

## Comunicaciones

# PLANIFICACIÓN EN ARGENTINA ¿REDEFINICIÓN DE UN MODELO DE CRECIMIENTO?\*

TERESITA GÓMEZ\*\*

### Introducción

Cuando realizamos un estudio más o menos detallado de la historia argentina, comprobamos la implementación, en distintos momentos y en distintas áreas, de planes económicos. Sin embargo, será en la década de 1930 cuando se los comience a incorporar como instrumento teórico. Hasta entonces, los planes eran simples, parciales, dispersos. Desde el Plan de Acción Económica Nacional 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 exactamente lo mismo que hablar de **planificación**. Genéricamente, con ella designaríamos la acción ampliada del Estado y su injerencia 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).

Nuestro interés en el presente trabajo es establecer, a partir de un análisis subyacente y que, por razones de espacio no podrá ser totalmente explicitado, si se puede desprender de la lectura de las sucesivas experiencias "planificadoras" y en particular de la desarrollada bajo el gobierno peronista, la cristalización de un nuevo modelo de crecimiento económico. Dado que este proceso se produce teniendo como pilar fundamental los Planes Quinquenales, será a partir de ellos y de sus antecedentes inmediatos, que centraremos el análisis.

---

\* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia dedicada al análisis de los Planes Quinquenales (1947-1955). Agradezco a Jorge Schvarzer sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo que fue presentado en las I Jornadas Rioplatenses Universitarias de Historia (Montevideo, 1995).

\*\* Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Teniendo en cuenta que los Planes Quinquenales son un primer ensayo local y por tanto, se carecía de experiencia al respecto, al momento de evaluarlos deberá considerarse su carácter experimental y exploratorio. Evidentemente, el establecimiento de un modelo de otro tipo que el tradicional agroexportador, sólo podremos verificarlo en períodos posteriores al aquí tratado. No obstante, contamos con suficientes indicadores en el tratamiento de estos años como para poder arribar a algunas conclusiones.

## 1. Los planes y la década del treinta

Argentina no pudo sustraerse a los efectos negativos que en general vivieron los países latinoamericanos frente al crack de 1929. Durante los primeros años después de esa fecha, los niveles cuantitativos de exportación se mantuvieron más o menos estables, pero los precios de esos productos cayeron vertiginosamente; por otra parte, los valores de los productos de importación, manufacturas en general, tuvieron un leve aumento. El deterioro de los términos de intercambio tuvo un profundo efecto negativo sobre la economía argentina.

Al igual que en otros países, el Estado tendió hacia una política intervencionista en lo económico, intentando regular la producción y jugando un rol fundamentalmente "anticrisis".

Dónde podemos visualizar ese nuevo papel jugado por el Estado? Hacia fines de 1933, estando Federico Pinedo a cargo de la cartera de Hacienda, se lanza el primer Plan de la década, el **Plan de Acción Económica Nacional**. Si bien dista mucho de ser una planificación acabada, ya que se trata de una serie de medidas que abarcan diferentes áreas de la economía, tiene el efecto de introducir modificaciones importantes en la estructura del Estado y de la sociedad toda, marcando asimismo un cambio fundamental en la actitud del Estado hacia el conjunto de la economía.

### 1.1 Mecanismos puestos en juego por el Estado

Dado el estancamiento económico en que se hallaba el país, se adoptan una serie de medidas inspiradas en principios económicos diferentes de los que habían prevalecido hasta entonces.

Se propiciaron dos tipos de soluciones: una de ellas en el área de la producción, destinada a lograr una regulación de la producción a fin de adecuarla a la demanda existente. En esos años la demanda llegaba a su más bajo nivel debido a la reducción de la capacidad adquisitiva de los consumidores. El segundo grupo de medidas estarán dirigidas al área financiera. Su función será la creación de un esquema financiero que permitiera mantener un valor estable de la moneda dentro del mercado interno. Igualmente se elimina, por imposición de las circunstancias internacionales, el sistema basado en los viejos esquemas del patrón oro.

#### a) Área de la producción:

En la búsqueda del objetivo antes señalado, se crearon un conjunto de organismos, genéricamente denominados **juntas reguladoras**, que propiciaron y adoptaron medidas concretas de reglamentación y contralor de la producción. En algunos casos, como el de los

cereales, el Estado se hizo cargo de los quebrantos producidos por la diferencia entre el precio pagado a los agricultores y el del mercado internacional. En otros, se limitó a poner trabas al incremento de la producción, como se hizo por ejemplo, con el vino y la yerba mate.

b) Áreas monetaria y de finanzas:

La preocupación central de los estadistas por estos años fue la de recuperar la estabilidad monetaria. Se buscaba articular un sistema monetario y bancario que asegurase el ingreso de capitales desde el exterior, en medida suficiente como para mantener el volumen de reservas monetarias.

La caída del valor del peso (devaluado 17% en diciembre de 1933) generó finalmente la necesidad de establecer un control de cambios como único sistema viable para mantener los fondos necesarios que permitieran hacer frente a las obligaciones externas. Es de destacar que la utilización del control de cambios era un instrumento nuevo en política económica hacia 1930.

Otra reforma implementada por entonces fue, en 1935 la creación del Banco Central de la República Argentina, cuyo capital estuvo conformado en tercios iguales, por el Estado, los Bancos y los particulares. La entidad llevó a cabo la tarea de poner orden en las emisiones monetarias, las inversiones públicas y la deuda externa. Se ha afirmado que, por su misma conformación, permitió el reforzamiento de la acción de los financistas extranjeros, particularmente británicos, sobre el conjunto de las actividades argentinas.

### *1.2. Intereses sectoriales dirán adiós a Pinedo y su Plan*

Hacia 1936, una vez que la crisis económica se atenúa y la tensión política disminuye, los sectores de la oligarquía que siempre tuvieron reparos en las consecuencias que la implantación de estas reformas podían traer, consideraron que ya era tiempo de restaurar los mecanismos económicos tradicionales. Se pone en movimiento un sistema en el cual pareciera que siguen vigentes las medidas intervencionistas impulsadas por Pinedo, pero en realidad el nuevo equipo económico se cuida muy bien de ponerlas en marcha.

