

PLANIFICAR EL DESARROLLO

APUNTES PARA RETOMAR EL DEBATE

Autores:

Claudio Casparrino, Agustina Briner y Cecilia Rossi

Asesor de la investigación:

Enrique Arceo

Documento de Trabajo N° 38 – Julio de 2011



DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

JORGE GAGGERO

GUILLERMO HANG

ROMINA KUPELIAN

RODRIGO LÓPEZ

PABLO MARESO

MARÍA ANDREA URTURI

MARÍA AGUSTINA ZELADA

ASISTENTE DE INVESTIGACION

MARÍA SOL RIVAS

INVESTIGADORES INVITADOS

FABIÁN AMICO

ENRIQUE ARCEO

MARÍA AGUSTINA BRINER

CLAUDIO CASPARRINO *

ALEJANDRO FIORITO

CECILIA BRENDA ROSSI

CONSEJO ACADÉMICO

MAURO ALEM

ROBERTO FRENKEL

ALFREDO T. GARCÍA

MATÍAS KULFAS

*El investigador Claudio Casparrino participó en dos etapas de la elaboración del presente Documento de Trabajo. En la primera se desempeñaba como investigador del CEFID-AR. En la segunda, en carácter de investigador invitado.

Las opiniones vertidas en el trabajo no necesariamente coinciden con las de las entidades patrocinantes del Centro.

Para comentarios, favor dirigirse a: informacion@cefid-ar.org.ar.

A Benjamín Hopenhayn

Por su contribución a los debates

INDICE

1. Introducción	4
2. Las diferentes instancias de planificación desde una perspectiva histórica.....	8
2.1. Características fundamentales de la planificación en Europa	10
2.1.1. Francia y la experiencia de la planificación indicativa	17
2.1.2. El caso de la planificación sueca	19
2.1.3. La crisis de la planificación europea	21
2.2. La planificación del desarrollo en Asia	23
2.3. El derrotero de la planificación del desarrollo en América Latina	34
2.3.1. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina	41
3. Repensando la planificación en el contexto actual.....	65
3.1. La clausura del debate: un punto de partida	65
3.2. Implicancias de la planificación del desarrollo en la actualidad	69
3.2.1. La estrategia de desarrollo como instancia (re)fundacional de la planificación	72
3.2.2. Elementos destacados de la planificación económica	75
3.2.3. La cuestión política del proceso.....	82
3.2.4. Acerca de la institucionalidad del cambio	89
4. Reflexiones finales.....	93

1. Introducción

El movimiento desde la noción de *crecimiento económico* hacia la de *desarrollo*, mucho más compleja y estructurada en múltiples dimensiones no sólo económicas sino también sociales, políticas y culturales, supone constatar la existencia de restricciones estructurales que impiden conjugar el sendero de crecimiento con objetivos distributivos, productivos y de sustentabilidad en el largo plazo. Asimismo, implica la construcción de complejos consensos con el fin de viabilizar políticas públicas macro, meso y microeconómicas que permitan sortear dichos obstáculos, circunstancia que pone en debate el carácter y densidad de las instituciones del Estado destinadas a regular aspectos centrales del desempeño económico e intervenir sensiblemente en su dinámica.

Contrariamente a lo que sostienen diversas corrientes de pensamiento económico ortodoxas, esto es particularmente relevante en aquellas economías periféricas que no han alcanzado un desarrollo de su estructura productiva que las ubique sobre o cerca de la frontera tecnológica, de escala y productividad observables en las principales naciones en el nivel global y donde las tensiones sociales no se han traducido en una mejora relativa sustancial de los ingresos de sus sectores sociales medios y bajos.

La aplicación de una política macroeconómica virtuosa en el marco de la estructura existente puede promover, en estos casos, el incremento de la actividad, el empleo y, la tasa de inversión, pero no permite *per sé* alterar los parámetros estructurales que definen las características de su desarrollo y alcanzar metas imprescindibles para el mismo, tales como:

- La creación y/o desarrollo de actividades y cadenas de producción basadas en ventajas dinámicas y consideradas estratégicas para su posicionamiento en el mercado mundial;
- Cambios significativos en la distribución del ingreso para alcanzar estándares considerados deseables en términos sociales;
- Una sustitución de importaciones consistente con el superávit de la cuenta corriente del balance de pagos;

- La integración de la producción con los sistemas de ciencia y tecnología afín con el desarrollo de actividades estratégicas y el incremento de la productividad sectorial y sistémica;
- El desarrollo de infraestructura necesaria para la expansión de la actividad productiva y la conformación de una estructura productiva más densa y compleja;
- La paulatina eliminación de los déficits en infraestructura social y las asimetrías regionales al interior del país;
- El cese de las transferencias de excedentes económicos desde eslabones atomizados hacia eslabones concentrados de las cadenas de producción y distribución;
- Una adecuada intervencionalidad comercial y productiva a nivel regional, teniendo en cuenta la necesidad de profundizar los mecanismos de cooperación y coordinación económica frente a un contexto globalizado de creciente volatilidad.

La ingeniería pública institucional que, subsumiendo la gestión macroeconómica, la política productiva y científico-tecnológica, y la regulación de las tensiones sociales asociadas, tuvo por finalidad resolver estos nudos problemáticos en los países que han transitado con relativo éxito el pasaje al desarrollo, ha estado históricamente asociada a la planificación.

El fundamento del recurso a la planificación es que, si el rumbo determinado por el mercado y las condiciones estructurales prevalecientes generan incentivos que cristalizan condiciones indeseables desde el punto de vista de los objetivos asumidos por la sociedad, los Estados, asentados en un amplio consenso político y social no exento de tensiones, deben asumir la tarea de generar incentivos y desincentivos de una intensidad tal que posibiliten redireccionar el desempeño económico, social y productivo en el sendero considerado más acorde con las prioridades estratégicas.

Este ejercicio, que permitió la recuperación europea de posguerra, la industrialización asiática y latinoamericana, y viabilizó el modelo fordista, todas ellas con resultados disímiles pero innegables, se basaba en dos dimensiones simultáneas: la primera, referente a la programación económica, la regulación del crecimiento, redireccionando excedentes económicos según los objetivos de política económica; la segunda, la evaluación y regulación de los conflictos sociales derivados de tales transferencias entre sectores o, ampliamente, la configuración de su *viabilidad política*. En conjunto,

ambas dimensiones constituyeron la base de los denominados *proyectos nacionales*¹, destinados a establecer un recorrido para la transformación de la estructura productiva y generar las condiciones políticas que hicieran posible dicha transformación.

Estas dimensiones referidas a la acción política del Estado hacen a la esencia de la problemática ligada al desarrollo y su planificación. Un recorrido que supone un cambio de curso respecto del sendero de crecimiento y los mecanismos institucionales que surgen de la lógica neoliberal. La elevación de la baja productividad media en relación con los países más avanzados, la superación de las profundas heterogeneidades en la productividad, dentro de cada actividad y entre éstas, y la construcción de los encadenamientos productivos que posibiliten la difusión del progreso técnico y el desarrollo de nuevos procesos y nuevos productos son elementos nodales de los desafíos de la trayectoria planificada. Así como también una imprescindible y paulatina transformación de la estructura productiva, el entramado social y la inserción nacional en la economía mundial. De ahí que la apuesta por el desarrollo suponga la gestión de los conflictos entre sectores derivados de la alteración de las rentabilidades relativas y la distribución de los ingresos por medio de las políticas públicas y en función de objetivos productivos y sociales ampliamente debatidos.

El análisis acerca de la planificación y sus características fue interrumpido violentamente durante la década de los `70, período en que se sustituye la noción de desarrollo por la de un crecimiento basado en las ventajas comparativas estáticas en un mercado mundial liberado de las interferencias de los Estados. Las transformaciones experimentadas por la economía mundial están lejos de haberse ajustado a estas premisas y exigen, en un nuevo contexto internacional y nacional, ensayar respuestas que posibiliten un corrimiento de las fronteras económicas, políticas y culturales actuales que favorezca el desarrollo, partiendo para ello de un riguroso análisis de las prioridades estratégicas de mediano y largo plazo, así como de su viabilidad política y social.

Escindir las relaciones entre la economía, la política y el Estado y sus instituciones, inhibe la posibilidad de generar alternativas consistentes y de largo plazo al crecimiento basado sobre la lógica de las ventajas comparativas estáticas y las

¹ Cabe mencionar la original metodología y abordaje de Oscar Varsavsky (1920-1976) en la elaboración de "proyectos nacionales" y la definición de "estilos de desarrollo". Ver, por ejemplo, *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad* (1971), Ediciones Periferia, Buenos Aires, y *América Latina. Modelos Matemáticos* (en colaboración) (1971) Editorial Universitaria, Buenos Aires.

relaciones de poder existentes. Los temas referidos a la producción, distribución y circulación de las riquezas se imbrican mutuamente y definen una trayectoria que no puede ser ajena al debate y las decisiones de la democracia, puesto que son un aspecto central del efectivo ejercicio del poder ciudadano. No pueden tampoco, por ende, permanecer ausentes del debate económico.

Todo nuevo período histórico en materia socioeconómica, política y cultural, como el iniciado en 2003 en la Argentina, está signado inexorablemente por la construcción de un sistema de conceptos que sintetizan un enfoque particular acerca de la relación entre las dimensiones de lo público y lo privado. A su vez, abre el espacio para generar los términos faltantes para denominar las nuevas problemáticas a encarar por la actividad pública en vinculación con el sector privado. La “planificación del desarrollo”, que ha comenzado a figurar en discursos oficiales, cursos de acción públicos (planes sectoriales) y reclamos académicos, es uno de los conceptos a recuperar. Luego de ocho años de políticas macroeconómicas exitosas, mejoras socioeconómicas y productivas notables y la persistencia de núcleos problemáticos que requieren una iniciativa público-privada mucho más afinada y compleja, deviene necesario redefinir su espacio referencial en la política económica y social de la Argentina.

El presente trabajo tiene por objetivo revisitar la noción clásica de “planificación”, que sirvió de base para diversas experiencias europeas, asiáticas y latinoamericanas durante el siglo XX, considerar su vigencia y ensayar posibles aportes para su consideración como instrumento (re) fundacional para la profundización del proyecto de transformación de nuestro país.

A tal fin, en la sección 2 se aborda un análisis, en clave comparativa, de las tipologías de la planificación en experiencias históricas de las economías europeas, asiáticas y latinoamericanas, con un apartado especial abocado a las referencias e intentos de planificación en nuestro país. En tal sentido, vale destacar que el trabajo se ha circunscripto a las experiencias de las economías donde no se ha negado plenamente la propiedad privada de los medios productivos ni los mecanismos de distribución vía mercados, como ocurriera en las experiencias socialistas de la ex Unión Soviética, Yugoslavia y Cuba, como casos destacados. Sin ánimos de realizar un abordaje exhaustivo en términos de relato histórico de las experiencias de cada país, se pondrá énfasis en un diagnóstico específico de aquellas características singulares de la planificación económica en economías que han reconocido la preeminencia del rol del

Estado por sobre dichas instituciones del capitalismo en la organización del sistema económico y social, sin negar su existencia, pero asumiendo la necesidad de supeditar su desempeño a objetivos colectivos de desarrollo y bienestar social.

En la sección 3 se abordan algunas consideraciones sobre aquellos elementos fundamentales para debatir, justificar, la vigencia de la planificación como instrumento necesario para construir las condiciones políticas, económicas y sociales que permitan alcanzar el desarrollo y bienestar social en la actualidad. Este diagnóstico dará cuenta de la insoslayable vinculación entre la sustantivación de la democracia como sistema político y la planificación económica como mecanismo fundamental para diagramar el sendero al cambio estructural que implica el desarrollo económico y social de nuestro país, sin ser ajenos a la necesidad de que esta experiencia trascienda las fronteras y se desarrolle en el resto de la región latinoamericana.

En las reflexiones finales se plantea el desafío -y también la necesidad- de avanzar en la planificación en nuestro país, a partir de la oportunidad que plantea la crisis de legitimidad de la doctrina neoliberal en el nivel mundial, en sintonía con la configuración de un poder político que gana consenso democrático al plantear un Estado con crecientes grados de autonomía respecto de un conjunto de sectores tradicionalmente dominantes y, por tanto, capaz de asumir la conducción de la transformación necesaria para el desarrollo y bienestar social.

2. Las diferentes instancias de planificación desde una perspectiva histórica

Las diferencias en el carácter de la planificación en el centro y la periferia derivan de las singularidades relativas de estas formaciones. Un país periférico se caracteriza, básicamente, por carecer de un sistema nacional de producción, en el sentido de que la ausencia, en la gran mayoría de las actividades, de una fabricación local de los medios de producción determina que las características de los que se importan definan las modalidades del proceso productivo, los insumos requeridos y la escala mínima de producción, entre otros aspectos. Existen, en el mejor de los casos, algunos subsistemas pero no un sistema íntimamente articulado y la innovación está básicamente relacionada con la incorporación de la tecnología importada y la realización de modificaciones adaptativas, generalmente muy acotadas. Tal situación

determina que deban competir en el mercado mundial sin poder recurrir a la innovación tecnológica y que experimenten, si se las compara con las economías centrales, múltiples deformaciones en su estructura económico-social.

Por otra parte, la capacidad de orientar el desarrollo de las fuerzas productivas que detentan los sistemas industriales de los países centrales se traduce en una estrecha correspondencia entre los diversos elementos que integran el sistema productivo. Tales como el nivel global de acumulación, la relación capital-trabajo y el nivel de salarios reales; el tipo y grado de complejidad de las mercancías consumidas tanto individual como productivamente, que determinan estructuras productivas más diversificadas y densas; las características de las mercaderías fabricadas en el sistema industrial y las de las mercancías exportadas, con productividades relativas más altas en aquellos bienes o productos diferenciados.

Estas correspondencias se encuentran ausentes en las formaciones periféricas, que se caracterizan por una profunda heterogeneidad estructural resultante de la disímil capacidad de las distintas actividades para incorporar y adaptar a las condiciones locales las técnicas prevalecientes en los países centrales y la imposibilidad de la mayor parte de las empresas para utilizar las técnicas incorporadas por las más avanzadas, que responden a niveles de capital por obrero y escalas de producción propias de los países donde se originaron, pero marcadamente alejados de las condiciones medias locales. Asimismo, la desarticulación del sistema industrial y su profunda heterogeneidad limitan radicalmente la difusión e impacto de las innovaciones que logran ser introducidas.

Como se analizará en los siguientes apartados, las experiencias de planificación de las economías europeas, respecto de los casos del sudeste asiático y Latinoamérica, tienen como punto de partida diferentes instancias del proceso de desarrollo, de sus formaciones socioeconómicas y de sus estructuras productivas. Si bien el denominador común ha sido la legitimación del rol institucional del Estado en el diseño de políticas que propendieran al crecimiento de mediano y largo plazo, la estrategia ha sido diversa porque en el caso de las experiencias europeas la apuesta partía de formaciones que ya habían avanzado en el proceso de industrialización y buscaban profundizar el bienestar y los niveles de crecimiento económico. En tanto, las experiencias asiáticas y latinoamericanas transitan sobre una base productiva primaria.

2.1. Características fundamentales de la planificación en Europa

La planificación europea durante la postguerra constituyó una experiencia referencial eminente para la mayoría de los países occidentales. Proveyó, en gran medida, la solución a la destrucción provocada por los conflictos bélicos, combinando exitosamente innovadoras políticas de reconstrucción y modernización de infraestructura y sistemas productivos con los objetivos explícitos de mejora persistente de las condiciones de vida de la población, regulando y estimulando el ciclo de acumulación y crecimiento. Bajo su influencia conceptual y política se crearon estructuras y dinámicas institucionales, y planes de desarrollo de largo alcance, que buscaban cambiar de manera radical el escenario y las limitaciones socioproductivas que caracterizaban a la situación imperante. Los notorios resultados de la planificación centralizada soviética en materia de industrialización en plena hecatombe de la crisis de 1929 llamaron la atención de los países con economías de mercado - popularizando, incluso, la ejecución de planes quinquenales- pero su influencia se explicitó más en el debate acerca de las evidentes limitaciones del liberalismo para asegurar el bienestar y el crecimiento que en una dimensión político-institucional o burocrático-metodológica. Europa desarrolló un tipo de planificación indicativa inspirada en la economía política keynesiana.

La planificación indicativa europea tuvo a su cargo la difícil tarea, primero, de asegurar el abastecimiento durante las guerras mundiales; luego, reconstruir vastas regiones del continente y, por último, viabilizar el crecimiento económico con mejoras significativas en el bienestar basados en el incremento de la productividad del fordismo, en el contexto de la guerra fría y su política de asociación competitiva con los Estados Unidos. Sin embargo, esta política estratégica, que contó con la direccionalidad de estados que impusieron normas y regulaciones para alcanzar estos fines, se implementó en sociedades que habían atravesado durante los siglos XVIII y XIX una profunda transformación social vinculada al advenimiento de la era industrial. Dicho proceso trajo aparejados no solamente cambios productivos que modificaron el mapa regional y mundial en términos de producción, inversiones y comercio sino también transformaciones radicales en la conformación tradicional de las clases sociales hacia un nuevo esquema centrado en una dinámica burguesía que, como

clase hegemónica, atravesó con éxito mucho antes de 1945 el cambio estructural hacia una compleja sociedad industrial.

A diferencia de la planificación centralizada soviética que, bajo un esquema político y una estructura de clases radicalmente distintos, tomó la tarea de realizar una industrialización que la Rusia zarista y su débil burguesía no habían desarrollado, la experiencia planificadora europea contaba con una estructuración de clases que había transitado las tensiones preindustriales propias del paso a la modernidad en el sentido de una transición histórica. De allí que la planificación europea estuviera caracterizada por el estímulo a ciertas actividades y un ejercicio estatal esencialmente indicativo hacia el sector privado con fuertes componentes de política macroeconómica de carácter keynesiano, en lugar de desarrollar políticas de constitución de nuevos actores sociales que tomaran en sus manos la industrialización. Esos actores habían estado allí desde hacía más de un siglo y habían librado contiendas internas y externas para asegurar su reproducción ampliada.

El inicio de la era keynesiana trajo aparejada la afirmación acerca de la posibilidad de intervenciones exógenas en los mercados con el fin de absorber desequilibrios surgidos de la propia lógica de acumulación, contribuyendo con ello a la argumentación de la planificación por parte del Estado para avanzar en grados de desarrollo social y económico. La planificación se constituyó en una de las herramientas del denominado Estado de Bienestar: *“Fue así que, con el avance de la revolución keynesiana, las propuestas sobre planificación cobraron un fuerte impulso [...] siendo aceptada como congénita a la gestión pública en varios países de Europa occidental”* (de Mattos, 2004)

Resulta conveniente volver al propio J.M. Keynes para apreciar el espíritu de época y la retórica que acompañará la mayor presencia del Estado en la regulación económica y la planificación como una de sus derivaciones más llamativas. *“Eliminemos los principios metafísicos o generales sobre los que, de cuando en cuando, se ha fundamentado el laissez-faire. No es verdad que los individuos tengan una ‘libertad natural’ sancionada por la costumbre de sus actividades económicas. No existe un ‘convenio’ que confiera derechos perpetuos sobre aquellos que tienen o sobre aquellos que adquieren. El mundo no se gobierna desde arriba, de manera que no siempre coinciden el interés privado y el social. No es dirigido aquí abajo de manera que coincidan en la práctica. No es una deducción correcta de los principios de la economía que el interés propio ilustrado produzca siempre el interés público. Ni es*

verdad que el interés propio sea generalmente ilustrado, más a menudo, los individuos que actúan por separado persiguiendo sus propios fines son demasiado ignorantes o demasiado débiles incluso para alcanzar éstos” (Keynes, 1926).

De esta manera Keynes, una década antes de la publicación de su obra más famosa, la *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, daba lugar al debate sobre la validez de los postulados liberales en materia económica y avanzaba en la búsqueda de formas de organización social más eficientes, con eje en mayores niveles de coordinación colectiva.

La “revolución keynesiana” trajo aparejada una serie de cambios profundos en la teoría económica y en los horizontes de política económica vigentes hasta la crisis de 1929. Su onda expansiva operó en un doble sentido. En primer lugar, a nivel estricto de sus aspectos teóricos, en una confrontación con los preceptos fundamentales de la teoría neoclásica, los cuales resultaban anacrónicos e incapaces de dar respuestas al contexto desatado por la crisis. En segundo, a nivel de su impacto cultural más extendido, dando consistencia conceptual y proyección histórica a un mayor grado de intervención de las instituciones públicas sobre los mercados, ya no como atenuadores de distorsiones “exógenas” -a la usanza liberal-, sino en tanto reguladoras e interventoras de un proceso económico proclive a los desequilibrios y la ineficiencia. Ubicada en su momento histórico, opera como una innovadora estrategia de política alternativa al *laissez-faire* y a los programas socialistas (Boyer, 1983).

Del núcleo de la teoría keynesiana, Boyer destaca la incapacidad de los mecanismos puros de mercado para sostener el pleno empleo y, en términos más generales, el crecimiento y la estabilidad, hecho que se deriva del proceso de acumulación bajo condiciones capitalistas modernas. En una primera aproximación, una baja eficiencia marginal del capital, en conjunción con una moderada propensión a consumir, conduce a un ajuste negativo de producción y empleo. Más en profundidad, la inversión no puede mantenerse a un nivel estable de pleno empleo en una economía monetaria desarrollada. Las expectativas de negocios tienden a ser bastante miopes o erráticas, estimulan la especulación y agravan las crisis. En el mismo sentido, una vez instalada la situación de desempleo, ésta tiende a permanecer estable en tanto las expectativas que gobiernan las decisiones de inversión parecen funcionar como profecías auto cumplidas.

De aquí se sigue que el gobierno debe crear un sistema legal e institucional en el contexto del cual las decisiones privadas de producción y distribución del ingreso puedan determinarse de manera más eficiente que las surgidas por el propio interés privado.

En tanto propuestas de política pública fundamentales que surgen de la obra principal de Keynes, la *Teoría General...*, Boyer destaca:

- **Imposición tributaria progresiva y servicios sociales**, con el fin de incrementar la propensión a consumir, disminuyendo el ahorro de los sectores más ricos e incrementado el consumo de los más pobres.
- **Control centralizado sobre el sistema monetario**, para promover un estímulo adecuado a las decisiones privadas de inversión.
- **Influencia directa sobre la inversión agregada**, a través de obras públicas o el control de la inversión privada.

Estas líneas de política económica, tendientes a una disminución de la distribución desigual del ingreso, la eutanasia del rentista y el tratamiento de las inversiones con objetivos agregados sociales requiere, a su vez, la difusión de datos necesarios para la toma de decisiones empresarias, operando sobre la formación de expectativas, o en términos de una “planificación indicativa”². En síntesis, la teoría keynesiana -en su concepción original- se impuso como un poderoso medio “para unificar y clarificar un amplio programa de reformas sociales y económicas”³ (Boyer, 1983).

En 1933, en pleno desarrollo de la crisis económica y algunos meses después de la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia de Estados Unidos, Keynes publicó simultáneamente en ese país e Inglaterra el artículo “Autosuficiencia Nacional”. En él continúan las apreciaciones críticas sobre las políticas liberales, presentes en el citado *El fin del laissez-faire*, pero avanza además en una crítica a las instituciones vigentes presentando una serie de argumentos y definiciones hacia la noción de “planificación”. En uno de sus párrafos más salientes afirma que “[el] decadente e individualista capitalismo internacional, en manos del cual nos encontramos desde la guerra, no es un éxito. No es inteligente, no es bello, no es justo, no es virtuoso y no distribuye los bienes. En pocas palabras, no nos gusta y comenzamos a despreciarlo. Pero cuando

² Traducción propia.

³ Traducción propia.

*nos preguntamos qué cosa poner en su lugar nos sentimos sumamente perplejos*⁴. Keynes propondrá ocupar ese lugar, signado por la perplejidad de la crisis del '30, con un tipo de intervención en el que el concepto de “planificación” estará presente con características particulares.

Su programa de política pública poseía dos aspectos principales: *“en primer lugar, el estado debería asumir una responsabilidad principal para guiar y planificar la economía doméstica; en segundo lugar, las relaciones económicas con el resto del mundo serían controladas políticamente, reduciendo su tamaño y alcance. En cuanto a la fuga de capitales, la libre circulación de capital a través de las fronteras de Gran Bretaña sería eliminada”*⁵ (Crotty, 1983).

La búsqueda de la paz y la prosperidad -objetivos epocales compartidos con Karl Mannheim (1942), en cuya obra pueden encontrarse los fundamentos de la planificación como condición de la noción de libertad más que como su antítesis, hipótesis esta última que sostendrá posteriormente el movimiento iniciado por Friedrich Hayek- requeriría la creación de nuevas instituciones, constitutivas de un nuevo sistema económico doméstico más controlado y planificado. *“La política de una mayor autosuficiencia nacional debe considerarse, no como un ideal en sí mismo, sino como la creación de un entorno en el que otros ideales pueden ser perseguidos convenientemente y con seguridad [...] Una transición hacia una mayor autosuficiencia nacional y una economía doméstica planificada”* (Keynes, 1933).

Para tal fin sería preciso instituir sistemas de control sobre el movimiento de mercancías, pero principalmente de dinero, sin los cuales dicho nuevo sistema sería inaplicable. La apertura irrestricta de la cuenta de capital imposibilitaría el sostenimiento del pleno empleo y el crecimiento, más aún, tornaría imposible cualquier política de regulación económica eficaz.

Crotty destaca la relevancia que para Keynes poseía el rol del Estado –su “responsabilidad”, en sentido estricto- en la toma de decisiones económicas básicas, concernientes a los niveles de ahorro e inversión, la asignación de la inversión en las distintas opciones posibles, y la distribución de ingresos. *“Control del Estado sobre el proceso de inversión a través de obras públicas, corporaciones públicas o semipúblicas, juntas de planificación de inversiones, planes de asignación de crédito, etcétera -no la política monetaria y fiscal como convencionalmente se define- es la*

⁴ Traducción propia.

⁵ Traducción propia.

