

Planificación y desarrollo económico. Reflexiones desde la experiencia argentina durante el Peronismo (1946-1955)

Juan E. Santarcángelo¹

Resumen

La planificación es un proceso mediante el cual un gobierno establece una serie de objetivos y diseña estrategias y políticas para alcanzarlos. Fue ampliamente utilizada en América Latina desde mediados de los 1930s y alcanzó su auge durante el período de industrialización por sustitución de importaciones. El propósito de este trabajo es brindar una aproximación de carácter exploratorio a la temática con el fin de estudiar las principales características de cada una de las diferentes etapas que involucran el proceso de planificación, analizar el modo concreto en que el gobierno de Juan Domingo Perón durante sus dos primeras presidencias resolvió estos desafíos, y contribuir a la recuperación de la planificación como una herramienta clave para lograr la transformación estructural de una economía.

JEL: O20, O21, L52

Palabras clave: planificación, desarrollo, Argentina, Peronismo

Planning and Economic Development: Reflections from the Argentine Experience during Peronism (1946-1955)

Abstract

Planning is a process through which a government establishes a series of objectives and designs strategies and policies to achieve them. It was widely used in Latin America since the mid-1930s and reached its peak during the period of import-substitution industrialization. The aim of this paper is to provide an exploratory approach to the subject in order to study the main characteristics of each of the different stages involved in the planning process, to analyze the concrete way in which the government of Juan Domingo Perón during his first two presidencies resolved these challenges, and to contribute to the recovery of planning as a key tool to achieve the structural transformation of an economy.

Keywords: Planning, development, Argentina, Peronism

¹ PhD en economía (New School University, USA), Investigador Independiente del CONICET y de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del Doctorado en Desarrollo Económico y del Centro de Estudios sobre Desarrollo, Innovación y Economía Política (CEDIEP) de la Universidad Nacional de Quilmes, jsantar@gmail.com

Planificación y desarrollo económico. Reflexiones desde la experiencia argentina durante el Peronismo (1946-1955)

I. Introducción

La planificación económica es una herramienta que sirve para definir y jerarquizar objetivos, así como para diseñar estrategias y políticas públicas que permitan alcanzarlos en un determinado período de tiempo. La Unión Soviética fue pionera en el desarrollo de una metodología y utilización de la planificación con el fin de transformar su sociedad, especialmente durante el período que abarca la Revolución Bolchevique. Dado que no existían experiencias previas de planificación aplicadas al cambio social, la Unión Soviética desarrolló todo un conjunto de herramientas y una nueva metodología que finalmente se materializó en el desarrollo y aplicación de sucesivos planes quinquenales.

El éxito en el desempeño económico de la Unión Soviética y los impactos de la crisis de la década de 1930, que dejaron en claro la incapacidad y falencias que una economía de mercado tenía para asignar recursos productivos e inversiones de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional, llevaron a la rápida adopción de la planificación económica por la mayoría de los países occidentales. En la actualidad, la planificación es una práctica común en las principales naciones desarrolladas del mundo, como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Francia, China, Japón y Rusia, así como en países en desarrollo que han tenido éxito desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, como son los casos de Corea del Sur, Tailandia, Indonesia, Singapur y la India.

En América Latina, México fue pionero en la aplicación de la planificación en 1935, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, quien implementó dos planes sexenales con el objetivo de lograr transformaciones económico-sociales y redefinir el papel que el estado debía desempeñar en la economía (Monteverde, 1964). El éxito de esta experiencia inspiró a otros países de la región, incluyendo a Argentina, donde el General Juan Domingo Perón desde antes de llegar a la presidencia, inició un intenso proceso de planificación, que luego fue continuado durante sus tres presidencias y que culminaron en la creación de dos planes quinquenales y un Plan Trienal.

A pesar de su rápida adopción como estrategia de desarrollo en América Latina y de sus buenos resultados en materia de desarrollo, la planificación experimentó un declive con la llegada de las dictaduras militares a principios de los años 1970s y la consolidación del neoliberalismo por toda la región. Como resultado, no sólo se abandonaron las estrategias y metodologías en torno a la conformación de un plan de desarrollo integral de largo plazo, sino que también se llevó adelante una redefinición crucial del papel que el estado debía desempeñar en la economía. El estado debía abandonar la conducción del proceso de desarrollo y reducirse a su mínima expresión.

En este marco, el propósito del presente trabajo es brindar una aproximación de carácter exploratorio a la temática con el fin de contribuir a la recuperación de la planificación como herramienta central para pensar y enfrentar los problemas del desarrollo que tienen nuestras sociedades a comienzos del siglo XXI. Para este fin revisaremos las principales características de cada una de las diferentes etapas que involucran el proceso de planificación (desde la propia definición de sus objetivos y ejes del plan, pasando por el rol que el Estado debe

desempeñar, su diseño, implementación y supervisión), y recuperaremos a partir de la experiencia durante los dos primeros gobiernos de Juan M. Perón, como esta administración fue desarrollando y resolviendo los enormes desafíos que supone llevar adelante el proceso de planificación. El foco lo ponemos en los dos primeros planes quinquenales porque en esa etapa se definen los elementos centrales del plan, se procede a su armado institucional y se resuelven muchas de las principales dificultades que fueron surgiendo.

De ese modo, el trabajo se estructura en diez secciones luego de esta breve introducción. En la segunda sección analizamos y definimos que se entiende por planificación, cuales son sus objetivos y porque es relevante desarrollarla. En la tercera sección estudiaremos al ente u organismo encargado de definir y coordinar el proceso de planificación. A partir de esta sección y en las subsiguientes, comenzaremos a revisar el proceso mediante el cual el gobierno peronista fue sorteando cada uno de los desafíos impuestos. En las secciones cuatro, cinco y seis, examinamos la definición de los objetivos de la planificación, el rol del Estado y la elaboración de un diagnóstico del punto de partida en el que el país se encuentra, así como de los principales desafíos que enfrenta y enfrentará en el futuro cercano. En la séptima sección abordamos los elementos que involucran el diseño de un plan y las diferentes estrategias de articulación de planes, para luego en la octava sección dedicarnos a examinar las principales fuentes de financiamiento que se pueden utilizar para llevar adelante la misma y el modo concreto en que el Peronismo financió sus planes quinquenales. En la novena sección estudiamos el proceso de implementación del plan, y la elaboración de mecanismos eficientes de control y supervisión. En la décima sección damos cuenta de los impactos económicos y sociales que tuvo el proceso de planificación durante la etapa del peronismo clásico (1946-1955); para finalmente, cerrar el trabajo presentando las principales conclusiones.

II. ¿Qué es la planificación?

La planificación es una herramienta que ayuda a definir objetivos y metas con el fin de crear un plan para alcanzarlos. Se trata de un instrumento que regula la acción de las diversas dependencias del Estado con relación a un objetivo común; a la vez que brinda la oportunidad de conocer y utilizar de manera más eficiente los recursos productivos, naturales, humanos, económicos, técnicos, institucionales, y financieros con los que un país dispone. De esta forma, la planificación permite establecer metas, agrupar los recursos humanos y materiales disponibles en relación con estas preferencias, disminuir al mínimo los costes innecesarios, y optimizar la aplicación de los recursos productivos disponibles.

Como plantea Monteverde (1964) en los países subdesarrollados planificar significa además reemplazar el funcionamiento espontáneo y anárquico del mercado por un esfuerzo consciente y deliberado mediante el cual se pretenden alcanzar las metas definidas. Implica abandonar la concepción de que el mercado es el perfecto asignador de recursos, y reemplazarla por un sistema de organización superior en que el Estado tiene un papel central que cumplir, donde define y conduce el desarrollo económico orientado por un conjunto de objetivos. Es un proceso con una fuerte carga política, donde los intereses minoritarios se subordinan a los de las grandes mayorías. En este sentido, es importante tener en claro que la planificación no solo es un problema técnico; sino que es centralmente un problema político, que reclama soluciones audaces y realistas, correspondientes a las condiciones objetivas y a la relación de las fuerzas sociales de cada país (Monteverde, 1964, 712).

