El aspecto distintivo es que se trata de precios que no reflejan relaciones de propiedad, ni tampoco se traducen estrictamente en alguna forma de intercambio voluntario: cuando un gerente de una empresa decide en base a este tipo de precios, restringe sus decisiones a un universo de transacciones que se encuentran delimitadas externamente. Estos precios pretenden ser indicadores que cada decisor debe considerar. Quizá lo más apropiado sería identificar el término “Planificación” al de sociedad sin propiedad privada, en este contexto.
12. Paralelamente a la experiencia socialista y al debate a que dio lugar, otras circunstancias impulsaron prácticas que se emparentan con alguno de los sentidos que hemos dado al término. Una de ellas es el gran esfuerzo bélico que comportó la Segunda Guerra Mundial, particularmente – en el campo de los países capitalistas - para Estados Unidos. El episodio bélico iniciado en 1939 fue por cierto el de mayor dimensión en su tipo ocurrido en la historia de la Humanidad, implicando la movilización de una gran masa de recursos humanos y materiales. Esto se vio reflejado en dos planos, que son de interés para este trabajo:
 - i. El desarrollo de un conjunto de técnicas destinadas a resolver complejos problemas logísticos y de coordinación productiva, a fin de asegurar el mayor rendimiento al uso de los recursos destinados a la guerra.
 - ii. La instauración de sistemas de racionamiento y control de precios de gran amplitud, construyendo así una instancia de gestión ajena a la lógica estricta de mercado.
13. Estos elementos dieron vigor a prácticas que incentivaron la “Planificación”, esta vez entendida sobre todo como coordinación de actividades en forma consciente, por separado del sistema de precios, algo que algunos propusieron prolongar luego de

asociada a la convencional teoría neoclásica, cuando la escuela austríaca constituye una vertiente teórica diferente.

concluido el conflicto (ver Galbraith, 1952). Los esfuerzos dirigidos a la reconstrucción europea fueron ejecutados muchas veces bajo este paraguas conceptual: las obras de reconstrucción debían entonces ser “planificadas”.

14. Finalmente, debemos señalar tres factores, que en forma relativamente autónoma entre sí, revalorizaron el papel del Estado en el ámbito de las economías capitalistas. No todos ellos implican una legitimación inmediata de las prácticas de Planificación – si entendemos por ésta algo más que la mera intervención estatal; pero sí abren espacio para el avance del Estado sobre el sistema de mercado. Tales factores son los siguientes⁸:
 - a. La intervención estatal fue movilizada en las sociedades capitalistas por la adopción de políticas económicas activas, a raíz de la depresión económica de la década de 1930; como es sabido, este conjunto de políticas fue expresado en particular por el New Deal del Presidente Franklin D. Roosevelt, y recibió sanción teórica por parte de Keynes (1936). Este replanteo del funcionamiento capitalista puso en entredicho la eficacia del sistema de precios.
 - b. La Unión Soviética, pionera en la construcción de un sistema económico alternativo al capitalismo a partir una sociedad que apenas emergía del feudalismo a principios del Sglo XX, se configura como el país que realiza el esfuerzo bélico decisivo, ascendiendo al rol de potencia mundial en la posguerra. Esta circunstancia también coloca al paradigma del capitalismo liberal en una posición defensiva.
 - c. Por último, la descolonización pone sobre el tapete la cuestión del desarrollo de los países periféricos, antes mayormente colonias tributarias de las sociedades metropolitanas. Esto se traslada al caso de países políticamente independientes – como los de América Latina – pero que habían seguido una senda económica fuertemente vinculada a las economías centrales, por vía de la división internacional del trabajo. Esta senda no se había traducido en la construcción de sociedades a imagen y semejanza de las de los países centrales. Tal como señalara Singer (1960), el optimismo que alguna vez había prevalecido acerca del potencial de desarrollo capitalista en economías periféricas fue sustituido por una postura pesimista. Ello motivó el surgimiento de una corriente de pensamiento que planteó la necesidad de articular políticas activas para lograr la movilización de recursos productivos, dando lugar a un proceso de expansión. Surgieron así las teorías del Desarrollo, cuyo denominador común fue la identificación de acciones estatales conscientes a ese propósito. Si bien esto no conlleva en si mismo la adopción de prácticas de Planificación, éstas se encuentran muy próximas, dado el énfasis en el activismo estatal; y de hecho, la elaboración de Planes de Desarrollo integró la agenda de numerosos países periféricos. En esta instancia, los significados del término “Planificación” que vienen al caso son los referidos a la intervención estatal sobre el mercado, pero también lo referido a coordinación⁹.
15. Como hemos podido constatar, el término “Planificación” muestra una variedad de aplicaciones, en el campo de la Economía. Trataremos a continuación en este trabajo tres temas. En primer lugar, desarrollamos un marco referencial a efectos de comprender a la

⁸ Véase al respecto Forte (op. cit, pág. 315 y ss.).

⁹ A esto deberíamos en rigor agregar la problemática que ocasiona el subdesarrollo de determinadas regiones aún en Europa Occidental; el caso más visible es el del Sur (“Mezzogiorno”) de Italia.

Planificación como una forma alternativa de asignación de recursos con relación al mercado descentralizado. Luego, presentamos en forma abreviada la aplicación de un mecanismo de precios a una economía colectivista. Por último, consideraremos la experiencia de los Planes de Desarrollo en los países periféricos.

4. Acción estatal y mercado: un breve marco referencial

16. En este apartado, presentamos un marco conceptual somero, referido a la acción estatal y el mercado. Se emplea un esquema usual, de carácter estático, extraído de la Economía del Bienestar. Cabe advertir que se trata de un abordaje simplificado y con limitado alcance, que debe ser leído no como un planteo con pretensiones de realismo, sino con fines ilustrativos o didácticos. Asimismo, se enfatizarán los aspectos conceptuales de interés para este trabajo, no ingresando en detalles técnicos, los que podrán ser consultados en la bibliografía habitual en temas microeconómicos¹⁰.

4.1. Esquema inicial: optimalidad

17. Partimos del caso una economía compuesta por dos agentes, dos bienes (x,y) y dos insumos productivos (1,2), disponibles en cantidades fijas. Las características más importantes de esta economía son las siguientes:

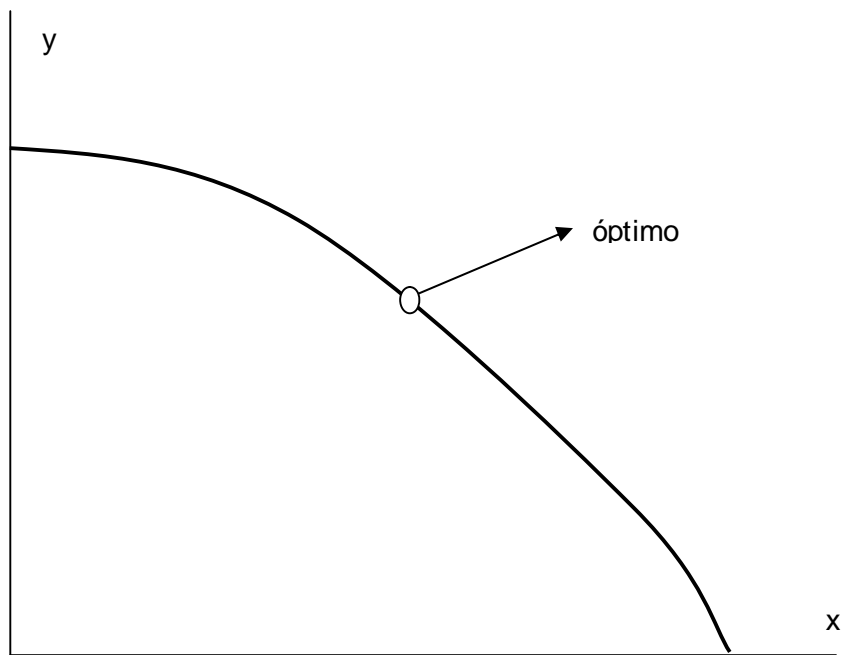
- a. Admite diferentes planes de producción, combinando el uso de ambos factores (mediante funciones de producción), que dan lugar a diferentes cantidades producidas de ambos bienes.
- b. La producción de ambos bienes puede combinar cantidades finitas de factores en proporciones variables, existiendo retornos constantes a escala y rendimientos decrecientes de factor.
- c. La demanda de los bienes responde a funciones individuales de utilidad por parte de ambos individuos, con utilidad marginal decreciente en el consumo de cada bien.

18. Para dicha economía, definimos como “óptimo” una situación en la cual no es posible incrementar el bienestar de un individuo sin perjudicar el del otro. Esta conocida definición de optimalidad debe ser entendida exclusivamente en términos de eficiencia; sin que esto implique un juicio distributivo: cuando una economía se encuentra en un óptimo, ella está haciendo “lo máximo posible” con los recursos que tiene a disposición. Esta situación es ilustrada mediante un gráfico que indica la cantidad máxima que se puede producir de un bien, para una dada producción del otro bien; el conjunto de

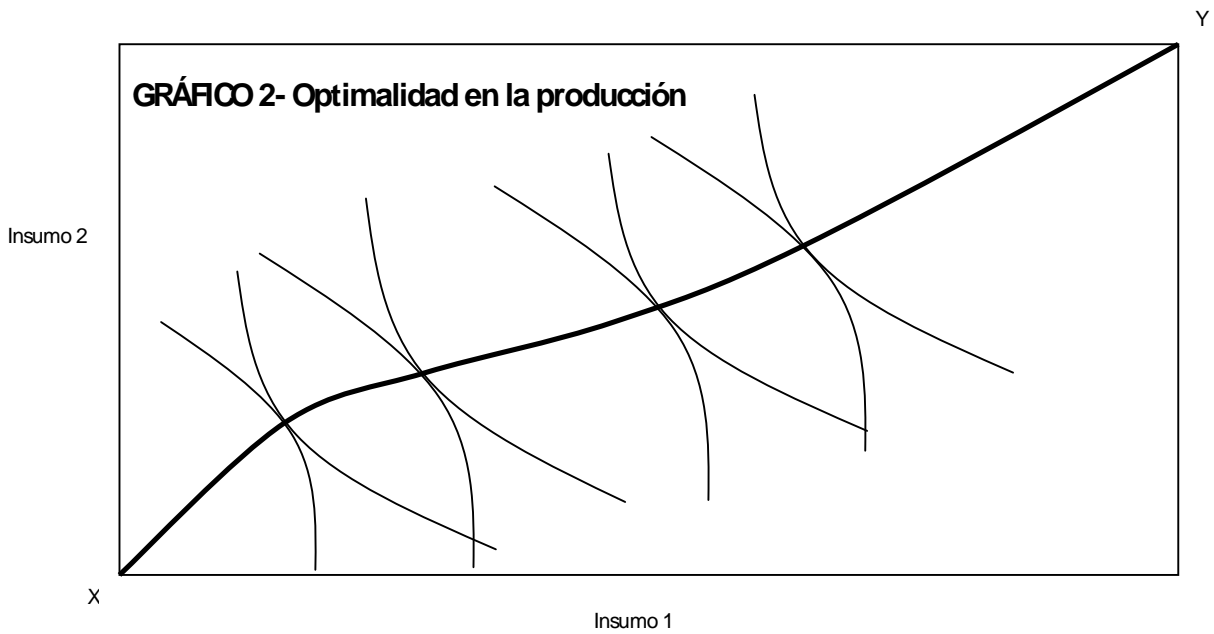
¹⁰ Por ejemplo, Mas-Colell et al. (1994, cap. 15). Una presentación en esta línea, con mayor riqueza conceptual, puede encontrarse en Azqueta Oyarzún (1985, Capítulo 1); el artículo clásico de Bator (1957) ofrece una sistematización similar.

puntos que satisfacen esta condición se denomina “Frontera de Transformación” o “Frontera de Posibilidades de producción”.

GRAFICO 1- La Frontera de Posibilidades de Producción

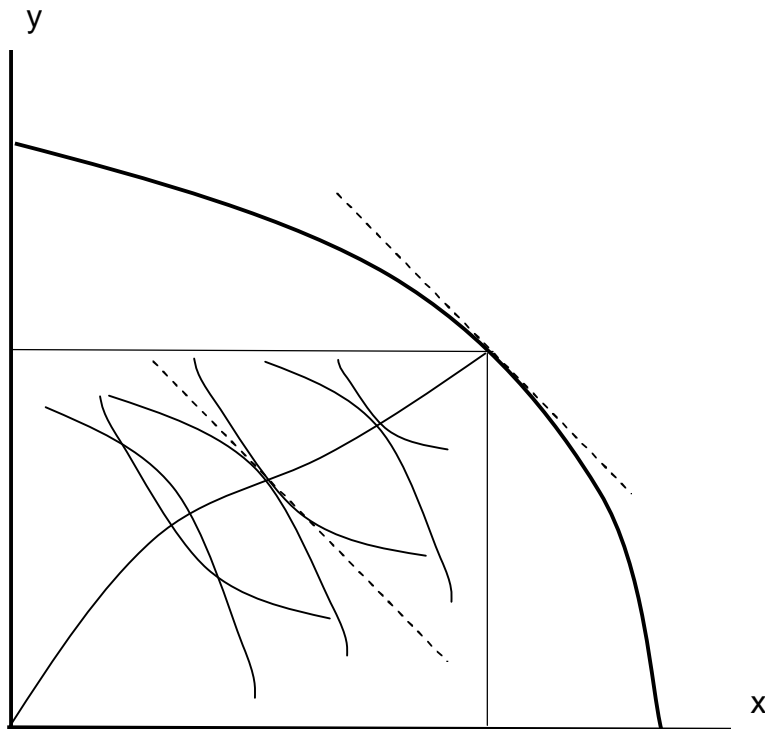


19. Cada punto de esta frontera corresponde a una determinada combinación de factores; ellos son plenamente utilizados, en función de sus productividades marginales. La plena y eficiente utilización de los insumos implica que las cantidades producidas deberán coincidir con los puntos de tangencia de las isocuantas asociadas a cada función de producción (diagrama de Edgeworth de producción). Este conjunto de puntos iguala las tasas marginales de sustitución técnica en el uso de los factores



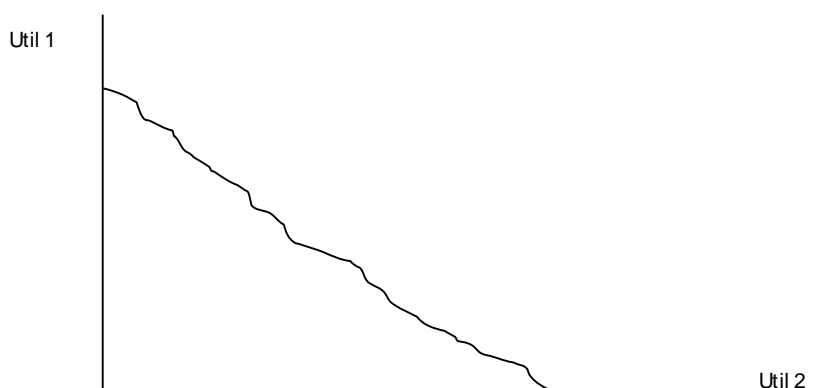
20. Por otro lado, cada punto de dicha frontera se asocia a una determinada combinación de cantidades de ambos bienes consumidos por ambos individuos. Tales cantidades deben ser tales que se maximice la utilidad de uno de ellos, para un dado nivel de utilidad del otro; esto requiere que las cantidades correspondan a puntos de las curvas de indiferencia que indiquen igualdad en las tasas marginales de sustitución. Pero para que esto sea consistente con las cantidades totales producidas, las tasas marginales de sustitución deben ser iguales a la tasa marginal de transformación, situada en la frontera de posibilidades de producción. Esta igualdad se muestra en un gráfico que identifica una caja de Edgeworth de consumo asociada a cada cantidad total de bienes producidos.

GRÁFICO 3 – Optimalidad en consumo y producción



21. Cada punto de la frontera de transformación corresponderá a un (único) punto de tangencia de las curvas de indiferencia, esto es, a un nivel dado de utilidad de ambos individuos. En definitiva, existirá una combinación de utilidades asociadas a cada punto óptimo, lo que da lugar a la definición de una frontera de posibilidades de utilidad, asociada a la frontera de transformación. La elección del punto que efectivamente representará la combinación de bienes y de utilidades para cada individuo dependerá del ingreso de cada uno de ellos; o sea, dependerá de la distribución de la propiedad de los factores productivos, que es lo que dará lugar a corrientes de ingreso que serán gastadas en ambos bienes por ambos individuos.

GRÁFICO 4 – Frontera de Posibilidades de Utilidad



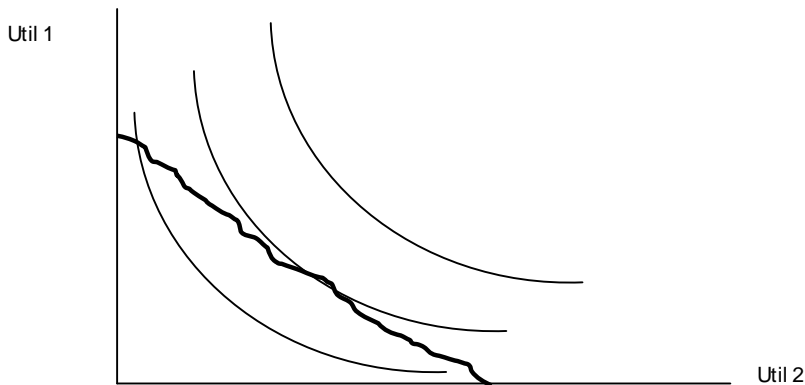
22. De esta forma, hemos identificado un conjunto de condiciones que representan un óptimo, en el sentido indicado (denominado también óptimo paretiano). Notemos que hasta el momento no hemos hecho mención de dos conceptos: precios y equilibrio. Ello es así porque **la calificación de optimalidad no requiere identificar precios ni comportamientos determinados**
23. Es importante señalar que no hemos indicado hasta aquí cuál será efectivamente el vector de cantidades producidas, y en consecuencia la “distribución” de utilidades entre ambos individuos. Esto es, en qué punto específico de las fronteras de posibilidades de producción y de utilidad se situará en definitiva la economía. Nótese que definir este aspecto implica establecer cuál será en definitiva la **distribución** de bienes entre ambos individuos.
24. El paso siguiente consiste en discutir cómo puede arribarse a esta situación de óptimo, y cómo establecer la distribución de los bienes. Existen en principio dos vías alternativas: **la decisión centralizada, o Planificación; y el accionar descentralizado del mercado**. Analizamos cada vía por separado.

4.2. La vía centralizada: el “planificador”

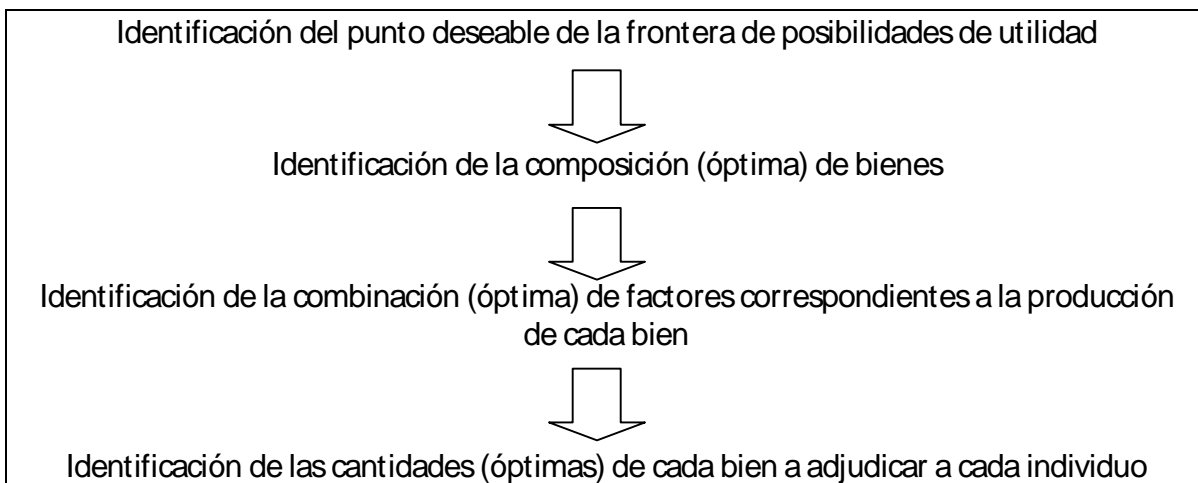
25. La opción planificadora requiere conocer la totalidad de los datos del problema: dotaciones iniciales de factores, funciones de utilidad y funciones de producción. Pero además comporta una configuración institucional que asegure que algún agente – independiente de los individuos que integran la economía – adopte las decisiones correspondientes. Este agente será denominado convencionalmente el “planificador”. Nótese que este agente debe lograr un vector de producción eficiente, y dentro de éste, optar por una combinación determinada; dicha selección se realizará mediante la instrumentación de un juicio de preferencias colectivas, que determinará distribuciones de utilidad entre ambos individuos. Este juicio de preferencias sociales – cuya génesis no será discutida aquí – se denomina técnicamente “Función de Bienestar Social”, y tiene como argumentos las funciones de utilidad de los individuos.

26. La distribución deseable de utilidades de los individuos se obtiene maximizando el valor de dicha función, sujeta a la restricción que representa la frontera de posibilidades de utilidad.

GRAFICO 5 – Función de Bienestar Social y Frontera de Posibilidades de Utilidad



27. De esta forma, el planificador “hace” su trabajo, definiendo simultáneamente la composición y distribución de lo producido. La secuencia será la siguiente:



28. Cuando el planificador logra conducir a una economía a un óptimo, diremos que se trata de una situación de “Planificación perfecta”¹¹. Pero debe señalarse que hasta aquí no hemos dado indicación alguna acerca de cómo el planificador ejecuta el cálculo. Una vía posible es, en términos de Barone, resolver el sistema de ecuaciones a que da lugar el modelo; ello presupone el conocimiento completo de todas las magnitudes y funciones, por parte del planificador.

¹¹ Esta denominación no es muy frecuente en la literatura, pero no contradice los hábitos terminológicos usuales.

4.3. La vía descentralizada: el “mercado”

29. La otra “forma” de alcanzar el óptimo es mediante la operación autónoma de los agentes, en forma descentralizada; esto es, adoptar la vía del “mercado”. Ello requiere – al igual que en el caso del “planificador” – la identificación de un particular encuadre institucional, que se asocia al caso conocido como “mercado de competencia perfecta”.
30. Dos son los tipos de mercados que se establecen. Uno corresponde a los bienes producidos (2 mercados, uno para cada bien), mientras que el otro se refiere a los factores productivos (2 mercados, uno para cada factor). De lo que se tratará, entonces, es de analizar bajo cuáles condiciones el funcionamiento de estos mercados será hábil para alcanzar una solución óptima, y cuál de ellas, dentro del conjunto posible de soluciones, será la escogida.
31. Esta economía funciona mediante un mecanismo de tanteo. Existe al efecto un agente que tiene a su cargo la fijación de precios; el mismo es conocido con el nombre de “rematador”. Este agente anuncia precios y recoge informaciones acerca de ofertas y demandas; este proceso se desarrolla simultáneamente en todos los mercados (de allí que se haya propuesto con razón la designación de “multimercado”). La regla que sigue el rematador es la siguiente: en aquellos casos donde los precios anunciados implican que la demanda es mayor que la oferta, procederá a anunciar precios menores; y allí donde ocurra lo contrario, anunciará precios mayores. Este proceso de tanteo continúa hasta tanto no haya excesos de demanda. Cuando ocurre esto, bajo determinadas condiciones, se arriba a un equilibrio que resulta ser un óptimo, en el sentido antes indicado. **En este caso, entonces la tasa marginal de sustitución en el consumo entre los dos bienes y la tasa marginal de transformación coincidirán con el precio.** Esto es, la categoría “precio” aparece únicamente asociada al funcionamiento de mercados. La proposición de que un equilibrio competitivo (o walrasiano) lleva a un óptimo es conocida como “Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar”.
32. Este teorema requiere el cumplimiento de condiciones, las que pueden sintetizarse en los términos siguientes:
- No existen externalidades; esto es, los efectos de las decisiones de los individuos se reflejan en el sistema de precios.
 - Existen mercados para todos los bienes y factores.
 - Los individuos no pueden afectar los precios, ni en cuanto a su fijación ni en cuanto a la posibilidad de desarrollar algún tipo de comportamiento estratégico; este comportamiento se denomina “tomador de precios”.
 - No se desarrolla transacción alguna hasta tanto se haya arribado a un punto de equilibrio en todos los mercados.
 - Toda adición de consumo del bien (del uso de un factor) repercute positivamente en la utilidad (en la cantidad producida); este principio se conoce como de no saciedad.

- f. Las funciones de producción evidencian retornos constantes o decrecientes a escala.
33. A las condiciones anteriores debemos agregar la siguiente: deben introducirse condiciones adicionales a efectos de asegurar que se logrará efectivamente un equilibrio único. No es éste el lugar para desarrollar esta cuestión, teóricamente ardua. Señalaremos aquí que el equilibrio por tanteo se encuentra asegurado solamente bajo condiciones especiales¹².
34. Resta por establecer el elemento que determina cuál punto de equilibrio (y óptimo) será alcanzado, dentro de la frontera de posibilidades producción y de utilidad. Este elemento es la distribución de la propiedad de los factores. Su puesta a disposición del proceso productivo da lugar a una corriente de ingreso, a través de la cual los individuos ejercen su demanda. En definitiva, la asignación efectiva de recursos y la producción resultante dependerán de la propiedad inicial de los factores por parte de ambos individuos.
35. Tal como ha sido señalado reiteradamente en la literatura, la “descentralización” atribuida a la solución de mercado es en este caso muy relativa¹³. El requerimiento de que exista un mecanismo de anunciado de precios y la pasividad de los individuos frente al mecanismo de remate en realidad sugiere un cuadro de fuerte centralización, toda vez que los individuos virtualmente no interactúan entre sí, sino que lo hacen a través del rematador.

4.4. Conclusiones: competencia perfecta y “Planificación perfecta”

36. La conclusión que emerge de este desarrollo es que tanto la competencia perfecta como la “Planificación perfecta” nos conducen a situaciones óptimas; pero debe señalarse que la competencia perfecta conduce a una única distribución de la producción entre los individuos, por cuanto en este caso no existe instancia que tome alguna decisión distributiva, más allá de convalidar la distribución vigente de propiedad de los factores. En consecuencia, si a una situación de descentralización queremos introducir correcciones de tipo distributivo, deberemos adicionar al contexto alguna figura que imponga el cumplimiento de una determinada función de bienestar social, y redistribuya ingresos o propiedad de los factores¹⁴.
37. Ahora bien, ¿qué conclusiones relevantes podemos extraer de este análisis? Señalamos a continuación algunas:

¹² Por ejemplo, que todos los individuos sean iguales en términos de preferencias, o que todos los bienes sean sustitutos brutos, en el sentido de que un incremento de su precio hace caer su demanda, más allá de efectos ingreso. Véase al respecto Mas Colell et al. (op. cit., cap. 17). Una explicación más accesible acerca de esta cuestión puede encontrarse en Keen (2011, cap. 3).

¹³ Véase al respecto, por ejemplo, Bowles (2005, cap. 6)

¹⁴ Esta redistribución puede no ser neutra, en términos de asignación de recursos; esto es, es posible pensar que la redistribución dificulta el alcance de una solución óptima, en la medida en que las acciones de redistribución motiven cambios en las decisiones de los individuos. Por otra parte, asegurar la existencia de equilibrio competitivo para cualquier distribución requiere asumir condiciones más fuertes que las enunciadas, al añadir el requerimiento de convexidad de preferencias y tecnologías. Véase nuevamente Mas-Colell et al., (loc. cit.).

- a. El escenario de análisis planteado es de una estilización extrema. En consecuencia, no pueden extraerse de él conclusiones a seguir al pie de la letra, porque en la práctica no son implementables. En particular, destacamos que el modelo planteado es uniperiódico; esto implica, por ejemplo, que no es por sí mismo apto para lidiar con decisiones multiperiódicas, tales como las que corresponden a evaluación de proyectos de inversión. De esta forma, además, se previene la posibilidad de que la incertidumbre afecte las decisiones, permitiendo la vigencia de la racionalidad plena. Las conclusiones que se derivan, sin embargo, pueden tener valor didáctico, a la vez que pueden ser relevantes, en la medida en que si se establecen limitaciones para un caso tan sencillo, ellas seguramente tienen vigencia para escenarios más complejos.
- b. Las condiciones que debe cumplirse para ambos escenarios (Planificación y competencia) son evidentemente restrictivas, aunque por razones diversas:
- ✓ El planificador tiene que ser un agente claramente “omnisciente”, en cuanto debe conocer no sólo las tecnologías (las funciones de producción) y los recursos, sino también las preferencias individuales, algo que seguramente no es relevante mediante los instrumentos usuales de captación de información. Esto es, la viabilidad de la Planificación es aún dudosa en caso de existir pocos individuos, factores y bienes.
 - ✓ El mercado competitivo sólo funciona adecuadamente si dispone, como ya se señaló, de un mecanismo centralizador más que eficaz, que impone – centralizadamente, nótese bien – comportamientos a los individuos, en cuanto a la toma de precios y a la realización de transacciones en equilibrio. Esta condición claramente invalida la posibilidad de que se cumplan las condiciones necesarias para un óptimo. Pero a esto debe agregarse la hipótesis de mercados completos, que también es claramente irrealista.
- c. Dada la multiplicidad de soluciones óptimas posibles, se requiere explicitar las condiciones por las que se alcanza una de ellas. En el contexto de Planificación, esta decisión es expresada a través de una Función de Bienestar Social, construida en base a juicios distributivos. En el contexto de mercado, ello puede ocurrir de la misma forma, o puede adoptarse la distribución que resulta de la dotación inicial de recursos de cada individuo; en este último caso, puede afirmarse que el juicio de valor implícito es que se acepta la distribución vigente como deseable. En definitiva, la apreciación del resultado en términos distributivos será el resultado de un juicio de valor, para lo que el usual análisis de la Economía del Bienestar se declara prescindente; de hecho, “juicio de valor” es en este contexto sinónimo de arbitrariedad. En otros términos, la vía del mercado no resuelve la deseabilidad de una determinada distribución, con relación a otras posibles.
- d. **La preferibilidad entre la solución de Planificación y la de mercado no puede entonces establecerse, a partir de este análisis.** Ambas requieren el cumplimiento de algunos presupuestos que en la práctica no parecen alcanzables, y no hay alguna gradación diferencial que permita un juicio siquiera aproximado acerca de la mayor conveniencia de un sistema u otro.
38. Este análisis – pese a su nivel de abstracción – tiene la virtud de que pone en evidencia la diferencia entre la intervención estatal a fines correctivos de fallas de mercado y la acción

estatal que sustituye al mercado como mecanismo asignador de recursos. En tal sentido, permite establecer una clara distinción entre la Planificación y el activismo estatal en una sociedad de mercado.

39. Cabe por último una advertencia, canónica ya en este contexto. El planteo del modelo neoclásico de equilibrio, orientado a la solución ya vista “de mercado”, parece prescindir de cualquier noción de Estado; de hecho, éste no aparece en sus supuestos. Este enfoque es muy frecuente en la teoría económica ortodoxa, al punto que el Estado “ingresa” a la escena sólo cuando se requiere que resuelva aquello que el mercado no puede resolver: corrección de externalidades, provisión de bienes públicos y preferentes, corrección de la distribución del ingreso, estabilización, etc. Este planteo puede eventualmente ser sostenido como una abstracción, porque toda abstracción es en principio válida, si coadyuva a determinado propósito analítico. Sin embargo, cabe advertir que conlleva un mensaje equívoco, en el sentido de que sugiere que una economía sin Estado es viable, sugeriendo ésta que acarrea un doble problema:

- Por un lado, no permite percibir que siempre hay Estado en las economías capitalistas, porque éste es el instrumento que asegura la vigencia de los derechos de propiedad; sólo en ciertas sociedades pre-capitalistas puede existir en forma sistemática la propiedad relacionada al intercambio sin Estado, aunque en forma marginal¹⁵. La utopía a-estatal ha dado origen a las más variadas propuestas de política económica, evidenciando el impacto que semejante abstracción tiene en la práctica de los economistas, cuando se trata de formular recomendaciones de política económica.
- Por otro lado, no permite explicar porqué aparece el Estado, cómo se lo convoca, a resolver las fallas de mercado, porque de hecho éste debe constituirse ad-hoc a tal fin. Asumir la preexistencia del Estado en este aspecto – incorporando entre sus funciones la de representación de algún tipo de interés del conjunto – facilita considerablemente esta cuestión, al costo – para los defensores de la utopía a-estatal – de que no es más posible trazar un límite claro para el accionar del sector público.

5. Planificación como sustituto del mercado: decisiones de producción en la sociedad colectivista.

40. Si bien la literatura reconoce en general que el mercado descentralizado (o no tan descentralizado, como vimos) encuentra dificultades para operar en condiciones de alcanzar un óptimo, se ha tendido por lo general a presumir que los mercados “reales” operan de una manera aproximable al caso de competencia perfecta, sobre todo cuando existe un número “elevado” de oferentes y demandantes. No entraremos en el mérito de esta apreciación, que como mínimo incurre en una asociación indebida entre número de participantes y existencia de un mecanismo de centralización en la fijación de precios¹⁶.

¹⁵ Éste era el caso de los pueblos comerciantes, para los que sin embargo intercambio y rapiña no necesariamente eran incompatibles.

¹⁶ Remitimos a Müller y Perdomo (2009) para una discusión sobre este punto.

41. Por su lado, la viabilidad de un sistema económico colectivista ha sido en cambio cuestionada, tal como vimos en la breve reseña histórica de esta cuestión. En particular, se ha puesto el énfasis en la imposibilidad de que una oficina de Planificación tenga la posibilidad de relevar y procesar toda la información necesaria para ejecutar una asignación de recursos eficiente y ajustada a objetivos distributivos. Por lo tanto, se ha apuntado a la identificación y propuesta de mecanismos que recurren al uso de precios y al tanteo, replicando en alguna medida el esquema del mercado walrasiano ya descrito. Como vimos, Lange fue un temprano promotor de esta aproximación.
42. A continuación presentamos una primera aproximación a la cuestión de las decisiones en una economía colectivista (o “planificada”). Lo hacemos de la mano de Heal (1977), aunque nuestra presentación se limitará a algunos conceptos básicos, por la complejidad que presentan los desarrollos analíticos incluidos
43. La secuencia temática será la siguiente:
- Características generales del problema de la Planificación
 - Definición de la función objetivo (Función de Bienestar Social)
 - Propiedades de un procedimiento de Planificación
 - Tipología de procedimientos de Planificación de corto plazo
 - El procedimiento Lange-Arrow-Hurwicz – presentación conceptual

5.1. Características generales del problema de la Planificación

44. El problema de Planificación se plantea en lo que el autor denomina una “economía autoritaria”, esto es, una economía donde una oficina central toma todas las decisiones relevantes, en términos de producción y consumo¹⁷. Este problema tiene una gran analogía formal con el problema de decisión en el interior de una organización.
45. El problema de Planificación es en principio un problema de maximización condicionada, del todo análogo a los problemas usuales de Microeconomía. Se trata de lograr el alcance máximo de un objetivo, sujeto a la restricción motivada por la limitación en los recursos disponibles. En términos formales,

$$\begin{aligned} & \text{Max } U(x) \\ & \text{s.a.r } g(x)=0 \end{aligned}$$

donde

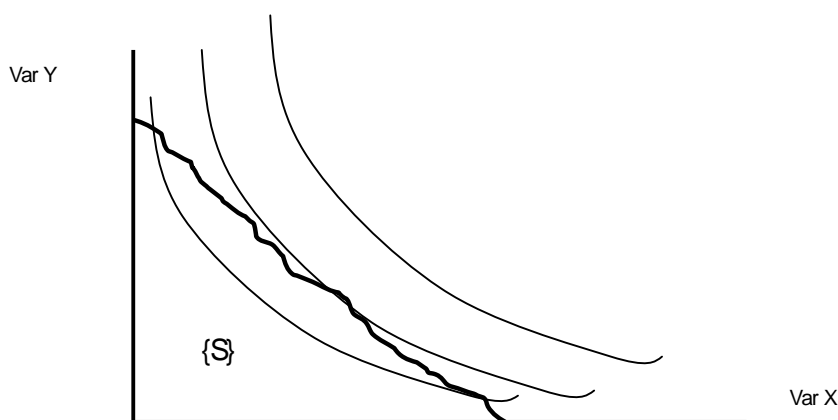
- x: vector de variables de intervención
- $U(x)$: función que representa el objetivo a maximizar
- $g(x)$: restricción que debe respetarse

¹⁷ La denominación “economía autoritaria”, empleada por Heal, parece encubrir un sesgo ideológico, toda vez que asocia al mercado con una situación “no autoritaria”. El término “autoritario” procede del ámbito de la Ciencia Política, y hace referencia a regímenes políticos donde no operan mecanismos de libre elección de autoridades gubernamentales, al tiempo que existen restricciones a la libertad de opinión, etc. Se trata en consecuencia de un término empleado para el plano político, y que poca relación guarda con el plano económico.

Analizamos ahora cómo establecer las variables x relevantes, y cómo identificar ambas funciones.

46. Ante todo, veamos las variables que integran el vector x . Ellas son en forma genérica las variables que definen un “estado de la economía” determinado; este estado puede establecerse a partir de datos referidos a producciones posibles, asignaciones de trabajo a los diferentes procesos productivos, diferentes asignaciones de consumo, etc. Lo importante de este concepto es que todas las variables incluidas en x pueden ser objeto de intervención por parte del planificador. Identificamos con s un determinado conjunto de valores de las variables mencionadas que satisfacen las restricciones de recursos primarios, tecnología, etc., y denominamos S al conjunto de tales asignaciones factibles. La autoridad de Planificación escoge entonces un $s \in S$ tal que maximice la función objetivo. La selección del planificador debe encontrarse en el conjunto maximal, esto es, el conjunto para el que no es posible incrementar la cantidad de un componente de S sin disminuir la de otro; cualquier otra selección no será eficiente.
47. En cuanto a la función objetivo $U(x)$, ella debe representar las preferencias del planificador. Debe darse una definición formal y establecer su contenido, esto es, definir qué representa la función objetivo; nos detenemos aquí sobre lo primero, dejando lo segundo para más adelante. La representación de la función objetivo se realiza en forma totalmente análoga a la función de preferencias del consumidor; esto es, identificando sucesivos niveles ordinales de indiferencia en cuanto a combinaciones de los valores del vector x . Debe señalarse que la función objetivo es de carácter ordinal, y que no se ve afectada por la elección de diferentes escalas. Lo crucial es que se mantenga la relación de sustitución/indiferencia entre diferentes valores de x que den lugar a un mismo nivel de satisfacción.
48. La maximización de la función objetivo, sujeta a la restricción de recursos, puede ser representada, en el caso de dos variables de intervención (X , Y), mediante un gráfico como el siguiente.

GRÁFICO 6 – Función objetivo y posibilidades de producción



49. Con relación a las restricciones definidas por S ellas se vinculan a la disponibilidad de recursos y al acervo tecnológico. En el corto plazo, estas restricciones son absolutas; pero

en el largo plazo, ellas pueden ser menos “duras”, en parte por obra del propio plan de corto plazo.

5.2. Definición de la función objetivo

50. El problema de cómo definir una función objetivo se debe tratar a dos niveles diferentes. Por una parte, ello consiste en construir una función a partir de la opinión de los agentes responsables de la Planificación. Por la otra, se trata de obtener una función capaz de reflejar las preferencias de los individuos con relación al colectivo social
51. El segundo tema es objeto de una prolongada y compleja discusión en Economía del Bienestar, que no replicaremos aquí. Baste decir que las preferencias sociales serán expresadas por una Función de Bienestar Social, cuyos argumentos son las utilidades de los individuos, las que a su vez dependen de las variables de intervención; esto es, en la práctica, de los bienes que ellos consumen. Será entonces

$$U(x)=U[u_1(x_1);u_2(x_2)\dots]$$

donde

x_i : canasta de consumo del individuo i

$u_i(x_i)$: utilidad del individuo i

Recordemos que este concepto ya fue presentado en el apartado 4.2.

52. El primer tema se define en un plano más operativo. Se trata de cómo lograr que los planificadores propongan un conjunto de preferencias entre diferentes configuraciones del vector x .
- Una primera forma es plantear a los planificadores diversas funciones de objetivo, para que éstos elijan.
 - Una segunda forma es plantear a los planificadores diversas alternativas, para que ellos establezcan ordenamientos. Este segundo abordaje es menos complejo que el primero, por cuanto no requiere ingresar en la definición de funciones, bastando el registro de preferencias por configuraciones concretas. Pero tiene el grave inconveniente que para un conjunto relativamente reducido de variables y valores de éstas, se genera un número inmanejable de opciones. Se han planteado dos aproximaciones que permiten simplificar la cantidad de alternativas:

- Separar los componentes del vector x en grupos, de manera de establecer relaciones de sustitución dentro de cada grupo. Esto es,

$$U(x)=U_1(s_1,s_2,\dots)+U_2(s_{10},s_{11},\dots)+U_3(s_{21},s_{22},\dots)$$

En este caso, se investiga sustitución únicamente dentro de cada grupo, lo que reduce sustancialmente la cantidad de combinaciones posibles (además de considerar combinaciones de conjuntos más comparables). El inconveniente que presenta esta salida es que obliga a abandonar la ordinalidad, al ser sustancial la unidad de medida que suma al objetivo general a maximizar.

Asimismo, ella comporta una sustitución lineal entre grupos de objetivos (aun cuando esto puede subsanarse adoptando otra forma funcional).

- *Adoptar funciones objetivo homotéticas*; ello hace que con definir una superficie de indiferencia, las demás surgen por proyección¹⁸.

53. El planificador enfrenta dos conjuntos de restricciones. Por un lado, las referidas a los recursos disponibles; por el otro, las dictadas por la tecnología conocida. Con relación a los recursos, éstos se refieren básicamente a recursos naturales y de fuerza de trabajo; en ambos casos, la inflexibilidad existe básicamente en plazos cortos, puesto que a largo plazo puede lograrse aliviar las restricciones, si se vuelcan recursos al efecto. Iguales consideraciones valen para las restricciones tecnológicas, si se espera que esfuerzos en el sentido de investigar nuevas opciones tengan como efecto abrir nuevas posibilidades. En ambos casos, entonces, la restricción obra en un plazo determinado, al tiempo que su aflojamiento puede constituirse en un objetivo del propio plan¹⁹.

54. Muchas veces se plantea como propósito del plan lograr un determinado objetivo, y no maximizar una determinada función. En términos formales, esto se plantea como maximizar una función objetivo donde los argumentos guardan una proporción fija entre sí [por ejemplo, maximizar el PIB para una determinada composición sectorial]. La función objetivo ahora será por ejemplo, para el caso de dos variables de intervención, $D(x_1, x_2)$, y la maximización se expresará como

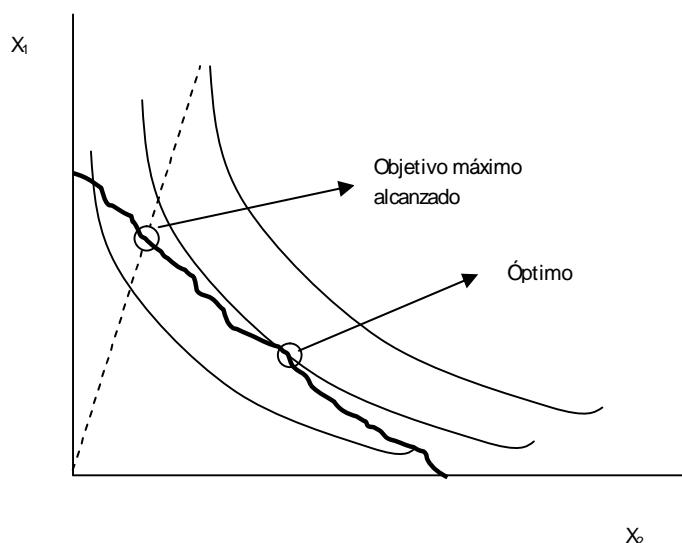
$$\begin{aligned} & \text{Max } D(x_1, x_2) \\ & \text{s.a. } x_1 = \gamma \cdot x_2 \end{aligned}$$

Resulta claro que lo más probable es que se alcancen puntos de la frontera que son subóptimos, como se indica en el gráfico. . El ejemplo más evidente de esta maximización es la maximización del Producto Interno Bruto (PIB), para una composición constante de bienes. Esta práctica se da básicamente porque es mucho más simple establecer un objetivo a alcanzar, antes que construir una función objetivo

¹⁸ Entendemos que esto es una clara toma de posición, en cuanto a cómo se construye la función objetivo; implica “contribuciones no cambiantes”; esto puede aceptarse para entornos relativamente acotados de posibilidades, pero no para saltos importantes, porque allí aparecen – por así decirlo – los “efectos ingreso”.

¹⁹ Llama la atención, de todas maneras, que entre los “recursos” disponibles no se incluya la capacidad instalada.

GRAFICO 7 – Maximización de objetivo y maximización de bienestar



55. Se distinguen dos tipos de problemas de Planificación:

- a. Planificación de corto plazo: consiste en determinar un plan detallado acerca de lo que debe producirse.
- b. Planificación de largo plazo: consiste en determinar la trayectoria de la economía para un cierto número de agregados.

El límite entre “corto” y “largo” plazo entonces reside en la posibilidad de realizar una Planificación detallada. ¿Hasta qué punto puede desarrollarse tal Planificación detallada? Esta pregunta puede responderse desde dos criterios diferentes. Por un lado, el “corto plazo” será aquel plazo para el que es posible y razonable elaborar un plan desagregado de producción; por el otro, el “corto plazo” corresponderá a una situación donde los recursos están dados, no siendo posible alterarlos a través del propio plan. En ambos casos, Heal postula como horizonte 5 años²⁰.

56. Notemos, con relación a las acepciones del término “Planificación” que hemos detallado al principio de este trabajo, que se lo está empleando para aludir a acciones del corto plazo, cuando habíamos indicado que una de los sentidos posibles era el de aludir a una visión de largo plazo, o estratégica. En el presente ámbito, el sentido que prevalece es el de oposición al mercado.

²⁰ Se trata entonces de una definición propia, diferente de otras definiciones en uso. Por ejemplo, se propone en otros ámbitos que “corto plazo” es el período dentro del cual no hay cambios relevantes en la capacidad instalada.

5.3. Propiedades de un procedimiento de Planificación

57. Una vez que se acepta que es imposible que una única persona o grupo de personas tenga posibilidad de acceder y procesar la totalidad de la información requerida para elaborar el plan, es inevitable que todo proceso de Planificación requiera algún grado de descentralización. Esto significa que la formulación del plan tendrá carácter iterativo, toda vez que deberá fluir información entre distintos individuos con diferentes conocimientos; las iteraciones sustituyen entonces el cálculo centralizado. Este proceso iterativo de hecho replica el que se define para el modelo descentralizado de mercado de Walras, que como vimos no es tan descentralizado: se proponen precios, se recogen respuestas en términos de oferta y demanda, se evalúa si ellas se equilibran, y se propone un nuevo conjunto de precios, etc., hasta arribar a un punto de equilibrio.
58. Se define como sistema descentralizado a un sistema de Planificación que cumple con los tres requisitos siguientes:
- a. El mensaje transmitido por una empresa depende solamente de las posibilidades de producción de esa empresa.
 - b. Los mensajes transmitidos por una empresa sólo se refieren a acciones que ella puede realizar
 - c. No es necesario que los agentes conozcan la fuente de los mensajes
59. Otras propiedades relevantes que debe cumplir el proceso de Planificación son las siguientes:
- a. Monotonía: cada plan produce un resultado que se aproxima más al objetivo que el anterior plano
 - b. Convergencia al óptimo: el procedimiento de formulación de planes debe converger al plan óptimo. Esto es trivial; pero no asegura que un plan que no converge sea más eficiente que un plan que converge, en función de que no tenemos definida de antemano la trayectoria de convergencia.

5.4. Procesos de Planificación a corto plazo: una taxonomía

60. Los procesos de Planificación de corto plazo identificados por Heal (op- cit.) son básicamente los siguientes:
- a. Procesos de Planificación mediante precios:
 - Proceso Lange-Arrow-Hurwicz: tanteo fundado en el planteo walrasiano
 - Proceso de Malinvaud: proceso de tanteo por precios que acumula (“memoriza”) resultados
 - b. Proceso de Planificación sin precios: tanteo a través de cantidades

61. El proceso Lange-Arrow-Hurwicz consiste en un tanteo de tipo walrasiano. Un órgano central anuncia precios, y recoge las ofertas que los gerentes de los distintos procesos productivos formulan, como así también las demandas que expresan los representantes de los consumidores. Los excesos (positivos o negativos) de demanda son la base para una nueva formulación de precios, por parte del órgano central. Este proceso continúa hasta tanto se arribe al equilibrio entre oferta y demanda para todos los bienes producidos. Una propiedad del proceso Lange-Arrow-Hurwicz es que es convergente al equilibrio; pero no asegura que éste se alcance en un número finito de iteraciones.
62. Presentamos en anexo una versión simplificada del proceso Lange-Arrow-Hurwicz.

5.5. Conclusiones

63. Esta breve presentación del problema de la Planificación en el ámbito de una sociedad colectivista permite extraer las siguientes constataciones de interés:
- a. El problema de “Planificación” se refiere exclusivamente a la operación de una economía centralizada; no hay propiamente una perspectiva de largo plazo en esta cuestión. En particular, observamos que no se exteriorizan objetivos de largo plazo, en las decisiones a tomar para el período corriente. Se pierde entonces la connotación de mirada estratégica, que aparece en otros usos del término, como ya hemos visto.
 - b. La solución que se plantea para una sociedad colectivista requiere de todas formas algún grado de descentralización, habida cuenta que no es posible en la práctica encarar el problema de resolver en forma centralizada “millones de ecuaciones”; como lo indicara Barone en su artículo seminal. Existe aquí una interesante simetría con el modelo walrasiano de mercado. Mientras que la Planificación requiere de algún mecanismo de descentralización, la operación del mercado walrasiano es un ejemplo de un mecanismo centralizado. Encontramos centralización en la economía de mercado, y descentralización en la economía colectivista. Esto sugiere alguna forma de convergencia entre ambos mecanismos de asignación de recursos.
 - c. Hemos visto que el mecanismo Lange-Arrow-Hurwicz no asegura una solución única, sino solamente convergencia. Esta conclusión amerita dos comentarios. Por un lado, cabe indagar si no ocurrirá algo similar en un mercado walrasiano, habida cuenta de la completa analogía entre éste y el mecanismo mencionado. Por otra parte, es pertinente preguntarse si el que no esté garantizada una solución, sino sólo la convergencia a ésta es una cuestión relevante, en la práctica (esto es, más allá de las habituales exigencias de completitud de los argumentos matemáticos). A nuestro juicio esta cuestión no es relevante. La operación de una economía “real” es bastante más compleja que lo que sugiere su modelación – la que no pretende replicarla en todo detalle, ni puede pretenderlo. Por esta razón, un resultado que se encuentre próximo a un punto de convergencia sería de la mayor utilidad práctica.

6. Planificación en el capitalismo

6.1. Conceptos iniciales

64. Como vimos en el apartado referido a la historia de la Planificación, ésta cobró impulso también en los países capitalistas, luego de la Segunda Guerra Mundial; atravesó así una suerte de “período clásico”, en paralelo con la instauración del Estado del Bienestar en los países centrales y con el auge de las teorías y estrategias de desarrollo en la periferia. Reiteramos aquí los factores que parecen haber tenido importancia, para el surgimiento de esta particular forma de acción estatal:
- El saldo que arroja el conflicto bélico de 1939-1945, al convocar a una movilización coordinada de los recursos como nunca antes había ocurrido, generando un conocimiento y experiencia antes inexistentes.
 - La aceptación de una mayor intervención estatal a partir de la Depresión de 1930, ante la cual quedó en evidencia que no podía esperarse el sostenimiento del empleo y la actividad a partir de las “fuerzas del mercado”.
 - El surgimiento de un bloque políticamente rival del capitalismo al finalizar la Guerra, bloque cuyo líder mostró capacidad para un esfuerzo bélico considerable, a partir de una organización planificada de la economía, ante un capitalismo que atraviesa un período de crisis, en el período de entreguerra.
 - La visibilización, de la mano de la descolonización, de un conjunto de países periféricos donde no era obvio que el capitalismo se desarrollaría espontáneamente, como había sido la experiencia de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá. Esto dio un específico impulso a las prácticas de Planificación en estos países.
65. En este contexto de un capitalismo a la defensiva, tanto el Estado del Bienestar como la Planificación son manifestaciones de una mutación importante en la forma de gestionar la esfera económica (aun cuando el Estado del Bienestar reconoce orígenes anteriores, ya en la Alemania de Bismarck, como también en Gran Bretaña). Se trata de una “Planificación indicativa”, y no “Imperativa”, en cuanto los planes no establecen un acción mandatoria para el conjunto de la sociedad, aunque son imperativos para el Gobierno; pero la propia creación de una instancia de “Planificación” cuestiona la legitimidad *per se* asignada anteriormente a las soluciones engendradas por la operación de mercados descentralizados.
66. ¿Cuál es el sentido preciso de la Planificación, en este caso? Claramente, éste no coincidirá con lo visto acerca de economías colectivistas, porque no se trata de sustituir el sistema de precios, sino de intervenir en el funcionamiento y la orientación del mercado.
67. Al respecto, es importante además destacar el siguiente aspecto diferenciador: el proceso de Planificación de Corto Plazo que hemos presentado en el apartado anterior toma como un dato los recursos disponibles, y apunta a lograr su uso eficiente. En términos del análisis que presentáramos en el apartado 4, se trata de lograr una asignación que sitúe a la economía en la frontera de posibilidades de producción. La Planificación para el

Desarrollo, en cambio apunta a *incrementar* las posibilidades de producción; esto es, a expandir dicha frontera.

68. Dado que la Planificación en sociedades capitalistas es una actividad que se desarrolla en el ámbito del Estado, conviene ante todo establecer alguna delimitación entre ella y los restantes campos donde éste se desempeña. Los ámbitos habitualmente indicados como de competencia y acción estatal son los siguientes:

- Asegurar el marco legal e institucional que permite el desarrollo de las actividades de los individuos (en particular, pero no únicamente, la producción y el intercambio)
- Prestación de servicios específicos y desarrollar actividades productivas, en concurrencia eventual con el sector privado (salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura vial, actividad industrial, etc.)
- Gestión del ciclo económico (política macroeconómica)
- Redistribución de ingreso
- Promoción del crecimiento de las capacidades productivas.

Notemos que esta enumeración no incluye la “Planificación” como una actividad específica.

69. Forzando un tanto la definición de “corto plazo”, podríamos sostener que la intervención estatal con este horizonte, en las sociedades capitalistas, pasa principalmente por la gestión macroeconómica, basada en los lineamientos fundadores trazados por J. M. Keynes, y también en la experiencia reactivadora posterior a la crisis de 1930, corporizada en el New Deal de Estados Unidos. Esta actividad estatal – que es común a todos los Estados – no es clasificada usualmente como “Planificación”.

70. La “Planificación” será entonces una instancia específicamente diseñada para el mediano-largo plazo; se trata así de una reflexión consciente que apunta a algún cuadro deseable para el colectivo social, más allá del corto plazo. En este sentido, se rescata el sentido “estratégico” del término²¹. A esta noción se agrega, sin duda, el significado referido a la coordinación de actividades. El objeto de la Planificación serán entonces tanto las actividades estatales como las del sector privado.

71. El énfasis en el largo plazo permite en principio la coexistencia entre Planificación y mercado, en cuanto el segundo es visto básicamente como un instrumento apto para lidiar con el corto plazo; es frecuente sostener, por ejemplo, que los mercados son “miopes”, en cuanto incapaces de dar cuenta de los efectos a largo plazo de las decisiones diarias²². Pero está claro que *esto no implica que puedan separarse ambas*

²¹ Hacer referencia a la “Planificación de Corto Plazo” es virtualmente un contrasentido, en este contexto; notemos que éste es el término que en cambio utilizamos en el apartado anterior, al hacer referencia a las economías centralmente planificadas.

²² De hecho, éste es uno de los argumentos utilizados para afirmar que la tasa de descuento de mercado es superior a una tasa social de descuento que refleje las preferencias intertemporales de la sociedad. Véase al respecto Azqueta Oyarzún (1985, pág. 174).

esferas: la consideración del largo plazo por parte del Plan tiene objeto sólo en la medida en que incida en las decisiones diarias.