*pedra angular de la economía nacional propuesta por Keynes*⁶ (Crotty, 1983). En opinión de este autor, Keynes no dejó una definición precisa sobre lo que entendía por “socialización de la inversión” o “control estatal del proceso de inversión”, aunque en una serie importante de ensayos y escritos subrayó el rol clave que deberían jugar las corporaciones públicas “semi-autónomas”, “semi-independientes” o “semi-socializadas”, dirigidas por técnicos expertos, y “aisladas en cierta medida del control de los funcionarios electos”⁷.

Crotty advierte que “los dispersos consejos sobre las instituciones de la planificación de las inversiones no constituyen un plan detallado” dentro del sistema planteado por Keynes. Esta definición nos permite comprender más cabalmente el sentido general de la “Planificación” en la vertiente original del pensamiento keynesiano. Nominalmente, la noción de Planificación inscrita en esta corriente refiere más a su ruptura con el neoclasicismo económico, con las nociones de equilibrio y bienestar vinculados al *laissez faire*, que al establecimiento de “planes” globales de desarrollo, y más aún, políticas de “cambio estructural”, una categoría más apropiada para economías de bajo desarrollo relativo. Sin embargo, no se limita -como quizás lo hubieran deseado los autores de la “síntesis neoclásica”- al manejo de la política fiscal y monetaria, sino que avanza en el control de la cuenta capital, la gestión pública de la inversión y abre la puerta al desarrollo de herramientas institucionales macro y meso-económicas. En otros términos, supone una mayor correlación con la idea de “regulación” con base en el manejo de diversos instrumentos que permitan estabilizar y contener al mercado, dadas las posibles opciones subóptimas de los agentes en términos agregados. No obstante, resulta importante remarcar que tampoco parece transitar en el sentido de una “intervención” sobre la estructura económica existente dirigida a promover cambios o saltos hacia delante en la complejidad del entramado económico productivo, tarea a la que se abocaron los intelectuales vinculados al estructuralismo latinoamericano y que durante el siglo XIX desveló a integrantes de la escuela de la “protección de la industria naciente”, desde Alexander Hamilton hasta Friedrich List.

Según Kleps (1966), los esfuerzos dirigidos a cambiar el estilo de política económica en las economías capitalistas hacia esquemas de planificación datan del período de la inmediata posguerra. Durante 1945/46, dada la influencia de la etapa y con base en la experiencia desarrollada durante la década del 1930, los gobiernos de Francia (el

⁶ Traducción propia.

⁷ Traducción propia.

denominado Plan Monet), Gran Bretaña⁸, los Países Bajos y Noruega, fueron los primeros en introducir presupuestos nacionales con cobertura anual y planes a varios años. Estos nuevos instrumentos generaban las expectativas de contrarrestar la depresión posbélica y lograr la reconstrucción de las plantas de producción destruidas durante la guerra con la mayor velocidad posible. En 1948, Suecia incorporó estas técnicas de planificación, o programación económica, como se lo denominó entonces, y en los años subsiguientes lo hicieron Bélgica e Italia.

Los primeros esbozos de planificación en economías de mercado se desarrollan en el contexto de la Primera Guerra Mundial y en la posguerra, bajo la forma Planificación de Economía de Guerra y de Posguerra con diferentes grados de intervención, y luego, durante la coordinación de políticas individuales tomadas en respuesta a la crisis económica mundial de la década del '30. Estos dos procesos harían evidente la necesidad de mayores niveles de coordinación e intervención estatal, destacándose la experiencia planificadora realizada por Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial. Con base en este recorrido, las técnicas, modelos y políticas de planificación alcanzan un grado de complejidad y sistematicidad relevante a partir de la segunda posguerra. Los planes de largo plazo fueron desarrollados sistemáticamente, por primera vez, en Francia y en un conjunto de países subdesarrollados, como India, Paquistán y Turquía. En otros países, como Suecia, los Países Bajos o Estados Unidos, existieron fragmentos de planes de largo plazo (Tinbergen, 1967).

Analizando el uso de la planificación en Estados Unidos, Harry Magdoff (en Mészáros; 2002) menciona que “la necesidad de la planificación central quedó evidenciada en los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las prioridades eran obvias (por ejemplo, aviones militares vs. autos civiles, tanques vs. heladeras domésticas, cuarteles vs. casas para civiles). La planificación central fue la única manera de lograr un milagro industrial. Rápidamente se proporcionaron los armamentos, los medios de transporte, los alimentos, la vestimenta y el alojamiento para las fuerzas militares que combatían en dos continentes. En efecto, las autoridades de Washington determinaban lo que debía y no debía producirse (no de manera detallada, pero con las instrucciones suficientes para garantizar que se satisficieran las prioridades más urgentes), qué tipo de nueva capacidad productiva debía construirse, y cómo distribuir la producción insuficiente de metales, suministros

⁸ Experiencia que antecedió a la francesa en la que “la Sección Económica del Cabinet Offices preparó determinadas estimaciones sobre incremento del Producto Bruto Nacional y de algunos de sus componentes como plataforma para la organización del esfuerzo que significaba la guerra” (Cuadrado Roura, 1991).

industriales, maquinaria metalmecánica, etc.” Pero esta lógica se interrumpió al término de la victoria bélica, y sólo quedaron establecidos algunos mecanismos institucionales de planeamiento de las compras gubernamentales y la inversión pública, especialmente en los ámbitos de defensa.

2.1.1. Francia y la experiencia de la planificación indicativa

La planificación indicativa francesa constituye uno de los casos paradigmáticos de Europa. En 1945-1946, Francia puso en marcha un programa de planificación con el fin de modernizar el sector industrial, adaptando algunas claves de las ideas soviéticas a una economía de mercado con intervención pública. Esta estrategia permitió que, entre 1950 y 1979, acortara la distancia respecto a los niveles de productividad de Estados Unidos más que ningún otro país de Europa (Hobsbawn, 1995). El primer rasgo de la planificación francesa fue su continuidad a lo largo de, al menos, 50 años, habiendo desarrollado 10 planes consecutivos antes de su desarticulación paulatina. Otro rasgo propio de la política planificadora de Francia es su entramado institucional basado en la articulación de los sectores público y privado. La actividad conjunta entre empresarios y gobernantes ha tenido una relevancia sustancial, en especial durante los primeros planes económicos. A su vez, también es relevante la forma en que se articulan las políticas a nivel nacional y regional, entre las distintas regiones y ciudades. Por último, un rasgo sobresaliente es el de tratarse de un tipo de planificación indicativa. Sobre este punto se desprenden varias cuestiones en diferentes planos. En primer lugar, en relación al doble carácter del concepto indicativo. Por un lado, en cuanto a develar incertidumbres con el herramental keynesiano de las cuentas nacionales y los modelos macroeconómicos con niveles de complejidad cada vez mayores. Por otro lado, en referencia al papel que toma la planificación indicativa en términos económicos, determinante en las experiencias mixtas, pues hace de nexo entre diversos sectores productivos respecto de problemáticas que requieren recomendaciones con base en un conocimiento global inaccesible para cada una de las partes que de otra manera no harían más que tomar decisiones aisladas.

El Commissariat Général du Plan, principal órgano de planificación, fue creado en 1946 por iniciativa del gobierno de Charles De Gaulle, con el fin de centralizar en un solo organismo institucional la política de planificación económica del país en base a

planes plurianuales. Dicha institución extendió su actuación durante 10 planes hasta su reemplazo, en 2006, por el Centro de Análisis Estratégico.

La primera etapa de la planificación francesa, dedicada a la reconstrucción de posguerra se caracterizó por la selección de sectores considerados estratégicos para la expansión de la economía nacional, tales como carbón, electricidad, cemento, maquinaria agrícola, transporte, acero, combustibles y fertilizantes. Las políticas de fomento de la actividad económica comprendieron nacionalizaciones, controles de precios y financiamiento a industrias básicas, en especial, a través de líneas de crédito del Plan Marshall.

A través del Comisariado del Plan, el Estado generó grados de coordinación con el sector privado estableciendo objetivos de actividad, aportando al diseño e implementación de los planes con niveles de integración de la política pública; desarrolló actividades productivas consideradas imprescindibles para la expansión de la actividad y avanzó en iniciativas de asociación con capitales privados. La inversión pública cumplió un rol central, no sólo en términos de construcción de infraestructura sino también en servicios sociales tales como educación y salud.

Las funciones macroeconómicas de los planes, basadas en la coordinación interna de la política pública, se vincularon no sólo al establecimiento de metas en cuanto a las tasas de crecimiento, sino también a la búsqueda de una consistencia adecuada entre las metas de crecimiento asignadas a los distintos sectores y la adopción de las políticas necesarias para la distribución de los beneficios del crecimiento económico y la regulación de precios, salarios y ganancias con el fin de controlar procesos inflacionarios y las presiones deficitarias sobre el balance de pagos.

El sucesivo desarrollo de los planes permitió integrar objetivos de corrección de desigualdades sociales y regionales, y estableció parámetros para el ingreso al Mercado Común. El Comisariado del Plan y las instituciones públicas que en él se coordinaban desarrollaron políticas presupuestarias plurianuales consistentes con los objetivos de los planes, en términos de inversión pública y gasto social. El desarrollo industrial se combinó con el desarrollo social a través de un aumento de las partidas presupuestarias correspondientes a gasto social, en un contexto de mayor competencia vinculada a la apertura de las fronteras. Los organismos de planificación del Estado francés fijaron normas orientativas de precios y salarios con el fin de suprimir las tendencias inflacionarias.

Su carácter indicativo supuso el establecimiento de una dinámica de coordinación entre Estado y sector privado, la fijación de prioridades productivas que fueron realizadas por el Estado, los privados y por asociaciones entre estos dos actores. El incremento sistemático de la productividad y el crecimiento económico se vinculó a políticas de incremento del bienestar y a grados de coordinación macroeconómica crecientes.

De tal forma, la planificación indicativa francesa estuvo caracterizada por un entramado político-institucional con el sector privado con el fin de modernizar la estructura productiva, reconstruir la nación y establecer una regulación macroeconómica que, sustentada en incrementos sistemáticos de productividad, pudiera avanzar en la mejora de las condiciones de vida y la consolidación del clásico Estado de Bienestar del período citado.

La crisis mundial de 1973 marcó el inicio de la crisis de la planificación francesa. Sin embargo, sus instituciones funcionaron hasta la década de 1990, aunque con una creciente descoordinación institucional en cuanto a metas y objetivos.

2.1.2. El caso de la planificación sueca

Otro paradigma de planificación, también presente en el área de Europa occidental, pero de connotaciones diferentes lo constituyó el caso del Modelo Sueco. También conocido como “socialismo funcional” fue considerado el punto político y económico intermedio entre capitalismo y socialismo. El núcleo de origen que dio lugar a la planificación sueca y a su vigoroso Estado de Bienestar, se ubicó en un acuerdo entre trabajo y capital, denominado Modelo Rehn-Meidner, que viabilizó una regulación económica y política con resultados relevantes en materia de productividad, crecimiento, niveles de ingresos y cohesión social.

La base del Modelo Rehn-Meidner se ubica en la política de negociación colectiva centralizada que resulta de los Acuerdos de Saltsjöbaden celebrados en 1938 entre la Confederación de Sindicatos de Suecia y la Confederación Sueca de Empresas. En ellos, capital y trabajo acordaron dirimir las diferencias en torno a salarios con un mecanismo de diálogo político-institucional en el que el Estado se limitaría a cumplir un rol de observador y viabilizador. En el citado acuerdo, los trabajadores se

comprometieron a aceptar al capitalismo como sistema económico y a colaborar con el incremento de la eficiencia, mientras que los empresarios acordaron repartir los beneficios de la acumulación. *“La política salarial solidaria, tal y como se aplicó en la realidad a partir de los años cincuenta, consistió en el establecimiento de un marco general de salarios a través de la negociación colectiva centralizada entre la Confederación Sueca de Sindicatos (LO) y la Confederación de Empleadores de Suecia (SAF) de manera que se lograra el aumento de la remuneración de los trabajadores situados en los niveles más bajos de la escala retributiva gracias a la contención de los sueldos de aquellos empleados mejor pagados”* (del Rosal Crespo, 2008).

Con esta política, se buscó alcanzar el establecimiento de una categoría salarial por tipo de trabajo, la disminución de diferencias salariales entre distintos trabajos, un alto grado de cohesión político-gremial de los trabajadores, un incremento de la productividad derivado de las condiciones laborales que establecía la norma laboral, un mayor control de la inflación al establecer cotas al incremento de salarios, y una contención de las reivindicaciones obreras *vis a vis* la evolución de las ganancias empresarias.

Del Rosal Crespo (2008) señala que la condición política para este mecanismo -que perseguía el objetivo de mejorar la eficiencia con altos grados de distribución de la riqueza- descansaba en un supuesto político básico: *“mientras el poder económico está en manos del capital, el poder político se encuentra en manos del trabajo. El primero se fundamenta en la propiedad privada y concentrada de los medios de producción, mientras que el segundo se basa en la fortaleza del movimiento obrero y del socialismo”*, en auge en aquella época.

El acuerdo se limitaba a la fijación de salarios, lo que implicaba una restricción relevante. No obstante, el Estado poseía ciertos márgenes de influencia sobre aspectos relativos a las relaciones laborales no incluidas en la negociación.

Como resultado de las premisas del modelo de negociación, la dispersión salarial se redujo drásticamente, generando el escenario más equitativo de occidente a mediados de los años '80, en especial en la población más perjudicada por este fenómeno: mujeres y jóvenes. Los resultados también fueron favorables en términos de productividad, la cual se incrementó sistemáticamente entre 1956 y 1973, para comenzar a descender en años posteriores.

La norma de política salarial tendría impactos sobre la competitividad de las empresas. Dado que el salario fijado de manera colectiva se ubicaba por encima del que podrían afrontar las empresas menos eficientes, estas últimas tenderían a desaparecer y acelerar el proceso de centralización de capital. A su vez, dicho salario estaba ubicado por debajo del que podían pagar las empresas más eficientes, con lo cual estas obtendrían una ganancia extraordinaria que colaboraría en la aceleración de la acumulación ampliada. En conjunto ambos movimientos generarían incrementos en la competitividad del sistema industrial. Este proceso se combinó con una tendencia a la concentración de capital, explicado por un incremento de la acumulación de las empresas por efecto de las favorables condiciones de desempeño.

Considerado en su dimensión económica, el Modelo Sueco “*se trata de un proyecto según el cual el Estado controlaría la economía, no mediante la propiedad pública de los medios de producción, sino mediante la regulación y la política fiscal*” (Adler-Karlsson, 1975). La intención era lograr el bienestar social y paliar las crisis propias de la economía capitalista a partir de la aceptación del capitalismo como mecanismo de producción y distribución con la suficiente intervención estatal como para garantizar un mínimo de estabilidad y equidad. En efecto, a pesar de la fuerte presencia del Estado en la regulación socioeconómica, en Suecia sólo el 6% de los medios de producción estaba en manos públicas a mediados de la década de 1970. Dicha propiedad se centraba en servicios públicos, como el ferrocarril, teléfonos, correos, electricidad, además de su monopolio en la producción de bebidas alcohólicas y tabaco. No obstante, el consumo y las inversiones públicas ascendían al 31,4% del PBI entre 1970 y 1972. La estructura de financiamiento de esas erogaciones públicas contaba con una presión tributaria del 43% del PBI, medida por la OCDE entre 1869 y 1970, que se constituyó en la más alta de occidente (Adler-Karlsson, 1975).

2.1.3. La crisis de la planificación europea

La crisis de la planificación europea está asociada a cambios estructurales profundos en las condiciones materiales y políticas que establecieron un modo de regulación de la acumulación de capital centrado en la expansión de los mercados nacionales y asentado en el pacto socialdemócrata de distribución de ingresos.

En esencia, el abandono paulatino de las políticas de planificación tiene como contexto fundamental el desmantelamiento de esquema económico, financiero y productivo de Bretton Woods por parte de Estados Unidos a partir del inicio de la década de 1970 y el establecimiento de nuevas reglas de impacto mundial vinculadas a la apertura al mercado internacional y un contexto de incremento de la competencia con traslado de un conjunto de inversiones productivas -en especial aquellas vinculadas a actividades mano de obra intensivas- a regiones de menor desarrollo relativo y condiciones favorables para el capital en términos de bajos salarios (Arceo, 2010).

El nuevo contexto permitió restablecer la rentabilidad a costa de desarticular las condiciones clásicas del proceso de crecimiento de posguerra centrado en la expansión industrial en el centro y con él la dinámica que permitió las políticas de pleno empleo. Este escenario dio por terminado el contexto esencial en el que se insertaban las políticas de planificación.

La caída de la tasa de ganancia desde mediados de los '60, derivada de un descenso en el excedente generado por la inversión y las crecientes tensiones por la distribución del excedente ante una clase obrera con mayor capacidad política de negociación, plantea una situación para la que no tienen respuestas las políticas keynesianas y da lugar a enfrentamientos sociales y políticos que tienden a reconfigurar, con distintos ritmos y modalidades, el bloque en el poder. La hegemonía del capital industrial, apoyada en una alianza con el movimiento obrero, es crecientemente sustituida por la del capital financiero, que lidera al conjunto de las facciones dominantes en una ofensiva contra las conquistas de los asalariados, bajo la hipótesis de que las mejoras salariales y de bienestar encaminadas eran la base del problema de caída de la tasa de ganancia.

La libertad de los movimientos internacionales de capital, la apertura y desregulación de las economías y la búsqueda por el gran capital de elevar su tasa de ganancia mediante la inversión extranjera directa y la internacionalización de los procesos productivos, crean un nuevo contexto internacional.

Bajo el dominio ideológico del neoliberalismo se busca reducir al mínimo la intervención estatal, se privatizan empresas públicas y se avanza en el desmantelamiento del estado de bienestar, mientras que el crecimiento adopta modalidades acentuadamente distintas a las de la etapa previa. La participación de los

salarios desciende, se incrementan aceleradamente las desigualdades en los ingresos, el aumento del producto y la productividad se desaceleran y se eleva el peso del capital y la actividad financiera en el PBI. Se trata de modificaciones difícilmente susceptibles de ser legitimadas por una planificación democrática y ésta tiende a desaparecer, aunque no así las políticas industriales orientadas a fortalecer la capacidad competitiva del capital local.

Este proceso es inescindible del incremento del peso industrial mundial del sudeste asiático; con una creciente incidencia de las actividades financieras internacionales y la fractura de la sociedad industrial occidental, como resultantes de las estrategias contratendenciales del capitalismo neoliberal. En este contexto de profundos cambios de orden estructural, la crisis de la planificación europea es a la vez la crisis del keynesianismo del cual la primera constituía su estrategia de regulación y vinculación público-privada específica.

Paradójicamente, este proceso abre las puertas a un incremento en las condiciones de planificación en un conjunto de países periféricos cuya densidad social estructural y Estado son capaces de imponer ciertas normas de expansión y acumulación al capital que realiza inversiones con el fin de aprovechar las condiciones de bajos salarios relativos. En estos casos, conformados principalmente por las experiencias asiáticas, la planificación surge como la herramienta de política estatal adecuada para encarar un proceso de cambio estructural que asoma como la condición de posibilidad para una convergencia con las principales naciones capitalistas de la época.

2.2. La planificación del desarrollo en Asia

La apelación al desarrollo por medio de la planificación económica fue central en las experiencias de los países asiáticos y latinoamericanos que avanzaron en procesos de industrialización durante la segunda mitad del siglo XX.

Bajo la influencia conceptual y política de los procesos de planificación indicativa en Europa tras la posguerra, y, sobre todo, de las políticas industriales japonesas, se crearon estructuras y dinámicas institucionales que, con el diseño de planes de

desarrollo de largo alcance, buscaron cambiar de manera radical el escenario y las limitaciones socioproductivas que caracterizaban a la situación de subdesarrollo.

En este sentido, la particularidad de las experiencias asiáticas es que la práctica precedió a la teoría, y tras los avances y derroteros en otros países en desarrollo, el mayor grado de éxito alcanzado por Corea del Sur y Taiwán, dio lugar a la configuración de marcos conceptuales que trataron de estilizar sus principales características económicas e institucionales, así como sus lineamientos de política. A este grupo puede sumársele, en un momento histórico posterior, la experiencia reciente de China, en su transición hacia la incorporación de instituciones del sistema capitalista, en tanto las medidas adoptadas por el Estado presentan similitudes con las experiencias asiáticas previas, en cuanto al alto grado de involucramiento del Estado en la conducción del proceso y los mecanismos de asignación de recursos y regulación de la economía de mercado.

Interesa resaltar aquí algunas de las principales reflexiones que plantean una serie de autores abocados al estudio pormenorizado de estas experiencias⁹, que se diferencian sustantivamente de las explicaciones que la corriente neoliberal quiso asignarle a las causas de la emergencia de estos países como economías desarrolladas¹⁰. Específicamente, la identificación de una meta-objetivo para el desarrollo nacional, de una estrategia de desarrollo impulsada desde el Estado, el grado de alcance de la planificación y el entramado sociopolítico en el cual las mismas se implementaron, y los sujetos protagónicos sobre los que configuraron una nueva norma productiva que implicó, necesariamente, una nueva norma distributiva, aunque dicho proceso no estuvo exento de conflictos y dificultades.

En primer lugar, las experiencias asiáticas partieron de la base de considerar -y sostener en el tiempo- un rol protagónico del Estado para liderar el proceso transformador e intervenir en la gestión del sistema económico y social, en tanto se asumió que el mero mecanismo de asignación de recursos desde el mercado por medio de señales de precios resulta inadecuado para asegurar el proceso de desarrollo.

⁹ Al trabajo seminal de Johnson (1982) sobre el desenvolvimiento de Japón, le siguieron los diagnósticos realizados por Amsdem (1989) y Chibber (1999) sobre el caso coreano, Wade (1990) que plantea las particularidades del caso taiwanés y estudios comparativos de las diferentes experiencias asiáticas y latinoamericanas en los procesos de industrialización de mediados del siglo XX, tales como Amsdem (2001); Chang (2001) y Di Maio (2008).

¹⁰ Nos referimos al informe del Banco Mundial (1993).

El punto de partida es la evidencia de que estas economías se plantearon un proceso de industrialización “tardío” en términos de las experiencias de los países centrales, por lo que debían apelar a un proceso de cambio estructural que no detentaba para sí la disponibilidad de acervo tecnológico ni de un mercado desarrollado, sino que requería, precisamente, la habilidad para desarrollar una industrialización a partir de mecanismos de imitación y aprendizaje de las tecnologías de los países industrializados a partir de la primera y segunda revolución industrial, y entendieron este proceso como inevitablemente vinculado con la necesidad de pensar inversiones en la estructura productiva con vistas a la sustitución de importaciones y la promoción de la exportación de bienes manufacturados.

Esto determinó, para cada país, la definición de una meta objetivo y una serie de estrategias que, más allá de las características específicas de cada caso, compartían la noción de que el cambio estructural era posible a partir de promover la industrialización orientada al comercio internacional, es decir, la generación de un perfil industrial competitivo capaz de disputar mercados en el nivel internacional. Para ello, las políticas planificadas se basaron en la necesidad de alterar el *set* de precios relativos que surgía de la estructura vigente, “*get the prices ´wrong*”¹¹ en palabras de Amsdem (2001), a fin de promover el crecimiento económico y la inversión con vistas a la industrialización. Esto implicó estipular condiciones macroeconómicas y de promoción sectorial que generaron incentivos para la inversión en nuevas actividades productivas con esquemas de subsidios temporarios o condicionados mediante mecanismos de control para verificar el cumplimiento por parte del sector privado de objetivos mínimos de desempeño consecuentes con el plan industrial: agregación de contenido local, crecimiento exportador, innovación tecnológica, empleo, fueron los principales condicionantes.

De esta forma, el Estado actuó alterando las reglas de juego y las condiciones productivas que la dinámica mercantil ampliada a escala mundial había determinado en estas economías y constituyéndose en organizador del sector privado y protagonista de la inversión en innovación tecnológica, y la creación de nuevas actividades mediante la asignación directa de recursos públicos y la provisión de bienes y servicios considerados estratégicos. Este proceso derivó en el desarrollo de ventajas dinámicas vinculadas con nuevas tecnologías, y nuevas industrias que

¹¹ Refiere a alterar los precios vigentes en el mercado, por ejemplo, estipulando precios administrados en algunas actividades económicas, para modificar la estructura de precios relativos. La frase en inglés genera una ironía a la teoría neoclásica cuando refiere que los mercados actúan “bien” cuando las señales de precios no son distorsionadas por medio de intervenciones de política, por ejemplo, la implementación de impuestos, reintegros.

permitieron su inserción competitiva en el mercado mundial, disputándole protagonismo al resto de las economías desarrolladas.

Aunque la formulación de planes plurianuales fue más explícita en algunas experiencias que en otras, sin duda hubo un sostenimiento institucional de las políticas que se implementaron para la estrategia de industrialización dispuesta, donde se destacan los otorgamientos de beneficios vía préstamos con tasas de interés negativas, garantías gubernamentales, subsidios o reintegros para las exportaciones, implementación de aranceles de importación, así como medidas tendientes a propiciar el financiamiento, vía la nacionalización del sector bancario. También sobresalen las políticas impulsadas inicialmente para generar capacidades innovativas endógenas, por medio del control de las transferencias de tecnología a fin de asegurar su efectividad y el carácter adecuado de las mismas, la estrecha articulación con el sector privado en las actividades de investigación y desarrollo, el desarrollo de laboratorios estatales de investigación cuyos resultados fueron transferidos luego al sector privado, la orientación general de la educación conforme a los requerimientos de crecimiento de nuevas actividades, la autorización de ingeniería inversa de productos patentados en el extranjero, la reserva de ciertas actividades consideradas estratégicas para la órbita de acción del capital local, público o privado, y la imposición de requisitos de desempeño a empresas extranjeras.

La implementación de estas acciones se sustentó en una actitud proactiva desde el Estado para generar nuevos mercados y nuevas instituciones, en un proceso complejo de construcción de hegemonía, en tanto la burocracia estatal presentaba niveles de autonomía respecto de los principales sectores dominantes existentes para sustentar el cambio de rumbo. En este sentido, es importante destacar el éxito de la implementación de reformas agrarias en experiencias como las experimentadas en Corea del Sur, Taiwán y China, en conjunción con políticas de promoción sectorial dirigidas a actividades industriales que permitieron establecer una alianza con el campesinado y las burguesías locales para el sostenimiento de estrategias de desarrollo.