La historia económica y social del siglo XX nos muestra que la falta de planificación indefectiblemente condena a los países al subdesarrollo y la dependencia, así como a la ineficaz utilización de sus recursos productivos. Sin embargo, también nos muestra que la planificación por sí sola no alcanza para garantizar el proceso de desarrollo económico y social. Es una herramienta con diversas aristas, pero no más que una *condición necesaria pero no suficiente* para alcanzar el desarrollo.

A pesar de que la realidad de cada nación es particular y se transforma a lo largo de cada etapa histórica, existen un conjunto de principios y ejes cuya validez general es incuestionable, y que pueden servir de guía general de los principales desafíos y elementos que deben ser considerados al diseñar la planificación. Este conjunto de tareas, algunas de las cuales se llevan a cabo de forma consecutiva y otras se llevan a cabo de manera simultánea, puede ser organizada en siete grandes ejes. Los mismos son: el organismo de planificación, la definición de los objetivos fundamentales, determinar el papel que desempeñará el estado, el diagnóstico de las características centrales del país y su inserción internacional, diseño del plan y las estrategias a usar, financiamiento, e implementación y supervisión del plan. A continuación, analizamos cada uno de estos elementos, sus principales características y revisaremos, utilizando el ejemplo de ciertos países, alternativas sobre como diversos países resolvieron estas etapas.

III. El organismo central de Planificación

El organismo central de planificación es el encargado de la elaboración, ejecución y control del plan. Debe tomar las decisiones económicas fundamentales, tomando en consideración las necesidades y preferencias colectivas y, asegurando un ritmo de desarrollo que tienda a conseguir los objetivos propuestos (Ceceña, 1978). El organismo central focaliza sus tareas en torno de diversos objetivos entre los que se destacan: definir las metas y objetivos de largo plazo, elaborar planes y estrategias para la concreción de estas metas, realizar análisis y proyecciones económicas, evaluar el impacto de las políticas económicas implementadas, lograr la articulación y colaboración de las diferentes dependencias, organismos y entidades en línea con estos objetivos, supervisar el progreso y cumplimiento de los objetivos, conseguir los apoyos políticos y económicos necesarios para llevar adelante el plan de desarrollo de largo plazo, desarrollar planes de contingencia ante posibles crisis o conflictos, y propiciar el involucramiento y participación de la sociedad civil en el proceso de planificación. En síntesis, es el encargado de que la planificación se desarrolle y funcione adecuadamente.

Como resulta claro, la diversidad de tareas es muy amplia y requiere de estructuras acordes a los desafíos a abordar. La experiencia de los países que han logrado llevar adelante experiencias de planificación con cierto grado de éxito nos muestra que no existe una única estructura de planificación sino diferentes variantes de ella. El caso de Argentina es particular porque los orígenes de la planificación en el país dan cuenta de un fuerte proceso de transformación institucional a lo largo de un par de décadas. Las primeras actividades de planificación se remontan al pre-peronismo donde en consonancia con las ideas de la segunda posguerra planteaban la necesidad de pasar de un intervencionismo defensivo a una estrategia donde el estado generara incentivos para el sector privado con el fin de resolver el atraso relativo (Berrotarán, 2002).

Uno de los elementos clave en este sentido se produce en el año 1944 cuando mediante el Decreto n. 23487, y a instancias del entonces vicepresidente Juan Domingo Perón, fue creado el Consejo Nacional de Posguerra (CNP), cuya principal misión era la coordinación, planificación y ejecución de todo lo referente a cuestiones de carácter socioeconómicas del país. El CNP le otorgó al pleno empleo el carácter de objetivo prioritario y propuso aumentos masivos en el gasto en obras públicas; la firma de convenios bilaterales de comercio internacional con cláusulas contra la fluctuación de precios; el apoyo al consumo interno; el control de la inmigración; y el establecimiento de un seguro de desempleo (Andrenacci et. al., 2001, 6).

Luego, durante los dos gobiernos peronistas, el CNP se fue transformando institucionalmente y en junio de 1947 pasó a ser Secretaría Técnica de la Presidencia, cuya misión fue la planificación, coordinación y ejecución de todas las tareas relacionadas con los problemas económicos, financieros y sociales. Con estos fines, la Secretaría Técnica fue absorbiendo organismos existentes -como el área de estadística- y creando estructuras de coordinación transversal -como el Consejo Económico y Social (CES) (Berrotarán, 2002, 437). Unos años más tarde, en 1949 la Secretaría Técnica de Presidencia se transformaría en Ministerio de Asuntos Técnicos, y finalmente volvería a reconfigurarse en 1954 bajo la Secretaría de Asuntos Técnicos.

La clave es que el país logre disponer de organismos adecuados de carácter permanente y dotados de autoridad, recursos, y autonomía relativa para ocuparse de la formulación, diseño, revisión y coordinación de los planes de desarrollo. Y también es importante lograr establecer un adecuado nivel de centralización de las decisiones económicas fundamentales con una virtuosa capacidad de descentralizar elementos importantes de la ejecución y supervisión del plan. En este sentido, las experiencias exitosas de planificación muestran que los procesos de centralización y descentralización de decisiones no deben pensarse como caminos opuestos de una única alternativa posible sino más bien como fases sucesivas y a la vez simultáneas de un proceso complejo y dinámico que continuamente se va retroalimentando y transformando (Monteverde, 1964).

IV. Definición de objetivos

Los objetivos fundamentales de largo plazo son la condensación de las aspiraciones que tienen los países y que pretenden alcanzarse. Suelen ser vastos y en general abarcan transformaciones económicas, sociales y productivas cuya concreción (en caso de alcanzarse) se va produciendo gradualmente y en diferentes etapas sucesivas. Es la utopía que el país se propone y persigue incesantemente. Y de ningún modo estos objetivos son sólo económicos, sino que, por el contrario, estos suelen incorporar dimensiones sociales, políticas, energéticas y medioambientales. De este modo los tradicionales objetivos económicos como consolidar un sendero de crecimiento de largo plazo, incrementar la productividad, desarrollar la infraestructura y los sectores clave, se le suman desafíos tales como lograr la soberanía, la generación de empleo de calidad, el fortalecimiento de las características productivas, mejoras en la salud y la educación, reducción de la pobreza y la desigualdad, consolidación de la democracia y el estado de derecho, y protección de la biodiversidad y el medio ambiente.

En el caso del gobierno peronista argentino de la década del cincuenta, el lema que organizó el gobierno y su eje de planificación fue la aspiración de construir un país libre, justo y soberano. Este lema, establecido como norte a seguir, fue tan relevante para el gobierno peronista que el mismo se estableció en el preámbulo de la nueva Constitución nacional sancionada en marzo de 1949, y que sustituyó a la norma elaborada en 1853. Textualmente el mismo sostiene:

*Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y la cultura nacional, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino; ratificando la **irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana**, e invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina. (Constitución Nacional, 1949)*

Es importante señalar la distinción que existe entre la planificación y los planes, dos categorías que están estrechamente relacionadas y que suelen confundirse. Los planes de desarrollo son documentos estratégicos que establecen metas, objetivos y políticas para el desarrollo económico y social de un país o región en un período determinado. Los planes de desarrollo proporcionan una visión a largo plazo y establecen las directrices para el desarrollo económico en áreas clave, tales como infraestructura, educación, salud, industrialización, agricultura, energía, medio ambiente y comercio. Estos planes se basan en un análisis exhaustivo de las fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas que tiene una economía en un momento dado, y buscan abordar desafíos a partir de aprovechar las oportunidades existentes.

La planificación económica, por otro lado, es el proceso mediante el cual se formulan y ejecutan políticas y estrategias para lograr esos objetivos establecidos en los planes de desarrollo. La planificación se utiliza para implementar los planes de desarrollo y lograr los objetivos establecidos en ellos. Esto implica la formulación de políticas económicas, la promoción de inversiones, la coordinación de actividades sectoriales, el monitoreo de indicadores clave y la evaluación periódica de los avances realizados. La planificación económica se ajusta a medida que se implementan los planes de desarrollo y se realizan ajustes en función del contexto económico y los resultados obtenidos.

Tanto la planificación como los planes contienen dos elementos en común: la definición de objetivos y los medios para alcanzarlos (Ceceña, 1978, 84). La planificación tiene como meta central los objetivos fundamentales establecidos que se alcanzan mediante los planes; en los que, a su vez, se establecen ciertas metas específicas y los recursos necesarios para alcanzarlos. Los planes son los instrumentos en los que se plasma y se hace realidad la planificación.