72. En este sentido, está claro que el Plan (de largo plazo) deberá incidir en el funcionamiento del mercado; una cuestión de la mayor complejidad es cómo traducir los propósitos del Plan en acciones concretas, cuando se trata de decisiones tomadas por el sector privado, para el que el Plan es meramente indicativo. Medidas tales como legislación de promoción, incentivos fiscales y de financiamiento, etc. forman el arsenal de intervención; pero el impacto de las mismas dista de encontrarse garantizado.
73. Existe en consecuencia una evidente tensión entre plan y mercado, pese a la diferencia de horizontes entre ambos; hasta ahora, esto no ha podido resolverse mediante procedimientos o fórmulas generales. Sólo puede hacerse a través de una administración basada en el conocimiento y el criterio; y las evaluaciones de las experiencias distan de ser aleccionadoras. Es claro que – aun si habláramos del interior de una organización, y no de relaciones entre Estado y mercado – tendencialmente, el corto plazo tiene preeminencia, por aquello de que “pesa más lo urgente que lo importante”; en otros términos, la Planificación debe “pelear por su lugar” en el escenario de decisiones de las decisiones diarias, introduciendo la dimensión del largo plazo.
74. De hecho, surgen tensiones también en la relación entre Planificación y decisiones diarias, en el ámbito del propio Gobierno²³. El Plan debe ser adoptado por el aparato estatal; y esto no es un paso trivial. Una instancia crítica en las decisiones de corto plazo es la formulación de los presupuestos anuales, por parte tanto del Estado central como de los organismos descentralizados y empresas estatales. Las disposiciones del Plan requerirían una traducción inmediata en este nivel, pero ello no ocurre, por razones de diverso orden: la considerable inercia de las organizaciones de gran escala; el menor detalle en el que son formulados los Planes, con relación a lo requerido a nivel presupuestario; y, desde ya, la incidencia de intereses concretos, no alineados con los objetivos del Plan. La traducción en las decisiones diarias entonces no es ni por asomo inmediata. De hecho, éste es uno de los aspectos que contribuyen a explicar el pobre saldo de los Planes, en términos de su ejecución (además de otros factores, que mencionamos más adelante).
75. ¿Cuál es la “doctrina” que funda la Planificación Indicativa? No hay propiamente una teoría acabada al respecto, a la manera que vimos en el caso de la Planificación colectivista. Hay sí un modelo “tradicional” relativamente establecido, que ha sido implementado y reiteradamente criticado²⁴. Este modelo es lo que Van Gunsteren (1976, cap. 1) denomina precisamente “planeamiento ortodoxo”, una construcción de base eminentemente racionalista. Veremos las características esenciales de este modelo, y luego una propuesta alternativa, producida por Carlos Matus²⁵.

²³ Esto ocurre también en el seno de organizaciones del sector privado (típicamente, en empresas) donde se realizan ejercicios de Planificación, con horizonte de medio-largo plazo; pero esto nos interesa marginalmente aquí.

²⁴ Una temprana contribución desde esta perspectiva “tradicional”, relacionada con el desarrollo económico, puede ser encontrada en Tinbergen (1959). Véase también Waterston (1969).

²⁵ Seguimos en este punto básicamente a Lira (2006, págs. 15 a 29); puede encontrarse también una reseña de esta temática en Briner et al. (2012). Debe señalarse que estas dos opciones (Planificación tradicional y Planificación estratégica situacional) no son las únicas, a nivel teórico; pero se trata de las que más vinculación

6.2. El modelo de Planificación “tradicional”

76. El modelo de Planificación “tradicional” u “ortodoxa” (en adelante, PT) es en esencia un ejercicio de racionalidad técnica (o “tecnocrática”, según algunos). En esencia, se trata de establecer objetivos e identificar los medios para lograrlos. En términos de Lira (2006, pág. 15):

“Entre las diversas acepciones que se encuentran en la Planificación tradicional se cuentan una insatisfacción con el presente; la aplicación del conocimiento al proceso de toma de decisiones; una metodología para formalizar la intervención pública con el fin de asegurar la coherencia, eficacia y eficiencia de las medidas que pretenden corregir el curso de los eventos de no mediar tal intervención; una actividad técnico-política que permite verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución y la maximización de la racionalidad formal y de la racionalidad sustantiva del proceso de toma de decisiones.”

77. Debe señalarse que la PT no circunscribe necesariamente su alcance al plano económico; puede incorporar en sus objetivos temáticas propias de los planos social e incluso político. La presencia del nivel económico es sin embargo inevitable, en la medida en que ella define la cantidad de recursos que en definitiva estarán disponibles para el alcance de los objetivos planteados. Por otro lado, el instrumental habitual del economista puede ser limitado, cuando se trata de implementar un proceso de Planificación, desde el momento que éste no suele disponer de recursos para la definición de objetivos, los que por lo general son vistos como un dato externo.

78. La secuencia habitual de actividades en el proceso de Planificación parte de dos distinciones básicas:

- a. Los individuos que planifican, vis-a-vis los individuos que son objeto de la Planificación.
- b. La formulación y la ejecución del Plan

79. Quiénes formulan el Plan son entonces individuos que integran un equipo especializado en la tarea, que reúne los conocimientos necesarios al efecto. Los ejecutores del Plan son en cambio los actores a cargo de las actividades, las que deben ajustarse a lo establecido en el Plan.

80. La formulación del Plan responde a la secuencia siguiente:

- a. Imagen – Objetivo: definición de la situación futura deseable. Los objetivos deben ser coherentes con los valores y objetivos que formula el grupo (sociedad) que es objeto del proceso de Planificación.
- b. Diagnóstico: se integra por las etapas siguientes:

tienen con el tipo de Planificación que aquí estamos tratando. Otras propuestas se orientan en mayor medida a la Planificación para organizaciones de tipo empresario.

- i. Descripción. situación actual, evolución histórica, problemas y potencialidades
 - ii. Interpretación: explicación de la situación actual (causas, efectos, teorías, etc.)
 - iii. Proyección: cuadro futuro esperable en ausencia del Plan (pronóstico-prognosis)²⁶
- c. Determinación de Objetivos y Metas: descripción de la situación futura deseada, en términos cualitativos (objetivos) y cuantitativos (metas). La definición de Metas descansa claramente en el diagnóstico, que establece las limitaciones de recursos (en caso contrario, “todo” podría alcanzarse, y el Plan no tendría sentido).
- d. Diseño de la Estrategia: “Identificar y establecer las acciones fundamentales (o estratégicas) que deberán ser introducidas durante el proceso de Planificación según una secuencia temporal determinada en el marco de viabilidad política y factibilidad técnica para que de esta manera se configure una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas” (Lira, op. cit., pág. 19)
- e. Formulación de Políticas: “Las políticas son los principios por medio de los cuales un gobierno usa su autoridad para orientar el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos, los cuales deben realizar con los recursos del Estado las acciones planteadas en los objetivos, las metas y en la estrategia. Condición indispensable en esta etapa es que se formulen tantas políticas como objetivos planteados” (Lira, íbidem).
- f. Formulación de Programas: se trata de conjuntos de acciones destinadas al logro de determinadas metas (por ejemplo, programas educativos o de salud).
- g. Formulación y Evaluación de Proyectos: acciones que involucran inversión, que deben ser previamente evaluadas.

Los objetivos formulados tienen vigencia para todo el horizonte de Planificación; lo mismo puede decirse, en la generalidad de los casos, de las políticas; ya los programas y proyectos requieren la identificación de un cronograma de implementación, lo que generalmente se realiza para una periodización anual (o eventualmente más desagregada, para los años más próximos del plan).

81. Esta secuencia de tareas debe ser entendida como recursiva (tal como es el caso de la formulación y evaluación de proyectos de inversión); elaborar un Plan consiste en definitiva en conciliar objetivos y recursos, siendo que no hay una vía metodológica precisa para concluir este proceso “en un solo intento”.

²⁶ Lira (op. cit.) consigna un debate en cuanto a la prelación entre Imagen- Objetivo y Diagnóstico. La visión más tradicional, si se quiere, postula que el Diagnóstico es anterior, por cuanto es sólo a partir del conocimiento existente que pueden formularse Objetivos. Una postura contraria sostiene en cambio que es sólo a partir de una visión de lo deseable que puede orientarse la formulación del Diagnóstico. Entendemos que esta cuestión debe encararse a partir de la sencilla constatación de que antes del inicio del proceso de Planificación ya existe conocimiento por parte de los individuos a cargo del mismo. Por otra parte, como veremos enseguida, la secuencia de tareas es típicamente recursiva, por lo que esta discusión es en parte superada por las prácticas.

82. La elaboración del Plan – cuando abarca la totalidad de la economía – muestra típicamente una secuencia del tipo siguiente:

- a. Se elabora *un esquema macroeconómico inicial*, que establece una trayectoria esperable en términos de agregados (consumo privado, inversión bruta fija, etc.), lo que constituye así las metas globales del Plan.
- b. Se establece *un conjunto de objetivos sectoriales*, los que deben articularse en forma coherente con las metas mencionadas.
- c. Tales objetivos sectoriales son atendidos mediante *programas y proyectos específicos*, muchas veces existentes previamente a la formulación del Plan.

Vemos entonces que, la elaboración del Plan combina en la práctica enfoques “desde arriba” y “desde abajo”, lo que refuerza su carácter recursivo. Se subraya que esta combinación de enfoques es precisamente resultado de la carencia de un modelo único y comprensivo.

83. Un instrumento clásico en la elaboración de los Planes, pero no de uso excluyente, son *las Técnicas de Insumo-Producto*. Ellas tienen la indudable ventaja de combinar en una presentación agregada un vasto conjunto de indicadores, tal como ocurre con la denominada Matriz de Contabilidad Social²⁷, identificando un conjunto de variables objetivo y de variables instrumentales (como es el caso de Demanda Final y Producción, en la formulación básica de este modelo). Asimismo, permite articular los comportamientos esperados de los agregados con los desempeños requeridos a cada sector productivo.

84. Las técnicas Insumo-Producto, con ser muy útiles por su comprensión y aplicabilidad práctica, presentan sin embargo limitaciones importantes. Ellas son consecuencia de la adopción de hipótesis de linealidad; pero también por no poder computar en forma inmediata los efectos de las decisiones de inversión sobre el aparato productivo.

85. A la fase de Formulación del Plan sigue la de Ejecución; ella involucra además el Monitoreo de las acciones, a fin de realizar las correcciones necesarias.

86. Este esquema fue básicamente seguido para la formulación de los Planes en sociedades capitalistas. Éste es el caso en particular de los Planes de Desarrollo en sociedades periféricas. Es utilizado actualmente en ejercicios de Planificación en ámbitos específicos (por ejemplo, Planificación sectorial o territorial).

87. Estos ejercicios de Planificación han sido por lo general frustrantes, porque la práctica no suele seguir lo previsto en el Plan. Ello ocurre por varias razones concomitantes:

- a. El planificador fija objetivos que están más dentro de su subjetividad, y no reflejan consensos del plano político.
- b. Los políticos no necesariamente expresan objetivos congruentes, por cuanto su lógica es la de la composición y articulación de voluntades diferentes.

²⁷ Véase al respect Breisinger et al.(2010). En anexo, se ofrece una presentación elemental del Modelo Insumo-Producto

- c. La teoría que sustenta la formulación de los Planes no es exhaustiva, por cuanto no puede dar cuenta de la totalidad del universo objeto de la Planificación; son inevitables entonces errores, por obra de factores no previstos. El Plan requiere entonces correcciones y ajustes, lo que choca con su formulación. Se producen así típicamente dilemas, frente a desvíos, acerca de si se debe persistir en el lineamiento dictado por el Plan, o si debe realizarse una rectificación. Ello ocurre cuando se plantea súbitamente una prioridad no prevista (por ejemplo un requerimiento referido a obras de control de inundaciones).
 - d. En línea con lo anterior, el sector privado no necesariamente responde a los incentivos (“señales”) que emite el Plan, dando lugar a comportamientos no previstos.
 - e. El Plan difícilmente pueda dar cuenta de las fluctuaciones de corto plazo; sus proyecciones son siempre tendenciales, lo que obliga a un permanente ajuste en función del ciclo económico. Esto ocurre típicamente cuando una meta determinada de gasto público es visualizada como un factor que incide negativamente en la estabilidad macroeconómica. Nuevamente, esto plantea dilemas, que se originan en la dificultad de que un Plan se formule incorporando un pronóstico preciso acerca de la evolución del ciclo económico. Esto es: es posible considerar, en el punto de partida del período de Planificación, la etapa del ciclo económico en que se encuentra la economía; pero anticipar la evolución del mismo ya se presenta como un ejercicio con un nivel importante de especulación.
 - f. Aun dentro del sector público, las decisiones no se ciñen necesariamente al Plan, producto de la inercia, pero además de la falta de precisión en la formulación del Plan, que nunca logra “bajar” al nivel de detalle requerido para la elaboración del Presupuesto público, por ejemplo. Este aspecto es particularmente crítico, por cuanto cuestiona la legitimidad del Plan aún en su ámbito “de origen”. Este problema puede verse agravado en el caso de institucionalidades federales, donde niveles inferiores de Gobierno pueden ejercer su autonomía, evitando someterse a los dictados de un Plan elaborado desde el nivel nacional. Por último, como ya se mencionó, debe registrarse la presencia de intereses específicos para que el Estado tome determinadas decisiones, no alineadas con los objetivos del Plan.
88. En definitiva, “la realidad no se ajusta al Plan”, tornándolo con frecuencia un ejercicio estéril, en cuanto a sus consecuencias prácticas.
89. Esto no ha impedido que la Planificación haya tenido efectos importantes, tanto en la formación de recursos humanos, como en el desarrollo de habilidades para el análisis del largo plazo, algo indispensable por ejemplo para el adecuado tratamiento de proyectos de infraestructura. Esto es, la PT ha sido útil por la experiencia que genera su formulación, más allá de los resultados obtenidos. Esto vale particularmente para los países periféricos, que han visto crecer la capacidad de sus recursos humanos de la mano de los ejercicios de elaboración de los Planes de Desarrollo.

6.3. Un planteo alternativo: el modelo de Planificación Estratégica Situacional

90. La propuesta de la Planificación Estratégica Situacional (PES) surge precisamente por oposición a la PT, y pretende erigirse en un método alternativo, que apunta a superar las limitaciones de aquella. Fue formulado originalmente por Carlos Matus. Haremos aquí una muy breve mención de esta propuesta; para una profundización, remitimos a la bibliografía existente²⁸. Cabe señalar que ésta propuesta de reformulación de la noción y práctica de la Planificación coexiste con otras; todas ellas se encuentran mucho más en el plano de las formulaciones teóricas que en el de la experiencia práctica²⁹.
91. La crítica que la PES dirige a la PT no tiene vinculación con algún tipo de cuestionamiento a la intervención estatal, a fines de desarrollo; esto es, no participa de la crítica que se dirigió al particular modelo híbrido que se implantó a partir de la Segunda Posguerra, y hasta la década del '70. Se trata más bien de una crítica "interna", en cuanto apunta a superar las limitaciones que la PT ha mostrado, y a las que ya hemos hecho referencia, y que han desembocado en permanentes frustraciones, a la hora de implementar planes técnicamente bien formulados.
92. Se señala especialmente la rigidez de los planes, producto tanto de su formulación tecnocrática y externa al cuerpo social, como de una implementación incapaz de atender a las pujas que se dan normalmente en éste, y que se reflejan necesariamente en las prácticas estatales. Esta limitación se origina en definitiva en el desconocimiento del carácter esencialmente político del proceso de Planificación.
93. La PES se funda en bases definidas en contraposición a la PT, apuntando así a superar la perspectiva eminentemente tecnocrática de esta última. Más precisamente, pueden identificarse las oposiciones siguientes, en términos de tópicos característicos³⁰:
- a. Posición del sujeto que planifica: mientras que el PT coloca al sujeto planificador por fuera del objeto de su accionar, la PES sostiene que el sujeto es parte de dicho objeto; esto es, es un actor que participa del proceso que se pretende planificar.
 - b. Explicación: el PT asume que la explicación o diagnóstico es el resultado de la aplicación de técnicas de conocimiento objetivas, en el sentido de que son formuladas desde una perspectiva única, y común a cualquier analista (esto es, cualquier analista puesto a explicar un cuadro determinado, armado de las mismas teorías e informaciones, producirá un mismo diagnóstico). El PES afirma en cambio que las explicaciones dependen de las perspectivas adoptadas, siendo que éstas son siempre particulares, no existiendo un único punto de observación o mirada.
 - c. Leyes del sistema a planificar: el planificador no enfrenta un universo o sistema de leyes sociales inmutables, como supone la PT; por el contrario, este universo tiene

²⁸ Ver Matus (1993) y Huerta (2006), además de Lira (op. cit.).

²⁹ Se remite nuevamente a Van Gunsteren (1976, cap. 1), para una reseña de nociones alternativas de Planificación.

³⁰ Tomado de Lira (op. cit., pág. 21).

capacidad de ajustar su comportamiento a nuevas leyes que crea endógenamente.

- d. Cálculo económico: La PT se apoya fuertemente en el cálculo económico basado en la noción de racionalidad de conjunto. La PES, en cambio, afirma que no esta perspectiva de conjunto no es viable, y por lo tanto cualquier decisión conlleva un conflicto de intereses, no susceptible de ser resuelto por vía del cálculo económico.
- e. Incertidumbre: El PT asume que opera en un entorno de certidumbre, donde rigen leyes conocidas; la variedad de resultados posible es susceptible de ser tratada mediante el cálculo probabilístico. La PES en cambio postula la existencia de incertidumbre, y por lo tanto la imposibilidad de dicho cálculo.
- f. Estructuración de problemas: La PT enfrenta problemas que define como completamente estructurados. La PES – en función de lo indicado antes – necesariamente define problemas parcialmente estructurados, que admiten diversidad de soluciones, al compás de la diversidad de posibles trayectorias.
- g. Finales: la conclusión de un ejercicio de PT es necesariamente un producto cerrado, único. La PES desemboca en cambio en un final abierto, donde existen varios resultados posibles.

94. El cuadro 2, tomado textualmente de Lira (op. cit., pág. 21) sistematiza este conjunto de oposiciones³¹.

³¹ En rigor, este autor designa cada uno de los tópicos que integran el cuadro como “Postulado”. Preferimos evitar este término porque, como pudo verse, se trata de afirmaciones que tienen algún grado de implicancia recíproca. La denominación “postulado” no parece adecuada, por cuanto es un requisito ineludible para que un conjunto de postulados sea tal que ellos sean independientes entre sí.

Quadro 2 – Planificación Tradicional y Planificación Estratégico-Situacional

	Planificación	
	Normativa	Estratégico Situacional
a.	Sujeto escindido del objeto	Sujeto dentro del objeto que contiene sujetos
b.	Explicación como diagnóstico	Explicación situacional
c.	Sistema que sigue leyes	Sistema que sigue leyes y que crea leyes
d.	Cálculo económico del deber ser	Cálculos en situaciones de conflicto
e.	Certidumbre	Incertidumbre
f.	Problemas bien estructurados	Problemas cuasi-estructurados
g.	Final cerrado	Final abierto

95. A partir de estas oposiciones, se construye un abordaje donde priman la flexibilidad y el énfasis en la viabilidad técnico-política de las decisiones. Esto sin duda desdibuja la idea de un “Plan”, como expresión coherente de decisiones que deben mantenerse en el tiempo. Planificación y Política entonces tienden a superponerse, antes que a separarse, como ocurre en la PT.

96. Este abordaje es luego desarrollado en cuanto a sus implicancias, a partir de estos principios. Es de señalar que su creador ha propuesto que se lo emplee para las decisiones del más alto nivel, propiciando otros métodos para decisiones de más bajo nivel.

97. La PES no ha sido implementada como tal; permanece en consecuencia como una propuesta de alcance por ahora teórico.

7. Conclusiones

98. No resulta sencillo esbozar propiamente una “conclusión” unificada de lo expuesto hasta aquí. Ello es así, porque no hemos encontrado un sentido unívoco del concepto – y por lo tanto del término – “Planificación”, que opere a la manera de hilo conductor. Antes bien, hemos trabajado sobre más de una acepción. En consecuencia, la temática tratada no muestra homogeneidad. Esto no impide sin embargo desarrollar algunas reflexiones de síntesis.

99. Una primera constatación que parece haber dejado el debate acerca de la viabilidad de las economías colectivistas es que debe recurrirse en alguna medida a mecanismos descentralizados, dada la imposibilidad de que una oficina logre efectivamente dar cuenta de todas las decisiones de producción de una economía. Pero las economías colectivistas se

encuentran hoy día en franco retroceso; de manera que la discusión acerca de la toma de este tipo de decisiones es de relativa relevancia hoy día.

100. Un campo más fértil en términos prácticos se refiere a las posibilidades de la Planificación en sociedades capitalistas. La Planificación ganó en determinado período un espacio, como forma de intervención estatal, concurrente con el mercado. El activismo estatal adoptó entonces una vestidura técnica particular, basada en la idea de objetivos de conjunto y medios para su alcance. La Planificación no fue por lo tanto sino una determinada forma de acción político-estatal.
101. El cuestionamiento a este activismo estatal a partir de la década del '70, poniendo fin a un "ciclo dorado" del capitalismo³², representó al mismo tiempo un cuestionamiento a la Planificación.
102. La asociación de este término a las prácticas de economías colectivistas en crisis en la década de 1980 fue un incentivo adicional: el fracaso político de las economías "centralmente planificadas" de la ex – Unión Soviética representa un golpe para las prácticas de Planificación en el ámbito de una economía capitalista³³. Se trata – como se desprende de este trabajo – de una asociación ilícita, puesto que parte del uso de un mismo término con diferentes significados.
103. Pero, más allá del cuestionamiento en general al activismo estatal, la Planificación como proceso y experiencia no parece haber sido exitosa, aún en el período en que ella fue una práctica aceptada. La dificultad a adaptarse a los cambios de situación y su escasa flexibilidad frente a avatares políticos tornaron estériles y frustrantes los ejercicios de Planificación; ello dio base a formulaciones alternativas, que apuntaron a "salvar" la noción de Planificación, aun a costa de cambiar considerablemente sus características. Pero es importante destacar que esto no implica *per se* un cuestionamiento al activismo estatal, sobre cuya eficacia puede debatirse por separado, más allá de que los planes en sí se hayan cumplido.
104. Es preciso entonces separar claramente activismo estatal en general de Planificación. Los argumentos en contra del activismo estatal no serán evaluados aquí; pero dejamos en claro nuestra postura en el sentido de que seguramente una economía apoyada exclusivamente en relaciones de mercado no es eficiente, y en realidad, al decir de Polanyi (2001), constituye una suerte de utopía.
105. El debate entonces pasa por identificar las pautas debe adoptar el activismo estatal. En particular, *qué cabida tienen las herramientas de Planificación*, entendidas en particular como instancias de coordinación extra mercado y de provisión de una perspectiva de largo plazo. Éste es un debate abierto, que requiere una debida re-valorización de las experiencias planificadoras de la Posguerra.

³² Ver al respecto Hobsbawn (1998, cap. 1).

³³ Por cierto, no todas las economías centralmente planificadas sufrieron un colapso similar al de la ex – Unión Soviética; la excepción más relevante es sin duda China. Pero en virtualmente todos los casos, se produjo una evolución hacia la instauración de pautas capitalistas, instituyéndose mercados, más allá de la importante presencia que todavía mantiene el Estado. Véase Lemoine (2007)

106. Al respecto, dejamos sentada nuestra postura en el sentido de que la perspectiva particular que brinda la Planificación, en cuanto herramienta de coordinación y promotora de una visión de largo plazo, tienen un papel relevante a desempeñar. Más allá de la precisión de sus resultados, el solo ejercicio que significa elaborar un Plan es una fuente inestimable a fines de diagnóstico y prognosis.
107. En cuanto a las competencias relativas de mercado y acción estatal consciente, se trata hoy día de una cuestión que sólo puede ser tratada en forma pragmática, a partir de una doble constatación. Por un lado, no es posible gestionar en forma centralizada un colectivo amplio y fuertemente diversificado, como son las economías modernas, caracterizadas por excedentes elevados, logados por la sistemática aplicación de una amplia división del trabajo. Por otra parte, este colectivo no es susceptible de ser organizado sobre bases puramente mercantiles; y los mercados, surgidos precisamente de la necesidad de gestionar las innovaciones que genera la división del trabajo, siempre requerirán algún tipo de monitoreo y control.

Anexo I: Una versión simplificada del proceso de Planificación de Lange-Arrow-Hurwicz³⁴

El proceso Lange-Arrow-Hurwicz (LAH) se apoya en el tanteo walrasiano; por lo tanto, comparte con éste las condiciones para que exista una solución estable. Como ha reconocido la literatura desde hace mucho tiempo, sólo bajo condiciones especiales es que esta solución puede ser alcanzada. Sin entrar ahora en una discusión más detallada, tal equilibrio se alcanzará bajo una de las dos hipótesis siguientes: (a) los individuos tienen iguales preferencias; (b) los bienes son sustitutos brutos entre sí.

Con relación a lo indicado en (b), ello significa que ante un cambio en el precio de un bien, su demanda cae, al igual que se ve en un contexto de equilibrio parcial. Esto puede expresarse como

$$\partial X_{ij}(p_1, p_2, \dots, p_L) / \partial p_i < 0, \text{ para todo } i, \text{ para todo } j$$

donde:

- i*: identificador de bienes 1, 2, ... L
- j*: identificador de individuos 1, 2, ... I
- X*: función de demanda del bien *X_{ij}*
- p_i*: precio del bien *i*

Para que esta condición se cumpla, no debe haber bienes complementarios, y además los efectos ingreso no deben compensar los efectos sustitución. Debe señalarse que estas condiciones no son de formalización sencilla – como ocurre en equilibrio parcial – porque se requiere trabajar con la totalidad de los bienes.

Otra condición que se requerirá cumplir es la de convexidad de las funciones de producción; esto equivale a asumir que no existen rendimientos crecientes a escala.

El esquema inicial (que luego se verá modificado) del proceso LAH es el siguiente:

- a. Existen tres grupos de agentes: los *consumidores*, los *responsables de las unidades productivas* (empresas) y el *órgano central* del plan (CCP, en el acrónimo empleado por Heal).
- b. Se define una distribución inicial de recursos entre los consumidores.
- c. A partir de esta distribución, el CCP anuncia un vector determinado de precios. Las empresas calculan a partir de ellos la cantidad de producción que maximiza sus beneficios.
- d. El CCP distribuye estos beneficios a los consumidores, quienes formulan su demanda a partir del ingreso que reciben (en concepto de salarios y beneficios).
- e. Comparando ofertas y demandas por bien, el CCP actúa como un rematador, elevando los precios de los bienes para los que el exceso de demanda es positivo, y viceversa.
- f. Se reitera el proceso, hasta que se alcance el equilibrio (suponiendo que el proceso converja).

Una pregunta interesante aquí es la siguiente: ¿cuál es la ventaja de ese proceso, con relación al mercado (ideal)? Heal argumenta lo siguiente:

³⁴ Este Anexo requiere conocimientos previos de Microeconomía a nivel intermedio.

- a. El comportamiento tomador de precios puede ser estipulado por norma, al margen de la cantidad de agentes en el mercado (en particular, cuando éstos son “pocos”). En la práctica, sin embargo, se observa que las empresas intentan influir en los precios de mercado.
- b. El sistema centralizado permite alcanzar óptimos con cualquier distribución del ingreso; en esto, supera al sistema de mercado, en cuanto toda redistribución en éste último conlleva algún sacrificio en términos de eficiencia. Este argumento sin embargo no es válido para el caso de la fuerza de trabajo, cuyas capacidades no pueden ser redistribuidas, por lo que diferentes distribuciones del ingreso dan lugar a diferentes ofertas de fuerza de trabajo; esto sólo puede modificarse en el largo plazo (mediante educación).

Ahora bien, en la práctica es imposible “jugar al mercado” con todos y cada uno de los consumidores, porque nuevamente esto no está al alcance de la CCP. En consecuencia, el consumo será determinado a través de la función objetivo, y los precios servirán únicamente para regular las cantidades producidas por las empresas. En otros términos, los precios no tendrán que ver con la efectiva distribución del ingreso, y ésta tampoco con la dedicación – oferta de trabajo – que brindan los individuos al proceso productivo. Este planteo modificado es el que se desarrolla de aquí en más.

Presentamos ahora el esquema formal básico del planteo LAH, y luego desarrollamos en un plano verbal algunas consideraciones adicionales.

La economía para la que se pretende elaborar el plan presenta las características siguientes:

- a. Hay dos empresas, 1 y 2
- b. Hay un único recurso productivo disponible, en cantidad X , que se asigna entre las dos empresas, siendo $X_1 + X_2 = X$
- c. Se producen dos bienes Y_1, Y_2 , cada uno a cargo de cada empresa, mediante funciones de producción $Y_{1,2} = f_{1,2}(X_{1,2})$; se trata de funciones de producción con las propiedades usuales de continuidad y convexidad.
- d. La función objetivo es $U(Y_1, Y_2)$, con las características usuales (derivadas primeras positivas, derivadas segundas negativas).
- e. El problema de maximización que el CCP debe encarar se representa entonces de la forma siguiente³⁵:

$$\begin{aligned}
 & \text{Max } U(Y_1, Y_2) \\
 & \text{s.a.r.} \\
 & X_1 + X_2 = X \\
 & Y_1 = f_1(X_1), \quad Y_2 = f_2(X_2) \\
 & X_1, X_2, Y_1, Y_2 > 0
 \end{aligned}$$

Este problema debe sin embargo ser reformulado, a efectos de reflejar el comportamiento de oferta y demanda de cada bien, para así poder implementar el sistema de precios (el planteo anterior sería entonces el de una solución absolutamente centralizada). Ello se realiza redefiniendo algunos componentes del modelo:

- a. Y_i : cantidad de producto que ofrece la empresa i ($i=1,2$)

³⁵ En el texto de Heal, las relaciones se plantean en términos de desigualdad, a fin de contemplar las soluciones de esquina; pero aquí simplificamos la presentación, limitándonos a considerar soluciones interiores.

- b. Y_i : cantidad del producto que se asigna al consumo (demanda)
- c. X_i : demanda del recurso por la empresa i ($i=1,2$)
- d. El problema de maximización se plantea ahora como

$$\begin{aligned}
 & \text{Max } U(Y_1, Y_2) \\
 & \text{s.a.r.} \\
 & X_1 + X_2 = X \\
 & Y_i = Y_i \\
 & Y_i = f(X_i) \\
 & X_i, Y_i, Y_i > 0 \\
 & \text{En todos los casos, para } i=1,2
 \end{aligned}$$

Los "agentes" del plan ahora son los siguientes: el CCP, los *gerentes* (decisores) de las dos empresas y los *distribuidores* de los bienes (uno para cada bien).

Se definen 3 precios: $P_{1,2}$ (producto 1,2), P_r (insumo). Estos son los precios que el CCP anuncia, y ante los cuales reaccionan las empresas y los distribuidores. Este proceso es entonces iterativo.

Describimos la secuencia de una iteración determinada (iteración t), para luego tratar la cuestión de la convergencia del proceso.

- i. El CCP comunica esta información:
 - A las empresas: P_i^t (precio de los bienes), P_r^t (insumo)
 - A los distribuidores: $P_i^t, \partial U / \partial Y_i^{(t-1)}$
- ii. El gerente de cada empresa decide cuánto produciría a esos precios, maximizando su beneficio; esto se logra igualando el valor del recurso al producto que resulta de su utilización. Las cantidades a producir deberán satisfacer entonces la condición siguiente, por demás conocida:

$$P_i^t \cdot df(X_i^t) / dX_i^t = P_r^t$$

Esto es, para dados precios, se decide vía función de producción cuánto producir, igualando el producto marginal del recurso a su precio.

- iii. El distribuidor calcula la demanda del bien satisfaciendo la condición siguiente:

$$Y_i^t - Y_i^{t-1} = K_i (\partial U / \partial Y_i^{(t-1)} - P_i^t)$$

donde $K_i > 0$ una constante de proporcionalidad, que modifica las cantidades demandadas en el ciclo anterior, en función de la diferencia entre el precio del precio y de la valoración social de tales cantidades.

- iv. El CCP dispone ahora de datos para iniciar la iteración $t+1$; en particular, observa las diferencias que existen entre las cantidades ofertadas y demandadas de cada bien Y_i , y coteja las cantidades demandadas de recurso X con la disponibilidad total de éste. Los precios que se fijarán para la próxima iteración surgirán de las condiciones siguientes:

$$P_i^{t+1} - P_i^t = G_i (Y_i^t - Y_i^t)$$

$$P_r^{t+1} - P_r^t = G_r (X_1^t + X_2^t - X)$$

Las constantes $G, G_c > 0$ indican la respuesta.

Indicamos a continuación algunas propiedades de este proceso, sin demostración formal:

- a. Una situación de equilibrio es aquella donde ni las firmas, ni los distribuidores ni el CCP tiene razones para modificar sus decisiones.
- b. Este equilibrio satisface las condiciones necesarias y suficientes para ser un óptimo; para asegurar lo segundo, las funciones objetivo y de producción deben ser cóncavas. Esto implica que el conjunto productivo debe ser convexo (pudiendo contener el conjunto maximal los promedios obtenidos desde dos puntos también pertenecientes al conjunto maximal; esto es el conjunto productivo puede tener frontera recta). Implica también convexidad de la función objetivo, pero nuevamente la frontera puede ser lineal
- c. En cuanto a la convergencia a un equilibrio, la habrá si se dan condiciones de concavidad estricta; pero aun en este caso, no se trata de convergencia estricta, sino a un entorno. Esto significa que el proceso puede situarse en un entorno de la solución, pero no arribar a ésta (habrá monotonía, pero no convergencia). Esta propiedad deriva directamente del empleo de factores constantes de respuesta a los excesos de demanda.

En definitiva, el proceso de tanteo no conduce necesariamente a un equilibrio en un número finito de iteraciones.

Anexo II: Una Presentación del Modelo de Insumo-Producto

En este anexo, se presentan algunos elementos básicos referidos al Modelo de Insumo-Producto. En primer término, se realizará una breve reseña acerca del concepto general de modelo y sus posibles interpretaciones. Luego, se presentará el Modelo de Insumo-Producto.

Es de destacar que esta temática se encuentra tratada aquí a nivel elemental³⁶, por lo que se remite a textos más avanzados, para un tratamiento más en profundidad. Pueden verse en particular el texto clásico de Chenery-Clark (1963) y la comprensiva contribución reciente de Schuschny (2005).

i. Concepto y tipos de modelos; interpretación

Un modelo, en principio, puede ser definido como *toda representación simplificada de determinada realidad que se desea describir y/o analizar, mediante un procedimiento normalizado, que permite extractar y poner en evidencia elementos que se consideran interés*. Para su elaboración, se requiere entonces identificar una realidad y una intención, y definir un criterio de abstracción.

Podemos identificar distintos tipos de modelos. Los siguientes ejemplos ilustran un posible agrupamiento:

- 1) Maquetas, dibujos, etc.
- 2) Mapas, planos.
- 3) Sistemas simbólicos.

³⁶ La presentación es una reproducción revisada de Müller (1997, cap. 10).

Estos tres tipos representan un grado creciente de abstracción, respecto de aspectos de la realidad que se pretende estudiar. En el primer caso, se reproducen tal cual aparecen algunos elementos físicos relevantes. En el segundo, se establece un código gráfico de representación (por ejemplo, un doble círculo puede representar una ciudad de determinado nivel de población). Ya en el caso de los sistemas de símbolos, se trabaja exclusivamente con conceptos (cualitativos, comparativos y cuantitativos), organizados en diagramas, sistemas de ecuaciones y métodos análogos.

Ningún método de representación es por sí mismo superior al otro; la elección deberá ser guiado exclusivamente por los propósitos de análisis que se persigan.

En economía, se trabaja exclusivamente con modelos simbólicos, predominantemente en lenguaje matemático; a ellos se hará referencia de aquí en más.

Un modelo matemático nos indica cómo se vinculan entre sí determinadas variables; pero no va más allá de la vinculación lógico-matemática. Toda conclusión que se extraiga deberá forzosamente partir de la interpretación que deseamos darle; y esta interpretación *no surge del modelo, sino del enfoque analítico que estemos empleando*.

A fin de ilustrar este importante punto, adoptaremos un modelo sencillo, e indicaremos diversas interpretaciones de la que el mismo es susceptible. Se trata del conocido modelo simple del multiplicador:

$$Y = k.I + b$$

donde

Y = producto

I = inversión

k, b = coeficientes.

Se trata de un modelo elemental, cuya única finalidad será la de ilustrar los conceptos que se desarrollarán a continuación (por lo que no deberán extraerse conclusiones a nivel teórico de las consideraciones que siguen).

Este modelo puede ser utilizado a los fines siguientes:

- A fines descriptivos, se utiliza el modelo para establecer qué relación estadística se verifica entre inversión y producto, para una serie histórica determinada; se trata entonces de una suerte de "descripción sintética". A tal efecto, existen técnicas estadísticas (en particular, la regresión lineal) que permiten estimar los coeficientes a y b de la función, los que de esta forma pasarían a ser los "descriptores" del comportamiento de la serie. Cabe notar que en este caso la versión invertida del modelo es igualmente válida:

$$I = (Y - b)/k$$

- A fines explicativos, se utiliza el modelo para vincular bajo una relación causal ambas variables. Más específicamente, cuál nivel de producto es alcanzado a partir de determinada inversión (obviamente, en este caso la versión invertida no tiene ya sentido). Pero notemos que *el modelo no contiene en sí tal relación causal*; más daramente, no nos indica cuáles son los mecanismos económicos que fundamentan esta relación. Cabe notar incluso que cabe más de una hipótesis; a efectos ilustrativos proponemos dos:

⇒ la inversión determina el nivel de producto, por ser la principal forma de gasto autónomo.

⇒ la inversión determina el nivel de producto, por cuanto es la principal fuente de incremento de productividad, dado que el stock de fuerza de trabajo puede considerarse invariante, en el corto plazo.

Un mismo modelo puede entonces ser susceptible de lecturas explicativas diferentes. Conviene enfatizar que *esto no significa que ambas lecturas sean asimilables entre sí*; esto es, el que dos teorías se manifiesten mediante un mismo modelo no implican que ellas sean equivalentes (de hecho, el modelo planteado así lo demuestra). Entre otros factores, ello ocurre en función de que *una teoría es en realidad más amplia de lo que expresa su modelo* (debe enfatizarse que este punto es objeto de debate dentro de la teoría económica).

- A partir de una explicación aceptada, o de la simple proyección de un comportamiento estadísticamente validado, puede emplearse el modelo a fines predictivos. A partir de una proyección independiente de la inversión, por ejemplo, pueden obtenerse valores esperados de producto (o estimarse valores de producto para el pasado, para inferir el valor del producto para períodos para los que no existe información).
- Por último, puede emplearse el modelo a fines de programación. En tal caso, se asigna un valor deseado al producto, que constituye así una variable-objetivo, y se utiliza el modelo para establecer qué nivel de inversión permite dicho objetivo. Esta última pasa a convertirse en una variable de intervención.

En síntesis, la utilización de un modelo puede ser de índole descriptiva, explicativa, predictiva o de programación. **Es importante distinguir entre el modelo y su interpretación, y entre sus diferentes interpretaciones**, a fin de evitar equívocos.

Cabe acotar lo siguiente, para finalizar. En rigor, la propia cuestión acerca de la interpretación no debería ni siquiera plantearse como tal: un modelo es el resultado de un determinado enfoque, y sólo debería ser entendido como tal. En la práctica, ha sido sin embargo frecuente en economía que un mismo modelo sea aplicado bajo diversas perspectivas, lo que trae como consecuencia cierta autonomización de los modelos; desde ya, la tendencia a la formulación matemática de las teorías económicas ha reforzado este fenómeno. Esto obliga entonces a especificar en cada caso cuál es la interpretación que se está utilizando. Por ejemplo, el modelo de insumo-producto ha sido interpretado de diversas maneras, y más de una vez ha habido cierta confusión acerca de sus hipótesis por este motivo.

ii. El modelo de Insumo-Producto: características y operatoria

En primer lugar, debe establecerse el objetivo del Modelo Insumo-Producto, en términos generales.

El cuadro de Insumo-Producto nos ofrece, entre otros aspectos, una visión acerca de los requerimientos de insumo de los diferentes sectores productivos, en el cuadro de transacciones intermedias, en correspondencia con dados niveles de demanda final y de producción bruta. El modelo de Insumo-Producto se propone *establecer cuáles son los niveles de demanda intermedia y de producción que corresponden a un determinado nivel y composición de la demanda final, adoptado como objetivo*. En consecuencia, se trata de un modelo de programación³⁷.

A fin de comprender claramente el objetivo del modelo, se desarrollarán dos ejemplos.

³⁷ Conviene distinguir entre cuadro IP y Modelo IP. El Cuadro IP es un arreglo contable, que tipifica y cuantifica cierto conjunto de transacciones económicas, con objetivos generales. El Modelo IP pretende definir un conjunto de relaciones a fines de predecir, programar, etc.; esto es, constituye una herramienta analítica con objetivos ya más específicos. Es usual, por otra parte, el empleo del término "Matriz" Insumo-Producto, haciendo simultáneamente referencia a Cuadro y Modelo. Para evitar esta ambigüedad, este término no será utilizado aquí.

Ejemplo 1

En una economía de tres sectores, se da esta configuración de transacciones, siendo que cada sector produce un único producto, y se utiliza sólo fuerza de trabajo.

	A	B	C	DF	VP
A	10	-	-	20	30
B	-	50	-	50	100
C	-	-	80	40	120
VA	20	50	40	-	-
VP	30	100	120	-	-

Nos proponemos incrementar el valor de las ventas a la demanda final de acuerdo a los siguientes:

$$A = 30\%$$

$$B = 20\%$$

$$C = 25\%$$

Esto significa que la columna o vector de la demanda final tendrá los valores siguientes:

$$A = 26$$

$$B = 60$$

$$C = 50$$

Se requiere conocer cómo varía el requerimiento de insumos y de trabajo para alcanzar este incremento de demanda; en este caso particular, se trata de una cuestión sencilla, por cuanto cada sector utiliza solamente insumos producidos por él mismo. En términos económicos, debemos identificar una función de producción. Se introduce aquí la hipótesis fundamental del Modelo:

- **Los requerimientos de cada insumo y servicio de factores son directamente proporcionales a las cantidades producidas.**

En términos del ejemplo, tendremos que para cada unidad producida por cada uno de los tres sectores, se requerirán las siguientes cantidades de insumos y de trabajo:

Sector A

- 1/3 de insumo

- 2/3 de trabajo

Sector B

- 1/2 de insumo

- 1/2 de trabajo

Sector C

- 2/3 de insumo

- 1/3 de trabajo

En términos generales, podremos enunciar una función de producción de la forma siguiente:

$$x = a x + w x$$

donde:

x = valor de la producción de cada sector

a = requerimiento de insumo por unidad de producción

w = requerimiento de trabajo por unidad de producción

La hipótesis indicada puede resumirse diciendo que a y w son valores constantes, e independientes por lo tanto de los niveles de producción. Estos coeficientes se denominan *coeficientes técnicos*. La hipótesis equivale a asumir entonces que no existe posibilidad de sustitución entre insumos.

El cuadro Insumo-Producto quedaría entonces conformado de la siguiente manera, a fin de alcanzar los objetivos deseados:

	A	B	C	DF	VP
A	13	-	-	26	39
B	-	60	-	60	120
C	-	-	100	50	150
VA	26	60	50	-	-
VP	39	120	150	-	-

Examinando los resultados obtenidos, podemos constatar lo siguiente:

- Se conserva la igualdad de compra y ventas totales, en función de las hipótesis habituales contenidas en el cuadro Insumo-Producto, en consecuencia valor agregado y demanda final son iguales globalmente (no existen importaciones).
- Se conserva la igualdad entre valor agregado y demanda final, sector por sector. Este resultado, nótese bien, es absolutamente particular, en función del ejemplo planteado.
- El valor de la producción se incrementa en mayor cuantía del incremento de la demanda final. En efecto, el crecimiento deseado para ésta es de 26 (= 136-110) unidades monetarias, mientras que aquél crece en 59 (= 309-250) unidades; el incremento proporcional es sin embargo igual.

Sn embargo, se requiere explicitar una hipótesis adicional, que se ha asumido implícitamente en el razonamiento anterior:

- **Los precios se mantienen constantes, para cualquier nivel y composición de demanda final programada.**

Esta hipótesis no hace sino reafirmar la utilización del sistema de precios como patrón de medida para mediciones agregadas. Esto es, no debe ser considerada estrictamente una hipótesis de comportamiento de los precios.³⁸

³⁸ Es de notar que en caso de que existiera un único bien por sector productivo, el modelo podría formularse en términos de unidades físicas. Esta alternativa no será tratada aquí; ella permite visualizar que la hipótesis de constancia de precios no cumple sino una función de asegurar la estabilidad del sistema de medición.

Por otra parte, en caso de que los sectores produzcan más de un bien o servicio (que es lo que ocurre en la práctica, en forma excluyente) se requiere explicitar una tercera hipótesis, a fin de validar el procedimiento anterior:

- **La composición de bienes o servicios producidos por cada sector se mantiene constante, para cualquier nivel y composición de demanda final programada.**

Debe notarse que las dos últimas hipótesis son complementarias de la primera: caso contrario, asumir coeficientes técnicos constantes carecería de sentido preciso.

Ejemplo 2

Supongamos ahora que se presente el siguiente caso, ya más complejo.

	A	B	C	DF	VP
A	10	20	40	30	100
B	-	30	70	50	150
C	-	-	50	130	180
VA	90	100	20	-	-
VP	100	150	180	-	-

Siguen por lo demás los supuestos indicados para el ejemplo anterior. Se asume que se desea programar un incremento de demanda final de acuerdo a los siguientes porcentajes:

$$A = 10\%$$

$$B = 30\%$$

$$C = 20\%$$

Podemos comprobar que los cálculos se tornan bastante más complejos, dado que debemos tener en cuenta los requerimientos de producción no sólo para cada sector y la demanda final, sino también para otros sectores productivos. Por ejemplo, el incremento de la demanda dirigida al sector C requerirá mayor cantidad de los insumos A y B, para cuya producción se requerirá a su vez más insumo A y B, etc.

Se plantea de esta manera un proceso iterativo, de interés puramente analítico, puesto que no es susceptible de implementación (puede mostrarse matemáticamente que se alcanza el resultado deseado en un número infinito de iteraciones).

Un abordaje más sencillo, si bien menos rico desde el punto de vista conceptual, consiste en plantear un sistema de ecuaciones, que contenga las variables-objetivo (demanda final a cada sector) como variables exógenas y los volúmenes de producción como variables endógenas.

El sistema consiste sencillamente en la suma de las ventas a la demanda intermedia y final de cada sector, y su operatoria no será sino la despejar la variable objetivo, esto es, el valor de la producción para sector.

En términos numéricos, los datos del cuadro pueden expresarse de acuerdo a lo siguiente:

	A	B	C	DF	VP
A	10 +	20 +	40 +	30 =	100
B	-	30 +	70 +	50 =	150
C	-	-	50 +	130 =	180

Corresponde reemplazar los valores de las transacciones intermedias por los coeficientes técnicos y convertir en variable el valor de producción y la demanda final de cada sector.

El sistema de ecuaciones quedará conformado de la manera siguiente, a partir del cálculo de los coeficientes técnicos:

$$1/10 X_A + 2/15 X_B + 2/9 X_C + DF_A = X_A$$

$$1/15 X_B + 7/18 X_C + DF_B = X_B$$

$$5/18 X_C + DF_C = X_C$$

donde:

X_i = valor de la producción del sector i

DF_i = demanda final dirigida al sector i

Nótese que el valor agregado no interviene en el cálculo.

Se trata de un sistema de tres ecuaciones con seis incógnitas: tres de las cuales deben ser fijadas a partir del objetivo. Esto es, se agregan en realidad tres ecuaciones a saber:

$$DF_A = 35$$

$$DF_B = 65$$

$$DF_C = 156$$

Reemplazando estos valores en el sistema anterior, se obtendrán las soluciones siguientes:

$$X_A = 117,57$$

$$X_B = 186,25$$

$$X_C = 216$$

Los valores del cuadro que satisfacen el objetivo de programación propuesto serán los siguientes (valores redondeados):

	A	B	C	DF	VP
A	11,76	24,83	48	33	117,57
B	-	37,25	84	65	186,25
C	-	-	60	156	216
VA	105,83	124,17	24		
VP	117,59	186,25	216		

Planteo General

En términos generales, el Modelo de Insumo Productivo puede ser planteado como un sistema de ecuaciones que, para un sector, asume la forma siguiente:

$$a_{11} X_1 + a_{12} X_2 + \dots + a_{1n} X_n + DF_1 = X_1$$

$$a_{21} X_1 + a_{22} X_2 + \dots + a_{2n} X_n + DF_2 = X_2$$

$$a_{n1} X_1 + a_{n2} X_2 + \dots + a_{nn} X_n + DF_n = X_n$$

donde:

a = coeficiente técnico

X = valor de producción (expresado como SUM p.q)

DF = demanda final (expresada como SUM p.q), como variable objetivo.

Reiteremos a continuación las hipótesis ya enunciadas:

1. Las relaciones insumo-producto son constantes.
2. Los precios son constantes
3. La composición interna de la producción por sector es constante

En función de estas condiciones, puede asumirse que los coeficientes técnicos son constantes, y por lo tanto pueden ser obtenidos a partir del Quadro. Por su parte, los valores de DF son fijados exógenamente, a partir de objetivos de programación. En consecuencia, las incógnitas del modelo son n (los términos X), siendo las ecuaciones en igual número.

Para un sistema de ecuaciones lineales existen diversos métodos de solución (sustitución, triangulación, etc.). Interesa destacar aquí el planteo matricial, por cuanto es la formulación corriente. Pero debe señalarse que se trata de una cuestión operativa, por cuanto ningún método de solución es superior a otro.

S:

A = matriz de coeficientes técnicos

DF = vector de demanda final (variable objetivo)

X = vector de valor de producción.

El sistema de ecuaciones podrá ser planteado en los términos siguientes.

$$A * X + DF = X$$

Se trata, naturalmente, de productos y sumas matriciales.

A fin de despejar X, deberán realizarse los pasos siguientes:

$$I A * X - X = -DF$$

$$[I - A] * X = DF$$

donde I es la matriz identidad

El despeje de X se realiza multiplicando ambos miembros de la igualdad por la matriz inversa de [I-A]

$$X = [I - A]^{-1} DF$$

La matriz inversa contiene coeficientes que se denominan *coeficientes de requisitos directos e indirectos*.

Cabe por último indicar que un sistema lineal puede tener un vector único de soluciones, infinitas soluciones o ser incompatible; por otra parte, las soluciones pueden ser negativas o positivas. En función

de propiedades matemáticas que no se presentan aquí, el Modelo de Insumo Producto arroja siempre soluciones únicas y positivas; ello es consecuencia de que los valores de los coeficientes técnicos son nulos o positivos, e inferior a la unidad.

iii. Modelo de Insumo-Producto: interpretación

Según ya se indicó, el MIP tiene por objetivo establecer qué niveles de producción satisfacen niveles de demanda final fijados como objetivo; se trata entonces de un modelo de programación.

Con posterioridad a su concepción, el MIP ha sido utilizado a otros fines. Particularmente, conviene destacar su uso a fines predictivos.

En este caso, las variables incluidas en la demanda final son proyectadas, en función de sus comportamientos esperados; en particular, ello es realizado para los componentes de demanda final que pueden considerarse dotados de cierta autonomía: inversión bruta fija, consumo del gobierno y exportaciones. El procedimiento empleado consiste en la proyección de tales componentes, en función de criterios determinados, y su posterior incorporación como variables independientes en el modelo (en ciertos casos, el consumo familiar es endogeneizado, a fin de tornarlo dependiente del nivel de ingreso, mediante procedimientos que no se detallarán aquí). El objetivo de esta utilización es predecir el impacto de cambios en las decisiones de inversión o en el mercado de productos exportables sobre los niveles de actividad, la balanza comercial, etc.

Cabe señalar que la utilización predictiva invierte en cierto sentido la lógica del modelo, por cuanto no supone ya que cada sector tiene de antemano asignado cierto nivel de demanda para su producción, sino que el mercado transmitirá los nuevos requerimientos "hacia atrás", los que serán satisfechos en tiempo, tras un eventual período de ajuste. Ello trae una consecuencia importante, y es que la utilización predictiva requiere una hipótesis adicional. Se trata de que exista capacidad ociosa en todos los sectores productivos; de no ser así, el impacto de incrementos en los requerimientos productivos podrá ser el de creación de cuellos de botella, con repercusiones sobre la posibilidad efectiva de alcanzar los niveles de actividad programados y/o sobre la demanda de importaciones. El MIP no puede reflejar el efecto de tales circunstancias, particularmente porque los coeficientes técnicos dejarían de ser constantes, si se incrementan las importaciones.

Con frecuencia, se ha señalado que la hipótesis de capacidad ociosa es necesaria a los fines del modelo, en cualquiera de sus utilidades; pero, en rigor, la utilización a fines de programación no la requiere, por cuanto simplemente establece requerimientos para cada sector.

Bibliografía

- Azqueta Oyarzún, D. – Teoría de los precios sociales – Instituto Nacional de la Administración Pública – España – 1985
- Bator, F. - The Simple Analytics of Welfare Maximization - The American Economic Review, Vol. 47, No. 1 - Marzo 1957.
- Barone, E – The Ministry of Production in a Collectivist State- en Hayek, F. – Collectivist Economic Planning – 1935 – Originariamente publicado en 1908.
- Bowles, S – Microeconomics: Behaviour, Institutions and Evolution – Russel Sage Foundation - Princenton University Press – 200
- Breisinger, C., Thomas, M. y Thurlow, J - Social Accounting Matrices and Multiplier Analysis: An Introduction with Exercises - International Food Policy Research Institute – 2010.
- Briner, A., Casaparrino, C. y Rossi, C. – Planificar el desarrollo – Documento de Trabajo nro. 38 – CEFID-AR – 2012
- Chenery, H y Clark, P. - Economía Interindustrial - Fondo de Cultura Económica – 1963
- Figueras, A. y Morero, H. - "Recordando al socialista de Chicago- "XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política; 2012
- Forte, F. – Introduzione alla Politica Economica – Piccola Biblioteca Einaudi – 1964
- Galbraith, J. – A Theory of Price Control – Harvard University Press - 1952
- Heal, G. –Teoría de La Planificación Económica – Bosch Casa Editorial – 1977
- Hayek, L. von - The nature and history of the problem". En Hayek (ed.) - Collectivist Economic Planning - Routledge - 1935
- Hayek, L. von - "The present state of the debate". En Hayek (ed.) - Collectivist Economic Planning - Routledge – 1935 a
- Hayek, L. von - "The present state of the debate". En Hayek (ed.) - Collectivist Economic Planning - Routledge - 1935
- Hobsbawm, E – Historia del siglo XX. Buenos Aires: Crítica (Grijalbo Mondadori, S. A.), 199
- Huertas, C. – Planificar para gobernar: el método PES – Ent revista a Carlos Matus – Universidad Nacional de La Matanza – 2006.
- Keynes, J. – La Teoría General de La Ocupación, el Interés y el Dinero – Fondo de Cultura Económica – 1970 – Publicado originalmente en 1936.

- Lange, O. - Sobre la teoría económica del socialismo - En Lange y Taylor, "Sobre la teoría económica del socialismo" - Ariel - 1971 - Originalmente publicado en 1938
- Lavoie, D. - Crítica de la interpretación corriente del debate sobre el cálculo económico socialista - Revista Libertas IV: 6 - Mayo 1987 (traducción de un artículo publicado originalmente en 1981).
- Lemoine, F. - La economía china - Editorial Alianza – 2007
- Lira, L – Revalorización de la Planificación del desarrollo – ILPES- 2006
- Mas-Colell, A., Whinston, M. D. y Green - "Microeconomic Theory", Oxford University Press – 1995
- Matus, C. – Estrategia y Plan – Sglo XXI Editoriales – 1993
- Mises, , L von - "Economic calculation in the socialist commonwealth". En Hayek (ed.) - Collectivist Economic Planning - Routledge - 1935
- Mises, L von - Socialism - Yale University Press - 1950 - Primera edición publicada en 1922.
- Müller, A. – Economía Descriptiva – Editorial Catálogos – 1997.
- Müller, A. y Perdomo - La pregunta de la Sra. Robinson: ¿qué es la competencia perfecta? Trabajo presentado en la XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - Mendoza - Noviembre 2009
- Polanyi, Karl – La Gran Transformación – Fondo de Cultura Económica – 2001
- Schuschny; A. - Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones - CEPAL - Estudios Estadísticos y Prospectivos – 2005.
- Singer, H. - Tendencias recientes del pensamiento económico sobre los países subdesarrollados - En International Development, Growth and Change - Mc.Graw-Hill Book Company – 1960.
- Taylor, F. - La orientación de la producción en un estado socialista - En Lange y Taylor, "Sobre la teoría económica del socialismo" - Ariel - 1971 - Originalmente publicado en 1929.
- Tereschuk, N. – Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975) – Tesis de Maestría - Universidad Nacional de General San Martín - Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) – 2008
- Tinbergen, J – La Planeación del Desarrollo – Fondo de Cultura Económica - 1959
- Van Gunsteren, H. – The Quest for Control: A critique of the Rational-Central Rule – John Wiley & Sons – 1976
- Waterston, A. – Planificación del desarrollo – Fondo de Cultura Económica – 1969.

La planificación en Argentina en la primera mitad del siglo XX.