Los objetivos que se implementaron fueron mostrando el viraje desde la sustitución de importaciones inicialmente planteada para algunos sectores, que se asentó en el aprovechamiento de condiciones de costos más competitivos, como fuera el caso de las industrias textiles y de alimentos, hacia la generación de ventajas dinámicas en

nuevos rubros, y el paulatino desarrollo de capacidades innovativas en ciertos sectores con elevado contenido tecnológico.

En este aspecto, es necesario destacar que la capacidad institucional para avanzar en la consecución de cada propósito en estas experiencias fue parte de un aprendizaje respecto de las aptitudes y políticas que el Estado debía ejecutar en acuerdo con la estrategia planteada y la vinculación con los demás actores económicos. Y que dicho tránsito no fue ajeno a conflictos sociales y dificultades de implementación.

En otras palabras, la noción de Estado desarrollista capitalista que plantea Johnson¹² (1982) en términos teóricos se implica en estos casos como parte de la apuesta de largo plazo por el desarrollo integrado. El avance institucional del Estado no fue planteado como una condición de inicio sino que constituyó un producto del aprendizaje burocrático, las políticas activas sostenidas en pos de la estrategia de desarrollo planteada y la técnica de planificación renovada en cada proceso plurianual, que abarcó diferentes plazos en cada país y se modificó conforme se alcanzaban objetivos concretos en cada etapa.

La planificación estatal se constituyó como un elemento efectivamente orientador de la gestión de gobierno, determinando principios, objetivos, metas, políticas y programas específicos para acelerar el crecimiento. Esta afirmación no niega las dificultades atravesadas e, incluso, las reversiones que en muchos de ellos significó el auge de la corriente neoliberal en su estrategia, con impulsos de liberalización y apertura comercial. Sin embargo, el grado de desarrollo alcanzado y el protagonismo estatal en la reasignación de recursos, permitieron sostener las políticas específicas de promoción del desarrollo en ámbitos sectoriales y las reformas implementadas no alcanzaron a desarticular el rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo.

En este aspecto, sobresale la experiencia coreana, que ya desde sus primeros planes orientó la estrategia industrializadora, dándole relevancia a la demanda externa como

¹² A pesar de que su estudio se base en la experiencia japonesa, que plantea requisitos institucionales característicos de dicha experiencia que no se pueden extrapolar a otras, la noción de Estado desarrollista ha sido estilizada para referir a aquellos estados que definen sus misiones principalmente en términos de crecimiento económico nacional de largo plazo. Intervienen activa y regularmente en actividades económicas con el objetivo de mejorar la competitividad internacional de su economía doméstica. Más que aceptar un lugar predefinido en un mundo dividido sobre la base de “ventajas comparativas”, este tipo de estado busca crear “ventajas competitivas”. El Estado Desarrollista es un descendiente lógico de la escuela histórica alemana con su énfasis en nacionalismo económico y neomercantilismo. Sin embargo, tal como sintetiza Tereschuk (2008), el punto central del mismo refiere a la existencia de un plan industrial que plantea la idea de alcanzar un sistema de mercado gobernado: “*El conjunto de incentivos, controles y mecanismos para distribuir el riesgo, los cuales pueden reunirse bajo el rótulo de “política industrial estratégica”, están a su vez sustentados por arreglos políticos, institucionales y organizacionales correspondientes al aparato estatal, al sector privado y a su interacción*”.

motor del crecimiento económico y la apuesta por avanzar en una transformación de la norma productiva con eje en la competitividad. Pero también en Taiwán, y en menor medida, Singapur, las políticas transitaron el cambio de estrategias desde la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones en sectores de baja tecnología a la generación de industrias de media y alta tecnología. Como refiere Amsdem (1989), si bien todos comenzaron por “practicar” en mercados internos protegidos, que mejoraron el acceso a estos productos producidos localmente por parte de su propia población, en simultáneo se implementaban políticas restrictivas a la importación de bienes de consumo para intensificar el ahorro de divisas e incrementar los recursos fiscales que derivaron de saldos comerciales crecientemente superavitarios. Esto permitió la promoción de industrias con salida exportadora y evitar, consecuentemente, las fases de estrangulamiento externo del proceso de desarrollo.

En las experiencias de Corea del Sur, Taiwán, e incluso Singapur y Malasia, fueron centrales los diseños y la implementación de políticas industriales de largo plazo que, coordinadas con la promoción tecnológica, proporcionaron una base apropiada de inversión que permitió el desarrollo de un entramado productivo -local, en el caso coreano y taiwanés y, en medida significativa, China, y con base transnacional, en el caso de Singapur-, centrado en la generación de ventajas dinámicas endógenas, que en la mayoría de las experiencias focalizó en el desarrollo de ramas productivas de actividades de media y alta tecnología para disputar el terreno competitivo a nivel internacional. A pesar de que en sus objetivos de promoción industrial pueden observarse algunas diferencias en la selección sectorial y el agente sobre el cual concentraron los mecanismos de promoción, sus estrategias de desarrollo se vinculan con la apuesta a la competitividad y la inserción exitosa de sus industrias en el mercado mundial.

En este aspecto, es importante resaltar que el proceso de *catch up*¹³ de los países asiáticos, especialmente de Corea del Sur, Singapur y Taiwán, resultó sumamente rápido, lo cual implica que los horizontes de planeamiento para viabilizar la instrumentación de una política industrial selectiva y de desarrollo exportador no han sido “prohibitivos” en cuanto a extensión se refiere: las restricciones cuantitativas a las importaciones y la protección arancelaria aplicadas en Taiwán como parte de la estrategia de desarrollo exigía el alineamiento con los precios internacionales en

¹³ Acelerar el crecimiento para reducir la brecha existente con los países desarrollados, en términos de PBI por habitante.

lapsos que iban entre los 2 y 5 años (Lall; 2004). Este hecho evidencia que, en el contexto de la planificación en estos países el incremento de las capacidades productivas requeridas para su competencia en el mercado internacional se produjo de manera acelerada, permitiendo la disminución de las políticas de protección e incrementando el perfil externo.

En cuanto al carácter de la política industrial, es destacado el hecho de que la misma se articulara cada vez más con acciones de promoción en materia tecnológica, inspiradas en la preferencia de "*hacer tecnología en lugar de comprarla*" (Amsdem, 2004), en alusión a las prácticas desarrolladas en materia de generación endógena de capacidades tecnológicas, promoción del ambiente educativo y científico local, con una fuerte inversión pública. Los incentivos y medidas de promoción fueron cambiando desde fines de la década de los '90, a medida que las mayores restricciones que fueron imponiendo los lineamientos de los países desarrollados en el marco de la OMC determinaron un menor margen de acción o, al menos, de aceptación internacional, de políticas proteccionistas de promoción sectorial por medio de aranceles o subsidios. Así, sus gobiernos avanzaron en el diseño de acciones de promoción más focalizadas en el ámbito de las políticas tecnológicas que permitieran sostener una política industrial integrada adaptada a las nuevas circunstancias internacionales de mayor apertura comercial y condicionamientos para concretar el acceso a mercados externos¹⁴.

La liberalización comercial y financiera que algunas de estas economías implementaron hacia la década de 1990, en el marco de presiones internacionales desde organismos multilaterales de crédito, implicó transformaciones para estos países, en tanto les signó un mayor grado de volatilidad e incertidumbre, que se manifestó en el impacto de la crisis en Tailandia y el consecuente efecto contagio en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Malasia.

El elemento más controversial del proceso de desarrollo transitado en estos países ha sido la vinculación entre el cambio estructural en términos productivos y el proceso de transformación de la norma distributiva local, en cuanto a los mecanismos de cohesión social a los que apelaron en este proceso. En la fase inicial, la transformación productiva estuvo sustentada en gran medida en las ventajas vinculadas a la mano de obra barata, y aunque la reforma agraria requirió la paulatina elevación de los salarios

¹⁴ Las implicancias de estas restricciones de la OMC a las políticas industriales tradicionales fueron analizadas en Briner, M.A., Sacroizky, A, y Bustos Zavala, M (2007).

urbanos en Corea del Sur y Taiwán, el movimiento obrero fue reprimido hasta los años noventa. Asimismo, a fin de incrementar el ahorro y la acumulación, no se generaron redes de cobertura social por lo cual las políticas sociales y distributivas no tuvieron la dimensión que experimentaron, comparativamente, en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones de América Latina en las décadas de los '50 y '60.

La implementación de las políticas diseñadas se basó en gran medida en aparatos burocráticos tradicionalmente poderosos que fijaron un objetivo de desarrollo basado en criterios de crecimiento y seguridad nacional, y tuvieron como presupuesto el disciplinamiento de burguesías locales inicialmente débiles y un alto componente coercitivo en los mecanismos distributivos hacia las clases populares.

Así, los primeros planes nacionales estuvieron signados por un fuerte direccionamiento desde la conducción gobernante, asentada, en los casos de Corea y Taiwán, en regímenes autoritarios. A medida que los planes plurianuales diseñados desde la burocracia estatal fueron dando resultados en materia de crecimiento, y mejora del desempeño productivo con las ganancias empresariales asociadas, se incorporaron instancias de colaboración entre el sector público y privado en el diseño e implementación institucional de los planes, y se ampliaron las medidas redistributivas.

Al respecto, Chibber (2003, citado en Tereschuk; 2008), basándose en la experiencia coreana, identifica la capacidad del Estado desarrollista capitalista como la posibilidad efectiva de acelerar la transformación industrial mediante el disciplinamiento del capital, es decir, un tipo de “planeamiento disciplinario” o “política industrial disciplinaria” en contraposición a la política industrial que se implementa sin dicha capacidad. Este disciplinamiento es el que permitió construir una hegemonía sobre la base de una nueva forma de acumulación de la elite económica dominante, conformando una burguesía que, en virtud del éxito alcanzado en las fases iniciales, fue sujeto protagónico de las políticas que la burocracia estatal implementó para sostener el proceso de desarrollo hacia fines de la década de los '70, coincidente con la restitución de la democracia.

Corea contó con una estrategia basada en la creación de grandes conglomerados nacionales privados (*chaebol*), en tanto principales receptores de la política pública de subsidios y estímulos diversos adoptando lo que Amsdem (2004) ha asociado con el control con reciprocidad de los incentivos otorgados. Es decir, su otorgamiento requería que se orientaran a actividades intensivas en tecnología y capital con eje en

los mercados de exportación. La “racionalidad” de hacer eje en grandes conglomerados se encontró en el hecho de que dadas las deficiencias en el mercado financiero local, la falta de habilidades, tecnología e infraestructura; firmas grandes y diversificadas se encontraban en condiciones de internalizar muchas de estas funciones: afrontar el costo y riesgo de absorber tecnologías muy complejas (siendo que no se propiciaba en gran medida en la participación de las ETs) -o desarrollarlas en sus propios departamentos de I+D-, crear sus propias marcas y canales de distribución. El Estado coreano fue capaz de alcanzar ese nivel de consenso una vez que consolidó una posición de dominio sobre su clase empresarial a través de una serie de reformas iniciales, que incluyeron medidas que fortalecieron la institucionalidad del Estado, tales como la creación de un organismo central como la Junta de Planificación Económica, la nacionalización de los bancos en 1961 y la regulación cuidadosa de los mercados de capitales.

El consenso en el desarrollo, por tanto, es estatista en sustancia: la política industrial tuvo éxito debido a que el Estado se posicionó por encima de los intereses inmediatos de su clase capitalista, y fue este poder lo que lo diferenció de otros Estados en desarrollo. *“No es que primero pensaron un Estado desarrollista, que, a continuación, siguió la nueva estrategia de acumulación elegida por los capitalistas locales. De hecho, sucedió al revés: fue el lanzamiento de la nueva estrategia de acumulación (industrialización con orientación exportadora) la que sirvió de base para la construcción de un Estado desarrollista”* (Chibber, 2002). Asimismo, Chang (2009) refiere a que este proceso no estuvo ausente de dificultades y superación de conflictos mediante el aprendizaje institucional.¹⁵

El Estado coreano fue singular, no porque fue capaz de hacer caso omiso de las restricciones que poseen los Estados capitalistas; fue excepcional debido a la manera

¹⁵ Como señala Arceo (2006: 43) para el caso de Corea y Taiwan, “a partir de la década del sesenta, el Estado, además de continuar reprimiendo implacablemente cualquier atisbo de resistencia u organización de los trabajadores (aspecto del modelo sin duda implícito en la recomendación que el neoliberalismo hace de él), define, en el marco de planes quinquenales, las actividades a desarrollar, elige las empresas que las tendrán a su cargo y fija estrictas metas de integración local de la producción, otorgando por períodos acotados una significativa protección aduanera, subsidios a la exportación y créditos preferenciales para la inversión, la cual en múltiples casos es realizada por empresas estatales. El incumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas es severamente sancionado y el control estatal del financiamiento es acompañado de un conjunto de estrictas normas tendientes a aumentar el ahorro, que pasa del 4% y el 9% del PBI en Corea y Taiwán en 1956-60 a más del 30% en las décadas siguientes” Al mismo tiempo, “el crédito al consumo fue fuertemente limitado; se prohibió la comercialización interna de ciertos productos considerados de lujo y los impuestos penalizaron enérgicamente el reparto de utilidades (Akyüz y Gore, 1998), sometiendo a estricto control estatal la compra de tecnología y la autorización de la inversión directa extranjera, que fue poco significativa. Recién a fines de la década del ochenta se moderaron los aspectos más dirigistas de esta política”, y remarca que esta política fue posibilitada, en buena medida, por la situación estratégica de ambos países en la Guerra Fría.”

en que superó esas limitaciones. Pero, nuevamente, gran parte de esa excepcionalidad refiere a la singularidad de las condiciones sociales y productivas de las que partió el proceso de industrialización.

En el caso de Taiwán, es importante resaltar que la estrategia descansó en mayor medida en la promoción de firmas de menor tamaño relativo, ante la inexistencia de un empresariado local de dimensiones que pudiera coincidir en el objetivo de propiciar la industrialización y que se alineara con los objetivos del régimen autoritario vigente. El gobierno taiwanés apoyó a las empresas medianas y pequeñas para que realizaran actividades conjuntas de investigación y desarrollo, indujo la innovación y realizó actividades de extensión, generando el sistema más avanzado del mundo emergente en cuanto a apoyo en materia tecnológica para las PyMEs. A su vez, esto se combinó con el desarrollo de una importante estructura pública de producción industrial (Lall, 2004).

Es interesante también considerar el tratamiento dado a la inversión extranjera directa, en tanto se la consideró como un agente marginal en las instancias iniciales de planificación de la política industrial, la cual se fue incluyendo gradualmente como actor económico, también apelando a factores de disciplinamiento y regulación de su accionar. Taiwán, por ejemplo, imitó algunas restricciones legales previamente dispuestas en Corea del Sur, donde se implementaron medidas inspiradas en la experiencia japonesa, para el ingreso de empresas extranjeras en las actividades promovidas de alta tecnología, por lo cual la incidencia de estas empresas, al igual en la experiencia coreana, hasta la crisis asiática, ha sido muy baja. En otros casos de industrialización más recientes, se optó por circunscribir su accionar a algunos sectores (Singapur, Malasia) o zonas habilitadas del país (China), y se apeló a un seguimiento y orientación del comportamiento de estos agentes implementando exigencias en materia de desempeño exportador, vinculación con el ambiente científico-tecnológico local y una fuerte intervención estatal en la configuración societaria de las empresas de las actividades promocionadas. En China se ha creado un sistema de laboratorios del Estado que promueve la asociación de la inversión pública y privada para la mejora de procesos y la creación de productos, la conformación de consorcios o sociedades anónimas que patentan las innovaciones, pero en las cuales el Estado suele detentar una participación accionaria como

mecanismo de control e involucramiento del interés público en la propiedad intelectual.¹⁶

¹⁶ Muchos son los ejemplos de estos desarrollos promovidos desde los laboratorios chinos, con innovaciones en materia de tecnologías de la información, sistemas digitales, satelitales, normas digitales, entre las más destacadas acciones apoyadas por el gobierno con intervención de empresas privadas nacionales y extranjeras (algunos casos concretos pueden encontrarse en Ernst, 2003 citados en Arceo, Golonbek y Kupelian; 2009).

2.3. El derrotero de la planificación del desarrollo en América Latina

La revisión de las experiencias de planificación europea y asiática plantea, inevitablemente, la cuestión de las diferencias de los procesos de industrialización de América Latina tras la segunda mitad del siglo XX. A pesar de que en algunas instancias del proceso de industrialización tomó mayor vigor el diseño de planes nacionales de desarrollo, su aplicación concreta fue incompleta, y gobernó la desarticulación más que la conducción planificada. Las dificultades que los países de la región atravesaron para sostener un proceso exitoso de desarrollo se vinculan, en gran medida, a la imposibilidad de planificar e implementar una estrategia de desarrollo ante una burguesía nacional relativamente débil, un elevado peso del capital extranjero y la activa oposición de las facciones tradicionales de la clase dominante respecto de la acción estatal orientada a impulsar el proceso de industrialización, que impidió alcanzar la autonomía gubernamental destacada en los casos asiáticos.

Desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fue sustantiva la producción de diagnósticos y elementos metodológicos referidos a la planificación impulsada desde el Estado para conducir el proceso de industrialización de las economías latinoamericanas. Entre sus integrantes, sobresale Carlos Matus¹⁷ por sus aportes al diagnóstico y la adecuación metodológica de la planificación para las experiencias locales, en tanto si bien le atribuye relevancia a la especificidad de cada Estado nacional y sus circunstancias en términos de sus estructuras productivas y sociales, configura una visión analítica de la planificación que pone el énfasis en la concepción política de la misma, en cuanto a estrategia y táctica para llevar adelante un esquema de planificación que, a diferencia de las experiencias europeas, sea menos indicativa y más situacional. Es decir, que tenga en cuenta el diagnóstico del punto de partida y de la lógica de poder que el Estado asume al momento de delinear

¹⁷ Vale destacar que este autor desarrolla un marco teórico para la planificación en base a su conocimiento de las experiencias latinoamericanas tras su desempeño, entre 1965 y 1970, como director de la División de Servicios de Asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL (ILPES). Entre 1971 y 1973, Carlos Matus fue Ministro de Economía y, luego, Presidente del Banco Central de Chile durante el gobierno de Salvador Allende. El régimen de Pinochet lo encarcela y en 1975 es exiliado a Venezuela, donde trabajó como investigador académico, asesor del Gobierno y participó de proyectos de investigación y diagnóstico de políticas públicas en el ILPES. Así, continuó desarrollando la noción de planificación situacional, que desarrolla en su libro *Planificación de Situaciones*, publicado en 1977. En su obra *Planificación y gobierno* (1984) desarrolla los aspectos institucionales asociados con la mecánica de la planificación, señalando las contradicciones a las que arriban las políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos latinoamericanos y la programación económica de los planes diseñados en organismos o niveles de gobierno que no son considerados en el esquema de toma de decisiones del poder de turno, y no revelan un diagnóstico de las condiciones políticas y sociales que determina el proceso de transformación supuestamente planificado, así como las hipótesis de conflicto derivadas y situaciones posibles para su administración.

un plan de largo plazo que promueve, necesariamente, instancias de conflicto para modificar la norma productiva y distributiva dada por la lógica del mercado.

Bajo esta concepción analítica, vale recordar que en los países de América Latina la industrialización surgió, en el marco de la crisis y la segunda guerra mundial, como una estrategia defensiva frente a un contexto internacional que se volvió, súbitamente, adverso para el sostenimiento del bienestar que le reportaba a los sectores dominantes la alta rentabilidad de la actividad agroexportadora. En otras palabras, inicialmente se priorizó la industrialización para la sustitución de importaciones como una estrategia transicional de generación de actividades industriales fuertemente vinculadas a la actividad agroexportadora, para compensar la escasez de importaciones de bienes manufacturados que implicaba el escenario bélico. La posguerra, por efecto del aislamiento, generaba problemas de escasez de bienes de consumo durable, insumos energéticos y bienes de capital.

Posteriormente, la promoción de la industrialización fue combinada con políticas cambiarias y comerciales proteccionistas que reportaron ingresos de divisas que facilitaron la redistribución de recursos hacia políticas públicas dirigidas a promocionar la inversión en actividades industriales que se orientaran a satisfacer el mercado interno. Las experiencias de planificación en Argentina, Brasil, Chile y México comparten, como condición inicial, el hecho de haber estado regidos por gobiernos militares de fuerte contenido nacionalista, para los que el clima de “Guerra Fría” y los atractivos de la planificación le daban un fuerte sesgo a la priorización de los sectores de defensa y las “industrias pesadas”, apelando al monopolio estatal de la mayoría de las actividades productivas de la siderurgia, carbón y petroquímica. (Katz y Kosacoff, 1998).

Luego, los países de la región parecen dar cuenta de la importancia de la tesis de Prebisch (1950) con Singer (1950) sobre la configuración histórica del capitalismo como sistema económico internacional y la explicación de los factores de atraso de los países periféricos en el carácter desequilibrado de sus estructuras productivas, poniendo más radicalmente en tela de juicio las bondades de las ventajas comparativas ricardianas. Las diferencias en las elasticidades-precio e ingreso en la demanda de bienes primarios y manufacturados hacían prever que las exportaciones de productos primarios no serían suficientes para solventar la importación de productos manufacturados en el largo plazo. La resultante inevitabilidad de los estrangulamientos externos planteaba la conveniencia de promover la industrialización

desde el Estado. El camino para el desarrollo de los países latinoamericanos radicaba, en esta perspectiva, en un cambio estructural de su norma productiva y socioeconómica impulsada desde el Estado, sobre la base del desarrollo de un mercado interno que, paulatinamente, demandara más bienes industrializados por efecto de la mejora distributiva. Desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) creado en 1962, Prebisch impulsó estudios, aportes teóricos y metodológicos para el avance de la planificación en los países de la región, a pesar del derrotero posterior de los procesos de industrialización. Los problemas estratégicos para América Latina, tales como desempleo estructural, bajos salarios, estrangulamiento de la demanda, papel de las inversiones extranjeras, crisis de las balanzas de pagos, mercado internacional y términos de intercambio signaron las producciones teóricas por casi dos décadas.

Vista en perspectiva histórica, la ausencia de avances hacia una especialización productiva direccionada desde el Estado capaz de alcanzar competitividad e inserción internacional permitió, al interior de las estructuras socioeconómicas, la cristalización del *statu quo* en cuanto a los segmentos económico dominantes vinculados con la explotación de ventajas ricardianas -en lugar de procurarse crear ventajas dinámicas y el desarrollo de nuevas capacidades-, las cuales se centran en la región fundamentalmente en la explotación de los recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado (América del Sur), o del trabajo no calificado (México y la Cuenca del Caribe).

En Brasil y Argentina, la industrialización por sustitución de importaciones se combinó con fuertes mecanismos de transferencia de rentas extraordinarias de los sectores tradicionales (agropecuarios y energéticos) derivados de devaluaciones del tipo de cambio hacia los sectores industriales y políticas de protección social (lo que llevó a caracterizar como “populistas” a las experiencias de los gobiernos de Vargas en Brasil y Perón en Argentina). Sin embargo, el estado no tuvo la capacidad hegemónica necesaria para imponer condiciones por los beneficios que otorgaba a los sectores promovidos, ni para diseñar estrategias que, en alguna medida, permitieran disminuir la dependencia del sector exportador tradicional en la generación de divisas, a lo que no fue ajeno, en este último caso, el peso de las empresas transnacionales, dependientes de las decisiones de su sociedad madre, en las actividades industriales más dinámicas. Más aún, en muchos países, sobre todo en los más pequeños, aun cuando la industrialización estuvo plenamente en marcha, no dejó de ser una

superposición a un modelo de desarrollo que, en lo fundamental, siguió siendo primario exportador. En los demás países, las exportaciones siguieron viéndose como un complemento, como fuente de divisas para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital necesarias para la industrialización (Ocampo, 2008).

Sin dudas, una singularidad de la región, a diferencia de lo ocurrido en Asia, es la concepción de que las políticas públicas consideraban prioritaria la redistribución de recursos hacia aspectos sociales, con el objeto de mejorar las condiciones de consumo interno, y constituyendo instituciones inspiradas en las experiencias europeas en materia de gestión del mercado de trabajo, lo que redundó en un proceso exitoso en cuanto al avance de la industrialización por sustitución de importaciones y la mejora de las condiciones socioeconómicas relativas al mercado interno, respecto de la etapa previa a la década del '50, dando surgimiento a clases medias de asalariados voluminosas que demandaban masivamente bienes de consumo y a un proceso de democratización e inclusión político cultural de sectores hasta entonces postergados . Así, la mayor injerencia del Estado en actividades productivas y una gestión de la puja distributiva que se orientó al mejoramiento del salario real incitaron la creciente resistencia de sectores conservadores a la planificación de políticas que profundizaran este sendero.

Las dificultades para implementar planes de desarrollo se agudizaron hacia fines de la década del '60. En esencia, se manifestaron dificultades de origen en su diseño, vinculadas a falencias en el diagnóstico de las condiciones materiales de realización, y los gobiernos enfrentaban crecientes dificultades, a medida que avanzaba el proceso de sustitución, para alcanzar la autonomía necesaria para conducir el proceso de desarrollo sin que opere el poder de veto de facciones tradicionales de las elites económicas dominantes, tales como aquellas que sustentaron su modo de acumulación en las actividades agroexportadoras en la etapa previa, o el capital extranjero que mostraba su renuencia a condicionar sus decisiones a las definiciones de gobiernos que consideraban populistas.