V. El lugar del Estado

En segundo lugar y luego de la definición de los objetivos centrales de la planificación, debe pensarse el papel que el Estado debe cumplir en este proceso y a partir de ahí, diseñar diferentes estrategias para que esto pueda alcanzarse. Existen dos argumentaciones centrales: en primer lugar, las visiones neoliberales sostienen que la intervención del Estado siempre debe ser mínima ya que el mercado por si solo funciona perfectamente; y en segundo lugar, el resto de las corrientes teóricas económicas sostiene que el estado tiene un papel importante que desempeñar (Míguez y Santarcángelo, 2019). Si analizamos la evidencia empírica y examinamos la estrategia utilizada por los países desarrollados y en desarrollo que han tenido desempeños destacados durante su historia, muestran que el estado siempre ha tenido un rol significativo en el proceso de desarrollo económico y social, y en la mayoría de las veces ha conducido la economía con el fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Definir la función del Estado en la planificación conlleva un proceso doble. En primer lugar, implica precisar el papel que el Estado desempeñará en la consecución de los objetivos fundamentales previamente establecidos. En segundo lugar, implica determinar el enfoque específico que el Estado adoptará para alcanzar estos objetivos. En otras palabras, se trata de establecer la relación entre el sector público y el sector privado y la forma concreta de intervención estatal. Una estrategia comúnmente empleada por los países es la clasificación de los sectores o industrias económicas para evaluar su importancia y, en consecuencia, el nivel de intervención estatal requerido.

La revisión histórica de casos exitosos de desarrollo muestra que estos procesos tienen un elemento en común: el Estado logra establecer un nivel significativo de autonomía que le permite no solo influir en la dinámica económica; sino también coordinar y liderar el proceso de desarrollo sin subordinarse a los intereses de los capitales privados. Ésta es una cuestión fundamental y de la que, en consecuencia, depende buena parte del éxito de la planificación. El desarrollo económico se produce en el marco de una lucha de intereses, una disputa en la que si el Estado no impone a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, son entonces los empresarios quienes acaban por imponer a la sociedad sus propios beneficios (Monteverde, 1964). Y esta situación adquiere nuevas complejidades y dimensiones en la etapa actual de desarrollo capitalista donde las economías de los países periféricos son dominadas por grandes conglomerados extranjeros y empresas multinacionales cuyos intereses y dinámicas de acumulación se determinan fuera de nuestras fronteras locales.

Esto nos lleva también a reflexionar sobre una de las invenciones más difundidas de la economía: el mito de que existe un interés común. En muchas ocasiones, diversos sectores políticos intentan promover la idea de que todos compartimos intereses y deseamos el éxito del país y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, las clases sociales (trabajadores y capitalistas) tienen intereses contrapuestos y los logros de unos, implican pérdidas para los otros. Los intereses son antagónicos, y los cambios necesariamente conllevan enormes procesos de disputa entre diferentes perspectivas.

Una de las visiones más lúcidas sobre el papel que debía tener el estado en la economía durante el siglo XX fue esbozada por el Peronismo en Argentina. En el año 1944 durante el discurso de inicio de los trabajos llevados adelante por el Consejo Nacional de Posguerra, Perón coloca al Estado en una posición rectora y ordenadora del cuerpo social. El Estado era visto como la única alternativa a la caída en una anarquía de intereses si estos no eran

moderados por la acción del poder; y en ese diagnóstico se perfilan por un lado una economía patronal, y por el otro una economía obrera que puján por sus intereses de una manera fragmentada, cuando lo que verdaderamente debía contemplarse, según su visión, era una economía nacional (De la Vega, 2018, 135). Al respecto el propio Perón sostiene que:

“La redistribución de los recursos humanos, espirituales y materiales de un país cuando pasa de un período de normalidad a otro extraordinario o viceversa, requiere planes coordinados que no pueden dejarse a merced de la corazonada que inspire la exaltación de un sentimiento o a la audacia de una improvisación. Determinar la política económica que conviene seguir a corto plazo y enlazar sus realizaciones en las medidas que deben tender a más lejana ejecución, son tareas que requieren, por encima de todo, una vasta acción coordinadora. La coordinación solo es posible cuando se cuenta con la vocación decidida a implantarla, la capacidad técnica para proseguirla y el tiempo suficiente para consolidarla. Las fuerzas armadas, las fuerzas económicas y las fuerzas laborales, unidas en haz indisoluble por medio de una sólida cultura ciudadana, son los cimientos sobre los que debe edificarse nuestro porvenir para mantenernos económicamente libres y políticamente soberanos”.

“El Estado tiene el deber de estimular la producción, pero debe hacerlo con tal tacto que logre, a la vez, el adecuado equilibrio entre las diversas fuerzas productivas. A este efecto determinará cuáles son las actividades ya consolidadas en nuestro medio, las que requieren un apoyo para lograr solidez a causa de la vital importancia que tienen para el país, y por último, cuáles han cumplido ya su objetivo de suplir la carestía de los tiempos de guerra pero cuyo mantenimiento en época de normalidad representarían una carga antieconómica que ningún motivo razonable aconseja mantener (Perón, 1998, “Al constituir el Congreso Nacional de Posguerra (8 de septiembre de 1944)”.

VI. Diagnóstico del punto de partida

Una vez establecidos los objetivos fundamentales que se pretenden alcanzar y se ha delineado el papel del estado en este proceso, la siguiente fase de planificación consiste en llevar a cabo un diagnóstico exhaustivo y preciso de la situación económica actual. Para ello es imprescindible contar con el acceso a información estadística confiable. Las mismas proporcionan una base sólida de datos objetivos y confiables sobre diversos aspectos de la economía que son esenciales para evaluar el desempeño económico actual y pasado, identificar tendencias y áreas problemáticas, y fundamentar las decisiones de política económica. Además, es esencial contar no solo con la participación de aquellos responsables de la planificación a nivel nacional, sino también involucrar a las autoridades provinciales, los ministerios, las secretarías, diversas entidades gubernamentales, miembros destacados de la comunidad académica y científica, así como expertos del sector privado que puedan contribuir de manera significativa a la elaboración de un diagnóstico completo y efectivo.

El caso de comienzos del peronismo es ilustrativo en este sentido. El modo de inserción internacional agroexportador que había regido la acumulación en el país desde 1880 se había agotado y el desarrollo manufacturero demandaba un tipo de intervención nueva por parte del estado. De este modo, durante el peronismo clásico lo que está en juego son las características de la nueva organización económica, así como la distribución de cargas y beneficios entre

sectores productivos, y entre capitalistas y asalariados (Andrenacci et. al., 2001, 5). En este marco, e inmediatamente después de la conformación del Consejo Nacional de Posguerra, su director José Figuerola convoca a la primera reunión plenaria con el fin de comenzar a elaborar el “Plan de acción de las tareas inmediatas a realizar”. La estrategia para paliar la falta de información fue solicitar a todos los organismos oficiales que enviaran los planes y proyectos que tuvieran ya elaborados o en curso, para que el Consejo pudiera trabajar sobre estos elementos. Asimismo, y como parte de la tarea de elaboración del diagnóstico, el Consejo convocó a la Reunión Nacional de Municipios que junto unas 765 personas que representaban a todas las provincias y la mayoría de las municipalidades (Falivene, y Dalbosco, 2018). Como resultado de este trabajo, el gobierno logra en mayo de 1945 publicar el libro “Ordenamiento Económico y Social”, que contiene un primer esbozo de la información recolectada y un primer establecimiento de plan de acción.