Teresita Gómez¹

Introducción

La planificación en tanto herramienta teórica se ha ido conformando a lo largo del siglo XX y expresa en sus variadas acepciones, las transformaciones que se fueron produciendo en el sistema capitalista.

Un primer aspecto que nos parece importante dejar sentado desde el inicio en el tratamiento de este tema, es el rol central que en su implementación cumple el Estado, sea que hablemos de una economía de mercado o de una economía centralmente planificada. Desde fines del siglo XIX, acentuándose durante la primera conflagración mundial, el rol del Estado va adquiriendo cada vez mayor centralidad en el diseño de la vida económica de las naciones. Organismos administrativos estatales controlan y distribuyen recursos en los que participan representantes del Estado, empresarios y asalariados. Luego de la guerra esta suerte de colaboración permanecerá con mayor o menor predicamento en los distintos países capitalistas desarrollados. Solo el Estado quedará como actor indiscutible en estos países.

Un segundo elemento a considerar es respecto a cuáles fueron en sus inicios, las circunstancias o condiciones que tornaron favorable la planificación: más que encontrar una preocupación por prever el futuro económico de un país, fueron situaciones coyunturales las que impulsaron a utilizar esta herramienta. Con esto queremos decir que la idea de plan, o la más amplia y abarcativa de planificación, resulta de requerimientos relacionados con las fluctuaciones económicas que habían sacudido la economía capitalista en la segunda mitad del siglo XIX y la previsión o limitación en sus efectos. En esta perspectiva se emparentan con la lectura de los ciclos de más larga duración que los estudiados hasta entonces.

Así la búsqueda de instrumentos que permitan amortiguar los efectos de los diferentes ciclos nos acerca al tema en consideración: la planeación o planificación. Una vez

¹ Realizado con la colaboración de Mercedes Lesta. Una versión de este artículo fue presentado y discutido en las XXI Jornadas de Historia Económica realizadas en la Universidad de Tres de Febrero, Caseros (Prov. De Buenos Aires) en septiembre de 2008.

incorporado como herramienta teórica en la construcción de políticas públicas, permitirá proyectar a mediano o largo plazo, perdiendo por tanto ese carácter coyuntural originario.

El presente trabajo intenta recuperar el sentido que esa herramienta teórica tuvo en los años treinta y cuarenta en la Argentina a partir de recorrer bibliografía de la época y establecer cómo este concepto aparece en las publicaciones de esos años.

Antecedentes

En el transcurso de la Primera Guerra Mundial, los aparatos productivos de diferentes países europeos se reconvirtieron a fin de satisfacer las necesidades que planteaba la nueva situación. Fue necesario entonces determinar qué sectores priorizar de acuerdo a lo que iba aconteciendo, en tanto se buscaba evitar, fundamentalmente, todo tipo de derroche. Esta acción solo la podía realizar el Estado cuya labor, hasta entonces, se circunscribía a tareas precisas y tradicionales (ejército, justicia y policía). De tal suerte se va produciendo una importante modificación en el rol del Estado que irá extendiendo su campo de acción hasta involucrarse más en el ámbito de la producción y distribución. Durante estos años son innumerables los ejemplos en los que vemos al Estado cumplir un rol más activo en la vida económica. Recordemos entre otros, la situación de prolongado bloqueo que los aliados imponen a Alemania en el transcurso de la guerra. Sin dudas que ese factor engendra, al interior del país, una economía de penuria en la cual las empresas, reconvertidas desde el inicio de la contienda a satisfacer las necesidades de la guerra, van a sufrir en poco tiempo el racionamiento derivado de la carencia de insumos esenciales. En esas condiciones, era necesario elegir entre las necesidades más imperiosas, y para ello lo central era establecer las prioridades en una situación en la que el mercado no se muestra como la principal herramienta de distribución de los recursos. La economía privada y la libre competencia encuentran sus limitaciones en un ámbito donde es imprescindible realizar un reordenamiento económico que posibilite enfrentar la nueva coyuntura. Toda una administración surgida del seno del Estado será la encargada de llevar a cabo esta función. La creación de una Oficina de Materias Primas permite que, sin nacionalizar las empresas, el Estado pueda controlar su desempeño, definiendo la distribución de los aprovisionamientos. Todas las materias primas son relevadas y

redistribuidas de acuerdo a las prioridades fijadas por el gobierno. Otros organismos públicos fueron creados para llevar el control de importaciones y exportaciones, y luego de 1915 surgirán otros para asegurar la distribución de productos agrícolas, el control de precios y de la mano de obra, centralizando la información y cubriendo las necesidades que se producían en los distintos sectores. Se genera así una economía de mas en mas administrada, en la cual, el control de precios por un lado, y el de la mano de obra por el otro, permiten disponer del conocimiento de los recursos, organizar su distribución y pretende hacer un seguimiento sobre intentos especulativos que pongan en peligro los objetivos fijados.

Si detalláramos las medidas tomadas en los distintos países, comprobaríamos semejanzas en la acción desarrollada por el Estado durante el conflicto. Esto en sí mismo no es novedoso, ya que cualquier manual de historia contemporánea supo muy bien dar cuenta de ello. Nos interesa sí subrayar cómo el proceso de mayor intervención del Estado propio de los momentos de conflicto interno y externo, no tiene vuelta atrás una vez firmados los acuerdos de paz.

Finalizadas las hostilidades, los equilibrios económicos característicos del siglo XIX van a ser puestos en cuestión. Los cambios estructurales que presencia el ciudadano europeo serán, a partir de entonces, parte constitutiva de las sociedades industrializadas: las monedas atadas al patrón oro se muestran débiles, la inflación, que luego de las guerras napoleónicas había desaparecido, comienza a preocupar nuevamente a los asalariados, las mujeres que durante la guerra fueron entrado al mercado laboral comenzarán a reclamar por sus derechos, en tanto se ha extendido el número de trabajadores dependientes.²

En lugar a dudas, la modificación que más llama la atención a los contemporáneos es la intervención creciente del Estado en las economías nacionales europeas. El Estado, que durante la primera gran conflagración mundial, como vimos, se involucró en la organización de la producción y el intercambio, cada vez estará más implicado en la distribución y redistribución del ingreso, comenzando a desarrollar tareas que años más tarde serán las propias de un Estado de Bienestar. La mentalidad de los ciudadanos también ha salido modificada de la guerra, y comienzan a realizar

² M.Niveau, Y. Crozet (2000) *Histoire des faits économiques contemporains* . Quadrige. PUF.

diferentes demandas desde lo económico, impensadas antes de 1914. Así como en Alemania, tal como señalamos, organismos administrativos estatales controlan y distribuyen ciertos recursos (energía, alimentos), en Inglaterra, durante la guerra, esas tareas las llevaron adelante comisiones en las que participaban representantes del Estado, empresarios y asalariados. Esa coordinación de actividades fue una forma de colaboración entre diferentes fuentes de legitimidad: el poder político, los representantes del capital y los del sector del trabajo. Pasada la guerra, cada uno de estos sectores retomó su autonomía y el liberalismo su propia lógica de funcionamiento. De todos modos, este nuevo paso dado por el Estado en el control de ciertas ramas de la economía, mostrará su continuidad en las políticas económicas que implementará a partir de entonces.

En otros países la acción más decidida del Estado también se verifica, aún cuando muestra diferencias respecto de la coordinación con sectores del trabajo y/o del capital. En Estados Unidos, luego de la guerra, la administración toma en sus manos el manejo de la red de ferrocarriles y lanza la construcción de navíos a gran escala, cuadruplicando su flota entre 1913 y 1919. En Francia, estas estructuras también se manifiestan. Ante la pérdida de territorios y los serios problemas de aprovisionamiento, en 1917 se crea un ministerio especial para organizar los abastecimientos de alimentos.³

Sin embargo, no podemos dejar de señalar que, para cada uno de los países, eran diferentes los objetivos que perseguía la intervención del Estado en la esfera económica: en tanto Estados Unidos, al igual que Japón, procuraban aumentar sus márgenes de ganancias, los países que habían sido escenario de las acciones bélicas, requerían ese tipo de acción por parte del Estado como modo de mitigar las innumerables dificultades que se le presentaban cotidianamente en la ardua tarea de reconstruir la economía nacional. En estos últimos países, era necesario reorganizar la vida económica transitando el camino de reconversión de la economía de guerra a una economía de paz.

Fin del laissez-faire?

¿Quiere decir esto que asistimos al fin del *laissez faire* y/o de la *economía de mercado*?

³ Idem. Cap. IV.

De ningún modo. En las circunstancias descritas, el Estado se limita a ocupar vacíos dejados por el mercado, vacíos que éste se encuentra imposibilitado de llenar. De la mano del Estado, ese es el rol que va a cumplir la planificación en los distintos países: complementar la economía de mercado, en ningún sentido, reemplazarla. Luego de la crisis del '30, la planificación introduce y busca asegurar una necesaria cuota de racionalidad y eficiencia al mercado y a la economía en general.

En este sentido, aquí podemos establecer una primera y fundamental diferencia con el más difundido concepto de planificación centralizada, propio del sistema económico que se desarrolló en Rusia a partir de 1928. En ese país la planificación se confunde con el sistema mismo ya que está suplantando la acción que se supone realiza el mercado en las economías basadas en ese signo: el Estado administra y distribuye los recursos. En tanto en las economías de mercado, la idea de prever y preparar el futuro económico de un país, no aparece más que luego que la economía liberal atraviesa su gran crisis, es decir, luego de 1930, momento en el que se observa que la acción supuestamente autorreguladora del mercado no se verifica; en este sentido, el concepto de planificación que se va diseñando no es constitutivo del sistema de mercado, sino que su construcción se inserta en su lógica de funcionamiento, buscando hacerlo más eficiente mientras se busca lograr coherencia en sus herramientas constitutivas.

Autores como Hobsbawm manifiestan *“El viejo liberalismo estaba muerto o parecía condenado a desaparecer. Tres opciones competían por la hegemonía político-intelectual: el comunismo marxista (...), el fascismo(...) y un capitalismo que había abandonado su fe en los principios del mercado libre y que había sido reformado por una especie de maridaje informal con la socialdemocracia moderada por los movimientos obreros no comunistas. En el periodo de la posguerra demostró ser la opción más eficaz”*.⁴

Esta presentación expresa cuáles eran las opciones a las que se enfrentaban las economías de mercado y cuál era el grado de tensión que se manifestaba al interior de ellas respecto de las alternativas posibles para salir de la depresión en que se encontraban inmersas.

⁴ Hobsbawm Eric (1995) *Historia del Siglo XX*. Crítica. Barcelona. Pág. 114

En las búsquedas planteadas, no todo era blanco o negro. La ambigüedad inherente al concepto de planificación parece desprenderse de una idea difusa que existía respecto de la misma experiencia que se desarrollaba en Rusia. De todos modos, consideramos que existe cierta identificación en el imaginario contemporáneo, entre el concepto de plan económico y la experiencia soviética de economía centralmente planificada, que refiere a la organización industrial llevada a cabo durante los últimos años de la década del veinte y los primeros de la del 30. A pesar de la connotación negativa que esta asociación mantuvo en el plano político, sobre todo en cuestiones relacionadas con las libertades individuales, su valoración comenzó a cambiar lentamente a medida que los logros económicos se hacían evidentes.

La planificación centralizada comienza a aplicarse en Rusia en 1928. Sus buenos o regulares resultados serán tomados por países como Francia y luego por Gran Bretaña, donde la noción aparece recién en 1935. Se la retoma sin dudas como opción para racionalizar el proceso de recuperación económica, y es en esa circunstancia en la cual observaremos cómo el aparato burocrático estatal tendrá cierta preeminencia sobre los mecanismos de mercado.

La planificación como idea

El concepto de planificación fue sufriendo diferentes lecturas a lo largo de estos años, muy de la mano de las limitaciones que la economía de mercado mostrara con el estallido de la crisis de 1930, crisis que no se manifestaba en la economía centralmente planificada de Rusia. Esta diferencia es percibida por economistas de distinto signo. Sin embargo, si hay algo que desvela a los economistas hacia los años veinte y que continuará siendo motivo de revisiones teóricas, es el espacio que en el ámbito de las ideas está ocupando el socialismo. Por entonces, una de las primeras argumentaciones que se difunden es la de Ludwig von Mises (1881-1973) quien observa, y comienza a trabajar en pos de desarticular las ideas fuerza que, en los “ataques al capitalismo”, se están instalando “peligrosamente” en la sociedad de la época.⁵ En esta línea, plantea que la economía socialista habría de fracasar porque la inexistencia del mercado libre y

⁵ Miembro de la llamada Escuela Austríaca, rama de la escuela neoclásica o marginalista. Defensores de una teoría valor, basado en el concepto psicológico de *utilidad*, ponen énfasis en los aspectos psicológicos de la conducta del consumidor.

del sistema de precios, impedía la aplicación de cualquier criterio económico⁶. En una conferencia brindada en Buenos Aires en junio de 1959, afirmaba “El socialismo sería totalmente irrealizable si se pretendiera hacerlo funcionar como sistema mundial de producción, descartándose la posibilidad de hacer cálculos económicos. Limitado a unos pocos países, en medio de una economía mundial capitalista –terminó diciendo-, no pasa de ser un sistema ineficiente”.⁷

Entre quienes recogerán este desafío que plantea Mises, se encuentra su discípulo Friederich Hayek, quien en 1946, trata de explicar el porqué del avance de las ideas socialistas en la Europa de principios de siglo. Su argumentación es que la política liberal avanzó muy lentamente a principios del siglo XX, en tanto las demandas de la gente aumentaban y ella no le daba respuesta, cosa que sí parecía ofrecer el socialismo. En tal sentido, considera que hacia fines del siglo XIX “Inglaterra había perdido la dirección intelectual en las esferas política y social y se convirtió en importadora de ideas. Durante los sesenta años siguientes (a partir de 1870) fue Alemania el centro de donde partieron hacia Oriente y Occidente las ideas destinadas a gobernar el mundo en el siglo XX. Fuese Hegel o Marx, List o Schmoller, Sombart o Mannheim, fuese el socialismo en su forma más radical o simplemente la “organización” o la “planificación” de un tipo menos extremo, las ideas alemanas entraron fácilmente por doquier y las instituciones alemanas se imitaron.”⁸

Seguendo esta argumentación, es interesante analizar el contenido de la conferencia dada por Lord Beveridge en 1935 en la Universidad de Oxford, cuando manifiesta la necesidad de pensar y discutir modelos alternativos de organización económica de acuerdo a la entrada en crisis del liberalismo y sus principios económicos en los inicios de la década.⁹ Si bien rechaza el sistema político que supone la planificación centralizada, observa que ésta resuelve en esos momentos problemas para los cuales el capitalismo se muestra imposibilitado. Claro que a continuación enumera una serie

⁶ Cataruzza, Alejandro (1990). *Aproximaciones a algunos debates económicos de los años treinta*. Bs. As. Mimeo.

⁷ Von Mises, Ludwig (1959) *Seis conferencias en Buenos Aires*. Centro de difusión de la economía libre. Buenos Aires. Noviembre de 1959.

⁸ Hayek, Friederich (1946) *Camino de servidumbre*. Alianza editorial. Pág. 49.

⁹ Autor del conocido “Informe Beveridge” (1942) que guió la política laborista británica de seguridad social bajo el principio de la cobertura universal “desde la cuna hasta la tumba”. Dicho informe fue retomado por todos los países que adoptaron formas de Estado Social en la segunda posguerra.

de limitaciones con las que se encontrará este modelo económico a futuro. Es fácilmente identificable la encrucijada teórica en que se encontraban muchos pensadores económicos hasta el día anterior fieles sostenedores de las ideas liberales. La falta de un diagnóstico eficaz desde esta teoría ante el estallido de la crisis en los años treinta, obliga a los gobiernos nacionales a ensayar diversas respuestas, muchas de ellas incorporando la centralización en la toma de decisiones. El análisis del fenómeno económico que supuso la Gran Depresión dio lugar a una intensa actividad también desde el ámbito académico en búsqueda de paliativos y nuevas herramientas operativas para reactivar la economía. Uno de los más fructíferos intercambios que se dieron en este marco es el que entablaron Lord Keynes y Friedrich Hayek, debate que conserva hasta hoy su vigencia en el campo de la política económica de los países democráticos. Es cierto que no están polemizando en torno del concepto que nos ocupa, pero no es menos cierto que en ese intercambio de ideas detrás de las polémicas relacionadas con la economía monetaria y los ciclos económicos, se presenta una profunda revisión del orden político liberal de la mano de Keynes en tanto la resistencia manifiesta de la ortodoxia liberal tiene en Hayek a uno de sus representantes más intransigentes.

Keynes propone la necesidad de un estado interventor que a partir de acciones estipuladas intervenga sobre el ciclo económico protegiendo a la economía de las fluctuaciones cíclicas inherentes al sistema capitalista. Keynes piensa un Estado transformado en el principal impulsor de la economía y el desarrollo económico. Este nuevo rol supondría la centralización organizativa así como las tomas de decisiones respecto de las metas a lograr. Hayek por su parte, denosta cualquier tipo de intervención estatal no solo en los mercados (es conocida su defensa del sistema de precios como ordenador de la economía y distribuidor de recursos) sino también las implicancias sobre la libertad individual que estas acciones traerían.

Estas menciones están dirigidas a mostrar cuál es el clima de época, cuáles eran las preocupaciones que los dirigentes europeos y los economistas en particular afrontaban, cómo iban pensando el fin de la guerra a la luz de las dificultades que se presentaron a lo largo de la década del treinta y que el fin del conflicto no solucionaría per se. Quedaban vívidas en la memoria de los contemporáneos las situaciones de miseria y desempleo que vivieron las clases populares de los diferentes países luego de

la primera guerra, situaciones que ningún gobierno podía permitir que se repitieran y no por altruismo sino en defensa propia frente a la posibilidad de una revolución.

La planificación luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa.

Lo esbozado hasta ahora, busca dar cuenta de las distintas vertientes donde aparece la aún vaga idea de planificación. Es cierto que en los años cuarenta, muchos autores se sirven del concepto para calificar el simple dirigismo y no la preparación de un plan. Y hasta que no se llega al estadio de la aplicación concreta, con la aparición del primer plan francés en 1945, la planificación no será incorporada como concepto distintivo.

Sin embargo, tal como lo expresa Pierre Massé, economista y Comisario General del Plan, la planificación francesa antes de ser una teoría, es una práctica, y sobre esa experiencia la teoría se constituyó poco a poco.¹⁰ Este economista considera que la planificación francesa es la búsqueda de una “vía media” (como él la denomina) que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo. Entre 1947 y 1980, se desarrollaron en Francia 8 planes de largo plazo. En ese espacio de tiempo fueron construyendo una concepción económica, jurídica e ideológica sobre la planificación económica que ha merecido diversas denominaciones –flexible, indicativa, activa, etc.- hasta convertirse en un modelo conocido como planificación “a la francesa”. Cada plan ha arbitrado su propia metodología y objetivos. Podemos establecer tres fases diferenciadas en el camino de la planificación francesa: la primera, entre 1947 y 1961 período en que desarrollan tres planes, denominados de Modernización y Equipamiento. Se realizaron bajo la dirección de J. Monnet quien establece, en lo administrativo, la creación del Comisionado del Plan, y en el orden social, la constitución de las Comisiones de Modernización, antecedente de la Concertación social. La segunda fase, comprende el período que va de 1962 a 1971 cuando se consolida la planificación –Ahora Económica y Social – y se configura el llamado modelo de la *planificación indicativa* cuyo máximo inspirador es Pierre Massé. Aquí triunfó, de acuerdo a algunos autores, la visión tecnocrática de la planificación. Entre 1971 y 1980, tercera y última fase, se produce la crisis y pérdida de confianza en la Planificación y en el Plan como obra colectiva, al tiempo que crecen las críticas entre los economistas franceses: “la planificación ha degenerado en una distracción para los

¹⁰ Massé, Pierre (1965) *El Plan o el antiazar*. Nueva colección labor. Barcelona. España.

tecnócratas; su elaboración es una pura rutina...”, son algunas de las expresiones más escuchadas. Sin embargo, luego se introducirán modificaciones a la modalidad planificadora que no desaparece de la vida económica francesa.¹¹

En el caso de Gran Bretaña habrá que esperar los años 1958-62 para que la palabra *planning* pierda su ambigüedad y se comprenda como sinónimo de planificación indicativa a la francesa. En este país, tanto o más que en Francia, la crisis de los años treinta ha desarticulado el mercado de trabajo y el camino del crecimiento económico se le presentaba esquivo desde la primera pos guerra. En tal sentido, la intervención del Estado en la economía, la idea de que solo éste puede retomar el sendero del crecimiento económico y del pleno empleo singulariza la planificación británica, un país cuna, cuando no creador, del liberalismo. Será por ello que este concepto va a ser tomado tanto por los socialistas como por los no socialistas. Se puede decir que aquí no se observa la oposición socialismo-capitalismo, autoritarismo-liberalismo. Aunque a decir verdad, esta oposición tampoco estará presente en Francia, en particular a partir del suceso político de la planificación en la posguerra que lleva a que tanto dirigentes políticos como hombres de empresas, privadas o públicas, se vayan constituyendo en defensores decididos de la intervención estatal.

En Gran Bretaña, en 1945, si bien imperaba un consenso respecto del rol dirigista del Estado propio de la guerra, la coyuntura presentaba importantes matices: los hombres de empresa eran más celosos de su independencia y las nacionalizaciones no se veían con muy buenos ojos. Hay quienes consideran que el error de la dirigencia política de la inmediata posguerra fue el de llamar planificación económica a una política dirigista que solo estaba preocupado por repartir las escaseces.¹²

El primer objetivo de este criticado plan británico, fue evitar que la segunda paz repitiera el modelo de miseria y desempleo que caracterizó a la primera. Algunos autores señalan que la idea de planificación comenzó en fecha anterior a la finalización del conflicto bélico de acuerdo a la experiencia no satisfactoria que la primera posguerra dejó en la memoria colectiva, sobre todo en relación con la alta tasa de desempleo que en las dos décadas siguientes fluctuó entre el 10 y el 20%. Esta

¹¹ La reforma de la Planificación económica en Francia: la ley número 82.653 de 29 de julio de 1982

¹² Esta es la opinión de Jacques Leruez (1972) *Planification et politique en Grande Bretagne (1945-1971)*. Librairie Armand Colin. Paris. Francia.

experiencia, parece haber marcado profundamente el proceder de la coalición gobernante al acercarse el fin de la contienda.¹³

A pesar de que al finalizar la II Guerra Mundial la economía británica enfrentaba otros problemas distintos que los que debió afrontar en la primera paz, nos interesa señalar el cambio profundo que la experiencia de las décadas anteriores provoca en la actitud del gobierno respecto de la necesidad de una intervención activa por parte del Estado. La finalidad manifiesta era la de contrarrestar los efectos de inestabilidad recurrentes en el crecimiento capitalista.

En este marco de prevención de una realidad no deseada, cobra suma importancia la cuestión social inscripta en el llamado informe Beveridge¹⁴. El mismo versaba acerca del desempleo y recomendaba la creación de un programa de beneficios financiados por el estado, un seguro social universal, y la necesidad de un sistema de intercambio y rotación del empleo para evitar el paro por un tiempo prolongado. Este informe llevado a cabo en 1942, junto a otros denominado *White Papers* que trataban cuestiones tales como los perjuicios al sistema industrial y un plan para establecer un sistema de salud universal y gratuito (entre otros) se constituyeron en los puntales de información con los que contó el gobierno para establecer sus objetivos de gestión presentes y futura.

Podemos decir entonces que ya en las postrimerías de la Segunda Guerra, el clima de ideas era favorable a la intervención de la economía por parte del Estado mediante el déficit en las cuentas públicas con el objeto de financiar sea el sistema de seguro social y/o el de salud universal.¹⁵

En 1951, con el regreso de los conservadores al gobierno, se dejan sin efecto el racionamiento y los controles que habían marcado la acción de gobierno de los laboristas. Por tanto, la noción de planificación queda reducida a las medidas tomadas

¹³ Esta postura la observamos expresada en G. Walker (1956) "Economic Planning in Great Britain" Pág. 2. ed. William Heinemann Ltd. Londres.

¹⁴ El reporte de Lord Beveridge recomendaba un seguro obligatorio para todos los ciudadanos sin tener en cuenta los ingresos; los puntos sobresaliente pueden ser resumidos en: a) Evitar en la medida de lo posible largos periodos de desempleo y b) Evitar que el seguro sea más alto que lo que cobraría siendo empleado (es decir no generar competencia entre el trabajo asalariado y el seguro por paro). Es importante mencionar la Ley de Seguro Social aprobada en 1911 como un predecesor de este plan. En palabras de un observador Norteamericano "había dado un paso gigantesco en el camino de la seguridad económica dentro de la libertad"¹⁴.

¹⁵ Walker G, "El dominio de la ley de Say estaba terminado y el camino estaba libre para un plan, un plan contra el desempleo" Opt. Cit. Pág. 11.

por aquellos en su gobierno, a la vez que aparecía la acción desarrollada por los conservadores como una cruzada antiplan, para beneplácito de la población, cansada de estrecheces económicas. Recién luego de diez años podrán los laboristas recuperar el concepto de planificación en su acción de gobierno, contando con el apoyo de los conservadores que echarán mano de esta propuesta ante los fracasos reiterados de su acción gubernamental. En tal sentido, se puede decir que para Gran Bretaña, la planificación tiene más un sentido político que económico.

Argentina inicia el camino

En la lectura de la historia económica argentina, comprobamos la implementación, en distintos momentos y en diferentes áreas, de planes económicos. Sin embargo, será en la década de mil novecientos treinta cuando se los comience a incorporar como instrumento teórico. Hasta entonces los planes eran simples, parciales, dispersos. Desde el Plan de Acción Económica de 1933, el Estado argentino, en tanto Estado moderno, formula e implementa planes como parte de políticas reguladoras de la economía.

Hablar de “planes” no es lo mismo que hablar de **planificación**. Genéricamente, con ella designaríamos la acción ampliada del Estado y su ingerencia en todos los órdenes de la vida económica y social del país. En última instancia, el conjunto de normas de gobierno que apuntan a organizar la utilización racional de los factores de producción (recursos humanos, recursos naturales y capital físico).¹⁶

Similar situación podemos describir de la utilización de este concepto en América Latina, donde la idea de planificación también se incorpora como instrumento teórico alrededor de los años cuarenta, aunque lo veremos desplegado en tanto políticas gubernamentales en los años sesenta, de la mano de recomendaciones elaboradas por la CEPAL. Un punto en común que presenta la temprana experiencia argentina con la de los países latinoamericanos en los años sesenta, es el referido a los problemas que debieron superar. Las dificultades en ambos casos surgían de las limitaciones existentes en punto a recursos humanos, disponibilidad de sistemas estadísticos

¹⁶ Gómez, Teresita “Planificación en Argentina. ¿Redefinición de un modelo de crecimiento? En: *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*. N° 12. Primer semestre 1997. Santa Fe.

previos, escasa experiencia y falta de canales adecuados que permitieran dialogar con la administración y los sectores productivos.¹⁷

Interesa recuperar el sentido que esa herramienta teórica tuvo en los años cuarenta. A partir de introducir la figura de Figuerola, la historiografía da por sentado una serie de presupuestos, como el hecho de que el gobierno que emerge de las elecciones de febrero de 1946 pone en marcha una nueva experiencia en política económica basada en criterios de planificación. Esta se comenzaría a instrumentar a partir del diagnóstico que el equipo gobernante realiza de la economía argentina. Es necesario tener presente que, en un contexto de salida de la Segunda Guerra se plantea como previsible el comienzo de un ciclo depresivo por lo cual es tarea de los diferentes gobiernos instrumentar políticas a fin de disminuir su incidencia.

Sin embargo, recorriendo escritos de la época, se puede apreciar que lo que hoy entendemos como planificación no era exactamente el sentido que tenía por entonces. Juan José Vistalli, ingeniero civil, miembro del Consejo Coordinador del Plan de Gobierno, en un artículo publicado en *Hechos e Ideas* (1948) centra la acción a desarrollar por la planificación impulsada desde el gobierno, en la concreción de las Obras Públicas que el país necesita.¹⁸ Incluso en esa misma revista, se reproduce parte de un artículo de David Lilienthal referido a las transformaciones habidas en el valle de Tennessee (Estados Unidos), proyecto cuya paulatina concreción interesaba sin dudas al gobierno argentino.¹⁹

La idea subyacente en varios escritos es que la planificación se encuentra muy ligada por entonces al concepto de coordinación de obras “*agrupándolas en las diferentes zonas económicas. aumentando la producción, posibilitando la elaboración y transformación de los productos.*”²⁰

Por lo expresado, nos parece conveniente poder establecer, en la década del '30, la visión que respecto de la planificación, y en general, la teoría económica, detentaban

¹⁷ Carlos Matus, (1972) *Estrategia y Plan*, profundiza el análisis del funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación a partir de las formulaciones realizadas por CEPAL.

¹⁸ Vistalli, Juan José (1948) “Planificación integral”. En *Hechos e Ideas*. Año VII. Nº 48. Buenos Aires.

¹⁹ La Tennessee Valley Authority Act, es una agencia del New Deal creada bajo la presidencia de Roosevelt en mayo de 1933. Por una parte controla las crecidas del Río Tennessee que atraviesa siete estados de Estados Unidos, mientras genera energía eléctrica que distribuye a los Estados, municipios y cooperativas a bajos precios ya que es una corporación de propiedad del gobierno. Su creación rompió el concepto de propiedad privada que primaba en los Estados Unidos para las instalaciones de energía hidroeléctrica.

²⁰ *Hechos e Ideas* (1948). Nº 48. Pág. 65.

determinados sectores de la dirigencia política argentina. El intercambio que se suscita en nuestro país tiene como sustrato teórico importante el debate esbozado en la primer parte de este trabajo desarrollado en el campo de la teoría económica. Con la finalidad de acercarnos a la concreción de nuestro propósito, tomaremos dos revistas paradigmáticas de la época como son la revista política Hechos e Ideas, en su primera etapa²¹ y la Revista de Economía Argentina, dirigida por el economista Alejandro Bunge.

Es posible conocer a través de las páginas de Hechos e Ideas, el interés que despierta entre sus lectores el conocimiento de la realidad mundial contemporánea así como los temas que más incumbían por entonces a ese sector de la sociedad argentina.²² En este trabajo, nos interesa ahondar en el modo en que las ideas rectoras del pensamiento económico y político de los países centrales eran decodificadas en clave nacional, tomando en consideración la situación de debilidad del régimen democrático a lo largo de la década del 30, década signada por la crisis. Tal como lo expresa Halperín Donghi, *“la riqueza en su caída había arrastrado [...] a un sistema, y junto a él a toda una ideología”*²³. Indaguemos, en consecuencia, a través de estos medios propuestos, cuáles son las líneas rectoras que se van instalando a lo largo de la década del treinta y comienzos de los cuarenta.

Al ser Hechos e Ideas una revista que busca expresar el pensamiento radical, dirigida a un militante partidario, refleja durante el periodo mencionado las preocupaciones que afligían al partido radical y a la doctrina liberal, en su significación bifronte que supone el apego al librecambismo y a la democracia parlamentaria. Un ejemplo interesante podemos encontrarlo en la cita de este artículo “La economía dirigida” traducido especialmente para la revista:

“Entre la economía liberal y la economía dirigida, la preocupación del porvenir de la humanidad debería necesariamente llevar a preferir la primera. Ella no es perfecta pero al menos tiene el merito de no exigir transformaciones del Estado que trasciendan

²¹ “Hechos e Ideas”, revista vinculada al radicalismo alvearista en los años treinta. Tuvo su primera etapa de aparición continua en Buenos Aires entre 1935 y 1941. Ver: Cattaruzza, Alejandro, Una empresa cultural del primer peronismo: La Revista “Hechos e Ideas” (1947-1955). *Revista Complutense de Historia de América*, N° 19, 269-289. Edit. Complutense. Madrid, 1993.

²² Un tratamiento exhaustivo del perfil del lector de Hechos e Ideas en Cattaruzza, Alejandro op. Cit.

²³ Halperin Dongui, La Republica Imposible, Pag 133.

*las posibilidades inmediatas. Ella ha sido el sistema bajo el cual el desarrollo de la economía en el espacio de apenas un siglo ha superado etapas sin precedentes en la historia de la humanidad. Ella afirma y asegura la libertad del hombre en lugar de la esclavitud a la que lo reduciría la economía dirigida*²⁴

Haciendo el ejercicio de pensar la postura mantenida por la línea editorial de la revista en el periodo de tiempo relevado, podríamos decir que el posicionamiento de Hechos e Ideas es más cercano a la ortodoxia de Hayek que a la nueva economía de Keynes. Sin embargo, debemos reconocer que ante las perturbaciones sociales y políticas asociadas a la crisis de los años '30, coinciden con la intervención que el Estado tiene sobre las economías mundiales pues no *“podía confiarse en que las leyes naturales de la economía recobrarán su juego regular en medio de un mundo sumido en el caos”*.²⁵ Del mismo modo, coinciden con la necesidad de instaurar en el país organismos *“encargados de establecer un equilibrio entre la producción y el consumo”*, lo que serán las Juntas Regulatoras, aunque no se privan de señalar que *“con el surgimiento de esos organismos reguladores de la producción se ha operado un agrupamiento de grandes intereses, en apariencia bajo la égida del Estado que entrañan un serio peligro para el futuro”*. Su preocupación es que los sectores de pequeños productores se ven cada día más desplazados del proceso de producción y en especial de la comercialización. Esta idea antimonopolista que encontramos en distintos autores neoclásicos, se observa aplicada al análisis de estos nuevos organismos según se consigna en el artículo, *“siguiendo las huellas de otros países”*, aunque es necesario señalar que lo que en estas páginas se cuestiona es más la idea de limitación de la democracia que implica la existencia de estos organismos (falta de consulta a todos los sectores partícipes en la producción de cada rama) que el hecho económico de la concentración de la riqueza en pocas manos. De todos modos, en sus páginas prima la idea de *“soberanía del consumidor”*, propia del pensamiento neoclásico tan en boga aún en esos años, la que contraponen con el concepto de *“práctica planificadora”* que estarían llevando a cabo economías dirigidas al estilo de la alemana, italiana y rusa, a menudo criticadas desde las páginas de Hechos e Ideas.

²⁴ Leener de George “Economía liberal y economía dirigida”. Hechos e Ideas- N 3 Pág. 218- Junio 1935 Año I

²⁵ Hechos e Ideas N° 16. Noviembre 1936. Pág. 289.

En relación a este debate, las consideraciones acerca del dirigismo y sus calamitosos resultados sobre las economías y sociedades en las que se ejerce, se repiten con frecuencia. Encontramos que no hay distinción valorativa respecto de su naturaleza, considerándose por igual a la experiencia soviética que a la de la Italia fascista, postura dominante en las expresiones de la dirigencia política argentina, salvo en aquellos sectores que desde el marxismo establecen la diferenciación entre un tipo de planificación y otro. Por otra parte, experiencias de distinto signo, pero también consideradas dirigistas, se observan con preocupación. Es el caso de las medidas proteccionistas que países como Estados Unidos y Gran Bretaña se encuentran aplicando como paliativos para sanear las economías nacionales. De todos modos, en torno a estas últimas se generará un reacomodamiento posterior y significativos cambios de posiciones a lo largo de los años treinta, de la mano de la expansión del nacional socialismo por Europa.

Varias de estas ideas las encontramos en la Revista de Economía Argentina (R.E.A. en adelante). Dirigida por el economista, Alejandro E. Bunge, a través de sus páginas podemos seguir la marcha de la economía argentina desde principios de siglo, si bien la Revista comienza a aparecer en 1918.²⁶ La estructura que observamos en la revista es, por una parte, una primera sección de “*series económicas*” en la que se elaboran y reproducen gráficos económicos y series estadísticas, una de las grandes preocupaciones de su director; cuenta, por otra parte, con una segunda sección de “*Informes notas y comentarios*”, espacio donde dan a conocer estudios comparativos de procesos que se encuentran en debate en el ámbito nacional, y una tercera sección de *Colaboraciones*. Finalmente, en el apartado de *Bibliografía*, difunden los trabajos de actualidad relacionados con los temas de interés de la Revista.

En general, esta publicación analiza temas macro y microeconómicos a cargo de diferentes columnistas, algunos de los cuales son miembros de la Comisión Directiva y /o de la Redacción y Administración. Quien redacta las editoriales o trata temas

²⁶ Para un análisis en profundidad de esta revista y de su director, ver: Juan Llach “Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino” en *La Argentina que no fue*, Tomo I, Buenos Aires, IDES, 1985 y Hernán González Bollo, La formación intelectual del Ing. Alejandro E. Bunge (1880-1913). En Revista Valores en la sociedad Industrial. Pontificia Universidad Católica Argentina. Mayo 2004. N° 59

considerados centrales es su director, el Ing. Alejandro Bunge, motor indiscutido de la misma.

A los fines de este trabajo, hemos realizado un recorte temporal en el tratamiento de R.E.A. La revisión la realizamos entre mediados de la década del treinta, momento en que muchos gobiernos se encuentran poniendo en práctica novedosas políticas económicas, finalizando en los años de inicio del primer gobierno peronista.

Una novedosa herramienta que se está analizando es sin dudas, la planificación o el planning, como también se lo denomina, reproduciendo su nombre inglés. Al igual que lo señalado para Hechos e Ideas, en la R.E.A. el tratamiento que recibe la economía planificada es dentro del universo de los sistemas totalitarios. Cuando en 1933 aparece el Plan de Acción Económica Nacional, dan a luz en Argentina diversas entidades de economía dirigida. La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, a través de su Instituto de Política Económica publica un artículo sobre las mismas que es reproducido en la Revista. El director del Instituto, Lucio Moreno Quintana ensaya en el mismo una clasificación de los sistemas surgidos en la posguerra, llamando a) Sistemas de Economía planificada a los que responden a la concepción política de los estados totalitarios (Rusia, Alemania e Italia), b) Sistemas de economía dirigida (EE.UU., Argentina, etc.) y c) Sistemas ultraproteccionistas (Gran Bretaña, Francia, España, Rumania, Etc.)²⁷. Esta asimilación entre estados totalitarios y economía planificada remite a la idea difundida en esos años de que la planificación centralizada llevará a la “dictadura económica”, entendida como la consolidación de los privilegios de los monopolios protegidos por el estado, de profundas connotaciones políticas²⁸. Por otra parte, en esta clasificación que propone Moreno Quintana, es interesante la caracterización de la economía argentina como una “economía dirigida”, así como la similitud que establece con la de Estados Unidos. Recordemos que existen por entonces importantes sectores de la dirigencia política argentina que ven en el modelo norteamericano (particularmente en su versión rooseveltiana) un ejemplo a seguir. Es cierto también que estos sectores coexisten con otros no menos importantes, que no concuerdan con esta apreciación, criticando las políticas de Roosevelt, precisamente por considerarlas demasiado dirigistas.

²⁷ Revista de Economía Argentina. N° 242. Agosto 1938.

²⁸ A. Cataruzza, op.cit.

Será el inicio de la Segunda Guerra y la prolongación del conflicto mundial lo que llevará a los distintos articulistas de la R.E.A. a abordar con mayor asiduidad el tema del día después. En esa perspectiva, reiteradamente vemos aparecer expresiones como la volcada por Carlos Moyano Llerena, en 1940 analizando cómo se ubica la economía argentina ante el conflicto europeo: *“la necesidad de lo que en inglés se denomina “planning” es hoy mucho mayor que nunca”*²⁹. En esta frase se expresa la preocupación que imbuía a los sectores dirigentes argentinos. No repuestos aún de los cimbronazos vividos durante los años treinta, la Segunda Guerra Mundial obligaba a repensar los modelos de crecimiento y entre ellos, sin dudas, la planificación como herramienta teórica y articuladora de políticas económicas, comienza a tener predicamento y a ganar adeptos en nuestro país.

Crisis económica y posguerra. Cambios de rumbos en la economía.

Años atrás, todo parecía indicar que el modelo de crecimiento impuesto en 1880 era el más apto para un país que contaba con praderas en una extensión casi ilimitada. En ellas podían cultivar cereales o hacer pacer plácidamente al ganado según resultara más conveniente para los productores agropecuarios.

Ya la crisis de 1929-30 había prendido una luz roja para aquellos que estaban sentados tranquilamente viendo crecer el grano. Muchos pensaban que todo eso no era más que un mal sueño y que pronto todo volvería a sus “cauces naturales”.

Sin embargo, dentro mismo de la dirigencia política de la década del treinta existieron, como venimos señalando, voces que trataron de llamar a la reflexión sobre el estado real por el que atravesaba la economía argentina. Los debates generados en torno al llamado “Plan de Reactivación Nacional” son una muestra de ello. Ya visualizaban entonces sus mentores que “la esperada vuelta a la normalidad agroexportadora” con la que soñaban algunos sectores, no sería en el corto plazo. Es entonces que, ante la especial coyuntura en la que se encontraba la economía argentina, resultara imprescindible modificar la estrategia reinante, introduciéndole algunas variaciones.

El debate en el ámbito legislativo fue acompañado por los intercambios de opiniones que diariamente aparecían en los medios de prensa. La gran pregunta de todos

²⁹ Carlos Moyano Llerena, La economía argentina ante el conflicto europeo. R.E.A. Junio 1940.

aquellos que se veían comprometidos en alguna medida con el hacer nacional era sin dudas ¿qué hacer una vez que la guerra finalice?

En este debate no formal, participaron los más amplios sectores de la sociedad argentina. No solo aquellos que por su misma condición aportan nuevas ideas, como los del ámbito intelectual, sino que un nuevo actor se sumaba al debate social: las Fuerzas Armadas.

Durante los últimos diez años se había producido una importante diversificación de la estructura productiva, la que fue acompañada por el surgimiento y fortalecimiento de nuevos sectores socioeconómicos que poco a poco fueron ganando espacio en el engranaje económico argentino. Este hecho actuó como una variable más en la polémica de estos años.

A los aportes realizados por intelectuales como el ingeniero Alejandro Bunge o el de los diferentes pensadores que transitaron por las revistas mencionadas, se suman las voces de distintos miembros del Ejército que difunden sus puntos de vista a través de la Revista Militar. Todos coincidían en que Argentina debía desarrollar en forma prioritaria el sector industrial, como modo de lograr un crecimiento sostenido de la economía. Claro que cada uno de ellos ponía el acento en el desarrollo de sectores diferentes.

Las aspiraciones vertidas por estos sectores de las fuerzas armadas, se verán canalizadas en el gobierno militar instaurado en 1943, gobierno que otorgó un espacio significativo a quienes se manifestaran propulsores de la industrialización con fines de defensa nacional. Alentado por la favorable situación económica internacional, Juan D. Perón, vencedor de las elecciones de febrero de 1946, se compromete en su programa de gobierno a transformar la economía, ampliar los programas de salud pública y bienestar social, así como a fortalecer la defensa nacional. ¿Por qué se pensó en implementar una política centrada en la planificación? ¿Por qué se consideró la planificación como la forma más idónea para promover la industrialización del país?

En lugar a dudas, este tema dominaba los debates intelectuales de esos años, y tal como lo hemos descrito en el caso europeo, los sectores dirigentes argentinos no podían eludir la discusión de los problemas de la posguerra. Si bien nuestro país se encontraba muy lejos del escenario de la guerra, inmersos en ella se encontraban sus

principales compradores de carnes y cereales y proveedores de insumos. Por otra parte, el cambio que su estructura productiva venía mostrando, obligaba a la dirigencia política argentina a responder a la necesidad de enfrentar la industrialización y la sustitución de importaciones en una proyección a mediano o largo plazo.

En 1943, la *Revista Economía Argentina* transcribía una conferencia de Torcuato Di Tella “Problemas de la Posguerra. Función económica y destino social de la industria argentina.”³⁰ En ella da cuenta del interés de los diferentes países en participar en el estudio y la búsqueda de soluciones para los problemas que dejaría planteados el fin de la guerra. A modo de ejemplo, menciona las instituciones dedicadas en Estados Unidos al estudio de la posguerra, algunas de las cuales eran órganos del Estado, en tanto otras eran privadas. Entre las primeras, menciona a la *National Resources Planning Board* (Oficina de Planeamiento de los Recursos Nacionales) que por encargo del entonces presidente Roosevelt reúne y analiza todos los planes constructivos para la acción pública y privada después de la guerra. La reflexión de Di Tella en ese momento es de temor o preocupación. ¿Por qué? Porque ve que en nuestro país poco se ha estudiado ese problema, más allá de la iniciativa de la Unión Industrial Argentina y la creación por el gobierno de la Comisión Nacional de Reconstrucción Económico - Social. Su preocupación era que la paz nos tomara desprevenidos sin haber esbozado ningún plan que contemple el futuro económico de la Argentina, y más aún, de que la Argentina quedara fuera de un mundo que se reconstruiría sin su participación.

Di Tella señala que, en esos momentos, planificación es la palabra de la que todo el mundo habla. Por entonces, dice, todo se quiere planificar, “la manía de la planificación lo ha invadido todo. Se cree en la magia de los planes, en su virtud taumatúrgica”³¹

A modo de conclusión

Desde fines del siglo XIX y más aún durante la primera conflagración mundial, el rol del Estado va adquiriendo cada vez mayor centralidad en el diseño de la actividad económica de las naciones. Organismos administrativos estatales controlan y distribuyen recursos en los que participan representantes del Estado, empresarios y

³⁰ *Revista de Economía Argentina* N° 303. Septiembre 1943. Conferencia leída el 31 de agosto de 1943 en el Instituto Popular de Conferencias y reproducida en esta revista

³¹ *Idem.* pág. 368

asalariados. Luego de la guerra esta suerte de colaboración permanecerá con mayor o menor predicamento en los diferentes países europeos. Sólo el Estado permanecerá como actor indiscutible en los países más industrializados.

El Estado no suplanta al mercado, sino que asume la tarea de prever y preparar el futuro económico del país, en particular luego de 1930 cuando se van socavando las teorías ortodoxas clásicas del equilibrio presupuestario, el mantenimiento del patrón oro y el autoequilibrio de las empresas. Las reacciones a la crisis variaron ampliamente. Algunos países en caminos más autoritarios, otros más democráticos, fueron muchos los que tomaron el sendero de la planificación.

Planificación como vía intermedia, conciliadora de la libertad o la iniciativa individual en la búsqueda del crecimiento y de la libertad económica. Los supuestos logros de la experiencia rusa son objetivos a lograr, aunque sin desechar la economía de mercado que se considera necesario reforzar.

Este debate económico, pero a la vez político e ideológico estuvo presente en la Argentina de los años treinta y cuarenta, en un escenario diferente, pero donde también la idea del crecimiento económico llevaba a elegir esa herramienta para su construcción.

El debate planteado en los medios gráficos considerados da muestra de las tensiones presentes en los sectores dirigentes argentinos. Autoritarismo, democracia, economía dirigida, libre mercado, planificación, son los temas que se instalan en el intercambio de ideas en el transcurso de los años treinta. Sin lugar a dudas, el estallido de la Segunda Guerra Mundial obliga a repensar las herramientas teóricas a utilizar. Es necesario, como algunos lo manifiestan, que una vez finalizado este segundo conflicto mundial, la economía nacional se encuentre en condiciones de participar de la reconstrucción europea. Este es uno de los desafíos que se plantea a la dirigencia política de entonces. Nos queda sin dudas por analizar en cuánto pudo responder al mismo y en qué medida la elección de una herramienta como la planificación posibilitó aunar criterios de integración y crecimiento económico.

Bibliografía

Revista de Economía Argentina. Varios números.

Hechos e Ideas. Varios números.

Cataruzza, Alejandro (1990). *Aproximaciones a algunos debates económicos de los años treinta*. Bs. As. Mimeo.

Cattaruzza, Alejandro (1993) "Una empresa cultural del primer peronismo: La Revista "Hechos e Ideas" (1947-1955)". *Revista Complutense de Historia de América*, Nº 19, 269-289. Edit. Complutense. Madrid.

Gómez, Teresita (1997) "Planificación en Argentina. ¿Redefinición de un modelo de crecimiento? En: *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*. Nº 12. Primer semestre. Santa Fe.

González Bollo, Hernán (2004) "La formación intelectual del Ing. Alejandro E. Bunge (1880-1913)". *Revista Valores en la sociedad Industrial*. Pontificia Universidad Católica Argentina. Mayo. Nº 59

Halperin Dongui, Tulio (2004) *La Republica Imposible (1930-1945)*. Editorial Ariel. Buenos Aires.

Hayek, Friederich (1946) *Camino de servidumbre*. Alianza editorial

Hobsbawm, Eric (1995) *Historia del Siglo XX*. Crítica. Barcelona.

Leener de George (1935) "Economía liberal y economía dirigida". *Hechos e Ideas*. Nº 3. Pág. 218- Junio. Año I.

Leruez, Jacques (1972) *Planification et politique en Grande Bretagne (1945-1971)*. Librairie Armand Colin. Paris. Francia

Llach, Juan (1985) "Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino". *La Argentina que no fue*, Tomo I, Buenos Aires, Ediciones IDES

Massé, Pierre (1965) *El Plan o el antiazar*. Nueva colección labor. Barcelona. España

Matus, Carlos (1991) *Estrategia y Plan*. Sglo XXI, editores. Mexico.

Mises, Ludwig Von (1959) *Seis conferencias en Buenos Aires*. Centro de difusión de la economía libre. Buenos aires. Noviembre.

Moyano Llerena, Carlos (1940) "La economía argentina ante el conflicto europeo". *Revista de Economía Argentina*. Junio.

Niveau, M.y Crozet, Y. (2000) *Histoire des faits économiques contemporains*. Quadrige. PUF.

Vistalli, Juan José (1948) "Planificación integral". En *Hechos e Ideas*. Año VII. Nº 48. Buenos Aires.

Walker, G. (1956) *Economic Planning in Great Britain*. ed. William Heinemann Ltd.
Londres.

Un laboratorio de políticas públicas: El Consejo Nacional de Posguerra (1944-46)

Teresita Gómez/ Silvia Tchordonkian¹

Introducción

Uno de los temas más abordados por la historiografía económica argentina se relaciona con las transformaciones que en el campo productivo se registraron tras la crisis de 1930 y se sostuvieron a lo largo de la Segunda Guerra mundial. En esa etapa el país debió superar su rol de exportador de productos agrícola ganaderos y concentrar sus esfuerzos en sustituir los bienes manufacturados provistos hasta entonces por la industria estadounidense y la europea, fundamentalmente la inglesa. Sin entrar en los aspectos relativos a cuán avanzado estaba el proceso industrial en Argentina en la década del '30, queda en claro que tras el quiebre que sufrió el intercambio comercial entre los países, la orientación hacia el mercado interno y hacia la producción de bienes de consumo masivo para ese mercado fue central y definió una buena parte de las políticas estatales a partir de entonces.

Si bien mucho se especuló con la posibilidad de reconstrucción del escenario económico mundial en sus rasgos previos a la crisis, cuando esa perspectiva se vio frustrada por el inicio del conflicto bélico, la profundización y continuidad del desarrollo industrial se convirtieron en preocupación central para los sectores dirigentes tal como lo evidencia la propuesta de Federico Pinedo de 1940.

El rechazo parlamentario al Plan diseñado, lejos de clausurar el debate lo replanteó en otro contexto. Tras la entrada en la guerra de los Estados Unidos la preocupación avanzó hacia la cuestión de cómo reaccionaría la economía argentina o más aún como incidirían sobre ella una guerra larga y tras el fin del conflicto bélico, el ordenamiento mundial resultante. Esta situación aún no estaba definida en diciembre de 1940, cuando el sector conservador intentaba promover su "Plan para la Reactivación Nacional".

Por otro lado quedaba claro que a lo largo de los años 30, en coherencia con la tendencia generalizada de la época y con las necesidades de la política interna, el

¹ Una versión de este trabajo fue presentado y discutido en el II Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE) realizado en la Ciudad de México entre el 3 y 5 de febrero de 2010.

intervencionismo estatal se había consolidado y para la década siguiente no generaba ya resistencias. De modo que, cuando el golpe de Estado de junio de 1943 puso fin a la gestión del presidente conservador Ramón Castillo, sus protagonistas no sorprendieron a nadie al sostener la necesidad de una mayor injerencia del Estado en el campo de la economía y de la sociedad.

El Grupo de Oficiales Unidos (G.O.U.), logia secreta que a la que se atribuye el rol central en el golpe militar, estaba integrado por los cuadros medios del Ejército, oficiales del estado mayor, que aunque carecían de unidad ideológica formal, coincidían en la oposición a la política interna y al manejo de la política exterior del gobierno de Ramón Castillo. El fin del fraude electoral que servía para sostener la hegemonía del sector conservador y el mantenimiento a ultranza de la neutralidad en el conflicto bélico, eran los objetivos centrales que daban cohesión y transmitían una mística nacional al Grupo.²

En cuanto a la definición del lugar del Estado, el gobierno surgido del golpe militar fue gestando un entramado de organismos de planificación y gestión económica que afianzaron el intervencionismo ya instalado. En el presente trabajo buscamos destacar la gestión del Consejo Nacional de Posguerra, institución creada en agosto de 1944. Definido como un organismo de planificación, el Consejo debía servir a los objetivos de subsanar los posibles desequilibrios que se presentaran, una vez terminado el conflicto mundial, en el campo económico y social. En tal sentido establecer cuáles resultan ser los sectores económicos definidos como prioritarios en la implementación de futuras políticas económicas, nos permitirá delimitar cuál es el lugar que ocuparon las relacionadas con el sector transporte y de servicios en general. En estrecha relación con estos aspectos, consideraremos las tensiones que se generan entre sectores empresarios y del gobierno por la toma de decisiones políticas que afectan a alguna de las partes.

El ejército toma la delantera en un escenario de guerra mundial

Producido el golpe militar del 4 de junio de 1943, el equipo gobernante tomó una serie de medidas de racionalización y planificación, y mediante la creación de diferentes

² Entre las obras dedicadas al tema, libros y artículos que responden a diferentes enfoques y propósitos: Güemes, Gontrán de (1956); Osona, Juan V. (1966); Potash, Robert A. (1984).

organismos, fue dando respuesta, en primer lugar a los requerimientos de Defensa Nacional que se le planteaban al país ante la continuación del conflicto en Europa. La extensión en el tiempo de esta Segunda Guerra Mundial, y las dudas en torno a la posibilidad de una posguerra complicada por las tensiones no resueltas durante el conflicto, plantearon al gobierno de las Fuerzas Armadas el problema de reconstruir el escenario nacional para enfrentar una inevitable depresión de posguerra o anticiparse a lo que algunos auguraban como tercera guerra mundial. En cuanto a la posguerra, este tema se situaba entre las prioridades de problemas de Estado, y se diagnosticaba que sería un tiempo trascendental para el cual: *“Es menester desde ya la preparación para que los problemas que van a suscitarse y la lucha que se entablará nos encuentre prevenidos, y va ser una lucha no tanto económica, sino social.”*³ Sólo una vez resuelto ese dilema le cabría a la Argentina el derecho de marcar el rumbo a seguir en el cono sur.

El entonces coronel Juan D. Perón, quien acompañaba al General Edelmiro Farrell como vicepresidente de la Nación, era aún más explícito al hablar de un tiempo por venir *“que traerá /.../ en primer término una paralización y una desocupación /.../ una agitación natural en las masas, pero traerá también una agitación /.../ artificial de esas mismas masas.”*⁴ Tal planteo encerraba en sí la cuestión de cómo evolucionaría la industria nacional, expandida al amparo de la crisis y de la Guerra, ante la normalización del comercio internacional, teniendo en cuenta que su producción abastecía en 1943 al mercado local y se proveía el 20% de los ingresos por exportaciones hacia países latinoamericanos⁵. Ante esta realidad la posible paralización económica auguraba el avance de la desocupación y ésta a su vez la caída de los niveles de consumo, que en un círculo vicioso terminarían con las transformaciones logradas.

La reconstrucción rápida del orden internacional o un lento y costoso reordenamiento mundial, pondría en riesgo los avances económicos de la Argentina. Ni que decir lo que esto podía significar para aquellos sectores que aspiraban al desarrollo de las fuerzas

³ Potash, Robert A. (1984). p.241.

⁴ Juan D. Perón. (1944) *El sindicalismo gremial sucede al sindicalismo político*. Citado por Gerchunoff, P. –Antúñez, D. En: Torre, Juan Carlos (Dir.)_(2002). p.123.

⁵ Sobre las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales entre 1939-1947 ver entre otros, é Llach J.J. (1984), p.532; Gerchunoff, P., Llach, L. (2003), p.159.

productivas teniendo como meta más perfecta la autarquía económica. Y de esta idea participaban algunos sectores de las Fuerzas Armadas⁶ pero también los representantes del sector industrial que alentados por los cambios, desde el comienzo de la década, sostenían que el Estado debería crear las condiciones favorables para que las actividades del sector privado adquirieran todo el impulso necesario para combatir la depresión y los embates posteriores de la posguerra. Tempranamente, en abril de 1940, en una publicación de la UIA, surgía la siguiente reflexión: *¿Qué ocurrirá con el progreso en la posguerra? Es evidente que los países ahora en guerra harán, cuando termine, estos dos esfuerzos: comprar lo posible y a los más bajos precios en el exterior, debido al agotamiento de sus reservas financieras, y por otra parte, harán los más grandes esfuerzos para vender todo lo posible en el exterior para hacerse de divisas y reponer sus finanzas y su economía.*⁷ Es a partir de estas preocupaciones que los industriales plantean actuar conjuntamente con los organismos oficiales para afrontar los problemas que se puedan plantear en la posguerra.⁸ Más adelante volveremos sobre este posicionamiento ya que esta línea de acción por parte de estos sectores, se mantiene en los primeros años del gobierno surgido del golpe de Estado de Junio de 1943.