Al mismo tiempo, se fue consolidando una mayor articulación entre las facciones tradicionales de las clases dominantes y el capital extranjero que incrementó su incidencia en la actividad económica. A medida que las instancias de industrialización liviana fueron concretándose con relativo éxito en las principales economías de la región (México, Brasil, Argentina y Chile) y se avanzó hacia ramas productivas más intensivas en capital y tecnología, las presiones para incorporar la tecnología desde la

IED se intensificaron. Un desarrollo basado en el capital privado o público local exigía un incremento sustancial de la intervención del Estado y su papel en la economía, instancia que era resistida tanto por los sectores dominantes tradicionales como los empresarios industriales de mayor tamaño, temerosos de que en un marco democrático y con sectores populares políticamente activados, éstos utilizaran el aparato industrial para imponer sus propios objetivos. Fueron marginales las experiencias de empresas locales que alcanzaron, en estos rubros, un liderazgo competitivo a nivel internacional o regional.

La conformación socioeconómica histórica de la región fue determinante en la imposibilidad de profundizar el proceso de industrialización y desarrollo. Destacados intelectuales de la región, entre ellos el economista brasileño Celso Furtado¹⁸, señalaron los límites de las políticas y programas de la época, planteando la necesidad de medidas más profundas y de orden estructural, como un amplio proceso de reformas agrarias, el cual puede encontrarse en experiencias como la norteamericana durante el siglo XIX y en las de industrialización reciente, como las asiáticas antes analizadas.

La gestión macroeconómica del proceso de industrialización se volvió más compleja hacia fines de la década de los '60, siendo que los principales países comenzaron a evidenciar crisis de balance de pagos que derivaban de los estrangulamientos externos del desempeño comercial, los que fueron administrados con políticas económicas que, en lugar de abocarse a incentivar la competitividad de la actividad industrial atendiendo los problemas de productividades relativas, promovían ganancias de competitividad espuria¹⁹ tanto en las actividades primarias como en las industrias nacientes. Fueron escasas las políticas de generación endógena de capacidades tecnológicas, y en su lugar se apeló a la adquisición de tecnología importada o el involucramiento del capital extranjero para garantizar su producción local. Si bien mediante megadevaluaciones se alivió la restricción externa en el corto plazo, dichas acciones fueron de corto alcance, y desacertadas para administrar la inflación

¹⁸ Véase Palma, 1987.

¹⁹ En alusión al concepto esgrimido por Fajnzylber: "*la competitividad que se logra sobre la combinación de una renta geográfica o de recursos naturales y a expensas de remuneraciones laborales (...) se trata de una competitividad espuria y efímera*". Sus diferencias respecto de otras nociones de competitividad se analizan en Briner, M.A, Sacroisky, A y Bustos Zavala, M (2007).

cambiaría²⁰ y la puja distributiva, y sostener el rumbo del cambio estructural en el mediano plazo.

Desde fines de la década de los '70, el triunfo de las políticas neoliberales se fue extendiendo en la región, generando una apertura comercial abrupta muy alejada del gradualismo de la experiencia asiática (conforme se verificaba un incremento de la productividad y las capacidades competitivas), lo que derivó en un retroceso en el patrón de especialización de las economías en el intercambio comercial internacional de largo plazo hacia actividades primarias, respecto de la norma productiva que privilegiaba el desarrollo de actividades industriales con altos niveles de protección de la etapa previa.

Sobre el proceso de cambio en la región durante la etapa, Schvarzer (1997) menciona que *“El interés acordado a objetivos otrora claves, como el desarrollo económico, la integración regional, el proceso de industrialización y una distribución más equitativa del ingreso, resultaba compartido por amplias capas intelectuales y políticas; el discurso de aquella se basaba en la convicción de que el estado podía y debía jugar un rol activo para consolidar dichos objetivos. Esas prioridades han perdido posiciones, cuando no desaparecieron del escenario; en su lugar, predomina ahora un discurso centrado en la noción estática de los ‘equilibrios macroeconómicos’ [...] La antigua fe en la razón instrumental, apoyada en el poder político y las decisiones técnicas de quienes se veían como portadores del progreso, parece haber quedado acotada a grupos que fueron desplazados a posiciones marginales en el debate. [...] El mercado aparece como el demiurgo que puede y debe orientar la evolución de la sociedad desde afuera de la misma. El discurso a favor de su predominio constituye un apoyo a la supuesta acción espontánea de un mecanismo que aparece como externo a la humanidad; en ese sentido es, también, un alegato contra el estado y la intervención deliberada en las relaciones (y conflictos) sociales. Ese enfoque se opone a la racionalidad como método”*.

En cuanto al desarrollo institucional de la planificación, es importante destacar que los principales países de América Latina establecieron oficinas de planificación nacional desde mediados de 1950 como instrumento para promover el desarrollo. La formalidad

²⁰ De acuerdo a la definición de Diamand (1972), este proceso inflacionario particular deviene de elevaciones del tipo de cambio en economías con estructuras productivas desequilibradas, donde el sector primario exportador presenta niveles de productividad relativa más altos: *“La devaluación produce el aumento de costo de todos los productos importados, que se propaga a los precios. Al mismo tiempo, el aumento de precio que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca por arrastre el aumento de los mismos productos en el mercado interno, lo que se traduce en el alza de precios de los alimentos.”*

de estos mecanismos se extendió tras la constitución de la Alianza del Progreso que derivó de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y que, entre otras acciones, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social. Sin embargo, a la inestabilidad macroeconómica se le sumaron problemas de inestabilidad política, que erosionaban los logros alcanzados en cada gestión, profundizando la fragmentación burocrática y la pérdida de poder político del organismo encargado de la planificación, con la consecuente captura por intereses especiales y carencia de recursos para su implementación. Además, la planificación fue visualizada como una práctica cuyo objetivo era instrumentar el proyecto político y económico de un gobierno, lo que redundaba en que el gobierno sucesor eludiera su posterior ejecución. En efecto, los planes no orientaban las acciones de la administración siguiente, lo que generaba una brecha constante entre lo planificado y lo ejecutado. De hecho, con los cambios de gobierno se planteaban nuevos objetivos y metas.

En un intento por incrementar el carácter imperativo de estos planes diseñados con una orientación indicativa -cuya dinámica y alcances resultaban insuficientes para atender las causas estructurales del subdesarrollo periférico y sus condicionamientos socio-históricos-, en muchos países se los transformó en leyes de la república, lo que tampoco produjo los resultados esperados.

En efecto, es evidente que las mayores dificultades macroeconómicas que presentaron las economías latinoamericanas desde fines de la década del '70 responden a los efectos de los procesos de liberalización económica que fueron promulgados desde los sectores tradicionalmente dominantes en el ámbito local, vinculados con la explotación primaria, y que se conjugaron con los intereses del capital extranjero que estaban ganando protagonismo en la región.

El contexto internacional había manifestado un nuevo giro, en tanto los países desarrollados comenzaron a evidenciar una pérdida de dinamismo en su actividad industrial que condujo a la merma de las tasas de crecimiento y a procesos inflacionarios sostenidos, conocido como "estanflación". Las bondades del Estado de Bienestar se pusieron en tela de juicio en este contexto, y resurge la doctrina de la austeridad fiscal y la necesidad de desregular los mercados para mejorar la productividad y retomar el crecimiento. Si bien en Latinoamérica la situación económica era diferente, dicho discurso resultó funcional a las elites económicas locales, preocupadas por la creciente incidencia del Estado en las actividades

productivas, la gestión del empleo y las tensiones distributivas asociadas a la dinámica industrial, el fortalecimiento de los sectores obreros, así como la creciente incidencia del aumento del precio de los insumos importados.

Con la fuerte incidencia de la corriente neoliberal durante los años '70 y '80, las experiencias de planificación en América Latina fueron desvirtuadas o abandonadas. La política económica fue redireccionada hacia acciones deliberadas para retraer la capacidad de acción del Estado y realizar reformas en favor del libre mercado bajo la consigna de avanzar en la estabilidad económica, el crecimiento sostenido, la mejora de la eficiencia de la gestión pública y el incremento de la competitividad. Frente a la crisis de endeudamiento externo que asoló a México, Argentina, Chile y Brasil, el ajuste fiscal y la estabilización se transformaron en la política predominante y la estrategia de industrialización perdió legitimidad política y social.

Las dificultades atravesadas por los países de América Latina para avanzar en la planificación del desarrollo y en el sostenimiento de políticas de promoción industrial persistieron aun cuando se fue consolidando el orden político democrático. Un factor que explicaría este hecho es la falta de hegemonía de las burguesías locales para estipular una estrategia de desarrollo basada en la configuración de un sistema nacional de producción. El creciente predominio en los sectores dominantes de una concepción que planteaba la necesidad de ajustarse al libre accionar del mercado y de sustituir el concepto de desarrollo por el de crecimiento estuvo por ende acompañado de un proceso de retracción estructural de la injerencia que el Estado había alcanzado en la dinámica económica previa.

2.3.1. Algunas reflexiones sobre la experiencia argentina²¹

Los intentos por historizar las experiencias de Planificación Económica en la Argentina se enfrentan en gran medida a una aventura homérica. Su problemático derrotero deviene, más allá de las formas de organización institucional en planes explícitos o conjunto de políticas con diverso grado de consistencia y articulación interna, de su trasfondo estructural específico: la dificultad para establecer políticas de desarrollo con distribución del excedente en el marco de tensiones hegemónicas en el que las políticas estatales dirigidas al cambio estructural y democrático se enfrentaron a la

²¹ La Lic. Andrea Urturi realizó el texto que sirvió de base para el desarrollo de esta sección. Los autores agradecen su valiosa colaboración.

renuencia de clases y sectores sociales cuyos intereses particulares no estuvieron asociados a la generación de un sistema industrial pujante y la hegemonía sobre sociales subalternos. En tal sentido, analizar el recorrido histórico de la planificación resulta análogo a examinar las dificultades que los intentos de industrialización encontraron en el propio basamento histórico-social argentino y la consecuente concentración de poder en sectores económicos y políticos tradicionales.

Si bien la bibliografía acerca de la planificación suele destacar aspectos organizacionales e institucionales, las condiciones sociales estructurales de partida resultan determinantes respecto del tipo de planificación y de las capacidades políticas de consecución de los objetivos de desarrollo planteados por las autoridades gubernamentales y por las necesidades históricas de la época. El problema no estuvo ligado a una falta meramente instrumental de políticas económicas consistentes con el desarrollo y la promoción de la industrialización sino, a la configuración que asume el bloque de clases dominante durante la consolidación del modelo agroexportador y su desempeño posterior.

Arceo (2003) menciona que “la configuración del bloque dominante [tradicional de la Argentina] había determinado la constitución de un modo de acumulación que había posibilitado durante medio siglo tasas muy elevadas de crecimiento al precio de una configuración del ciclo global de capital que asignaba un lugar secundario a la ganancia del capital productivo y que excluía la conformación, siquiera parcial, del sistema industrial que constituye la base material para el control del desarrollo de las fuerzas productivas (para la subsunción real de éstas por el capital) y, por ende, para la rearticulación de una economía capitalista en el mercado mundial ante una modificación en las condiciones externas o el agotamiento de las condiciones internas para su expansión. El cambio de modo de acumulación sólo podía resultar, entonces, de una nueva composición del bloque dominante, es decir, de una transformación en la relación de fuerzas entre las distintas fracciones, y ello no será un resultado mecánico del agotamiento del modo de acumulación vigente ni de los efectos de la gran depresión, sino de la forma que va a adoptar la resolución de las contradicciones que se desarrollan a partir de las nuevas condiciones que esta plantea”.

Por tal motivo, el inicio de una etapa de industrialización en la Argentina requería un cambio pronunciado en la composición del bloque dominante que posicionara a la industria como eje básico de la reproducción social, con independencia de los intereses y políticas promovidas por los sectores tradicionales asociados a la gran

propiedad rural pampeana. Ese cambio en la composición del bloque dominante es provocado por la irrupción del peronismo y las políticas de promoción industrial ligadas a la incorporación de multitudinarios contingentes poblacionales a la participación política democrática y el consumo masivo, y la generación de una burguesía nacional independiente en su génesis y modo de expansión de la denominada “oligarquía diversificada”, es decir, libre de los condicionamientos y la lógica de acumulación de los sectores rurales tradicionales de la región pampeana y sus ramificaciones en la industria, las finanzas y el comercio. La planificación peronista tuvo, junto con la ambición de desarrollar una estructura industrial que sustentara una modernización del sistema de producción nacional, la voluntad de cambiar la conformación de la estructura de clases hegemónica que, ligada a modos dependientes de reproducción social respecto del mercado mundial, impedía la transformación estructural de la sociedad argentina. El establecimiento de esta nueva alianza de clases fue posible *“porque la clase trabajadora, como sujeto social y político, enfrentó al poder oligárquico intentando modelar un nuevo tipo de Estado que impulsó la conformación de una burguesía nacional asentada en una dinámica compatible con una mayor participación de los trabajadores en la distribución del ingreso”* (Basualdo, 2006).

Esto se produce, empero, en el marco de las condiciones estructurales singulares, que adelantan o preanuncian el agotamiento del modelo agroexportador por causas internas derivadas de ocupación de tierras cultivables, y externas. La crisis del modelo de crecimiento agroexportador en el contexto de la más amplia crisis de 1929 puso en funcionamiento estrategias defensivas desarrolladas por la representación política de la oligarquía diversificada, que se constituyen como antecedentes de gestión pública y herramientas de política económica.

A partir de la crisis internacional y en el contexto del derrocamiento del gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen que reposiciona a los sectores oligárquicos al frente del Estado y, en particular, de la política económica, se desarrolla una serie de iniciativas destinadas a atravesar el contexto de incertidumbre internacional a la espera de la restitución de las condiciones de acumulación del modelo agroexportador. Como señala Cordone (2004) se recomendaba *“circunscribir la intervención del Estado”* y no *“sustituir a las fuerzas productivas de la economía privada”*, indicando que se consideraba fundamental que el *“Estado cree las condiciones favorables y ofrezca el incentivo necesario a fin de que estas actividades adquieran todo el impulso del que son capaces para combatir eficazmente la depresión”*. Sin modificar las

condiciones estructurales en que se basaba el ordenamiento económico y productivo, el Estado debía promover una serie de actividades con el objetivo de sustituir el abastecimiento externo en el contexto de la crisis y el agotamiento del ciclo de crecimiento agroexportador.

En 1933, durante la gestión de Pinedo se delinea e implementa el “Plan de Acción Económica”, con la participación gravitante de Raúl Prebisch. Las propuestas impulsadas por este plan se basaban en grados de protección del sector productivo, generación de demanda interna a través de programas de obras públicas con el fin de promover la producción y absorber la creciente masa de desocupados. Concomitantemente, surgió una amplia gama de organismos²² entre los que se destacan la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos. Asimismo se planeaba la liberalización progresiva de la moneda, creándose la Comisión de Control de Cambios y constituyendo dos mercados de divisas, uno oficial y otro libre, posibilitando al gobierno márgenes de regulación del sector externo. Durante este período se crea el Banco Central de la República Argentina, como pieza necesaria de los nuevos mecanismos de regulación.

El denominado Plan Pinedo, de 1940, elaborado nuevamente bajo la influencia de Raúl Prebisch, constituye un segundo plan caracterizado por un marcado grado de intervención económica dirigido a estimular la demanda interna, la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones, buscando promover industrias con potencialidad exportadora con destino en países vecinos y Estados Unidos. Resulta relevante mencionar que el sector secundario estaba destinado a cumplir un papel complementario del sector primario, considerada este último una “rueda maestra” del ordenamiento económico. De tal forma, se expresaba la centralidad que seguía detentando tanto económica como políticamente la oligarquía pampeana, aún en el contexto de políticas con novedosos grados de promoción industrial: dicha industria se concebía de manera dependiente respecto de la actividad rectora durante el período agroexportador. Sin embargo, el rechazo del plan en el Congreso concluyó

²² Organismos Públicos (Juntas Reguladoras, Juntas Nacionales, Comisiones Nacionales, Comisiones Asesoras) Comisión Nacional de Patatas (1931); Comisión Nacional del Azúcar (1931); Comisión Nacional del Fomento Industrial (1931); Comisión Nacional de Fibras Textiles (1931); Comisión Nacional del Extracto del Quebracho (1933) Junta Nacional de Carnes (1933) Dirección nacional de Elevadores de Granos (1933); Junta Nacional de Yerba Mate (1933); Junta Reguladora de Granos (1933); Junta para promover las exportaciones de Carne (1934); Junta Nacional de la Industria Lechera (1934); Comisión Nacional del Aceite (1934); Comisión de Productos alimenticios Nacionales (1934); Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola (1934); Junta Nacional para combatir la desocupación (1934); Junta Nacional del Algodón (1935); Comisión de Harinas (1935); Comisión Nacional de Granos y Elevadores (1935); Comisión de Fruticultura (1935); Comisión de Préstamos de Semillas (1936); Comisión de Petróleos y demás Hidrocarburos (1936); Comisión Nacional de Bosques (1936); comisión Nacional de Transporte (1937); Comisión Nacional de Carbón Vegetal (1937); comité asesor de Lanás (1938); Junta de la Industria Molinera (1938); Comisión de Abastecimientos (1939); Consejo Agrario Nacional (1940). (Goldberg. 2004)

con la renuncia del ministro y el cierre de este ciclo de intervención con cierto grado de coordinación de políticas.

Si bien el inicio del proceso de sustitución de importaciones favoreció el crecimiento de la industria en Argentina, es importante resaltar que la intervención del Estado implicada en este período no alcanzó a constituir verdaderos planes económicos. Aún así, aportaron en la creación de instituciones públicas relevantes, como el BCRA, y las juntas reguladores, esenciales para los ensayos posteriores (Cordone, 2004).

El Consejo Nacional de Postguerra (CNP), creado en 1944 durante la presidencia de Farrell, constituye el “primer organismo argentino de planeamiento político” (Girbal-Bacha, 2001, citado en Tereschuk, 2008). Dependía del vicepresidente, coronel Juan D. Perón, quien tenía a su cargo el análisis acerca del ordenamiento social y económico de la nación. El CNP contaba con la participación de distintas instancias del Poder Ejecutivo, obedeciendo a criterios de coordinación creciente de las políticas diseñadas por esa instancia. Tenía a su cargo “realizaciones urgentes” entre las que se contaban la creación de planes, tales como el “plan racional agrícola plurianual” y el “plan racional ganadero plurianual”, junto con objetivos socioeconómicos como la “defensa de la economía popular”, “mantener (reducir) el nivel de precios” y “abaratara la alimentación popular”, contándose objetivos tecnológicos y de incremento de la renta nacional. Incursiona en la planificación articulando objetivos productivos, económicos y sociales con una concepción política del rol estatal: su principal documento, el “Plan de Ordenamiento Económico Social” tiene como objetivo fundamental *“asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos”*. En consonancia con los problemas que enfrenta el occidente de posguerra se propone políticas tendientes al pleno empleo, mejorar las condiciones de trabajo, el estímulo a la producción, el desarrollo de nuevas, la colaboración entre organizaciones patronales y de trabajadores, entre otras.

La elaboración del “plan mínimo de Acción para el Período de Postguerra” por el CNP constituyó luego la base del Primer Plan Quinquenal. El rol cumplido por esta institución dio por terminado el período agroexportador, modelo cuya subsistencia descontaban las iniciativas de intervención desarrolladas a partir de la crisis de 1929 bajo la conducción de la oligarquía diversificada (Tereschuk, 2008).

El triunfo electoral de Perón en 1946 implicó la acentuación de las políticas de intervención pública tendientes a la planificación. La problemática del desarrollo planteó la participación del Estado respecto de la necesidad de coordinar la acción de los mercados a través de una planificación integral que tuviera en cuenta el comportamiento de los actores sociales. La creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, en reemplazo del Consejo Nacional de Posguerra, generó un espacio para los estudios concernientes a la planificación, coordinación y forma de ejecución de todo lo vinculado a los problemas financieros, económicos y sociales los cuales se plasmaron en el Plan de Gobierno -Primer Plan Quinquenal-, conformado por 27 proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Siguiendo a Berrotarán (2004), Tereschuk afirma que *“más allá de la presentación formal del plan, Perón, al erigir ese instrumento como eje de la acción de Gobierno, proponía al mismo tiempo una modalidad de impulsar las políticas públicas. La centralidad del plan en este esquema se relacionaba a su vez con una forma de pensar el Estado, pero además con la necesidad de construir la legitimidad de un movimiento político”* (Tereschuk, 2008).

Las finalidades políticas del plan se fundamentaban en la “independencia económica y política”, “grandeza material y moral”, “equilibrio nacional” y “defensa tradicional”. Las sociales, en evitar la desocupación, elevar el nivel de vida de los trabajadores y aumentar el grado cultural y la paz social. Las económicas, en aumentar la renta nacional, posibilitar la mejor distribución de la riqueza, absorber los excedentes de materias primas, estabilización de precios, aumento del poder de capitalización interno. Y los objetivos financieros en la independencia y estabilidad monetaria, inversión productiva del ahorro, fortalecimiento y regularización de los recursos gubernamentales.

El Primer Plan Quinquenal estaba compuesto por tres apartados: La gobernación del Estado, en el cual se hacía referencia a la administración Nacional, a la Salud Pública, la Educación, la Cultura, la Justicia y las Relaciones Internacionales. La Defensa Nacional, en el cual se analizaba el rol y coordinación de las Fuerzas Armadas y el tercer apartado, que refería a la Economía y comprendía el estudio de la Población, la Obra Social, Energía, Trabajos Públicos y Transportes, Producción, Comercio Exterior y Finanzas.

El plan era integral, al combinar aspectos demográficos que argumentaban el fomento de la inmigración hacia zonas rurales con fines de autoabastecimiento y, a su vez, el

impulso de la industria con creciente sustitución de importaciones a través de diversas medidas que incluían la aplicación de aranceles. También incluía el abastecimiento energético autónomo y la nacionalización de empresas consideradas estratégicas para del desarrollo.

La nacionalización de empresas fue una de las medidas más relevantes; por un lado por su factor estratégico en el caso de los ferrocarriles, las compañías de gas y de comunicaciones y, por otro, dada la necesidad incrementar su productividad luego de de la escasa inversión privada. Como señala Antonio Cafiero (en Rapoport, 2000), estas medidas otorgaban al Estado la oportunidad de corregir desequilibrios presentes en la economía aunque al mismo tiempo incrementaba la responsabilidad pública en la materia.

La estrategia del gobierno se basó en grados de intervención que aseguraran el avance en el proceso de sustitución de importaciones en combinación con crecientes grados de distribución del ingreso, lo que suponía un aparato estatal con instrumentos de intervención eficaces y una correlación de fuerzas políticas entre clases sociales que viabilizara ese rol. Acorde con los debates de la época, se afirmaba que el objetivo no era combatir el capital en sí, sino la economía regida por el capitalismo. La búsqueda de un gobierno ni individualista ni colectivista conducía a la construcción de uno de carácter coordinador y regulador del sistema. Respecto de la relación entre mercado y Estado, en su discurso de presentación del Plan al Congreso de la Nación, J. D. Perón afirmaba “*¿Cuándo es la economía libre? Cuando no la dirige el Estado la dirigen los monopolios con la única diferencia que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios entre los argentinos, mientras los monopolios lo hacen para las casas matrices.*”²³. Acerca de la nueva alianza de clases que representaba y las tensiones frente a sectores tradicionales afirmaba en la misma ocasión: “*No somos enemigos del capital, aún foráneo, que se dedica a su negocio; pero sí lo somos del capitalismo, aún argentino, que se erige en oligarquía para disputarle a la Nación el derecho de gobernarse por sí, y al Estado el privilegio de defender al país contra la ignominia o contra la traición*”²⁴. Las políticas implementadas y las tensiones políticas de la época evidencian que, como lo expone el fragmento citado, aún sin la búsqueda de una planificación centralizada al estilo soviético, la experiencia argentina de la época distaba de un perfil indicativo que simplemente mediara entre sectores. Por el contrario, se asumían tensiones marcadas con sectores que se ubicaban, por su

²³ Discurso de Perón 1946

²⁴ Discurso de Perón 1946: 13

conformación histórico estructural, por fuera de intereses y dinámicas ligados a la industrialización.

Con respecto al Banco Central y la política financiera, se estableció la nacionalización de los depósitos (Wierzba y López, 2011), el control de la política monetaria y cambiaria, y la generación de créditos para la industria con tasas inferiores a la inflación (a través del Banco Industrial), representando así un subsidio encubierto. Como señala Mario Rapoport, en general, durante la gestión peronista, se registraron tasas de interés reales negativas, favoreciendo la actividad productiva desde dos puntos de vista; la estimulación a la toma de créditos y la reducción del costo de oportunidad industrial frente a la alternativa de colocaciones financieras (Rapoport, 2000).

También en relación con la gestión de las divisas, cuestión sensible ligada a las políticas del Banco Central y la necesaria coordinación del intercambio comercial, se creó el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que absorbió las funciones de la Junta de Granos creada por Pinedo, asumiendo relativas a la comercialización externa. Este instituto se convirtió en una de las principales herramientas de la política económica del gobierno²⁵ al transformarse en el único comprador de los bienes esenciales para la Argentina y controlar los precios internos por ser el exclusivo comprador de la producción nacional. (Rapoport, 2000)

Acerca del plan, compuesto por 27 proyectos de ley que fueron presentados por Perón en el Congreso Nacional, Rapoport menciona que los objetivos del plan ambiciosos como vagos, destacando, no obstante, el aporte acerca de una visión integral de la economía y el fuerte ímpetu puesto en el desarrollo de la industria.

Entre 1946 y 1952, las políticas aplicadas por el gobierno redundaron en una elevación del nivel de vida de la población, con base en aumentos salariales nominales y reales, elevación de la ocupación, regulación de los precios de la canasta familiar, construcción de viviendas populares con financiamiento del Banco Hipotecario y un sistema de subsidios a productos alimenticios (Tereschuk, 2008)

²⁵ Sus recursos sostuvieron la política de nacionalizaciones y ampliaciones de los servicios públicos; el fomento a la industrialización y la adquisición de productos importados tales como materias primas, bienes de capital y buques para la flota mercante. Ejercía también el control del uso de divisas a través de tipos de cambios múltiples, permisos de importación y fijación de cuotas. (Rapoport, 2000)

Desde el punto de vista de la organización institucional del plan, la Secretaría Técnica reemplazó al CNP, tomando a su cargo el seguimiento y armonización de las distintas áreas intervinientes.