Entre las dimensiones centrales que deben ser parte indispensable de este diagnóstico tenemos los siguientes elementos. Primero, analizar la geopolítica mundial, los posibles ascensos y declives de potencias, así como las principales transformaciones y disputas y su posible impacto sobre nuestro país. Segundo, evaluar las relaciones internacionales y regionales de nuestro país, considerando su nivel de integración y dependencia, junto con un análisis del papel que nuestro país desempeña en la división internacional del trabajo. Tercero, realizar un examen crítico de los factores estructurales que afectan a nuestro país, como los niveles de endeudamiento, la autonomía estatal en la gestión de recursos estratégicos, la concentración y extranjerización de los mercados, el acceso a insumos esenciales para la producción, los niveles de inflación, la valoración de nuestra moneda y la situación medioambiental, entre otros. Cuarto, identificar las principales características de la estructura productiva y nuestras capacidades, abordando el rol de las economías regionales, la importancia de sectores clave de la economía, sus características productivas, así como la autonomía y dependencia en estos aspectos. También debe examinarse el papel de los diferentes sectores económicos, la estructura de ingresos y gastos del Estado, y el papel del sector productivo y financiero. Quinto, evaluar el rol del sector privado en la economía (papel de las grandes empresas y las pymes, análisis del grado de concentración, centralización y extranjerización de la economía). Sexto, estudiar el marco regulatorio y normativo vigente en nuestro país, incluyendo un estudio de su coherencia interna, la identificación de regulaciones y normas contradictorias y un examen de los espacios de política resultantes de la participación de nuestro país en organismos internacionales como la OMC. Séptimo, evaluar la estructura de recursos propios y la estructura de gastos, que implica un diagnóstico de las empresas públicas a nivel nacional y provincial, el funcionamiento del sistema impositivo, y el análisis de los niveles y prioridades asignados a la utilización de los recursos, entre otros aspectos. Octavo, examinar las capacidades institucionales (organismos, dirigencia, financiamiento) y principales falencias con el fin de determinar la capacidad de coordinar actividades y llevar adelante proyectos en conjunto. Noveno, analizar las principales condiciones de vida de la población tales como el nivel de empleo y subempleo, la informalidad, los salarios, la pobreza y la indigencia, y los grados de acceso a la educación, salud, y a la vivienda. Finalmente, es importante realizar un diagnóstico de la situación política, la representatividad de los partidos políticos, y las visiones sobre hacia donde debería conducirse la economía.

VII. Diseño de un Plan

El plan comienza con la definición ideológica del plan ya que la misma proporciona una visión y una orientación hacia los objetivos y valores que un país busca alcanzar. La ideología guía las decisiones y políticas públicas que se toman en el proceso de planificación. Perón durante la presentación del primer plan quinquenal en 1946 refiriéndose a este tema sostuvo:

“Todo plan tiene un contenido formal y frío: inerte. La parte vivida es su ideología sin la cual la ejecución sería también fría. Un buen plan sin contenido ideológico puede ser como un hombre sin alma. En el mejor de los casos solo un hermoso cadáver”
(Perón, 21 de octubre de 1946, en Falivene, y Dalbosco, 2018, 82)

De algún modo, la ideología es el alma del plan. Y una vez definida, el diseño del plan continúa con la identificación de los objetivos específicos en las diferentes áreas o sectores de desarrollo que se pretenden priorizar, tales como economía, educación, salud, infraestructura, y medio ambiente, entre otros. En este punto se debe realizar un exhaustivo examen de los objetivos parciales para determinar cuales tienen características transversales y su impacto no se circunscribe solo a un sector o rama económica sino a varias; y realizar un análisis crítico sobre la viabilidad y coherencia de estos objetivos parciales con los recursos disponibles y las políticas existentes. Una vez realizado esto, se debe evaluar el impacto potencial en términos económicos, sociales, políticos y medioambientales de cada uno de los objetivos parciales. Es importante que este proceso no solo sea realizado por los equipos técnicos y políticos, sino que también se invite a participar a representantes de diversos sectores de la población, de las principales fuerzas políticas organizadas, y de los grupos que hayan de resultar directamente afectados por la aplicación de estos planes.

Luego de identificar los objetivos parciales, es necesario llevar a cabo una selección y asignación de prioridades basada en su relevancia y urgencia. Este proceso debe tomar en cuenta factores como la capacidad de implementación, el impacto esperado y la coherencia con los valores y metas generales del país. La clasificación de los objetivos y sectores en términos de importancia relativa, así como la asignación de recursos a los sectores considerados prioritarios, es el resultado de una decisión esencialmente política y estratégica. Implica la elección de sectores, actividades, organismos, grupos económicos y estratos sociales que se privilegiarán en detrimento de otros que quedarán relegados en un segundo plano.

Una vez que se han identificado, analizado y priorizado los objetivos parciales, se procede a la consolidación de estos en un plan general o estratégico. Esto implica encontrar sinergias y áreas de interconexión entre los diferentes objetivos para crear un enfoque holístico y coherente. De esta manera, se desarrolla un plan unificador que establece las estrategias, políticas, programas y medidas específicas necesarias para alcanzar los objetivos parciales previamente identificados. Se delinear acciones concretas, se especifican los recursos requeridos, se establecen los plazos y se definen los indicadores para el seguimiento y la evaluación.

Con relación a la duración del plan, es importante destacar que los objetivos fundamentales de desarrollo económico a largo plazo solo pueden lograrse de manera progresiva, alcanzando una serie de objetivos intermedios. Por esta razón, la planificación debe ser estructurada en

distintos horizontes temporales, lo que, en la práctica, tanto en países desarrollados como en desarrollo que emplean la planificación, se traduce en la elaboración de planes de diferentes duraciones. En estos países, los planes a corto plazo suelen abarcar un año, los de mediano plazo abarcan de tres a seis años, y los de largo plazo se extienden por un período de diez a veinte años.

Waterston (1969, 341) realiza una excelente síntesis de las características que debe tener cada uno de estos planes. Sostiene que el proceso debe iniciarse con un plan a largo plazo que refleje una evaluación de las perspectivas de desarrollo de un país en un período de quince a veinte años. El desarrollo requiere tiempo, y por esa razón, la formulación de metas a largo plazo es fundamental para asegurar que las decisiones en materia de desarrollo sean compatibles con los objetivos, necesidades y posibilidades a largo plazo.

El plan de mediano plazo, como mencionamos anteriormente, por lo general se extiende de tres a siete años, pero en ocasiones se prolonga aún más allá de este período. Por ejemplo, Tailandia ha implementado planes de mediano plazo de seis años, Indonesia ha adoptado planes de ocho años, y Chile incluso ha optado por planes de hasta diez años de duración. Sin embargo, el plan quinquenal es el más comúnmente utilizado y se implementa en la mayoría de los países.

Este ha sido el caso del peronismo que basó su estrategia de desarrollo a partir de la articulación de planes quinquenales. De este modo, se realizaron el primer y segundo plan quinquenal cuyas duraciones establecidas iban desde 1947 a 1951, y de 1953 a 1957 respectivamente. El primer plan quinquenal de desarrollo se elabora por la Secretaría Técnica de Presidencia en el segundo semestre de 1946. El "plan" peronista debe entenderse como un quiebre respecto del período precedente, pero también como el cierre de un proceso anterior (Berrotarán, 2002, 436). En dicho plan se establece un esquema de inversiones y realizaciones en veintisiete ámbitos y la finalidad del plan es esencialmente de carácter social. Se propone *situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean coparticipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen, y al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de la riqueza y de la producción y también de la elevación del nivel económico que ha de traducirse en mayor consumo* (Perón, 2022a, 9).

Luego de esto, se desarrolla el segundo plan quinquenal, que se organizó como un árbol de objetivos que tenían diferente relevancia. El primer grupo correspondía a los *objetivos fundamentales*, que delimitan la política permanente y definida de la Nación sobre las materias del Plan. El segundo conjunto lo formaban los *objetivos generales* que señalan las normas y medios para alcanzar el objetivo fundamental respectivo y con vigencia hasta que sean cumplidos. Finalmente, los *objetivos especiales* son los que serían cumplidos en el transcurso del plan quinquenal (Perón, 2022b). Lamentablemente, el golpe de estado llevado adelante por la autodenominada Revolución Libertadora cortó el desarrollo del plan en 1955.

Finalmente, en la planificación económica y en el diseño de planes de corto, mediano y largo plazo, se utilizan diversas técnicas de estimación para analizar y prever el comportamiento de variables económicas clave. Estas técnicas ayudan a los responsables de la formulación de políticas a tomar decisiones informadas y a establecer objetivos realistas para el desarrollo económico de mediano plazo. Entre las técnicas más utilizadas encontramos el uso de la

matriz insumo-producto (MIP), la Matriz de Contabilidad Social (MCS), los Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC); los clásicos Modelos de Experimentación Numérica (NUMEX), el Modelo Mundial Latinoamericano (MML), y los modelos de prospectiva económica que toman en consideración diferentes escenarios que ayudan a la toma de decisiones políticas.