Esta conjunción de planteos fortaleció la idea de planificar la economía para enfrentar ese período que se aparecía incierto y conflictivo. Para llevar a cabo esa posibilidad se determinó la creación de distintos organismos a través de los cuales evaluar las posibles modalidades a adoptar y centralizar la toma de decisiones. Sobre estos planos se sustentó la construcción institucional que marcó la “estatalización”⁹ de los años cuarenta. Este fenómeno se debió a que el Estado, no sólo profundizó su faceta intervencionista, sino que avanzó hacia lo empresario con la creación de empresas de servicios y la posterior nacionalización de las existentes, a la vez que avanzaba en la elaboración de proyectos sobre el campo industrial. Para sostener este proceso en los tres años que transcurrieron entre 1943 y 1946 el Estado incorporó instrumentos de

⁶ Ver **Gómez, T.** (2009)

⁷ *La industria argentina en la posguerra.* Revista Argentina Fabril. Año LIII. N° 856. Abril 1940. p. 8.

⁸ Se constituyeron las comisiones técnicas del Congreso Permanente de las Fuerzas Productivas para el estudio de los problemas económicos y sociales de post guerra. Revista Argentina Fabril, Año LVI, N° 898. Octubre 1943. p. 16

⁹ **Campione, D.** (2007) concepto que da cuenta, según el autor, de organismos del Estado convertidos “más en instancias de producción de información y análisis orientados a la toma de decisiones”. Pág.87.

planificación que lo convirtieron en el principal inversor del sistema bancario y del industrial y en regulador de los intercambios internacionales.

La reforma del Estado

La creación de diferentes organismos de planificación no era privativa de la Argentina. Del mismo modo que los encontramos en el continente europeo, en la parte sur de Latinoamérica los veremos desarrollarse en Brasil durante el gobierno de Getulio Vargas ya desde mediados de la década del '30. Coincidiendo con la generalizada intervención del Estado en el ámbito económico que observamos en los distintos países a posteriori de la Crisis, se fueron generando en este país organismos destinados a reunir datos, realizar estudios, dar su opinión respecto de las políticas que se generaban en el ámbito oficial, a la vez que presentaron propuestas de acciones a seguir en materia agrícola, industrial, comercial, del transporte, financiera, administrativa, educacional, y laboral.¹⁰

En los años cuarenta, esta tendencia se profundizó con la incorporación de la práctica de la planificación, acompañada por la formación y desarrollo de una especie de tecnoestructura estatal. Los organismos que se fueron creando guardan similitud con los que conoceremos en Argentina, al mismo tiempo que las motivaciones para su implementación son idénticas: estudiar los problemas creados por la propia economía de guerra y establecer una política económica ante la perspectiva de la finalización de la guerra mundial¹¹.

El golpe de Estado de 1943 abrió, como dijimos, una etapa nueva respecto de la concepción sobre el rol del Estado. Inspirado, según los propios protagonistas, en el ideal de sostener los "intereses superiores de la nación" el movimiento buscó incorporar a sectores diversos y encarar sus problemas en busca de apoyos sociales más amplios. La premisa fue integrar desde el poder Ejecutivo los distintos intereses sectoriales a través de una red de dependencias públicas, cuyo elemento novedoso y clave fueron las secretarías y los consejos que avanzaron absorbiendo dependencias anquilosadas e instalando nuevos planteles de técnicos formados en el medio

¹⁰ Ianni, Octavio (1971).

¹¹ Ya desde 1943, diferentes países de América venían desarrollando organismos de estudio de los problemas de posguerra: Chile, Cuba, Canadá, Estados Unidos, Ecuador, Haití, Honduras, Méjico, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Ver: Ordenamiento Económico-Social (1945)

académico. Junto a ellos actuaron funcionarios con experiencia administrativa que asumían cargos ejecutivos en el nuevo ordenamiento, similar en su concepción con lo realizado en Brasil, que acabamos de mencionar.

En base a esta concepción, entre los últimos meses de 1943 y mediados del año 1945 se crearon, la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión, la Secretaría de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Racionamiento, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Posguerra y el Consejo Nacional de Agricultura y Ganadería. La amplitud inicial en la determinación de los fines a cumplir por estos organismos, sumada a la diversidad de organizaciones de similares acciones o bien la superposición en las funciones de las distintas dependencias, explican los cambios constantes en busca de dotar de una estructura racional y eficiente al Estado, aunque no siempre las políticas seguidas tuvieron la coherencia que se intentaba otorgar a esas estructuras.

La tendencia instalada marcaba el rumbo hacia la centralización por la vía de los Consejos. A través de estos se unificaba el funcionamiento de los ministerios, impulsando la coordinación de las decisiones que involucraban el diseño, la ejecución y el control de las políticas globales y que ponían en relación al conjunto del aparato estatal integrando los diferentes espacios de gestión nacional y provincial.

La presencia de diferentes especialistas del sector privado al interior de los organismos, en algunos casos en niveles de responsabilidad, en otros a través de comisiones consultivas, instalaba en el Estado, para algunos, parte de las antinomias de la sociedad civil y para otros, ponía en contacto los sectores indispensables para pensar la defensa nacional. Para Perón era el camino para la concreción de la comunidad organizada con la superación de la lucha de clases que ello implicaba. Este concepto, presente tempranamente en su formulación, lo veremos replicarse a lo largo de sus años de gobierno.

En lo que a nuestro objeto de interés se refiere, nos interesa destacar lo actuado (elaborado) por el Consejo Nacional de Posguerra, organismo creado en agosto de 1944 con la finalidad de realizar “estudios sobre ordenamiento social y económico del país, (...) su coordinación, planificación y ejecución”.¹²

El Consejo Nacional de Posguerra, composición y objetivos.

¹² Decreto del Poder Ejecutivo N°23.847. Boletín Oficial Septiembre 1944

El Consejo contaba con una Comisión Permanente integrado por los secretarios de Trabajo y Previsión (función desempeñada por J. D. Perón) y de Industria y Comercio (General Julio Checchi), los subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas. La dirección la desempeñaba el por entonces Coronel Perón, vicepresidente de la Nación, mientras que la Secretaría General estaba a cargo del Consejero Técnico de la vicepresidencia, el doctor José Figuerola.

Del mismo modo como observamos miembros del Ejército o de la Marina entre sus componentes, no dejamos de reconocer varios colaboradores de la Revista de Economía Argentina formando parte de las distintas Comisiones creadas, así como miembros de distintas corporaciones económicas o sociales.¹³

Los estudios realizados por el Consejo serían herramientas útiles en la conformación de lo que se conoce como el Primer Plan Quinquenal, en particular el conjunto de estadísticas elaboradas (si bien incompletas, significaron un paso adelante en un área en la que se venía batallando desde los tempranos años veinte) así como los relevamientos encarados respecto de los diferentes sectores de la estructura productiva, sus necesidades y perspectivas.¹⁴ Del mismo modo, podemos observar que algunas de las propuestas de desarrollo de sectores como el de Obras Públicas y transportes, diseñadas en los primeros meses de actividad del Consejo Nacional de Posguerra, serán retomadas para la elaboración de ese primer intento planificador.

Una vez que Juan D. Perón asumió el Ejecutivo luego de su triunfo en las elecciones de febrero de 1946, en acuerdo de ministros, se transfirieron las funciones del Consejo a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, cuyo titular fue el doctor José Figuerola. Por tanto, veremos el desenvolvimiento de un organismo con relativa duración en la vida institucional del país, donde se comenzaron a elaborar instrumentos estadísticos y herramientas de relevamiento de datos novedosos, que permitirán el diseño de políticas económicas y sociales, y que estarán presentes al menos durante una década.

¹³ Por citar una, en la Comisión de Orientación Industrial que se encontraba presidida por el Teniente coronel Eduardo Garimaldi, lo acompañaban el Ingeniero José Llorens Pastor, el Dr. Alfredo Bonfante, el Ingeniero Raúl García Mata y el Ingeniero Rodolfo Ballester. Tanto José Llorens Pastor como Raúl García Mata eran asiduos colaboradores de la Revista.

¹⁴ Recordemos que Alejandro Bunge fue el gran impulsor en Argentina de los estudios estadísticos, los que constituyeron la base permanente en sus prolíferos análisis económicos y sociales. Varios de sus discípulos colaboraron con este gobierno formando parte de diferentes comisiones asesoras.

Propuestas y proyecciones

En los considerandos que fundamentan el decreto de creación del C.N.P. se expresa que *“la desarticulación provocada por la guerra en la economía mundial requiere igualmente preveer las soluciones aplicables a las necesidades apremiantes de posguerra a fin de que el Estado, sin alterar los principios de libertad económica, tanto para los productores como para los consumidores, estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible”*. Aquí encontramos el enunciado de uno de los grandes problemas que ha detectado el equipo gobernante, cual es el de la posibilidad de desempleo en la posguerra. Este podría estar ocasionado por la desaparición o cierre de industrias que se fueron desarrollando en esos años y que con mayor o menor eficiencia proporcionaron medios de subsistencia que el tradicional sector externo no se encontraba en posibilidades de proveer. El tema del desempleo constituirá uno de sus ejes de acción, sobre el que se volverá en forma reiterada.

En virtud de ese supuesto, el gobierno se compromete a propiciar el perfeccionamiento técnico, mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y de la clase media, así como a estimular al capital privado, considerado vital en el desarrollo de la producción.¹⁵

El decreto fundacional establecía también la metodología a seguir para considerar los siguientes temas: a) situación económica del momento presente

b) posibles desequilibrios determinados por el fin de la guerra y el pasaje a la paz

c) objetivos a alcanzar una vez restablecida la normalidad de la posguerra de acuerdo con las modalidades que se prevea caracterizarán el futuro económico y social.

d) proponer medidas y disposiciones cuya aplicación convenga desde el presente para salvar las dificultades que se prevea pueden presentarse y ajustando aquellas a principios de respeto, justicia y solidaridad.

Sobre estos aspectos deberían trabajar los equipos técnicos que se fueron concentrando en las distintas Subcomisiones Técnicas del CNP¹⁶. De lo realizado por el

¹⁵ Boletín Oficial. Decreto N° 23.847, del 25 de agosto de 1944, C.N.P.

¹⁶ Existían dos tipos de subcomisiones: las **Técnicas** (Finanzas, Trabajos Públicos, Minas y Canteras, Desocupación, Enseñanza Profesional, Colonización, Comercio Exterior y Encuestas Especiales) y las **Informativas** (Patronal, Obrero, Cámaras de Comercio Extranjeras y Organismos privados colaboradores). En ambos casos sus funciones eran **informativas**.

conjunto del organismo emergió el conocido **Ordenamiento Económico y Social** que consta de cinco capítulos y se caracteriza no sólo por ofrecer una amplia información de la situación económico-social del país, sino que prepara los insumos estadísticos y de información general necesarios para una futura acción de gobierno.

En el primer capítulo realiza un rápido paneo, teniendo en su horizonte la especial coyuntura de guerra que se está atravesando, del panorama que presentaba en 1944 la producción agropecuaria, la producción industrial, el comercio interior y exterior, la balanza de pagos, el mercado de valores, la situación del mundo del trabajo (salarios y jornales, poder adquisitivo del salario, nivel de empleo y desempleo, movimiento sindical, seguro social), el comportamiento de los precios y el costo de vida. Este reconocimiento del estado de la economía y de la sociedad en general, es la base a partir de la cual emanarán las orientaciones tendientes a lograr un equilibrio entre las necesidades de la población y las que presenta el crecimiento de la economía nacional. Ya en el capítulo II entre otros señalamientos se delimita la acción a desarrollar por el CNP. Así como se propone *coordinar* las iniciativas que le acerquen tanto el sector público como el privado, tendrá a su cargo la *orientación* de las propuestas realizadas y brindará el *asesoramiento técnico* necesario, dado por los equipos que forman parte del Consejo.

El capítulo III describe la estructura del Consejo, sus funciones, la composición de las instancias de dirección del organismo así como los integrantes de las comisiones y subcomisiones.

En tanto, el capítulo IV, brinda los lineamientos que deberá guardar la política económico-social, en primer lugar con el objeto de prevenir las dificultades que puedan llegar a presentarse en el tránsito de la guerra a la paz. Uno de los aspectos resaltados es la necesidad de generar las fuentes de trabajo suficientes para evitar cualquier desequilibrio ante la puesta en marcha, nuevamente, del intercambio comercial internacional. En segundo lugar, intenta diseñar medidas tendientes tanto a combatir la inflación, como a formar reservas que permitan la reactivación económica en la posguerra.

La herramienta técnica que se propone para la obtención de estos presupuestos, será la *planificación*. La libertad económica, el estímulo a la producción, la industria y el capital privado, serán entre otros los principios rectores de la misma.

Observando que las subcomisiones creadas tienen asignadas distintas materias para estudiar, tomaremos lo preparado por la de **Trabajos Públicos**, ya que allí se condensan varios tópicos que preocupaban al gobierno en esos años, como son, por una parte el siempre presente temor a la desocupación, y por la otra, las dificultades que se presentan al país para realizar importaciones y en estrecha relación, las limitaciones que presenta la economía en disponibilidad de combustibles y energía eléctrica.

Por tanto, la Subcomisión tiene por meta elaborar:

- a) Plan de Obras Públicas para el próximo quinquenio
- b) Plan suplementario de reservas de Obras Públicas para contrarrestar una posible desocupación
- c) Un orden de prelación de los trabajos públicos
- d) Detallar los materiales nacionales y extranjeros necesarios para cumplir los planes precedentes indicando el volumen de cada uno.
- e) Planes especiales de obras y construcciones que contribuyan a explotar las riquezas nacionales
- f) Vías de comunicación, elementos de transporte y su coordinación
- g) Plan de distribución de combustibles y energía eléctrica.

Estas directivas reúnen en sí el antecedente más próximo del Primer Plan Quinquenal. Saber con qué materias primas se contaba para una eventual puesta en marcha de cualquier proceso económico, cuáles eran las disponibilidades y requerimientos de combustibles y energía hidroeléctrica o térmica, cuál era el estado de los medios de transporte constituye casi un abc en la elaboración de cualquier propuesta planificadora a mediano plazo. Conocer los diferentes factores necesarios al funcionamiento de cada sector y en general del comportamiento real de la economía, son los elementos base para la elaboración de una planificación que se ve como deseable e indispensable dado la particular coyuntura por la que atraviesa el mundo. No hemos encontrado entre la documentación revisada la efectiva realización de estos objetivos. Sí por el contrario, hemos dado con un interesante intercambio de información entre el Consejo y diferentes instancias gubernamentales en distintas provincias, que elevaban propuestas de obras públicas a realizar a fin de subsanar problemas de generación de energía eléctrica, de provisión de caminos, incluso de

creación de organismos de Estadísticas del que la provincia carecía.¹⁷ Podríamos concluir que el CNP, más que diseñar los planes propuestos en las funciones de cada una de las comisiones y subcomisiones, se dedicó a centralizar la información sobre la realidad económica y social de cada una de las provincias. Para lograrlo, en varios lugares debió comenzar por crear los organismos necesarios para el relevamiento y organización de la información requerida.

Como podemos observar, la acción desarrollada por el Consejo, fue fecunda en la organización de comisiones técnicas. Estas fueron las responsables de proporcionar una importante información que fue utilizada en la elaboración de la política económico-social de esos años. Por otra parte, el Consejo se encargó de solicitar a todos los ministerios y organismos gubernamentales la formulación de planes en las áreas de su incumbencia.¹⁸

Aunque la labor concreta del Consejo mostró cierta inconsistencia con sus formulaciones originarias, un serio inconveniente que arrastraba cualquier proyecto de planificación, era la falta de información estadística confiable. Esta falencia buscó subsanarse a través de la tarea desarrollada por el organismo. Los pedidos de informe a distintas reparticiones gubernamentales y a diversas entidades del sector privado respecto de su estructura de recursos en hombres, máquinas y producción, entre otras, tenían como objetivo subsanar esta falencia. Con ellos se elaboraban informes que fueron enviados tanto a los organismos oficiales como a empresas y periódicos locales que lo solicitaran.¹⁹

De todos modos, todo indica que el objetivo de suplir en tan poco tiempo las falencias de datos estadísticos no fue alcanzado con éxito. Y esto por distintos motivos.

El más conocido es que ya que en oportunidad de lanzarse el Primer Plan Quinquenal, se continuaba señalando ese déficit. Ello resulta entendible puesto que mediando un

¹⁷ Archivo General de la Nación. Secretaría Técnica. Ministerio General de Vialidad Nacional de Mendoza. 24/5/194; nota de la compañía de electricidad de los Andes y de entidades industriales de Mendoza; solicitud de información al Ministerio de Obras Públicas de Salta sobre las obras previstas, importes a invertir, monto de materiales, etc. Septiembre de 1944.

¹⁸ Montuschi Luisa, Vázquez Presedo, Vicente (1970)

¹⁹ Entre las empresas, Descour y Cabaud, productos metalúrgicos S.A., dirigen una nota al C.N.P. solicitándoles el envío de la publicación mensual del Consejo “que contiene índice de precios de los artículos, índices de costo de vida, así como también los capitales que integran el presupuesto familiar, etc.”. Piden al CNP los incorporen en el registro pertinente a fin de recibirlo regularmente en su domicilio. La Tribuna de Punilla (Córdoba) y La Hora (periódico dirigido por el dirigente socialista Américo Ghioldi) se encuentran entre los periódicos que requieren información. Archivo General de la Nación. C.N.P. Junio 17, mayo 2 y marzo 26 de 1946, respectivamente.

funcionamiento de poco más de dos años del CNP, no se podía pretender cubrir los vacíos informativos que se arrastraban desde décadas atrás. Debemos señalar no obstante que desde la creación del CNP se buscó dotarlo del personal, el equipamiento y las partidas presupuestarias que garantizaran un funcionamiento lo más eficiente posible. Es así que se incorporó al organismo todo el personal técnico y administrativo que se consideró necesario, a la vez que se le proveyó de todo el equipo mecánico de estadísticas con sus fichas y demás materiales, procedentes del extinguido Departamento Nacional del Trabajo y de la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Por otra parte, la dinámica del Consejo debe haberse mellado en oportunidad de la crisis política que significó el alejamiento de J. D. Perón de la vicepresidencia de la Nación. Este recambio forzado y la posterior preparación de los comicios que llevaron a Perón a la presidencia en el mes de febrero de 1946, motivó que en esos meses (entre octubre de 1945 y junio de 1946) las medidas que se tomaron tuvieran el sello de sus asesores, principalmente el Dr. José Figuerola y Miguel Miranda futuro presidente del Banco Central. Encontramos que por entonces mediante decretos-leyes se nacionalizó el Banco Central, se otorgó garantía de la Nación a los depósitos bancarios y se reformularon las Cartas Orgánicas de los Bancos Central, de la Nación, Hipotecario Nacional y de Crédito Industrial y se creó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Todas estas iniciativas significaron útiles herramientas para la confección y puesta en marcha de la futura planificación que no hesitó en recuperar todas las herramientas preparadas previamente por el Consejo.

El proyecto de ley del Plan de Realizaciones, conocido como Planes Quinquenales, tomó en su formulación, los estudios realizados por el Consejo Nacional de Posguerra. Los planes presentados, referidos a Trabajos Públicos y Transportes, retomarán tanto los relevamientos que en estos años se pusieron en marcha como los diagnósticos de estos sectores. A partir de los estudios realizados se pudieron detectar déficits en las distintas áreas de la producción. De aquí que se observe en la formulación de las partidas presupuestarias del Primer Plan Quinquenal, que los mayores montos asignados se destinarán desde el inicio a Energía y Obras de Infraestructura. En cuanto al sector Transporte sólo dará cuenta de lo relacionado con los ferrocarriles del Estado, su mantenimiento y mejoramiento, sin contemplar la adquisición de los ferrocarriles que se hallaban por entonces en manos de capitales extranjeros.

Los industriales frente a la convocatoria al C.N.P.

Las modificaciones en la estructura económica presentes en la Argentina de los años 40, asignan sin dudas un lugar de mayor envergadura al sector industrial. Si tomamos los censos de 1935 y 1946, observaremos un incremento del producto industrial del 75%, lo que muestra un incremento del 5,1% anual.²⁰

Comenzada la guerra, y ante las manifestaciones de preocupación por el futuro de las industrias y en particular, por la necesidad de mantener la mano de obra ocupada expresadas por el gobierno surgido del golpe de Estado en junio de 1943, los industriales suscriben firmemente las propuestas que emergen de la esfera oficial.

Contamos con una variada documentación, en gran parte proveniente de revistas que representan al sector y a través de las cuales los industriales se manifestaban, referida al accionar conjunto con el sector público y el Estado. Para el empresariado industrial que se había desarrollado en esos años, como ya hemos expresado, la finalización de la guerra preocupaba sobremanera, aun cuando sus motivaciones fueran diferentes a las sostenidas por los miembros del gobierno.²¹

Producido el golpe de estado de junio de 1943, la Unión Industrial Argentina, presidida por Luis Colombo, ofrecía al entonces presidente de la Nación, General Pedro P. Ramírez su colaboración más amplia, a raíz de la comunicación realizada por la presidencia de encargar a los ministros el estudio de medidas para afrontar los problemas que plantearía la terminación del conflicto bélico.

“..nos consideramos en el grato deber de apresurarnos a dar cuenta a Vuestra Excelencia de lo hecho hasta la fecha y ofrecer al Superior Gobierno nuestra colaboración más amplia, /.. / esta junta ejecutiva está decidida a activar sus tareas en todo lo posible, y reitera a V.E, su propósito de colaborar con la mayor amplitud en las que realice el poder Ejecutivo con el mismo objetivo.” Se refleja en esta nota lo expresado en una asamblea de la entidad, realizada días antes, en la que participaron *“más de cien entidades representativas del comercio, la industria y la producción”*.²²

²⁰ Schvarzer, Jorge (1991)

²¹ Coincidimos en esta mirada con lo expresado tanto por Lucchini (1990) como por Villarruel (1995) respecto de la comunión de expectativas entre el sector de la burguesía industrial y el Ejército.

²² El Congreso Permanente para el estudio de los problemas de la post guerra se dirigió al Presidente de la Nación. Revista Argentina Fabril, Año LVI, N° 895. Julio 1943. p. 14.

No podemos menos que señalar que la expansión y diversificación de la estructura industrial en los años treinta y principios de los cuarenta, acompañado por el surgimiento de nuevos agrupamientos sindicales, impulsaron la formación de cámaras patronales en el sector industrial, muchas de los cuales se hallaban asociadas en la UIA, en tanto otras no se encontraban afiliadas a esa entidad.²³ Las referencias que aquí tomaremos estarán ligadas en particular a la UIA teniendo en cuenta que agrupaba a los grupos económicamente más poderosos del país, con intereses diversificados y mejor posicionados para establecer alianzas políticas. Por su parte, los otros agrupamientos patronales presentaban una mayor heterogeneidad en su composición, y por lo tanto, contaban con menores posibilidades de participar con peso propio en el juego político.

En este sentido, no nos llama la atención que el entonces Secretario de Trabajo y Previsión, Coronel J.D. Perón, exponga a los representantes de esta asociación, cuál es el lugar que el equipo gobernante le asigna a la entidad:

*“He dicho a vuestro presidente don Luis Colombo, que en las funciones que desempeño será mi brazo derecho /.../ No puede sino, en mi concepto, elogiarse a una industria, que ha sido capaz de reemplazar al Estado en una obra que el Estado tenía la obligación de realizar.”*²⁴

En octubre del año siguiente, ya lanzado el Consejo Nacional de Posguerra, y en plena tarea de relevamiento de datos de los diferentes sectores de la producción, en la Revista Argentina Fabril, la Unión Industrial Argentina daba a conocer su respuesta al cuestionario técnico de la Dirección General de Industria de la Secretaría de Industria y Comercio, presidida por el teniente Coronel Eduardo A. Garimaldi. De la Secretaría había emanado el documento de consulta, respecto de qué industrias se debían defender, cuáles debían recibir un trato preferencial y cuáles debían ser protegidas. Quedaba claro que se aunaba la necesidad de desarrollar un relevamiento estadístico con la búsqueda de consenso entre los sectores industriales. En todo caso, la

²³ Las otras entidades patronales son la Confederación Argentina del Comercio, Industria y Producción (CACIP) y la Asociación del Trabajo.

²⁴ Revista Argentina Fabril, Año LVI, N° 900. Diciembre 1943. p. 5

orientación de las preguntas que se ponían a consideración del sector, no dejaban lugar a muchas especulaciones.²⁵

*“Cumplimos al propio tiempo expresar al señor director, que esta casa ha visto con viva simpatía la creación del Consejo Nacional de Posguerra, instituido por el Superior Gobierno de la Nación, inspirado en el loable propósito de ajustar nuestra economía, política y conducta, a la transición, liquidación y desenlace de la guerra.”*²⁶

El empresariado, que no se había caracterizado hasta el momento por realizar osadas propuestas de defensa y perspectivas del sector, recoge el guante que le tiran desde el gobierno y especifica sus puntos de vista en referencia a lo solicitado por la Secretaría. En opinión de la entidad, todas las empresas que elaboran materias primas nacionales (y aquí se circunscriben a las provenientes del sector agropecuario) y que sufren la competencia de productos elaborados en el exterior a menores costos (por cuestiones tecnológicas, de abundancia de capitales, subsidios, dumping, etc.) deben, en su opinión, ser protegidas e incluso recibir un trato preferencial. El nivel de “ocupación” que muestren las empresas, debe ser para ellos el índice que determine cuáles deben recibir trato preferencial. Las empresas que ocupan más mano de obra son quienes generan más fuentes de trabajo. Y si algún sector debe ser favorecido por la acción gubernamental, es en opinión de la entidad, aquel que genera trabajo.

Respecto de favorecer a aquellas industrias que elaboran materias primas nacionales, no se alejan de lo señalado por el diagnóstico del CNP expresado en el *Ordenamiento económico y social*. La propuesta de *“fomentar las industrias de interés nacional, especialmente las que utilizan materia prima del país..”* encuadra con lo explicitado por las asociaciones patronales. No sucede lo mismo cuando ubican como pasibles de protección, aquellas industrias que sufren la competencia de productos venidos del exterior. En este punto las orientaciones defendidas desde el Consejo hacen eje en *“suprimir aquellas (actividades) que, terminada la guerra, carezcan de razón de existir y cedan terreno ante una competencia foránea superior”* las que deberán ser

²⁵ El listado de preguntas que se envía a las empresas y Cámaras empresarias, es el presente en el Plan de Tareas del Ordenamiento Económico- Social, en su capítulo V, referido a la “Intensificación de las riquezas naturales”.

²⁶ *Los problemas de la industria en la post guerra*. Revista Argentina fabril. Año LVII N° 910. Octubre de 1944. p. 12

*“reemplazadas con industrias nuevas de arraigo razonable”.*²⁷ De todos modos, no se registran en esos primeros meses, diferencias respecto de estas formulaciones.

Estos primeros tiempos de colaboración y fecundo diálogo, se vieron opacados por otro tipo de acciones gubernamentales. El desarrollo de políticas sociales, en particular por parte del Secretario de Trabajo y Previsión, no fue bien recibida por los industriales. A lo largo de 1944 los días luminosos de los meses anteriores, se verán enturbiados por diferentes tensiones que se van generando en la relación entre el gobierno y la entidad representativa de los sectores industriales. De todos modos, podemos suponer que la Unión Industrial mantenía cierta confianza en que lo aceitado de sus relaciones con el equipo gobernante le permitirían incidir respecto de las decisiones que no considerara apropiadas a sus intereses.

Las voces discordantes que se van haciendo oír desde el sector empresario están dirigidas a cuestionar la dinámica de funcionamiento del Consejo. Es así que uno de los aspectos que se cuestionan es la falta de ejecutividad y autonomía por parte del Consejo respecto de las instancias gubernamentales. *“La creación del Consejo Nacional de Posguerra se aplaudió en su tiempo, viendo en ese nuevo organismo del Estado el coordinador tan reclamado por nuestra economía. Hasta el presente, la labor de ese Consejo ha sido poco fructífera”.*²⁸ El eje del cuestionamiento radica en que, actuando el C.N.P. en consonancia con la Secretaría de Trabajo y Previsión, ésta ha realizado significativos cambios en el orden económico sin que el Consejo los haya considerado previamente. Ponen como ejemplo el decreto sobre jubilaciones del personal empleado en el sector de comercio así como *“la intervención constante en el mercado de la mano de obra”*. En consecuencia reclaman revisar estos cambios que *“causan profundos desarreglos en el engranaje de la economía”*, para concluir que por su persistencia *“en momentos en que se enfrenta el período de la postguerra, la economía difícilmente puede recuperar su equilibrio sin sufrir los más serios trastornos.”*

Es interesante seguir la evolución de la postura de los industriales respecto de la acción de gobierno. En un primer momento, apoyan sin reparos la propuesta emanada de las esferas oficiales. Luis Colombo, presidente de la UIA no se privará incluso de

²⁷ Ordenamiento Económico-Social. Capítulo II.

²⁸ *La situación económica del país.* Revista Argentina fabril. Año LVIII N° 919. Julio de 1945. p. 33

pronunciarse a favor de de la sanción de leyes obreras “*que fueran aplicables y oportunas*”.²⁹ A medida que la acción del gobierno muestra su acercamiento a los sectores trabajadores y va contemplando, en acciones concretas, políticas de mejoramiento de su nivel de vida, las voces comienzan a ser discordantes.

Como ya señalamos, desde fines de 1944 las diferencias entre la entidad y el gobierno se fueron acentuando y a partir de entonces las discusiones crecieron por diferencias, entre otras, en torno a la política social del gobierno.

En mayo de 1945, la Revista Argentina Fabril publicó una respuesta de la UIA, que suscriben un centenar de instituciones de la industria y del comercio, al requerimiento de la Secretaría de Trabajo y Previsión respecto del tratamiento de sueldos y salarios, y el grado de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Hay buena disposición entre los industriales respecto a “*estudiar los medios de prever con certeza a la necesidad de asegurar salarios suficientes y dignos*”. De todos modos, no hesitan en señalar que ese objetivo “*no puede lograrse vía decreto, aumentos generales y mecánicos, sino que es preciso crear comisiones paritarias que, dentro de un régimen nacional, elaboren verdaderos acuerdos sobre las circunstancias particulares de cada industria o comercio*”. En estas expresiones, si bien se muestran ofreciendo una propuesta en consonancia con prácticas que se encuentran desarrollando en otros escenarios nacionales, la creación de comisiones paritarias, dejan en claro uno de los aspectos más criticados por el sector, cual es el actuar vía decreto, no por la medida en sí, sino fundamentalmente porque ellos no son parte de esa negociación.

En cuanto al segundo aspecto por el cual se les pide información, su respuesta es categórica: se oponen en forma tajante a cualquier tratamiento de la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Ese punto debe ser “*definitivamente excluido*” manifiestan. “*Trastorna fundamentalmente la estructura económica del país y el sistema en vigor de las remuneraciones al personal, introduce el germen de la indisciplina, destruye el estímulo al espíritu de empresa, a la aptitud creadora y subvierte todo principio de jerarquía.*”³⁰ La ruptura entre gobierno y los industriales

²⁹ Argentina Fabril. Diciembre de 1943. Respecto de esta intervención de Colombo, autores como Cúneo (1984) caracterizan este tipo de manifestaciones de la UIA en ese momento, como “oportunistas”.

³⁰ Idem. Año LVIII N° 917. Mayo de 1945. p. 83

afiliados en la UIA se presenta, a partir de aquí, demasiado profunda como para buscar consensos.

Reflexiones finales

La acción desarrollada por el Consejo Nacional de Posguerra, organismo que no cuenta con antecedentes inmediatos en cuanto a su conformación y la dinámica de su acción, podemos diferenciarla en dos niveles: por una parte, su desenvolvimiento como organismo tecnoburocrático, recopilador de información del ámbito productivo, elaborador de informes estadísticos sobre diferentes áreas del hacer productivo nacional, y por otra parte, no tan mencionado, como base de lanzamiento de la figura de Juan D. Perón, quien si bien en tanto vicepresidente de la Nación ejercía la jefatura del Consejo, su acción efectiva la cumplía desde la Secretaría de Trabajo y Previsión. Las funciones mismas asignadas al Consejo, su carácter de “consultivo”, limitaban cualquier tipo de acción ejecutiva. En tanto coordinador de los estudios del ordenamiento social y económico de la Nación, a la vez que relevaba y proyectaba investigaciones y estudios, en la acción concreta, ofrecía propuestas políticas que trascendían, muchas veces, los objetivos originarios que tenía planteado el organismo. En este punto, el hecho de que Perón se desempeñe como Vicepresidente de la Nación y secretario de Trabajo y Previsión, posibilitaba esta superposición de funciones. Como consecuencia se refuerza el carácter consultivo del Consejo. Sin embargo, a la hora de expresar sus diferencias, las críticas de los sectores propietarios van a ir dirigidas contra el Consejo, contra los postulados que originaron su creación.

En este sentido, consideramos necesario relativizar posturas que asignan a este organismo una creciente autonomía y capacidad de acción, estableciendo una marcada diferencia con aquellos que ven la luz a partir de 1946, y que al depender directamente del Poder Ejecutivo escapaban al control de otras esferas del estado.³¹ El CNP va desde sus inicios aportando a un proyecto político tal vez no totalmente definido en sus orígenes, pero que se va construyendo paulatinamente. Y ese proyecto lleva consigo un diseño de Estado que emerge lentamente en esos años y que tomará más fuerza luego de las elecciones de febrero de 1946 cuando llega a la presidencia Juan D. Perón.

³¹ Berrotarán (2003)

Las tensiones entre el equipo gobernante y sectores industriales, que hemos señalado en el transcurso del trabajo, y que se expresaron como críticas al desenvolvimiento de las políticas que se implementaron a partir de los diagnósticos realizados por el Consejo, no atravesaron el diseño de las futuras políticas sectoriales. Si bien se presentó un claro distanciamiento de sectores encolumnados en la Unión Industrial Argentina, los motivos del rompimiento se pueden ubicar más en el plano político por parte de esa institución, que como resultado de las diferencias en cuanto al lugar que el desenvolvimiento industrial debía ocupar en el diseño de la política económica por parte del nuevo gobierno.

Consideramos que la acción desarrollada por el Consejo Nacional de Posguerra, aún con sus falencias operativas y su manifiesta falta de autonomía, significó un importante paso adelante en la tarea de proporcionar una nutrida información de la realidad económica y social de la Argentina de los años cuarenta. En tal sentido, a la vez que posibilitó prever dificultades o limitaciones que podrían presentarse en la marcha de la economía, sirvieron de insumos en la elaboración de las políticas económicas y sociales en los años venideros.

Fuentes primarias

Consejo Nacional de Posguerra. Boletín Oficial. Decreto Nº 23.847, del 25 de agosto de 1944.

C.N.P. Boletín Oficial. Decreto Nº 19288. 22 de agosto de 1945.

Consejo Nacional de Posguerra. Junio 17 de 1946.

Consejo Nacional de Posguerra. Vicepresidencia de la Nación. Plan de Ordenamiento Económico –Social.

Revista Argentina Fabril. “La industria argentina en la posguerra”. Año LIII. Nº 856. Abril 1940.

----- “El Congreso Permanente para el estudio de los problemas de la post guerra se dirigió al Presidente de la Nación”. Año LVI, Nº 895. Julio 1943

----- “Se constituyeron las comisiones técnicas del Congreso Permanente de las Fuerzas Productivas para el estudio de los problemas económicos y sociales de post guerra”. Año LVI, Nº 898. Octubre 1943.

----- “Alcanzó brillantes contornos la visita a nuestra Institución del Director del Departamento nacional del Trabajo del Brasil”. Año LVI, Nº 900. Diciembre 1943.

----- Año LVIII Nº 917. Mayo de 1945. p. 83

----- *La situación económica del país.* Revista Argentina fabril. Año LVIII Nº 919. Julio de 1945. p. 33

Bibliografía citada

Berrotarán, Patricia (2003) *Del Plan a la Planificación, el estado durante la época peronista*. Imago Mundi. Buenos Aires.

Campione, Daniel (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires, Miño y Dávila SRL

Gerchunoff, P., Llach, L (2003), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Ariel.

Gómez, Teresita (2009) *Polémica de los años cuarenta: nuevos modelos de crecimiento y estrategias industriales en Argentina*. Presentado en las Segundas Jornadas de la Industria y los Servicios. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 23 al 25 de Septiembre. Editado en CD.

Quneo, Dardo (1984) *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*. CEAL Buenos Aires.

Güemes, Gontrán de (1956), *Así se gestó la dictadura. El GOU*. Buenos Aires, Ediciones Rex.

Ianni, Octavio (1971) *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*. Buenos Aires. Amorrortu editores.

López, M. J, Waddell J (2007) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Ediciones Lumiere. Buenos Aires.

Lucchini, Cristina (1990) *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*. CEAL Buenos Aires

Llach Juan José. (1984). *El Plan Finedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo*. En Desarrollo económico. V.23Nº 92. Buenos Aires, p.532

Montuschi Luisa, Vazquez Presedo, Vicente (1970) *Plan y Laissez -faire en la economía contemporánea*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.

Osona, Juan V. (1966) *La logia militar que derrocó a Castillo*. Buenos Aires. Tall. Moderna

Perón, Juan Domingo (1973) *El pueblo quiere saber de qué se trata*. Recopilación de discursos. Editorial Freeland. Buenos Aires.

Potash, Robert A. (1984) *Perón y el G.O.U. Los documentos de una Logia secreta.* Buenos Aires, Sudamericana

Schvarzer, Jorge (1991) *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina.* CISEA. *Imago Mundi.* Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1999) *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI.* Documento de Trabajo Nº 2. Agosto. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

Torre, J.C. (2002) *Nueva Historia Argentina Los años peronistas (1943-1955).* T.VIII. Buenos Aires. Sudamericana. p.123.

Villarruel, J, Berrotarán P. "Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra". En: Ansaldo W. y otros (1995) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946-* Editorial Biblos. Buenos Aires

Primer Plan Quinquenal: objetivos y prioridades.

Teresita Gómez¹

Introducción

En la primera mitad del siglo XX, el estallido de la primer conflagración mundial, la crisis económica de los años treinta, la segunda guerra mundial y su finalización hacia 1945, constituyeron una sucesión de acontecimientos que desafiaron las mentes de la dirigencia política mundial en la búsqueda de salidas económicas para los diferentes países, al mismo tiempo que obligó a repensar las bases sobre las que se asentaría la reconstrucción del sistema económico internacional. Todos los países, en mayor o menor medida, en particular aquellos que se encontraban dentro del sistema capitalista, vieron afectadas sus economías.

En los años treinta, al decir de G. Arrighi (1999), “la desaparición de la *haute finance* de la economía mundial, el colapso de la Liga de las Naciones en beneficio de imperios autárquicos, el ascenso del nazismo en Alemania, los Planes Quinquenales soviéticos y el New Deal estadounidense”, rompieron el “hilo de oro” del que hablara Polanyi . Este autor se refería a la desaparición de las ideas omnipresentes del siglo XIX cuya influencia dominó los años treinta, pero que ya en los cuarenta mostraban su endeblez, desapareciendo todo vestigio de sistema internacional.² Al menos, del sistema que en el siglo XIX tuvo como garante y guardiana a Gran Bretaña. El panorama que se abre luego de terminado el nuevo enfrentamiento mundial, tendrá como base los acuerdos sellados en Bretton Woods por las distintas potencias y estará centrado y organizado por Estados Unidos. Los distintos países, tanto europeos como latinoamericanos, africanos y asiáticos, deberán jugar sus posiciones en ese nuevo escenario.

Argentina, que no fue extraña a los sacudimientos que vivía la economía mundial, venía poniendo en marcha una serie de herramientas económicas durante los años treinta. Ni bien se produce la depresión, se aparta del patrón oro y ante la disminución

¹ Una versión de este trabajo fue presentado y discutido en las Terceras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en el mes de septiembre de 2011.

² G. Arrighi (1999) Pág. 329.

de las transacciones comerciales y financieras, acude al control de cambios en 1931 y en 1933 establece dos mercados de divisas, uno “oficial” y el otro “libre” para operaciones de importación y transferencia de capital.³ Estas medidas cambiarias produjeron tensiones entre los exportadores que pretendían un tipo de cambio más alto, y los acreedores e inversores extranjeros que transferían recursos al exterior, que requerían un peso más apreciado.

En el curso de la Segunda Guerra Mundial y luego de que Estados Unidos decidiera entrar en la guerra, la preocupación de la dirigencia política argentina se deslizó hacia la cuestión de cómo reaccionaría la economía argentina o más aún como incidiría sobre ella el fin del conflicto bélico y el ordenamiento mundial resultante. La creación del Consejo Nacional de Posguerra, en 1944, organismo de carácter consultivo que tenía como objetivo subsanar posibles desequilibrios que se presentaran en el terreno económico y social, realizó sus primeras armas en la recolección y organización de datos para una futura planificación. Su tratamiento ha sido abordado en otros trabajos realizados con anterioridad.⁴

En el presente trabajo pretendemos dar cuenta de la propuesta política del primer gobierno peronista, plasmada en los Planes Quinquenales, y en esa línea, analizar el proyecto de ley del Primer Plan, en particular lo referido al área de Finanzas. Buscamos establecer cuáles son las prioridades que la acción de gobierno va imprimiendo, así como visualizar el lugar que ocupa en este primer mandato, la política de industrialización. Al respecto nos interesa contraponer lo allí expresado con lo enunciado oportunamente por el Consejo Nacional de Posguerra, al mismo tiempo que determinar el rol jugado por los impuestos y el gasto público en el logro de los fines propuestos.

1. Lectura que el gobierno peronista realizaba de la Argentina en los inicios de su primer mandato.

³ Daniel Díaz Fuentes (1994).

⁴ Gómez, T. Tchordonkian, S. (2010); Gómez, T., Tchordonkian, S (2010).

Quando se inauguran las sesiones parlamentarias en junio de 1946, el mensaje que ofreció a la ciudadanía el presidente Juan D. Perón, daba cuenta de cómo veía el equipo de gobierno la situación socioeconómica argentina.

“Afortunadamente el país se halla en tiempos propicios”, afirmaba el primer mandatario.⁵ Consideraba que en el orden interno, se podía hablar de crecimiento, en tanto en el orden externo, las exportaciones se mostraban acordes con el volumen excedente disponible, haciendo frente a las demandas provenientes tanto de América como de otros continentes. En ese año, la balanza comercial se presentaba favorable: exportaciones del orden de los 2.400 millones de pesos, importaciones por un total de 1.150 millones de pesos, otorgaban un saldo positivo de más de 1.300 millones m\$. Realizando previsiones respecto de la utilización de las divisas provenientes de las ventas del sector agropecuario, el presidente anunciaba que se preveía para el primer quinquenio de posguerra, importaciones por un valor superior a los mil millones anuales, destinados a cubrir las necesidades solamente de las industrias y los transportes.

Quando se analizan los datos del comercio exterior de los años a que se refiere el mensaje, efectivamente el año de 1945 tuvo ese saldo comercial favorable, en tanto las previsiones en el quinquenio siguiente no siempre se correspondieron con lo anunciado.⁶ Dentro de ese primer quinquenio, los años en que hubo una balanza comercial favorable fueron 1946, donde el saldo favorable rondó los 1600 millones, 1947, año en que si bien la balanza comercial fue positiva, bajó el superávit a 300 millones de pesos y 1950, con 600 millones a favor.

Detallando la producción agraria, de cereales, oleaginosas, frutas y hortalizas, subraya que de las 15 millones de toneladas que se cosecharon, nueve millones correspondieron al consumo interno; similar destino tuvieron los casi 8 millones de toneladas que comprendieron los cultivos especiales (algodón, caña de azúcar, tabaco, yerba mate y uva). Respecto de las carnes, la producción alcanzaba los poco más de tres millones de toneladas en peso vivo, correspondiendo al consumo interno un 79%, en tanto solo un 21% se destina a exportación. Los datos expuestos muestran dentro del área de la producción, los porcentajes que se destinan al mercado interno y los

⁵ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Junio de 1946.

⁶ Ver al respecto el análisis realizado en el trabajo de Gómez, T./Laguía, L (2010)

correspondientes a la exportación. Es dable considerar que la elección de estos datos no se realizó al azar, sino que se pretendía mostrar cuál sería la base de la estrategia de crecimiento que el peronismo desarrollaría en sus posteriores años de gobierno.

En esa línea argumentativa, podemos agregar que se exportará lo que reste, una vez cubiertas las necesidades de consumo de la población, al menos en esos años de buenas cosechas y saldos comerciales favorables. En cuanto a la marcha de los mercados externos, dada la particular coyuntura de posguerra y las necesidades de alimentos que seguramente presentarán los distintos países, el gobierno percibe una perspectiva altamente positiva ya que el país contaba por entonces con saldos exportables. Su optimismo no se ve por el momento opacado. Su objetivo será crecer a partir de la ampliación del mercado interno, y, en este sentido, la obtención de nuevos mercados o el aumento de los márgenes exportables se encuentra fuera de sus preocupaciones.

Esta idea perdurará durante algún tiempo en el discurso presidencial aun cuando la situación productiva del país y las demandas del mercado mundial hayan comenzado a mostrar signos contrarios.

En 1949, en el folleto titulado “Perón habla a los trabajadores del campo”, a propósito de un pedido de maquinarias para el sector agropecuario, el presidente dirá: “Lo que nosotros necesitamos, afortunadamente, son máquinas, aunque sin las máquinas podemos seguir viviendo. Los que no pueden seguir viviendo son los que necesitan trigo y carne”.⁷ Y estas palabras las pronuncia justo en 1949, un año en el que las cosechas no solo no fueron las esperadas sino que va tomando cuerpo una crisis que, originada en el sector agropecuario, perdurará por varios años. Pero más allá de anticipar lo que sucederá en 1949, queremos subrayar esa cierta inmutabilidad que trasuntan algunos mensajes.

Coherente con su propuesta de justicia social, el acento de la política económica se va poniendo en la distribución de los ingresos a fin de obtener una elevación del nivel de vida del conjunto de la población, buscando, mediante el aumento del consumo, una ampliación del mercado interno.

⁷ “Perón habla a los trabajadores del campo”, 8 de noviembre de 1949. Citado por Milcíades Peña en “El peronismo. Selección de documentos para la historia”. Ediciones El Lorraine. Buenos Aires. Octubre de 1986.

La disponibilidad de divisas con que contaba el país en 1946, hizo posible que en esos momentos Perón realizara un anuncio que consideraba el corolario de la enunciación de su política económica: la repatriación de la deuda externa.

“Posiblemente el designio de la Providencia me ha reservado la satisfacción de poder anunciar que en virtud de las medidas de gobierno ya adoptadas, se encuentra próximo el momento en que, por primera vez el país no deberá al extranjero ni un solo centavo, con lo que se cumplirá la afirmación hecha reiteradamente en el sentido de que la República logrará la aspiración nacional de ser económicamente libre y políticamente soberana. Sin exageración podemos asegurar que en la historia argentina se abre una nueva etapa en el momento mismo que no exista deuda externa y la deuda flotante o consolidada sea de carácter interno. Entonces las decisiones superiores de sus gobernantes no podrán estar influidas por cuestiones foráneas”...”podremos proclamar bien fuerte –y esa es la satisfacción a que antes me he referido- que la Argentina dejará de ser una colonia en el aspecto económico”⁸

Este anuncio llevaba implícito una idea de legitimación del proyecto político que se ponía en marcha. La Argentina había desarrollado durante los años de la guerra una balanza comercial positiva, lo que le permitió un flujo constante de divisas. Había otorgado créditos, para que adquirieran los productos argentinos, a varias de las economías que se encontraban en el escenario de la guerra o próxima a ella, como era el caso de España y de Francia. Sin embargo, tal como lo expresamos en un trabajo anterior, el escenario del comercio internacional en la posguerra fue acomodándose a las necesidades de acumulación de distintos países, principalmente de las potencias hegemónicas, por lo que las expectativas puestas desde Argentina en la continuación de un comercio fluido y por ende, una sostenida demanda de los productos agropecuarios que permitiera seguir en el camino del crecimiento económico, prontamente se vieron frustradas.⁹

Volviendo al mensaje presidencial, el gobierno situaba el mayor déficit en las áreas de salud y educación. En el primer caso, debido a la insuficiencia de edificios indispensables para ampliar el sistema sanitario, y la inadecuada distribución de los recursos humanos disponibles. En el segundo caso, el área educativa, su diagnóstico

⁸ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Junio de 1946.

⁹ Gómez, T., Laguia, L. (2010).

era que el problema de mayor trascendencia en materia docente era el ámbito universitario, “respecto del cual... hay que tener el valor de señalar que es poco democrático” para agregar más adelante, “el hecho de que una institución sea autónoma o autárquica, no implica necesariamente que sea democrática, porque son términos que no guardan relación”.¹⁰ Sin dudas en la política universitaria del gobierno peronista estará presente esta concepción.

2. Pilares rectores del Primer Plan Quinquenal

Quando el Poder Ejecutivo presenta el “Plan de Realizaciones e Inversiones para el quinquenio 1947-51 y los proyectos de ley que lo integran”, más conocido como Primer Plan Quinquenal, reitera varios de los conceptos vertidos en el mensaje inaugural del período legislativo recién analizado.

En el discurso de presentación se encuentran trazados los principios fundamentales del plan propuesto. En primer lugar, es esencial para el gobierno lograr entre todos aquellos que contribuyen con su esfuerzo a la generación de la producción, una coparticipación de las riquezas del país. Es así que la *distribución del ingreso* es uno de los pilares del plan. Básicamente lo que se persigue es el *aumento de la renta nacional*, condición sine qua non a fin de contribuir a aumentar el consumo del conjunto de la población. Y un tercer objetivo a lograr, el que era compartido por los diferentes países en la posguerra era el de posibilitar *la plena ocupación*. Los tres soportes de neto corte keynesiano, no hace más que mostrar las ideas que subyacen por entonces en el equipo gobernante o al menos entre quienes tienen en sus manos las decisiones de política económica.

Sin dudas que para el equipo de gobierno, tal como lo venía explicitando desde los años del gobierno provisional de Farrell, la plena ocupación era una preocupación. En ocasión de ponerse en marcha el Consejo Nacional de Posguerra, tal como lo analizáramos en otro trabajo, el tema del empleo de la mano de obra constituyó uno de sus ejes de acción. Decíamos en esa ocasión que “uno de los grandes problemas que ha detectado el equipo gobernante, cual es el de la posibilidad de desempleo en la posguerra ocasionado por la desaparición o cierre de industrias que se fueron desarrollando en esos años y que con mayor o menor eficiencia proporcionaron

¹⁰ HCDN. Diario de Sesiones. Op. cit.

medios de subsistencia que los tradicionales abastecedores externos no se encontraban en posibilidades de proveer” .¹¹

El fantasma del desempleo recorría por entonces los diarios del mundo. Ningún gobierno quería reeditar el clima de desaliento que atravesó la década del treinta. La posguerra, si bien generaba un ansia de consumo y por tanto, un estímulo a la producción, en el mediano plazo podía generar una depresión, como manifestaban en esos años los responsables de la política económica, como “consecuencia natural del ciclo económico” y de esa situación era menester quedar a resguardo. De allí el permanente interés por parte de los responsables gubernamentales, en generar situaciones que actuaran previniendo tales situaciones. Sin embargo, tal vez resulte un poco apresurado decir, como lo expresó en 1947 el Ministro de Hacienda Dr. Ramón Cereijo, que el país se encontraba ya en situación de pleno empleo.¹² No obstante, la preocupación que se evidenciaba era la de arbitrar los medios necesarios para que el fenómeno de la depresión económica no se instalara en el país. De allí que el Plan contiene –en palabras del citado Ministro- “un conjunto de medidas económicas de carácter anticíclico” que sólo podrán neutralizar la depresión prevista “mediante una acción decidida y orientada hacia el logro del mayor ingreso real, siempre que se cuente con el equipo técnico necesario, la mano de obra capaz y ejercitada y los recursos materiales en explotación, es decir, con la economía en marcha” .¹³

3. Política anticíclica como alternativa a la política liberal

Hasta los años treinta, todo desequilibrio que se produjera en la vida económica de un país, se buscaba revertir a partir de establecer un presupuesto equilibrado y un reducido gasto público. Esa fórmula había funcionado durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del XX. Nada indicaba que era necesario leer la dinámica del sistema económico con otros lentes. Ese fue el importante desafío que desarrolló Rossevelt en Estados Unidos con su primer New Deal y desde Inglaterra Lord Keynes, tratando de descifrar los detonantes de la peor crisis que el sistema capitalista estaba viviendo por esos años.

¹¹ Gómez/Tchordonkian (2010) CLADHE II. México.

¹² HCSN. Diario de Sesiones. Interpelación al Sr. Ministro de Hacienda, Dr. Ramón Cereijo. 25 de julio de 1947.

¹³ HCNS. Idem. Pág. 636.

El estado de la economía argentina y la particular coyuntura política que se atravesaba, posibilitaron que la propuesta del gobierno peronista a mediados de los años cuarenta tuviera alcances diferentes al de los planes que anteriormente conociera la sociedad argentina. Asimismo, es posible establecer distinciones con otras manifestaciones de planificación que se implementaron en distintos países. A ello hacía referencia el ministro de Hacienda, cuando, en la Cámara de Senadores, expresaba: “el plan de gobierno 1947-51 no tiende a neutralizar o corregir los efectos de una crisis o satisfacer perentoriamente las exigencias de la reconstrucción de una economía dislocada por la guerra, sino a afianzar nuestra prosperidad actual y a asegurar para el futuro esa envidiable situación mediante la expansión de nuestra economía y el aprovechamiento inteligente y racional de nuestros recursos materiales y humanos”.¹⁴ Una de las referencias obligadas que subyacen este párrafo es el establecimiento del New Deal aplicado en 1933 en los Estados Unidos como modo de salir de la gran depresión que vivía la economía de ese país. Por otra parte, los diferentes planes que se pusieron en marcha en varios de los países europeos que habían participado de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, forman parte del imaginario de la época y se encuentran presentes en las palabras del ministro.

En el caso del proyecto propuesto por el equipo de gobierno, la puesta en marcha de este instrumento de política económica, si bien abrevia de las experiencias planificadoras realizadas en distintos países, buscaba instalar en la sociedad la idea de una elección estudiada, una medida para la que se habían estado preparando los equipos técnicos durante los últimos años. Se mostraba asimismo una continuidad con las medidas de política económica implementadas en el gobierno instaurado luego de la llamada Revolución de Junio de 1943, en el cual comienza a tener cada vez mayor visibilidad la figura de Juan D. Perón.

La idea de un escenario estudiado es la que se busca transmitir cuando, no obstante reconocer la existencia de condiciones óptimas para el afianzamiento y desarrollo de la economía argentina, definen la finalidad de este plan resumido en unas pocas palabras: *planificación es prevención*. En esa línea argumentativa, en la interpelación que se le realizaba al ministro Cereijo, fijaba, en cierta medida, los objetivos que el equipo de gobierno perseguía con la implementación del Primer Plan Quinquenal::

¹⁴ HCSN. Pág. 634.

“prevenir las depresiones y consolidar la economía, corrigiendo la dispersión económica que debilita el sentimiento nacional, mediante el fomento y argentinización de la producción, orientando los capitales hacia los aspectos más directamente vinculados con la capacidad de producción y el poder de consumo del país, ensanchando el radio de acción de la economía privada al encauzar sus esfuerzos hacia campos que antes no había tocado o había dejado en mano de los intereses foráneos, fomentando la expansión de la industria, cuyo incremento no obstaculiza a la producción agropecuaria y es, además, compatible con la intensificación del intercambio comercial”.

La idea que subyace a este párrafo es la necesaria intervención del Estado, intervención que no implica la desaparición del sector privado, como bien se encarga de subrayar el ministro en distintos momentos: lo que se propugna es la necesaria colaboración que en una planificación económica, debe desempeñar el sector privado con el Estado.

¿Cómo accionará el Estado para lograr los fines propuestos? El concepto que aquí se introduce es el de poner en marcha una política fiscal moderna (“con una concepción eminentemente social”, señala) “que establezca los niveles de vida mediante el concurso de dos auxiliares principales: los *impuestos* y el *gasto público*.”¹⁵

En lo que se refiere a la política impositiva, se tendería a modificar la estructura impositiva existente, trasladando la carga de impuestos de los aranceles aduaneros y los impuestos al consumo hacia los gravámenes directos: impuestos a la renta, a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales y a la transmisión gratuita de bienes. Estas medidas se adecuarían a la capacidad de pago de cada persona a la vez que permitiría lograr la redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

Toma de Keynes y de Alvin Hansen (asesor de Roosevelt y autor de “Política fiscal y ciclo económico” - 1941) el concepto de la expansión planificada de los gastos públicos que fomenta la actividad económica mediante el “estímulo que representa la posibilidad de consumir, producir e invertir más”. En su disertación no deja de subrayar el efecto de la política fiscal sobre el estímulo a las inversiones y la posibilidad de ampliar o reducir los gastos de los consumidores. En tal sentido, hace hincapié en la

¹⁵ HCSN, pág 632.

necesidad de privilegiar los gastos del gobierno y generar déficit presupuestario, antes que generar desocupación, miseria o desigualdad social.¹⁶

Por tanto, el gasto público, “debidamente dosificados”, en palabras del Ministro Cereijo, coadyuvarían eficazmente a prevenir las fluctuaciones cíclicas, manteniendo un alto nivel de producción, ocupación y consumo.