Hasta 1951 la economía creció en términos a un promedio de 3,9%, con un fuerte incremento en los primeros años (1947 11,1%, 1948 5,5%), dificultades marcadas en 1949 evidenciadas en un crecimiento negativo de -1.3% y cierta recuperación en los dos años consecutivos (1,2% en 1950 y 3,1% en 1951) (Goldberg, 2004). Este retroceso y desaceleración se debió a la coyuntura económica nacional e internacional de 1949. Las críticas realizadas al gobierno de Perón con respecto a su política de canalizar las ventas de los productos primarios a través del IAPI se dan en el marco de la necesidad de divisas y el obstáculo que representó el Plan Marshall. Volviendo al análisis de Mario Rapoport, se menciona que para la política económica del gobierno peronista, afectado por la inconvertibilidad de las monedas europeas, la perspectiva de ventas a Europa con financiación en dólares del Programa de Reconstrucción Europea aparecía como una solución de la cual dependía la continuidad de las importaciones desde Estados Unidos, fundamentales para el plan de industrialización. No obstante, esas compras se fueron demorando, cuya posibilidad fue utilizada por Washington para obtener concesiones, como la baja del precio de venta del trigo argentino, la liberalización de las condiciones para la remisión de beneficios de las empresas norteamericanas, y la restricción o eliminación del rol desplegado por el IAPI. El trasfondo lo constituía la intención de provocar el abandono del plan económico.²⁶

Los objetivos de incremento del personal ocupado en el sector industrial (34% respecto de los registrados en 1943) prácticamente se alcanzaron, con una tasa de crecimiento de 32%. No ocurrió lo mismo con el nivel de potencia instalada, que se proyectó en un 50% y sólo alcanzó el 23%. Se registraron problemas en la consecución de los objetivos en materia de insumos siderúrgicos y químicos básicos, mientras que la combinación de políticas de fomento y la distribución de ingresos permitió una notable sustitución de importaciones de hilados de algodón, rayón y manufacturas de aluminio (Tereschuk, 2008)

Entre el primero y el segundo plan quinquenal, durante 1952, se estableció el denominado Plan de Estabilización, constituyendo un conjunto de medidas dirigidas a controlar la inflación y reequilibrar el sector externo (se promueve la actividad del

²⁶Revista Cash. Página 12. Domingo 3 de Mayo de 2009
<http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-3878-2009-05-06.html>

sector agro-exportador, se raciona el consumo de productos importados y se moderan los incrementos salariales), problemáticas que fueron encuadradas como parte de una “crisis de desarrollo”. Los lineamientos del Segundo Plan Quinquenal incorporaron parte de estas problemáticas al vincular la política salarial con los incrementos de productividad, lo que implicaba estabilizar la distribución del ingreso luego de una sensible mejora de este parámetro a favor de los trabajadores.

En la presentación del segundo Plan Quinquenal, Perón señaló ante el Congreso: “El 1er Plan Quinquenal, no pudo tener la misma racionalización absoluta de su contenido, ni tampoco los estudios bases permitieron afirmarlo en realidades absolutas, desde la falta de estadísticas, la falta de censos y el desconocimiento en que el país vivía de su propia realidad no me permitieron realizar una planificación perfecta. La base de toda planificación es siempre la información, y careciendo de esta información, fueron solamente nuestros conocimientos personales, nuestros cálculos y nuestras apreciaciones los que dieron la base para armar todo ese 1er. Plan Quinquenal.” (Perón, 1953) Emanado del Ministerio de Asuntos Técnicos y respaldado por el Consejo Nacional de Planificación integrado por representantes de cada Ministerio y de los Gobiernos Provinciales²⁷, viabilizando un esquema de planificación más representativo de las capacidades incrementales y mayores grados de integración de regulación pública. En el citado discurso se afirma: “Hemos tenido cinco años para preparar los organismos necesarios que nos permitieran, no solamente crear todos los estudios bases necesarios para planificar, sino también establecer los organismos permanentes de planificación, de racionalización, como así también conectarnos con nuestros hermanos provincianos, para que en conjunto, el gobierno federal, los gobiernos provinciales y territoriales, como el de la capital federal, pudieran establecer un plan único, perfectamente coordinado y perfectamente racionalizado para su ejecución como 2º Plan Quinquenal”.

Como señala Cordone (2004), se introdujeron mejoras técnicas relevantes respecto del primer plan. El censo de 1947 otorgó datos más fiables para la estructuración de los análisis de coyuntura, los objetivos, la coordinación, ejecución y evaluación de resultados. Aunque no se presentaban metas cuantitativas a nivel macro, sí se

²⁷ Ya en la presentación del Primer Plan Quinquenal frente a los Ministros de Hacienda Provinciales, declaraba su interés en el reordenamiento territorial y en la participación de todas las provincias en el desarrollo del país. Sostenía “La República Argentina es un tren con siete máquinas y siete vagones. Las siete máquinas representan las siete provincias ricas y los siete vagones son las siete provincias pobres. Nosotros queremos transformar ese tren en catorce máquinas con poder de tracción, y así estaremos siempre en el centro de gravedad de las realizaciones” Perón. Oficina de Prensa. 20.11.46

incorporabas objetivos físicos y de inversión sectoriales (Bernazza, 2006; Goldberg, 2004)

Los principales lineamientos del Plan consistían en: Acción Social (Demografía, Trabajo, Previsión, Educación, Cultura, Investigaciones Científicas y Técnicas, Salud Pública, Vivienda y Turismo); Acción Económica (Acción Agraria²⁸, Acción Forestal, Minería, Combustibles, Hidráulica, Energía Eléctrica, Régimen de Empresas y Sector Industrial²⁹); Comercio y Finanzas (Comercio Exterior, Comercio Interior, Política Crediticia, Política Monetaria³⁰ y Política Impositiva³¹); Servicios y Trabajos Públicos (Trasportes, Vialidad, Puertos, Comunicaciones, y Obras y Servicios Sanitarios); Planes Complementarios (Racionalización Administrativa, Legislación General, Inversiones del Estado y Planes Militares).

Como se mencionó anteriormente, la coyuntura internacional era muy distinta de la vigente del plan anterior. El agotamiento de divisas derivado de los condicionamientos al consumo en los países europeos y la recomposición agroproductora de terceros generó un fuerte debilitamiento del sector externo, afectando al abastecimiento del sector industrial y frustrando las posibilidades de inicio de la segunda etapa de la ISI en el marco de la industria pesada. A su vez, la cohesión interna del peronismo también se iría desagregando a lo largo del período, dadas las consecuencias de las medidas adoptadas y de la presión ejercida por los sectores económicos tradicionales.

Para frenar la crisis y recuperar los niveles de crecimientos anteriores a la misma, el Plan exigía un gran esfuerzo de financiamiento por parte del Estado. En el marco de las inversiones estaba el corazón del plan. Entendiendo a éstas como el factor limitativo, se proponía que su monto se incrementara en la medida en que lo permitiese el aumento de la producción evitando contraer el consumo de la población. Se marcó que los fondos debían provenir de ahorros originados de forma natural del proceso económico, como los ahorros sociales³². Otros medios de fondeo fueron los títulos de deuda pública y, en segundo lugar, abriendo la posibilidad a la participación

²⁸ Este sector, paso a estar mas favorecido que con la política anterior, dado que se le otorgaba un beneficio con respecto a la aplicación del impuesto a los réditos, el cual se aplicaría en función de la renta media del predio, y no de la renta real, con el fin de castigar fiscalmente a los que explotaban mal sus propiedades y beneficiaba a los más eficientes

²⁹ La búsqueda del impulso de este sector a través de la conducción del Estado, con la cooperación de las organizaciones interesadas, teniendo como objetivo la consolidación de la industria pesada, y también de aquellas actividades que posibiliten el máximo aprovechamiento de los recursos naturales y de la producción primaria.

³⁰ Que debería adecuarse al crecimiento de la economía evitando presiones inflacionarias

³¹ Objetivo fundamental, que la carga tributaria esté en relación con la capacidad contributiva de la población y que los recursos recaudados se afecten con sentido social.

³² Discurso del Ministro de Asuntos Económicos de la Nación, Doctor Alfredo Gómez Morales 29 de Julio 1953

de capital privado local y extranjero a través de la ley 14.222 de Inversiones Extranjeras³³ (Rapoport, 2000).

El crecimiento durante el período 1953-1955 alcanzó un 4,6%, en un contexto caracterizado por una mayor puja de intereses y diversos planos de conflicto (Iglesia, negociaciones con las empresas petroleras, radicalización de sectores contrarios al gobierno, desde el nacionalismo católico, reaccionario a las medidas laicistas, hasta la izquierda liberal, reaccionaria a las medidas de apertura, y las Fuerzas Armadas, en oposición a los contratos de explotación petrolera con capitales extranjeros) que colaboraron con la creación del escenario del golpe de 1955.

Durante el período 1946-1955 se abandona definitivamente el modelo oligárquico y se ingresa en un período extenso de industrialización. El relevante crecimiento industrial consolidó a una clase obrera que se incorporó social, política y económicamente a la vida nacional, constituyéndose en el acto fundamental de una alianza de clases, en asociación con una burguesía nacional en ascenso, que posibilitó una independencia política de los sectores tradicionales que pivotaron sobre la gran propiedad rural pampeana hacia sectores industriales específicos, finanzas y comercio, y con fuertes articulaciones con capitales extranjeros. Los sectores obreros incrementaron sensiblemente su participación en la distribución funcional del ingreso -alcanzando el 50% de la misma- con eje en la relación salarial, a la que se sumó un conjunto de derechos y servicios sociales. La gravitación central del movimiento obrero, política como económicamente muestra la relevancia de la actividad industrial durante el período. Este proceso estuvo vinculado a una creciente intervención estatal, dentro de la cual fue destacado el rol de los dos planes de desarrollo elaborados por los gobiernos peronistas, con éxito disímil y heterogéneo. Las mejoras en las condiciones de vida estuvieron explicadas por un lado, por el aporte de la industrial en términos redistributivos, y en parte por la redistribución de la renta agropecuaria en detrimento de la oligarquía local y el capital externo vinculado a la exportación agropecuaria. La creación de nuevas instituciones públicas desde 1929 de manera creciente y con cada vez más grados de intervención sobre la economía (Juntas Reguladoras, Banco Central, Bancos Hipotecario e Industrial, IAPI, etc), a la que sumó la nacionalización de servicios, como el caso paradigmático del ferrocarril, contribuyó a establecer

³³ La ley establecía los tipos de radicación y beneficios especiales para las realizadas en industria. Entre los beneficios podemos encontrar, la posibilidad de remitir utilidades a partir del 2º año de radicación por un equivalente al 8% anual del capital registrado y la repatriación de capitales luego de 10 años, en cuotas equivalentes al 10 o 20 % anual, y se podía llegar a eximir con aprobación del ejecutivo de pago de derechos de aduana, total o parcial, por las maquinarias, equipos o otros bienes vinculados a la puesta en marcha de la industria.

mecanismos públicos de regulación del ciclo económico y productivo y la distribución del excedente generado (Basualdo, 2006).

Las condiciones internacionales y el requerimiento sistemático de divisas vinculado a la dinámica industrial resultaron en la emergencia de desequilibrios en el Balance de Pagos. En este contexto se vislumbran dos tendencias en el proceso industrializador. El primero, un conjunto de industrias vinculadas estructuralmente a la actividad primaria y la gran propiedad pampeana (que en conjunto conforman la “oligarquía diversificada”) y con núcleo productivo en la construcción y las ventas externas de productos industriales, cuyos intereses son representados por el Plan Pinedo. La segunda tendencia, de carácter mercado internista, representado por la política económica del peronismo y parte de la alianza con los sectores obreros.

Como surge de lo analizado en los párrafos anteriores, la iniciativa industrializadora incipiente desde la crisis de 1929 y constituida en política extensiva e intensiva durante el peronismo no logró alcanzar un grado de integración tal para superar el período de industrialización liviana y desarrollar industrias básicas que hubieran otorgado mayor independencia del abastecimiento de divisas y, por tanto, mayor autonomía a la dinámica de crecimiento nacional.

Basualdo (2006), cuyo análisis seguimos en estos últimos párrafos, afirma que “en términos estructurales, al final del peronismo [se refiere a la situación hacia 1955] la industrialización quedó fortalecida, pero trunca como proceso económico, y tres fracciones se disputan la conducción del proceso económico, social y político: el capital extranjero, predominante en el nivel estructural; la *oligarquía diversificada*, ya como conducción de la oligarquía en su conjunto (que establecerá alianzas o distancias con el capital extranjero), y la burguesía nacional, que oscilará ente la subordinación a los sectores dominantes y la alianza con los trabajadores”.

Es relevante mencionar que la política industrial del período, en el contexto de la crisis final de la división internacional del trabajo prevaleciente hasta 1929, produce cambios hacia el interior de los sectores tradicionales argentinos ya que la fracción dedicada a actividades no agropecuarias -la oligarquía diversificada- pasa a constituir en el actor dinámico de esa estructuración de clase tradicional, condicionando las políticas industriales y la regulación económica durante las décadas restantes del siglo, con una impronta antipopular definida.

El golpe de Estado de 1955 da lugar a una nueva etapa diferenciada en materia de planificación, que Tereschuk (2008) denomina “primer ensayo de planificación autoritaria”. El primer acercamiento de la CEPAL al concepto de desarrollo fue realizado desde una perspectiva economicista, según la cual los problemas relativos a la relación dependiente entre periferia y centro quedarían resueltos en el momento en que se atendieran correctamente los problemas técnico-productivos existentes en la región a través de la instrumentación de medidas económicas adecuadas. Si bien esta comisión consideraba el rol central del Estado en la planificación, la política y la acción gubernamental eran pensadas en términos técnicos, razón por la cual la cuestión de la democracia como dimensión política fundamental para el desarrollo se encuentra ausente. (Bernazza, 2006).

El golpe de estado de 1955, autodenominado “Revolución Libertadora”, establece una etapa política signada por el inicio de la proscripción del peronismo y una violenta revancha política respecto de las diferentes referencias a esa experiencia mayoritaria. En 1956 el gobierno de facto convoca a organismos técnicos de la ONU para la elaboración de un análisis y recomendaciones acerca de la situación económica del país. Los organismos encargados de la tarea serán la Administración de Asistencia Técnica y la CEPAL, de la cual el economista argentino Raúl Prebisch era el principal referente. Las tareas de análisis dieron como resultado tres documentos: el “Informe preliminar acerca de la situación económica argentina”, “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de Restablecimiento Económico”. Dichos documentos, redactados bajo la influencia del propio Prebisch, dedicaron duras críticas a la política económica del peronismo, cuestionando la nacionalización de los ferrocarriles, la direccionalidad de la política industrial, energética y la gestión del sector público, subestimando notablemente, incluso, las tasas de crecimiento alcanzadas durante el período. En base al duro balance presentado en los informes, Prebisch recomendaba un plan de ajuste signado por: incentivo al sector agropecuario elevando los precios a través del movimiento de las tasas de cambio, aliento a las exportaciones industriales a través de la liberación del mercado de cambios (incluyendo eliminación de retenciones, cupos y montos de aforos) liberalización de precios e impedir aumentos salariales que pudieran compensar el incremento de precios (Tereschuk, 2008)

En un intento por revertir los cambios sociales y políticos que dominaron la escena en los años anteriores, a través de la disolución del Consejo Nacional de Planificación, se buscó el desmantelamiento del aparato de intervención estatal característico del

peronismo (Fiszbein, 2007). En este periodo, previo al gobierno de Arturo Frondizi, se retrotrae la actividad del Estado, se fomenta la privatización de empresas nacionales y se realiza una fuerte apertura al capital internacional a través de lo que se consideraban dos “fuentes sanas” de financiamiento, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, tomando deuda por 75 millones de dólares en 1957, y firmando la incorporación al Club de París, con lo cual se pasaba de la bilateralidad a la multilateralidad en materia de financiamiento. Los desequilibrios de la balanza de pagos se conducirían a través de políticas de corto plazo que apuntaban a la devaluación de la moneda para la mejora de los precios relativos del sector agropecuario, promoviendo las exportaciones tradicionales, modificando el eje de la promoción y con efectos regresivos en términos distributivos. Signado en el corto plazo por un perfil liberal, en el largo plazo la política del período irá estableciendo una visión desarrollista, vinculada los objetivos de tecnificación de la agricultura, impulso a industrias estratégicas, la mejorar de la eficiencia ferroviaria, el incremento de la producción estatal del petróleo y generación de energía eléctrica.³⁴ Sugestivamente, en los informes de la época Prebisch alertaba acerca la “perturbadora ilusión del orden distributivo”, en referencia crítica a la política de ingresos populares llevada adelante por el peronismo, y funcional a la política de caída del ingreso real de los trabajadores que llevó adelante con su plan.

La injerencia creciente de los organismos internacionales, en especial el FMI, y las recomendaciones que se basaban en un exceso de demanda para explicar la inflación y la crisis de la Balanza de Pagos, resultaron en la eliminación de controles internos y sobre el sector externo, devaluación, contracción monetaria y fiscal, incremento de la presión tributaria de carácter regresivo y reducción de salarios (Basualdo, 2006) Ese tipo de políticas sobre la base de una lógica de acumulación mercadointernista redundó en tendencias recesivas y concentración del ingreso en oligopolios y el sector exportador, es decir, en sectores de la oligarquía diversificada y el capital extranjero en detrimento de la burguesía nacional y los trabajadores.

Considerados desde las condiciones políticas para la gestión económica y la planificación, la proscripción del peronismo, como experiencia popular mayoritaria, provocó una inestabilidad política significativa que impidió la generación de consensos

³⁴ Fiszbein destaca también el ambicioso esfuerzo en la recolección de información y calidad de su ordenamiento y presentación. En conjunto con Norberto González, Adolfo Dorfman, Roque Carranza y Ricardo Cibotti, aportaron de manera innovadora a la introducción de técnicas de programación modernas vinculadas al uso de matrices de insumo producto y la realización de análisis de consistencia y proyecciones.

amplios y estables, situación que se volvió más compleja en el contexto de programas de ajuste.

Durante la presidencia de Frondizi (1958-1962) se encarará un nuevo intento de planificación, signada por la proscripción y el contexto regional de la revolución cubana, que intensifica la política exterior norteamericana sobre América Latina. El pensamiento de la CEPAL nuevamente da basamento ideológico a las políticas de desarrollo que se aplicarían en el país. Prebisch impulsaba ahora la hipótesis según la cual “los países latinoamericanos sólo debían limitarse a crear un clima favorable a las inversiones, en particular extranjeras, admitiendo implícitamente la espontaneidad del desarrollo” (Furtado, 1988) La CEPAL operaba, hasta los años sesenta, como la ideóloga de un desarrollo liderado por la burguesía industrial nacional, posición que se diluye ahora frente a los problemas que presenta el crecimiento de la región y que identifica, fundamentalmente con una insuficiencia en la masa de ahorro necesaria para impulsar una nueva fase de acumulación. Ello determina una nueva visión, que refleja en buena medida el viraje de la burguesía industrial local, que pasa a apostar a un desarrollo asociado con el capital extranjero en el marco de una ruptura de su alianza con la clase obrera.

La intención de Estados Unidos de evitar la propagación del comunismo en América Latina llevó a la conformación de la “Alianza para el Progreso” que, plasmada en la denominada Carta de Punta del Este, anunciaba transformaciones estructurales, planes de desarrollo con reformas agrarias, fiscales y educativas, y redistribución del ingreso. Como señala Bernazza (2006) citando a Hopenhayn, representaba claramente una “heterodoxia económica.” Es así que en toda Latinoamérica se multiplican los planes de desarrollo, y en Argentina vuelve a tener auge la planificación, luego de la desarticulación, o en palabras de Hopenhayn, “luego de que se hubieran matado las oficinas de Planificación de Perón” (Hopenhayn en Bernazza, 2006)

En este marco, Álvaro Alsogaray, como Ministro de Economía de Frondizi, crea el CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo. A través de este organismo se buscaba acceder al financiamiento establecido por la propuesta de John F. Kennedy dirigida a los organismos internacionales de crédito y de la Agencia Internacional de Estados Unidos. No obstante la creación del CONADE, como señala Cordone (2004), durante los gobiernos de Frondizi (1958-62) y Guido (1962-63), no se le encomendó al CONADE la elaboración de planes generales sobre la economía argentina. Si cumplió,

según Bernazza (2006), un rol de impulsor de la formación de economistas y profesionales en la corriente teórica cepalina acerca de la relevancia estratégica de la innovación y la transferencia de tecnología.

Aun considerando el rol clave de las exportaciones, el endeudamiento externo fue una pieza central de la etapa. Se diseñaron políticas de incentivo a las inversiones externas en actividades básicas (por ejemplo, los contratos firmados con empresas extranjeras en áreas de actividad petrolífera y carbonífera), como la sanción de la ley de Inversiones Extranjeras (el gobierno aprobó 254 proyectos de inversión que se presentaron en el marco de la norma, fundamentalmente vinculados a química y petroquímica, metalurgia y maquinaria eléctrica y no eléctrica, etc.), y la ley de garantía a los inversores extranjeros ante una eventual inconvertibilidad cambiaria, finalizando los litigios con capitales extranjeros heredados de la etapa del peronismo. Así se dio lugar a que las empresas extranjeras en el periodo del 1966-1969 pasaran a representar el 69% de la facturación total de la cúpula industrial. Éste incremento del sector extranjero fue en desmedro de la industria local que ya desde 1958 fue perdiendo participación (Basualdo, 2006).

La constante presión ejercida en contra del pacto realizado por Frondizi con Perón antes de las elecciones, implicó un momento de alta fricción al verse que a causa de las restricciones generadas por el estancamiento económico, se producía una profunda reversión de la distribución del ingreso plasmada anteriormente por el peronismo, a pesar de las acciones que desplegaron los sectores populares para evitarlo.

La tensión entre las urgencias fiscales y las ambiciosas metas oficiales tuvo su correlato político en las disputas entre miembros del gobierno durante la gestión de Alsogaray al frente del ministerio de hacienda. La construcción de una central eléctrica en Dock Sud y el costoso proyecto del Chocón enfrentaron al ministro de economía con Frigerio y con el propio presidente. Estos temían por el fracaso del programa de desarrollo; aquel por el plan de estabilización. En ambos casos, los planes se llevaron a cabo a pesar de la oposición de Alsogaray.

A pesar de la visión desarrollista predominante, las contradicciones que implicaban los planes de estabilización y las constantes políticas para reducir el déficit fiscal empujaron a un constante alejamiento del Estado de sus funciones en las empresas de gran importancia, como los ferrocarriles. A su vez, los intentos por reducir el déficit

comercial, y cubrir la disminución de ingreso de divisas por parte de las empresas transnacionales, condujeron a una reducción de la liquidez por parte del Banco Central con la consecuente reducción del crédito, y del nivel de actividad.

Los flujos de inversión extranjera directa no fueron duraderos y, si bien se logró estabilizar la economía, las devaluaciones con su subsecuente inflación y caída de los salarios reales, devino en una ola de huelgas, y de tensiones en el ámbito social que se sumaron a las críticas de sectores militares (relativos al acercamiento de Frondizi a la Cuba comunista) lo cual terminó en su derrocamiento en 1962.

Las políticas de inversiones en sectores básicos durante el inicio del desarrollismo provocaron cambios relevantes en los años posteriores, generando un nuevo escenario a las políticas de planificación.

Fiszbein destaca que el Plan 1965-1969 apuntó a sector externo como fuente principal del desequilibrio económico, por lo que se buscó transferir al sector industrial las ventajas comparativas existentes en la actividad primaria. Acerca de los fundamentos que movilizaban al pensamiento cepalino en relación con las conclusiones que posteriormente relucirían en el CONADE en sus planes desde 1965, el citado investigador sostiene que *“las restricciones fundamentales al crecimiento enfocado en las rigideces estructurales registradas en la época difícil de la industrialización se diferenciarán de la tesis de la insuficiencia de ahorro introducida por Prebisch, CEPAL, y los primeros teóricos modernos. En consonancia con los modelos de dos brechas desarrollados en los primeros años sesenta, la visión de CONADE enfatizaba que la brecha exportaciones-importaciones podía ser más significativa que la brecha de ahorro-inversión; en otras palabras, se creía que la principal limitación al crecimiento económico en Argentina no era la insuficiencia de ahorro sino la insuficiencia de divisas”* (Fiszbein, 2007).

Estas consideraciones fueron introducidas en el Plan Nacional de Desarrollo encomendado por Illia y realizado por Ing. Roque Carranza, al que se sumó un convenio CEPAL – CONADE³⁵, para la formación de un equipo de estudio sobre distribución del ingreso y cuentas nacionales. Con el derrocamiento de Illia por la Revolución Argentina en 1966 se frustró su implementación y fueron removidas de las autoridades del CONADE.

³⁵ Enfocado en el Período 1950- 1963, formaron parte del equipo, Alberto Fracchia, Juan V Sourroille, Oscar Altimir y Horacio Santamaría (Fiszbein, 2007)

Bajo la directiva de la Seguridad Nacional, desarrollada por el golpe del 1966 liderado por Onganía, el CONADE pasa a coordinar el SECONADE (Sistema de planeamiento y acción para el Desarrollo). A su vez, se forma el CONASE (Consejo Nacional de Seguridad) que tuvo bajo su tutela al SECONASE (Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad).

Con estas iniciativas, la dictadura de Onganía termina de constituir institucionalmente la vinculación la planificación y las políticas de “seguridad” de carácter autoritario. Se trata de un rasgo saliente de una concepción según la cual la modernización de la estructura nacional constituye un conjunto de transformaciones materiales escindidas de procesos democráticos que le den el sentido amplio de “desarrollo” al proceso de cambio estructural.