VIII. Financiamiento

Uno de los principales desafíos de la planificación es encontrar fuentes de financiamiento para llevar adelante las tareas que permitan alcanzar los objetivos deseados. En términos generales podemos distinguir la existencia de dos grandes grupos de fuentes que sirven para financiar un programa de desarrollo de largo plazo: el financiamiento externo e interno. Las experiencias de desarrollo autónomo históricas que han tenido éxito en general han buscado reducir al máximo las necesidades de financiamiento externo e intentan consolidar los procesos de financiamiento interno. De este modo, las estrategias utilizadas suelen consistir en la combinación de la aplicación de un conjunto de políticas económicas y sectoriales diseñadas para generar un estímulo sostenido de las exportaciones, estricto control de las importaciones y de los movimientos de capitales internacionales.

Tres alternativas se destacan a la hora de pensar los canales de financiamiento externo: la inversión extranjera directa (IED), los acuerdos multilaterales y bilaterales, y el endeudamiento. Con relación a la IED, podemos apreciar que si bien la misma ha tenido un rol relevante en ciertos países en desarrollo (como por ejemplo en Corea del Sur o Israel) casi el 80% del total de la IED se realiza entre países desarrollados (los Estados Unidos, Europa y las economías en desarrollo de Asia). Del 20% restante, la porción de IED que recibe América Latina y el Caribe está en valores cercanos al 3% del PBI regional y muestra una tendencia estable a lo largo de los últimos años (CEPAL, 2021). Si bien varios países de América Latina han recurrido durante diferentes períodos de su historia a políticas para atraer inversiones extranjeras, la experiencia muestra que la utilización del capital extranjero para potenciar el desarrollo económico sólo es posible si el país receptor tiene un Estado con la independencia y fuerza necesaria para lograr imponer condiciones al capital extranjero (Lange, 1957). Un claro ejemplo de esta situación se dio durante el peronismo cuando en 1953 se implementó el primer régimen general de inversión extranjera, establecido por la Ley 14.222, que establecía una serie de condiciones que las IED debían cumplir para poder llevarse a cabo: debía dirigirse a ciertos sectores, la remisión de utilidades tenía montos máximos y plazos estrictos que cumplir, y además, debían ser aprobadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

El segundo modo para lograr atraer financiamiento externo es mediante la firma de acuerdos multilaterales o bilaterales donde se establecen condiciones y términos para el intercambio de bienes, servicios e inversiones. Esta estrategia, que es un pilar central de las estrategias de desarrollo de algunos países específicos, como Chile, pueden abarcar una amplia gama de temas, tales como aranceles, barreras no arancelarias, acceso a mercados, propiedad intelectual y servicios financieros, entre otros. Si bien los acuerdos pueden ser positivos ya que pueden generar un aumento en el comercio entre los países participantes al reducir o eliminar barreras comerciales, los mismos no siempre son beneficiosos para los países en desarrollo. La razón es la clara asimetría de poder existente entre los países participantes

donde el país más desarrollado suele tener una ventaja en términos de capacidad de negociación y recursos para establecer condiciones favorables en los acuerdos.

Finalmente, la última estrategia para obtener financiamiento externo es a partir del endeudamiento en mercados externos. Latinoamérica es un caso paradigmático de los efectos nocivos que tienen los procesos de endeudamiento, en especial con organismos financieros internacionales como el FMI, que, a cambio del otorgamiento de los préstamos, imponen enormes condiciones en las economías y directrices sobre las políticas económicas a aplicar (Brenta, 2013). Si bien hay algunos pocos casos donde el endeudamiento ha sido utilizado satisfactoriamente para estimular el desarrollo (en general fuera de América Latina), el caso argentino es un ejemplo paradigmático del tipo de endeudamiento que debe evitarse si se aspira a lograr el desarrollo y conservar la autonomía en las decisiones. En este sentido, y volviendo al caso del gobierno argentino durante los años cincuenta, la administración peronista tuvo una fuerte política de rechazo al endeudamiento que se manifiesta claramente en la negativa a que el país sea miembro del FMI y donde Perón sostenía *que me cortarían la mano antes de firmar un empréstito» y lo cumplí. Ellos lo harán en cambio y será un mal negocio para el país porque se lo robarán en su mayoría y, para el prestatario será peor, porque nosotros nos negaremos a pagarlo* (Perón, 1998).

Como sostuvimos al comienzo de esta sección, el desarrollo económico de los países que lo logran suele sustentarse en el financiamiento interno (Bettelheim, 1965). Estas fuentes de financiamiento provienen centralmente de tres esferas: el sector fiscal, el sector bancario y financiero, y las empresas públicas. El sector fiscal de un país hace referencia al conjunto de políticas, instrumentos y actividades relacionadas con la recaudación de impuestos, el gasto público y la administración de las finanzas del Estado. Tiene una importancia clave en el funcionamiento de una economía ya que es el principal mecanismo a través del cual el gobierno obtiene los recursos necesarios para financiar sus actividades y desplegar sus políticas.

El segundo eje de financiamiento interno se vincula con los aportes que pueden obtenerse del sector bancario y financiero. Son los recursos que pueden obtenerse a través de bancos nacionales de desarrollo, bancos públicos, fondos soberanos de inversión, y bancos privados. Prácticamente todos los países del mundo cuentan con sistemas bancarios y financieros que, en conjunto con un entramado institucional acorde, logra generar mediante diversos mecanismos la financiación de los procesos de desarrollo.

El tercer eje de financiamiento interno proviene de las empresas públicas. La historia económica vinculada a los casos exitosos de desarrollo evidencia que las empresas públicas pueden ser un actor clave que no sólo se encarga de la provisión de bienes y servicios estratégicos, sino también de la promoción del desarrollo regional, y las mejoras en la infraestructura, e innovación y desarrollo tecnológico; sino que también puede lograr tener la capacidad para generar recursos propios. Asimismo, es importante remarcar que, a diferencia de lo que ocurre con las empresas privadas, los beneficios de las empresas públicas no solo se miden en términos de rentabilidad económica, sino que deben medirse también el conjunto de beneficios que su existencia genera y que es apropiado por otras empresas y usuarios que reciben el servicio.

Con relación a la capacidad de generar esquemas de financiamiento interno, el caso de los dos gobiernos peronistas también es ilustrativo. En primer lugar, la administración peronista tuvo una activa política fiscal donde los incrementos del gasto público, las políticas de estímulo al consumo, así como la política crediticia fueron pilares centrales de esta etapa (Ferrer, 1977b). En segundo lugar, podemos destacar el rol que tuvo la reforma financiera de 1946 que implicó una importante reorganización institucional del Estado, del sistema bancario y de la orientación económica. El Banco Central de la República Argentina que era una entidad mixta controlada por el estado y los bancos privados, fue nacionalizado. Esta medida se amplió con la nacionalización de los depósitos y la constitución de un sistema de banco central al que quedaron integrados todos los bancos oficiales, los privados y otros organismos (Barbagallo y Rougier, 2018). De este modo, la banca comercial perdió el manejo del crédito, que pasó a las manos de la autoridad central. Sin poder disponer de los depósitos de sus clientes, los bancos sólo estaban autorizados a realizar operaciones con su capital o a través de líneas de redescuento otorgadas por el banco central (Barbagallo y Rougier, 2018, 76). Fue con este instrumento que la autoridad monetaria pasó a regular la asignación del crédito, quedando los bancos como meros agentes de su política crediticia.