4. Proyecto de ley del Plan de Realizaciones e Inversiones para el quinquenio 1947-1951.

El proyecto de ley del Plan de Realizaciones, conocido como Planes Quinquenales, nos permite tener una idea de lo que el gobierno peronista se proponía lograr.

En realidad, el Plan abarca los más variados aspectos de la esfera de acción del Estado, por lo cual, las “realizaciones e inversiones” quedan en gran medida inmersas en una gran nebulosa en la que resulta muy difícil encontrar un hilo conductor. Más que un todo orgánico, se presenta como una enunciación de medidas a acometer. Esto ha llevado a algunos autores a ni siquiera considerarlo un plan, sino tan solo un “conjunto de proyectos”, al decir de Milcíades Peña en su conocida obra sobre el peronismo.¹⁷

Más allá de las distintas apreciaciones que este plan merezca, si se ajusta o no a lo que técnicamente se conoce por planificación (donde también encontramos diferentes orientaciones), lo cierto es que este plan de gobierno, preparado por la Secretaría Técnica de la Presidencia es la primera experiencia al respecto que se realiza en el país, más allá de los distintos planes que ejecutados o no, transitaron la década del '30. En su elaboración toma los estudios realizados por el extinguido Consejo Nacional de Posguerra.¹⁸

El Plan de gobierno fue presentado en el mensaje del 19 de octubre de 1946, como proyecto de ley, y en su artículo primero aprobaba el Plan de Realizaciones e Inversiones y los proyectos de ley sobre veintisiete materias.

A los efectos de este trabajo nos detendremos a considerar el capítulo XIII, que abarca el área de Finanzas.

¹⁶ Idem. 633.

¹⁷ La temática de la planificación fue abordada en trabajos anteriores, entre ellos, ver Gómez, T./Lesta, M. (2008)

¹⁸ Recordemos que la Secretaría Técnica fue creada por acuerdo de Ministros en junio de 1946, a poco de asumir Juan D. Perón la presidencia, y como titular se designó al Dr. José Figuerola

XIII. Finanzas.

Plan Quinquenal

Resumen estimativo de los importes a gastar para iniciar la organización de servicios y financiar las inversiones reproductivas

(Millones de M\$N)

Actividades estatales	Gastos de organización inicial	Inversiones reproductivas	Personal Ocupado
Gobernación del Estado	56,7	625	13.140
Defensa. Economía.	16	5.965	83.650
Sumas	72,7	6.965	96.790
Total	6.662,7		
Término medio por año	1.332		96.790

Fuente: Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Sesiones Extraordinarias año 1946. Tomo III.

En una primera lectura, esta fotografía, que no deja de ser un resumen de los gastos a realizar, resalta como áreas prioritarias las de “Gobernación del Estado, Defensa y Economía”. Si bien no se desagregan los gastos a emprender en las áreas de Defensa y Economía que se los ubica en forma conjunta, una lectura del “resumen por los principales capítulos y conceptos” del citado proyecto, nos permite establecer cuáles son los rubros donde se realizarán las mencionadas inversiones reproductivas que suman en el área un total de 5.965 millones de pesos.¹⁹

Problemas demográficos

Inmigración y colonización

Energía

Dirección Nacional de la Energía, plan de obras

E instalaciones, petróleo, gas, combustibles

Minerales sólidos, combustibles vegetales,

Agua, electricidad

Trabajos públicos y Transportes

Plan de obras e instalaciones, Obras Sanitarias,

Navegación y puertos, arquitectura, vialidad,

Transportes, parques nacionales y turismo,

Inversiones reproductivas

200 millones m\$N

2.255 millones m\$N

¹⁹ HCSN. Extracto realizado en base al “Resumen por los principales capítulos y conceptos”, págs. 226-227.

Aeródromo nacional (Ezeiza)	3.510 millones m\$
Producción	
Ley de fomento de la producción en general	10 millones m\$
Ley de pesca y caza marítima	10 millones m\$
Total	5.965 millones m\$

La descripción de este resumen, nos permite realizar algunas inferencias:

1. El total consignado en el resumen de gastos bajo la denominación “Defensa y Economía”, hace referencia exclusivamente a Economía.
2. Desde el inicio, los mayores montos están destinados a Energía y Obras de Infraestructura. Las dificultades que se presentaban en el sector energético se pusieron en total evidencia durante el período bélico y las limitaciones que esto representaba para el conjunto de la economía era tema recurrente en los ámbitos gubernamentales y en las revistas especializadas desde fines de la década del treinta. Durante el conflicto se agudizaron los problemas, ya que existía una gran dependencia del aprovisionamiento externo, particularmente de Gran Bretaña y los Estados Unidos
3. Cuando se habla de Transportes, no se contempla la adquisición de los ferrocarriles que se hallaban en manos de capitales extranjeros. Solamente se mencionan los ferrocarriles del Estado, su mantenimiento y mejoramiento. Recordemos que los ferrocarriles franceses se adquirirán en diciembre de 1946 y que la compra del sistema ferroviario de propiedad inglesa se resuelve en febrero de 1947. Estos datos aportarían a la idea respecto que la adquisición de los ferrocarriles fue más impuesto por las circunstancias que parte de una planificación previa.
4. El total mencionado en la descripción realizada excluye la adquisición de equipos y fábricas militares destinadas a servicios del Ejército, como así tampoco toma en cuenta las necesarias adquisiciones de las otras armas, Aérea y Marina.
5. En el detalle de las inversiones a implementar en el cumplimiento del presente plan, no se contemplan las áreas de salud pública, vivienda e instrucción pública. No deja de llamar la atención esta omisión, teniendo en cuenta, que en

el mensaje inaugural de las Sesiones parlamentarias, el nuevo gobierno reconocía como una de las cuentas pendientes del Estado argentino el desarrollo de las áreas de Educación Pública y Salud.

6. Por lo anteriormente expuesto, tal resumen de gastos estimados resulta al menos, poco realista. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos planteados por el equipo gobernante en la elaboración de este plan es la obtención de la “soberanía política y la independencia económica”, era menester que en él figuraran la totalidad de nacionalizaciones a realizar, tanto las referidas a los ferrocarriles como la adquisición de otros servicios públicos en poder de empresas extranjeras, como era el caso de la Unión Telefónica.

En definitiva, no sabemos cuánto se va a gastar. Volveremos sobre este punto al referirnos a la ley de financiación.

4.1 El Estado como responsable del área de la producción.

Interesa a los fines de este trabajo, determinar el lugar que el Estado va cumpliendo en la puesta en marcha de la propuesta de planificación, del mismo modo que poder determinar los sectores de la economía que privilegia.

Para ello, analizar en el área económica el “sector de la producción”, nos permitirá ir acercándonos al objetivo propuesto.

Observamos que si bien se realizan propuestas que permiten poner en marcha mecanismos de una economía mixta, lo cual se expresa en diferentes momentos, será siempre el Estado quien centralice determinadas decisiones, en particular, las referidas al área de la producción, concordante con los presupuestos justicialistas referidos a la defensa de la soberanía nacional. En el cuerpo de la ley se deja constancia que cuando el Poder Ejecutivo lo considere pertinente se podrán otorgar concesiones para determinadas explotaciones, pero que básicamente las explotaciones deberán ser prestadas por el Estado.

Se establece, desde el comienzo, la diferenciación entre producción primaria e industrialización como parte de dos etapas diferentes. Dentro de la producción primaria considera dos grupos: a) alimentos y b) materias primas.

En el primer grupo el Estado se asigna el rol de “único comprador, almacenador y distribuidor en lo referido a granos y oleaginosas, a la vez que se propone

supervisar y controlar los precios de los alimentos básicos no susceptibles de almacenaje prolongado. Esta función, como veremos, es la que cumplirá a través del IAPI.

Respecto de las materias primas, la función del Estado será diferente de acuerdo al origen de las mismas. Regulará la explotación (forestales), en tanto tendrá a su cargo la explotación y distribución (minerales metalíferos).

En lo que se refiere a la **política de industrialización**, vuelve a establecer lo ya enunciado por el Consejo Nacional de Posguerra, siguiendo en líneas generales lo fijado por el Plan Pinedo.

No obstante, encontramos en estas propuestas variantes de significación. Establece que “deberán *consolidarse* las industrias ya instaladas que elaboren materia primas nacionales para satisfacer necesidades de consumo, tanto las derivadas de la agricultura y la ganadería, como las que provienen de la producción forestal y minera”. La mencionada protección “deberá ejercerse contra el dumping”, o “cuando la competencia del exterior haga peligrar actividades productoras cuya continuidad y desarrollo sea conveniente para la economía del país”.²⁰

La coincidencia entre las propuestas industriales incorporadas en las anteriores mociones de gobierno y ésta, se ubica respecto al mantenimiento de las industrias ya instaladas que elaboren materias primas nacionales, en forma genérica y que a su vez, destinen su producción al consumo interno. El punto de diferenciación estaría dado por la no mención “explícita” de la desprotección a las llamadas industrias “artificiales” tal como se menciona en los proyectos anteriores al Primer Plan Quinquenal.

Las explicaciones por esta modificación pueden estar dadas, sea por la búsqueda de apoyo en determinados sectores industriales, o bien por una visualización de cambios en el mercado internacional que obligaba a recostarse más sobre lo producido internamente que sobre los abastecimientos externos.

Para corroborar la justeza de la primera hipótesis sería necesario detenernos a considerar cuál va siendo el recibimiento que la política socioeconómica del

²⁰ Los párrafos o frases entre comillas fueron extraídos del texto de la Ley de Realizaciones que estamos considerando. P.186.

gobierno peronista va teniendo en los sectores industriales, lo cual excede los alcances de este trabajo. Respecto de la segunda hipótesis, tenemos el hecho de que, terminada la guerra, no hay signos indicativos de una inmediata normalización del comercio internacional. Por tanto, se continúa manteniendo un déficit en el aprovisionamiento de productos manufacturados. En tal sentido, resulta coherente que se deje sin efecto la fórmula “eliminación de las industrias ratificales”.

4.2. El proyecto de ley de financiación

El 5 de febrero de 1947 se sometía a consideración del Senado y la Cámara de Diputados el proyecto de ley sobre “Financiación de obras y trabajos comprendidos dentro del Plan de Realizaciones y Modificaciones al régimen de expropiación”.²¹ Considerada en Comisión Especial, luego de haberle introducido algunas modificaciones, como es por ejemplo, la obligación del Poder Ejecutivo de dar cuenta anualmente ante el Congreso de las sumas invertidas (que se agrega al primer artículo), se sanciona finalmente la ley 12.966 el 28 de marzo de ese mismo año.²²

El mencionado proyecto establecía:

Artículo 1º “El poder Ejecutivo podrá disponer, independientemente de los recursos especiales que para cada caso concreto establezcan las leyes, la *financiación de las inversiones* que estime necesarias en obras y trabajos públicos, en la siguiente forma:

- a) De acuerdo al nuevo sistema bancario regido por el Banco Central de la República Argentina dentro de las disposiciones de las leyes que rigen a dicho sistema,
- b) Mediante la emisión de títulos de la deuda pública, en la cuantía que estime necesario y conforme a las leyes que rigen la materia.

Los recursos que se establecen en el presente artículo solo podrán ser utilizados por el P.E. hasta cubrir los montos de las autorizaciones de esta ley.

²¹ HCSN. Diario de Sesiones. Ley 12.966. 28 de marzo de 1947.

²² Congreso Nacional. Leyes sancionadas.

El poder Ejecutivo dará cuenta anualmente al Congreso sobre la forma en que ha invertido las sumas autorizadas, como así también los detalles de la financiación para su aprobación.

Artículo 2º Se autoriza al poder Ejecutivo para invertir en los distintos conceptos de dicho plan, las sumas que de se detallan a continuación:

- a) Trabajos públicos y transporte \$3.510 millones m/n
 (Obras sanitarias, navegación y puertos, Arquitectura,
 Validad, Transportes, Parques Nacionales y Turismo,
 Aeropuerto nacional Ezeiza
 Edificios de las universidades nacionales..... \$200 millones m/n
- b) Plan Nacional de la Energía
 (Agua, electricidad, petróleo, gas, combustibles,
 Minerales sólidos y combustibles vegetales..... \$2.235 millones m/n
- c) Salud Pública..... \$625 “
- d) Inmigración y colonización \$200 “
- e) Producción
 Pesca y caza marítima y fomento de la industria nacional \$20 “

Total autorizado \$6.770 millones m/n

Estos 6.770 millones de pesos son, en definitiva, los autorizados por ley a invertirse a lo largo de los cinco años del primer plan. A este total se le adicionan **108 millones de pesos** (sancionado el 6 de marzo 1947) que se incorporan a la ley 12.966. Esta suma se destinará a estimular las tareas de *Investigación y experimentación agropecuaria*.

En el debate parlamentario que acompañó a la aprobación del despacho de Comisión de la ley 12.966, la única objeción que se manifiesta es respecto a los fondos destinados a Salud Pública. Por una ley anterior habían sido votados 1.000 millones de pesos m/n y uno de los senadores, recogiendo lo informado por la Secretaría de Salud Pública, dejó constancia de que no se encontraban previstos en el despacho en discusión. Luego de un extenso intercambio, se consensuó votar el proyecto de comisión, en tanto el Poder Ejecutivo mandara un proyecto

solicitando la autorización por los 1.000 millones de pesos para las construcciones relativas a Salud Pública y los fondos para Instrucción Pública, montos que también habían sido omitidos.

Nos interesa destacar un aspecto de la ley 12.966. En la redacción del artículo primero, se especifica que *“el Poder Ejecutivo podrá disponer, independientemente de los recursos especiales que para cada caso concreto establezcan las leyes, la financiación de las inversiones que estime necesarias”* y a partir de allí se asigna un monto a los diferentes rubros considerados. Cada uno de los sectores considerados ha tenido sus propias leyes a las cuales se le asignaron fondos (Ley de construcciones, habilitación y funcionamiento de los servicios de Salud Pública; Ley nacional de la Energía; Ley creando el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias, etc.) Y lo que se establece en la 12.966 son montos aparte para financiar las inversiones proyectadas.

Como decíamos con anterioridad, es difícil saber a ciencia cierta, cuánto se va a gastar en el conjunto de proyectos presentes en el Plan de Realizaciones. Más difícil por cierto será llegar a establecer cuánto efectivamente se gastó.

Al hacer referencia a **financiación**, se centra la misma en lo provisto por el IAPI a través del Banco Central. En segundo lugar se contemplan posibles emisiones.

Si bien estaba previsto por la ley, según lo expresado por el Poder Ejecutivo en el mensaje de presentación, no sería necesario recurrir a emisiones, *“de manera – decía el senador Bavio en la sesión del 5 de febrero de 1947- que cuando el artículo 1º, inciso b), habla de emisiones de títulos, podemos asegurar que por mucho tiempo no será necesaria emisión alguna. Consideran la inclusión de la fórmula, una medida preventiva por si en el desenvolvimiento del Plan Quinquenal, se producen bajas en la comercialización de las cosechas. Y agrega el mismo senador, “esos mismos títulos, en caso de ser necesaria su emisión, posiblemente, serán absorbidos, en determinado momento, por el IAPI.”*²³

Queda claramente expresado que la principal fuente de financiación para el primer plan sería lo recaudado por el IAPI.

Un aspecto más a señalar sobre la presente ley. Por una parte, se establecen mecanismos de control hacia el Poder Ejecutivo quien tendrá que informar

²³ HCSN, febrero 5 de 1947, p. 145.

anualmente al Congreso sobre las inversiones autorizadas y su financiación. Del mismo modo, de verse en la obligación de emitir títulos públicos, deberá brindar un detalle de lo realizado. Estas fueron modificaciones propuestas, como señalamos, por la Comisión Especial del Senado cuando consideraron el cuerpo completo de la ley.

4.3. Proyectos elevados al Parlamento.

Luego de aprobada la Ley de Realizaciones, se fueron enviando al Parlamento distintos proyectos. Por uno de ellos se propone la creación de la *Dirección Nacional de Energía*, que dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio. Su función sería la de regular la explotación de los yacimientos de combustibles minerales y otras fuentes de energía (energía hidroeléctrica, gas, petróleo, maderas combustibles). Del mismo modo, se dispone la creación de un *Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social*.

Otro proyecto enviado es el del *Plan Siderúrgico Argentino*, aprobado en noviembre de 1946. De suma importancia ya que uno de los objetivos de este gobierno es el promover la industria con fines de defensa nacional, por lo que se esperaba el desarrollo de la metalurgia como eje propulsor de la industrialización en este primer plan. Sin embargo, durante los cinco años de gobierno solo veremos la aprobación del Plan. Contemplaba, entre otras cuestiones, la creación de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SO.MI.SA) de la que participarán la Dirección General de Fabricaciones Militares e industriales siderúrgicos.

Mencionamos aquellos proyectos enviados al Parlamento y que requerían un financiamiento especial para su implementación, de acuerdo a lo establecido en el primer plan.

No todos los proyectos enviados se aprobaron. Entre 1947 y 1948 se aprobaron los proyectos contemplados en el plan (organización del Servicio Exterior, creación del Cuerpo de Abogados del Estado, así como la financiación de obras y trabajos). A partir de 1948, la tarea legislativa se fue tornando cada vez más lenta al punto que finaliza el año con la sanción de la mitad de los proyectos propuestos, quedando los restantes, durmiendo en las carpetas de las distintas comisiones.

Podemos clasificar los proyectos aprobados, teniendo en cuenta su fuente de financiamiento, en dos grupos: por una parte, aquellos que requerían para su

implementación de los recursos obtenidos por el IAPI y por otra, los que propendían a su autofinanciación.

El *Plan siderúrgico* se ubicaba entre los dependientes del IAPI, en tanto el *Fondo Nacional de la Energía* propende a su autofinanciamiento mediante recursos provenientes de Rentas Generales, con los importes abonados en concepto de impuestos a los beneficios extraordinarios por las empresas que participan en la explotación de los combustibles y otros recursos. Del mismo modo tiende a su autofinanciamiento el *Fondo Nacional de Salud y Asistencia Social*.

4. El IAPI, eje articulador de esta estrategia económica

Este organismo centralizador del comercio exterior fue fruto de uno de los últimos actos del gobierno del presidente Farrell. Con la firma del decreto 15.350 del 28 de mayo de 1946, se establecieron los pilares que sostendrán en los años venideros la economía argentina junto al recientemente nacionalizado Banco Central. Serán los organismos sobre los que repose el control de la producción y el crédito y el ahorro nacional.

En la incertidumbre que presentaba el mercado internacional en la inmediata posguerra, era menester, según lo manifiesta el decreto de creación, contar con un ente que actuara con efectividad en la compra, venta, distribución y comercialización de los productos.²⁴

El estudio de este organismo requiere de un tratamiento especial, complementando el clásico estudio realizado por Novick (1986), tarea que en la actualidad cuenta con investigaciones en marcha. Fue muy discutido en su momento y con posterioridad, las lecturas realizadas sobre su desenvolvimiento son también dispares.²⁵

²⁴ Decreto 15.350. Citado por Susana Novick (1986)

²⁵ Actualmente contamos con los trabajos realizados por Leandro Bullor y Lucía Ortega (2010) “Los primeros gobiernos peronistas: una revisión del Estado y de la experiencia del IAPI”. En él los autores realizan una revisión bibliográfica del tema a la vez que presentan un marco teórico para su tratamiento. Otra lectura es la que se desprende de los trabajos presentado por Julio Ruiz, uno realizado en colaboración con David Tauss (2011) “El Rol del IAPI en la Industrialización entre 1947 y 1955, visto desde sus cuentas” y el otro con la colaboración de Juan Manuel Figueres (2012), “¿Financió el IAPI la expansión industrial entre 1947 y 1955?”. En ambos se aborda la labor de este Instituto haciendo eje en el tratamiento de la información cuantitativa disponible.

Sus funciones fueron de lo más diversas. De ellas las que nos interesa resaltar son las referidas al a *comercialización* de los cereales que adquiere a los productores nacionales y las coloca en el mercado internacional y a la *financiación*. Este organismo proporcionaba la financiación a las reparticiones públicas y a los gobiernos provinciales de las obras propuestas en el primer plan quinquenal.

Hasta el año 1949 dependió del Banco Central, período en que estuvo al frente del mismo Miguel Miranda. En ese año, la crisis económica que sufre la Argentina debido, en buena medida a la reducción de los saldos exportables dada la disminución de la producción agropecuaria llevó a una modificación del rumbo económico y Miranda dejó la presidencia del Banco Central, siendo reemplazado por el economista Gómez Morales. Las razones que explican desde la literatura este cambio son materia de otro trabajo.

Un rápido cálculo, sin entrar en precisiones contables que sería objeto de un estudio detallado, nos permite inferir que el IAPI aportó poco más de 2 mil millones de pesos en la implementación de las obras contempladas en el primer plan.

Si recordamos que los gastos estimativos – ciéndonos a la ley de financiación aprobada - excedía en poco los 7 mil millones, nos cabe preguntar cuál fue el destino de las obras establecidas en este Plan. Parece evidente que hubo un buen número de obras que quedaron sin realizar. En la documentación revisada, principalmente la referida a informes del Poder Ejecutivo al Congreso, no hemos encontrado despachos en los que consten emisiones de títulos públicos, la otra fuente de financiación prevista, destinados a recaudar fondos para la concreción de obras.

Se evidencia en el destino de los fondos del IAPI muy poca correlatividad con los gastos establecidos en el Plan que basaban su concreción en lo recaudado por este organismo. Tenemos por otra parte, como mencionamos más arriba, que el ritmo del comercio exterior que nunca dejó de depender de las exportaciones del sector agropecuario, tuvo serias fluctuaciones. Si a esto le sumamos los subsidios realizados por el IAPI a los sectores ganaderos y agrícolas por un monto de poco más de los 2mil millones de pesos, podemos explicarnos la imposibilidad de contar

con los montos necesarios para la financiación de las obras previstas en el Primer Plan.²⁶

Ilustrativo de lo expresado es la conclusión a la que arriba Ruiz en uno de sus trabajos respecto de que “Por el lado del uso de los fondos, puede observarse que los subsidios que figuran como tales en la contabilidad, no alcanzan los m\$ n 2.000 millones, mientras que el acápite “Operaciones Especiales” que contenía los programas de fomento, anticipos y compensaciones, no llega a los m\$ n 1.000 millones, de modo que la mayor parte de la financiación de los Gastos del Estado se hizo por vía del crédito. El análisis de los destinos concretos de los fondos del IAPI, muestra que el más del 97% de los Gastos del Estado financiados se destinaron a infraestructura de servicios (transporte, energía y comunicaciones) y defensa; y que más del 85% de los fondos destinados al sector privado fueron al mismo sector agropecuario”²⁷

5. Balance oficial de lo realizado en cumplimiento del Primer Plan quinquenal

¿Qué balance realiza el gobierno peronista al cumplir su primer mandato teniendo en cuenta que también se cumple el quinquenio correspondiente a este Primer Plan?

Para ello tomaremos en consideración los mensajes presidenciales de 1948 y 1952, dos años que presentan particularidades en el desenvolvimiento de la política económica. Uno de continuación de la política expansiva, en tanto el segundo año mencionado muestra un significativo cambio en el rumbo económico a la vez que permite obtener una fotografía completa de lo realizado en cumplimiento de lo establecido en el Primer Plan.

En el mensaje del 1º de mayo de 1948, el presidente Juan D. Perón brinda un breve informe de las obras terminadas y habilitadas “en cumplimiento del Plan de Gobierno”.

Obras terminadas y habilitadas hasta el 10 de abril de 1948.

	Millones de pesos m/n
Banco Hipotecario Nacional.....	7,500

²⁶ Gómez, T. Informe Beca de Perfeccionamiento. Conicet. 1988. Versión mecanografiada.

²⁷ Ruiz, Julio (2012)

Yacimientos Petrolíferos Fiscales.....	15,500
Vialidad, Aeropuerto de Ezeiza, Parques Nacionales, Obras Sanitarias, Navegación Y Puertos, Arquitectura, FF.OC. del Estado.....	250
Gas del Estado.....	20
Correos y Telecomunicaciones.....	5,500
Arquitectura.....	1
Relaciones Exteriores.....	0,800
Municipalidad de Buenos Aires.....	11
Aprendizaje y orientación profesional.....	7
Guerra.....	98
Marina.....	86
Aeronáutica.....	10,500

Total	521,800 millones de pesos m/ n
--------------	---------------------------------------

Fuente: Cámara de Senadores de la Nación. 17571948. T.I.

Sobre el total invertido, el mayor porcentaje en términos relativos corresponde al área Defensa. El tercio absorbido por esta área en la inmediata posguerra, no se explica por necesidades inmediatas del sector. Si bien esos montos fueron decreciendo durante el primer gobierno, “semejante nivel de gastos militares no pueden justificarse por la guerra, no tiene precedentes en la historia argentina”²⁸

Una de las posibles explicaciones la ubicamos en relación a la hipótesis de un nuevo conflicto mundial que por entonces manejaban los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas argentinas.

Para el equipo gobernante, en el mensaje dado por el presidente de la Nación, no era ese el punto a destacar, sino que ellos consideraban que en las obras encaradas se había dado prioridad a las que suministraban recursos energéticos. Lo que trasuntan las primeras cifras de gastos que se dieron a conocer es que el Plan Energético recién comenzaba a ponerse en marcha y no reflejaba, el porcentaje asignado, la prioridad a que se hacía referencia. En el mismo mensaje, reafirmando el interés por parte del gobierno en desarrollar el sector energético, se manifiesta la intención de “no escatimar esfuerzos para acelerar las obras de aprovechamiento de Salto Grande”. Lamentablemente, varios lustros llevaría la construcción de esa central.

Si bien se reconoce que no habían sido implementadas una serie de leyes aprobadas (Ley de Aduanas, del Cuerpo de Abogados del Estado y la de derechos

²⁸ Rouquié, A. (1982), p.76.

electorales de la mujer), en tanto quedaban otras que aún no se habían sancionado, no se hace mención a los proyectos leyes que nunca llegaron a tratarse en el Parlamento.

Los logros que se mencionan son los de cancelamiento de la deuda, la transformación operada en la economía a través de la compra de todos los servicios públicos.

El detenimiento del crecimiento económico y las dificultades que se le presentan al gobierno hacia fines del '48, vamos a verlos explicitados en el mensaje del año 1951. En ese momento Perón señala que la crisis nacional de 1949 se enmarca en una crisis mundial de divisas, que en Argentina fue más grave por diversas razones, entre las que menciona el haber sido excluidos del Plan Marshall que obligó al país a tener que esperar un año para vender toda la cosecha (y las pérdidas que eso significó para la economía), la inconvertibilidad de la libra esterlina que impidió efectuar el comercio triangular con Gran Bretaña y Estados Unidos, situándonos en relación a Estados Unidos con un marcado déficit comercial...

Respecto de la industria, hacia 1951 es preciso remarcar una modificación que se hace explícita. Se abandona esa idea expresada anteriormente (al menos enunciada en el mensaje de 1948) de buscar un desarrollo industrial sostenido "orientado hacia la expansión y diversificación de la producción" y comienza a hablarse de la necesidad de desarrollar una industria que complete la transformación de lo producido en el sector agropecuario. Y este sería uno de los objetivos a lograr con la implementación del Segundo Plan.

En este año se menciona que el total invertido hasta la fecha en el Primer Plan es del orden de los 11.693 millones de pesos.²⁹ Al año siguiente, se habla de un total invertido de aproximadamente 18.000 millones de pesos m/n. La diferencia existente entre ambos años es bastante significativa, más aún teniendo en cuenta que nos hallamos frente a una economía que ha detenido su crecimiento, en la cual la balanza comercial continúa con saldos negativos y donde la existencia de divisas para hacer frente a las importaciones, es prácticamente nula.

Llegados a este punto nos interesa subrayar que es muy difícil seguir las cuentas de lo realmente gastado en la implementación del primer plan quinquenal.

²⁹ HCDN 1° de mayo de 1951. T.I. p.29.

Las cifras totales invertidas en el Primer Plan Quinquenal que se ofrecen son:³⁰

Millones de pesos m/n

Vivienda.....	\$960
Educación.....	\$.1.250
Salud Pública.....	\$.500
Transportes.....	\$ 2.300
Vialidad.....	\$1.150
Combustibles.....	\$2.150
Agua y energía Eléctrica.....	\$1.250
Navegación y puertos.....	\$ 1.100
Producción agrícola ganadera, producción Industrial, y defensa nacional.....	\$7.000

Total invertido	\$18.000 millones m/ n
------------------------	-------------------------------

Desprendemos algunas conclusiones de la lectura de este balance:

1. Coherente con la política social justicialista, una de las prioridades fue el área social.
2. El sector donde se produjeron las mayores concreciones fue el de *transporte y obras públicas*. Nos restaría saber si todas las obras fueron finalizadas a la fecha considerada.
3. De lo invertido en el último rubro, no hay una desagregación explícita en el mensaje. Sólo podemos descomponer, a partir de los datos aportados en el mismo, la acción desarrollada en materia agropecuaria que totalizarían los 3.850 millones de pesos invertidos del siguiente modo:
 - *crédito agrario*.....2.900 millones (1951)
 - *mecanización del campo (imp. Tractores, arados y máquinas menores)*..... .950mills. (1949/51)
 - *fomento de la producción (distribución de bolsas de maíz, lino, trigo, girasol, etc)*..... 250
 - *construcción y expropiación de elevadores*..... 190

³⁰ HCDN, 1º de mayo de 1952, p. 27.

Podemos observar que de los 7.000 millones destinados a los tres sectores que se consideran en el último rubro, si descontamos el total invertido en el sector agropecuario, nos restarían 2.710 millones para Defensa e Industria.

Aún suponiendo que dicho monto se repartiera proporcionalmente, le corresponderían 1.355 millones a cada sector. En consecuencia, podemos concluir que este Plan solo destinó para el sector industrial una tercera parte de lo invertido en el sector agropecuario.

4. Resumiendo: las prioridades explicitadas a través de las inversiones efectivizadas en el quinquenio, estarían concretizadas en transportes y obras públicas, en segundo lugar producción (centrado en el sector agropecuario) y en tercer lugar acción social (Salud Pública, Vivienda y Educación).
5. Es en estas cifras donde mejor se evidencia el cambio de política económica operado a partir de la crisis originada en el agro a partir de 1949. La reorientación de las inversiones hacia ese sector, muestra que alrededor de él continúa girando la economía argentina.

Conclusiones

El Primer Plan Quinquenal se implementa en el país, en condiciones de capitalización interna favorables (reservas –oro del orden de los 1.600 millones de dólares). Los costos de organización e inversión reproductiva que se estimaban realizar eran cercanos a los 6.600 millones de pesos m/n (según cálculos aproximadamente 1.270 millones de dólares). Observamos que se contaba en el país con los recursos financieros necesarios.

Señalamos que el total a invertir no contemplaba ni la adquisición de equipos y elementos diversos destinados a las Fuerzas Armadas, ni a Salud Pública e Instrucción Pública, como surge de los debates parlamentarios. Similar situación se reitera en las inversiones realizadas en la adquisición de empresas de servicios públicos de capital extranjero así como en la repatriación de la deuda externa, pivotes de importancia en la proclamada política de obtención de la independencia económica.

Su fuente principal de financiamiento, el IAPI, tuvo muy buenas recaudaciones durante los dos primeros años de realización del plan. A partir de 1949 se inicia una crisis en el sector agropecuario que no se logra remontar durante los restantes años del primer gobierno y que incide sin dudas en la realización de las obras de gobierno y la redefinición de los lineamientos económicos sostenidos hasta entonces.

Parece evidente que el gobierno no tuvo un sistema eficaz de prioridades entre los proyectos que formaban parte del plan general. No la hubo en su puesta en marcha así como tampoco en la adquisición del equipamiento en el exterior. El proyectar una política económica en la que tuviera tanta incidencia las “hipótesis de conflicto” a nivel mundial llevó a que, en la modificación de las condiciones externas, todo el andamiaje creado internamente, requiriera de una vuelta de timón.

En definitiva, los logros de este primer plan están dados fundamentalmente en el aspecto social por la redistribución de ingresos llevada adelante hacia los sectores trabajadores, las mejoras que ello posibilitó en la calidad de vida de ese sector social así como en los sectores medios bajos, y el desenvolvimiento de las áreas de salud y educación.

En el área infraestructura sus efectos también aparecen como positivos, tanto vialidad, como navegación, energía y en menor medida ferrocarriles (más allá de lo que su nacionalización significó desde el punto de vista político).

En lo industrial, lo realizado fue tendiente a completar el ciclo sustitutivo de importaciones de bienes de consumo perecederos, evidenciándose hacia su finalización las dificultades que se presentaban de seguir avanzando ante la necesidad de reponer los equipamientos industriales de las fábricas en movimiento y la falta de divisas y de capitalización interna para efectuarlo.

Fuentes

HCSN Diarios de Sesiones. 1946, 1947, 48, 49, 50, 51, 52

HCDN, Diarios de Sesiones. 1946, 1947, 48, 49, 50, 51 y 52

Bibliografía consultada

Arrighi, G. (1999) *El largo siglo XX* Akal ediciones. Barcelona.

Díaz Fuentes, D (1994) *Crisis y cambios estructurales en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

Gómez, T., Laguna, L (2010) "Comercio exterior en el primer gobierno peronista. Prioridades y condicionantes". XXI Jornadas de Historia Económica. Río Cuarto.

Gómez, T. / Lesta, M. (2008) "La planificación en Argentina en la primera mitad del siglo XX". XXI Jornadas de Historia Económica. Universidad de Tres de Febrero. Caseros. Prov. de Buenos Aires

Gómez, T. Tchordonkian, S (2010) "El Consejo Nacional de Posguerra (1944-46), diagnósticos y tensiones en el diseño de políticas públicas". Presentado en el II Congreso Latinoamericana de Historia Económica. México.

Gómez, T., Tchordonkian, S(2011). "El Consejo Nacional de Posguerra en la mira del debate público". XXI Jornadas de Historia Económica. Río IV.

Horowicz, Alejandro (1985) *Los cuatro peronismos*. Edit. Legasa. Buenos Aires.

Llach, Juan J "El Plan Pinedo de 1940." *Desarrollo económico* Nº 92.
Malgesini, G. y Alvarez, N. (1983) *El estado y la Economía. Historia testimonial Argentina*. Tomo II. CEAL. Buenos Aires.

Novick, Susana (1986) *IAPI. Auge y decadencia*. CEAL. Buenos Aires.

Peña, M. (1986) *El peronismo. Selección de documentos para la historia*. Ediciones El Lorraine. Buenos Aires.

Potash, R. (2002) "Las fuerzas armadas y la era de Perón." En: Torre, J.C. *Los años peronistas (1943-1955)*. Editorial Sudamericana.

Rouquié, Alain (1982) *Poder militar y Sociedad política en la Argentina*. EMECE. Buenos Aires.

Ruiz, Julio (2012)), "Redistribución de fondos a través del IAPI ¿qué dicen las cuentas?". www.blogdelcespa.blogspot.com

Schvarzer, Jorge (1996) *La industria que supimos conseguir*. Planeta. Buenos Aires.

1.- Introducción

La planificación, entendida como una práctica económica y también política particular desarrollada desde el Estado ha tenido a partir de la segunda posguerra una estrecha vinculación con la cuestión del desarrollo económico en los países periféricos.

Si bien históricamente, identificamos a la planificación moderna con el conjunto de herramientas técnico-políticas específicas que los Estados nacionales pusieron en marcha durante el Sglo XX para promover el crecimiento, puntualmente en los países en desarrollo se verificó un esfuerzo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial para acelerar un proceso de cambio estructural mediante la planificación nacional. Esta estrategia implicó múltiples actividades, como ser las de crear agencias dedicadas específicamente a la planificación, encargadas de producir y publicar planes nacionales económicos a mediano plazo e intentar modificar los patrones de desarrollo para alcanzar los objetivos de dichos planes (Agarwala, 1983:1).

Amsden (2001:125) identifica al “plan de desarrollo” como uno de los elementos a través de los cuales los países de industrialización tardía apuntaron a dar el salto que significaba, luego de la Segunda Guerra Mundial, producir una renovación en los bienes de capital que se habían vuelto tecnológicamente obsoletos¹. La otra institución destinada a este objetivo fueron los “bancos de desarrollo”. La autora señala que, a diferencia de Europa, los países de industrialización tardía no tuvieron ningún “Plan Marshall” para, por un lado, guiar y, por otro, financiar esa tarea que implicaba el proceso de industrialización. Debieron utilizar, por lo tanto, sus propias herramientas.

Con la intención de verificar lo ocurrido en el caso argentino con estas funciones esenciales de los países de industrialización tardía, en cuanto a la “guía” del proceso de industrialización buscaremos describir la forma en que se desplegaron los principales planes del desarrollo en la Argentina en un período central, como lo fue la “segunda” etapa de sustitución de importaciones (1963-1974).

1 Estos países también requerían la incorporación de tecnologías y capacidades completamente nuevas para ingresar en el terreno de las “industrias básicas”, visualizadas como un objetivo estratégico en el proceso de industrialización.

Adoptaremos una visión según la cual el uso de la planificación como herramienta válida para motorizar el desarrollo tiene su correlato institucional en lo que Ianni (1971) denomina “tecnestructura estatal”. Más allá de lo ocurrido con las diferentes experiencias nacionales, tomaremos esta definición para denominar una “estructura de poder con un amplio apoyo en nuevas organizaciones burocráticas que puede disponer de los recursos específicos de cierto tipo de pensamiento técnico-científico”. Este concepto engloba el de tecnocracia y, entre otros, los siguientes elementos y relaciones: a) el vínculo entre la tecnocracia y los organismos de planificación; b) la utilización creciente de ciertas modalidades del pensamiento técnico-científico; y c) la sistemática vinculación recíproca entre las relaciones de dominación (políticas) y de apropiación (económicas)².

Como indicamos, las experiencias de planificación constituyeron uno de los aspectos de mayor importancia en los procesos de industrialización tardía, por lo que su adecuada caracterización es esencial para determinar con claridad qué tipo de Estado es el que las llevó adelante.

Al mismo tiempo, no será posible explicar estos procesos sin tener en cuenta la dinámica social en la que se insertan ni el contexto internacional que los enmarca.

De esta descripción se espera que surjan elementos que sirvan para evaluar la continuidad de estas políticas, sus alcances y limitaciones. De igual modo, buscaremos hacer centro en los ejes ordenadores de cada uno de los planes de desarrollo y sus formatos de producción, tomando en cuenta si fueron fruto de planteos de tipo “tecnocráticos” o a la visión de expertos se agregó además algún tipo de consulta o mecanismo de participación de organizaciones empresarias o gremiales.

2.- Antecedentes

A partir de la crisis mundial de 1929, el Estado argentino comenzó a producir una serie de intervenciones en materia económica y social con la intención de recomponer el modelo de acumulación agroexportador. Así, entre 1931 y 1940 se crearon una treintena de Juntas Regulatoras, Juntas Nacionales, Comisiones Nacionales y Comisiones Asesoras. En 1931 se estableció el control de cambios³, una medida de importancia, ya que buscó moderar los desequilibrios del Balance de Pagos.

2 Ianni (1971:271).

3 Se implementó mediante una Comisión de Control de Cambios (Goldberg, 2004:14).
[Escribir texto]

Con la llegada del economista conservador Federico Pinedo al Ministerio de Hacienda se puso en marcha en 1933 un “Plan de Acción Económica”, que contempló una serie de medidas de protección para los distintos sectores productivos. En 1935, durante la gestión de Pinedo se creó el Banco Central de la República Argentina.

Pinedo presentó, junto con Raúl Prebisch, en 1940 el “Plan de Reactivación Económica”, que nunca llegó a aplicarse. El plan proponía consolidar un esquema de industrialización hegemónico por un sector de la industria que mantenía múltiples lazos con la oligarquía pampeana, al que identificamos como oligarquía diversificada⁴, ante la evaluación del agotamiento definitivo del modelo agroexportador.

La primera experiencia de planificación que comenzó a estar más alineada con el sentido de “tecnestructura” anteriormente enunciado fue la creación del Consejo Nacional de Postguerra (CNP), en 1944, durante la presidencia de Edelmiro J. Farrell. Se trataba de un órgano consultor del vicepresidente, el entonces coronel Juan Perón, a quien se encomendó “la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país” en un contexto de preocupación de las autoridades sobre un posible impacto negativo del final de la Segunda Guerra Mundial en la economía internacional.

Las funciones del CNP estaban dirigidas a lograr “el equilibrio de las fuerzas productivas argentinas y elevar la renta nacional”. Se trataba para ello de “coordinar las iniciativas públicas y privadas, orientarlas dentro de un criterio general y proveer el asesoramiento técnico necesario”.

El principal documento elaborado por el Consejo fue el “Plan de Ordenamiento Económico Social”, en el que se establecía como prioridad “asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos”.

Durante los primeros meses del gobierno peronista, el Consejo Nacional de Postguerra se disolvió en la Secretaría Técnica de la Presidencia (ST). Bajo la conducción del secretario José Figuerola y también de Miguel Miranda se elabora el Plan de Gobierno (1947-1951) –Primer Plan Quinquenal-.

4 Se trata de capitales de origen agrario que se expandieron hacia el sector industrial durante el modelo agroexportador y que, al igual que lo que el sector primario, no dependen de la protección del Estado para su supervivencia y despliegue.

Tanto la presentación como el contenido del Plan estuvieron marcados por una fuerte impronta política que alineaba los objetivos económicos con la consolidación de los principales ejes ideológicos y doctrinarios del peronismo.

Al finalizar el período fijado por el Primer Plan Quinquenal, el gobierno peronista puso en marcha en 1952 un “Plan de Estabilización”, de un año de duración, en el marco de serios problemas de productividad, abastecimiento interno y generación de ahorro.

A aquella etapa le siguió el Segundo Plan Quinquenal, lanzado hacia finales de 1952, el cual comenzaría a ejecutarse –aunque en forma parcial- al año siguiente, con la intención de aumentar la productividad, reorientar el comercio exterior y promover austeridad. Al igual que el Primer Plan, tuvo forma de proyecto de ley y fue enviado al Congreso con exposiciones del responsable del área técnica y de Perón.

Con el golpe de Estado de 1955, la implementación del plan se interrumpió. Derrocado el gobierno de Perón por la autodenominada Revolución Libertadora, se derogó la ley aprobatoria del Plan y en abril de 1956 se dispuso liquidar la ST, transfiriéndose bienes y personal al Ministerio de Hacienda.

A su vez, el gobierno de facto de la autodenominada Revolución Libertadora estableció en septiembre de 1955 un nuevo orden político que terminó excluyendo al peronismo por completo del poder. Sólo cuatro meses después, al inicio de 1956 solicitó la cooperación técnica de las Naciones Unidas para efectuar un estudio en profundidad de los problemas del desarrollo económico⁵. El gobierno provisional identificó una difícil coyuntura económica y por esa razón solicitó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Administración de Asistencia Técnica, ambos organismos especializados de las Naciones Unidas, que facilitaran “el concurso de un grupo de expertos a fin de que, en un plano estrictamente técnico, colaboren en estas tareas con funcionarios argentinos”.

El resultado de las tareas a cargo del organismo internacional fue el “Informe preliminar acerca de la situación económica argentina”⁶, presentado en octubre de 1956 y al que le siguieron luego otros dos informes: “Moneda sana o inflación incontenible” y el “Plan de Restablecimiento Económico”⁷.

5 Seguimos aquí principalmente a Gramón y Solanas (1986), Donolo (1980) y Oyuela (1977).

6 Presentado el 26 de octubre de 1955.

7 Ambos dados a conocer a principios de 1956 y dados a conocer por Decreto 7.756 del 22/04/56.

En estos trabajos, Prebisch realizaba un crudo diagnóstico de la situación económica (“la Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico”), con fuertes críticas a las políticas del peronismo.

La implementación de algunas medidas propuestas en el plan –principalmente una fuerte devaluación, liberalización del tipo de cambio y del sector externo, así como la eliminación de los controles de cambios y de las limitaciones a la entrada de capitales extranjeros- no evitó la continuidad de desajustes macroeconómicos, lo que derivó en la puesta en marcha de un conjunto de medidas económicas de regulación aplicadas en 1957 bajo la denominación de “Plan Verrier”, apellido del ministro de Hacienda. Se trataba de un intento de agregar “coherencia” al programa económico. En setiembre de ese año se pondría en práctica una política mucho más ortodoxa a cargo de Adalbert Krieger Vasena.

En 1958, el gobierno de Aramburu lanzaba el denominado “Plan de Estabilización y Desarrollo”, en el que se condensaron una serie de medidas tendientes a la liberalización de la economía, en línea con el informe de Prebisch.

3.- Estado y “dinámica de clases” de 1956 a 1974: “el péndulo” y “la alianza defensiva”

En esta etapa, entre los años cincuenta y mediados de los setenta, la economía argentina evolucionó sobre la base de un comportamiento cíclico de corto plazo del producto y los precios. Sería el denominado *pare-siga* o *stop-go*⁸. Debe resaltarse que no se trató de un período homogéneo en términos del desempeño económico, sino marcadamente heterogéneo. En síntesis⁹, en una primera etapa (1956-1963), el PIB alcanzó una tasa del 2,1% anual y los ciclos de corto plazo derivaron, en su fase descendente, en una disminución del producto en términos absolutos. Distinto fue el comportamiento registrado entre 1964 y 1974, cuando se registró un crecimiento del PIB del 5,1% anual, con un alza ininterrumpida del producto. En esta última etapa, en la fase descendente del ciclo de corto plazo se registraron tasas anuales positivas más reducidas.

En el primer período, a partir de las recomendaciones indicadas en el llamado “Plan Prebisch” y las de los organismos internacionales de crédito, se registró un marcado

8 Basualdo (2006:53).

9 Véase Basualdo (2006:96).

descenso de la participación de los asalariados en el producto y un estancamiento económico. El gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) incorporó como elemento nuevo un importante nivel de inversión extranjera directa, la cual alivió la situación del sector externo y expandió la producción interna y el nivel de empleo.

Así se sentaron las bases de lo que sería la segunda etapa de este período. A partir de 1964 maduraron las inversiones realizadas en los años anteriores y se registró un crecimiento ininterrumpido del producto. Además de la vigencia de ese nuevo escenario industrial, otros dos factores que incidieron en el desempeño de este período fueron el crecimiento de las exportaciones de origen industrial y el endeudamiento externo. Estos elementos, además de incidir en la mayor estabilidad del ciclo económico evitaron una acentuada desaceleración de la tasa de rentabilidad. Debe destacarse que durante estos años, los asalariados aumentaron su participación en el ingreso.

Según lo definió un trabajo clásico de O'Donnell, la figura de un péndulo será la adecuada para conceptualizar el movimiento que la oligarquía diversificada y el capital extranjero¹⁰ describirán durante la vigencia de la segunda etapa de sustitución de importaciones. Así, luego de coaligarse con el núcleo conformado por la burguesía nacional y los sectores populares, en el tramo final de la fase ascendente del ciclo económico, estas fracciones insertas en el sector industrial pasaban a aliarse a la oligarquía pampeana¹¹, por estar interesadas en que se aliviase la crisis de la balanza de pagos. Su objetivo era en ese caso exigir medidas de ajuste que originaran la fase descendente del ciclo¹².

Durante el período, y en virtud de su capacidad de “pendular” para acoplarse o bien a las fracciones que conformaban la alianza “defensiva” o bien a la oligarquía pampeana, el sector al que O'Donnell llama “gran burguesía urbana” –oligarquía diversificada y capital extranjero–, se convertiría en “miembro estable” de las sucesivas alianzas gobernantes.

10 O'Donnell (1997) utiliza el concepto de “gran burguesía urbana” para englobar el comportamiento de “las filiales de empresas transnacionales” y “(la) ‘capa superior’ de la burguesía doméstica”, consideramos que en términos generales se refiere a lo que Basualdo, con un grado mayor de precisión y eficiencia analítica, identifica como “capital extranjero” y “oligarquía diversificada”, respectivamente.

11 O'Donnell (1997) se refiere a esta fracción como “burguesía pampeana”.

12 O'Donnell (1997:50-51).

En estos sucesivos cambios de circuitos de acumulación debe buscarse una de las razones del carácter cambiante e incompleto de las políticas públicas desarrolladas por cada una de las alianzas en el poder. En términos de O'Donnell (1997:65), "las políticas estatales no sólo fueron cambiantes; además casi nunca fueron realmente implementadas, porque no tardaban en ser revertidas por la dinámica de una sociedad civil que marcaba el ritmo que el estado bailaba".

4.- La planificación para el desarrollo en el período 1959-1962: El gobierno de Frondizi

El 1 de mayo de 1958 asumió la Presidencia el radical Arturo Frondizi. Al iniciar su mandato, comenzaría a llenarse el vacío dejado en cuanto a organismos de planificación para el desarrollo. A comienzos de 1959, se constituyó la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE). El organismo dependía de la Presidencia de la Nación¹³ y tenía como objetivos apoyar planes nacionales o provinciales, vincularse al desarrollo de programas universitarios y, fundamentalmente, orientar su acción al estímulo de la iniciativa privada, coordinando sus actividades con la ayuda técnica ofrecida en el denominado "Punto IV" promovido por Washington.

La CAFADE apuntaba al desarrollo de acciones en cinco campos. En primer lugar, la llamada "Operación Carnes", que tuvo como propósito incrementar lo más rápido posible la producción vacuna, a través de la tecnología y el manejo del ganado –se desarrollaron planes en este sentido pero el organismo no llevaba adelante la ejecución-. Por otra parte, contribuyó a la financiación de cátedras y becas en materias vinculadas al desarrollo económico, apoyó la Comisión de Energía Atómica y llevó adelante investigaciones para su aplicación a nivel de la producción industrial.

13 En 1957 la Argentina firmó un acuerdo general para un Programa de Cooperación Técnica con Estados Unidos, que preveía crear dos agencias paralelas, la CAFADE y la United States Operations Mission en Argentina (USOM/Argentina). En documentos de la gestión de Frondizi se menciona la necesidad de creación de "un organismo ágil y moderno que pudiera actuar eficientemente en el estudio de problemas técnicos y de administración" así como "respaldar los planes de cooperación técnica con universidades u otros organismos argentinos calificados, que revelaran interés en vincularse con universidades norteamericanas" -véase Risso Patrón (1959)-. "Para cumplir esos planes, CAFADE contó con un fondo de 319 millones de pesos, proveniente de un préstamo acordado por los Estados Unidos a nuestro país, como consecuencia de compras de excedentes agrícolas efectuados por la Argentina al país del Norte en 1955" (Presidencia de la Nación 1961:7).

Con la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI)¹⁴, el desarrollo de la tecnoestructura de los organismos de planificación ingresaría en una nueva etapa, con fuerte énfasis en la cuestión regional. Formalmente, el organismo apuntaba a “promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social”, así como “orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región”. Llevó adelante tareas e investigación, coordinación y asesoramiento.

Puntualmente, el CFI desarrolló estudios referidos al desarrollo regional, el uso de recursos naturales en general, recursos hidráulicos, ordenamiento agrohidrológico, desarrollo de la infraestructura social, promoción sectorial, organización administrativa del Estado, financiamiento del sector público, entre otros aspectos del desarrollo. Además de la asistencia técnica prestada, contribuyó a la formación de profesionales y produjo esquemas destinados a la financiación de proyectos¹⁵.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se crearía durante la gestión de Frondizi como organismo de la Presidencia de la Nación con carácter “consultivo de alto nivel técnico”. Se le confirió la “responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional”¹⁶. Se apuntaba a brindar asesoramiento al gobierno para su actuación en este campo. El Consejo sería presidido por el Ministro de Economía -al momento de su creación, Roberto Alemann-. Más allá de las instituciones formales de planificación que surgieron durante el gobierno de Frondizi, y que perdurarían hasta mediados de la década del 70, aquella gestión generó una serie de instancias “informales” -incluso por fuera de la propia estructura estatal en algunas

14 La tercera reunión de Ministros de Hacienda provinciales, reunidos en la ciudad de Santa Fe, aprobó el 29 de agosto de 1959 la Carta de Constitución del CFI. De esta forma culmina un proceso iniciado un año antes, cuando los gobernadores plantearon la necesidad de organizar un ente coordinador. El organismo queda integrado por las entonces 22 provincias, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Su Asamblea sesionó por primera vez en San Carlos de Bariloche a fines de noviembre de 1959. En esa oportunidad se reglamentó la Carta y se eligió al primer secretario general. El organismo está compuesto por la Asamblea, la Junta Permanente y un secretario general, con lo que replica el esquema de organismos multilaterales como la OEA o la ONU.

15 Posteriormente, el CFI creó una consultora bajo la forma de Sociedad Anónima, en tanto que a su iniciativa se crearon dos entes regionales: la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y la Corporación Financiera Regional del Nordeste.

16 Decreto 7290 del 23/08/61.

ocasiones- de pensamiento y acción en virtud de un proyecto político-económico. El “desarrollismo” como proyecto de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y personificado en la relación entre Frondizi y su asesor Rogelio Frigerio tendría esa característica puntual de sobrepasar los límites institucionales de lo que hemos identificado como “tecnestructura”¹⁷.

“Fue así que la postura adoptada por el gobierno de Frondizi respecto de la acción estatal respondió a las actitudes prevaletentes y la falta de agilidad del aparato burocrático. Sintiéndose imposibilitado de controlar las funciones del Estado, el gobierno de Frondizi (...), en vez de instrumentar, (...), un programa apoyado en éste -introduciéndole algunas modificaciones administrativas a fin de conferirle mayor rapidez y flexibilidad-, trató de eludirlo”¹⁸.

En ese marco, al mismo tiempo, desde lo discursivo se daba un lugar preponderante a la planificación. En palabras de Frondizi: “El libre juego de las leyes del mercado, la libre formación de los precios, la libre empresa y el libre cambio, son conceptos y términos sacados de la galera del liberalismo, que pudieron tener alguna validez restringida en la etapa del capitalismo de libre competencia, pero que carecen de ella en absoluto en la era del capitalismo de monopolio, cuyas leyes son diferentes a las de la economía clásica. La espontaneidad ha dejado lugar a la planificación más rigurosa, que es la programación de las grandes corporaciones multinacionales, lo cual involucra no sólo control de mercados, fijación de precios y regulación de volúmenes de producción, sino que se extiende al ámbito ideológico, cultural e informativo, gravita sobre la opinión pública, modela el pensamiento de algunos sectores sociales y condiciona las actitudes de ciertos dirigentes”¹⁹.

En cuanto a Frigerio, motor del pensamiento desarrollista, no integró el elenco ministerial de Frondizi por cuestiones políticas, pero se le creó a su medida la Secretaría de Relaciones Económico-Sociales, una “especie de superministerio con funciones de asesoramiento y ejecutivas”²⁰. Se trataba de eludir a la burocracia, cubrir zonas desguarnecidas de respaldo

17 Frigerio es identificado como el mentor del llamado “equipo paralelo” o “clan de cerebros” que, según sus enemigos políticos rodeaba al Presidente y le imponía sus tesis económicas. Véase Nosiglia (1983:153).

18 Sikkink (1993:13).

19 Nosiglia (1983:56).

20 Nosiglia (1983:81).
[Escribir texto]

político y crear así un equipo “paralelo” de gobierno²¹. Frigerio se mantuvo en el cargo sólo hasta el 10 de noviembre de 1958, debido a presiones surgidas en torno a los múltiples conflictos generados durante la gestión de Frondizi, aunque luego fue nombrado como asesor de la Presidencia²².

La administración de Frondizi, si bien con objetivos claros en cuanto a las metas políticas y económicas a alcanzar, careció de unicidad en su estrategia y debió hacer frente a múltiples factores de presión, lo que le valió desvíos de sus concepciones originales. Un punto central en este aspecto fue el nombramiento del liberal Álvaro Alsogaray al frente de los ministerios de Economía y de Trabajo en 1959, a modo de “concesión táctica”, según la explicación de Frigerio²³.

El “plan” de Alsogaray, era un típico recetario de ajuste –“Programa de Estabilización”, se lo denominó-, con reminiscencias del programa sugerido por Prebisch. De acuerdo a algunos de sus principales lineamientos, el Estado no debía gastar más de lo recaudado, los trabajadores no debían percibir aumentos mayores que los incrementos de la producción, se anularía el déficit presupuestario transfiriendo a la actividad privada importantes sectores y no emitir para financiar el déficit. El programa fue discutido y acordado con representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI)

En este contexto se creó el Comité Ejecutivo para la Racionalización (CEPRA), un organismo destinado en el marco del sector público a “minimizar los controles, eliminar la duplicación y superposición de tareas” y apuntar a la “prescindencia de los servicios y funciones no necesarias”. Su principal acción fue remover del Estado a unos 160.000 empleados públicos²⁴. Alsogaray dejó el gobierno en marzo de 1961, tras casi dos años de gestión.