Quienes irán paulatinamente elevando el tono de sus quejas, serán los criadores y el poderoso sector del comercio ligado a la importación. Los primeros, consideraban que el mantenimiento de barreras aduaneras sobre el conjunto de las mercaderías importadas, al disminuir su monto, indirectamente se volvían contra el comercio exportador argentino: "Si no importamos, disminuyen nuestras esperanzas de que nos compren". Esta concepción, expresada por el diputado por Santa Fe, Dr. Godfrid,<sup>(1)</sup> con motivo de la interpelación que la Cámara realizara al entonces ministro Pinedo, visualiza la falta de comprensión de un sector de la sociedad hacia las profundas transformaciones en el juego económico que trajo consigo el crack de 1929. Esta lectura no innova respecto de lo que hasta ese momento sostenía la teoría económica clásica: con sólo liberar al mercado de trabas, el antiguo sistema se restablecería.

Tampoco estarán de acuerdo con el mantenimiento del mecanismo de cambios que establecía tasas de cambio fluctuantes para la venta y fijas para la compra, medida con la que el sector cerealero se beneficiaba pues obtenía una subvención indirecta.

Por su parte, el comercio importador se veía directamente perjudicado tanto por las "tasas de avalúo" como por la devaluación monetaria, ambas medidas que sí favorecen a los industriales.<sup>(2)</sup>

## 2. Pinedo recarga la batería. Su plan de 1940 relanza la polémica sobre estrategias económicas

En 1939, los acontecimientos europeos originaron una nueva y significativa alteración del comercio internacional, los que se sumarán a los efectos de arrastre que la Argentina trae de la no total resolución de la coyuntura planteada por la crisis de 1929.

Al estallar el segundo conflicto bélico, Argentina se ve nuevamente obligada a restringir el consumo de ciertos artículos, así como a establecer licencias de exportación, fijar precios, etc. Este es el momento en que aparece el segundo **plan** de la década, también propuesto por Federico Pinedo desde el Ministerio de Hacienda, conocido como Plan Pinedo. El "Plan para la Reactivación Nacional" fue aprobado en el Senado en 1940, pero no alcanzó a tener sanción en la Cámara Baja donde el oficialismo era minoría.<sup>(3)</sup>

### 2.1. Sus premisas básicas:

En dos aspectos centrales, Pinedo ubica la necesidad de reformular la política económica:

a) Los precios agrarios pueden mejorar, pero los mismos están condenados en términos relativos. Como lógica consecuencia, también lo estaba todo intento puramente agrarista;

b) La contracción de la demanda de la población y por extensión, los efectos depresivos de toda la economía nacional, tienen como salida posible el impulso de la construcción y de la actividad industrial mediante un proyecto que revitalizara la producción sustitutiva.

En este último punto, propone la combinación de dos factores: el agrícola y el industrial. Sin romper totalmente con el pensamiento económico imperante, pareciera que visualiza que la tan esperada "vuelta a la normalidad agroexportadora" con la que soñaban algunos sectores, no se produciría en el corto plazo. En consecuencia, ante la especial coyuntura en que se encuentra la economía argentina le parece imprescindible modificar la estrategia reinante introduciéndole algunas modificaciones. De allí el acento puesto en la necesidad de revitalizar la producción sustitutiva.

### 2.2. Mecanismos puestos en marcha para el logro de los objetivos fijados

Para cumplir con la formulación general citada, se proponen diferentes instrumentos de reactivación, los que podemos agrupar en dos áreas, productiva y financiera.

#### Área de la Producción:

1) Se establece la "compra de los excedentes agropecuarios por parte del Estado". A través de esta medida se estaba respondiendo implícitamente a los reclamos de distintas organizaciones rurales, trátese de la Sociedad Rural o de la Confederación de Asociaciones

Rurales del Centro y Litoral Oeste (CARCLO) quienes, con diferentes argumentaciones, manifestaron su temor ante la suerte que correrían los saldos exportables de su producción.

2) "Estímulo de las actividades manufactureras" y de la "industria de la construcción". Estas son las herramientas productivas que tantos desvelos causó en las filas de las antes nombradas organizaciones rurales.

Cuando se presentó el Programa, en el mensaje dirigido al Congreso, se explicitó claramente que "el recurrir a la industria para suplir en lo que sea posible lo que no puede importar o pagar, y evitar el grave mal de la desocupación" no significa, desde luego "que toda industria deba ser fomentada". Al respecto agrega: "debemos precavernos del error de promover aquellas producciones que tienden a disminuir las importaciones de los países que sigan comprando nuestros productos en la medida suficiente para permitirnos pagar esas importaciones. De lo contrario, crearemos nuevos obstáculos a las exportaciones: *hay que importar mientras se pueda seguir exportando*".<sup>(4)</sup>

Nuevamente vemos ondear la bandera de la ley de ventajas comparativas, concepción que en los países más industrializados había sido reformulada a través de las sucesivas crisis capitalistas y que la de 1930 terminó por archivar definitivamente.

3) El tercer instrumento propuesto, inseparable de la proyectada diversificación e industrialización de las exportaciones, es el de "promover el intercambio con nuevos mercados". En vistas de ello se menciona la necesidad de establecer una *unión aduanera* con los países vecinos, comenzando por Brasil, así como de incorporar una zona económica de libre comercio.<sup>(5)</sup>

#### Área financiera:

1) Se elabora un proyecto de Ley de Financiación. A través del mismo se buscaría organizar un sistema de financiación de emergencia de la actividad económica interna a mediano y largo plazo. En lo inmediato se buscaría dar solución al problema de la financiación de la industria y las construcciones. Se intenta crear un mercado de capitales de largo aliento. Dado que en esos momentos el mercado presentaba una escasez de financiación a mediano y largo plazo, se ofrecía el Estado como garante de tal financiamiento a fin de dar una salida de emergencia a la situación existente.