En paralelo a este proceso, se reforman las cartas orgánicas del Banco Central de la República Argentina, del Banco de la Nación Argentina, y del Banco Hipotecario Nacional, y del Banco de Crédito Industrial Argentino, el banco de desarrollo que había sido creado en 1944 y que posteriormente en 1952 se transforma en el Banco Industrial de la República Argentina. Asimismo, se crea el instituto de Reaseguros, el Instituto Argentino de Promoción Intercambio (IAPI) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), una entidad financiera destinada a regular el mercado de valores y evitar sus fluctuaciones. La transformación del sistema bancario y financiero junto a la creación de diversas instituciones tuvo el fin de poder controlar el destino de los recursos y de este modo impulsar las estrategias de desarrollo definidas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

En paralelo al proceso de transformación del sistema bancario y financiero, y en particular de la nacionalización del Banco Central de la República Argentina como fuente de financiamiento del primer plan quinquenal, es importante remarcar que la otra fuente clave de financiamiento de los planes quinquenales peronistas vino dada por la creación y puesta en funcionamiento del sistema previsional argentino. A partir del mismo, el gobierno logró comenzar a garantizar el derecho a la jubilación en paralelo a lograr un continuo flujo de aportes patronales que durante varios años tuvo pocas erogaciones.

IX. Implementación, control y mecanismos de supervisión

Finalmente, la última etapa de la planificación corresponde a la implementación del plan y a la constante validación y recalibración de este. Una de las primeras actividades que requiere esta etapa es la realización de un análisis crítico del andamiaje normativo, legal, e institucional existente; y si deben realizarse cambios y de que tipo. A menudo es necesario realizar cambios normativos y legales de diversa profundidad, que van desde pequeñas reformas impositivas hasta cambios en las bases jurídicas del funcionamiento del sector productivo y financiero y a veces hasta de la constitución nacional del país. Por otra parte, son necesarios también cambios institucionales que implican crear nuevas instituciones y mecanismos de gobernanza, fortalecer las instituciones existentes, asignación de nuevas

responsabilidades, mejorar la coordinación entre las diferentes instancias del estado, y promover una administración pública que trabaje alineada con los objetivos generales del plan de desarrollo.

Aquí nuevamente el proceso de planificación durante el primer Plan Quinquenal del Peronismo resulta relevante de mencionar. Al momento de presentar el plan, se presentaron veintiocho proyectos de ley que entre las principales crearon el cuerpo de abogados del estado, reorganizaron los ministerios, concedieron derechos electorales, modificaron la organización y funcionamiento de la sanidad pública, reorganizaron la justicia federal, la educación en todos sus niveles, de organización del servicio exterior de la nación, de arrendatarios rurales y aparcerías, del fomento a la vivienda, y de la reorganización de la energía y su utilización (Falivene y Dalbosco, 2018). La mayor parte de estos proyectos se transformaron en leyes que regularon el desempeño de la economía y el estado durante la primera presidencia, pero hubo varios proyectos tales como la ley nacional de energía, los proyectos de inmigración y colonización, o los de reorganización de la justicia federal que no lograron plasmarse en normativas. Esto llevó a que en la presentación del segundo plan quinquenal en 1953-1957, todos los cambios normativos se presentaran en conjunto en un único anteproyecto que al ser aprobado, permitió lograr todos los cambios normativos aspirados.

Una vez logrado los nuevos esquemas normativos e institucionales, se procede a la implementación misma del plan donde se asignan responsabilidades, así como recursos financieros, humanos y técnicos. Esto puede implicar ajustes en el presupuesto nacional, la reorientación de los gastos públicos, la movilización de recursos adicionales a través de diversas fuentes de financiamiento (externo o interno), y el reordenamiento e incorporación de nuevos cuadros técnicos especializados vinculados a las tareas de planificación. Además, deben establecerse mecanismos periódicos de seguimiento y de monitoreo para medir el avance y el impacto del plan, así como el progreso que cada dependencia del estado consigue con relación de los objetivos acordados. A partir de este proceso, se identifican las áreas que requieren ajustes y se realizan modificaciones según sea necesario para garantizar la efectividad y la adaptación a nuevas condiciones.

La estrategia de desarrollo del gobierno peronista descansó entonces sobre la profundización del desarrollo industrial a partir de una activa política de sustitución de importaciones que viene acompañado por una fuerte política de expansión del sector público y de redistribución de los excedentes generados en el sector agropecuario y que se destinaban en favor de las clases populares. Para Gerchunoff y Llach,

A través de la política del IAPI, el gobierno peronista cerraba un triángulo de redistribución intersectorial de ingresos coherente con la conformación de su apoyo político. En ese triángulo redistributivo, los vértices eran el sector rural, el sector urbano y el propio estado. El crecimiento salarial fomentado por el gobierno era compensado en el sector industrial con una liberal política crediticia y el estancamiento de los precios de los alimentos. A su vez, el gobierno financiaba parcialmente la expansión del gasto y empleo públicos con el margen que obtenía el IAPI gracias a unas inmejorables condiciones internacionales. El mantenimiento de ese delicado equilibrio dependía de que esa especial situación se prolongara. Pero, en su momento, la sensación predominante era que el peronismo por fin había logrado

conciliar la expansión económica con la justicia social, algo que tenía pocos precedentes en el mundo y ninguno en la Argentina” (Gerchunoff y Llach, 1998, 189-190).

Uno de los principales desafíos de la implementación de los planes de desarrollo de largo plazo es lograr la cooperación del capital privado nacional y extranjero, y conseguir que éste se involucre y produzca acorde con los lineamientos generales establecidos por las autoridades nacionales. Esta es una tarea sumamente compleja y de importancia clave para el éxito de la planificación, que se vuelve aún más compleja cuando este proceso involucra a capitales extranjeros. Estas empresas no sólo suelen tener mayor poder económico que las locales, sino que, además, generan diversos problemas adicionales que hay que poder manejar. El primer de ellos es la fuga de capitales, donde parte de los beneficios generados salen del país en forma de remesas de utilidades, intereses o pagos de regalías. Esto puede limitar el impacto positivo de la inversión extranjera en la economía local y dificultar la acumulación de capital y la reinversión interna. En segundo lugar, el capital extranjero suele incrementar la dependencia económica y tecnológica ya que la evidencia empírica muestra que son muy raros los casos donde los países receptores de las inversiones llevadas adelante por estos capitales terminan por mejorar la capacidad tecnológica del país receptor. Finalmente, la presencia de inversionistas extranjeros puede plantear desafíos para la soberanía y la toma de decisiones políticas.

Por otra parte, la situación tampoco es utópica con los capitales privados, dado que la mayoría de las veces estos tienen intereses que no coinciden con los objetivos de desarrollo de largo plazo de los países. Por ambas cuestiones, es imprescindible para el éxito de la planificación que el estado logre instaurar un sistema eficiente de premios y castigos basado en la implementación de políticas gubernamentales dirigidas a fomentar y premiar la inversión, la innovación y el desarrollo en los sectores económicos claves definidos por el plan de desarrollo, mientras que al mismo tiempo aplique castigos o restricciones a los flujos que se dirigen a los sectores menos prioritarios. Entre las medidas más comúnmente utilizadas por los países exitosos encontramos el otorgamiento de incentivos fiscales (como exenciones de impuestos, reducciones de tasas impositivas y créditos fiscales), facilidades de financiamiento (préstamos preferenciales y garantías para respaldar proyectos), asignación selectiva de recursos a las industrias prioritarias, regulaciones y supervisión estricta en sectores no estratégicos, y fomento de la competencia y la cooperación entre empresas nacionales (se incentivó la formación de conglomerados empresariales que permitieron compartir recursos, tecnología y conocimientos entre empresas relacionadas).

Finalmente, un último elemento y por ello no menos importante que los anteriores para que la planificación llegue a buen puerto es la construcción social de consenso y apoyo al plan de diversos actores. Se necesita el compromiso tanto del sector público como del sector privado, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y la academia, que deben involucrarse y contribuir al diseño e implementación del plan de desarrollo. La participación y la comunicación efectiva son elementos clave para generar consensos, obtener apoyo y promover la colaboración en la ejecución del plan. Este componente que no es estrictamente económico sino más bien político y de carácter simbólico, refiere a la enorme importancia de contar con la adhesión social a las políticas públicas y al norte trazado por el gobierno. Un ejemplo importante en este sentido fue el rol decisivo que tuvo la Secretaría de Prensa y Difusión durante el Peronismo que no sólo llevó adelante campañas de comunicación sobre

los avances y logros del plan quinquenal sino que fue clave en la participación ciudadana, a la que se le pedía que participe enviando cartas con pedidos y sugerencias, que luego eran leídas y revisadas por autoridades gubernamentales, y finalmente contestadas en muchos de los pedidos con la concreción de lo sugerido (Elena, 2011).