El 28 de Marzo de 1962, a los siete meses de constituirse el CONADE, se produjo el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Frondizi. El organismo no había logrado para entonces ni siquiera plantear las tareas básicas referidas a los objetivos fijados. Es sin embargo en el período que allí se abre, durante el gobierno “títere” de José María Guido, que el CONADE

21 Sikkink (1993:14).

22 Nosiglia (1983:114).

23 Nosiglia (1983:121).

24 Nosiglia (1983:125).

comienza a ponerse verdaderamente en marcha. Se detectan entonces problemas operativos que motivaron una reestructuración²⁵.

Por un lado, se le otorgó al organismo la potestad de intervenir en forma previa a la autorización definitiva de los gastos e inversiones dispuestos por el Presupuesto General de la Nación así como por las empresas públicas. La justificación de la medida se dio a partir de identificar una influencia decisiva en estas erogaciones sobre el desarrollo de la economía y en las posibilidades de acción coordinada por parte del Gobierno nacional. Como nuevas funciones específicas, se le asignó además el “estudio y asesoramiento respecto al Plan General de Obras, Trabajos Públicos e Inversiones Patrimoniales de la Administración Pública Nacional” y la “fijación de prioridades en acuerdo con las establecidas por el Gobierno Nacional contemplando las más urgentes necesidades del país y su incidencia económica, ajustadas a las reales posibilidades financieras”.

A partir de esto, todos los Ministerios, Secretarías de Estado, Organismos descentralizados, Empresas del Estado y Sociedades mixtas quedaban obligadas a presentar al CONADE sus planes de obras y trabajos públicos e inversiones patrimoniales para la incorporación, previa aprobación, en el Presupuesto General de la Nación elaborado por la Secretaría de Hacienda. Este mecanismo, que otorgaba gran centralidad al CONADE, no se puso en marcha. Las presentaciones presupuestarias ante el Consejo no fueron ejecutadas por los organismos afectados. No llegaban al CONADE los planes de inversiones, el programa de desarrollo económico y social del país no se formulaba y las inversiones públicas seguían formulándose en forma fragmentada. La falta de coordinación operativa, la mala estructuración del sistema y el sostenimiento de mecanismos de poder propios del funcionamiento burocrático aparecen como las principales razones de estas fallas.

Como consecuencia de estas falencias se decidió nombrar en cada organismo un funcionario delegado ante el CONADE para que asumiera la responsabilidad de la presentación en tiempo y forma de la documentación requerida. Se determinaba de igual modo que fuera la Secretaría de Hacienda quien definiera el monto total disponible para inversiones públicas.

Nueve días antes de la asunción de Arturo Illia en el gobierno, Guido produjo una nueva reforma de la estructura orgánica del CONADE a los efectos de lograr una mayor conexión

25 Se produce mediante el decreto 6337/62.

entre el Consejo y los distintos organismos de la Administración Pública Nacional²⁶. A instancias de esta modificación, todos los planes de inversión del sector público nacional requerían la aprobación del organismo pero se establecía de manera específica que no tenía funciones ejecutivas, sino que sólo debía elevar los proyectos a la Presidencia de la Nación.

De todos modos, la reforma orgánica incluyó una ampliación de las principales áreas dándole un mayor peso institucional. Se facultaba además al CONADE a contratar personal, técnicos y expertos, asesorar y celebrar convenios de cooperación técnica. Podía también constituir comisiones mixtas ad-hoc invitando a participar a representantes del sector privado. Este esquema se mantendría en los gobiernos posteriores. Los objetivos pautados a partir de entonces serían: analizar la evolución económica argentina a largo plazo; elaborar programas de desarrollo nacional; elaborar y analizar proyectos especiales, sectoriales o regionales en relación con el proceso de desarrollo y fijar su correspondiente prioridad; coordinar, analizar y evaluar los planes de inversión de todos los sectores de la APN, sus organismos descentralizados y autárquicos, de las empresas estatales y de las empresas que fueran propiedad del Estado.

A pesar de estos cambios normativos, durante los gobiernos de Frondizi y Guido no se le encomendó al CONADE la elaboración de planes generales sobre la economía argentina, lo que recién ocurriría durante la gestión de Illia.

Durante el período de gobierno de Frondizi se registró otro hecho que tendría efectos perdurables en cuanto a la formación de los recursos humanos que luego pasarían a formar parte de los organismos de planificación. En 1958 se realizaron cursos en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA a cargo de la CEPAL, que incluían por primera vez de manera específica y sistematizada en el ámbito universitario la temática de las herramientas técnicas de planificación. Estas acciones de capacitación generaron un ámbito de reflexión y aprendizaje sobre la “programación económica” y los elementos que integran los “planes nacionales” de desarrollo. Se trató de iniciativas que cobraron un papel relevante en cuanto a la reconfiguración del campo de los economistas y la consolidación de un cierto perfil técnico de la profesión (Neiburg y Plotkin, 2004).

26 Mediante el decreto 8175 del 03/10/63 se amplía el Consejo Directivo y las Secretarías Ejecutiva y Técnica asumen jerarquía de Subsecretaría de Estado. Cada Secretaría de Estado en la órbita de los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos aporta un Consejero, así como el Banco Central y el CFI.

Los cursos eran una consecuencia del desarrollo teórico que concretó la CEPAL ya a partir de 1953 con la publicación del documento “Introducción a la técnica de Programación”, con el objeto de difundir y aplicar esa metodología en América Latina.

Por otra parte, en este período se desarrollaría una experiencia relevante de implementación de ese tipo de técnicas y conceptos a través de la creación de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, bajo la gestión de Aldo Ferrer como ministro de Economía bonaerense. Si bien el organismo sólo estuvo vigente durante la Gobernación de Oscar Alende (1958-1962), sus técnicos lograron avanzar en producciones concretas, principalmente una serie de investigaciones significativas sobre la economía provincial. Algunos conceptos y previsiones de la Junta lograrían incluirse, aunque por mecanismos informales, en decisiones o normativas de la Provincia de Buenos Aires²⁷. Las actividades de la Junta producirían los embriones del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) – creado en 1960-, así como de la Revista Desarrollo Económico, que tuvo sus inicios como un órgano de difusión oficial (Plotkin y Neiburg, 2004). En tanto, integrantes de este organismo provincial recalarían luego en el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

5.- El CONADE durante la gestión de Illia

El CONADE dio a conocer su primera gran producción durante la gestión del radical Arturo Illia, con el Plan Nacional de Desarrollo 1965 – 1969. El organismo había convocado a partir de su creación a unos 150 técnicos que conformaron una veintena de grupos de trabajo - Sector Global, Modelos, Externo, Financiamiento, Inversión Pública, Sector Público, Regional, Agropecuario, Industria, Minería y Construcciones, Energía Transporte, Comunicaciones, Servicios Sanitarios, Salud, Educación, Seguridad Social, Vivienda y Programación de Corto Plazo (Presupuesto Económico Nacional), entre otros²⁸.

De esta forma, el CONADE se constituía en una estructura de alto nivel técnico, que excedía las tareas de planificación en sí. Durante esta etapa de “esplendor” se impulsó una revisión de los cálculos del producto y de la distribución del ingreso a través del equipo “Cuentas Nacionales y Distribución del Ingreso (CONADE-CEPAL)” liderado por Alberto Fracchia y secundado por Juan Sourrouille y Oscar Altimir. El equipo llevó adelante una revisión y

27 Entrevista con Mario Brodersohn.

28 El Sector Industria, era el equipo más numeroso con especialistas para cada una de las ramas industriales.

actualización completa de las Cuentas Nacionales, que hasta ese momento llevaba el Banco Central, complementados con cálculos de la distribución del ingreso. Los cálculos de distribución de ingreso fueron inéditos y de una profundidad notable. Se daba a conocer así una publicación de una amplitud que prácticamente no se ha reiterado hasta la actualidad.

Entre otras tareas de envergadura, el CONADE llevó adelante una actualización de la matriz de insumo-producto –se contaba hasta aquel momento con una versión de 1953 que había elaborado el Banco Central-. Además, el organismo realizó las primeras encuestas de desempleo en el país, las cuales serían retomadas luego por el INDEC. Estas tareas fueron uno de los antecedentes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El CONADE impulsó también la programación real/monetaria entre equipos conjuntos CONADE/ Banco Central y formó el primer equipo para la preparación del Presupuesto Económico Nacional (PEN), que vinculaba las metas del Plan con la planificación de corto plazo.

Al asumir la Presidencia, Arturo Illia se comprometió ante el Congreso a llevar adelante la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo”, para lo que se consideró conveniente reestructurar los organismos técnicos existentes, de modo de acelerar las tareas²⁹. En concreto, el Consejo Directivo del CONADE pasó a integrarse con un presidente (el ministro de Economía), un vicepresidente, un secretario ejecutivo y un secretario técnico y cuatro consejeros –representantes de los ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, del Banco Central y del CFI-³⁰.

El planteo inicial del gobierno apuntó a trazar algunos lineamientos inmediatos para operar sobre la coyuntura, en tanto que el producto del trabajo de planificación del CONADE se aplicaría en una segunda etapa³¹.

A nivel de la organización de tareas, por resolución interna del CONADE se crearon cinco grupos de trabajo, jerárquicamente vinculados a la Secretaría Ejecutiva del organismo: Programación del Desarrollo Nacional; Estadísticas, Metodología y Cálculo; Inversión Pública; Proyectos Especiales y Cooperación Técnica y Financiera.

29 Se toman además una serie de medidas de rediseño de la Presidencia: creación del Gabinete Económico-Social, organización de las dependencias presidenciales y reformulación del rol del Instituto Superior de la Administración Pública.

30 Decreto 8715 del 03/10/63.

31 Rapoport (2000:567).

A principios de 1964 se realizó una nueva modificación en la estructura del Consejo, que sería el antecedente de un eje de trabajo que acompañaría al organismo de planificación durante la próxima década: la incorporación de la cuestión de la defensa nacional como elemento de la estrategia de desarrollo. Se incorporó entonces un consejero por el Ministerio de Defensa Nacional³². Sin embargo, a diferencia de lo que ocurriría a partir del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, sólo consideraba a la política de dicha cartera como “estrechamente ligada a la política de desarrollo económico” en virtud de tener a su cargo la promoción y explotación de sectores básicos de la economía nacional. Es decir, no se entraba en cuestiones referidas a la estrategia de Defensa en sí.

Al mismo tiempo, se reglamentaron la estructura y funciones del CONADE³³. Entre los objetivos explícitos se señalaba la necesidad de formar “un cuerpo permanente” técnico y administrativo”, así como la “incorporación de personal con idoneidad técnica de elevada calificación”. Se incluyó un Comité Permanente, compuesto por el vicepresidente y los secretarios Técnico y Ejecutivo.

Con el organismo abocado a la tarea de producir un Plan Nacional de Desarrollo, en abril de 1964 el gobierno estableció un nuevo régimen de promoción industrial y se atribuyó al CONADE –junto con el Banco Central- participación en el otorgamiento de los beneficios en orden a las prioridades que se fijaran en dicho programa³⁴. El organismo tenía además autoridad, junto con la Secretaría de Industria y Minería, para juzgar si las actividades y/o zonas incluidas en el régimen de promoción industrial podían ser excluidas del mismo. Si bien por un lado esto revelaba la relevancia otorgada por el gobierno de Illia al CONADE, por otra parte estas atribuciones no llegarían en última instancia a contar con una ejecutividad tal que se vinculara al organismo técnico con las decisiones efectivas de política industrial.

En octubre de ese mismo año se incorporó al Consejo Directivo del organismo un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social³⁵. La decisión se adoptó a partir de una recomendación realizada por la Primera Conferencia Interamericana de Ministros de

32 Decreto 564 del 24/01/64.

33 Decreto 565 del 24/01/64.

34 Decreto 3113 del 30/04/64.

35 Decreto 8024 del 16/10/64. A su vez, el decreto 9026 del 6/11/64 establecerá el régimen de suplencia del vicepresidente del CONADE.

Trabajo sobre la Alianza para el Progreso. En la declaración del encuentro internacional se consideraba imprescindible la participación activa de esta área en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo económico y social y en la coordinación de las actividades de otros organismos en esos campos.

El período del gobierno de Illia sería considerado como la “época de oro” del CONADE, por su fuerte nivel de actividad bajo la impronta de Roque Carranza. El funcionario haría pesar un doble rol como “técnico” y reputado dirigente partidario, lo que le otorgaba un alto nivel de legitimidad al interior del gobierno radical de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Junto con el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 se desarrollaron trabajos de alto nivel técnico y que requirieron de un gran esfuerzo para su consecución.

En ese contexto, la gestión de Illia impulsó una serie de políticas de corte keynesiano con la intención de aumentar la demanda. Así, comenzó a incrementarse el gasto público sin impedir la monetización del déficit y se incrementaron los recursos disponibles para la concesión de créditos al sector privado. La política se orientó también a estimular la demanda efectiva por medio de un fortalecimiento del poder de compra de los salarios sin que la inflación se disparara, e incluso con un leve descenso para 1964.

El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 había sido destinada al CONADE. El organismo contó con la colaboración de la CEPAL, así como de economistas extranjeros como Simon Kusnetz y un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard, dirigidos por Richard Mallon. Durante la gestión del ministro de Economía Eugenio Blanco, quien murió en agosto de 1964, se inició la realización del plan, en tanto que el sucesor en el cargo, Juan Carlos Pugliese, presionó para que se acelerara el trabajo³⁶.

En setiembre de 1964, el CONADE difundió un informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo y a fines de ese año editó una versión definitiva del documento, en la que fijaba un período de acción de 1965 a 1969. El plan contenía cuatro capítulos básicos: “Evaluación de la Economía Argentina entre 1959 y 1963”, “Objetivos generales y proyecciones globales”, “Programas de desarrollo sectorial” y “Medios de acción”.

36 Rapoport (2000:573).

En líneas generales, el plan marcaba un horizonte de crecimiento equilibrado, en el que el sector privado jugaba el rol más importante. Para el Estado se reservaba una función orientadora: contribuiría a la ejecución de un conjunto de obras de infraestructura, que sería financiado por medio de incrementos de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos, así como por líneas de crédito externas —a estas últimas se recurriría de manera moderada—³⁷.

La primera parte examinaba el comportamiento entre 1950 y 1963 de los sectores externo, público, agropecuario, industrial, de infraestructura económica e infraestructura social. La segunda planteaba los objetivos generales y metas del plan: mantenimiento de una tasa de crecimiento —una tasa media anual de casi un 6 por ciento³⁸, equivalente a un 4,3 por ciento por habitante—, de un nivel de plena ocupación de la fuerza de trabajo, más equitativa distribución del ingreso, un aumento del consumo compatible con la expansión de la capacidad productiva y la eliminación progresiva de las tendencias inflacionarias. La tercera sección se concentraba en los programas de desarrollo sectorial: agropecuario, forestal y pesca; industria manufacturera y minería; energía; transporte y comunicaciones e infraestructura social. Finalmente se indicaban medidas destinadas a lograr los objetivos y metas globales y a llevar a cabo los distintos programas sectoriales.

El Plan tenía como objetivo declarado “mostrar las implicaciones que resultan de la fijación de ciertos objetivos de progreso económico y social” como un “medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado”³⁹. Se trataba bajo esa premisa de lograr “el ordenamiento y coordinación” de la economía en el período analizado “con vistas a lograr una tasa de desarrollo que resulte practicable en relación con las posibilidades reales del país”⁴⁰. De todos modos, la orientación hacia cada uno de los sectores era claramente diferenciada, a pesar de que las decisiones de ambos se consideraban como esenciales para alcanzar los niveles de desarrollo pautados.

37 Rapoport (2000:573).

38 7,1 por ciento del producto bruto en 1965, del 6,8 por ciento en 1966 y del 6,1 por ciento en 1967, antes de estabilizarse en un ritmo de crecimiento en una tasa de 4,8 por ciento en los dos años siguientes.

39 CONADE (1965:5).

40 CONADE (1965:5).

“El crecimiento constante de una economía depende de que la inversión en los sectores público y privado guarde un equilibrio acorde con la tasa de desarrollo que se quiere alcanzar; si la inversión de algún sector es menor que la requerida, el crecimiento se frena y la inversión en otro resulta mal aprovechada. El instrumento técnico para cuantificar los montos de inversión necesarios son las proyecciones, mediante las cuales es posible determinar, con una aproximación suficiente, la composición sectorial de la producción; esto, más el conocimiento de los recursos existentes, permite determinar las necesidades de inversión de cada sector y evitar improvisaciones. Al sector público, el Plan le permitirá, de esta manera, la formulación de proyectos de obras según las necesidades reales del país, y al sector privado lo orientará acerca de cuáles son las actividades donde deberá producirse un mayor desarrollo y cuál será la magnitud previsible del mismo”⁴¹.

En el texto del plan se reconocía que “las metas se pueden alcanzar en tanto el pueblo argentino a través de sus organizaciones representativas adopte al plan y lo haga suyo”. Por un lado, este tipo de afirmaciones buscaban trasuntar una impronta “democrática”⁴², aunque también marcaban las limitaciones políticas y técnicas de este producto del CONADE. Reconocía en tal sentido la centralidad del sector privado en el logro de los objetivos del plan, aunque no se indicaban medios de acción concretos para que dicho sector se acoplara a los objetivos fijados. En este sentido, si bien se indicaba que “el Plan deberá ser tomado por el pueblo, en todas sus expresiones representativas” las formulaciones quedaban expresadas sólo a nivel de propuestas o diagnósticos, al carecer de líneas de acción directa para que esa apropiación ocurriera.

La impronta del Plan era keynesiana y cuestionaba las ideas de ajuste que habían estado en la base de los “planes de estabilización”. La crítica apuntaba a “una política según la cual se creía (...) que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviaran algunos efectos de esas medidas restrictivas”⁴³.

41 CONADE (1965:7).

42 En el texto del plan hay críticas explícitas a “los planeamientos totalitarios”, los cuales no toman en cuenta, según se indica los “problemas a nivel social y humano”, actitud que según se indica “puede lesionar gravemente grupos sociales, culturas regionales, sentimientos comunitarios”.

43 CONADE (1965:7).

En la segunda parte, donde se fijaban “objetivos generales y proyecciones globales”, puede verse con claridad el horizonte hacia el que miraba el programa. Tras identificar en el período 1950-1963 una seguidilla de períodos con “tasas satisfactorias de crecimiento de la economía argentina” y “períodos críticos que en la práctica anularon los progresos logrados en el producto bruto y en el ingreso por habitante”, instaba en primer lugar a lograr una consistencia entre “política de desarrollo” y política de “corto plazo”. Enseguida marcaba una serie de objetivos esenciales⁴⁴.

“En primer lugar, deberá asegurarse una capacidad de inversión que haga posible, con una adecuada orientación, hacer frente a las necesidades corrientes de reposición del capital fijo de los sectores directamente productivos, y a su aumento. Asimismo, esta capacidad de inversión deberá permitir también la corrección de las deficiencias de infraestructura económica y social, y la realización de obras que aunque no maduren en el período de análisis de cinco años que se considera, aseguren que en el futuro no se presenten nuevos estrangulamientos”.

“Al mismo tiempo, hay que prever una elevación del consumo, consistente con una política de pleno empleo y una distribución más equitativa del ingreso, lo que deberá tenerse en cuenta en el dimensionamiento de la nueva capacidad de producción a instalarse”.

En ese contexto, para avanzar en la “eliminación paulatina de las tensiones inflacionarias” se apuntaba a asegurar una “fluidez creciente de la oferta frente a la demanda previsible” y políticas “monetarias y fiscal” congruentes, de modo de eliminar “fuentes de desequilibrio financiero interno”. Al mismo tiempo, se proponía “aliviar las tensiones en el sector externo, permitiendo una mejora de la posición neta de endeudamiento externo hacia el fin del período”.

En el plan se consideraban las metas fijadas como “moderadamente optimistas”. Las mismas se basaban en “el impulso inicial en el aprovechamiento más completo y eficiente de la capacidad de producción con que cuenta el país, no utilizada totalmente” y “utilizar ese potencial de crecimiento para conseguir el afianzamiento de las industrias básicas y el mejoramiento de la infraestructura”.

Al avanzar sobre los problemas de corto plazo, el plan proponía recurrir “a las exportaciones de los productos tradicionales del sector agropecuario” para crear un “excedente positivo de

44 Véase CONADE (1965:113 y ss.).

la balanza comercial”. En este sentido, se consideraba esencial la dinamización del sector agropecuario sobre la base de la tecnificación del mismo, con el objetivo de mejorar las cuentas externas y romper así un circuito vicioso –lo que más tarde se identificaría como *stop and go*-. Este diagnóstico era compatible con los que se habían desarrollado a partir de las teorías de la CEPAL para la región.

Por el lado de la sustitución de importaciones, se proponía continuar “la tendencia orientada a la integración del sector industrial con sus sectores dinámicos y básicos aún no desarrollados suficientemente”, propendiendo a un “mayor aprovechamiento de la capacidad interna de producción de bienes de capital”. Puntualmente, se buscaba ampliar la sustitución a bienes semi-terminados, bienes intermedios y bienes de capital. Esta posición era expresada de todos modos a lo largo del plan con cierta ambigüedad ya que se señalaba que las escalas de producción en la Argentina podían no ser óptimas a partir de las limitaciones del mercado interno como para encarar una tarea de este tipo.

En definitiva, los lineamientos del plan apuntaban a⁴⁵:

- 1) El mantenimiento para el período considerado de una tasa de crecimiento del producto por habitante del 4,3% anual (6% del PIB).
- 2) El mantenimiento de un nivel de plena ocupación de la fuerza de trabajo.
- 3) El logro de una más equitativa distribución del ingreso.
- 4) Un aumento en el nivel de consumo compatible con la expansión en la capacidad productiva y la mejora de los niveles actuales de educación, salud pública y vivienda.
- 5) Eliminación gradual de la inflación.

Para alcanzar las metas se proponía

- 1) La obtención de una respuesta efectiva de la oferta del sector agropecuario, concordante con las necesidades y posibilidades reales del país.
- 2) El pleno aprovechamiento, en condiciones económicas, de la capacidad instalada del sector industrial.
- 3) La integración industrial en los sectores más dinámicos y básicos y aún no desarrollados, para superar el desnivel existente entre la producción de bienes finales e intermedios, a fin de sustituir importaciones, lograr el mayor aprovechamiento de la capacidad de producción

45 CONADE (1965:114).

de bienes de capital, y promover la utilización de los recursos naturales y materias primas existentes.

4) La creación de un superávit en la balanza comercial, que permita reducir durante el período los compromisos financieros, sin obstaculizar el aumento de las importaciones.

5) La diversificación de las exportaciones, para atenuar el efecto de las oscilaciones de los mercados mundiales.

6) La consolidación de los proyectos de infraestructura necesarios para el período y para asegurar el desarrollo posterior.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el plan marcaba un conjunto de “requisitos que deben cumplir los principales sectores de producción y servicios”⁴⁶. En primer término, se apuntaba a una serie de medidas que deberán ser adoptadas por el sector agropecuario. Entre ellas se menciona la necesidad de “promover el desarrollo del sector agropecuario por medio de la tecnificación de la producción y el aumento de la productividad de la tierra por un mejor uso de sus posibilidades”, así como el aumento de la producción de carnes. De acuerdo al plan, debería producirse un “aumento de la receptividad de los campos por la implantación de pasturas artificiales y otras mejoras”, al tiempo que la actividad agrícola “debería orientarse mediante la aplicación de semillas mejoradas y el uso de otras técnicas modernas, hacia aumentos sustanciales en los rendimientos por hectárea (...)”.

Con respecto al sector industrial⁴⁷, se indicaba que “deberá intensificar las características de su crecimiento reciente, tendiente a la completa incorporación al proceso productivo de los proyectos que corresponden a industrias básicas, y aumentando asimismo el grado de aprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital”⁴⁸. Según se afirmaba, “de esta manera, el proceso de sustitución de importaciones, prácticamente terminado al nivel de los bienes finales de consumo, encontrará campo para prolongarse en las industrias de productos semiterminados y de bienes de producción”. De todos modos, se señalaba

46 CONADE (1965:114).

47 El plan da centralidad al sector industrial: “(...) sólo la industria (...) puede proveer directa o indirectamente en forma masiva oportunidades de ocupación al incremento de la población activa, y adecuar la oferta de producción a la estructura cambiante de la demanda, en la que, al aumentar el ingreso por habitante, van adquiriendo cada vez mayor importancia los artículos manufacturados”. CONADE (1965:116).

48 CONADE (1965:115).

como condición para que esta dinámica no introdujera a su vez “perturbaciones” en el crecimiento, la necesidad de que “el proceso de integración vertical y de sustitución de importaciones se efectúe de manera tal que no resulte en un aumento de costos”. Para ello, el plan exigía el “aprovechamiento de las economías externas y de escala de complejos industriales modernos”⁴⁹. Esto se complementaba a su vez con un “aumento de la demanda de bienes de capital de producción nacional” para sustentar un proceso de diversificación de exportaciones.

En este contexto, el plan preveía para 1969 un crecimiento del PBI acumulado del 33,6 por ciento de los bienes y servicios utilizados para el consumo y la inversión interna del orden del 35 por ciento, en el marco de una “severa contención de los gastos de consumo del gobierno”⁵⁰. En un contexto de “elevación en el nivel (de consumo) per cápita”, el plan introducía precisiones respecto de la inversión bruta fija. A pesar de las falencias identificadas en la información estadística con la que se contaba al momento de realizar el plan, se indicaba que “(...) se puede afirmar que las proyecciones implican una cierta reducción en la proporción de la inversión destinada a la industria manufacturera, a favor de la infraestructura económica, mientras que las inversiones en el sector agropecuario se mantendrían en una proporción estacionaria”. Señalaba en este contexto un crecimiento de las inversiones del gobierno en infraestructura económica, preveía que se destinara casi la mitad de la inversión industrial total para la industria manufacturera, se indicaba que la infraestructura económica –energía, transporte y comunicaciones– insumiría un 29 por ciento de la inversión bruta fija y que la infraestructura social se llevaría un 26 por ciento.

El plan incluía proyecciones en cuanto a la utilización de la fuerza de trabajo, el sector externo y el sector público, en tanto que dedicaba una sección al análisis del financiamiento del propio programa. Señalaba en tal sentido que se requería para el financiamiento “de la economía en su conjunto” la “necesidad de limitar la tasa de inversión a niveles acordes con una progresiva desaceleración del proceso inflacionario y con la disminución del fuerte endeudamiento externo acumulado”⁵¹. De manera puntual se señalaba la necesidad de atacar “el desequilibrio fiscal” con medidas como “aumento del ahorro mediante la

49 El plan señala a un conjunto de industrias como protagonistas de este proceso: “siderurgia y metalurgia, celulosa y papel y productos petroquímicos y químicos en general”.

50 CONADE (1965:121).

51 CONADE (1965:173).
[Escribir texto]

disminución del déficit de empresas” públicas; la “reducción progresiva de la evasión fiscal”; el “aumento del financiamiento externo por refinanciación de parte de la deuda acumulada”; la “mejora del poder adquisitivo del ahorro por efecto de un cambio en los precios relativos de la inversión respecto de 1960” y la “colocación de valores públicos con destino al financiamiento de proyectos prioritarios”. El plan estimaba lograr un desequilibrio fiscal “residual” del 0,66% del producto para 1969⁵². consideraba “el financiamiento de las inversiones privadas”. El texto señalaba aquí que “el financiamiento de las inversiones privadas en industrias ya desarrolladas o en actividades de comercio y servicio presenta, en general, mayores dificultades financieras dada su capacidad de autofinanciamiento y el mantenimiento de las fuentes tradicionales de crédito, las que en el sector bancario serán reforzadas (...)”⁵³. Según se indicaba el “esfuerzo financiero del Plan” estaría centrado en “la inversión de los sectores básicos, las líneas de crédito industrial, la orientación de la inversión agropecuaria y el programa de viviendas”, lo que se estimaba como “la mitad del total programado para el sector privado”.

Sobre el crédito industrial se indicaba como fuente para el financiamiento del “reequipamiento de la pequeña y mediana industria” el “Banco Industrial con la participación de organismos internacionales de financiamiento”⁵⁴. Asimismo, se mencionaba la necesidad de “intensificar la acción para la prefinanciación de la producción de bienes industriales exportables”.

Las evaluaciones del plan resultan divergentes. Rapoport (2000), lo identifica con una vocación mucho más volcada a una administración equilibrada que a la puesta en marcha de cambios profundos o transformaciones estructurales⁵⁵. Como aspectos positivos se destaca el esfuerzo de sistematización de información y de diagnóstico, así como la capacitación y perfeccionamiento de equipos técnicos.

Debe destacarse que el informe final de 1964 daba cuenta de la realización de “reuniones de consulta con las organizaciones empresarias y algunas gremiales” para realizar algunos reajustes incluidos en el volumen definitivo.

⁵² CONADE (1965:175)

⁵³ CONADE (1965:175).

⁵⁴ CONADE (1965:176).

⁵⁵ Rapoport (2000:573).

[Escribir texto]

6.- La Planificación durante la “Revolución Argentina “

La dictadura que comenzó el 26 de junio de 1966 apuntaría a imponer la planificación en el marco de un régimen caracterizado por la exclusión política de los sectores populares como parte de sus declarados objetivos de transformación y “modernización” del país. Junto con apelaciones al estilo nacional de vida, al orden y la organización, el nuevo gobierno consagraría la técnica como eje de un Estado que se piensa como jerárquico y apolítico.

Se trataría de un proceso para nada exento de contradicciones. A la creencia del presidente de facto Juan Carlos Onganía en la planificación, entendida como una herramienta de intervención autoritaria sobre la realidad, se contraponía el escepticismo de Adalberto Krieger Vasena, el ministro de Economía que llevó adelante acciones para consolidar la preminencia de la oligarquía diversificada y el capital extranjero dentro del esquema dictatorial que garantizaba la llamada Revolución Argentina.

En ese contexto, se crearía el denominado Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD)⁵⁶, que junto con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS)⁵⁷, conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento. La compatibilización de los objetivos del desarrollo con los de seguridad sería uno de los aspectos centrales y novedosos del esquema de planificación elegido. Se registraba un doble juego de causalidades: por un lado, el gobierno presumía que el desarrollo económico que se alcanzara debía ser preservado por un nivel adecuado de seguridad, mientras que a la vez apuntaba –al menos desde lo discursivo- a que el desarrollo integral del país y, principalmente su crecimiento industrial, constituyeran los principales medios para lograr una adecuada seguridad nacional.

El gobierno había definido su visión de la planificación de manera explícita tanto para el sector público como para el privado. “Las actividades de la Administración Pública y de las empresas del Estado deben planearse hasta la definición en términos imperativos, de los modos de acción a los cuales deba conformarse la toma de decisiones (...). En el campo privado, el planeamiento debe constituirse en un instrumento de orientación que facilite, por una parte, el desenvolvimiento coordinado de este sector y permita al Gobierno, por otra parte, influir a través de los instrumentos de la política económica en sus diversas

56 Ley 16964 (30/09/66)

57 Ley 16970 (06/10/66). La norma reemplaza a la ley 13.234 de “Organización de la Nación en tiempo de guerra”. Fue reglamentada mediante el decreto 1907 (21/03/67).

modalidades. Se podrán así corregir las distorsiones estructurales y coyunturales que afectan al funcionamiento del sistema”⁵⁸.

En cuanto al SNPAD, el CONADE se constituía en el organismo central del sistema. Al Presidente de la Nación le correspondía a su vez la máxima responsabilidad de la dirección superior del desarrollo nacional y por ello dependían de él en forma directa el CONADE y su Secretaría. El sistema se componía además de: las oficinas regionales de desarrollo⁵⁹, las oficinas sectoriales de desarrollo⁶⁰, el INDEC, el CFI, y los posteriores Comisión Nacional de la Cuenca del Plata⁶¹ y Fondo Permanente de Estudios de Preinversión⁶².

El CONADE se ubicaba por lo tanto por encima de consejos regionales y sectoriales y tenía como funciones: formular políticas y estrategias nacionales de largo plazo inherentes al desarrollo sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno Nacional; integrar las políticas internas, externas, económico-sociales y de defensa en lo relacionado con el desarrollo nacional; evaluar y compatibilizar los planes sectoriales y territoriales para integrarlos en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de mediano plazo; así como controlar la gestión del sector público en las actividades vinculadas al proceso de desarrollo.

En los cinco años que se mantuvo el sistema, además del período inicial de la dictadura de la “Revolución Argentina”, cinco funcionarios ocuparon la Secretaría del CONADE⁶³. Los casi

58 Directiva para el Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno (04/08/66).

59 Localizadas en las ocho áreas en se había dividido el territorio nacional: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Metropolitana. Dependían de la Secretaría de CONADE, y su tarea era colaborar en todo lo referente a la planificación y a la promoción del desarrollo regional. En este ámbito también colaboraba el Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.).

60 Se crearon catorce de estas agencias dentro de la jurisdicción de diversas Secretaría de Estado del gobierno nacional. Tenían como propósito, a nivel de sus respectivos sectores recoger y evaluar información, realizar diagnósticos, formular planes y programas, etc.

61 Ley 17045 de agosto de 1967.

62 Ley 17584 de diciembre de 1967. Su objetivo era atender las gestiones originadas por la preparación de proyectos de alta complejidad que requieran el empleo de abundante recursos humanos y altos niveles de inversión, para asegurar la máxima eficiencia en las decisiones. Se preveía además la creación de Entes de consulta y Participación, para facilitar la colaboración del sector privado en la formulación de los programas y una agencia denominada Organismos estatales de Información Técnica.

63 Isidoro Marín, Francisco Castro (de la Marina), José María Dagnino Pastore, Eduardo Andrés Zalduendo, Juan Enrique Guglielmelli (del Ejército) y Javier Villanueva.
[Escribir texto]

constantes cambios implicaron a su vez sucesivos relevos de funcionarios superiores y modificaciones en la orientación de las tareas.

Al inicio del período, con el golpe de 1966, el gobierno de Onganía le había otorgado en los hechos a la institución apenas el rol de desarrollar proyectos para su presentación ante organismos multilaterales de crédito. Más allá de eso, no se dieron directivas concretas al personal técnico del CONADE. Esta situación se extendió hasta noviembre de 1968, lo que durante el período provocó el éxodo de muchos de sus técnicos y el desmantelamiento de sus principales grupos de trabajo. En noviembre de 1968, fue designado José María Dagnino Pastore como nuevo Secretario Técnico de la Secretaría del CONADE. A partir de esa fecha y hasta junio de 1969, cuando aquél fue designado ministro de Economía en reemplazo de Krieger Vasena, se incorporaron profesionales al organismo. Debe destacarse que buena parte de estos técnicos provenían del Instituto Torcuato Di Tella, entidad de la que también participó Dagnino Pastore y que históricamente tuvo discrepancias intelectuales en cuanto a los proyectos de desarrollo con los economistas que habían integrado el CONADE durante la gestión de Illia⁶⁴. Dagnino Pastore tenía como premisa actuar bajo algunas de las nociones de la “planificación indicativa francesa” en tanto que elemento de “coordinación de información” del sistema económico. Al término de su breve gestión, fue reemplazado por Eduardo Zalduendo, también proveniente del Instituto Di Tella, en cuya gestión se condujeron los temas fundamentales del “Plan Nacional de Desarrollo 1970-74”.

En términos generales, durante esta etapa se buscó contar con un plan que diera mayores niveles de eficiencia y previsibilidad a la inversión pública y, mediante esta información brindar un mayor nivel de coordinación a las inversiones del sector privado, sobre las que no se busca intervenir en forma directa.

Los contactos con el sector privado eran en tal sentido, esporádicos y de intercambio de información a un nivel superficial de las actividades previstas⁶⁵. Esta impronta para el

⁶⁴ Neiburg y Plotkin (2004) describen las trayectorias de formación y actividad profesional de economistas vinculados al Instituto Torcuato Di Tella y que incluyeron la realización de doctorados en los Estados Unidos –entre ellos se menciona el caso de Dagnino Pastore-. Estas trayectorias derivan en enfoques diferenciados con respecto a los planteos de los cuadros del CONADE durante la gestión Illia, más vinculados políticamente a las ideas históricas de la UCR.

⁶⁵ Entrevista con Dagnino Pastore.

organismo se extendería durante la gestión de Dagnino Pastore como ministro de Economía en reemplazo de Krieger Vasena⁶⁶.

En forma paralela, el gobierno de facto creó el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), con el objetivo de programar y coordinar “las actividades de las unidades de investigación, promoviendo la inserción e integración de sus planes y acciones”, de modo de conectar “la actividad científico-técnica nacional con los planes nacionales de desarrollo y seguridad”.

El organismo se sumaba al SNPAD, que ya integraba a su vez junto con el CONADE el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS). En cuanto a las funciones, la pieza central del SNPAS sería el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), destinado a efectuar en forma coordinada con el CONADE “los estudios necesarios para determinar el potencial de la Nación”, preparando la movilización del personal y recursos necesarios para el ejercicio del poder militar⁶⁷. En síntesis, el SNPAS estaba destinado al “planeamiento militar conjunto”, compuesto por los siguientes elementos: Apreciación y Resolución de Estrategia Militar, Plan de Evolución de las Fuerzas Armadas, Plan Militar y Plan de Capacidades.

Documentos producidos

Al momento de generarse la arquitectura institucional del sistema, se definió que las acciones de planeamiento del gobierno se expresarían y articularían a través de tres planes:

1. El Plan General de Desarrollo y Seguridad: Abarcaría una década (1968-1977) y debía posibilitar la concreción de los objetivos políticos enunciados por el Poder Ejecutivo Nacional. Su meta era fijar las políticas y estrategias nacionales correspondientes a los respectivos ámbitos de actividad: interior, exterior, economía, laboral, defensa nacional y bienestar social.

2. El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad: abarcaría un quinquenio (1968-1972), y tenía como objetivo establecer metas anuales cuantitativas, los proyectos más significativos y los

66 11 de junio de 1969 al 17 de junio de 1970.

67 La reglamentación y estructura del SNPAS queda fijada por el decreto 6965 (B.O. 10/10/66). Se suman a estas directivas la Ley de Movilización 17649 (22/02/68) y el decreto 4247/68, con el Plan de Movilización Militar (Plan Conjunto de Movilización Militar y Plan de Movilización Industrial Militar), el Plan de Movilización Económica, el Plan de Movilización Social y el Plan de Movilización de Política Exterior e Interior.

instrumentos que posibiliten su ejecución. Debía también contener las metas y características de los planes regionales.

3. El Plan Anual Operativo: estaba dirigido a fijar las metas anuales y las políticas instrumentales de corto plazo, ciñéndose a lo dispuesto en los planes de mediano y largo plazo y señalando las medidas específicas que demandasen su implementación.

A pesar de la definición de estas metas, los objetivos no se alcanzaron y se dilataron en el tiempo. En 1969 el CONADE sufrió una reestructuración tanto a nivel de la Secretaría como de los organismos dependientes, creándose nuevas oficinas sectoriales y completándose la dotación de técnicos en cada una de ellas⁶⁸. La Secretaría del CONADE sumó a sus funciones el planeamiento regional, con la creación de un Departamento específico, en reemplazo de la Dirección que existía en el CFI. Comenzaron a funcionar además las Juntas de Gobernadores en las distintas “Regiones de Desarrollo”.

Con estas acciones se daba mayor coherencia al funcionamiento del organismo, al tiempo que se sumaba nivel técnico en las distintas líneas de la gestión. El gobierno otorgaba libertad de acción en el funcionamiento del sistema, con lo cual para fines de 1969 se contaba con versiones preliminares de algunos de los documentos básicos requeridos.

En noviembre de 1969, el CONASE publicó el documento de circulación restringida “Lineamientos de un nuevo proyecto nacional”, del que participaban los distintos componentes del sistema de planeamiento. La publicación aparecía como una sumatoria de “papers” sin una gran coherencia interna.

En el Capítulo VI del mismo se presentaban bajo el título “Economía” tres trabajos a cargo de Javier Villanueva y otro realizado por Mario Brodersohn. Los breves estudios tenían como objetivo definir una serie de temáticas y plantear las encrucijadas que deberían ser resueltas para construir un proyecto de “desarrollo nacional independiente”. Analizaremos con cierto detenimiento estos textos, pues consideramos que contienen la identificación de una serie de núcleos problemáticos, los cuales parecían presentarse con la intención de que los decisores “políticos” efectuaran necesarias definiciones.

En el primero de los trabajos, Villanueva analizaba la cuestión de la “inversión extranjera y el desarrollo industrial argentino”, en el que evaluaba el impacto de esa variable, los aspectos positivos y negativos de ese tipo de inversiones, para determinar “cuál debería ser la política

68 Decreto 853/69. En la Secretaría del CONADE se crean las direcciones de Políticas, de Planeamiento, de Administración del Desarrollo y de Control de Gestión.

adecuada sobre el particular con miras a una estrategia de desarrollo nacional sostenido e independiente". En el trabajo se hacía un repaso del estado de situación sobre este punto y se identificaba la sucesión en la Argentina de dos estrategias alternativas y diferenciadas, una "estabilizadora, fundamentalmente restrictiva, cortoplacista" y otra "desarrollista" que apuntaba a "acelerar el proceso de industrialización ampliando el parque del equipo hasta cubrir el mayor número de manufacturas consideradas claves para el desarrollo nacional independiente".

El trabajo marcaba con singular claridad una serie de preguntas de difícil respuesta y definitorias para cualquier tipo de modelo de industrialización tardía.

"Lo que no está claro para nadie, nos parece, son los siguientes tópicos:

- a) Cuáles son los mercados argentinos para los productos agrícolas y no agrícolas.
- b) Cuáles son los productos manufacturados que pueden ser exportados (...)
- c) En qué medida y por qué razones y qué orientaciones pueden darse a la entrada de capitales extranjeros.
- d) Qué organización (relación Estado-privado) es la mejor para lograr los objetivos de desarrollo nacional independiente.
- e) En qué medida afectan al país las posiciones conquistadas internacionalmente por los países productores (agrícolas y no agrícolas)".

Con sutileza, el autor dejaba sentadas algunas perspectivas y posiciones, dejando abiertas las cuestiones que requieren de amplias definiciones políticas.

"Poca duda nos cabe que en términos de orientación general al país industrial le conviene respaldar sus decisiones en forma creciente en el cálculo económico, y que por ello algunas líneas generales se pueden vislumbrar. Conviene que haya industrias exportadoras (tanto por razones de balanza de pagos como por razones de 'mística' económica) y que éstas sean las ligadas con los recursos más abundantes, es decir, los más baratos relativamente (talento humano, tal vez) y/o las que tengan costos decrecientes (grandes empresas). Pero es muy difícil determinar 'desde arriba' precisamente qué productos se deben incentivar. Es posible que a las grandes empresas les corresponda tentar suerte, pero ¿qué harían ellas, sin adecuado apoyo oficial?".

"Más aún, si pensamos que las empresas grandes más productivas están habitualmente relacionadas con el capital extranjero, y en la mayoría de los casos no pueden ni quieren competir en el exterior, ¿cómo habría de estimulárselas, para que lo hagan? ¿Y si se decide

[Escribir texto]

estimular a las empresas nacionales, qué estímulos y qué apoyos requerirán para salvar la brecha tecnológica y de organización que las separa de las más aptas?”.

“Se necesita de un adecuado gobierno-industria para lograr las conquistas deseadas: avanzada tecnología, exportación industrial, etcétera”.

En el segundo texto presentado, Villanueva analizaba la “emergencia de un nuevo patrón de comercio internacional”, en el que el autor identificaría roles diferenciados entre Estados Unidos, otros países altamente industrializados, países semiindustrializados y países especializados en producción de bienes primarios. A partir del análisis de la estrategia de inserción internacional de Estados Unidos, el autor consideraría que podía estimarse “la preparación de estrategias más complejas que la simple utilización del modelo de ventajas comparativas normalmente aceptado, es decir el neo-clásico”.

En tal sentido, a las alternativas de exportación de recursos naturales o de productos de aquellas industrias basadas en esos recursos, añadía la posibilidad de “tratar de competir en la producción de bienes ‘maduros’, tarea difícil, ya que tendríamos que competir en la producción de un bien que absorbe gran cantidad de un tercer factor localmente escaso (es decir capital), o bien la de tratar de competir en la producción de bienes nuevos, nuevos o por su innovación técnica o bien por satisfacer nuevas demandas posibles que pueden producirse (posiblemente bienes culturales)”.

A su vez, Brodersohn, tras analizar la situación y los problemas de la industria en la Argentina, evaluaba posibles estrategias para promover “un desarrollo económico autosostenido y acelerado”. La primera, que el autor descartaría de plano era “una mayor especialización en la producción agropecuaria, por supuesto mejorando sus niveles de eficiencia”. El segundo curso de acción sería “acentuar el proceso de sustitución de importaciones”. Al respecto, advertía que “la limitación de este enfoque se debe no sólo a que tiende al estancamiento (...) sino a que distorsiona por completo la estructura relativa de costos y aleja la posibilidad de llevar la industria nacional a niveles internacionales de competencia”.

Brodersohn se centraba principalmente en la posibilidad de “hacer dinámicas las industrias que lo fueron hasta ahora”, lo que requeriría que la “expansión futura se base no sólo en el mercado interno sino también en el externo”. Esto implicaba mejorar a su vez la eficiencia de la industria pesada, orientándola también a la exportación.

[Escribir texto]

“En otras palabras, esta estrategia se centra simultáneamente en la eficiencia industrial y la participación activa en el comercio mundial de manufacturas, y deja de lado por infructuosa toda la discusión en torno a si primero las industrias básicas y luego las livianas, o viceversa. Ambas industrias son necesarias, y la única forma de lograr un desarrollo industrial acelerado es el de consolidarlas dentro de niveles internacionales de competencia. El énfasis, entonces, se encuentra en la eficiencia, y ella será sólo posible si la Argentina transforma su cerrado mercado oligopólico en uno abierto y sujeto a la competencia internacional. Dentro de este enfoque deberían estimularse aquellas industrias capaces de crear una mentalidad empresaria exportadora, es decir, industrias que generen confianza en la capacidad de transformar el país en uno eficiente y moderno”.

Se planteaba “mejorar los niveles de eficiencia, acercándolos a los internacionales”, promover “una mayor integración vertical y concentración en industrias que por razones de tecnología moderna así lo requieren” y “crear tecnologías adecuadas a nuestras necesidades”. El autor analizaba que “las industrias de mayor avance tecnológico” podían ser orientadas a la exportación y donde era “necesario lograr una mayor integración vertical y concentración monopólica” eran aquellas en las que “predomina fuertemente el capital extranjero”. Avanzaba enseguida con una serie de interrogantes

“¿Aceptaré la casa matriz en el extranjero que sus subsidiarias compitan con ella en el mercado mundial? Si se crea un monopolio en poder del capital extranjero, ¿qué consecuencias políticas y económicas se originan?. Como resultados de estas políticas es razonable prever tensiones sociales y políticas en el orden interno y en el externo. ¿Aceptaré el empresario industrial los rigores que significa pasar de un mercado cerrado y oligopólico a otro abierto y competitivo internacional? ¿Es posible crear e implementar en el país un orden legal y económico que regule los monopolios internos a que puede dar lugar una política de concentración industrial? ¿Será posible atraer inversiones extranjeras si no se les garantiza por un tiempo indeterminado la seguridad de un mercado interno protegido de competencia externa? ¿Cuál es el rol que le corresponde al gobierno en este proceso?”.

Como se ve, se trataba de diagnósticos a la espera de definiciones políticas por parte de las autoridades del gobierno, para entonces ya inmersas en fortísimas complicaciones para sostener la viabilidad del régimen de facto.

A mediados de 1970, se publicó el documento “Políticas Nacionales”⁶⁹, preparado por la Dirección de Políticas de la Secretaría del CONADE con el apoyo del CONASE. El mismo expresaba las modalidades que debía asumir el proceso de desarrollo económico y social en un período de diez años. El documento había sido objeto de las discusiones políticas que atravesaban al régimen de Onganía. El texto incluía como objetivos cuestiones sociales a igual nivel que los logros económicos. Entre ellos se contaban el sostenimiento del “pleno empleo”, la canalización del “crecimiento económico hacia aumentos del salario real” y “mejorar las oportunidades de trabajo facilitando la movilidad en el sector laboral”. El decreto determinaba avanzar en el logro de “una tasa promedio de crecimiento acumulativo anual no menor de 5,5% mediante una economía industrial agropecuaria que evite grandes fluctuaciones y tienda a la estabilidad de precios, de tecnología avanzada, pleno empleo y abierta al comercio internacional con las restricciones que le imponga el interés nacional”.

Ese año se presentaría el **Plan Nacional de Desarrollo 1970 – 1974**, documento en el que había comenzado a trabajarse durante la gestión de Dagnino Pastore. Principalmente, la redacción estuvo a cargo de la Dirección de Planeamiento del CONADE, bajo la dirección de Adolfo Canitrot. Las secretarías del CONASE y del CONACYT tuvieron escasa participación. Los cinco volúmenes del plan contenían los siguientes capítulos: “Análisis global”; “Plan de Inversión Pública Nacional”; “Sector Agropecuario”; “Sector Externo” y “Sectores de Infraestructura Económica” –este último como documento interno⁷⁰. Al momento del reemplazo de Onganía por el segundo presidente de facto del período, Roberto Levingston, en medio de una fuerte crisis política para la dictadura, el plan no había sido considerado ni aprobado.

Para la realización del Plan no se llevaron adelante contactos formales con el sector privado, aunque sí se efectuó una encuesta de inversiones en los Ministerios y en todas las Empresas Públicas para desarrollar las proyecciones del sector público incluidas. El plan recibió aportes de Oficinas Sectoriales de Desarrollo creadas en distintos Ministerios y Secretarías -Comercio Exterior, Energía, Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Salud Pública.

Como objetivos del plan se enumeraban:

69 Decreto Nº 46/1970. Sería modificado luego por el Decreto 558 del 07/08/70.

70 El CONADE tenía previsto un volumen de Sector Industria y otro de Sectores de Infraestructura Social que no fueron dados a conocer en virtud de la salida de Onganía del gobierno y el reemplazo de Zalduendo como Secretario Técnico del CONADE.

[Escribir texto]

1. Alcanzar un crecimiento rápido, sostenido y equilibrado de la economía en todos sus sectores.
2. Lograr una distribución más justa del ingreso mediante una redistribución progresiva del mismo que beneficie al sector asalariado.
3. Afianzar la defensa y la ampliación de la soberanía nacional en el campo económico.

En el camino hacia el logro de estos objetivos se reconocía la existencia de restricciones, como las necesidades de altas tasas de inversión y ahorro; al igual que potenciales conflictos sociales derivados del objetivo de salarios mayores y mejor distribución de ingresos, o el requerimiento de aumentos de productividad. En este sentido, se evaluaba el mayor riesgo que enfrentaban las empresas nacionales, en virtud de ser más mano de obra intensiva que las extranjeras. En cuanto al financiamiento del plan, indica que los requerimientos de inversión “son compatibles con el nivel de ahorro interno alcanzable por la economía argentina”.

En líneas generales, el plan planteaba:

- El logro de una tasa anual de crecimiento del 5,6%;
- Para mejorar la distribución del ingreso, un aumento salarial real del 5% anual;
- Incremento sustancial de las exportaciones, con mayor dinamismo en las manufacturas de origen agropecuario e industrial;
- Integración del sector industrial a través de sustitución de bienes intermedios y producción local de bienes de capital;
- Expansión agrícola y pecuaria alentada por precios remunerativos y estables.

Como los restantes planes analizados, se asignaban metas para el Sector Público (Empresas Públicas, Inversión Pública y política impositiva). A la Inversión Pública se le otorgaba la responsabilidad de “proporcionar la infraestructura económica y social que requiera el desarrollo del país”, para lo cual debía lograrse un crecimiento cercano al 7% anual, con un mayor dinamismo en la Inversión Social.

En ese contexto, se identificaban como principales políticas para el Sector Externo: aumentar el grado de apertura de la economía, aumentar la capacidad para importar mediante la promoción de exportaciones, diversificar las exportaciones con mayor participación de productos manufacturados, diversificar mercados y obtener mayores plazos de vencimiento de la Deuda Externa.

[Escribir texto]

En cuanto a las inversiones, se señalaban como áreas prioritarias acero, energía, transportes y comunicaciones, educación, salud y vivienda. Se recomendaba no incrementar el endeudamiento externo de país. Se ponía énfasis en la necesidad de impulsar una mayor integración y reconversión del sector industrial con el objeto de aumentar la eficiencia y solidez de las empresas nacionales y expandir las exportaciones de ese origen.

La finalización de este período ubicaba a los organismos de planificación con el mayor nivel de recursos asignados y de desarrollo orgánico hasta el momento. El gobierno militar otorgó durante buena parte de este segmento un grado relativamente amplio de libertad de trabajo e intentó excluir al sistema de planeamiento de sus discusiones internas –lo que también derivaba en aislamiento y falta de definiciones políticas-. El sistema se había beneficiado a su vez del diagnóstico y la información producida durante el gobierno de Illia. Los documentos dados a conocer entre 1969 y 1970 constituirían a su vez la fuente básica del plan trienal 1973-1977, en la etapa posterior.

Al inicio del breve mandato de Levingston se ubicó al frente del CONADE al Gral. Juan E. Guglielmelli, considerado de orientación “desarrollista”. En ese contexto comenzaron a elaborarse los documentos “Metas de Crecimiento de la Economía en el Mediano Plazo” y, sobre esa base el “Plan Tentativo Nacional de Desarrollo 1971-1975”, semejantes al existente hasta el momento.

En noviembre de 1970, cuatro meses después de haber nombrado a Guglielmelli, Levingston designó a Javier Villanueva como nuevo Secretario Técnico, del CONADE, en el marco del recambio en la gestión económica, que quedaría a cargo de Aldo Ferrer. Esta modificación, como parte de un ensayo de política “nacionalista”, no significaba de todos modos una ruptura total con el pasado, ya que Villanueva se había desempeñado en el organismo, tanto durante la gestión de Dagnino Pastore como durante la de Zaldueño.

En términos de Bernazza (2006:108) “el nombramiento de Aldo Ferrer como Ministro de Economía fue la respuesta a una crisis social percibida como una amenaza peligrosa y compleja por los militares y por el mismo Lanusse” y el plan impulsado “procuraba el sostenimiento de las industrias de capital nacional, la reactivación del mercado interno por medio de aumentos salariales y el fortalecimiento del Estado como conductor del proceso de desarrollo económico” aunque “en este esquema, el aporte externo sólo debía ser complementario”.

[Escribir texto]

Al asumir el último dictador del período, Alejandro Lanusse, el 26 de marzo de 1971, y en un contexto político signado por una fuerte resistencia social al régimen de la Revolución Argentina, en medio de un profundo proceso de deslegitimación en virtud de la continuada proscripción del peronismo, el gobierno optó por la primacía de un manejo político de corto plazo, desde ya condicionado por un margen de maniobra acotado. Todos los esfuerzos del gobierno apuntaban a lograr la sustitución del régimen por un gobierno “dócil” de transición en el marco del denominado “Gran Acuerdo Nacional” (GAN).

En ese contexto, se aprobó de manera formal el documento “**Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975**”⁷¹. A este punto se había llegado con un cierto aunque acotado nivel de diálogo e intercambio entre el CONADE y los Ministerios, Secretarías y Empresas del Estado, que también incluyó consultas con distintos sectores de la actividad pública y privada. Este último aspecto no dejaba de significar una novedad: se hizo participar a funcionarios, técnicos, empresarios y trabajadores en los objetivos y metas del Plan. Para ello se constituyeron 52 comisiones de trabajo que abarcaron las principales actividades productivas—el Plan daba cuenta de 215 reuniones de trabajo—.

Según Goldberg (2004:36), estas reuniones brindaron al CONADE una gran cantidad de información cuantitativa y cualitativa. El Plan contenía el propósito de institucionalizar en el futuro ese tipo de consultas y de esta forma lograr con este mecanismo planes “concertados”. De todos modos, la gestión de Villanueva se extendió sólo por diez meses, desde noviembre de 1970 hasta setiembre de 1971, con lo que estas ideas quedaron truncas.

Los objetivos generales que se proponían en el Plan eran similares a los presentados en su versión 70-74:

1. Asegurar el ejercicio de la soberanía nacional, aumentando la capacidad de decisión propia en todos los campos.
2. Promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, armónico y equilibrado.
3. Igualar las oportunidades de acceder al sistema educativo, perfeccionarlo y elevar el nivel cultural de la población.

71 Decreto-ley 19039 del 14/05/71. El plan se encuadra dentro de las Políticas Nacionales aprobadas por decreto 46 de la Junta de Comandantes en Jefe (17/06/70).