2) Implementación de un sistema de control de cambios como mecanismo aconsejado para evitar el "dumping" a la industria argentina una vez finalizada la guerra. Esta fue la única medida que se llevó a la práctica inmediatamente. A su amparo fue autorizada la creación, al poco tiempo, de la Corporación para la Promoción del Intercambio, a la que se le concedió el virtual monopolio de las operaciones de cambio.

### 2.3. Fueron condiciones internas las que sellaron la suerte de este Plan

En la política económica finalmente implementada, el desconocimiento de las recomendaciones implícitas en el Plan, se debió en buena medida a presiones ejercidas desde distintos sectores del quehacer económico.

Hubo diversos intereses corporativos (manifestados por CARBAP, CARCLO, SRA) así como pronunciamientos de los partidos políticos (Unión Cívica Radical, Demócratas) que tornaron imposible la concreción de cualquier proyecto razonado de industrialización.

Hay quienes consideran, como Rapoport, que el Plan propuesto era ambiguo en cuanto a las intenciones de las relaciones comerciales y financieras futuras con Estados

Unidos y Gran Bretaña. Esa misma ambigüedad explicaría su no aceptación por parte de los sectores políticos próximos al gobierno, así como de las fuerzas opositoras.

Si la diplomacia británica se mostró particularmente afectada porque dentro del Plan se manifestaba la necesidad de "expandir las exportaciones a la zona de divisas transferibles" (en ese momento Estados Unidos) y, preocupada por la posibilidad de ver disminuida su incidencia sobre el mercado argentino, manifestó su oposición por boca de sus tradicionales aliados, los conservadores, es parte de una hipótesis. Lo que queda medianamente claro es que aun dentro de la misma élite gobernante, el proyecto presentado por Pinedo no contaba con el suficiente respaldo como para ser impuesto al resto de la sociedad, o al menos, no se buscó elaborar las alianzas políticas con diferentes sectores sociales (interesados en lo propuesto) que permitiera remontar la situación de estancamiento en la que se encontraba la economía en su conjunto.

Esta visión tan limitada de los sectores responsables de las decisiones políticas en esos años, podría deberse a distintos factores.

Por una parte, es indudable la persistencia de una mentalidad conservadora en lo relativo a política económica. En ese sentido, el pensamiento predominante basaba el crecimiento económico en el desarrollo del sector agropecuario. Si hasta el momento esa línea de acción había producido un crecimiento sostenido de la economía, no se veían indicadores suficientes que mostrasen la necesidad de modificar el rumbo.

Por otra parte, no podemos olvidar la particular situación política que se vivía internamente. El fraude electoral y la corrupción política, frutos de un sistema político viciado, volverá a mostrar su apogeo cuando este proyecto comience a discutirse en el Senado. Fraude en las elecciones provinciales en Santa Fe y Mendoza, y asesinatos en ambos casos de militantes radicales, llevarán a que este partido se niegue a tratar cualquier proyecto proveniente de ese Ejecutivo, si antes no se realiza la intervención a las provincias mencionadas. Lo que está primando en esta ocasión es la defensa de determinados principios políticos partidarios. Llegada la hora de las decisiones, el radicalismo, depuesto por los sectores ahora en el gobierno, hace pesar en la balanza motivos eminentemente políticos. Todo es coyuntural. No existe un cuestionamiento global sobre la marcha del sistema económico, más aún teniendo en cuenta el marco político internacional dentro del que se dirimían estas posiciones. Lo interno prevalecía fuertemente.

### **3. Polémica de los años cuarenta: estrategias industriales y marcha hacia una Argentina en crecimiento**

#### *3.1. La evolución socioeconómica argentina vista por distintos pensadores: el Ingeniero Alejandro Bunge, sus discípulos y el economista José Figuerola.*

Si los intereses corporativos mostraban una tendencia a la inercia en lo referido a política económica, la sociedad no es un todo homogéneo; en su interior se manifiestan, de diverso modo y con diferentes posibilidades de incidencia, múltiples pensamientos. Haremos hincapié en aquellos que, a través de publicaciones o por tener una determinada inserción en tareas de gobierno, realizaron una lectura diferente a la imperante por esos días.

El Ingeniero Alejandro E. Bunge desde principios del presente siglo fue desarrollando un análisis sistemático de los problemas que planteaba la evolución socioeconómica del

país. Se puede seguir la línea de su pensamiento tanto a través de la revista por él fundada, la *Revista de Economía Argentina* (1918), así como por sus distintas obras publicadas.

Al considerar la marcha de la producción argentina, Bunge observa que, a partir de 1914, y en particular desde 1931 se ha producido tanto una diversificación como un mayor grado de elaboración. La política imperial y supranacionalista de Europa en la posguerra, señala, llevó a países como Argentina a procurar una mayor autarquía económica. Por las mismas razones, considera que la emergencia internacional de 1939 va a repercutir de manera similar. Como una evolución de ese tipo, casi "eruptiva", produce una serie de trastornos socioeconómicos, aconseja la implementación de una política internacional y una política interna en lo económico y social propia, no la que imponen otros países.

En su obra, *Una Nueva Argentina* publicada en 1940, considera que tanto la ganadería como la agricultura y los ferrocarriles llegaron ya a su punto cúlmine, iniciándose por tanto en la Argentina el período de la industria y el de la edificación y las construcciones. Para ello el país necesita capitalizarse creando sus propios recursos. "Ha llegado el momento de que el capital nacional vaya participando progresivamente en el desarrollo de los servicios públicos. Sólo así llegaremos sin excesivo retardo a nuestra efectiva independencia financiera".

Otro de los aspectos en que se detiene, y no de menor importancia, es el del **comercio**. Propone el desarrollo del comercio interno y la realización, como lo señaláramos anteriormente, de la Unión Aduanera del Sur (con Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay) como formas de zanjar la problemática relación con los mercados del exterior, buscando el mantenimiento de un equilibrio entre las actividades industriales y urbanas, en franco crecimiento en esos días, y las rurales, ya estabilizadas.

Su pensamiento será continuado por sus discípulos y explicitado en el libro *Soluciones Argentinas* (1945) donde éstos realizan un pronóstico del comercio exterior argentino interesante de señalar.