X. Los impactos económicos de la planificación peronista

Uniendo los elementos antes señalados podemos ver en claro que en la etapa de los dos primeros gobiernos peronistas se siguió una firme política de redistribución de ingresos, expansión del empleo, y de aumento de la participación del sector público en el sistema productivo. En los estudios académicos suelen distinguirse dos momentos en la política económica del peronismo hasta 1955: una política inicial expansiva, caracterizada por una fuerte redistribución del ingreso, la ampliación de los instrumentos crediticios y del gasto público, una profusa política de nacionalizaciones y el impulso de las actividades industriales (sobre todo las más ligadas al consumo de los sectores populares); y un segundo momento, a partir de 1949, en el cual se buscó resolver los problemas de escasez de divisas combinando el congelamiento de la política de redistribución de ingresos (aunque a partir de una elevada participación de los salarios en el ingreso), con un apoyo a las producciones agropecuarias y los primeros intentos de avanzar en la sustitución de importaciones (Rougier y Schorr, 2015, 52).

En la Tabla 1 se presenta en mayor detalle la evolución y dinámica de crecimiento del Producto Bruto Interno, así como de las principales actividades económicas para el período 1946-1955.

Tabla 1 - Evolución del PBI y de las principales actividades económicas a precios de 1950, 1946-1955 (1946=100)

Año	PBI	Agropecuario	Industria
1946	100	100	100
1947	114	109	116
1948	115	104	113
1949	110	95	105
1950	111	95	107
1951	116	102	109
1952	109	87	107
1953	116	114	107
1954	121	114	114
1955	129	118	127

Fuente: Elaboración propia en base a Basualdo (2006).

A partir de la información podemos ver que, durante el peronismo, el producto de la economía creció un 29% traccionado fundamentalmente por el sector industrial que registra un incremento similar (del 27%), en tanto que el sector agropecuario se expande, pero solo un 18% a lo largo de esta etapa. Este proceso de crecimiento estuvo además acompañado por una

transformación estructural en la relevancia de los sectores que puede apreciarse al mirar la cantidad de ocupados por grandes sectores de la economía (Tabla 2).

Tabla 2 - Evolución del PBI y de las principales actividades económicas a precios de 1950, 1946-1955 (1946=100)

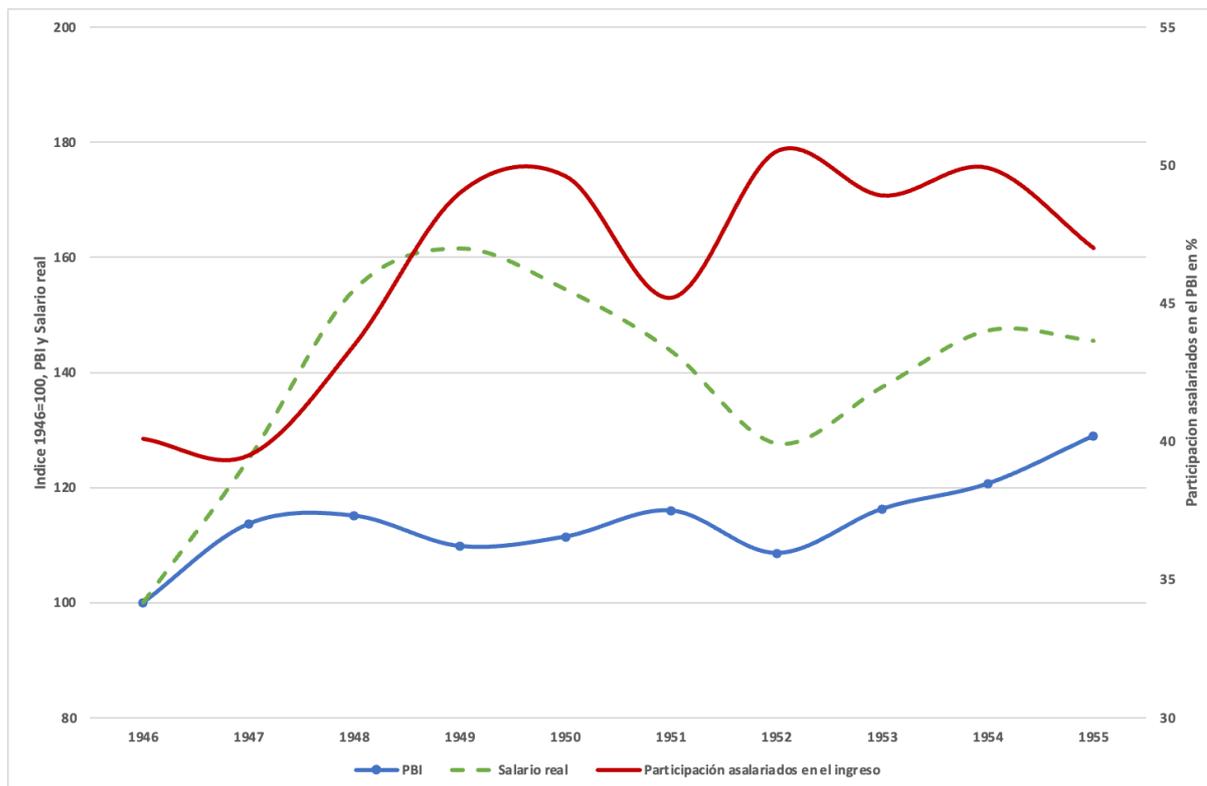
Sector	1940/1944	1955/1959	Diferencias
Agropecuario	33,3	20,6	-12,7
Industria	23,7	27,4	3,7
Estado	6,7	9,9	3,2
Construcción	3,4	6,2	2,8
Comercio	13,5	15,1	1,6
Servicios	12,8	13,7	0,9
Otros	6,6	7,1	0,5
Total	100	100	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Fundación Banco de Boston (1978).

Como se puede apreciar, el sector agropecuario reduce su demanda de empleo en 12,7 p.p. mientras que el sector industrial pasa a ser el sector que mayor empleo ocupa con el 27,4%. De este modo, la cantidad de ocupados industriales pasan de 1,31 millones a ser de 1,53 millones mientras que la afiliación sindical pasa de cubrir 440 mil industriales a casi 1 millón de afiliados en 1955. De igual manera, el establecimiento de los andamiajes de la planificación, la profesionalización y la institucionalización llevado adelante por el estado puede verse en un fuerte aumento de su participación en el empleo que llega casi al 10% del total de la población económicamente activa.

En la figura 1 podemos apreciar la evolución del PBI, la variación en los niveles salariales, así como el aumento en el nivel de participación de los salarios en el producto para la etapa peronista.

Figura 1 – Evolución del PBI, del salario real y de la participación asalariada en el ingreso, 1946=100 y en %, 1946-1955



Fuente: Elaboración propia en base a Basualdo (2006).

Como podemos apreciar, en un contexto de crecimiento entre puntas del producto del 29%, el salario real se expande un 46% fundamentalmente los primeros tres años de gobierno peronista donde alcanza un pico de incremento superior al 60%. Esta expansión, que claramente no es homogénea a lo largo del período, fue posibilitada directamente por aumentos reales, a través de negociaciones colectivas en donde los asalariados fueron apoyados fuertemente por el Estado; mientras que el sector privado fue presionado para otorgar aumentos a cambio de crédito subsidiado (Andrenacci et. al., 2001, 7). Asimismo, también es importante remarcar el impacto positivo que tuvo en el salario real la disminución del costo de ciertos productos clave de la canasta familiar, como el congelamiento de alquileres, la caída de los servicios de transporte y los alimentos. Finalmente, la caída en el nivel de salario de 1952 se debe, más allá de ciertos factores económicos específicos como la fuerte sequía de 1952 (que generó una caída en el nivel de exportaciones del 50% de los niveles registrados un año antes), a la modificación de la política económica de distribución de ingresos donde con el fin de contener el proceso inflacionario se establecieron límites a los aumentos de salarios y se prolongó la vigencia de los nuevos convenios de trabajo a dos años (Ferrer, 1977a).