4. Mejorar las condiciones del bienestar social de la población a través de la elevación del nivel de vida, una más justa distribución del ingreso y asegurando el pleno empleo.
5. Promover el crecimiento rápido y progresivo de la economía, apoyado prioritariamente en el desarrollo de la empresa de capital nacional, industrial-agropecuaria, con una sólida industria de base y una infraestructura apropiada, tendiendo a un desarrollo científico-tecnológico propio y a una mayor productividad del sistema económico.
6. Consolidar las relaciones de cooperación latinoamericana.

Se señalaba, por otra parte, que "la optimización de las metas del Plan" requerían la adopción de medidas que "simultáneamente, obliguen o induzcan" a las empresas de capital nacional a mejorar su eficiencia y aumentar su productividad para estar en condiciones de competir con las empresas de capital extranjero tanto en el mercado interno como en los internacionales. De todos modos, ese tipo de medidas no eran especificadas.

Las principales metas que el Plan se proponía alcanzar eran:

1. Lograr sobre el fin del quinquenio una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto del 8% anual, estimando una tasa promedio de crecimiento durante el período del 7% anual. El PBI por habitante crecería a una tasa anual acumulativa del 5,5%
2. El sector agropecuario crecería a una tasa anual promedio del 4,4%, el sector industrial del 8,6%, el comercio el 6,6% y la construcción el 7,1%
3. Para el volumen físico de las importaciones se estimaba un crecimiento promedio anual del 10,5%. En cuanto a las exportaciones la tasa sería del 9,6%, "el logro de la meta de exportaciones de bienes, significa duplicar el nivel promedio alcanzado en la década del 60".
4. El consumo privado alcanzaría un incremento promedio del 4,8% anual (en la década anterior había sido del 2,0%).
5. Se preveía un muy bajo incremento de los gastos del Estado: 0,6% anual acumulativo, basado en un crecimiento muy débil de la ocupación en el sector.
6. El plan imponía un importante incremento de la inversión bruta interna, cuyo promedio anual se estimaba en 10,5%. La participación de la inversión pública en el total sería del 43,6% hacia el final del período.
7. Se planteaba un enérgico descenso en la tasa de desocupación del 5,6% vigente en 1970, se pretendía llevarla al 1,9% en 1975.

8. En cuanto a la política de ingresos se proyectaba un aumento anual promedio del 5,5 % de los salarios reales. Eso significaría un crecimiento moderado en la participación de los asalariados en la distribución de ingreso, sería del 42, 7% en 1975, contra 40% en 1970.

9. Se estimaba que la deuda externa sufriría un incremento del 21% en el período.

El Plan establecía, asimismo, una serie de polos de desarrollo, la voluntad de promover provincias y regiones para disminuir las diferencias en los niveles de desarrollo y la decisión de impulsar la producción de origen nacional. En este sentido algunas de las medidas concretas que se proponían eran:

- * Creación de un Banco Nacional de Desarrollo.
- * Creación de un ente de carácter público destinado a sostener y expandir la participación del capital nacional en la producción manufacturera.
- * Programa de reconversión industrial.
- * Plan de Inversión Pública destinado a lograr un adecuado desarrollo de la infraestructura económica.
- * Programa de modernización agropecuaria.
- * Creación de un ente nacional de comercio exterior.
- * Programas para el desarrollo científico y la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo.
- * Establecimiento de los Polos Nacionales de Desarrollo y Seguridad.
- * Reforma del Sistema Tributario.
- * Ley de Compra argentino, legislación tendiente a orientar el poder de compra hacia empresas y productos de origen nacional.
- * Programas sanitarios, de salud y vivienda.
- * Reforma administrativa.

En el capítulo destinado a la Industria, se indicaba que la acción del Estado se desenvolvería en dos niveles:

“Por un lado, desempeñando funciones de productor y participando –en diferentes grados– en la integración del capital de las empresas; por otro lado, formulando un conjunto coherente de medidas promocionales que orienten a la actividad privada y le provean el marco adecuado para su expansión”.

Se indicaba al respecto que “la ley de promoción industrial y su reglamentación, constituirán el principal instrumento orientador para la asignación de recursos en el sector, contemplando la descentralización industrial”.

[Escribir texto]

Dos semanas más tarde de presentado el Plan, el gobierno disolvería el Ministerio de Economía, principal responsable de la implementación del programa de acuerdo a la normativa emitida. Se buscaba así remarcar la primacía del manejo y la negociación política por sobre la fijación de líneas de acción de largo plazo. De esta forma, la elaboración definitiva del plan previsto, se concretaba a casi cinco años de la creación del Sistema de planeamiento y en un contexto en el que era imposible su aplicación por la falta de margen socio político del gobierno.

En ese contexto, el gobierno de Lanusse generaría una nueva modificación funcional del Sistema, creando la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (SEPAG), la cual centralizaría todas las tareas de planificación como órgano de trabajo y asesoramiento del CONADE, del CONASE y del CONACYT. Se sumaban a sus objetivos los de asistir a la Junta de Comandantes en Jefe en funciones de gobierno y de servir de nexo con las Fuerzas Armadas⁷².

El fin de la gestión de Villanueva en el CONADE marcaría una nueva etapa de declinación del organismo.

7.- La planificación en el nuevo período peronista

El período 1973-1975 estaría signado por una fuerte disputa al interior del peronismo entre los distintos sectores que desde la izquierda -la denominada "Tendencia Revolucionaria"- y por derecha -sobre todo los grupos que reportaban a José López Rega- buscaban hegemonizar el proceso político. Así es que los organismos heredados de los períodos anteriores y que conformaron durante el gobierno de facto el Sistema de Planeamiento fueron desestructurados y reorganizados con el objetivo de dar una fuerte autonomía a cada una de las áreas de gobierno. En este contexto político resultaba improbable la posibilidad de contar con un tipo de organización vertical y rígida a cargo de la planificación para el desarrollo.

Como primera medida, el gobierno democrático de Héctor Cámpora intervino la SEPAG, que quedaría disuelta a fines de 1973⁷³. Se justificaba la decisión con un fuerte hincapié en la

72 Ley 19.276 del 29/09/71. La Secretaría cuenta con cuatro subsecretarías: de Desarrollo, de Seguridad, de Ciencia y Técnica y de Coordinación.

73 Decreto 1450 del 23/12/73.

falta de legitimidad de las acciones del gobierno de facto y en la necesidad de poner fin a la excesiva concentración ante la plena vigencia de las instituciones democráticas nacionales y provinciales. Se declamaba la necesidad de la “elaboración de un plan responsable y efectivo que cuente con los medios instrumentales necesarios y con el consenso que sólo puede otorgarle el pueblo”, en el marco de los objetivos de “reconstrucción y liberación nacional”.

La nueva Ley de Ministerios, del 21 de agosto de 1973, definía una amplia delegación de facultades del Presidente a los ministros. Se constituyeron carteras “fuertes”, aisladas, independientes y con un bajo nivel de control externo. En este aspecto se destacaban los amplios márgenes de maniobra impulsados por los ministros de Economía, el líder de la Confederación Económica, José Ber Gelbard, y de Bienestar Social, José López Rega—quienes pasarían de un pactado acuerdo hasta un fuerte enfrentamiento al promediar el gobierno de Isabel Perón⁷⁴-. En ese contexto, se disolvió la SEPAG y dejarían de integrar un mismo sistema las oficinas sectoriales y regionales. Las funciones y el personal de las ex secretarías y subsecretarías de Planeamiento, Seguridad y Ciencia y Técnica fueron transferidas a los ministerios de Economía, Defensa y Cultura y Educación. En este último Ministerio se creó una Secretaría de Estado para la planificación, sólo vigente bajo la gestión de Jorge Taiana.

En cuanto al área económica, entre las secretarías de Estado dependientes del Ministerio de Economía, se creó la de Programación y Coordinación Económica cuyas funciones de planeamiento se restringían al área económica, más la potestad de las aprobaciones de estructuras orgánicas de toda la administración pública nacional⁷⁵. Con la aprobación de la estructura, organización y funciones de la Secretaría, se creó bajo su dependencia el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE)⁷⁶ y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL). Se ubicaron también bajo la misma órbita el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)⁷⁷.

El funcionamiento del INPE se basaba en la transferencia de funciones y personal de la ex Subsecretaría de Desarrollo de la SEPAG. Sus funciones apuntaban al asesoramiento en la

74 Ver Seoane (2003).

75 Decreto 75 del 25/10/73.

76 Decreto 1057/73.

77 Decreto 1957 del 31/12/73.

coordinación y compatibilización de políticas y estrategias de mediano plazo, en relación con el desarrollo económico-social, la elaboración de planes sectoriales, regionales y globales⁷⁸.

En ese marco, las funciones de control de gestión que ejercía el CONADE fueron transferidas a distintas áreas que no llegaron a ponerlas en práctica. En cuanto al INPIL, se conformó con personal y funciones de distintos organismos destinados a la coordinación internacional y nunca llegó a funcionar.

La tarea de la confección de un Plan Trienal fue encomendada a un comité ad hoc, que funcionaba dentro de la estructura del Ministerio de Economía, vinculado a la Secretaría de Programación y Coordinación Económica y a la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, de la cual dependía la Subsecretaría de Desarrollo y en cuyo ámbito funcionaría el Instituto Nacional de Planificación Económica. En una primera etapa, fue secretario técnico del INPE en forma interina Héctor Bertotti y desde mayo de hasta diciembre de ese año fue Benjamín Hopenhayn quien en rigor ya venía trabajando a cargo de la realización del Plan.

En diciembre de 1973 se aprobó el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Del comité ad-hoc⁷⁹ al que correspondió su preparación en el marco de la elaboración de políticas del nuevo gobierno participaron también dirigentes de la CGT, la CGE y el partido oficialista.

Las políticas del gobierno peronista tuvieron desde el inicio la fuerte impronta de la CGE, bajo el fuerte liderazgo de Gelbard. A comienzos de marzo de 1972⁸⁰, la central empresarial había convocado a un encuentro para discutir “lineamientos para un programa global de transformación nacional”, que contó con la participación de los principales dirigentes políticos. Gelbard le encargó entonces la elaboración de un programa para el nuevo gobierno al estratégico Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras (IIEF) de la CGE.

Un año más tarde, Gelbard dio a conocer un programa que la CGE elevó a todos los candidatos presidenciales. El plan establecía las que serían las principales políticas de la tercera etapa peronista.

- Política laboral: salario mínimo, vital y móvil. Un fondo especial para la desocupación y la actualización periódica de haberes jubilatorios y estabilidad laboral.

78 Decreto 1964 del 04/04/74.

79 Decreto 185/73 del 06/11/73.

80 Seguimos aquí a Seoane (1998).

- Industria estatal fuerte en sectores estratégicos: sugería agrupar a las empresas estatales en un holding. Transformar a Hidronor en una corporación de desarrollo regional, subsidiar a las pymes, integrar económicamente a la Argentina en Latinoamérica.
- Impuestos: amplia amnistía, moratoria y condonación y rebaja de las tasas vigentes, autarquía de la DGI. La implantación del IVA, reestructuración de actividades lucrativas y derechos municipales, impuesto especial a los patrimonios suntuarios o de altos ingresos y modificar la escala de progresión del impuesto a la transmisión gratuita de bienes.
- Créditos: Control del BCRA sobre la banca oficial y privada, reglamentación de créditos especiales a empresas nacionales que están en peligro de ser absorbidas por multinacionales. Prohibición de importaciones de bienes suntuarios prescindibles y de aquellos que la industria nacional produjera en condiciones de calidad, precio y cantidad suficientes.
- Comercio Exterior: control del Estado, nacionalización de la exportación de carne y granos por las juntas respectivas. La CGE propondría cooperativistas que las integrara, y la CGT, a los consumidores.
- Inversiones extranjeras: las admitía “cuando su genuina radicación no desplace, absorba o sustituya a los capitales nacionales ni anule o limite el control nacional sobre los centros básicos de decisión”.
- Agro: el acceso a la propiedad de los hombres que la trabajan. Erradicar el latifundio y el minifundio. Promoción de una ley de acceso a la propiedad de los actuales arrendatarios y aparceros, y otra ley sobre tierras ociosas o deficientemente explotadas en manos privadas. Implantación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra. Y del crédito agrario planificado y supervisado.
- Industria: régimen de promoción industrial. Máximo nivel de eficiencia y competitividad con mayor absorción de la mano de obra disponible. En cuanto a la minería, se planteaba la promoción de la explotación y el desarrollo de yacimientos deficitarios y del abastecimiento interno. Estímulo estatal a la inversión de capitales nacionales para la explotación minera. Y una ley de comercio interior para bienes de consumo durable.
- Infraestructura y obras públicas: Impulsarlas, no sólo para el desarrollo industrial, sino también regional. Ley nacional de transporte, desarrollo vial, ordenamiento del sistema de transporte de carga y de pasajeros. En cuanto a la infraestructura social, se sostenía que el Estado debe atender las necesidades de toda la población, sobre todo la de ingresos bajos.

[Escribir texto]

El documento contenía además sugerencias en temas como política internacional, demografía, política crediticia, industrial, minera, forestal, energética, transporte, salud pública, vivienda, educación y turismo.

La mayor parte de estas medidas fueron enviadas luego bajo el mandato del nuevo gobierno al Congreso como proyectos de ley el 12 de junio de 1973. De acuerdo a una interpretación de Alejandro Horowicz⁸¹, Gelbard se proponía con su política económica que el sector privado nacional de la industria mediana y grande avanzara de manera más rápida que el extranjero, hasta que el corazón de la actividad, los segmentos más dinámicos y modernos, pasara de los segundos a los primeros. A tales efectos, el sector público debía cumplimentar un doble papel: primero, subvenir a las necesidades financieras y productivas de la burguesía industrial; segundo, aprovisionarse con la producción nacional. Se identifican cuatro instrumentos de política económica: crédito, precios, salarios y una transferencia relativa de ingresos del campo a la ciudad. La formulación política de estos instrumentos sería el Pacto Social.

Hacia octubre de 1973, en el pico de su poder, Gelbard avanzó en cuatro líneas: a la elaboración del Plan Trienal se sumaban el despliegue del programa de desarrollo energético, siderúrgico y petroquímico; el intercambio comercial con el campo socialista y el restablecimiento de alianzas geopolíticas en el Cono Sur⁸².

Los lineamientos del Plan Trienal surgieron a su vez de un conjunto de acuerdos contenidos en el “Acta del Compromiso Nacional”, firmada en mayo de 1973 por el Ministerio de Hacienda y Finanzas con la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica. En estos acuerdos se ponían de manifiesto una serie de objetivos: redistribución de ingresos: reforma tributaria; promoción y reactivación de actividades productivas; expansión agropecuaria y forestal; reorganización de Empresas del Estado; desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; y organización del comercio de granos y carnes, entre otras. Así, los objetivos y metas que serían incluidos en el plan tenían como respaldo este tipo de acuerdos en el marco de una “concertación social”. Este tipo de convenios se traducirían en su gran mayoría en leyes nacionales.

81 Seoane (1998:274).

82 Seoane (1998:303).

El plan en sí⁸³, anunciado por Perón el 21 de diciembre de 1973 y firmado por decreto dos días antes, apuntaba a lograr los siguientes objetivos:

- a) Plena vigencia de la justicia social a través de la distribución del ingreso, la eliminación de la marginalidad y la absorción de la desocupación y del subempleo;
- b) Fuerte expansión de la actividad económica para lograr un alto grado de bienestar para todos los argentinos;
- c) Alta calidad de vida de la población que cubra sus necesidades vitales y culturales básicas;
- d) Unidad nacional que en lo regional significa promover las economías rezagadas;
- e) Democratización real de la sociedad eliminando las causas que provocan la concentración de la riqueza;
- f) Reconstrucción del Estado a fin de que pueda cumplir eficazmente sus funciones como orientador y concertador de la actividad económica, redistribuidor de riquezas e importante productor de algunos bienes y servicios;
- g) Recuperación de la Independencia Económica para romper la dependencia financiera, tecnológica y comercial. A tal fin se regularán las Empresas e Inversiones extranjeras a través de la Ley de Inversiones Extranjeras; e
- h) Integración latinoamericana a fin de lograr complementariedad productiva con los países de América Latina.

Bajo fuerte influencia de Gelbard, quien lideraba institucionalmente a la “burguesía nacional” alineada con el peronismo en el marco de la CGE, incorporaba una serie de documentos del Partido Justicialista, con el respaldo de la CGT y la central empresaria nacional.

En el Plan se le otorgaba al Estado la función de **regulador de la conducta de los agentes económicos y de la comunidad en su conjunto** para llevar a cabo una eficaz política de desarrollo. Esta regulación se efectuaría en el marco de una **“concertación abierta que el gobierno del pueblo llevó a cabo con las principales agrupaciones políticas, empresariales y gremiales del país”**.

En tal sentido, el Gobierno buscaba alejar la impronta del plan del enfoque “técnico” que habían tenido las experiencias desarrolladas durante los 15 años anteriores. Al dar a conocer la iniciativa, el propio Perón señalaba que el plan “no se limita a lo que habitualmente se

83 Decreto 185/73.

conoce como un 'plan de desarrollo'" y sugestivamente agregaba: "no podríamos incurrir en el pecado desarrollista de lograr récords que se agotan en sí mismos, sino que anhelamos lograr la plenitud de la evolución social y espiritual de la Nación"⁸⁴.

La planificación volvía a ser, para el peronismo, un fenómeno casi por completo político, en una especie de restauración de los primeros planes quinquenales:

"Ahora, como tres décadas atrás, optamos por el camino de hacer, mientras avanzamos en la planificación, porque el tiempo para las discusiones teóricas ya se ha terminado en el país"⁸⁵.

En el planteo, la garantía de éxito estaba dada casi por completo por la presencia de la figura de Perón, sumado al enfoque de la "concertación" entre los actores sociales. La confianza era total y se contrastaba con las experiencias trucas de planificación.

"Si en los últimos dieciocho años se llegaron a elaborar diversos planes de desarrollo que nunca llegaron a cumplirse, ello se produjo porque a todos les faltó el contenido y la determinación nacionales que hacen posible los programas de gobierno y aseguran la participación de todos los sectores en su ejecución (...). Estos objetivos de la Nación no pueden ser sólo la expresión racional de una elite dirigente, sino que, para obtener el consenso que proviene de la adhesión popular y generar una mística nacional en torno de su cumplimiento debe ser el resultado de las coincidencias de los sectores populares, económicos y sociales"⁸⁶.

En la misma línea, el propio texto del plan señalaba que luego de la "destrucción" de las reparticiones que llevaron adelante los planes quinquenales se generaron "otras estructuras que intentan abordar este proceso con suerte muy variada".

"Aún cuando permanecen en el tiempo, su experiencia, en los últimos años se caracteriza porque se obliga a un ejercicio más o menos constante de formulación de planes sin contar con el respaldo político verdadero y enmarcadas en el contexto de una conducción económica condicionada por los acontecimientos coyunturales"⁸⁷.

Bernazza (2006:116) destaca que el Plan presenta una tensión "el enfoque estratégico se hace presente en el plan, fundamentalmente, por haber sido el instrumento con el que se

84 Perón (2002:191).

85 Perón (2002:193).

86 Perón (2002:197-198).

87 Plan Trienal p.10.

expresó un proyecto político". En tal sentido, "desde su gestación se trató de un proyecto de gobierno instrumentado a través de un Plan, que tuvo su origen en la concertación y el diálogo con diferentes sectores sociales".

El plan fijaba como metas un crecimiento económico del 7,5 % anual acumulativo y del consumo asalariado del 7,8%. Para el sector agropecuario se estimaba una tasa de crecimiento anual acumulativa del 6,5% y para el sector industrial se estimaba un crecimiento anual del 10%. Se estimaba que el nivel de la inversión bruta interna crecería durante el período a una tasa promedio anual del 12,4%. De esta manera la tasa de inversión alcanzaría un 25% en 1977. Se preveía la construcción de 815 mil viviendas

El consumo privado se incrementaría un 5,6% anual y la participación de los asalariados en el PIB se fijaba en 47,7 % para 1977 y en el 52% para 1980. Se estimaba que la remuneración real media anual de los trabajadores crecería a una tasa del 7 %. Asimismo se preveía un descenso de la tasa de desocupación de la población económicamente activa urbana, reduciéndose al 2,5 % en 1977. También se favorecía un incremento del ahorro interno, estímulo al agro para llevar adelante una vigorosa política de exportaciones, disminución de la tasa de desempleo; implementar una política energética que aumentara la producción de petróleo, carbón, gas y el consumo de kilovatios por habitante; extensión de la red vial y caminera para descentralizar la economía y romper con el centralismo del ferrocarril; aunque sin olvidar la necesidad de reacondicionamiento y modernización para que siguiera siendo un elemento de integración del mercado nacional.

El Estado se reservaba un rol preponderante en la planificación económica y en el control e impulso de todas las metas productivas. En el texto del programa se indicaba: "El plan quiere que el dinamismo de la economía se vaya trasladando de los monopolios extranjeros, como ha ocurrido durante el último período, hacia el conjunto del sector productivo nacional, el Estado y los empresarios nacionales. A tal efecto, corresponde dotar al sector público de los instrumentos jurídicos y financieros que hagan factible este proceso"⁸⁸.

A pesar de este objetivo central fuertemente político y que se cernía como una amenaza para el capital extranjero, el más dinámico del sector industrial, el plan no hacía referencia a la idea de una imposición sino que se basaba en la noción del consenso social y se planteaba como meramente indicativo.

88 Plan Trienal p. 17.

“El Plan da al gobierno y a los grupos económicos y a los trabajadores una visión global del país que tendremos si cada uno cumple con la misión que le corresponde, y tiende a facilitar mediante una visión integradora la ejecución de acciones que permitan el cumplimiento de tales misiones. También deja en claro en qué medida, si alguien no cumple con su parte, es el país en su conjunto el que sufre”⁸⁹.

De manera esquemática, los instrumentos políticos estaban dados por el Pacto Social y las sucesivas actas de compromiso firmadas por los empresarios y los trabajadores; los jurídicos, estaban constituidos por las leyes que estaba votando el Congreso y los financieros se traducían en la inversión pública y privada pautada en el plan⁹⁰.

Como se indicó, al Plan le habían antecedido un conjunto de proyectos de ley estratégicos, entre ellos: nacionalización de depósitos, bancos, atribuciones de la Junta Nacional de Carnes, renta potencial de la tierra, reformas a la Carta Orgánica del Banco Central, inversiones de capital extranjero, corporación de empresas nacionales, entidades financieras, fomento agropecuario, desalojos rurales, comercialización de granos, promoción industrial, defensa del trabajo y la producción nacional, promoción minera, corporación y desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

El Plan dedicaba, asimismo, un capítulo para enumerar los grandes proyectos y programas que se proponía llevar a cabo en el período. Como “Proyectos” se mencionaban los sectores celulosa, papel y madera; cobre; desarrollo agropecuario de la zona semi-árida chaqueña; represa de Yaciretá-Apipé; complejo Alicopa; central nuclear Río Tercero. Asimismo se hacía referencia a programas siderúrgicos; petroquímicos; de construcción naval; de desarrollo pesquero; sistema portuario para la exportación de granos; de vivienda; plan nacional de agua potable y cloacas.

Más allá de la aprobación de las normativas mencionadas, el programa en sí, el cual no contaba como prioridad con la formalización técnica, no tuvo un inicio real de ejecución, en el marco de un contexto sociopolítico de fuerte tensión y en el que se acelerarían de manera exponencial las disputas al interior del peronismo con la muerte de Perón, el 1 de julio de 1974.

89 Plan Trienal p.9.

90 Seoane (1998:314).

El año 1975 marcaría el fin de la centralidad del Estado como eje de redistribución del ingreso en la Argentina con la aplicación del mega-ajuste económico aplicado por el ministro Celestino Rodrigo, vinculado a José López Rega⁹¹.

Conclusiones

A partir de esta descripción de la planificación en la Argentina como herramienta del Estado dedicada a la transformación de ciertos aspectos estructurales económico-sociales en un período clave de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, intentaremos realizar un balance provisorio.

En primer término, surge con claridad que, al igual que lo ocurrido en otros países latinoamericanos, la planificación llegó a ser aceptada, al menos en lo formal, como instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica⁹². Las sucesivas elites políticas expresaron algún grado de convicción sobre la necesidad de aplicar el método programático a las actividades públicas para perfeccionar los mecanismos de decisión. Incluso los grupos liberales percibieron la necesidad de intervenir en forma deliberada en el proceso económico⁹³. A modo ilustrativo, corresponde destacar que gestiones en la cartera económica de funcionarios alineados con un ideario liberal, de primacía de los mecanismos de mercado, como podrían ser Alvaro Alsogaray, José Martínez de Hoz o Adalbert Krieger Vasena, mantuvieron durante el período analizado la presencia de organismos con funciones vinculadas a la planificación para el desarrollo. Se registra en este sentido una cierta continuidad de enfoques o herramientas, vinculadas a la influencia de distintas experiencias de planificación a nivel internacional, que en América Latina expresaban técnicas y enfoques en los que la CEPAL tuvo un rol de difusión, capacitación e impulso esencial. Además, en el marco del impulso a las técnicas de planificación se verificó

91 Para una sintética descripción del “Rodrigazo” y sus consecuencias véase Rapoport (2000:700-702)

92 Cibotti y Bardeci (1974:1).

93 Gramón y Solanas (1986:32).

un esfuerzo consistente, con grandes progresos, destinados a lograr interpretaciones cada vez más sólidas del proceso de subdesarrollo de la Argentina.

En cuanto a los organismos dedicados a la planificación, debe destacarse una estabilidad formal, a partir de la creación del CONADE, en 1961, aunque con cambios en los equipos de funcionarios políticos y técnicos, que no quedaron aislados de las fuertes tensiones político-sociales del período analizado. Además, se registraron superposiciones de estructuras organizacionales e incluso –sobre todo a partir de la “Revolución Argentina”- una proliferación de organismos que en muchos casos no llegaron ni siquiera a entrar en funciones. A su vez, la nueva gestión peronista en la década del 70 produciría una atomización de los organismos de planificación durante aquella breve experiencia política, en un contexto político de disputas al interior de la fuerza política gobernante.

Por otra parte, al analizarse las limitaciones de la planificación como tal, en virtud de la experiencia argentina pero también de lo ocurrido en un conjunto de países en desarrollo, se mostraron como inverosímiles las miradas más “optimistas” o “tecnocráticas” que pretendían considerar que un reducido grupo de técnicos debía y podía conseguir en períodos relativamente cortos objetivos que el sistema político y social no había logrado. En este sentido, la apuesta a un cambio a partir de la generación de una “tecnocracia” se probó como inconsistente, más allá de los avances significativos en cuanto a estudios, desarrollos teóricos, capacidad de brindar mayores niveles de precisión al planteo de determinadas políticas públicas.

En términos de Gramón y Solanas (1986:32) *“la planificación ante todo debe ubicarse en el contexto sociopolítico en que ha actuado y no fuera del mismo. Como muchos de sus defectos son propios del sistema donde opera, mientras éste no cree ciertas condiciones mínimas no es posible esperar milagros de la planificación”*.

Berrotarán (2004:42), al analizar los primeros gobiernos peronistas pero como parte de un argumento que puede extenderse al período analizado, señala que la creación de organismos como una estructura técnico política con la pretensión de controlar todas las dimensiones de la realidad y de la sociedad se trató de una ilusión de racionalidad que entraba en colisión con sus condiciones de posibilidad, pero sobre todo, con la multiplicidad de conflictos que sólo la política podía resolver.

De cualquier modo, en este aspecto se verificó con claridad la vigencia de períodos diferenciados en cuanto al impulso “político” de los esfuerzos de planificación. Así, al igual
[Escribir texto]

que lo que había ocurrido durante los dos primeros gobiernos peronistas, en la Presidencia de Illia se registró una mayor consistencia entre los objetivos formales de los organismos creados, los lineamientos políticos del Plan de Desarrollo producido y su respaldo a nivel de los principales dirigentes de aquella administración.

De la misma forma en que había ocurrido con el Consejo Nacional de Posguerra y los organismos encargados del seguimiento del Primer y del Segundo Plan Quinquenal, más allá de las inconsistencias que atraviesan todo el período, contaban con peso político propio. La más breve “época de oro” del CONADE durante la gestión de Illia también reveló un sustento no sólo técnico, sino también una visión política más amplia, para los lineamientos surgidos del organismo.

Esto mismo puede afirmarse sobre la planificación durante el tercer período peronista iniciado en 1973. Se verifica un mayor nivel de alineamiento entre “lo técnico” y “lo político” y de esa forma queda plasmado en los planes difundidos.

En forma paralela, deben diferenciarse con claridad los esfuerzos más o menos consistentes emprendidos con el objetivo de generar una planificación para el desarrollo, de aquellos formatos de “plan” –recurrentes en el período- que con el mismo objetivo declarado, implicaban en realidad no más que recetas de ajuste y “estabilización”. El “plan Alsogaray” sería un claro ejemplo de ello.

Una característica que puede percibirse en todas las gestiones analizadas es la multiplicidad de objetivos asumidos por los planes. Se planteaban objetivos “económicos” (de crecimiento del producto, complejización y sustentabilidad del entramado productivo) y también “sociales” (vinculados a la distribución del ingreso) sin una primacía definida de unos sobre otros. El énfasis en el mejoramiento de la distribución del ingreso, si bien con distintos matices, estuvo presente en todos los programas analizados en el período, fueran de gobiernos “civiles” o “militares”, afines a las organizaciones sindicales y de base o no⁹⁴.

94 Si bien este artículo no utiliza una perspectiva comparada, vale la pena resaltar que esta característica de los planes diferencian lo ocurrido en la Argentina de la mayoría de los casos de Estado Desarrollista Capitalista del Noreste asiático, donde el objetivo de expansión económica resultaba primordial y casi único desde el punto de vista de los planificadores. En este sentido, se registra una asimilación, por sus múltiples objetivos al tipo ideal que Kohli (2004) identifica como Estado “fragmentado multiclasé”, y que lo aleja de la descripción que este autor realiza del Estado “cohesivo capitalista” –el cual reúne la mayoría de las características de los Estados Desarrollistas del Este Asiático-. En este sentido, deben señalarse los menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso que se registran al inicio de las experiencias de industrialización acelerada asiáticas, en comparación con lo que ocurría con las estructuras sociales latinoamericanas, elemento esencial para comprender esta diferencia de énfasis en las prioridades, tanto a nivel político como de [Escribir texto]

Otro elemento a tener en cuenta es la virtual desconexión registrada en distintos momentos del período analizado entre los planes y distintos instrumentos de política industrial en muchas ocasiones diseñados e implementados por otras agencias desvinculadas de los organismos de planificación, lo que evidencia la debilidad del Estado para imponer un determinado rumbo de cambio estructural a los actores involucrados en el proceso. De acuerdo a la visión de Goldberg (2004:46), en la historia económica argentina se verifica que las medidas “más trascendentes y eficaces de política económica no estuvieron previamente plasmadas en un Plan de Desarrollo”. Desde una posición similar, Azpiazu (1986:2) señalará que la política industrial en la Argentina “se ha caracterizado históricamente por su marcada inestabilidad temporal, por la variabilidad –o inexistencia- de objetivos claros y precisos de mediano y largo plazo”.

Esta mirada crítica del alcance “real” de los planes no debe hacer perder de vista, de todos modos, la señalada continuidad en la aplicación de técnicas de planificación, la continuidad de la existencia de organismos dedicados a estas tareas y los esfuerzos de coordinación de políticas que en distintos períodos tuvieron lugar en torno a estos espacios en la administración pública.

Uno de los mayores virajes del período en cuanto a la política industrial –y que tendría consecuencias duraderas- fue la decisión de atraer inversiones extranjeras por parte del gobierno de Frondizi, lo cual no estuvo sustentado por un “plan de desarrollo” formal de los que hasta aquí se han enumerado.

A su vez, el gobierno de Illia, en la “época de oro” del CONADE, buscó darle al organismo de planificación cierta centralidad y articulación con la política industrial, cuando lo incluyó entre los actores institucionales del régimen de promoción industrial, con la reglamentación de la normativa vigente. La brevedad de aquel gobierno radical no permitió a la institución establecerse como participante de relevancia en dicha política. La desconexión entre los planes y las acciones concretas para promover el desarrollo se mantuvo durante la dictadura iniciada por Onganía.

De igual modo, si bien la normativa de promoción industrial aprobada durante el tercer gobierno peronista estaba en línea con los dictados del Plan Trienal, ubicado en el centro del

la producción de planes nacionales de desarrollo. Amsden (2001:18) resalta que Japón, Corea y Taiwan –países que generaron sucesivos planes nacionales de desarrollo- contaban con una de las más equitativas distribuciones en términos de propiedad de la tierra y del ingreso hacia 1960.

proyecto político de gobierno y vinculado con objetivos de concertación social, no existía en los hechos una unidad estratégica entre la planificación y la acción en el marco de la política industrial. Debe sumarse a ello en ese período el virtual desmembramiento de las anteriores estructuras técnicas de planificación, bajo la confianza de que la guía “política” que Perón y también Gelbard, el líder de la “burguesía nacional” al frente del Ministerio de Economía, le darían al proceso, sería la clave del éxito.

En cuanto al cumplimiento efectivo de los objetivos de los planes, más allá de logros parciales, la mayoría de los programas aquí repasados quedaron truncos o atrasados en cuanto a los plazos de formulación e implementación. La recurrente inestabilidad institucional a partir de la caída de Perón en 1955 atentó contra cualquier esfuerzo consistente de puesta en práctica real de los lineamientos producidos por los organismos de planificación. El caso paradigmático en este sentido fue el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”, el cual quedó como letra muerta poco después ser declarado ley, en momentos en que el entonces presidente de facto priorizó aspectos referidos a la salida negociada del régimen político en vigencia.

El intelectual liberal Manuel Solanet, al realizar en marzo de 1973 una evaluación del funcionamiento del sistema de planeamiento⁹⁵, señalaba que las metas fijadas por los planes no habían sido logradas. En el caso del Plan 1965-1969 sostenía que la falta de cumplimiento “se refirió particularmente a las metas de inversión pública y privada, las que distaron de satisfacer los objetivos”. Precisaba al respecto que “el crecimiento del Producto Bruto en el año 1965 fue superior a los objetivos del Plan al influjo del proceso de recuperación de la fuerte caída de los años 1962-1963” pero que, sin embargo, “ya a fines de 1965 y 1966 se llegó prácticamente a un estancamiento del crecimiento de la actividad económica al agotarse los márgenes de recuperación por la vía de la incentivación del consumo”.

Sobre el plan 1971-1975, indicaba que “los programas de inversión pública fueron sólo respetados en el primer año de aplicación, y sólo en términos cuantitativos”. “Ya en 1972, y según lo previsto en 1973, se advierte un generalizado incumplimiento del Plan, no sólo en las inversiones propuestas, sino también en el resto de las variables económicas que componen la demanda global”. Luego de marcar las incongruencias entre las metas de crecimiento propuestas y las alcanzadas, señalaba no sin hacer gala de una rara ironía, que

95 Solanet (1973:3).

“el presupuesto del sector público para el año 1973 ha dejado de contemplar las inversiones y gastos propuestos por el plan de desarrollo vigente, y este último solo queda en el recuerdo de algunos funcionarios y adornando la sala de espera de algún despacho”.

Un segundo nivel de análisis de Solanet apuntaba a marcar que las políticas y medidas propuestas por los planes no habían sido “paradójicamente, consideradas ni adoptadas por los funcionarios del Gobierno que debieron implementarlas”.

“La reticencia de los ejecutores del plan a ponerlo en práctica deriva tanto de la falta de una imposición presidencial para que ello suceda, como de la ausencia de una identificación y consustanciación de los funcionarios ejecutores con los planificadores. Esta situación que fue claramente observada desde los comienzos del funcionamiento del CONADE, no ha sido corregida a pesar de las modificaciones con fines a lograr una mayor identificación con los ejecutores”.

Un tercer señalamiento implicaba reconocer que los planes no pudieron lograr “un aumento de eficiencia en la asignación de inversiones públicas”. Identificaba el autor la existencia de “obras de dudosa rentabilidad en relación a posibilidades alternativas”.

A pesar de lo paradójico de este análisis, que identifica un “achicamiento” del Estado como ideal político, la evaluación sirve para ratificar el hiato que existió entre la producción de los planes y su consecución, durante el período analizado.

De esta forma, podemos concluir también que, por un lado, el CONADE a partir de la década del 60 y sus múltiples ramificaciones no se constituyeron como instituciones destinadas a centralizar la planificación económica estatal. En cada uno de estos períodos, organismos como el Banco Central o el Ministerio de Hacienda controlaron recursos políticos e institucionales en la definición de la política económica en general y en particular de la política industrial. Estos organismos también “planificaban” en la medida de sus posibilidades y además ejecutaban políticas. Es decir, por un lado, la idea de planificación estaba presente más allá de los alcances que en concreto lograban los Planes de Desarrollo formalizados, pero a su vez se dificultaba la coordinación entre las distintas instancias.

A partir de esta falencia en la centralización de atribuciones y capacidades se verificó la inexistencia de una intencionalidad de coordinar los “planes” producidos por los organismos dedicados a la planificación con respecto a la acción derivada de la puesta en funcionamiento de los “instrumentos” de la política industrial. Así, “planes” e “instrumentos” resultarían elementos casi por completo separados. En general, los “instrumentos” fueron

[Escribir texto]

implementados por agencias que no tenían contacto con los planificadores, mientras que en muchas ocasiones los planes hacían referencia de manera superficial a las herramientas de política industrial a utilizarse.

En el caso argentino, el rol del Estado obtuvo una fuerte centralidad sólo durante períodos determinados, tanto desde el punto de la intervención en el mercado como en cuanto a la financiación e impulso de las principales iniciativas estratégicas de desarrollo. En esas etapas, la apuesta del Estado fue, al igual que en otras experiencias europeas durante la posguerra o del este asiático, convertirse en banquero, empleador e inversor, determinando el comportamiento de los restantes actores económicos. Pero esos objetivos o bien no se concretaron o bien quedaron truncos en su implementación.

“Tomando en consideración los períodos de mayor protagonismo estatal, fue de manera particular en los gobiernos peronistas en los que se buscó además generar –sobre todo en la tercera etapa, bajo la impronta de Gelbard-, instancias de coordinación, negociación y consenso entre los actores, las cuales no lograron adquirir, en un contexto político conflictivo, la suficiente relevancia.

En claro contraste, por ejemplo, la Revolución Argentina buscó aplicar una política económica que le otorgaba al Estado un papel protagónico en términos de redireccionamiento de la renta y de la inversión pública, aunque sin un esquema de planificación ni de “concertación” eficiente. La breve experiencia del Plan Trienal, en un período de altos niveles de tensión política, tampoco permite hablar de la existencia de un Estado capaz de llevar adelante los objetivos de la planificación.

Por otra parte, debe notarse que las experiencias de planificación en la Argentina se centraron sobre un esquema institucional que privilegió en la mayor parte del período analizado lo “técnico” por sobre lo “político” –el funcionamiento CONADE y los organismos conexos fueron el más claro ejemplo-. En este sentido, tanto los objetivos como el planteo de los planes surgían casi en su totalidad de equipos de expertos. Cuando las convocatorias para generar los planes fueron más amplias, no tuvieron de todos modos continuidad o efectividad en esos mecanismos de consulta. Así, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 contó con la asistencia de comisiones integradas por representantes de sectores de la sociedad civil, aunque el impacto de esa dinámica fue pobre y el programa nunca fue implementado. Diferente fue el caso del Plan Trienal, aunque la brevedad de esa experiencia impidió su completo despliegue, en un contexto político de enorme tensión.

[Escribir texto]

En suma, un análisis de las instituciones que sustentaron la planificación y los planes de desarrollo nacionales producidos en la Argentina es necesariamente la inquisición por un conjunto de procesos que se sostuvieron en el tiempo y a los que no puede negárseles relevancia durante un período de un destacable desempeño en los terrenos económico y social⁹⁶, pero que a la vez quedaron truncos o resultaron de alcance limitado. Por un lado, por lo ocurrido con esas instituciones en sí y sus múltiples modificaciones de estructuras y cuadros técnicos. A su vez, más allá de la relativa profundidad alcanzada por el proceso de industrialización, las herramientas de planificación no permitieron por sí mismas estructurar un sendero de desarrollo perdurable y consistente.

Bibliografía

Agarwala, R. (1983), "Planning in Developing Countries. Lessons of experience", *World Bank Staff Working Papers*, N°576, Washington: World Bank.

Amsden, A. H., (2001). *The Rise of "The Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press.

Azpiazu, D. (1986) "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales", CEPAL, Oficina de Buenos Aires, Documento de Trabajo, Marzo 1986, N° 19.

Basualdo E. M. (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: FLACSO-Siglo Veintiuno Editores.

Bernazza, Claudia (2006), "La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma", http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1023/1/Tesis_Claudia_Bernazza.pdf

Berrotarán, P. M. (2004), "La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)", en Berrotarán, P. M. et al. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/ 1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.

Cibotti, R. y Bardeci, O. J. (1974), "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina", Buenos Aires: Universidad del Salvador (mimeo.).

96 Por ejemplo, la gran mayoría de los indicadores de distribución del ingreso en la Argentina no han superado hasta el momento los niveles alcanzados antes de mediados de la década del 70.

CONADE (1965), "Plan Nacional de Desarrollo 1965-69". Buenos Aires, CONADE

Cordone, G. (2004), "Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina", Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones con Provincias, en <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html>

Donolo, D. (1980), "Aspectos históricos sobre organismos y planes nacionales en Argentina (1910-1980)", Córdoba: CIPEAP.

Gramón, C. y Solanas, C. (1986) "Evolución del Estado y la Administración, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)", mimeo.

Goldberg, Samuel (2004). "Propuesta metodológica de planificación", Programa Multisectorial de Preinversión II, Préstamo BID 925 OG-AR, Mimeo.

Ianni, O. (1975), *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Keynes, J.M. (2001), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kohli, A. (2004), *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, New York: Cambridge University Press.

Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.

Nosiglia, J. E. (1983), *El desarrollismo*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

O'Donnell, G. (1997), "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", en *Contrapuntos*, Paidós: Buenos Aires.

Oyuela, J. (1976) "Historia de la planificación argentina", *Quadernos de Planeamiento*, I, pp. 43-55 y II, 55-63; Buenos Aires, dic. 1976-ene. 1977

Perón, J. D. (2002), "Perón anuncia el Plan Trienal, 21 de diciembre de 1973"; en *Obras completas*, Buenos Aires: Fundación pro Universidad de la Producción y del Trabajo; Fundación Universidad a Distancia Hernandarias, v. 24, pt. 1, pp. 191-201.

Presidencia de la Nación (1961), *CAFADE, dos años de labor. 1959-1961*, Buenos Aires

Rapoport, M. (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Risso Patrón, R. (1959), *CAFADE origen, organización, objetivos y convenios*, Buenos Aires : CAFADE

[Escribir texto]

Rofman, A (1976) "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol X N°38.

Secretarías del CONADE y CONASE (1970), *Lineamientos de un Nuevo Proyecto Nacional. Documento de Trabajo*, Buenos Aires.

Seoane, M. (2003), *El burgués maldito*, Buenos Aires: Sudamericana.

Skink, K (1993) "Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista". en *Desarrollo Económico*, n°128, vol. 32, Buenos Aires, enero – marzo.

Solanet, M. (1973), "El sistema nacional de planeamiento", *Economic Survey* N° 1.374: Buenos Aires.

AUSENCIAS Y PRESENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN EN LOS '90 Y LOS 2000 *

1. **Objetivo y fundamento**¹

Como hemos visto en el primer capítulo de este libro, la Planificación encontró un considerable espacio a partir de la Segunda Guerra Mundial, en la gestión gubernamental de economías capitalistas centrales. Diversos factores han sido señalados en la literatura como concurrentes a este fenómeno.

Por un lado, la propia experiencia bélica – de escala nunca vista anteriormente – motivó la movilización centralizada y coordinada de ingentes esfuerzos productivos, los que mal podían dejarse al arbitrio de ámbitos descentralizados; este esfuerzo organizativo a gran escala brindó la percepción de una posibilidad de gobierno sobre la economía que nunca antes se había percibido (particularmente, en los Estados Unidos).

En segundo lugar, el pobre desempeño del capitalismo en el período de entre guerra, en particular a partir de la Gran Depresión, hizo que cediera la confianza en las decisiones tomadas en mercados, sin orientación estatal.

Asimismo, la percepción de que ciertas instancias fundamentales para la calidad de vida de las personas no podían dejarse en manos de mecanismos mercantiles incrementó el involucramiento estatal en áreas sociales diversas, tales como salud, educación, vivienda y previsión, sentando las bases para el modelo de Estado del Bienestar, que se impone en forma diferenciada en todas las economías capitalistas centrales². La figura de William Beveridge es una referencia obligada aquí³.

Por último, la emergencia de un bloque político y económico rival al capitalismo, que – luego de soportar exitosamente el mayor peso del esfuerzo bélico – surge como triunfador de la guerra, pone a éste último a la defensiva, por lo que debe recurrir a instrumentos que fortalezcan su legitimidad, adoptando pautas y discursos de su adversario, en una suerte de mimesis. No

* Una versión anterior de este trabajo fue publicada en Revista Realidad Económica – Nro. 290 – 2011 (Müller, 2011). Se agradecen los comentarios formulados en ocasión de versiones anteriores de este trabajo por parte de Marina Barbeito, Máximo Goldberg, Teresita Gómez, Enrique Herrscher y Santiago Lebedinsky.

¹ Las consideraciones introductorias de este apartado reiteran conceptos ya presentados en el capítulo 1 del presente texto.

² Hobsbawm (1998) destaca por ejemplo que los indicadores de salud mejoraron significativamente durante la Segunda Guerra, por obra precisamente del mayor activismo gubernamental en la materia.

³ En particular, véase su “Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services (1942)” (http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf).

está demás señalar que el clima intelectual de la inmediata posguerra señalaba una posible convergencia entre los regímenes capitalista y socialista “real”⁴.

Las economías periféricas recogen este legado intelectual, pero agregándole un importante componente, que es la cuestión del desarrollo económico; ella acompaña el proceso de descolonización que se acelera durante la posguerra. Aquí también la literatura invocó la necesidad de la movilización de esfuerzos por parte del Estado, a partir de la percepción de la incapacidad del mercado para superar los obstáculos que representa el subdesarrollo. Es típica en este punto la mención a cuellos de botella por no disponibilidad de tecnología, ausencia de coordinación de esfuerzos de inversión y círculos viciosos por insuficiencia de ahorro. Se propicia de esta forma un papel movilizador para el Estado, el que debe apuntar a superar estas restricciones mediante acciones conscientes y planificadas⁵. En el caso de América Latina, jugará en este punto un rol central la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo creado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

La Argentina incorpora la Planificación como parte de sus prácticas gubernamentales. Este movimiento se inicia, en paralelo con la experiencia latinoamericana, en la posguerra y culmina 40 años más tarde.

A partir de entonces, la Planificación entra en un cono de sombra, manifestándose en forma esporádica, sobre todo a nivel del gobierno federal.

Este trabajo tiene como propósito principal presentar algunas notas y reflexiones en torno a las prácticas de Planificación en las últimas dos décadas, centradas en torno a dos experiencias concretas: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (en adelante, SNIP) y la elaboración del Plan Federal de Infraestructura (en adelante, PFI). El SNIP fue instaurado por ley en el año 1994, y persiste hasta el presente, en el ordenamiento legal del Estado Nacional, y en su práctica. El PFI, por su parte, fue una experiencia desarrollada durante el Gobierno del Presidente De La Rúa, y más claramente de su primer Ministro de Infraestructura y Vivienda, de duración breve y acotada.

Seguidamente, se brindan algunas consideraciones acerca de la actualidad de la Planificación, a la luz del patrón económico y social que emerge del colapso del Régimen de Convertibilidad, en particular con referencia al SNIP, precisamente por ser un instrumento aún vigente. Se incluye aquí una mención expeditiva a recientes ejercicios sectoriales de Planificación, realizados tanto en el ámbito del Gobierno Federal como de Gobiernos Provinciales.

Dos son las razones que impulsan la elaboración de este texto. Por un lado, el interés en sistematizar elementos para una historia de esta etapa, donde la Planificación en la Argentina tuvo un alcance limitado⁶. Por el otro, una vez

⁴ Véase Hobsbawm (op.cit, cap. 1); asimismo, Forte (1964, pág. 315 y sig.).

⁵ Una referencia clásica – por cierto que no la única - aquí es Hirschman (1984).

⁶ Este aporte contendrá un tinte personal, por cuanto el autor fue partícipe de ambas experiencias incluidas en el análisis; en tal sentido, este trabajo puede considerarse una suerte de testimonio de un “informante calificado”

concluido esa suerte de sueño dogmático que representó el progresivo endiosamiento del mercado – operado a partir de mediados de los años 70 en la Argentina, y en particular con la implantación del régimen de Convertibilidad – entendemos que la cuestión de la Planificación debe ser objeto de una profunda reconsideración. Hasta el presente, esto sólo se ha insinuado en algunos ensayos parciales, pese a que el régimen mencionado dejó de existir hace más de diez años.

El trabajo se estructura de acuerdo a lo siguiente. En primer lugar, se ofrece una brevísima reseña de los antecedentes de la Planificación en la Argentina. Luego, se encara las experiencias del SNIP y del PFI. Seguidamente, se presentan algunas consideraciones acerca de las políticas gubernamentales posteriores al fin de la Convertibilidad y su relación con una revalorización (posible, pero no concretada) de la Planificación, en particular considerando la vigencia del SNIP. Por último, se presentan algunas conclusiones.

2. Breve retrospectiva⁷

El Gobierno Justicialista iniciado en 1946 crea el primer organismo con funciones de Planificación en la Argentina: el Consejo Nacional de la Posguerra; su propósito es el de orientar el curso económico tras el fin de la conflagración. Asimismo, ven la luz por primera vez dos ensayos formales de Planificación, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1956).

El derrocamiento del peronismo en 1955 lleva a que las actividades de Planificación se desarrollen bajo nuevos marcos institucionales. Surge así el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que persiste con algunas mutaciones a través de la interminable sucesión de rupturas que caracterizan el período que se inicia en ese año y concluye en 1976. Un período que bien puede considerarse como “época dorada” de la Planificación, por la envergadura institucional que ésta asume y la jerarquía de los productos obtenidos; éstos representan un estadio superior, con relación a los ensayos iniciales materializados en los dos Planes Quinquenales mencionados. Corresponde señalar aquí como productos sobresalientes el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Éste último Plan se desarrolla ya una vez desaparecido el CONADE, cuyos cuadros técnicos son transferidos al Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE).

Interesa destacar una importante continuidad en determinados aspectos que podríamos denominar “doctrinarios” en estos planes, y que contrastan llamativamente con la inestabilidad política del período. En particular, todos ellos suscriben en alguna medida la estrategia de industrialización sustitutiva, haciendo eje en particular en la necesidad de avanzar hacia la “segunda

⁷ Reseñas más detalladas acerca de la experiencia de la Planificación en la Argentina entre la década del 40 y a del 70, pueden encontrarse en los capítulos anteriores de este libro. Véase además Cordone (2004) y Fiszbein (2010).

etapa”, esto es, en la provisión local de insumos convergentes críticos, entre ellos las prestaciones de infraestructura de transporte y energía. De esta forma, y más allá de vaivenes casi inverosímiles en las decisiones, estos Planes se asocian a un conjunto importante de logros en el período, tales como la producción de algunos insumos básicos (aluminio, acero, petroquímicos), el desarrollo de grandes proyectos de generación y transporte eléctrico y el impulso decisivo a la red vial. Esto no significa que tales planes hayan sido literalmente implementados; de hecho, se ha señalado reiteradamente que se trató de ejercicios que concluyeron su existencia en anaqueles, fruto precisamente de la considerable inestabilidad política. Pero ellos fueron consistentes con un conjunto importante de decisiones tomadas.

Corresponde también una mención al Consejo Federal de Inversiones (CFI), una institución de importancia, creada por un acuerdo interprovincial, sin participación del Gobierno Federal. Si bien su propósito no es el de elaborar planes, el CFI se constituye en un soporte importante para el desarrollo de iniciativas gubernamentales desde una perspectiva de Planificación. De hecho, el CFI integró los equipos que dieron lugar a ensayos de Planificación.

La dictadura militar instaurada en 1976 – autodenominada Proceso de Reorganización Nacional – adopta en lo discursivo una actitud ambigua, con relación a la Planificación. Por un lado, crea el Ministerio de Planeamiento, luego degradado a Secretaría de Planeamiento. Poco es lo que sobrevive de los cuadros anteriormente formados en el CONADE, tanto por razones ideológicas como por el impacto de la represión política, que lleva al exilio a un conjunto numeroso de cuadros técnicos. Esta estructura además no plasma ninguna iniciativa relevante, siendo neutralizada desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por el poderoso titular de la cartera, José Alfredo Martínez de Hoz, que, como es sabido, es quién marca la política económica del período, nada proclive a asignar importancia a la Planificación⁸.

El retorno de la democracia se ve acompañado por la creación *ex – novo* de una Secretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia de la Nación. Ella produce lo que puede considerarse el último documento de Planificación, los “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo – 1985-1989”⁹. El mismo carece ya de la profundidad que supieron tener los Planes de la “época dorada”. Lo más importante, empero, es que se constituye además en una expresión fuertemente crítica de la experiencia de la industrialización sustitutiva, lo que socava la legitimación de las políticas que dichos Planes propiciaron¹⁰.

⁸ Sin embargo, en el ámbito de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas, se desarrolló en ese período el llamado “Plan Nacional de Transporte”, una iniciativa que más allá de la generación de estudios y capacitación, no tuvo mayor impacto práctico. Sobre la gestión Martínez de Hoz, véase Schvarzer (1987), Canitrot (1980), Müller (2001) y más recientemente Rapoport (2010, cap. 6).

⁹ En rigor, la Secretaría de Planificación – ya bajo otra conducción – produjo luego el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991; pero se trató de un documento que no tuvo trascendencia pública.

¹⁰ Véase un análisis al respecto en Müller (2002)

Es importante señalar que este acto de condena al modelo industrializador que había regido desde la posguerra hasta mediados de la década del '70 es producido por el gobierno democrático instaurado en 1983, el que en realidad plasma con mayor claridad la crítica a la industrialización sustitutiva que la propia dictadura militar, cuya política económica muestra más los vaivenes propios de una conducción oportunista y cortoplacista¹¹, de escaso vuelo intelectual.

Este nuevo clima que se impone en los años 80 – y que reconoce un complejo de razones que no examinaremos aquí¹² – sienta las bases para el definitivo ocaso de la Planificación, como instancia de la política gubernamental.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 y la adopción de un enérgico y profundo programa de reformas que enseñorean al mercado como principio rector del funcionamiento de la esfera productiva constituyen el golpe final. La débil Secretaría de Planificación creada por la administración de Raúl Alfonsín es así suprimida, dada su falta de sentido en este nuevo contexto. Muy imprecisamente, puede ubicarse su casi nula herencia en la entonces Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, hoy Secretaría de Política Económica y Planificación para el Desarrollo.

En cuanto al CFI, subsiste hasta la actualidad, aunque con bajo protagonismo, y ya más volcado a la gestión de financiamiento y al apoyo técnico que soliciten las administraciones provinciales.

3. Dos experiencias de (no) Planificación en la Convertibilidad

El nuevo escenario económico que se impone con la reformas pro mercado y la instauración del régimen de Convertibilidad liquidó formalmente cualquier instancia estatal que tuviera a la Planificación como objeto de sus acciones¹³.

Sin embargo, la noción de Plan tuvo algunas manifestaciones. Entre ellas, podemos mencionar algunos elementos constitutivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), y el Plan Federal de Infraestructura (PFI); otro ejemplo, ya de naturaleza sectorial, es el Plan Federal de Transporte Eléctrico¹⁴.

¹¹ Se remite al respecto a Müller (2001) y Müller (2012).

¹² Véase al respecto Müller (2002) y la bibliografía allí citada.

¹³ Como ejemplo puntual, una repartición denominada “Dirección Nacional de Planificación Energética”, dentro de la Secretaría de Energía, pasó a denominarse “Dirección Nacional de Prospectiva”; ésta es la denominación que conserva aún hoy día. En la Secretaría de Transporte existió una Dirección Nacional de Planificación de Transporte, que luego se convirtió en una simple Dirección de Estudios y Proyectos.

¹⁴ Este Plan se formula por primera vez en 1999, con el propósito de elaborar una programación de inversiones destinadas a ampliar la red de transporte eléctrico, ante la evidente insuficiencia del marco regulatorio sectorial para incentivar inversiones privadas para ampliar dicha red. El Plan moviliza recursos específicos creados a través del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), siendo responsable de su implementación el Consejo Federal de Energía Eléctrica.

Como se indicó, la reseña y análisis de las dos experiencias mencionadas en primer término es uno de los propósitos del presente ensayo; a ello nos abocamos a continuación.

a. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas

Diseño normativo e institucional

El SNIP es creado por la Ley 24.354, dentro de un conjunto de normas que reforman los principios y procedimientos que adopta el Estado Nacional¹⁵. Su eje central es la reglamentación de las decisiones de inversión pública, principalmente en las actividades que se requiere desarrollar hasta tanto se adopta la decisión de inversión (lo que en la jerga del SNIP se denomina “fase de preinversión”), y en menor medida en las fases siguientes (ejecución y operación).