Consideran que ya desde 1914 el progreso argentino no puede medirse sólo por el comercio exterior. Ellos se basan en una investigación realizada por la Research Foundation de Chicago (a pedido de la Corporación para la Promoción del Intercambio), cuyos resultados son conocidos como "Informe Armour". De él se desprende que la experiencia de la primera posguerra en cuanto a mercados de granos, hizo que se estimulara en todo el mundo el incremento de la producción de granos. Por eso en *Soluciones Argentinas* llaman la atención sobre estas políticas de autarquía que se manifestarán sin dudas en la segunda posguerra, lo cual tornará dificultoso la colocación de granos y carnes argentinas en Europa. Es necesario, señalan, abandonar la vieja mentalidad de "comprar a quien nos compra", sustituyéndola por la de "vender a quien nos vende", es decir, tender a un intercambio de mercancías equilibrado y en beneficio de los dos países. Para ello se pone en evidencia la necesidad de una política industrial, política de la que se carecía por esos días. "La necesidad nos hizo industriales y la oportunidad es única para no dejar de serlo". Apoyan toda iniciativa de fomento industrial centrado, particularmente, en aquellas que utilizan como productos básicos materias primas nacionales y que cuentan con mercado interno, siempre que "realicen su explotación en buenas condiciones técnicas y utilizando métodos de producción y organización industrial adecuados".

José Figuerola fue mentor del Primer Plan Quinquenal y partícipe en alguna medida del pensamiento social y cristiano del Ingeniero A. Bunge. Su desempeño en la División de Estadísticas del Departamento Nacional del Trabajo, fue lo que permitió el contacto entre este natural de Cataluña y el entonces Coronel Perón.

En una de sus obras, *La colaboración social en Hispanoamérica* realiza un estudio del concepto de **colaboración** en las distintas clases sociales, así como aspectos referidos a realizaciones legislativas, en lo laboral, en distintos países latinoamericanos, incluido Brasil. El concepto de **colaboración social** es lo que, según su análisis, permitiría llegar a la pacificación y armonía de las clases sociales. Una de las manifestaciones externas de tal concepto es para Figuerola la organización corporativa. Estos conceptos se encuentran como sustento ideológico tanto de la legislación social peronista, como de la reforma a la Constitución Nacional de 1949, de la que Figuerola preparara su anteproyecto.

### *3.2. Industrialización unida al concepto de Defensa Nacional*

Así como la crisis de 1929-30, y la baja de los precios internacionales de los productos agrícolas, fueron elementos fundamentales para el impulso de la industria sustitutiva en la Argentina, la segunda guerra mundial acentuará la necesidad de continuar dicho proceso. Del mismo modo, otros sectores de la sociedad argentina, como son las Fuerzas Armadas, tomarán como propia la problemática de la industrialización.

En exposiciones de distintos integrantes del Ejército, encontramos puntos que podemos considerar coincidentes:

a) La idea de industrialización se une al concepto de Defensa Nacional. Por eso muchos integrantes del Ejército van a propulsar una autarquía industrial y económica poniendo su acento en industrias extractivas y transformadoras del mineral, base para un despegue y crecimiento de la industria armamentística.

b) Ampliación del concepto de "industrias naturales". Dentro del mismo se incluye a las industrias extractivas y de elaboración de minerales. Hasta el momento el concepto quedaba circunscripto a las derivadas del sector agropecuario.

c) Utilización de capitales nacionales privados, garantía para el logro de la autarquía económica. La acción del Estado sería de control del proceso productivo y/o, asociado a capitales extranjeros, cuando el sector privado no pudiera realizarlo.

d) Formulación de un orden económico en el que se impulsara un mayor bienestar de los sectores trabajadores como forma de contribuir al bien común.

Estos cuatro elementos van a presentarse combinados de diferentes modos en las expresiones de integrantes del Ejército, sin que por ello estén siempre presentes en el discurso de cada uno.

Tomemos como ejemplo al hombre que más influyó con su pensamiento y su acción en el delineamiento de una política industrial, el entonces coronel Manuel N. Savio.

#### *Una propuesta de industrialización no autarquizante*

En 1942, a través de distintos artículos, Savio analizaba la situación de la industria y la economía argentina, base de lo que años más tarde (1947), presentaría como Plan Siderúrgico Argentino, que lograra su sanción legislativa el 13/06/1947.

En sus análisis podemos reconocer tres líneas fuerza: industrialismo, defensa nacional y acción subsidiaria por parte del Estado. Savio recoge expresiones ya vertidas por otros hombres del arma en lo que a industria siderúrgica se refiere, profundizando en su elaboración.



Como director de Fabricaciones Militares, Savio eleva el proyecto de Plan Siderúrgico al entonces ministro de Guerra. La fundamentación que acompaña al Plan hace eje en tres aspectos centrales:

- industria "pesada" primordial para continuar el desarrollo de las de carácter manufacturero.
- participación del capital privado en la acción industrial, como forma de evitar toda influencia burocrática. Propicia la formación de sociedades mixtas.
- subsidiariedad del Estado en los precios de los productos semiterminados hasta tanto aumente la producción y la eficiencia del personal.

En la polémica existente durante esos años respecto al futuro de nuestra economía, Savio sostenía que no se podía partir de la base de que si no comprábamos acero no nos comprarían el trigo y la carne. "No nos deben impresionar los fantasmas librecambistas a ultranza si actuamos con prudencia pero con decisión", decía en un discurso pronunciado en un almuerzo de camaradería con que se festejaba, en 1945, el cuarto aniversario de creación de Fabricaciones Militares.

La industrialización del país era una tarea ineludible, pero aclaraba que la misma no podía realizarse en menoscabo del sector agropecuario. Ambos sectores debían desarrollarse paralela y complementariamente.

#### **4. Consejo Nacional de Posguerra y el delineamiento de la política económica peronista**

Producido el golpe militar del 4 de junio de 1943, el nuevo gobierno toma una serie de medidas de racionalización y planificación y, a través de la creación de diferentes organismos, va dando una respuesta a los requerimientos de Defensa Nacional, planteados al país ante la particular situación de guerra que se vivía.