Como señala Basualdo, durante el período y a lo largo de la segunda etapa de la sustitución de importaciones, ante el estancamiento relativo de las exportaciones agropecuarias, se plantea la necesidad de diversificar las exportaciones locales, incorporando las ventas externas de productos industriales (Basualdo, 2006: 64). A partir del 1966, y como resultado en gran medida de las políticas de inversión realizadas en el período previo, las exportaciones de origen industrial crecieron a tasas notablemente superiores al total de exportaciones entre 1962 a 1975, y a las de manufacturas de origen agropecuario, provocando con ello un incremento en la participación de las exportaciones de origen industrial. Ello se producía en un contexto en el cual la política, centrada en “modernizar” el sistema económico, implicaba un viraje hacia una ideología “eficientista” que requería una fuerte dependencia del capital extranjero y la restricción salarial.

Debido en particular a la maduración de las inversiones realizadas con anterioridad a 1964, en esta época se verificó una etapa de crecimiento interrumpido del PBI sobre la base de un ciclo corto en el que se sucedieron aceleraciones de la tasa de crecimiento aunque nunca caídas en términos absolutos. Este proceso habilitó un salto en la sustitución de importaciones pero ya no conducido por el Estado sino por el capital extranjero que, junto con la oligarquía diversificada³⁶, terminaron por colonizar el aparato estatal.

³⁶ Término utilizado por Basualdo para referir a los grandes terratenientes de la región pampeana que participaban de la cúpula industrial agroexportadora, actores fundamentales del mayor enfrentamiento entre la burguesía nacional y los trabajadores en la época del segundo gobierno de Perón, quienes negociaron los intereses de las oligarquías con los capitales extranjeros.

Acerca de la política económica aplicada desde 1967 por la dictadura, con Krieger Vasena al frente del ministerio de economía, a la que considera la más relevantes hasta 1973, Basualdo (2006) destaca que *“fue el intento más enérgico para consolidar el predominio extranjero en la producción industrial y encauzar la economía argentina en un proceso sustentable de crecimiento bajo su control, pero integrando también a la oligarquía diversificada como parte del proceso”*. A diferencia del primer período desarrollista, durante el cual el capital extranjero se incorporaba a través de la creación de nuevas industrias, en este período el incremento de su peso en la estructura productiva se promueve mediante la adquisición de empresas de origen local.

A pesar de ser considerado de carácter heterodoxo, con una noción de intervención dirigida a lograr la profundización de un desarrollo industrial dependiente, su contexto de implementación descansaba en una fuerte represión gubernamental que se direccionó en primera instancia contra los sindicatos y luego contra las universidades y generó la resistencia de crecientes porciones de la sociedad. Las masivas movilizaciones en Corrientes, Rosario, La Plata, Tucumán y la culminación en Córdoba en 1969, mayoritariamente compuestas por estudiantes y obreros, pero con un claro apoyo mayoritario, evidenciaron inviabilidad política del proyecto militar. Se concluye así, lo que Basualdo denominó la etapa del desarrollo dependiente asociado (Basualdo, 2006: 106).

Tras varios desentendimientos entre los dirigentes del CONADE, hacia 1968 se logra formular el Plan de Desarrollo Nacional 1970- 1974. La búsqueda, por parte de Eduardo Zalduendo, al frente del CONADE hacia los 70's, se orientó a lo que se puede denominar una visión más nacionalista, que no desentonaba con el intento militar de contener y encauzar el descontento tomando algunas de las reivindicaciones de un movimiento político y social adverso de creciente envergadura. En este contexto se propusieron tres objetivos principales: crecimiento rápido y sostenido de la economía, una distribución más equitativa del ingreso, y la defensa y extensión de la soberanía nacional en el ámbito económico.

Las recomendaciones que fundamentaban el accionar en lo económico se basaban en superar los problemas estructurales a través de un programa de reconversión industrial para elevar la eficiencia en las empresas nacionales y un plan de inversión pública nacional que concedía prioridad a las inversiones en acero, energía, transporte y comunicaciones. Además de impulsar de esa forma la ampliación de la participación

nacional en los sectores más dinámicos de la industria, se proponía desarrollar programas de capacitación y mejoras en educación, salud y vivienda, evitar el incremento del endeudamiento externo y fomentar el progreso científico tecnológico. (Fiszbein, 2007)

En el plano social, el gobierno militar de principios de los años '70 también dio un giro en cuanto a la forma encausar la situación político social. Finalizada la experiencia de Onganía, Levingston, llama a Aldo Ferrer, reconocido ya por su labor en la provincia de Buenos Aires, a ocupar el cargo de Ministro de Economía. Los lineamientos de política incluidos en el "Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975", aprobado por ley, tuvieron una gran sintonía con las definiciones de una política económica signada por una concepción desarrollista-nacionalista (Fiszbein, 2007).

El eje del programa de Ferrer descansaba en el impulso del capital nacional, la integración de la economía y las exportaciones industriales. Apuntalando las inversiones públicas en áreas estratégicas. Según Fiszbein, también se contemplaban proyectos de largo plazo como la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la "Ley compra argentino", programas de reconversión industrial, modernización agropecuaria y desarrollo científico tecnológico, reformas en el sistema educativo, y en las estructuras administrativa y tributaria.

Sin embargo, el gobierno carecía de la autoridad política para imponer un programa que estaba lejos de contar con el apoyo unánime de las fuerzas armadas y que carecía de credibilidad ante una sociedad que reclamaba, sin más, el retorno a una democracia sin cortapisas. Y, tras unos pocos meses de gobierno Levingston, debió ceder su lugar a Lanusse, quien, en un claro reconocimiento del fracaso de los objetivos de la dictadura, se comprometió a llamar a elecciones

El advenimiento del justicialismo nuevamente en el poder, replanteó la escena política. Como señala Fiszbein, el péndulo se había inclinado con más fuerzas que nunca antes hacia la alianza defensiva entre sectores de la burguesía industrial nacional, pequeños y medianos empresarios y sectores populares; esa alianza por la vía nacional y socialmente justa se articulaba en contra de los planes de estabilización y en torno a la defensa de políticas expansivas orientadas al mercado interno.

Con principal interés en restablecer un orden entre los distintos sectores de la sociedad, se dan en Mayo de 1973 un Acta de compromiso nacional entre el Estado,

la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica (Cordone, 2004), que procuraba una serie de medidas que marcarían los objetivos del que sería el Plan Trienal.

Éste fue anunciado el 21 de Diciembre de 1973, al presentarlo, Perón declaraba: *“El presente Plan Trienal de Gobierno 1974-1977 no se limita a lo que habitualmente se conoce como un “plan de desarrollo”. No podríamos incurrir en el pecado desarrollista de lograr récords que se agotan en sí mismos, sino que anhelamos lograr la plenitud de la evolución social y espiritual de la Nación.”* (Perón, 2002).

Por un lado los objetivos económicos se propondrían dentro de una nueva línea de la corriente de los economistas del desarrollo y por otro, se realizaría un replanteo de la filosofía del Peronismo. Como señala Fiszbein, la maduración del debate sobre la planificación, tuvo un punto de convergencia con la necesidad acordada por el peronismo a la planificación y la pretensión de actualizar la filosofía peronista. Es así que Perón le encarga a Francisco Figuerola al mando de la Secretaría General de la Presidencia, la elaboración del documento “Modelo Argentino y un Proyecto Nacional”³⁷ que sería el presentado en el discurso del 1º de Mayo de 1974 por Perón.

El Plan Trienal sería el resultado del trabajo realizado por el flamante Instituto Nacional de Planificación Económica, dependiente del Ministerio de Economía que estaría conducido por Benjamín Hopenhayn. Creado por el decreto del 6 de Noviembre de 1973 que volvía a dar a la “planificación nacional el rol de instrumento de gobierno” (Bernazza, 2006), bajo los objetivos de contención de la inflación, se apuntaría al crecimiento y redistribución de los ingresos. El plan que comprendía medidas ya tomadas, contemplaba seis etapas:

- 1º concertada en la Hora del Pueblo³⁸ a través de un compromiso con la democracia por parte de los partidos políticos mayoritarios;
- 2º enmarcada en la ya mencionada Acta de Compromiso Nacional;
- 3º sanción de leyes destinadas a otorgar legitimidad al proyecto, a las que se sumaban acuerdos sectoriales o actas de compromiso firmadas con gobernadores, productores, y con el sistema previsional entre otras;

³⁷ En este trabajo se desempeñaron, Juan Chamero, experto en modelos y sistemas; Juan Manuel Palacio, como responsable de la unidad filosófica de estudio y de la interpretación histórica; Miguel Gutiérrez, encargado de la interpretación de las tendencias del contexto internacional y del comportamiento sociopolítico argentino.

³⁸ Acuerdo realizado entre los partidos más importantes del espectro político a fin de colaborar en función de lograr la mayor estabilidad política posible. Se reúnen Balbín y Perón, y se da el acuerdo establecido.

- 4º diseño de una política global de mediano y largo plazo que se cristalizó en la creación del Comité del Plan Trienal;
- 5º concertación regional del Plan Trienal y
- 6º sistema de control, revisión y autocrítica del Programa.

Éste plan es un proyecto de planificación integral puesto que buscaba interpretar la sociedad vigente y desde allí proponer las diversas vías en los ámbitos tanto sociales, políticos como económicos para el desarrollo. Se proponía como vía rectora, la plena vigencia de la justicia social, no sólo a través de la progresiva distribución del ingreso, sino que a través de la modificación de las estructuras productiva y distributiva. Consideraba la calidad de vida desde el aspecto no sólo de las necesidades vitales sino también desde las culturales básicas.

El plan pasa a tener un rol muy importante no sólo desde lo económico sino, como señalaría Alfredo Eric Calcagno, uno de los coautores del mismo, sería el instrumento político del equipo económico del gabinete. “El plan, su historia de concertación previa, las asambleas para su debate que describen sus informantes clave³⁹, nos demuestra la convivencia de características normativas y estratégicas: el plan es normativo porque da prioridad a la palabra de los expertos y a las decisiones centrales, pero a la vez es estratégico porque integra por la vía del consenso las propuestas, y por la vía de la formación la actuación de los sectores claves de la sociedad”. (Bernazza, 2006)

En este marco, podemos señalar la percepción que se tenía de que el problema más importante a tener en cuenta era el del nivel político y entre los propios integrantes de la sociedad más que los problemas técnicos. Esta característica diferencia fundamentalmente éste plan de los que prescribía la planificación tradicional, de carácter eminentemente normativo.

El fallecimiento de Perón -y la salida de Gelbard- implicó el fin de la iniciativa del Pacto Social, dando por terminado el Plan Trienal, el que puede ser considerado como “el último intento formal de Planificación indicativa realizado en Argentina” (Fiszbein, 2007). Debe subrayarse, no obstante, que incluso este plan, si bien avanzaba en la definición de las áreas estratégicas reservadas al Estado y de aquellas reservadas al capital nacional, era estructuralmente distinto de los asiáticos en la medida en que la política industrial carecía de inductores específicos destinados a asegurar el cumplimiento de las metas de inversión y producción por el capital privado.

³⁹ Refiriendo a Benjamín Hoppenhayn, Eric Calcagno y Carlos Leyba entre otros.

En más el sistema de planificación subsistiría, pero carente de todo peso político e institucional. Como señala Goldberg (2004), el Instituto Nacional de Planificación Económica continuó en vigencia durante el gobierno Militar pero teniendo a su cargo la evaluación de proyectos a corto plazo. Con la vuelta a la democracia, Juan V. Sourrouille dirigiría el mismo desde 1983 a 1985. En Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento, 1985-1989, Sourrouille, propone la idea de un plan de desarrollo consensuado más que medidas meramente administrativas. La propuesta de este plan está en un crecimiento basado en un dinamismo de las exportaciones y de las inversiones. (Goldberg, 2004:43) Su sucesor en el mencionado instituto, Bernardo Grinspun, confeccionó el "Plan Nacional de Desarrollo de 1987-1991, del cual sólo fueron tenidas en cuenta escasa medidas. El fin del gobierno de Raúl Alfonsín marcó, a su vez, el fin del Instituto Nacional de Planificación Económica y de los propios intentos de planificación en la Argentina.

Con el golpe de estado de 1976 se había concretado una reconfiguración del bloque de clase dominante y el capital financiero había asumido una posición hegemónica acompañado por los sectores tradicionales opuestos a la industrialización. En este marco el objetivo reside en apoyar el crecimiento con base en las ventajas comparativas estáticas en el marco de una asignación de recursos exclusivamente regulada por el mercado y en el cual carecía de sentido el concepto de desarrollo y de planificación. Se trata de un marco que sólo sería radicalmente alterado por el proceso que seguirá al estallido, en 2001, de la convertibilidad.

3. Repensando la planificación en el contexto actual

“En los países occidentales el acto de programar el futuro es posible pero no esencial ni inevitable en la actividad de la economía de mercado (...) En el mundo subdesarrollado, en cambio, la planificación sí es indispensable, aunque no esencial para el funcionamiento del sistema (...) Para imponerse, debe ‘competir’ con el mismo mecanismo del mercado que desea alterar profundamente, alteración que en el plano de las relaciones entre los hombres significa modificar la estructura de poder en desmedro de quienes se benefician con el juego espontáneo de las fuerzas económicas”

Carlos Matus, *Estrategia y Plan*, 1973

3.1. La clausura del debate: un punto de partida

Hacia fines de la década del '70 del siglo XX, los debates en torno de la posibilidad de planificar la economía para el desarrollo e, incluso, el rol estratégico del Estado en el crecimiento económico, fueron obturados. En su lugar, recobraron fuerza los argumentos de las corrientes más ortodoxas del pensamiento económico. A las nuevas formas políticas agrupadas bajo el concepto de “neoliberalismo” le correspondieron, en el plano teórico, los axiomas desplegados a lo largo de una paciente y sostenida construcción que, agazapada en los momentos de fuertes intervenciones estatales, se encontraba presta a reaparecer con remozados argumentos. Las miradas alternativas fueron altamente resistidas o eclipsadas por las teorías tradicionales que, como menciona Hobsbawm (2002), son los diseños argumentales que las elites nacionales de los países utilizan para justificar la importancia de su existencia y los mecanismos de legitimación de su hegemonía. A pesar de las correcciones y agregación de supuestos, el planteo de la economía del

establishment siguió basándose en el sujeto con racionalidad maximizadora como unidad de análisis y como garantía de un equilibrio general que redundaba en bienestar social.

Bajo esta noción, las relaciones sociales se producen por agregación de conductas optimizadoras sin ningún tipo de intervención “artificial” que pueda distorsionar la libertad de los individuos en sus roles de empresarios y consumidores. El imperio del mercado, donde actúan los individuos libres de cualquier determinación histórica, no debe ser obstruido, sostiene, por políticas que se convertirían en exógenas por la introducción de variables y dimensiones ajenas al desarrollo de la economía. Por el contrario, problemáticas de la talla de la distribución y el bienestar deben resolverse de manera endógena. De este modo, definida como ciencia del comportamiento humano fuera de cualquier tipo de condicionamiento social, la teoría económica dominante no puede dejar de ser extraña a la historia. Sus planteamientos no pueden dejar de ser normativos. Se trata pues de una construcción teológica, que no sale del mundo de las ideas, tanto más alejada de la realidad cuanto más estricta es. De este modo, la pureza se alcanza a través de la elaboración del concepto de precio, único y suficiente vínculo entre todos los sujetos racionales sometidos al común condicionamiento de la escasez (Aglietta, M: 1986). Sin embargo, el comportamiento de los mercados de trabajo, la competencia capitalista, la creciente pobreza, e inclusive las crisis, no pueden explicarse simplemente por las leyes del intercambio⁴⁰.

El Estado aparece, en esta concepción, como flotando en un éter que no tiene relación con la vida económica: las nociones de estructura y poder, en el mismo sentido, se configuran como absolutamente ajenas a las cuestiones de la vida social. Sin embargo, esta teoría se erige como sustento de un repertorio de políticas de desregulación y *laissez faire* fundando nuevas relaciones y modos de organizarse las relaciones de producción y reproducción. El pensamiento ortodoxo que concitó el consenso hegemónico a nivel global durante el último cuarto del Siglo XX descuidó los concretos específicos y universalizó sin matices un sistema de hipótesis y

⁴⁰ Este problema, planteado en términos muy generales, tiene sus consecuencias en los intentos por combinar análisis micro y macroeconómicos. Sobre todo cuando la relación micro-macro se realiza sobre “microfundamentos” de la macroeconomía, cuyo propósito es estudiar cómo, a partir de las conductas individuales determinadas por una estructura micro dada (recursos, tecnología, gustos y estructuras de mercados), pueden fundamentarse las proposiciones más importantes de la macroeconomía. De este modo, el problema macroeconómico se convierte en un epifenómeno de las conductas micro, explicable, por ende, en el marco de una teoría general basada sólo en principios de conducta referidos a cada agente individual. En definitiva, se trataría de fallas en la coordinación de agentes individuales (Fanelli, J. y Frenkel, R.: 1996)

conclusiones que constituyeron el andamiaje de ideas y conceptos que sostuvieron las políticas de liberalización en el centro y la periferia (Wierzba, G: 2007)⁴¹

Desde una perspectiva histórica, que consiste en atender a las múltiples determinaciones que configuran la vida social, el problema es bastante más complejo. Efectivamente, aislar variables de corte económico sin atender a las formas que asumen las relaciones sociales constituye un problema en el punto de partida. Dicho de otro modo, escindir las relaciones necesariamente imbricadas entre economía y Estado imposibilita una explicación racional y consecuentemente, inhibe la posibilidad de alternativas a los modelos planteados desde fines del Siglo XX. El producto probablemente menos grave de esta cancelación se refiere al estancamiento en la producción teórico política de alternativas; el más grave, masas crecientes de la población mundial sumidas en la pobreza como contracara de procesos crecientes de concentración de capital. Aquel discurso que puede aparecer a simple vista como una teoría científica neutral, acarreó consecuencias en todas las políticas que signaron al llamado neoliberalismo. Bastaría hacer un repaso de las sugerencias de los organismos multilaterales de crédito en relación a la pobreza para divisar la concepción ontológica de los sujetos como individuos que no se insertan en estructuras que los determinan, sin cuestionar, por lo demás, las fuentes productoras de pobres.

La fragilidad del sistema internacional vigente desde 1973, tras la caída de Bretton Woods, se ha hecho evidente hacia el inicio del siglo XXI, en el marco de una nueva crisis internacional, con epicentro en Estados Unidos y Europa. Se ha vuelto evidente la falencia de las prerrogativas de la doctrina neoliberal en la optimalidad de la menor intervención en los mercados, y la estrecha vinculación de las desregulaciones de los mismos con el origen y la transmisión de los mecanismos de crisis, que impactaron erosionando los ciclos de crecimiento tanto en los países protagonistas como aquellos que no pudieron eludir el efecto contagio. Las debilidades institucionales de las escasas regulaciones dispuestas a la administración de los riesgos y la volatilidad de

⁴¹ Respecto de los problemas de equilibrio, el Banco Mundial y el Consenso de Washington presentan, hacia fines de los `80 y comienzo de los `90 una posible lectura sobre la forma en que las relaciones micro y macro podrían superar el desequilibrio macroeconómico y entrar en un proceso de crecimiento autosostenido: La apertura de la economía a la competencia externa y la desregulación de los mercados deberían eventualmente llevar a que los agentes económicos individuales se acostumbraran a operar en base al verdadero costo de oportunidad de los recursos, constituyendo ello condición necesaria y suficiente como para que dichos agentes alcanzaran de manera descentralizada la maximización del beneficio social. En este sentido, el decálogo del consenso de Washington incluye: disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización financiera, equilibrio cambiario, liberalización comercial, privatización de la actividad productiva, garantía de derechos de propiedad, desregulación de múltiples mercados, incluido el laboral, etc. En este contexto la intervención del Estado debería limitarse a corregir imperfecciones de mercado, por ejemplo, flexibilizando los mercados laborales y desincentivando la acción sindical (Katz, J.: 1996, 86)

los flujos de capital han herido profundamente los preceptos sobre las bondades del libre mercado. La retracción del rol del Estado en la asignación de recursos ha posibilitado una fase de creciente incidencia del capital financiero en el producto generado a nivel mundial, con la consecuente retracción del trabajo. Aunque los sistemas industriales de los países centrales han tenido una productividad marginalmente decreciente, ha sido más significativo el desacople de la evolución de los salarios reales con los incrementos de productividad, lo que ha generado una distribución cada vez más regresiva del ingreso y un sobredimensionamiento del crédito como mecanismo de sostenimiento de la demanda.

Este escenario ha auspiciado la posibilidad de que cobren relevancia los intentos recientes por reabrir el debate acerca del rol estratégico del Estado en el devenir económico y social de los países, especialmente en aquellos donde el desarrollo es una asignatura pendiente. Así, cobra actualidad el diagnóstico de la vinculación entre planificación económica, desarrollo y los contenidos deseables del bienestar social reconociendo la ineludible trama en la que se inserta el problema: Estado, mercado, economía, equidad. En otros términos: ¿es posible desarrollar políticas económicas alternativas que intervengan en la lógica distributiva del mercado?, ¿podrían ser favorables políticas que se orienten hacia un perfil productivista generador de empleo?, ¿el crecimiento económico deviene necesariamente en bienestar? ¿Es deseable que se planifique el desarrollo? ¿Pueden armonizarse la existencia del mercado con la garantía de los derechos humanos fundamentales, incluidos los denominados económicos y sociales?

La revisión histórica de las experiencias de planificación en el pasado introduce en el contexto actual el desafío de plantear un “tipo” de planificación para el desarrollo en un marco político democrático. Más particularmente debe tratarse de una planificación que contribuya al despliegue de una democracia sustantiva, lo que supone, a su vez, la existencia de un Estado con una importante independencia relativa de las elites dominantes. Sin duda, un desafío nada menor y, por ello, motivador en múltiples aspectos.

3.2. Implicancias de la planificación del desarrollo en la actualidad

La planificación supone un sistema amplio y complejo de acciones económicas, sociales y políticas, que exceden -aunque pueden incluir, en diversos casos- la elaboración de los clásicos volúmenes denominados propiamente “plan”. Constituye el establecimiento de una estrategia de largo alcance y una técnica de ejecución *históricamente* situados en una nación, determinada por las características de su estructura productiva, la conformación de clases sociales existentes asociadas a ésta, la vinculación dinámica con el mercado internacional así como las potencialidades y contradicciones que el crecimiento económico y el bienestar presuponen. Estos elementos determinan una evolución histórico-material y política que condiciona o viabiliza un recorrido determinado. Planteado en otros términos, la estructura social y económica de una nación, construida a través de su recorrido histórico, puede ser funcional o disfuncional a procesos complejos de desarrollo, incluyendo variables políticas fundamentales como la profundización de entramados democráticos.

Ello conduce a remarcar que el carácter de la planificación depende esencialmente del recorrido histórico de las sociedades en que se implica y de las posibilidades políticas concretas que determina el juego de poder entre sectores. Cuando la planificación se realiza en sociedades que han atravesado previamente el proceso de industrialización, en la cual los sectores sociales ya se han definido -como en el caso europeo- su carácter ha sido esencialmente macroeconómico y productivo. En concreto, los responsables de la planificación europea de posguerra y hasta la década de '90 no se abocaron a la necesidad de construir a través de políticas públicas activas nuevos actores sociales y económicos sino que marcaron el ritmo de crecimiento y la dinámica de acumulación y distribución de las relaciones sociales preexistentes.

Sin embargo, la planificación en economías periféricas surge con objetivos esencialmente distintos y extremadamente más complejos. Tanto en Latinoamérica como en el Sudeste Asiático, sus experiencias estuvieron atravesadas por la responsabilidad histórica de transformar la conformación socioeconómica local en pos del desarrollo y, en esa ciclópea tarea, se vieron obligadas a lidiar con contradicciones estructurales, como la clásica rivalidad esencial entre rentas de la tierra y ganancias del capital, que otras sociedades -como la inglesa o la norteamericana- resolvieron a mediados o fines del siglo SXIX en beneficio de la dinámica industrial. A diferencia de escenarios como el europeo -cuya práctica se vincula además a los beneficios en

términos distributivos del Estado de bienestar keynesiano, que sirvió de parámetro para diversos casos latinoamericanos-, la experiencia periférica estuvo ligada no solamente a la aplicación de nuevas regulaciones macroeconómicas y delinear una marcha forzada hacia la industrialización, sino a gestionar las tensiones intersectoriales derivadas del redireccionamiento de excedentes entre clases tradicionales y nuevos sectores surgidos con la promoción de nuevas actividades. Como se observó para el caso argentino, en esta dinámica conflictiva constituye un capítulo especial la conformación no sólo de una burguesía industrial local, sin vinculación estructural con sectores seculares, sino también de una creciente clase obrera y de la creación de una dinámica relativamente autocentrada orientada a la mejora de las condiciones de vida, y la ampliación del mercado interno en el marco de una concepción democrática de nación.

Esta naturaleza diferencial de la planificación en zonas de menor desarrollo relativo sigue vigente más allá de las grandes transformaciones ocurridas durante las últimas décadas en el plano global. El retraso relativo de Latinoamérica respecto de la acelerada industrialización del Sudeste Asiático -que no interrumpió su política de planificación durante las décadas de los '80 y '90- incrementa las necesidades de cambio estructural en la región. En efecto, una revisión de las condiciones estructurales de diversas regiones de desarrollo medio del continente muestran aún las clásicas restricciones del desarrollo apuntadas por los investigadores del estructuralismo latinoamericano a partir de 1950, pero complejizadas por los cambios operados en la región durante las últimas seis décadas.⁴²

La dinámica latinoamericana vinculada a la distribución de ingresos en períodos de intervención pública agrega un elemento de mayor complejidad, dado que esas

⁴² En CEPAL (2010; II: 57) se hace referencia al incremento de las brechas de desigualdad que han caracterizado a América Latina en los últimos años. Es posible observar los indicadores de crecimiento, productividad y distribución del ingreso comparados entre las economías latinoamericanas y los principales países desarrollados. "El acotado promedio de crecimiento de la región entre 1981 y 2003, en comparación con los países asiáticos e, incluso, respecto de Estados Unidos y el promedio mundial, significa que la brecha del PIB por habitante entre los países de la región y los países desarrollados siguió siendo muy amplia, al igual que la brecha de productividad. En 2008 el PIB per cápita de América Latina equivalía a apenas el 27% del de los países del Grupo de los Siete (G-7) y a un 23% del de los Estados Unidos. A su vez, subsiste una notoria brecha social, pues la razón de los quintiles (Q5/Q1) de los países de la región excede con holgura el doble de la de los del G-7: 17 veces en comparación con 7. Cuando se utilizan deciles para efectuar la comparación, por ejemplo D10/D1, la brecha es aun mayor -34 veces en comparación con 12-, dado que en los tramos superiores la curva de distribución de los ingresos es más vertical en América Latina y el Caribe que en los países desarrollados. La región sigue siendo muy regresiva en el contexto mundial, lo que está asociado a sus estructuras productivas. La fuerte heterogeneidad estructural entre empresas de diferentes dimensiones y entre trabajadores con diversa calificación se traduce en desigualdades sustentadas en las estructuras productivas y en el funcionamiento de los mercados."

políticas de cambio deben estar articuladas con las necesarias transferencias de excedentes a los sectores de menores ingresos.