Es oportuno mencionar que la figura de Sistema de Inversiones Públicas ha sido adoptada en diversos países de América Latina. Ello ha contado con el auspicio de los organismos multilaterales de crédito, que han colaborado en su implementación (principalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo). Hoy día, estos sistemas forman parte de la práctica diaria en la Región (véase recuadro).

Sistemas de Inversión Pública en América Latina

Diversos países de Latinoamérica han instrumentado sistemas de inversión pública, algunos de ellos desde hace más de dos décadas. Ellos son los siguientes: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Paraguay encamina hoy día tareas en este sentido. Las características de cada sistema difieren bastante, en cuanto a su diseño e implementación. Una reseña no muy reciente de estas experiencias puede encontrarse en CEPAL (2002). Brasil, por su parte, no ha instrumentado formalmente un sistema de esta naturaleza; pero se han implementado mecanismos de decisión que reposan en el análisis de los proyectos de inversión, a través de una comisión interministerial, con apoyo de la Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas; cabe señalar que en este caso, existe un Plan de Desarrollo como marco general (véase <http://www.planejamento.gov.br>)

Los objetivos del SNIP quedan establecidos en el artículo 1 de la Ley: *“la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas”*.

El SNIP es definido de la manera siguiente, en el artículo 2 de la Ley 24.354: *“El conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del plan nacional de*

¹⁵ La Ley 24.156 de Administración Financiera es el otro cuerpo legal sobresaliente instrumentado en este período. Ambas leyes, en el caso de la segunda con algunas modificaciones, se encuentran vigentes hoy día.

inversiones públicas y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública”.

Plan e inventario de proyectos son entonces los dos objetos del Sistema, entendido éste como el conjunto de instituciones y procesos relacionados a aquéllos.

La noción de inversión pública de la Nación se extiende a toda acción que ésta realice a los efectos de constituir o reponer activos físicos del Sector Público Nacional; pero los procedimientos del SNIP alcanzan también a las acciones referidas a inversión de provincias, municipios y sector privado, si para ello se emplea financiamiento del Estado Nacional. Este alcance del Sistema no surge en forma inmediata, sino que resulta de un texto legal algo complejo (lo que sugiere que fue objeto de diversas correcciones y ajustes parciales, durante su tramitación legal). En términos prácticos, el caso de transferencias de capital a otras jurisdicciones del Estado o al sector privado tiene que ser tratado en los términos que establece la Ley, pese a que no se trata propiamente de inversión pública nacional. Igual temperamento se debería adoptar, incluso, en el caso de concesiones al sector privado que no impliquen transferencias de recursos, pero que sí afecten activos del Estado Nacional (por ejemplo, concesiones por peaje); pero esto no ha sido instrumentado¹⁶.

El SNIP prevé un conjunto de procedimientos para la gestión de los proyectos de inversión, en particular en la etapa de preinversión. Ellos hacen básicamente a las pautas metodológicas que deben seguirse para la formulación y evaluación de los proyectos.

Asimismo, determina procedimientos para la inclusión de cada proyecto de inversión al Presupuesto Nacional y al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Interesa destacar que la ley establece que ambos instrumentos deben elaborarse en forma paralela y simultánea. Esto es, el Presupuesto, en lo que atañe a inversión pública, debe reflejar los contenidos del PNIP (artículos 8, 9, 12 y 13).

A los fines de este trabajo, conviene detenerse en la definición de PNIP; no nos ocuparemos aquí en lo referido a los enfoques metodológicos a adoptar (tema que por otra parte es tratado por la ley dentro de cánones usuales), ni tampoco entraremos en detalles acerca de los procedimientos de elaboración del PNIP y

¹⁶ En términos de la Ley, la inversión pública nacional es entendida como toda iniciativa que responda a las características siguientes: *“La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.”* (Artículo 2 de la Ley 24354) Sin embargo, el alcance del SNIP se extiende, en otros pasajes de la Ley. El artículo 8 indica que son comprendidas en la ley *“las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje”*. Por su lado, el Artículo 10 indica que *“[l]as mismas disposiciones también serán aplicables a los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios”*; en igual sentido se pronuncia el Artículo 3 (además de otras menciones dispersas en el cuerpo de la Ley). Cabe señalar que en otros Sistemas de Inversión Pública, el concepto de inversión es más amplio, abarcando la noción de “capital humano” (vgr., educación).

Presupuesto, más allá del importante señalamiento de que ambos deben coincidir en sus contenidos.

Textualmente, el artículo 2 define los contenidos del PNIP de la manera siguiente: “el conjunto de programas y proyectos de inversión pública que hayan sido propuestos para su ejecución”. En otros pasajes de la Ley, se indica lo siguiente:

- a) los proyectos a incluir en el Plan deberán ser seleccionados “sobre la base de la tasa de retorno individual y social” (sic – Artículo 9), debiendo encontrarse formulados de acuerdo a principios metodológicos establecidos por el SNIP.
- b) se deberá realizar una consulta a las provincias involucradas en los proyectos de inversión seleccionados.
- c) cada organismo del Sector Público Nacional formulará una propuesta de plan sectorial para el área a su cargo.
- d) el Órgano Responsable del SNIP – tal como se lo define en el próximo párrafo – intervendrá en la selección de los proyectos.

Por último, cabe mencionar algunos aspectos referidos a la institucionalidad del SNIP.

La Ley 24.354 establece que deberá crearse una red de Oficinas Responsables, en cada organismo del Sector Público Nacional. Dicha red será gestionada por un Órgano Responsable, que deberá residir en la Secretaría de Programación Económica del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El PNIP será elaborado sobre la base del trabajo de esta red. Cada Oficina Responsable será el punto de entrada de la información a integrar al Banco de Proyectos de Inversión, por lo que éste se gestiona en un ámbito de centralización normativa y descentralización operativa.

El Decreto 720/95, reglamentario de la Ley 24.354, indica que la Autoridad de Aplicación de la misma será la Secretaría de Programación Económica, al tiempo que indica que el Órgano Responsable del SNIP será la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos.

Esta arquitectura institucional ha mantenido su diseño hasta el presente, más allá de los cambios de designación que han sufrido los órganos mencionados. La Autoridad de Aplicación se denomina hoy día Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, al tiempo que el Órgano Responsable es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)¹⁷.

Con relación a ésta última, ha habido rotaciones en el nivel directivo. Un total de once gestiones se han desempeñado en el Órgano Responsable, en quince años de existencia del SNIP; cabe señalar que las últimas dos corresponden a los últimos doce años; como se verá en seguida, esta continuidad permitió un avance en las actividades del Sistema. También los cuadros técnicos han sufrido modificaciones importantes. No ha habido sin embargo discontinuidades

¹⁷ Cabe agregar la conformación en 1996 de una Subsecretaría de Inversión Pública (luego Subsecretaría de Inversión Pública y Gasto Social), siempre dentro de la Secretaría de Programación Económica; pero ella fue disuelta en 1999.

en cuanto a las responsabilidades y funciones de la DNIP, que ha desarrollado en esencia las mismas tareas desde la creación del Sistema¹⁸.

Visión de síntesis

Tal como ocurre en la generalidad de los Sistemas de Inversión Pública, el SNIP de la Argentina pone énfasis en la constitución de un registro sistemático o banco de proyectos, en los aspectos metodológicos que deben cumplirse en la formulación y evaluación de proyectos y en la programación de las inversiones. Para decirlo en términos gráficos – aunque necesariamente aproximados – se exige que el proyecto tenga una identidad definible (a través del registro en el Banco de Proyectos); y que pueda ser programado para ejecutar sólo si cumple con pautas metodológicas determinadas.

Dos consideraciones son de interés aquí.

La primera hace a la efectiva posibilidad de vetar la ejecución de un proyecto por el Órgano Responsable del SNIP. Esta atribución está presente en otros Sistemas de Inversión Pública, pero no en el caso argentino; en ningún punto, la Ley 24354 establece la posibilidad de ejercerla. La interpretación adoptada (en rigor, a partir de la Resolución SPE 175/2004) ha sido entonces que el control de formulación que puede realizarse se refiere únicamente a aspectos metodológicos. Esto es, en la medida en que un proyecto cumpla con pautas determinadas en cuanto a contenido y procedimiento, el mismo habrá cumplido con la normativa del SNIP. Si los guarismos que efectivamente contiene el proyecto merecen algún reparo, ello podrá ser objeto de observaciones, las que no obstaculizarán la ejecución del proyecto, de mediar una ratificación expresa por parte del organismo formulador¹⁹.

La segunda consideración hace referencia a la noción de “Plan” Nacional de Inversiones Públicas, que se presta a más de una interpretación. En el sentido más amplio dado por la Planificación, un “Plan” debe ser entendido como un conjunto de acciones coherentes y ordenadas a determinados objetivos y metas. Tales acciones son de naturaleza diversa; se incluyen aquí – además de proyectos de inversión – políticas, incentivos económicos, subsidios, acciones legales e institucionales, etc. La definición adoptada por la ley seguramente no encuadra en esta acepción; y el clima político imperante en el período de su sanción claramente no parece favorable a la noción de “Plan” en este sentido.

Si en cambio se utiliza el término “Plan” en el sentido de ordenar conjuntos de decisiones sobre la base de determinadas reglas o principios que aseguren congruencia y viabilidad, el PNIP es efectivamente un “Plan”, aun cuando esta acepción es prácticamente un sinónimo de “Programa”. Notemos de todas formas que la primera acepción del término es considerablemente más amplia que la segunda; un “Plan” en el primer sentido comprende (o debería

¹⁸ El único cambio importante, aunque de relativa relevancia en lo que hace al SNIP, es la pérdida de atribuciones con relación a la administración de financiamiento de preinversión.

¹⁹ Véase al respecto la Resolución SPE 175/2004, artículos 9 y 10.

comprender) la programación específica de actividades; estas actividades son propias de la segunda acepción del término²⁰.

Es quizá pertinente preguntar cuál es la razón por la que se establece por ley la obligación de elaborar un “Plan”, cuando el concepto adecuado (y suficiente) habría sido el de “Programa”; el Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley no aporta mayores aclaraciones al respecto (véase DNIP, 1995).

Al respecto, no caben sino conjeturas. Pero es interesante destacar que el concepto de “Plan” como mera programación de proyectos de inversión reaparecerá en otras oportunidades, entre ellas en el caso del Plan Federal de Infraestructura, al que se hará referencia más adelante.

El saldo en términos de normativa es que la Ley obliga a la elaboración de un Plan (en el sentido de programación de proyectos de inversión) que

- a) involucra, por su definición, a la totalidad del Sector Público Nacional
- b) define una red institucional para su elaboración
- c) establece una conexión estricta con el Presupuesto Nacional

Éste último aspecto tiene importancia, por cuanto implica quebrar la dicotomía que se había manifestado, en los anteriores ensayos de Planificación, entre Plan y accionar concreto gubernamental. Desde ya, el que el PNIP sea en definitiva un Programa – y no un Plan en sentido amplio – ayuda a que esta conexión pueda concretarse, por cuanto el contenido de aquél tiene traducción presupuestaria inmediata; esto no ocurre con igual automatismo cuando se trata de implementación de políticas, acciones institucionales, etc.

Por otro lado, la efectiva injerencia del SNIP es en principio más fuerte (y así lo fue en la práctica) en lo que se refiere a inversión ejecutada directamente por el Sector Público Nacional²¹ (en particular, en el caso de la Administración Central y Organismos Descentralizados). Ya cuando se trata de transferencias a provincias o al sector privado regladas por otras normativas legales, existe un conflicto de competencias legales que requiere resolución. Éste es el caso de las transferencias previstas en el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) o en la normativa sobre Fondos Viales. Las mismas reconocen una raíz legal propia, por lo que debe dirimirse si recaen o no en la normativa del SNIP, por ejemplo, en cuanto al cumplimiento de pautas acerca de los proyectos financiados²². Un caso análogo plantean los planes de inversión realizados por concesionarios privados con recursos del Estado Nacional, pactados en contratos anteriores a la sanción de la normativa del SNIP. En definitiva, el SNIP tiene sentido pleno básicamente para aquéllas decisiones de inversión sobre las que el Sector Público Nacional tiene efectivamente algún grado de libertad en cuanto a decidir su ejecución.

²⁰ Puede ocurrir – y de hecho ha ocurrido – que un Plan entendido en el primer sentido del término haya carecido de un programa de implementación.

²¹ En la jerga presupuestaria, este rubro se denomina “Inversión Real Directa”.

²² En el caso específico del FONAVI y Fondos Viales, esta cuestión quedó zanjada de alguna forma a partir del año 2007, cuando estos fondos pasaron a ser tratados con igual carácter que los fondos coparticipables, por lo que virtualmente perdieron el carácter de recursos nacionales transferidos, para convertirse en recursos recaudados en nombre de las Provincias por parte de la Nación.

Cabe por último un señalamiento institucional de interés. La Ley 24354 establece taxativamente que el Órgano Responsable del SNIP deberá residir en el ámbito de la entonces Secretaría de Programación Económica (hoy Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo). Si bien no existe evidencia documental, puede conjeturarse que la razón de esta disposición es la de generar en el ámbito propio del Ministerio de Economía un sector con capacidad técnica y de control sobre los organismos inversores importantes del sector público, básicamente englobados en el ámbito del antiguo Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en particular, Secretarías de Obras Públicas, Energía y Transporte). Este dispositivo institucional, de hecho, se replica en otros Sistemas de Inversión Pública, aun cuando en algunos casos el Sistema se encuentra directamente encuadrado en el área encargada de la elaboración del Presupuesto²³.

Implementación y productos

A partir de la sanción del decreto reglamentario en 1995, se iniciaron las actividades del SNIP. Ellas tuvieron como productos principales la constitución del Banco de Proyectos de Inversión y la elaboración de sucesivos PNIPs.

Se constituyó la red de Oficinas Responsables, aunque con un bajo nivel de institucionalidad; de hecho, virtualmente no existe normativa dictada por la Autoridad de Aplicación al respecto²⁴. En la práctica, sin embargo, existe una red operativa, que comprende tanto a los Organismos comprendidos en el Presupuesto Nacional como a los extra-presupuestarios.

En lo referente a la definición de las pautas metodológicas, los avances en las líneas que marca la ley han sido muy escasos; no se ha ido más allá de definir un marco general, y luego aceptar como válidos abordajes particulares utilizados por los organismos²⁵. Esto difiere de lo que se observa en otros Sistemas de Inversión Pública, donde se proveen metodologías sectoriales detalladas; esto ocurre por ejemplo en Perú y Colombia.

Hay razones para argumentar, sin embargo, en el sentido de que es virtualmente imposible brindar un instrumental metodológico general que dé sustento a todas las actividades de formulación y evaluación de proyectos, por más que esta pretensión esté presente en la generalidad de los Sistemas de Inversión Pública. Eventualmente, las metodologías pueden ser de aplicación en el caso de proyectos replicables, generalmente de talla moderada.

La definición de precios de cuenta fue ensayada en el año 1996; pero la normativa correspondiente ha sido luego derogada. De hecho, el SNIP no fija

²³ Es de destacar, además, que en la época de la sanción de la Ley de Inversión Pública las áreas de Economía y Obras Públicas se encontraban bajo una única conducción ministerial. De alguna forma, el dispositivo diseñado parecía anticipar la posibilidad de que esto dejara de ocurrir más adelante (como de hecho ocurrió).

²⁴ La constitución de esta red tampoco se menciona en la normativa acerca de responsabilidades y acciones de la Secretaría de Política Económica.

²⁵ Véase al respecto la Resolución SPEyPR 125/2012.

hoy criterio alguno en términos de tasa de descuento para los proyectos de inversión; esto es, no abre juicio acerca del umbral de rentabilidad que éstos deberán presentar.

Lo referido al control de calidad en la formulación y evaluación de proyectos vio avances significativos recién a partir del año 2001, cuando se formalizaron en Resoluciones de la Secretaría de Política Económica un conjunto de pautas reglamentarias, sobre la base de procedimientos anteriores de carácter incipiente. Esta normativa ha sido modificada en algunos aspectos, pero en lo sustancial opera en los mismos términos hoy día²⁶.

El alcance práctico – esto es, el efectivo control acerca del cumplimiento de las normas de formulación y evaluación – se centró en los organismos presupuestarios, y no abarcó la totalidad de los proyectos de inversión. En este punto, no se logró coordinar con el área de Presupuesto algún tipo de filtro para impedir la incorporación al presupuesto o el comienzo de ejecución de los proyectos, de no contar con la intervención del Órgano Responsable del SNIP. De todas formas, hubo un efectivo avance a partir del año 2001.

En cuanto a la producción de los Planes, a partir del año 1995 se produjeron anualmente los PNIPs, siempre con proyección trianual. Hasta el PNIP 2000-2002 inclusive, los productos fueron más que nada listados de proyectos, con muy poco aporte conceptual. El SNIP virtualmente no tenía intervención alguna en las decisiones de asignación de créditos presupuestarios, y la tarea se limitaba a replicar para el primer año del PNIP el contenido del Presupuesto, como así también las proyecciones de ejecución para los años siguientes realizadas por los organismos. Muy escaso era el avance en lo referido a organismos no presupuestarios. Tampoco se cumplía con la obligación de recabar opinión de las provincias.

Este panorama sufrió un cambio gradual pero importante a partir del PNIP 2001-2003, cambio que fue consolidándose a partir del PNIP 2004-6, una vez superado el traumático período 2001-2002²⁷. En buena medida, entonces, estos avances corresponden al período posterior al de la Convertibilidad.

Sintéticamente, pueden señalarse como principales características de la elaboración del PNIP las siguientes, a partir del año 2004²⁸:

- a) Se construye un cuadro amplio y comprensivo de la inversión pública nacional y subnacional, delineándose los principales flujos de ejecución y financiamiento, para así determinar cuánto representan proporcionalmente la inversión nacional y subnacional, y cuáles son los flujos agregados de transferencia entre niveles de gobierno.

²⁶ No es propósito de este trabajo ingresar en detalles acerca de esta temática. El lector puede remitirse a la Resolución SPEPD 125/2012.

²⁷ Concurrió a este cambio la implementación de un nuevo Banco de Proyectos de Inversión, que permitió la carga de información on-line por parte de los organismos.

²⁸ Para más detalle, se remite a los PNIPs correspondientes a estos años. Los más recientes pueden encontrarse en www.mecon.gov.ar/peconomica.

- b) Se elabora una estimación de demanda de inversión de reposición y ampliación para los organismos presupuestarios, a partir de una estimación total y sectorizada del stock de capital; ello permitió obtener un dimensionamiento básico de la demanda de inversión; interesa destacar que esta estimación abarca los niveles nacional, provincial y municipal, siempre dentro del conjunto de organismos presupuestarios. Este componente ha sido suprimido, sin embargo, a partir del PNIP 2012-2012.
- c) Se instrumenta un procedimiento de relevamiento de la demanda, a partir del Banco de proyectos de inversión.
- d) Se informa a las Provincias acerca de la demanda recibida, a fin de recabar opiniones; la respuesta recibida es relativamente escasa.
- e) Se elabora una priorización de la demanda, siempre para la Inversión Real Directa de los organismos presupuestarios. Ello permite proponer una asignación de recursos transversal a los organismos, y no basada en criterios meramente inerciales. Se definen los siguientes niveles de priorización:
 - i. Provisión de Equipamiento Básico
 - ii. Proyectos de reposición de capacidad en curso
 - iii. Proyectos de ampliación de capacidad en curso
 - iv. Proyectos no iniciados prioritarios
 - v. Proyectos no iniciados de reposición de capacidad
 - vi. Proyectos no iniciados de ampliación de capacidad

Dado que el corte con relación a los recursos se produce generalmente en el último nivel, se formulan criterios de priorización para esta categoría, a fin de establecer un ranking. Para ello se pondera mediante puntajes la efectividad de los proyectos, la contribución a políticas gubernamentales, el estado de avance del proyecto, la contribución al empleo y el impacto sobre el tejido productivo (desarrollo de proveedores).

- f) La demanda así priorizada es remitida al área de Presupuesto, para contribuir así a la formulación de éste.

La traducción de la priorización realizada en términos de asignación de recursos presupuestarios no resultó completa, pero sí existió una razonable coincidencia. El procedimiento descrito se centró básicamente en la inversión realizada directamente por los organismos, no así en las transferencias, cuyo tratamiento siguió siendo muy expeditivo. La cobertura de la inversión por parte de organismos no presupuestarios fue también expeditiva, y no sujeta a priorización, por su naturaleza²⁹.

Este desarrollo implicó sin duda una consolidación del SNIP. Sin embargo, fue evidente la apatía del nivel político, a nivel de la Autoridad de Aplicación; ésta

²⁹ Cabe señalar que en algunos países de Latinoamérica, todo el gasto público es ejecutado a través del Presupuesto Nacional; ello ocurre en Bolivia y Panamá, y con algunas excepciones en Perú.

virtualmente no tomó iniciativas relevantes al respecto, siendo que ellas correspondieron en su totalidad al nivel técnico. Esta actitud fue perceptible a lo largo de las diferentes gestiones de la Secretaría de Política Económica, y refleja probablemente el relativo interés de sus responsables, por lo general más volcados a la problemática macroeconómica; tampoco a nivel ministerial el tema del SNIP suscitó mayor interés³⁰.

Paradójicamente, la continuidad de la gestión técnica que se observó en los últimos años – y que favoreció la implementación de este salto de calidad – parece responder a este desinterés³¹. En alguna medida, la apatía del plano político parece haber favorecido el crecimiento del SNIP.

Otra paradoja notable es que el SNIP se desarrolla principalmente luego del quiebre de la Convertibilidad, pese a que la normativa correspondiente fue parte del programa de reformas que acompañó la implementación de ésta. Por otro lado, el paulatino crecimiento de la receptividad por parte del área de Presupuesto – con las insuficiencias ya mencionadas – también contribuyó a este desarrollo.

b. El Plan Federal de Infraestructura

Características del PFI y del proceso de su formulación

El comienzo de la Presidencia De La Rúa en 1999 fue acompañado por una reforma ministerial, que dio origen a la separación de la cartera de Economía de las áreas referidas a obras y servicios públicos. Nació así el Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MIV).

Desde el inicio de la nueva gestión, el MIV promovió la realización del llamado Plan Federal de Infraestructura (PFI). Esta actividad fue desarrollada en lo técnico por una Subsecretaría creada a tal propósito³².

El PFI fue desarrollado en estrecho contacto con el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP), entidad que nuclea, como su nombre lo indica, a los máximos referentes políticos de los gobiernos provinciales, en el ámbito del transporte y las obras públicas. A un relevamiento inicial de proyectos en el ámbito nacional, se agregaron las demandas de inversión de cada una de las provincias, canalizadas a través de reuniones del CIMOP con autoridades del MIV y de una red de vinculación a nivel técnico.

Sucesivos lanzamientos del PFI tuvieron lugar en Chaco y La Pampa; a ello siguieron nuevas versiones, hasta que la iniciativa se diluyó, primero con la salida de la conducción ministerial en octubre de 2000, y luego por la caída del propio gobierno a fines del año siguiente.

³⁰ Esta constatación surge básicamente de la experiencia diaria del autor de este trabajo, durante su desempeño en la DNIP.

³¹ De hecho, se produjeron alteraciones importantes en los cuadros directivos en otras áreas de la Secretaría de Política Económica.

³² Se trata de la Subsecretaría de Planificación de Inversiones.

El PFI tuvo una intensa repercusión mediática, en función tanto de la convocatoria a los gobiernos provinciales como de la campaña publicitaria de la que el mismo fue objeto. Sin embargo, el PFI no pasó de una enumeración de proyectos, o mejor, de sus designaciones y montos estimados. No existió mayor tratamiento técnico de esta demanda, ni mucho menos alguna priorización³³. Sencillamente, se procedió a acumular las demandas de inversión relevadas.

Desde lo institucional, el PFI no se plasmó virtualmente en documento alguno, más allá de actas firmadas en el ámbito del CIMOP. El único saldo que dejó fue la constitución del Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura, un instrumento que se diseñó a los efectos de ofrecer una garantía a un eventual financiamiento de los proyectos del Plan, ante la negativa de la conducción gubernamental de colocar deuda adicional³⁴; pero a este tema no se hará referencia aquí.

Apreciación

Claramente, el PFI no pasó de una suerte de ensayo político-mediático, que buscó el acuerdo con las jurisdicciones provinciales para generar consenso en torno a la realización de inversiones.

Al no haber interés, por parte de la conducción política del MIV, en priorizar proyectos en función de algún criterio de efectividad o contribución a políticas sectoriales, la denominación de “Plan” es claramente exagerada, dado que ni siquiera puede hablarse de un Programa de inversiones. Por otra parte, el ahogo financiero en que cayó el Estado en esos años, y que en definitiva desembocó en el quiebre de la Convertibilidad, le quitó cualquier viso de viabilidad a la ejecución de los proyectos del PFI.

No caben otras apreciaciones para un ensayo tan precario, que de plan solo lleva el nombre.

4. La post-convertibilidad: activismo estatal y Planificación

Más allá de que se trata de dos experiencias sumamente diferentes, tanto los PNIPs como el PFI muestran el limitado alcance que tuvo la Planificación en la época de la Convertibilidad. Esto es visible en un aspecto común, y es la reducción de la noción de plan a la de una mera compilación de proyectos de inversión. Aun los avances posteriores que se lograron en el ámbito del SNIP no lograron trascender este limitado horizonte.

³³ Hubo, estrictamente hablando, un conjunto de actividades desarrolladas posteriormente a la caída del titular del MIV, realizadas por parte del equipo técnico que había tenido a su cargo la elaboración del PFI, en el ámbito del Ministerio de Economía; pero ellas no tuvieron trascendencia pública alguna.

³⁴ Véase al respecto el Decreto 1299/2000. De todas formas, este Fondo nunca fue implementado.

Éste no es sino el desenlace esperable de un proceso de progresivo abandono de los conceptos que abonaron la “época dorada” de la Planificación, abandono iniciado como vimos en la dictadura militar y profundizado en el posterior período democrático. La noción de “Plan” resultante – asimilable como vimos a la de Programa – aborta cualquier pretensión de una auténtica Planificación.

Debería esperarse que la reversión del modelo económico y social instaurado en los 90, a partir del quiebre de la Convertibilidad, habría de brindar espacio a una revitalización de la Planificación. Esto no ha ocurrido en forma orgánica y sistemática; sin embargo, ha habido manifestaciones – algunas de ellas muy recientes – que insinúan una reaparición.

Cabe señalar que en otros países latinoamericanos existen organismos específicamente volcados a la Planificación, algunos de los cuales se han mantenido a lo largo de estos años. Si bien esta actividad ha perdido buena parte del brillo que supo tener, ha quedado incorporada en forma permanente a las prácticas gubernamentales (ver recuadro).

Actualidad de la Planificación en América Latina

- Chile cuenta, desde la época de la dictadura militar, con un Ministerio de Planificación (heredero de la antigua Oficina de Planificación-ODEPLAN), que es el ámbito desde donde opera el Sistema de Inversiones Públicas.
- Colombia realiza lo propio desde el Departamento Nacional de Planeación (Presidencia de la República), donde se ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Cuenta asimismo con un Sistema de Inversiones Públicas encuadrado en el mencionado Departamento.
- En Bolivia existe un Ministerio de Planificación para el Desarrollo, donde también reside el Sistema de Inversiones Públicas. Éste ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo en 2008, el que se ha traducido en un Programa de Gobierno 2010-15.
- Brasil ha tenido históricamente una Secretaría o Ministerio de Planeamiento, con gran injerencia en las decisiones gubernamentales, que ha dado a luz diversos ensayos de planes de desarrollo. No dispone de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas propiamente dicho.
- Panamá – bajo un gobierno fuertemente conservador – ha elaborado un Plan Estratégico de Desarrollo en 2009.

Reseñamos en primer lugar los aspectos más importantes que hacen al nuevo rol estatal. Luego hacemos referencia a la reaparición de la Planificación en el ámbito del sector público.

a. El retorno del activismo estatal

El abandono de la Convertibilidad y el posterior redireccionamiento de las políticas económicas se tradujeron en intervenciones perceptibles en un espectro no menor de actividades.

A título de enumeración somera y no exhaustiva, pueden destacarse los tópicos siguientes, que marcan una inflexión desde 2003, con relación al

discurso y las prácticas de la década anterior (se indican aquellos casos donde estas políticas parecen haberse morigerado en un período más reciente):

- a) *Políticas monetaria y cambiaria activas*, volcadas sobre todo a asegurar un tipo de cambio elevado, a la vez que diferenciado según tipo de exportación, a través de la imposición de retenciones. Esto no ha obstado para que se produzca una gradual revaluación cambiaria, que hoy día es motivo de debate.
- b) *Política fiscal orientada a asegurar superávit* con relación al gasto primario y al pago de intereses; esto quitó presión al mercado financiero y llevó las tasas reales de interés a niveles muy inferiores a los vigentes durante la Convertibilidad. En los últimos años, se ha verificado sin embargo déficit financiero, que ha sido enjugado con distribución de utilidades del Banco Central y endeudamiento con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional
- c) *Estatización del sistema previsional*, lo que reforzó la posición fiscal del Estado y permitió acceder a un fondo para financiamiento de inversiones (el ya mencionado Fondo de Garantía).
- d) *Cuasi universalización de los beneficios jubilatorios*, extendidos así a casi toda la población que no realizó contribuciones durante la vida actividad e *Implementación de la Asignación Universal por Hijo*
- e) *Implementación de medidas de incentivo a la actividad productiva*, a través de créditos a bajo costo.
- f) *Iniciativas estatales en el sector energético*, en lo que hace a tarificación e iniciativas de inversión, dando lugar a una expansión de la capacidad de generación y transporte liderada por el Estado.
- g) *Resurgimiento de empresas estatales*, mayormente por reversión de procesos de privatización o concesión (transporte aéreo, transporte ferroviario, petróleo, agua y saneamiento, correos, etc.).
- h) *Agresiva política fiscal en materia de inversión pública*, en particular en vivienda, sistema vial y provisión de agua y saneamiento.

Es motivo de discusión el grado en que el ciclo de crecimiento iniciado en 2003 obedece a estas políticas; también lo es la cuestión acerca de si esta expansión representa un quiebre con relación al modelo económico de la década pasada. Si bien no se visualizan cambios estructurales profundos – mal podría haberlos, cuando buena parte de la expansión entre 2003 y 2008 fue mera recuperación luego de una depresión de cuatro años – algunos indicadores sugieren mutaciones importantes. Quizá lo más expresivo en este sentido sea la expansión de 145% en términos reales de las exportaciones industriales no vinculadas al complejo agropecuario tradicional entre 1998 y 2012, frente a un producto industrial que creció en términos netos en el orden de 48%, entre esos años; parece claro que el nivel de tipo de cambio real ha

jugado un rol importante. Asimismo, se visualizan algunas mejoras en las condiciones de la infraestructura, típicamente en la red vial nacional (hoy día mayormente en buen estado) y en la expansión de la capacidad de generación del sistema energético.

No es éste el lugar sin embargo para adentrarse en la cuestión acerca del alcance y naturaleza de los cambios que se produjeron³⁵; pero por cierto, las acciones estatales han contribuido, y seguramente su influencia ha sido destacable.

b. La Planificación en la post-convertibilidad: el Gobierno Nacional

Podría esperarse que este nuevo escenario de involucramiento estatal consciente y asumido insuflaría nueva vida a la Planificación. Sin embargo, como dijimos, esta reinstalación se produjo muy parcialmente.

La primera manifestación institucional explícita se encuentra en el área de obras y servicios públicos. El Ministerio correspondiente ha adoptado la designación de “Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”, a partir del año 2003. Esto amerita algunos comentarios.

Porqué “Planificación Federal”: una sugerencia

No podemos afirmar que la designación del Ministerio de “Planificación Federal” responde ex – profeso a la experiencia del PFI. Puede arriesgarse como hipótesis que la intención fue la de retomar al mecanismo de consenso entre Nación y Provincias que el PFI instrumentó. De ser así, proponemos tentativamente la explicación siguiente.

A pesar de su inédita profundidad, a crisis de 2001-2 afectó en forma directa casi únicamente al Gobierno Nacional. Así, frente a gestiones presidenciales cuya duración se midió en meses o incluso días, las gobernaciones provinciales se mantuvieron estables (con la única excepción de la provincia de Buenos Aires, cuyo gobernador renunció a inicios de 2002). Esto hizo que la viabilidad de la gestión presidencial dependiera como nunca antes del apoyo de las gobernaciones. No debe olvidarse además que la gestión que asume en 2003 cuenta con un reducido caudal electoral (22% de los votos emitidos, para la elección presidencial). Tal vez fue este contexto el que aconsejó adoptar una tesitura que recogiera el mecanismo de consenso Nación-Provincia que se había establecido para el Plan Federal de Infraestructura.

En cuanto a este corte neto del efecto de la crisis en los planos nacional y provincial, sugerimos que ello podría tener relación con el hecho que las reformas neoliberales de la década del '90 fueron impulsadas básicamente por el Gobierno Nacional.

En primer lugar, hay cierto dejo de los '90, en la mención de la “Planificación Federal”, algo que parece apuntar precisamente al ensayo del PFI, de escasa

³⁵ Véase al respecto Müller y Lavopa (2009), y la bibliografía allí citada, y Tavosnanska y Herrera (2010).

repercusión práctica, como vimos, pero de gran impacto mediático. Es posible que la intención haya sido la de recrear el mecanismo participativo que el PFI instrumentó (ver una sugerencia al respecto en el recuadro). La mención “Inversión Pública” remite por su parte al SNIP, también una creación de los 90.

Pero no debe sobreestimarse el peso efectivo de estos nexos; ambos aspectos han tenido escasa repercusión posterior.

Por un lado, la práctica del Ministerio no replicó el ámbito que al que diera lugar el PFI. El fortalecimiento fiscal del Estado Nacional, la considerable recuperación económica operada a partir de 2003 y la decisiva tarea de construcción política iniciada en ese año y coronada por el éxito electoral en 2005 devolvieron al Gobierno Nacional la iniciativa y la capacidad de fijar agenda.

Por otra parte, tampoco ha habido intentos ostensibles por parte del Ministerio de Planificación Federal en avanzar sobre el SNIP (aunque tampoco ha ignorado su existencia).

Lo peculiar de este “Ministerio de Planificación” es que, con una única salvedad a la que se hará referencia enseguida, no cuenta con área alguna que asuma específicamente funciones de Planificación. Ni las áreas sectoriales sustantivas tradicionales, representadas por sendas Secretarías (Obras Públicas, Transporte³⁶, Energía y Comunicaciones), cuentan con unidades dedicadas a la Planificación, ni tampoco existe un área específicamente dedicada al tema a nivel del Ministerio. Se trata de un Ministerio de Planificación que virtualmente no planifica³⁷.

La única excepción a este panorama, siempre dentro de este Ministerio, es la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. En línea con lo que sugiere su designación, esta Subsecretaría ha desarrollado una tarea de Planificación, pero en el sentido que se le da al término en el ámbito del urbanismo y la territorialidad, un significado claramente diferente al que tiene el concepto de Planificación utilizado en el campo de la Economía (y la Ingeniería)³⁸. El principal producto de esta Subsecretaría ha sido un Plan Estratégico Territorial, que establece lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades, con relativa vinculación a cuestiones referidas al modelo o patrón general de desarrollo.

Fuera de ello, la noción de Plan en el ámbito del Ministerio de Planificación se asocia a la mera enumeración de listados de proyectos de inversión Un

³⁶ Recientemente, la Secretaría de Transporte ha sido transferida al ámbito del Ministerio del Interior (que al efecto ha cambiado su denominación a “Interior y Transporte”).

³⁷ El Decreto 1283/2003 establece en su artículo 4º las competencias del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. No hay definida entre ellas una función de “Planificación” propiamente dicha; sólo hay alusiones a planes, programas y proyectos en forma conjunta, lo que sugiere que tales “planes” no son sino carteras de proyectos.

³⁸ Remitimos a la presentación de los diferentes sentidos del término “Planificación”, en el primer ensayo de este texto..

ejemplo paradigmático de esto es el “Plan Obras para todos los Argentinos”, del Ministerio de Planificación Federal³⁹.

A fines del año 2011, se ha sumado un nuevo sector dentro del Estado, cuya función comprende la noción de Planificación. Se trata de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Esta área es la sucesora de la Secretaría de Política Económica, heredera (lejana) como vimos de los antiguos organismos de Planificación; se ha creado también una Subsecretaría de Planificación Económica, dependiente de aquélla.

Entre las acciones de la Secretaría mencionada resultan de interés las siguientes, a nuestro propósito (Decreto 2805/2011, art. 6°):

“(…) 20. Entender en la formulación del plan estratégico de desarrollo nacional.

(…) 23. Coordinar con las jurisdicciones del Estado Nacional con competencia en la materia las acciones del Consejo de Planeamiento del Desarrollo a fin de establecer los lineamientos para el desarrollo de largo plazo.”

El Decreto mencionado establece por su parte las funciones siguientes para la Subsecretaría de Planificación Económica

“1. Diseñar y proponer un plan estratégico de desarrollo nacional de mediano y largo plazo, que tenga como ejes la producción, el empleo y la diversificación de la matriz productiva nacional. (…)

4. Proponer y formular, en coordinación con las distintas jurisdicciones involucradas, planes estratégicos de desarrollo sectorial y regional”.

El enunciado de estas funciones ya alude claramente a la idea de retomar la Planificación para el desarrollo; asimismo, se da énfasis a la tarea de coordinación que debería asumir esta área del gobierno, con relación a las acciones de largo plazo.

Destaquemos por otra parte que estas nuevas funciones no son vinculadas con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y en particular con el Plan Nacional de Inversiones Públicas. De hecho, este Sistema no depende de la Subsecretaría de Planificación Económica⁴⁰.

Estas funciones han sido creadas recientemente, de manera que poco podemos decir al respecto. Señalemos de todas formas que el mencionado Consejo de Planeamiento del Desarrollo no ha sido implementado.

Existen además algunos ejercicios de Planificación de carácter sectorial que merecen ser mencionados. Ellos son los siguientes:

³⁹ Véase www.minplan.gov.ar/html/plan_obras/.

⁴⁰ La Dirección Nacional de Inversión Pública depende de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad.

- El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016, a cargo de la entonces Secretaría de Turismo (hoy Ministerio de Turismo)
- El Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012, elaborado por la Secretaría de Deportes
- El ya mencionado Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Ministerio de Planificación Federal)
- El Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, del Ministerio de Industria
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

No es éste el lugar para reseñar en detalle estos ensayos. Corresponde sí señalar que quizá el ensayo más ambicioso sea el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA²)⁴¹. Este Plan surge como una consecuencia al conflicto suscitado por la aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, cuyo clímax fue en el año 2008. Pretende así construir una respuesta desde el Estado, a partir de una visión que combina elementos políticos y técnicos, desde una metodología participativa.

También el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 ha constituido un esfuerzo relevante, basado en mecanismos participativos⁴².

En tal sentido, estas iniciativas merecen un análisis y seguimiento en profundidad, algo que trasciende a este trabajo. Se trata de abordajes sectoriales, que demandarán tarde o temprano definiciones de conjunto acerca del patrón de acumulación y distribución de la economía y sociedad argentina.

c. La Planificación en las Provincias

En el plano de las administraciones provinciales, los ejercicios de Planificación para el desarrollo no han estado ausentes en los últimos años. Por el contrario, en este nivel parece haberse conservado cierta “cultura de Planificación” que en el ámbito del Gobierno Nacional se ha perdido ya hace largos años (y que recién ahora se insinúa recuperar).

De un relevamiento que hemos realizado, las siguientes ocho Provincias han elaborado recientemente planes de desarrollo (o lo están elaborando actualmente):

- Catamarca
- Chubut
- Formosa
- La Rioja

⁴¹ Ver <http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php>

⁴² Ver <http://www.industria.gob.ar/wp-content/uploads/2012/08/PlanEstrategicoIndustrial-20-20-2012.pdf>

- Mendoza
- Neuquén
- Río Negro
- San Juan
- Santa Fe

En diversos casos, esta actividad ha contado con la activa cooperación del Consejo Federal de Inversiones.

No iremos más allá de esta mención, dejando para otra oportunidad un análisis más pormenorizado.

d. Reflexión

El posicionamiento actual de la Planificación en el quehacer gubernamental puede entonces sintetizarse en los términos siguientes:

El Gobierno Nacional recurrió a este término inicialmente más como un recurso retórico, con poca incidencia en su práctica. Los “Planes” inicialmente no fueron más que listados de proyectos de inversión, en un remedo del concepto al que había sido relegada la Planificación en la década del '90. Nombres tales como “Obras para todos los argentinos”; “Plan de Inversiones Ferroviarias” o “Plan Federal de Transporte Eléctrico” remiten básicamente a una agenda de proyectos, sin explicitar un propósito en términos de desarrollo, equidad, o propósito similar.

En una segunda instancia, comienzan a perfilarse actividades sectoriales de Planificación, siempre en el ámbito del Gobierno Nacional, que ya trascienden la mera enunciación de proyectos de inversión. El Plan Estratégico Territorial apunta a una configuración territorial considerada deseable. El Plan Agroalimentario y Agroindustrial y el Plan Estratégico Industrial 2020 son antes que nada ejercicios de prospectiva sectorial, que definen escenarios futuros deseados y enumeran acciones a este fin. Estos ensayos son valiosos tanto por adoptar una perspectiva amplia, como por la convocatoria participativa a los sectores involucrados (empresarios, sindicatos, gobernaciones provinciales) que en general produjeron. Estos planes sin embargo carecen de una matriz unificadora, sea en términos de un patrón socio-económico común, sea en lo referido a su congruencia macroeconómica. Se trata antes que nada de ensayos autónomos, con marcada vocación sectorial.

En el nivel provincial de gobierno, por otro lado, hemos constatado que la idea de Plan de Desarrollo ha permanecido, traducéndose en ejercicios de Planificación integral; no han faltado además convocatorias participativas.

Un análisis comparativo integral de estos ensayos es una tarea a la vez pendiente y necesaria, por cuanto permitirá establecer con más precisión cuál es el “estado cultural” de la Planificación. Pero parece claro que a nivel del Gobierno Nacional, ella no ha cuajado todavía en alguna iniciativa orgánica y abarcativa.

Esto no debe sorprender. El ciclo gubernamental iniciado en 2003 no ha mostrado vocación para explicitar un marco doctrinario que dé sentido y unidad a sus decisiones, algo en lo que la Planificación precisamente tiene capacidad de aportar en forma sustancial. Esto, más allá de los avances efectivos que ha dado en términos del accionar estatal y de invocaciones generales a un modelo de desarrollo industrializador e inclusivo.

Esta ausencia tiene su correlato en el relativo interés en construir capacidad gestión del Estado; y también en la escasez de reformas institucionales que reflejen los cambios de orientación que de hecho se han instrumentado. En áreas tales como Previsión Social, Energía y Transporte, por ejemplo, se han dado profundos redireccionamientos en las prácticas que no se han visto reflejados en cambios en los marcos legales y regulatorios.

No se aventurará en este trabajo una explicación para esta carencia de vocación por los temas doctrinarios e institucionales, porque ello excede nuestras pretensiones. Pero cabe señalar que esto no puede sino jugar en contra del proyecto gubernamental, porque si los marcos legales vigentes corresponden a una época diferente, será más fácil regresar hacia ella, cuando se abra la oportunidad política en tal sentido. Es ejemplificadora, en este aspecto, la importancia que los impulsores de las reformas neoliberales de la década del '90 otorgaron a la generación de un marco legal e institucional acorde (más allá de las eventuales liberalidades que se hayan tomado en cuanto a su cumplimiento).

De todas formas, el desarrollo de planes sectoriales, como los que se han mencionado más arriba, tiene el indudable mérito de abrir la discusión sobre las orientaciones de largo plazo, constituyéndose tal vez en un primer paso que podrá desembocar más adelante en la identificación de un patrón de desarrollo para la Argentina.

5. Conclusiones: el saldo de la Planificación y sus perspectivas

Un accionar efectivo del Estado debe verse acompañado por la revitalización de la Planificación. A través de ella – y de otras acciones acordes – será posible dar pleno sentido a un modelo económico que pretenda no reposar en el endiosamiento del mercado.

Además de la voluntad política en este sentido, esta tarea requiere construir capacidad técnica sectorial, pero también capacidad de reunir, estudiar y dar coherencia a las iniciativas sectoriales; a la vez, este estudio concentrado permitirá identificar iniciativas que involucren a más de un sector.

Quizá se argumentará que los ejercicios de Planificación de la “época dorada” fueron en realidad inútiles, por cuanto se tradujeron en productos cuyo mayor impacto se mide en términos político-mediáticos (o, más corrosivamente, en el espacio que ocuparon en anaqueles), porque el curso económico y social se apartó sistemáticamente de lo previsto en los planes.

Es real que el ejercicio de la Planificación dejó un resultado frustrante, por la evidente desconexión entre el programa de acciones que los planes preconizaban y las prácticas del Estado. Esto no es por cierto una característica exclusiva del caso argentino; como se indica en otros capítulos de este libro, la generalidad de las experiencias de la Planificación para el Desarrollo arrojó saldos frustrantes, en cuanto a la efectiva implementación de los planes. De allí la búsqueda de alternativas a las prácticas tradicionales, que apuntaran a mayor flexibilidad y al involucramiento de los diferentes actores sociales; ésta es en esencia la motivación del Planeamiento Estratégico Situacional

Algunas apreciaciones, sin embargo, sugieren una evaluación menos pesimista.

- En primer lugar, no debe olvidarse que la “época dorada” se caracterizó por una notable inestabilidad política; entre 1960 y 1975, se contabiliza un total de diez gestiones presidenciales, lo que arroja una duración media de un año y seis meses, cuando el plazo constitucional establecía seis años. En este contexto (que no encuentra razón de ser en la evolución económica) difícilmente un proceso de Planificación encuentre la continuidad que requiere, en cuanto ejercicio de mediano-largo plazo.
- Más allá del impacto específico que hayan tenido los planes, sin duda jugaron un papel importante en cuanto a la generación de consensos básicos acerca de la orientación a seguir, en términos de modelo de desarrollo (aun con las limitaciones que en cada caso se presentaron). Y es interesante constatar que – pese a la mencionada inestabilidad política – existieron consensos básicos que atravesaron la mayor parte de los gobiernos. De hecho, la Argentina de mediados de los 70 era un país políticamente conflictivo; pero en términos económicos, había logrado situarse en una senda de crecimiento razonablemente sostenible; la década más exitosa para la economía argentina, en la segunda mitad del siglo XX, es la que va de 1964 a 1974⁴³. Los planes mencionados sin duda dieron una contribución intelectual importante, en este sentido.
- Es indudable que la “época dorada” dio origen a un conjunto de iniciativas que marcaron profundamente el aparato productivo y la infraestructura de la Argentina. En estos desarrollos, la perspectiva que brindó la Planificación fue un componente esencial, sobre todo por aportar una visión de plazo más largo del que imperaba (e impera) en el sector privado. El primer desarrollo de la soja, los polos petroquímicos, la fabricación de aluminio, las grandes represas hidroeléctricas (que aún hoy representan más de un tercio de la capacidad instalada de generación), las usinas nucleares, la modernización ferroviaria y el importante desarrollo de la red vial pavimentada son los frutos de una época que fue a pesar de la inestabilidad fue capaz precisamente de “planificar”, con resultados que aun hoy día se

⁴³ Se remite para una fundamentación de esta afirmación a Müller (2001). Basualdo (2010) y Rapoport (2010) coinciden en esta apreciación.

encuentran presentes. El contraste con lo ocurrido en la década del '90 es en este aspecto significativo: allí fueron escasos los emprendimientos que – de la mano ahora de la iniciativa privada – fueron capaces de introducir cambios sustanciales en el plano de las capacidades productivas; podemos mencionar como ejemplos solitarios la producción de urea y fertilizantes, y el desarrollo de las centrales eléctricas de ciclo combinado; en ambos casos, se trata de emprendimientos que meramente capitalizan la abundancia de gas natural. La revolución agrícola (mediante la combinación de especies transgénicas, fertilizantes y plaguicidas) no es más que el producto de paquetes tecnológicos provenientes del exterior.

- Por último, las oficinas de Planificación fueron un semillero de formación de recursos humanos capacitados, que aportaron una perspectiva de largo plazo a la gestión del sector público, cuando aquéllos pasaron a ocupar otras funciones. Esto representó un aporte de difícil medición, pero que por cierto contribuyó a jerarquizar la gestión estatal de la época. Esta herencia técnica fue destruida a partir de la represión política y el desmantelamiento de cuadros operado a partir de mediados de la década del 70, y nunca fue revertida.

Pero más allá de lo que arroje la reflexión histórica, la pregunta crucial aquí es si existe alguna motivación que justifique retomar las prácticas de los ejercicios integrales de Planificación.

Hemos ya indicado que esta pregunta amerita una respuesta positiva; sin embargo, es necesario introducir algunos matices. Los Planes de Desarrollo que se elaboraron décadas atrás mostraban una concepción excesivamente rígida, poco adaptable a la diversidad propia de economías complejas, y también a las oscilaciones de la coyuntura. En consecuencia, el estilo de la Planificación de la “época dorada” no debe ser retomado; entre otras razones, porque ejercicios de Planificación de esta naturaleza tienden rápidamente a deslegitimarse, ante una realidad que suele mostrarse rebelde a la aplicación de los cursos de acción diseñados desde el Plan. Es menester incorporar los ajustes de enfoque que la experiencia ha sugerido. Se trata básicamente del reemplazo de una perspectiva tecnocrática rígida por un abordaje más flexible y participativo, en línea con lo sugerido por el Planeamiento Estratégico Situacional. De hecho, las experiencias recientes de Planificación en la Argentina han mostrado vocación para promover instancias participativas; en tal sentido, adoptan por cierto una perspectiva adecuada.

Ahora bien, es real que el Estado Nacional carece ahora de recursos técnicos e institucionales acordes a este propósito. La reseña presentada acerca del SNIP lleva a preguntar, sin embargo, si éste puede ser apto como eventual soporte de este proceso, máxime considerando que éste ha tenido un efectivo avance a partir del quiebre de la Convertibilidad, más allá de cuál haya sido el efectivo interés de la conducción política a este respecto.

En opinión del autor, el SNIP puede efectivamente constituir una base en tal sentido, por las razones siguientes:

- Además de la red de oficinas presupuestarias (de carácter mayormente operativo en la actualidad), el SNIP constituye la única herramienta institucional con llegada orgánica y efectiva a la totalidad de los organismos del Estado Nacional. Por ejemplo, virtualmente todas las oficinas se encuentran directa o indirectamente vinculadas al Banco de Proyectos de Inversión.
- El SNIP ha logrado un lugar respetable, dentro de la administración, en base a un trabajo de razonable base técnica
- La Ley de Inversión Pública proporciona hoy día un primer paraguas legal a un proceso de Planificación, al obligar a la elaboración del PNIP.
- Se ha acumulado experiencia en el SNIP en el análisis de proyectos de inversión, un componente esencial de cualquier plan de desarrollo.
- El SNIP ha acumulado un conocimiento básico acerca de las actividades de los distintos sectores que integran la Administración Nacional, una circunstancia solo compartida por la oficina a cargo de la elaboración del presupuesto.
- Existe hoy día una mayor conciencia acerca de la necesidad de vincular la Planificación con la gestión, y en particular con las decisiones a nivel presupuestario. El propio SNIP así lo ha hecho, al establecerse una intensa relación con la elaboración del Presupuesto. Este nexo institucional es un logro que si bien es parcial (por los limitados alcances del propio SNIP), sienta las bases para dar carácter más operativo a un eventual proceso de Planificación con mayores ambiciones.

Pero está claro que el SNIP en su estado actual se encuentra lejos de poder dar sustento a un proceso integral de Planificación, por diversas carencias, que se indican a continuación:

- El conocimiento acumulado en el SNIP se refiere básicamente a las actividades de inversión de las propias reparticiones públicas, y no a los sectores donde ellas desarrollan sus actividades⁴⁴.
- El cumplimiento de la normativa establecida en la Ley de Inversiones Públicas es aún incompleto, en el caso del control de calidad de la preinversión y en lo referido a transferencias de capital.
- El SNIP, además, no cuenta con conocimientos ni experiencia en lo que atañe a la Macroeconomía de un plan de desarrollo, un abordaje indispensable para asegurar coherencia.
- Los recursos técnicos y humanos en cantidad y calidad existentes no son suficientes.
- Su dependencia institucional se ha revelado muy inadecuada (tanto durante la Convertibilidad como después).

⁴⁴ En términos de un ejemplo, el conocimiento acerca del transporte vial en el SNIP se limita al de los proyectos de inversión vial; solo colateralmente, y en forma muy parcial, logra un entendimiento de acerca de la problemática del sector (por ejemplo, acerca de la cuestión de la distribución intermodal de tráfico, un tema clave). Este desconocimiento se acentúa en aquellas áreas de la Administración donde la inversión tiene un papel marginal, pero que involucran una masa considerable de recursos; el ejemplo paradigmático de este caso es el del Sistema Previsional.

En definitiva, el SNIP puede sentar las bases para un sistema de Planificación, pero no puede hoy día asegurar su existencia y sostenibilidad; se requiere imprimirle un conjunto de elementos, que transformarán considerablemente su naturaleza y alcance.

Esto invita a diseñar una estrategia de mediano plazo, que permita reconvertir al SNIP en un Sistema Nacional de Planificación, que involucre a todos los organismos del Sector Público Nacional, en un esquema en red análogo al actual. Parece claro por otra parte que la Autoridad Responsable de este nuevo Sistema deberá tener una ubicación institucional diferente a la actual; parece adecuado deberá localizarse en el ámbito de la Presidencia, tal como ocurría con la antigua Secretaría de Planificación, en 1983..

En definitiva: el abandono del que ha sido objeto la Planificación en la Argentina desde hace ya más de tres décadas debe ser superado, si se trata de construir un patrón de crecimiento sostenible y socialmente inclusivo, algo que es sabido que el mercado no es capaz de constituir por si mismo. Este desafío no es solo político, sino técnico: ya no hay una agenda industrializadora prefijada a cumplir; y además, la Planificación no puede responder a cánones tecnocráticos rígidos (como los que imperaron sobre todo bajo el régimen militar de 1966-1973), sino que debe fundarse en un esfuerzo participativo y convocante.

Bibliografía

Argentina. - Ley 24.156 - Ley de Administración Financiera – 30 de Septiembre de 1992. Boletín Oficial - 29 de Octubre de 1992.

Basualdo, E. – “Estudios de Historia económica argentina – Desde mediados del siglo XX a la actualidad” – Editorial Siglo XXI – 2010

Canitrot, A. – La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976 – Desarrollo Económico, Vol. 19, No 76 –1980.

CEPAL - Sistemas nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas – Serie Seminarios y Conferencias 18 – Santiago de Chile – 2002.

Cordone, H. - Reseña histórica sobre la Planificación económica en la Argentina – <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html#n43> - 2004

Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos. Sistema Nacional de Inversiones Públicas: ley 24354, 1994. Buenos Aires, La Dirección. Octubre 1995

Forte, F. – Introduzione alla Politica Economica - Il mercato e i piani – Torino, Einaudi, 1964

- Hirschman, A - Orto y Ocaso de la Economía del Desarrollo” en *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica – 1984
- Hobsbawm, E – Historia del siglo XX. Buenos Aires: Crítica (Grijalbo Mondadori, S. A.), 1998
- Lavopa, A y Müller, A – Régimen macroeconómico y estructura productiva.- Novedades y continuidades en la post convertibilidad. Trabajo presentado en congreso de economía de AEDA, Buenos Aires 2009.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Plan Estratégico Territorial – Buenos Aires, 2008.
- Müller, A. Desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina (con la colaboración de Martín Rapetti y Rocío Titunik) - Cuadernos del CEPED Nº6 - Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.) – 2002
- Müller, A. – Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz – Revista “Ciclos” Año X, vol. X, Nº 21, primer semestre de 2001
- Müller, A. – La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro – Revista Realidad Económica – Nro. 290 – 2011 (Müller, 2011)
- Müller, A. - “Implantación del Modelo Neoliberal en Argentina: ¿Todo comenzó con Martínez de Hoz? – Revista Realidad Económica - Nº 269 – 2012
- Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional – República Argentina 1974-1977 – Poder Ejecutivo Nacional – diciembre 1973.
- Presidencia de la Nación Argentina – Consejo Nacional de Desarrollo – Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 – Buenos Aires – 1965.
- Presidencia de la Nación Argentina – Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad – Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975 – República Argentina – 1971.
- Rapoport, M. – Las políticas económicas de la Argentina: Una breve historia – Booket – 2010
- Santa Fe – Plan Estratégico Provincial – Santa Fe. Cinco Regiones, una sola Provincia – Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe - 2009
- Schvarzer, J. – La política económica de Martínez de Hoz – Hispanoamérica – 1987

Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación – Lineamientos para una estrategia de desarrollo 1985-1989 – 1984.

Secretaría de Política Económica – Planes Nacionales de Inversiones Públicas - varios períodos - www.mecon.gov.ar/peconomica.

Tavosnanska, A, y Herrera, G. - La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente – En Müller, A. (comp.) – *Industria, Desarrollo, Historia - Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* Facultad de Ciencias Económicas - UBA - 2009