En líneas generales la política económica del peronismo favoreció el desarrollo del sector industrial porque a la vez que contenía la demanda de aumentos salariales (en tanto mantenía los precios de los alimentos deprimidos), abarataba los insumos de origen agropecuario y disminuía los precios de las importaciones de materias primas y maquinarias que se necesitaban. Las transferencias de ingresos de las actividades rurales a las urbanas permitieron de este modo un incremento de los salarios reales con el sostenimiento de importantes niveles de rentabilidad para las empresas que operaban en el sector

manufacturero (Rougier y Schorr, 2015, 53). Durante este proceso el aparato estatal fue redefiniendo sus funciones, ampliando su rango de acción, y generando procesos de trabajo y experiencias que permitieron el surgimiento de una nueva estructura técnica que desempeñó un papel esencial en el nuevo funcionamiento del estado (Berrotarán, 2002).

XI. Principales desafíos y reflexiones finales

Planificar el desarrollo y modificar las estructuras tradicionales de la economía depende en buena medida de la capacidad que tengan los estados para organizarse, enfrentar sus problemas, y lograr generar consensos para llevar adelante políticas que pongan fin al atraso y a las múltiples formas de dependencia. La planificación y la transformación de la economía requiere poder pensar más allá de los problemas inmediatos y de coyuntura, e instaurar una mirada más de largo plazo, donde los objetivos a alcanzar se vayan articulando a través de un conjunto de planes y objetivos parciales que se van complementando entre sí a lo largo del tiempo.

La globalización financiera redefinió drásticamente el rol del estado en América Latina y erosionó buena parte de las capacidades estructurales que los países tenían, y que se habían desarrollado al calor de los modelos de industrialización por sustitución. Los problemas vinculados a la desindustrialización y la transformación regresiva de los entramados industriales, la especialización de la economía en bienes de menor complejidad tecnológica, la carencia de una adecuada infraestructura física y tecnológica, la falta de capacidades de innovación y producción, la baja diversificación de las canastas exportadoras, o el déficit institucional para analizar, proponer, implementar y evaluar políticas industriales, son algunos de los elementos nodales que caracterizan a nuestro país (Santarcángelo et. al., 2021).

Argentina hoy se encuentra en una gran encrucijada. La aplicación de las políticas neoliberales ha tenido un impacto negativo sobre las principales variables económicas y ha deteriorado enormemente las condiciones de vida de la población. Durante el gobierno de coalición liderado por Alberto Fernández, condicionado por la pandemia del covid-19 y una gran sequía, no solo no se han podido resolver los problemas centrales del país; sino que otros como la inflación y la falta de reservas, se han profundizado. Finalmente, el resultado de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) muestran con mayores posibilidades de alcanzar la presidencia a una propuesta de ultraderecha liderada por Javier Milei que propone llevar adelante una reforma drástica de la economía intentando remover toda interferencia e injerencia del estado en la economía.

Este trabajo propone un enfoque contrario a estas ideas y sostiene que la planificación económica es una condición ineludible para lograr el desarrollo. No hay país del mundo que haya logrado desarrollarse sin utilizar la planificación; y hoy todos los países con cierto grado de desarrollo utilizan corrientemente las mismas. Como bien ilustra el caso de los gobiernos peronistas de mediados del siglo pasado, los ejes sobre los que se articula el proceso de planificación pueden ser resueltos de diferente modo. La coherencia de las políticas no puede lograrse por libre asociación y debe ser articulada en un plan.

Sin embargo, la planificación por sí sola no alcanza para lograr el desarrollo, y la evidencia empírica sobre los países desarrollados muestra que debe complementarse con dos elementos centrales. El primero de ellos es la recuperación del papel del estado como actor principal de

la economía, que coordine las múltiples dimensiones del proceso de desarrollo y cuide por los intereses de las mayorías. El segundo elemento que evidencian los países desarrollados o en vías de desarrollo exitosas, es que la transformación económica y social requiere indefectiblemente de un fuerte apoyo y sustento social. Lograr este consenso que sienta los acuerdos básicos sobre los objetivos centrales del desarrollo, el modo de resolverlo, y el papel que debe jugar el estado, es uno de los principales desafíos que enfrenta la Argentina.

XII. Bibliografía

- Andrenacci, L., Falappa, F, y Lvovich, D. (2001), *Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943-1955)*, en Bertranou, J, Palacio, J. y Serrano, G., *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*; Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Barbagallo, L. y Rougier, M. (2018), *La reforma financiera de 1946 y el sector industrial en Argentina durante el peronismo (1946-1955): los casos de Alpargatas, S. A., y Acindar, S. A., América Latina en la Historia Económica*, vol.25 no.3, México septiembre/diciembre.
- Basualdo, E. (2006), *Estudios de Historia Económica Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Berrotaran, P. (2003), *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*, Imago Mundi.
- Berrotaran, P. (2002), *La Planificación en la época peronista (Argentina. 1946-1949)*, 1er Simposio: "Estado y Políticas Públicas en la Argentina (1930-1955)", Mar del Plata, <http://nulan.mdp.edu.ar/2348/1/berrotaran.2002.pdf>
- Bettelheim, C., (1965), *Planificación y crecimiento acelerado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Brenta, N. (2013). *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Ceceña Cervantes, J. L. (1978) *Introducción a la economía política de la planificación económica nacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL (2021), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Constitución Nacional de la República Argentina (1949), Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- De la Vega, G., (2018), *Planificar la Argentina justa, libre y soberana. El Consejo Nacional de Posguerra (1944-1946)*, Ediciones UNQ, Bernal.
- Elena, E. (2011), *Dignifying Argentina: Peronism, Citizenship, and Mass Consumption*, University of Pittsburgh Press, USA.
- Falivene, G. Y Dalbosco, H. (2018), *El Estado Peronista. Los planes quinquenales del peronismo: la primera experiencia argentina de planificación integral*, Editorial Universidad Nacional de José C. Paz.
- Ferrer, A. (1977a) *La economía política del Peronismo*, *El Trimestre Económico*, Enero-marzo, Vol. 44, No. 173(1), México.
- Ferrer, A. (1977b) *Crisis y alternativa de la política económica argentina*, FCE, Buenos Aires.
- Fundación Banco de Boston (1978), *Argentina evolución económica 1915-1976*, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*; Buenos Aires, Ariel.

- Kejsefman, I. y Ríos Díaz, G. (2022), *La construcción de las capacidades estatales para la planificación del desarrollo en economías de mercado: herramientas matemáticas para la política industrial*, Documentos de Trabajo del CCEN° 23, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Kenessey, Z. (1978), *The process of economic planning*, Columbia University Press, New York.
- Lange, O., (1957), *Essays on economic planning*, Indian Statistics Institute, Calcuta, India.
- Míguez, P. y Santarcángelo, J. (2019), El rol del Estado en las teorías del desarrollo económico, en Porta, F. y Britto, F. (eds.) *El subdesarrollo en disputa : indagaciones sobre la Argentina y América Latina*, , UMET- UNQ, 25-63.
- Monteverde, A. (1964), Planificación del desarrollo económico, *Investigación Económica*, vol. 24, num. 26, cuarto trimestre, p. 683-714.
- Perón, J. D., (1998), *Obras completas*, tomo 1 a 6, Buenos Aires, Fundación pro Universidad de la Producción y del Trabajo / Fundación Universidad a Distancia Hernandarias.
- Perón, J. D., (2022a), Primer Plan quinquenal, Ediciones Fabro.
- Perón, J. D., (2022b), Segundo Plan quinquenal, Ediciones Fabro.
- Pinto, A. (1960), *Ni estabilidad ni desarrollo*, Santiago de Chile.
- Rougier, M, y Schorr, M. (2015), Desempeño industrial bajo el gobierno del peronismo clásico y del kirchnerismo: un abordaje en clave comparativa, *Desarrollo Económico*, mayo-agosto, Vol. 55, No. 215, pp. 49-81, Buenos Aires.
- Santarcángelo, J., Padin, J, y Vitto, C. (2021), Los desafíos de la industria. Reflexiones a partir del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019), *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 16. mayo - septiembre, pp. 43-66.
- Waterston, A. (1969), Un enfoque operativo de la planificación del desarrollo, *Demografía y economía*, Vol. 3, No. 3, pp. 339-364, México.