En lo que a nuestro objeto de interés se refiere, destacaremos lo elaborado por el Consejo Nacional de Posguerra, organismo creado en agosto de 1944, con la finalidad de realizar estudios de ordenamiento social y económico del país, su coordinación, planificación y ejecución.

El Consejo estaba integrado por los secretarios de Trabajo y Previsión, y de Industria y Comercio, los subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas. La dirección la desempeñaba el entonces coronel Juan D. Perón, Vicepresidente de la Nación, mientras que la Secretaría General estaba a cargo del Consejo Técnico de la Vicepresidencia, el economista José Figuerola.

Los estudios realizados por el Consejo serán herramientas útiles en la conformación de lo que se conocerá como Primer Plan Quinquenal. En este sentido, puede ser considerado como el primer organismo argentino de planificación, que se proyecta durante varios años. Una vez asumido el Poder Ejecutivo por Juan D. Perón, en acuerdo de ministros en julio de 1946, se transfirieron las funciones de Consejo a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, cuyo titular era el doctor José Figuerola.

#### 4.1. Consejo Nacional de Posguerra. Su concepción subyacente

En los considerandos que fundamentan el decreto de creación del Consejo Nacional de Posguerra se expresa que "la desarticulación provocada por la guerra en la economía mundial requiere igualmente prever 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".<sup>(6)</sup>

En este párrafo podemos ver que se va modificando el rol "anticrisis" que el Estado había comenzado a jugar a posteriori de la crisis de 1929. El perfil de este Estado se continuará esbozando en el **Plan de Ordenamiento Económico y Social**, elaborado por el mismo organismo. Se busca delinear un Estado que profundice su acción sobre las áreas económica y financiera, así como a ampliarla abarcando también la esfera social.

El estudio realizado consta de cinco capítulos donde se analiza la situación política, social y económica del país, aconsejándose líneas de acción en las distintas áreas. Cada uno de los rubros contemplados van acompañados de datos estadísticos desde 1939 a 1943; esto lo torna en un elemento de consulta en relación al estado del país en esos años, más aún si tenemos en cuenta el último censo realizado por entonces (1935) y lo incompleto de la información con que se contaba.

A los efectos de poder estudiar los problemas que la posguerra presentaría (tal como se estaba realizando en distintos países de América) se crearon diferentes secretarías con tareas específicas de estudio y seguimiento que actuaron como verdaderas oficinas de planificación.

Las tareas a cargo de estos organismos (iniciar encuestas, preparar investigaciones y estudios, recopilar datos estadísticos de interés, realizar consultas con los distintos sectores de la actividad económica, etc.) servirán de base en la formulación de los futuros planes quinquenales.

#### 4.2. Ordenamiento Económico-Social

El Plan preveía atender diversos objetivos:

a) en el corto plazo, prevenir las dificultades que pueden provenir del tránsito del estado de guerra al de paz, adoptando las medidas consideradas indispensables en las áreas económica y social, en particular.

b) Planificación coordinadora, a ejecutarse paulatinamente y realizada a largo plazo.

#### 4.3. Ejes de articulación del Plan

En el área de la producción el Plan planteaba:

—Fomento de la industria: se impulsarán las industrias de interés nacional, las que utilicen materia prima del país, eliminando la protección de industrias artificiales que resultan antieconómicas mantener en períodos de paz.

—Descentralización industrial: expansión y diversificación de la producción y su ubicación en las cercanías de los lugares de producción de materias primas y energía, estableciéndose las vías de comunicación necesarias.

—Explotación de las riquezas naturales: búsqueda y extracción de materias primas y su puesta al alcance de las plantas industriales de transformación.

—Intensificación del intercambio comercial: defensa de la producción nacional en el exterior y sana política de importaciones. Creación de nuevos mercados externos.

—Perfeccionamiento de los conocimientos técnicos.

—Estímulo al capital privado a realizar inversiones.

—Utilización a pleno de la mano de obra disponible: Mantener el máximo nivel de ocupación, implementando políticas agrarias con salarios dignos y vivienda adecuada, a fin de evitar el despoblamiento del interior.

En el área social a su vez establecía:

—Humanizar la función del capital. Cooperación entre capital y trabajo.

—Colaboración entre las organizaciones obreras y patronales.

—Seguridad social: desarrollo de un amplio plan de seguridad social a implementar por el Estado.

##### **5. Planes Quinquenales del gobierno peronista (1947-1955)**

Para el equipo de gobierno que acompaña a Juan D. Perón en 1946, "el país se halla en tiempos propicios". Textuales palabras pronunciadas por el presidente en el discurso de apertura de las sesiones parlamentarias, en junio de 1946. En ese año, la balanza comercial se presentaba favorable, con un saldo positivo de más de 1.300 millones de pesos. Se preveía que durante los años de la inmediata posguerra, continuaría siendo positiva, debido a las necesidades de alimento de los países que habían estado en situación de beligerancia. En este sentido, el optimismo del equipo gobernante no se veía por el momento opacado.

La estrategia de crecimiento que se comenzó a delinear y que se continuó desarrollando a través de los Planes Quinquenales, fue justamente la de crecer a partir de la ampliación del mercado interno, por lo que, la obtención de nuevos mercados o el aumento de los márgenes exportables, no era por el momento motivo de consideración. Tampoco lo veremos contemplado en la planificación encarada.

La coyuntura política y el estado de la economía argentina hicieron que esta propuesta tuviera alcances diferentes al de los planes que anteriormente conociera la sociedad argentina. También existían diferencias con prácticas planificadoras implementadas en otros países. A ello se refería el Ministro de Hacienda cuando expresaba: "El plan de gobierno 1947-1951 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 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".

En la misma conferencia, el Sr. Ministro al definir la función del plan hablaba de la necesidad de "prevenir las depresiones y consolidar la economía, ...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..."<sup>(7)</sup>

En definitiva, se proponía implementar una política económica anticíclica que requiera del concurso de una importante intervención estatal.