El Estado cumple, desde luego, un rol fundamental en diversos tipos de planificación. En aquellos vinculados a estructuras sociales modernas que han atravesado procesos de industrialización complejos, puede operar como árbitro de las tensiones entre sectores, pero es el acuerdo político preexistente entre dichos sectores el que imprime el carácter del accionar estatal.

En cambio, en la planificación del desarrollo, que implica el cambio estructural para convertir a las formaciones periféricas en sistemas productivos nacionales, las instituciones públicas deben contar con un grado relevante de independencia o autonomía respecto de los sectores tradicionales, con mayor poder relativo, dado que los objetivos del desarrollo suponen cambios en el peso relativo de los sectores sociales y, de manera consiguiente, transferencias de recursos para el fortalecimiento de aquellos nuevos actores. Este es, quizás, el problema más complejo que enfrentan estas experiencias dado que la estructura de alianzas vinculadas a un proyecto público específico es la que determina el éxito o fracaso de una estrategia de transformación de largo plazo.

Sin dudas, esa independencia relativa es inescindible de una noción de sociedad o nación inclusiva, con objetivos de bienestar que susciten adhesiones políticas mayoritarias y lo ubiquen en la posibilidad de conducir exitosamente las políticas de enérgico estímulo productivo y regulación de metas cuantitativas, incluyendo rendimientos positivos al capital, ingresos crecientes a los trabajadores y una inserción crecientemente autónoma en el mercado mundial. Este equilibrio dinámico e inestable se ubica en la esfera de las relaciones políticas entre Estado y sociedad civil, mediadas por una hipótesis central acerca de los beneficios sociales y económicos del desarrollo inclusivo en términos amplios. Como tal, se presenta como una condición para la estrategia de planificación más que como uno de sus componentes.

Adicionalmente, este escenario es difícil de concebir sin saltos relevantes en la productividad, que aporten el incremento de riqueza necesario para concebir dicho grado de equilibrio entre sectores sociales, factor que devuelve el debate a las políticas productivas imprescindibles para el éxito de un modelo democrático y económica y socialmente “virtuoso”.

3.2.1. La estrategia de desarrollo como instancia (re)fundacional de la planificación

Analizada desde una perspectiva amplia e histórica, que supere los tradicionales enfoques institucionales y administrativos, consideramos pertinente retomar la noción de planificación estratégica situacional que analiza Carlos Matus en base a la experiencia latinoamericana de mediados de siglo XX. Sin dudas, su obra *Estrategia y Plan* presenta elementos no sólo vigentes, sino pertinentes para el análisis de las justas relaciones entre los elementos políticos y económicos que hacen a la planificación. Efectivamente, en el plano de las ciencias sociales, dentro -y más allá- del cuerpo teórico cepalino, sus aportes significaron la superación de los estrechos límites de un enfoque economicista. La racionalidad instrumental y la relación positivista ‘sujeto planificador o industrialista’ y el ‘objeto pasivo de la transformación estructural’, fueron matizadas por nuevas interpretaciones más complejas que intentaban reflejar la estructuración de clases sociales, formaciones históricas, y factores políticos y culturales que retrasaban u obstaculizaban el “desarrollo”, llegando incluso a problematizar este último concepto en tanto herencia del modelo clásico de crecimiento.

Pensados retrospectivamente, dichos aportes analíticos constituyen el conjunto de ideas más relevante aún hoy para pensar las posibilidades de cambio estructural y planificación del desarrollo. Las principales elaboraciones posteriores, aunque atendiendo en diversa medida y profundidad los problemas del desarrollo, parecen haber abandonado el análisis de las posibilidades políticas de cambio estructural e incremento de las condiciones de vida de la población, cristalizando una noción de “políticas posibles” referenciadas con mayor o menor grado de transgresión en el estrecho abanico aceptable en el marco del apogeo del neoliberalismo en la región en sus diferentes versiones. En otros términos, las referencias teóricas y conceptuales de la política pública -incluyendo la “política económica”- como espacio de dislocación y superación de las carencias propias del subdesarrollo con base en las complejas relaciones sociales que intervienen en el ámbito socioeconómico, dejaron su lugar a una noción de posibilidades de intervención ya no limitada por la hegemonía ortodoxa de la época sino por la naturalización de los límites de intervención colectiva sobre el

entramado productivo y su correlato en términos de dirección del desarrollo y distribución de sus beneficios⁴³.

Considerando las experiencias concretas de planificación en países de Latinoamérica - con eje en la experiencia venezolana, chilena y brasileña-, el autor destaca la centralidad de definir una dirección del cambio para el diseño y la implementación de un plan que tienda a modificar las estructuras vigentes con el objetivo de promover el desarrollo. Concepto que asume, a su vez, una doble dimensión. Se trata, por una parte, de dirigir en la línea de imprimir un sentido, un horizonte que supere la concepción cuantitativa del crecimiento; y por la otra, del ejercicio de la dirección política del proceso de desarrollo.⁴⁴ Evidentemente, la existencia de una dirección entra en tensión con la noción liberal de “dejar” que la economía se rija por la propia economía, por el libre albedrío de los agentes económicos que, persiguiendo cada cual su óptimo, arrojaría como saldo un equilibrio óptimo. Por su parte, huelga decir que, a su vez, la construcción de una dirección no es ni más ni menos que la construcción de un sujeto social que sustente esa tarea y de un Estado funcional capaz de dirimir los conflictos implicados.

En suma, la dirección del proceso de desarrollo implica, al mismo tiempo, la definición de un proyecto social sobre la base de una estructura de relaciones de poder, un sistema de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior y una definición precisa sobre las relaciones sociales que caracterizan a la sociedad que se pretende construir o se busca alcanzar y que constituyen, a su vez, estructuras de propiedad y distribución, producto y consumo (Matus, 1973: 15). Es decir, la dirección del proceso tiende a construir nuevas relaciones sociales mediante una política construida que se inserta en una coyuntura específica.

Desde este enfoque, el proceso de planificación propiamente dicho se inicia con la definición de una imagen-objetivo de país, de sociedad, y un diagnóstico de la

⁴³ Si el estructuralismo latinoamericano en su primer período y la corriente keynesiana —e incluso, aunque elípticamente, la planificación socialista— aportaron nuevos diagnósticos y propusieron nuevas iniciativas públicas para avanzar en senderos de desarrollo, no fue hasta la entrada en esta etapa de análisis de las relaciones históricas y concretas de poder, que el tratamiento del subdesarrollo y la idea de la planificación asumieron un carácter holístico, capaz de interpretar las diversas dimensiones sociales que se entrelazan en la posibilidad de generar avances en la complejidad del aparato productivo nacional y el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto social.

⁴⁴ En palabras de Matus, “la dirección u orientación del desarrollo quedó implícita o indefinida en las experiencias de planificación (...) La planificación en América Latina surge más como un método de acción, como un procedimiento de análisis acerca de la urgencia, perspectivas y consecuencias del proceso de industrialización, percibido a través de la sustitución de importaciones (...) La declinación de la sustitución de importaciones como modelo abrió paso a una etapa caracterizada por una falta de definiciones y orientaciones; el plan ya no encuentra fácilmente una idea fuerza a la cual servir (...) La llamada crisis de la planificación, en suma, no es más que un subproducto de la crisis del desarrollo latinoamericano” (Matus, 1973:21)

estrategia -o las estrategias- que se utilizarán para conducir la trayectoria a dicho objetivo. Esto, en el marco de un proceso democrático, implica una apuesta política y la generación de conciencia y consenso social, que guíe tanto el accionar público como la conformación de colectivos sociales que la acompañen y sustenten.

Al respecto, Matus destaca la importancia de legitimar políticamente una “imagen clara, precisa y concebida en términos realistas, sin que esto signifique admitir sólo las condiciones vigentes, aunque las perspectivas del momento puedan develar muy escasas posibilidades de cambio y excesiva limitación para la factibilidad de determinadas acciones, cabe considerar que en el futuro la situación podrá y deberá ser progresivamente superada por medio de la acción deliberada” (Matus 1973: 171)

A diferencia de las experiencias de planificación indicativas europeas, la definición de una trayectoria de cambio estructural no se concentra exclusivamente en la estipulación de metas cuantitativas de crecimiento, ahorro e inversión, y un conjunto de políticas distributivas vinculadas, sino que requiere de un diagnóstico sobre las condiciones de posibilidad en el tiempo de las transformaciones perseguidas en pos del cambio estructural del sistema productivo y social. A su vez, las definiciones estratégicas deben sobresalir como opciones superadoras para alcanzar ese fin respecto de diferentes alternativas concebidas desde los sectores dominantes o, “la mano invisible del mercado”, en ese momento histórico.

Esta imagen surge de una instancia de diagnóstico desde el poder político, pero exige un vínculo con la sociedad civil, especialmente, con aquellos sectores que legitiman democráticamente la conducción política del gobierno que encara la planificación. Del mismo modo, la imagen objetivo del país en materia de desarrollo puede constituir una herramienta eficaz para privilegiar la construcción de una nueva norma productiva y distributiva. Pero como las restricciones del desarrollo muchas veces surgieron de estrangulamientos de cuenta corriente, dificultades de escala y de productividades, el desafío actual se presenta en la necesaria incorporación del análisis regional, las perspectivas de los países vecinos, y la puesta en valor de las instancias de asociación regional y comercial previas, que sin supeditar los desafíos nacionales, permita una mayor articulación regional de los objetivos de desarrollo en la región.⁴⁵

⁴⁵ En este sentido, desde el CEFID-AR ya se señaló la importancia de consensuar una estrategia regional en el marco de las oportunidades abiertas por la crisis internacional actual para la consolidación de alianzas regionales en el marco del Mercosur, la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que a diferencia de la OEA, excluye a Estados Unidos y Canadá del ámbito de asociación (Arceo, y Urturi; 2010).

3.2.2. Elementos destacados de la planificación económica

La experiencia de desarrollo de países emergentes del sudeste asiático puso de relieve que, en gran medida, el éxito alcanzado fue posible por el afán de constituir un sistema nacional de producción que, sobre la base del direccionamiento de la inversión desde el Estado, planteara un nuevo modo de acumulación basado en un nuevo esquema de división del trabajo y un incremento de las relaciones productivas y comerciales industriales a escala regional, generando ventajas dinámicas y el surgimiento de nuevas actividades que permitieron incrementar la productividad y el bienestar social.

La planificación en estos casos implicó, en el plano doméstico, un incremento de la inversión para garantizar un crecimiento de actividades industriales, como base de la expansión del empleo y la generación de una matriz productiva más densa, que exigió mayores intercambios intersectoriales, dinamizando el consumo interno intermedio tanto como el final.

En el actual contexto, no está saldado plenamente el debate en torno a cuál es la estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos, en general, y de nuestro país, en particular, ni concretamente, sobre qué sectores orientar el cambio estructural, cuáles son los actores cuyo desempeño mejora el crecimiento y el bienestar social en estas economías periféricas. Pero se puede afirmar que no es posible el desarrollo sin la configuración de un sistema productivo nacional.⁴⁶⁴⁷

Un Estado que apele a alcanzar el desarrollo debe liderar el cambio con la implementación de un plan integrado de promoción de la inversión que ponga énfasis en determinadas actividades consideradas estratégicas para generar ventajas

⁴⁶ Porta y Bianco (2004) sintetizan las diferentes estrategias de desarrollo que se han debatido en los años recientes en nuestro país (autárquica, neo-desarrollista de base agraria, neo-desarrollista de base industrial, neoliberal), dando cuenta de los criterios diferenciales de especialización productiva y fuentes de crecimiento, grado de intervención y regulación estatal, y la identificación de los agentes clave del proceso de acumulación que emerge de cada una de las posturas que, implícitamente, surgían de los discursos normativos de diferentes colectivos de análisis de la situación económica y social del país en el nuevo contexto, y su inserción internacional. En Briner, Sacroisky y Bustos Zavala (2007) se realiza un diagnóstico de la evolución reciente de los sectores industriales y las diferentes políticas que implicaría la promoción de cada uno de ellos, en virtud de la búsqueda de un mejor desempeño competitivo y productivo.

⁴⁷ El lanzamiento del Plan Industrial de Política Integral 2020 y del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 -presentado a la sociedad en momentos en que este documento ya se había finalizado y se encontraba en pie de edición- pone de manifiesto la posición oficial acerca de la necesidad de un conjunto integrado de políticas públicas dirigido a construir un sistema productivo nacional de complejidad creciente, como condición para el desarrollo de la Argentina. Asimismo, supone una concepción del cambio estructural alejada de los lineamientos del libremercado y, por tanto, más cercana a un vínculo sinérgico entre políticas públicas, sistema productivo y sociedad civil.

dinámicas e incrementos de la productividad industrial, sobre la base de sectores o actividades que promuevan la innovación tecnológica, la incorporación de valor agregado, que son las asociadas con empleo de calidad bien remunerado, una norma productiva que congenie con la mejora distributiva y un mayor bienestar social.

Esto no excluye que, al igual que en los países centrales, la planificación económica necesite de la definición de objetivos en materia de crecimiento, ahorro e inversión, creación de empleo y distribución del ingreso. Pero avanzar en el desarrollo exige supeditar las dinámicas de los mercados a las políticas y acciones diseñadas para cambiar la trayectoria; implica, más que la administración del ritmo de crecimiento, la gestión de la dirección y composición del mismo.⁴⁸ En ese sentido, la programación económica debe también asumir tareas más complejas y diferenciadas que las que tuvo en los países centrales, implementando un programa de políticas y acciones que permitan alterar las condiciones de inicio, el *set* de precios relativos, de rentabilidades y productividades, a favor de aquellos sectores definidos como estratégicos, tanto en cuanto a su mayor incidencia en la estructura productiva como por la norma distributiva que de ellos se derive.

La experiencia asiática ha permitido dimensionar los elevados recursos exigidos y los plazos involucrados en materia del direccionamiento de la inversión reproductiva. Las restricciones en este aspecto plantean la necesidad de estipular determinadas definiciones estratégicas para la planificación.

En primer lugar, la evidencia de que la política de promoción tiene que ser altamente selectiva y recaer en actividades nuevas en escala mundial donde sea posible situarse en la frontera del conocimiento. Su desarrollo exige un esfuerzo concertado de la totalidad de las esferas estatales y del aparato educativo y de investigación, así como una coordinación con los actores privados y públicos capaces de desarrollar la actividad y la sujeción de los mismos a reglas estrictas en cuanto a la utilización de los recursos derivados a ellos de manera directa o indirecta.

Una segunda decisión estratégica es la referente a la incorporación al sistema productivo de actividades que pueden ser maduras a nivel mundial, pero cuya

⁴⁸ En palabras de Matus (1973:27), “el propósito de todo plan es superar una inercia o rectificar el rumbo del proceso, lo que supone cierto control del proceso social, por medio de la acción concentrada sobre un centro dinámico latente o potencial. La política económica puede convertir en realidad elementos latentes, reforzar o modificar un rumbo, es decir, puede más fácilmente disciplinar una coyuntura dinámica. En cambio, mucho más complejo resulta injertar un nuevo elemento motriz al sistema [de mercado]. No toda política construida puede llegar a ser vital, pero ello no sólo es una cuestión de la política económica instrumentada sino algo que sólo puede ser esclarecido mediante el análisis integrado de la sociedad.”

ausencia limita las interacciones en el seno del sistema. Entre estas actividades se encuentran aquellas relacionadas con la producción de bienes de capital y ciertos insumos de uso difundido, pero también actividades susceptibles de tener un desempeño exportador considerado relevante y que pueden generar múltiples interacciones con el sistema productivo local.

Una tercera dimensión es la referida a la reducción de la heterogeneidad estructural en los diversos subsistemas. En ella se ubica la política destinada a elevar el nivel tecnológico de las medianas y pequeñas empresas a través de medidas de regulación de sus relaciones con las grandes empresas que son sus clientes o proveedores; el estímulo a su asociación; la facilitación del crédito para la inversión basado más en los méritos del proyecto que en la capacidad patrimonial; el desarrollo de los servicios de asesoramiento y apoyo que ello requiera, etc.

A ello se agrega, finalmente, la acción orientada a disminuir los desequilibrios regionales, que fracturan el sistema productivo nacional y son un aspecto central de la heterogeneidad estructural. Y ello, si bien demanda acciones específicas, debe estar presente en cada uno de los niveles precedentes.

Estas definiciones estratégicas deben ser resignificadas a medida que avanzan las etapas del proceso de planificación, y en la concreción de cada plan, por cuanto si bien es necesario adoptar algún grado de selectividad sectorial que delimite la búsqueda de reconfiguración de la estructura productiva hacia actividades más intensivas en generación de empleo, exportaciones, contenido tecnológico, por referir a las principales estrategias analizadas, existen distintos niveles de selectividad, y que probablemente, como indica Lall, S. (2004), la incertidumbre propia del avance en el proceso de globalización y de aceleración del cambio técnico torne más adecuado desarrollar estrategias de selección más “amplias” que las observadas en el pasado. La existencia de una fuerte incertidumbre sobre las actividades que pudieran funcionar o fracasar implica aceptar que parte de los incentivos no redundarán en beneficios sociales. Por lo tanto, resulta fundamental contar con el pragmatismo y la flexibilidad necesaria para modificar las políticas de evaluarse que el fracaso es evidente, lo que implica diseñar regímenes de fomento que sean temporales, con evaluaciones periódicas y la utilización de diversas medidas de desempeño (Rodrik, D; 2005).

Siguiendo la lógica analítica de Matus, la planificación busca construir un plan, una política, en sentido amplio pero también integrado, que permita delinear la trayectoria

del cambio. Esa “política construida” requiere de un buen diagnóstico del punto de partida y de la definición de los diferentes escenarios que se desprenden del curso entre la situación inicial y la imagen objetivo, con base en la estrategia -o estrategias- diseñadas. En tanto la planificación se cristaliza en la institucionalidad del Estado y sus políticas económicas, partir de un diagnóstico que integre las dimensiones económicas, políticas e institucionales es lo que permitirá diagramar una trayectoria consistente, que se cristalice en un esquema institucional que involucre no sólo la capacidad de conducción del proceso, sino también la programación económica e implementación de planes plurianuales, programas de gobierno, mecanismos de consenso y resolución de conflicto. Nuevamente, este proceso no está exento de complejidad, y de un proceso recursivo, iterativo, entre lo diagnosticado, lo planificado y la gestión. Y exige la articulación del plano político con el técnico y burocrático.

Otorgar vigencia a la planificación en referencia a la implementación de la política económica supone subrayar la necesidad de mejoras en los mecanismos de intervención pública respecto de las experiencias del pasado en nuestra región y país. Las experiencias comparadas de América Latina y Asia dan cuenta de las dificultades de implementar la trayectoria diseñada si se carece de mecanismos de control de las políticas de promoción industrial en cuanto al desempeño productivo del empresariado, para que sean consistentes con los objetivos fijados en materia de producción, internacionalización, mejora de productividad, creación de empleo y mejora distributiva. Esto implica alejar la política estatal de la lógica subsidiaria, y estipular bases y condiciones de promoción industrial que atiendan no sólo a metas en cuanto a resultados productivos, sino también a transformaciones en el desempeño productivo, comercial y laboral de las empresas y los actores económicos beneficiados, con el objeto de que la inversión de recursos que la sociedad en su conjunto realiza para estas acciones de política sustente el cambio de trayectoria perseguido y el desarrollo de los sectores estratégicos tenga sentido económico y político, y no resulte en un enclave productivo asentado en la apropiación de una renta regulatoria.

Si bien la administración de la redistribución de ingresos y de rentabilidades relativas de las actividades productivas es necesaria como parte de la gestión de la trayectoria, planificar involucra una apuesta -una apuesta política y socioeconómica- a la generación de nuevas condiciones -o reglas de juego-, nuevas oportunidades y nuevos sectores.

En relación con ello, es necesario generar mecanismos que profundicen la apropiación del crecimiento de la productividad de los sectores tradicionalmente más rentables para la redistribución de dichos recursos hacia la promoción de actividades que permitan el mejoramiento de las condiciones materiales de la población. A tal fin, la articulación de las acciones de política en materia cambiaria, arancelaria y tributaria que supone la planificación del desarrollo es continua y requiere de revisión permanente, para evitar caer en la noción de que los incrementos de productividad y la promoción de determinados sectores sólo se determinan a partir de las ganancias derivadas de la competitividad cambiaria. Más precisamente, la política económica en materia cambiaria, tributaria y financiera tiene que ser consistente con la estrategia de la política industrial, para incentivar el desarrollo de sectores productores de bienes diferenciados, con alto valor agregado y contenido tecnológico e intensivos en mano de obra calificada, con el fin de mejorar las capacidades tecnológicas y de productividad sistémica buscando competir en los mercados externos por atributos alternativos al precio (diseño, calidad, servicios).

La reasignación de incentivos y beneficios promocionales, así como medidas redistribucionistas, también hace referencia a la necesidad de profundizar reformas tributarias en pos de una mayor progresividad distributiva, y una revisión de los gravámenes a la generación de rentas extraordinarias que refieran a posiciones dominantes de mercado o rentas regulatorias.⁴⁹

Del mismo modo, en la aspiración de generar mejoras de productividad, debe tenerse en cuenta que no todo el proceso redistributivo puede recaer en la política salarial, porque esta posibilidad genera tensiones en el corto plazo en la política económica necesaria para sostener el proceso de desarrollo. La política de protección social resulta fundamental para garantizar las bases de un cambio distributivo y productivo. El Estado está llamado a invertir en vivienda, salud, educación, y en la garantía de las condiciones básicas de bienestar de la población, para que las mismas no recaigan excesivamente en las disputas salariales.

Todas estas cuestiones hacen referencia, en suma, a la modificación del rumbo en pos de la trayectoria definida. Esto implica, necesariamente, alterar los precios relativos de la economía, no sólo a través de la política macroeconómica (política cambiaria, tributaria, arancelaria, monetaria), sino también a partir de la influencia estatal directa

⁴⁹ Algunos aportes a este respecto se presentan en el documentos de trabajo N° 5 y N° 15 del CEFID, Gaggero (2005) y Gaggero y Libman (2007)

en la negociación de los mismos. Este es un punto central en tanto se constituye en una posibilidad de generación de incentivos diferenciales a algunos sectores considerados estratégicos en términos de su vínculo con la norma productiva que se pretende perseguir, al tiempo que permite avanzar en la mejora de mecanismos de promoción en aquellos sectores que se vinculan con la actividad exportada, así como en la mejora del abastecimiento del mercado interno y los nuevos perfiles de consumo que se asocian con niveles de mayores ingresos y mejora de la pauta distributiva.

En este aspecto, las técnicas de planificación del siglo pasado daban una importancia crucial a la política cambiaria y arancelaria, para dimensionar el cuadro de incentivos de la protección efectiva vigente y perseguida. Sin embargo, en la actualidad, cobra igual relevancia la definición de políticas de ingresos y precios que cristalicen el esquema de viabilidad política que da sustento a la definición de una trayectoria de cambio. Las políticas que desde el Estado se desarrollen con relación al sector privado en materia de programación económica de resultados requieren necesariamente de acuerdos en torno de la evolución de ingresos y precios, para no sólo contener las tensiones inflacionarias que surgen de la realocación de actividades y transformaciones en el mercado productivo propios del cambio estructural, sino también para que no se pierda de vista la mejora concomitante de las relaciones de trabajo, a favor de empleos mejor remunerados y un creciente compromiso del empresariado y los trabajadores con el rumbo asumido, por sobre los intereses sectoriales o corporativos.

Nuevamente, esto implica asumir la injerencia que el Estado debe tener en la determinación de los precios de la economía, incidiendo en los mecanismos de asignación de recursos propios del sistema mercantil. En este aspecto, vale rescatar un rol insoslayable que generalmente es desmerecido -o descuidado- en la coyuntura dinámica: la capacidad institucional del gobierno para articular en sus diferentes ámbitos de decisión como negociador directo de precios a partir de su incidencia monopsónica en las compras gubernamentales y en el establecimiento de tarifas en servicios regulados. Este rol incide no sólo en el gasto público asignado a funciones de inversión en infraestructura, con la compra de materiales para la construcción, sino también en gastos directos en salud, educación, defensa (algunos ejemplos sobresalen en el ámbito de la infraestructura hospitalaria y educativa, en el abastecimiento de alimentos para el sistema de salud, educativo, planes sociales) así

como en la gestión de los recursos tecnológicos y de sistemas de información para la propia gestión gubernamental.

Del mismo modo, la necesidad de articulación de la política monetaria y el vínculo del sistema financiero con la promoción productiva, aparece innegablemente como un hecho estilizado de las experiencias históricas exitosas en materia de direccionamiento de la inversión. Entre las instituciones que sobresalen como herramienta suprema para mejorar el financiamiento de la inversión y la promoción de nuevos sectores y actores, se encuentra la figura de la banca de desarrollo, que se guía por mecanismos alternativos al resto del sistema financiero para facilitar la dirección de recursos hacia la inversión⁵⁰⁵¹.

En cuanto a la evaluación del punto de inicio y configuración del aparato productivo, el mismo es esencial para marcar una trayectoria del cambio estructural que tenga en cuenta las limitaciones y las tensiones que se suscitarán frente a la implementación de cada nueva política o “regla de juego”. En efecto, el diagnóstico cobra, también, centralidad para delinear la viabilidad política y técnica de cada etapa del proceso de desarrollo y para la comprensión de las posibilidades de evolución (o trayectoria, en términos de Matus) hacia la imagen-objetivo deseada.