El Plan de gobierno fue preparado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, quien creó, como cuerpo consultivo anexo, el Consejo Económico y Social integrado por repre-

sentantes del Estado, de los empresarios y de los trabajadores, con la finalidad de incorporar y coordinar los intereses sectoriales. Toma, para su formulación, los estudios realizados por el extinguido Consejo Nacional de Posguerra.

El Proyecto de ley del Plan de Realizaciones, conocido como Planes Quinquenales, abarca los más variados aspectos de la esfera de acción del Estado, por lo que, las "realizaciones e inversiones", que podríamos catalogar como el corazón del plan, quedan desdibujadas. Resulta difícil encontrar un hilo conductor; más que un todo orgánico, el proyecto se presenta como la enunciación de medidas a acometer.

De todos modos debemos recordar que este intento de planificación no tenía demasiados antecedentes en el mundo y las experiencias que se iban desarrollando surgían o en forma simultánea, como el caso francés, o con poco conocimiento de sus mecanismos, dificultades y aciertos, como el caso soviético.

### *5.1. Finalidad del Plan*

En el análisis del discurso presidencial del 23 de octubre de 1946, encontramos trazados los principios fundamentales del Plan propuesto por el Poder Ejecutivo.

1. Su carácter social. "Situación la economía del país al servicio de todos los habitantes".
2. El aumento de la renta nacional mediante la movilización de la riqueza del país, lo que permitiría un mayor consumo.
3. Garantizar la plena ocupación.

### *5.2. Recursos a utilizar por el Estado*

¿Cómo accionará el Estado para lograr los fines propuestos? Se valdrá, según lo expresado por sus ministros, del concurso de dos auxiliares: los impuestos y el gasto público.

a) Política impositiva: tendería a modificar la estructura impositiva existente, trasladando la carga de impuestos hacia los gravámenes directos (impuestos a la renta, a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales y a la transmisión gratuita de bienes).

b) El gasto público: se lo utilizaría en forma dosificada lo que permitiría prevenir las fluctuaciones cíclicas, manteniendo un alto nivel de producción, ocupación y consumo.

Estos enunciados son meramente normativos; al analizar la política impositiva implementada durante estos años se observa que no tuvo las variaciones estipuladas en la letra del Plan. Tanto en el Primero como en el Segundo Plan (no obstante las reales dificultades económicas por las que atravesaba el país), no se visualiza un cambio en la orientación impositiva. No fue la misma situación la que se vivió respecto del gasto público, el que se incrementó mucho más allá de lo deseable.

### *5.3. Plan de Gobierno 1947-1952*

El Plan de gobierno fue presentado en el mensaje del 19 de octubre de 1946 como un proyecto de ley, cuyo artículo primero aprobaba el Plan de Realizaciones e Inversiones y los Proyectos de Ley sobre veintisiete temas: política (referido a la reorganización de la administración pública, y los derechos políticos de la mujer); salud pública; educación; cultura;

justicia; relaciones exteriores; economía; obras sociales; energía; trabajos públicos y transporte; producción (política de industrialización y medidas generales de fomento, pesca y caza marítima, riquezas forestales, etc.); comercio y finanzas, entre otros.

El proyecto va acompañado de un resumen estimativo de importes a gastar "para iniciar la organización de servicios y financiar las inversiones reproductivas". El monto total consignado es de 5.965 millones de pesos. La estimación resalta como áreas prioritarias las de "gobernación del Estado, Defensa y Economía". Si bien no se desglosan los gastos a realizar en estas dos últimas áreas, una lectura del "resumen por los principales capítulos y conceptos" del citado proyecto, permite realizar algunas inferencias:

a) El total consignado en el resumen de gastos bajo la denominación "Defensa y Economía" hace referencia exclusivamente a Economía. Recordemos que en general, numerosos gastos de Defensa de un gobierno, son secretos.

b) Los mayores montos están destinados desde el inicio a Energía y a Obras de infraestructura.

c) Cuando se habla de Transportes, no se contempla la adquisición de los ferrocarriles que se hallaban en manos de capitales extranjeros. Sólo se hace referencia a los ferrocarriles del Estado, su mantenimiento y mejora. 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.

d) El total estimado, excluye la adquisición de equipos y fábricas militares destinados a servicios del Ejército; tampoco figuran las adquisiciones realizadas por las otras armas, Armada y Fuerza Aérea.

e) No se contemplan las inversiones que se realizarán en cumplimiento del Plan, en las áreas de Salud Pública, Vivienda e Instrucción Pública. Estas falencias se pusieron de manifiesto en el debate parlamentario.

Por lo expuesto, tal resumen de gastos estimados resulta engañoso o por lo menos, poco realista. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos planteados por el equipo gobernante con la elaboración de este plan es obtener la "soberanía política y la independencia económica" era menester que en él figuraran la totalidad de las nacionalizaciones a realizar.

#### 5.4. *¿Variación de un modelo de crecimiento?*

De donde podemos obtener los mejores indicios para intentar cualquier tipo de respuesta, es sin dudas del análisis de la política industrial incluida en el Plan. En líneas generales, vemos que ella vuelve a establecer lo ya enunciado por el Consejo Nacional de Posguerra quien, a su vez, continuaba los lineamientos fijados en el Plan Pinedo.

No obstante, encontramos en esta propuesta variantes significativas. En principio establece que "deberán consolidarse las industrias ya instaladas que elaboren materias 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". En este concepto de *materias primas nacionales* no sólo va más allá de las enunciaciones del Plan Pinedo y del Consejo Nacional de Posguerra, sino que incluso avanza en lo manifestado hasta el momento por distintas personalidades del quehacer nacional.

Otro aspecto que llama la atención es el referido a las industrias que se protegerán. A diferencia de anteriores propuestas, no se hace mención explícita a la desprotección de las

llamadas industrias "artificiales". Tal cambio puede deberse, o bien a la búsqueda de apoyo en determinados sectores industriales, o bien a una variación de la situación internacional que obligara a contar con lo producido internamente más que con lo proveniente del exterior. Ambos elementos deben tomarse en consideración al analizar las variaciones que se van produciendo en estos años.

Al considerar si hubo un cambio en el modelo de crecimiento propuesto, debemos contemplar cuáles son los proyectos de ley enviados al Congreso relacionados con la producción. Por último, y como corolario de las políticas implementadas, tratar de establecer en la forma más fehaciente posible, primero, cómo se estimaba financiar los proyectos y en segundo lugar, qué resultó finalmente puesto en marcha y de dónde provinieron los recursos.

### *5.5. El IAPI Pivote central del Plan*

La propuesta del gobierno no se puede entender sin una referencia al IAPI que jugara un rol decisivo y articulador, en definitiva, de la política económica peronista. ¿Por qué hablamos en general de la política económica y no la circunscribimos al área industrial? Porque cuando se analizan los gastos de capital financiados por este organismo, se ve que gran parte de los mismos estuvieron dirigidos a la adquisición de bienes de propiedad extranjera (por ej., los ferrocarriles británicos, que como dijéramos no se contemplaban en los Planes Quinquenales). Cuando la economía argentina ve detenido su crecimiento, hacia 1949, al disminuir los saldos exportables y la producción agropecuaria, en tanto se producía un aumento no controlado del consumo interno, las posibilidades de recaudación de fondos a través del IAPI se ven sensiblemente disminuidas. En consecuencia, también se va a producir una reducción en la traslación de ingresos desde el sector agropecuario hacia el industrial.

La disminución de la capitalización interna no sólo va a afectar la concreción de las obras fijadas en los Planes, sino también el nivel de inversiones general de la economía. Es sabido que muchas de ellas fueron realizadas por motivos muy disímiles, algunas en base a apreciaciones militares de la situación internacional.

Volviendo al IAPI vemos que, entre 1947 y 1952, propició significativos subsidios al sector privado, particularmente a los sectores ganaderos y agrícola, en un claro intento de responder positivamente, o ceder, según desde donde se lo mire, a las presiones corporativas de ambos sectores. Estos subsidios sumaban un total igual a la tercera parte de los gastos de gobierno financiados por el Instituto. Representan, siempre en tren de comparar, un total similar al destinado efectivamente para concretar el primer plan.

A la vista de estas cifras, sería menester revisar algunas afirmaciones que se realizan desde distintos sectores, en el sentido de considerar que la política económica del peronismo se basó, principalmente, en la traslación de ingresos desde el sector agrícola hacia el industrial.

Ese pudo haber sido el objetivo fijado. En la práctica, al no haberse producido una modificación de la estructura económica existente, y seguir dependiendo de las divisas que aportaba el sector agropecuario, es casi lógico que una buena parte del proceso siguiera lineamientos semejantes a los observados durante la década del treinta con el sistema de diferentes tipos de cambio puestos entonces en vigor.

### 5.6. Crisis de la estrategia de crecimiento

En 1949, el crecimiento económico que con vaivenes se venía produciendo, se ve detenido, manifestándose en:

- a) Serios problemas de pago con Estados Unidos que lleva a suspender importaciones, inclusive las de combustibles y maquinarias necesarias para varias industrias.
- b) Aumento acelerado de la tasa de inflación que produce un deterioro de los ingresos reales.
- c) Reducido nivel de exportaciones agrícolas, debido en parte a una estructura de precios poco realista agravada hacia fines de ese año por una severa sequía.
- d) Declinación general de la actividad económica.

Consecuencia de este cuadro de situación fue el cambio de la política económica, la renuncia del entonces Ministro Miranda y su reemplazo por Ares y el economista Gómez Morales.

En esta crisis comienza a declinar la estrella del IAPI. Dejará de depender del Banco Central, pasando al Ministerio de Economía hasta el año 1952, cuando quedará en la órbita del Ministerio de Comercio Exterior. No sólo se producen cambios administrativos, sino que hay un claro intento de limitar su autonomía financiera.

Hacia tiempo ya que el gobierno venía recibiendo presiones desde sectores del agro que lo acusaban de promover una industrialización precaria a costa de los productos agrarios. Estas presiones no eran nuevas. Ya desde mediados de 1947, en ocasión de la conferencia que el equipo económico brindara en el Senado, Miranda venía soportando los embates de los sectores agrícolas y ganaderos.

Esta situación se agrava con la crisis de principios de los cincuenta al ponerse punto final a varios años de expansión basada en la distribución progresiva del ingreso, la incorporación de mano de obra, el desarrollo del mercado interno. Ante el agotamiento de esta estrategia, el gobierno tenía que modificar su línea de acción y es lo que buscará consumir a través del "Plan de Emergencia para 1952". En él se constata un cambio en la política económica, fundamentalmente en el aspecto redistributivo, ya que la crisis obliga a detener los aumentos salariales, llegando incluso a caer, así como a producir una devaluación de la moneda.

Este es el cuadro político dentro del que se lanzará el Segundo Plan Quinquenal.

### 5.7. Segundo Plan Quinquenal

Se lo presentó en cinco reuniones conjuntas de diputados y Senadores entre el 1º y el 5 de diciembre de 1952. Al igual que en oportunidad de presentarse el Primer Plan, sólo contó con la presencia de los legisladores oficialistas. La UCR participó en los debates sobre la ley de ejecución del Plan.

La estructuración general del Plan es más lograda que la del primero. De todos modos, los objetivos expuestos no dejan de ser genéricos y declamatorios.

El Plan comprendía cuatro capítulos: Cap. I: Acción Social; Cap. II: Acción Económica; Cap. III: Obras y Servicios Públicos; y Cap. IV: Planes complementarios (referidos especialmente a: administración, inversiones del Estado y Planes militares).

Las características esenciales del Plan giran en torno a:

—El Estado se ubica como coordinador de la acción del sector privado, a través de la implementación de líneas crediticias.

—La llave maestra del plan es la acción de los capitales privados (sean nacionales o extranjeros).

—Impulso a la conformación de cooperativas de productores y consumidores.

Sin lugar a dudas, el capítulo principal de este segundo intento planificador, es el de "Acción Económica". En él se busca determinar: acción agraria, forestal, minería, combustibles, hidráulica, energía eléctrica, régimen de empresas e industria.

En el plan referido al sector agrícola, y ante la imperiosa necesidad de aumentar los saldos exportables provenientes del sector, a fin de poder equilibrar la balanza comercial, se hace particular hincapié en la urgente necesidad de completar la mecanización del agro. A tal fin, la industria nacional de maquinarias agrícolas debía proveer al agro de los equipos necesarios. El Estado otorgaría créditos para su adquisición, con la única condición de que las maquinarias fueran de origen nacional. De allí que se recomendara la conformación de cooperativas de productores agrarios, quienes no solamente compartirían las utilidades devinientes de la venta de sus productos, sino también el uso de las maquinarias agrícolas.

Si fuéramos desarrollando cada uno de los rubros considerados en este capítulo, se podría constatar un mejor delineamiento de las políticas específicas para cada sector en relación a lo esbozado en el Primer Plan. De todos modos, el límite fundamental va a emerger a la hora de fijar las financiaciones para los distintos emprendimientos. Será allí donde comprobaremos hasta dónde se avanzó.

### 5.8. Prioridades "económico-sociales" e industriales

Veamos en el capítulo referido a **industria**, las prioridades fijadas: a) desarrollo de la producción energética, b) mecanización y perfeccionamiento de las actividades agropecuarias, c) exploraciones y explotaciones mineras, d) mantenimiento y reequipamiento de las instalaciones y elementos productivos existentes, e) impulso a industrias vinculadas al plan de transportes y de comunicaciones y f) promoción de industrias vinculadas a la construcción de viviendas.

Supeditado a este régimen de prioridades económico-sociales, se fijan las "prioridades industriales" propiamente dichas: a) siderurgia, b) metalurgia, c) aluminio, d) química, e) mecánica, f) eléctrica, g) construcción, h) forestal, y) textiles y cueros y j) alimentaria.

Las ramas en que se van a producir las mayores inversiones estatales, coincidirán con las prioridades establecidas. Así figurará en primer lugar, la siderurgia, en segundo lugar la mecánica y en tercero, la química.

### 5.9. Recursos del Estado

Este Plan, a diferencia del Primero, no cuenta en principio con capitales disponibles. En 1953 las reservas del fisco son prácticamente inexistentes y las disponibles no podrían ser destinadas a financiar una obra de la magnitud como la que se pretendía encarar.

Son dos las fuentes de financiamiento que contempla el plan: ahorros reales y lo producido por la explotación de las obras respectivas.



Dado que esta segunda modalidad sólo operará sobre reparaciones y mantenimiento, es decir, con las obras en funcionamiento y por tanto, generando sus propios fondos, el punto más interesante a dilucidar es qué engloba el concepto de "ahorros reales". Un informe del entonces Ministro de Economía, A. Gómez Morales, en agosto de 1953, establecía que la fuente más adecuada de ahorro es la proveniente de los ahorros sociales, es decir, los fondos de las Cajas de Previsión. En definitiva, el impuesto sobre los salarios conformará los fondos con los que el Estado participará en su parte de financiación del Plan. Recordemos que en este Plan, las inversiones totales van a ser compartidas entre el sector oficial y el privado.

En una lectura del resumen de las principales inversiones en cada uno de los capítulos, observamos que las áreas que tendrán prioridad en el quinquenio serán Obras y Servicios Públicos, en segundo lugar, Acción Económica y en tercer lugar, Planes Militares. Siderurgia, (dentro de Acción Económica) tendrá destinados muy pocos fondos.

Si bien el quiebre del gobierno peronista sobrevendrá en septiembre de 1955 por obra de un golpe militar, no habiendo pasado aún dos años de la puesta en marcha del Segundo Plan Quinquenal, contamos con elementos suficientes como para establecer si la política económica hasta entonces implementada mostraba tendencias hacia un cambio en el modelo de crecimiento, que fue nuestro punto de partida.

## **6. Arribando a algunas conclusiones**

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 base a "hipótesis de conflicto" a nivel mundial llevó a que, en la modificación de las condiciones externas, todo el andamiaje internamente montado, se viniera abajo.

A estos aspectos podríamos adicionarle un manejo administrativo deficiente, sin una estricta centralización de gastos y de existencias, que llevaba a dilapidar tanto tiempo como dinero. El intento de planificación va perdiendo con el tiempo la confianza que podría haber despertado en ciertos sectores del hacer económico.

La imposibilidad del gobierno peronista, de articular a partir de formulaciones políticas una nueva estrategia económica, muestra que un Estado Populista, aun contando con el apoyo de los sectores sociales directamente beneficiados con su política, no puede promover una estrategia de industrialización, basada, para su realimentación en el mercado interno. En estas situaciones se está encubriendo una mera dependencia del sector agroexportador.

El modelo de crecimiento se encontró con un panorama internacional diferente al esperado. La demanda de posguerra dirigida a la Argentina no fue de la magnitud pensada, ayudando a generar la crisis del sector externo que se sintió desde 1949 y que impidió el avance de numerosos aspectos del Plan.

En estas condiciones el modelo industrial perdió su base de sustentación macroeconómica, y por lo tanto, no pudo ser implementada cabalmente, bloqueando las esperanzas del Plan.

## NOTAS

- (1) Ministerio de Agricultura y Hacienda de la Nación, *El Plan de Acción Económica ante el Congreso Nacional. Discursos de Federico Pinedo y Luis Duhau*, Buenos Aires, 1934.
- (2) Idem, págs. 60-61.
- (3) En su elaboración participaron también Raúl Prebisch, Ernesto Malacortto y Guillermo W. Klein. "El Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado", reproducido en *Desarrollo Económico*, N° 75, Ides, Buenos Aires, octubre/diciembre, 1979.
- (4) *Ibidem*.
- (5) La idea de la "unión aduanera" ya había sido formulada por el Ing. Alejandro Bunge, quien en 1939 proponía la creación de una "Unión aduanera del Sur". Sin dudas Pinedo, cuyo nombramiento fue saludado por Bunge desde las páginas de su libro *Una nueva Argentina*, toma ideas de este pensamiento.
- (7) Cámara de Senadores de la Nación, *Conferencia del Sr. Ministro de Hacienda, Dr. Ramón Cereijo*, julio, 1947, pág. 634.