El Estado puede encarnar este proceso siempre y cuando se vea tensionado (y en el mejor de los casos apoyado) por los sectores y clases que serán los más beneficiados por esta política, pues los niveles de empleo, ingresos y con ello las posibilidades de avanzar en bienestar, dependen -al menos en el mediano y largo plazo- del despliegue de una política de desarrollo genuino⁵². Y ello supone la existencia de una estrategia con, al menos, tres aristas: en términos políticos fomentar la participación de los sectores populares estableciendo las alianzas necesarias, en términos económicos, visualizar y definir qué diversificación económica y trayectoria permite arribar a la

⁵⁰ La necesidad de una entidad pública que lidere el proceso de financiamiento, en forma articulada con la política industrial delineada, parece insoslayable. El avance en este aspecto debería articularse con la reforma de la Ley de Entidades Financieras como un paso necesario en la conformación de un sistema financiero que se oriente a la inversión productiva de mediano y largo plazo, a la concepción de su utilidad en términos de servicio público y a una mayor regulación de la intermediación financiera en tanto se logren disminuir los problemas de asimetría que generan la selección adversa y el riesgo moral. Al respecto, véanse los documentos de trabajo N°36 y 37 del CEFID-AR.

⁵¹ Para un mayor detalle de esta temática, véanse los documentos de trabajo N°21 y N°28 del CEFID-AR.

⁵² Se trata de cambiar las consecuencias del sistema social, no de mejorarlo (Matus, 1973: 16), dado que, como se señaló más arriba, una política de distribución sobre las condiciones existentes, se traduce, en el mejor de los casos, en procurar que los salarios no queden excesivamente retrasados respecto del crecimiento de la productividad, aunque sin afectar su notable heterogeneidad por sector, tipo de empresa y grado de formalidad; y en la generalidad de los casos, en la implementación de planes sociales focalizados, paliativos, con mayor o menor extensión y profundidad (Arceo, 2006).

imagen-objetivo consensuada y, en términos institucionales, qué políticas y acciones permitirían alcanzar esos objetivos.

3.2.3. La cuestión política del proceso

En cierto sentido, la caracterización aquí planteada devendría abstracta si no se reconocieran, asimismo, los roles, metas y medios diferenciales entre los diversos actores que conforman un proceso de planificación. Podría afirmarse que se trata de un conflicto de segundo grado, en el orden de los conflictos, siendo el conflicto entre sectores sociales el de primer grado.

El avance en la planificación abre el debate acerca de los sujetos del cambio en el proceso de desarrollo y la viabilidad política del mismo, que define un complejo de relaciones económicas en un continuo movimiento entre conflicto y consenso. Sin dudas, el consenso es necesariamente constitutivo de la posibilidad de un plan, pero ¿de qué tipo de consenso se trata? ¿Qué sujetos sociales deben participar del mismo? Evidentemente el Estado, en tanto espacio al que se somete la sociedad en su conjunto y representante político de las relaciones de producción dominantes, es sujeto fundamental de ese consenso, y de allí que las características que el mismo asuma, dependen en gran parte de las características que adquiera el propio Estado. Si esto es así, la pregunta es ¿qué Estado para qué consenso? ¿Qué consenso para qué desarrollo?

El mismo problema podría plantearse en los siguientes términos: la planificación del desarrollo supone inminentemente partir del reconocimiento de la existencia de sectores o clases sociales, históricamente antagónicas, que se enfrentan en distintas dimensiones de la vida social. De allí que la pregunta obligada sea planificar para qué y de modo inseparable, planificar para quién.

Probablemente un acuerdo al interior de las distintas fracciones de las clases dominantes -que por lo demás queda mostrado históricamente en la resolución de las sucesivas crisis por las que atravesó la acumulación de capital en Argentina- presenta menos conflictos que la inclusión de la clase trabajadora y los amplios sectores populares en general. Ocurre que si el objetivo de la planificación debe redundar en una sustantivación de la democracia, los sectores populares deben constituirse en uno

de los pilares fundamentales del consenso, pues sólo de allí puede surgir la legitimidad necesaria para la consecución del plan y las condiciones para el establecimiento de una independencia relativa del Estado. Sin pretender narrar una historia de la llamada “cuestión social” (Donzellot) que se instaura con el nacimiento mismo del modo de producción capitalista, las distancias entre los postulados de igualdad, libertad y fraternidad que sintetizaron las ideas de la Revolución francesa y la imposibilidad de grandes masas de la población de poder acceder a ello, continúa siendo un problema vigente. De este modo los temas referidos a la producción, distribución y circulación de riquezas, necesariamente deben formar parte de un entramado social que se implica mutuamente y que debe ser atendido por el debate económico. Efectivamente, en los albores del siglo XXI, la democracia, como forma política de la modernidad, es a la vez triunfante e incierta. La distancia que existe entre una democracia civil y una democracia política no deja de manifestarse desde hace dos siglos (Rosanvallón, P: 2007) y esto tiene que ver, justamente, con las formas, contenidos y alcances del llamado bienestar social.

Benjamin Constant (1988), consagrado liberal, en un texto ya clásico de la teoría política y a modo de crítica de las pretensiones de la revolución francesa, formula la existencia de dos géneros de libertad. La “libertad de los antiguos” y la “libertad de los modernos”. Mientras la libertad de los antiguos consiste en la participación política, en la toma de decisiones sobre la vida colectiva, la libertad de los modernos privilegia el goce de los derechos individuales siendo el fundamental la libertad de comercio sin ningún tipo de intervención de terceros incluido, desde ya, el propio Estado⁵³, pues la libertad de los modernos debe componerse del goce pacífico y de la independencia privada. La política, en la modernidad, debe ocupar el papel de garante de las libertades individuales; mientras que en la antigüedad, el hombre se creía más libre cuanto más tiempo consagraba a la vida pública, mientras que el hombre moderno es más libre cuanto más tiempo deje a los intereses privados. El hombre moderno no tiene tiempo, ni es deseable que lo tenga, para la vida colectiva.

⁵³ “El comercio inspira a los hombres un vivo amor por la independencia individual, socorre sus necesidades y satisface sus deseos sin intervención de la autoridad. Esta intervención es siempre un trastorno de él mismo y una mortificación; porque, cuando el poder colectivo quiere mezclarse en las especulaciones particulares incomoda a los especuladores; y cuando los gobiernos pretenden hacer nuestros negocios, nos causan más mal y más dispendios sin comparación que nosotros mismos” (p. 74) “La independencia individual es la primera necesidad de los modernos; por consiguiente, no se puede pedir el sacrificio de ella para establecer la libertad política” (p. 82)

Esta breve referencia busca evidenciar, de manera simple -y hasta cierto punto transparente- la concepción liberal. Todas las construcciones teóricas posteriores -más o menos matizadas, más o menos remozadas-, desde el planteo neoclásico de principios del siglo XX, pasando por los postulados denominados neoliberales que se inician en la década del '70 del mismo siglo hasta las prescripciones del consenso de Washington reposan sobre estos fundamentos centrales. Pero no sólo ello. De tratarse de una cuestión meramente teórica o académica, podría discutirse infinitamente sin tener incidencias en la realidad. El mayor problema reside en que estos preceptos son, en mayor o menor medida, extendidos en el sentido común.

Ahora bien, es preciso detenerse aunque sea brevemente en algunas observaciones. El Estado que es afín a esos principios, es un Estado de propietarios, de aquellos que deben ocuparse de sus especulaciones. Salvando distancias irreconciliables, el propio Marx sostuvo que el Estado es la forma política a la que se somete la clase dominante en su conjunto, institución en la que delega en pos de realizar sus negocios libremente al tiempo que es el propio Estado el que le genera ese espacio. En este sentido, ese Estado al que refieren las corrientes liberales en general, tiene la función de “no hacer” respecto de los individuos (respetando sus derechos a la vida, opinión, reunión, propiedad, etc.) y dejar hacer a esos individuos protegiéndolos de la sociedad. De este modo, el Estado debe proteger, nuevamente, el libre comercio y la propiedad. Dicho esto, resulta más o menos evidente que ese Estado es, como cualquier Estado, un regulador de la vida social. Ocurre que por convicción u omisión, del mismo modo que la teoría neoclásica, el Estado es en todo caso una convención más o menos cómoda que no presenta sino relaciones de exterioridad con las relaciones sociales que obviamente involucran a toda la sociedad, propietarios y no propietarios de medios de producción y las relaciones que se establecen entre las clases, relaciones que son inminentemente conflictivas: a veces el conflicto es abierto, a veces latente.

Estas breves observaciones abren, a su vez, otras dimensiones que resultan pertinentes al menos mencionar. Por un lado, el Estado no es un ente autónomo, de allí que su “independencia relativa” no puede serlo de la sociedad en su conjunto sino, en particular, de las clases dominantes. El objetivo de planificar el desarrollo se vincula, en la actualidad, con la necesidad de sustantivar la democracia, de manera que ese Estado no puede quedarse en su papel de “no hacer” respecto de los individuos, sino que debe “hacer” respecto de los denominados derechos colectivos y sociales.

Al mismo tiempo, cuando se hace referencia a la sustantivación de la democracia, se habla, justamente, del reconocimiento y ampliación de los derechos humanos, poniendo en el centro tanto los derechos individuales como los colectivos⁵⁴. Si se entiende por derechos humanos a aquellos “bienes” que deben ser protegidos pues de no existir no se es humano, lo son tanto el derecho a la vida, a la libre expresión y a la libertad de conciencia, el derecho a elegir y ser elegido para el ejercicio del gobierno, como el derecho a liberarse del hambre y la miseria. Los estados, desde avanzado el siglo XIX incluyen en sus repertorios la noción de solidaridad sobre las que reposan, por ejemplo, todos los sistemas de seguridad social. Sustantivar la democracia involucra entonces el respeto de los derechos civiles individuales (“no hacer” de parte del Estado), la garantía de la participación política con el desarrollo de más y mejores mecanismos de involucramiento en la cosa pública, y la ampliación constante del bienestar social en términos de derecho a la vivienda, a la alimentación digna, al trabajo digno, etc. (lo que supone un “hacer” por parte de los Estados, que entre otras cosas supone utilizar al máximo sus recursos disponibles para estos fines).

Si bien no es tema del presente trabajo desarrollar la teoría de los derechos humanos, cabe destacar que mientras la teoría los postula como indivisibles, es decir que no debe existir jerarquización entre ellos, lo cierto es que en la realidad, existen fuertes tensiones entre los mismos, siendo que suele primar el derecho de propiedad, por ejemplo, frente a otros derechos que otorgan dignidad humana a grupos enteros. Ocurre que los derechos en general, y los derechos humanos en particular, forman parte de un complejo social cuya esencia reside en que las personas se reconozcan como iguales, en tanto comunidad, en el espacio del Estado, mediante las democracias y que esto sea compatible con las desigualdades que caracterizan a la sociedad civil.

En la problematización de estas perspectivas, surgen algunos cuestionamientos que abren paso al debate en torno a la planificación del desarrollo y su vínculo con la

⁵⁴ Arceo (2006: 44) refiere a que los casos de expansión económica de Malasia, Tailandia e Indonesia, contrastan notoriamente con los objetivos que pretende poner en debate el presente trabajo, pues en esos casos “el resultado es el desarrollo de una estructura industrial orientada a la exportación y asentada en una división del trabajo regional cuya complejidad aumenta rápidamente, favorecida por el hecho de que a lo largo de un eje de no más de 4.000 km (distancia similar a la que separa el este de EE.UU. de California) se agrupa una población que supera holgadamente los mil millones de personas, cuyas remuneraciones, a similar nivel de calificación, no sólo son hasta veinte veces menores que en los países centrales, sino que además presentan diferencias nacionales o regionales de hasta diez veces, posibilitando la adecuación de las localizaciones al grado de intensidad del trabajo en las distintas operaciones o actividades”. De modo que las condiciones en que América Latina en general, y Argentina en particular, enfrenta la nueva fase de desarrollo capitalista son totalmente distintas a las condiciones socioeconómicas y políticas que se determinaron en el Este de Asia en su fase de desarrollo.

democracia: ¿Por qué la planificación para el desarrollo no se presenta como una necesidad en lugar de una alternativa frente a otras de política económica? ¿Por qué la ampliación de los recursos que garanticen la liberación de la pobreza y mejores niveles de bienestar social no puede resolverse únicamente mediante una redistribución de los ingresos ya existentes? ¿Qué consenso social requiere la planificación del desarrollo? Si la forma del Estado en cada momento histórico es, justamente, la cristalización de relaciones de fuerza sociales ¿de la mano de qué sujetos puede construirse la transformación requerida?

La exigencia del desarrollo remite a un cambio en las estructuras productivas del que, en el marco de una democracia crecientemente participativa deben ser promotoras (y beneficiarias) las clases populares, lo que se sintetizó en la frase “sustantivar la democracia”. No se trata de redistribuir de modo diferente el ingreso existente o producido sobre la matriz actual, sino que se trata de reorientar el desarrollo de las fuerzas productivas en la construcción de un sistema industrial relativamente autónomo de los países centrales, es decir, mediante el desarrollo de un sistema de producción propio en el marco de una creciente justicia social.

Mientras las exigencias de la acumulación de capital en las economías periféricas respondan a las lógicas establecidas por las relaciones de producción de los países centrales, que le imponen a la estructura productiva local las actividades que resulta redituable desarrollar y las características que debe revestir el proceso productivo, resultará prácticamente imposible que los actores insertos en este esquema puedan conducir el camino de constitución y desarrollo de un sistema productivo propio. Como sostiene Arceo (2009: 23) “se trata de formaciones (y de burguesías) periféricas en la determinación de las formas que adopta el desarrollo del modo capitalista de producción en escala mundial y, en gran medida, en la formación social donde ejercen su dominación. [De allí que] la superación de la condición periférica se identifica por consiguiente, incluso en la actualidad, con la constitución de un sistema industrial mediante un conjunto de políticas destinadas a neutralizar el bloqueo que impone, en este sentido, la lógica de las ventajas comparativas”.

Entonces, la creación de adecuadas condiciones materiales para el desarrollo depende de un ejercicio de la hegemonía política capaz de sobrellevar las inevitables tensiones derivadas de la exigencia de incrementar la autonomía y asegurar una creciente satisfacción de las necesidades definidas por la sociedad.

La independencia relativa del Estado, es decir, su autonomía política, aparece como un elemento fundamental para establecer las dinámicas de estímulo condicionado que aseguren un patrón de crecimiento con cambio estructural. Si los planes contemplan mejoras sistemáticas en la distribución de ingresos y en las condiciones de vida en general, la diagramación política deberá sustentarse en una amplia base social a fin de asegurar que los beneficios del incremento de la productividad sistémica sean distribuidos de manera creciente. Y ello también es necesario cuando las características de parte de los sectores dominantes impulsan la permanencia de una inserción en el mercado mundial básicamente sustentada en la explotación de los recursos naturales y ello se traduce, en el largo plazo, en incrementos de la productividad sustancialmente menores a los prevalentes en países que atraviesan un acelerado proceso de industrialización, generando una amenaza cierta para la ocupación industrial y el nivel de salarios. De lo que se trata es de asegurar una autonomía pública que genere instancias de transformación.

Y esta relevante condición es particularmente importante -esencialmente paradigmática- en nuestro país, donde la planificación se debe realizar, a diferencia de lo ocurrido en el este de Asia, en un contexto democrático. Esto no es, como podría pensarse, un obstáculo, sino una ventaja en condiciones de mucha menor autonomía del Estado, un peso sustancialmente mayor de la sociedad civil y una elevada articulación de los sectores dominantes. El proceso de desarrollo, que es un proceso de cambio estructural, no es posible, en estas condiciones, por el mero accionar estatal ni mediante un consenso corporativo, sólo puede resultar de un consenso democrático que cuente con un respaldo activo de las mayorías nacionales que aumente sustancialmente el grado de autonomía del Estado a fin de consolidar la nación.

Es decir, que la planificación del desarrollo en la Argentina, en su dimensión no sólo económica sino también social, política y cultural -que en su conjunción imprescindible establecen una idea de nación hacia el futuro-, sólo será posible si se constituye a través de una convocatoria que involucre activamente a los sectores populares como condición para la construcción de un Estado dotado del poder político y la capacidad de gestión de las tensiones y contradicciones que supone un proceso de cambio estructural. La historia regional y nacional demuestra que no existe planificación del desarrollo con posibilidades de éxito si no se sustenta en una fuerte representación de las demandas populares. El desarrollo no responde a la idílica noción neoclásica de

una evolución determinada por el paulatino cambio de las productividades marginales de los “factores de producción”.

Así expresada, la planificación constituye un instrumento de autonomía del Estado que surge de una dinámica de consensos que sólo puede asumir en la actual realidad de América Latina y de la Argentina una forma democrática, lo que supone una superación -en tanto condición de posibilidad- de los clásicos y limitados consensos corporativos.

Por tanto, las políticas de desarrollo -expresadas de manera coordinada en “planes”- suponen, mucho más que una inteligencia estatal burocrático-administrativa, la construcción de un complejo entramado político de intereses que representen la necesidad irrenunciable de un salto histórico hacia el futuro con la potencialidad para avanzar sobre los limitantes clásicos que las estructuras periféricas, como la Argentina, han evidenciado en sobradas y trágicas oportunidades. Ese alineamiento político de voluntades colectivas responde a una compleja trama de dimensiones económicas, tecnológicas, administrativas, discursivas y culturales, y una dinámica abierta y creativa de resolución de conflictos en la arena pública. La democracia y las cuestiones atinentes a la cultura y el establecimiento de un nuevo mito de nación se vuelven condiciones imprescindibles para la transformación material de las sociedades como la Argentina. Se trata de un giro y un salto hacia adelante respecto de la racionalidad instrumental que primó en los primeros tiempos de la CEPAL, y un reconocimiento a la tarea que numerosos científicos sociales desarrollaron en su seno y en otros espacios intelectuales y políticos en el momento mismo en que el giro neoliberal daba por terminadas las condiciones de desarrollo en la región.

El crecimiento industrial y la diversificación de la estructura productiva y exportadora resulta imprescindible para América Latina en su conjunto a fin de superar el desequilibrio estructural que frena su crecimiento, aumentar la productividad, el empleo y los salarios, mejorar las prestaciones en salud, educación y seguridad social, enfrentar la agudización de la competencia externa y obtener en el exterior los bienes de producción necesarios para sostener y acelerar el proceso de acumulación. La trayectoria de otras regiones periféricas muestra que no es una meta imposible, siempre que, en el marco de las condiciones históricas propias, sea asumida como un ejercicio político, social y cultural.

3.2.4. Acerca de la institucionalidad del cambio

El rol ineludible del Estado en la planificación implica la necesidad de fortalecer y avanzar en funciones que en la actualidad aún son escasas o presentan dificultades de coordinación institucional de diferentes ámbitos, como la política industrial, la estructura tributaria y la política de ingresos. La revisión histórica realizada permite afirmar que ha sido limitado el efecto que han tenido los proyectos o programas que atacaron sólo una parte del problema del desarrollo, que tuvieron miradas sectoriales, o indicativas. Por ejemplo, limitándose a planificar la inversión pública o a implementar planes estratégicos sectoriales que no tuviesen en cuenta la articulación entre sí y las posibilidades de concreción conjunta en cuanto a los requerimientos de recursos naturales, energéticos, mano de obra, infraestructura, conocimiento, dispuestos en cada uno, como tampoco una lectura integrada de los cambios que los mismos generasen en la estructura productiva y la norma distributiva.

El necesario fortalecimiento institucional del Estado y lo que esta noción implica en la actualidad se relaciona con el planteo de mecanismos de administración estatal coordinada de los objetivos, evitando que los programas caigan en compartimentos institucionales estancos. Supone administrar la capacidad inherente al Estado de volcar recursos hacia determinadas actividades, privilegiando el desarrollo científico-tecnológico, educativo, y de promoción de determinadas actividades en asociación con el sector privado.

Profundizar la planificación del desarrollo implica una visión estratégica e integral de la política económica, en materia industrial, tecnológica, educativa avanzando en la coordinación de las mismas con las acciones desarrolladas en los diferentes espacios gubernamentales, lo que implica quizás la necesidad de definir instituciones con funciones por encima del rango ministerial o con representación conjunta de autoridades políticas y técnicas de los ámbitos industriales y científico tecnológicos, para aportar un mayor grado de articulación institucional formal y efectivo de las acciones diseñadas y las políticas y programas desplegados desde la gestión pública, tanto en el ámbito nacional, como provincial y municipal.

Una de las cuestiones que han sido sujeto de mayor análisis en relación con la planificación -no sólo estatal, sino también organizacional en un sentido más amplio- en su abordaje institucional, refieren a las dificultades que se presentan entre las

instancias de diseño, ejecución, implementación y seguimiento de las acciones planificadas, que en términos de nuestro análisis, implican no sólo la relación existente entre los planes diseñados y la gestión pública, a juzgar por sus resultados, sino también, las modificaciones de comportamiento institucional y de los actores que se involucran en cada etapa y en sus diferentes dimensiones. En este sentido, cobran relevancia algunos aspectos de la planificación relacionados con su carácter estratégico en materia de organización burocrática del Estado.

Esta cuestión remite a la necesidad de concebir a la política pública como un sistema amplio y coordinado de regulación social que, para incrementar su efectividad y lograr metas planteadas, requiere grados de integración crecientes, con esquemas de análisis y capacidad para revisar objetivos según se considere necesario ante cambios en los diferentes escenarios en que opera. En este sentido resulta fundamental el establecimiento de instancias incluso supraministeriales que permitan tales grados de coordinación, articulando políticas industriales sectoriales, financieras, monetarias y fiscales, comerciales, tecnológicas, sociales, de inversión pública, como condición para superar la estrecha capacidad de un Estado meramente subsidiario hacia una política pública capaz de generar fuertes incentivos y desincentivos dirigidos al cambio de la estructura productiva y la distribución de excedentes entre los sectores sociales como condición para una necesaria combinación del crecimiento con la democracia y la equidad.

El abordaje de la planificación del desarrollo anticipa una revisión de los recursos normativos, técnicos y metodológicos que estén disponibles en los ámbitos del Estado, lo que puede implicar un cambio necesario del *modus operandi* institucional previo. Desandar el enraizamiento burocrático de determinadas modalidades o mecanismos de diseño de políticas al interior de la lógica organizacional en algunos ámbitos gubernamentales aparece como una tarea casi tan relevante como la legitimación social de la trayectoria planificada, en tanto los mecanismos institucionales son implementados por sujetos que, aún en su carácter de técnicos o burócratas, pueden representar *per se* una configuración social resistente al cambio sea por la falta de una visión compartida del cambio perseguido, o más ingenuamente, por ignorar la incidencia de la acción individual en el curso de mecanismos y procesos que se articulan para cristalizar una política que implique un cambio de trayectoria.⁵⁵

⁵⁵ Este aspecto asume centralidad al considerar que el punto de partida de la posibilidad de la planificación tiene, en el plano institucional, un enraizamiento de concepciones neoliberales que emergen en el espectro normativo y de acción de procesos cotidianos en numerosos ámbitos gubernamentales de la región. Al respecto, véase ILPES (2004).

En este sentido, Carlos Matus (1973: 40) establece los roles sociales diferenciados que corresponden a los actores tipificados como el político, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados, cuyos medios y fines son sensiblemente diversos, con lo cual, lograr su armonización es un trabajo en sí mismo. “Cuando falta una concepción intelectual que integre el análisis político, el análisis económico y los criterios administrativos, cada una de estas áreas desarrolla aisladamente normas de conducta y eficacia a menudo opuestas”. De modo que “el concepto de eficacia política se disocia así del de eficacia económica. El político, trata de integrar ambos conceptos, subordinando naturalmente la eficacia económica a la eficacia política. No mide la eficacia por la economicidad para alcanzar un objetivo (...) Para el político tanto el `medio´ como el `objetivo´ constituyen eslabones de igual categoría en la cadena de los propósitos que persigue, pues ambos tienen connotación política. Para el economista o el planificador esto es `ineficacia´ o `desperdicio´, porque cuando considera cada objetivo por separado no alcanza a percibir toda la secuencia dinámica del proceso social” (Ídem: 41-42) Por su parte, para la burocracia, “la eficacia se define por el cumplimiento de la norma administrativa, la que se agota con la legalidad y oportunidad de los procedimientos (...) El ámbito de la burocracia es la tarea administrativa, no la sociedad (...) Desarrolla necesariamente una inercia al cambio de las normas, porque advierte que las modificaciones ponen en peligro su estabilidad. El *statu quo* administrativo garantiza que se mantendrá inalterada la relación preexistente entre procedimientos impersonales y jerarquías personales, entre canales de decisión institucionales y esferas de dominio burocrático [de modo que] la ruptura de una norma no es, pues, sólo una cuestión de eficacia externa, sino también un asunto de eficacia interna” (Ídem: 44)

En cuanto a la técnica institucional que puede adoptar la planificación, tanto el abordaje en perspectiva histórica como la ciencia política brindan diagnósticos diferenciados y teorías alternativas sobre la modalidad para poder planificar e implementar políticas públicas que modifiquen el curso de acción y la trayectoria definida por el sistema de mercado.

Con el predominio del neoliberalismo la planificación estatal se redujo a una mirada “incremental” de la política pública. Se descartó la necesidad de realizar significativas transformaciones en lo económico, político y social. Lo fundamental era eliminar las ineficiencias derivadas de la intervención estatal. El Estado, desde esta perspectiva, era incapaz de adoptar políticas globales eficientes y eficaces, por lo que se redujo la

planificación a un mero diseño estratégico de nulo alcance estructural orientado a facilitar la descentralización de funciones, la disminución del alcance de las acciones públicas desde la esfera nacional a la sectorial o local donde se suponía que las demandas directas y el control de los ciudadanos permitiría acotar una impropia intervención estatal. Precisamente por ello, esta noción se ha asociado con una mayor atención a las acciones concretas de planes sectoriales o territoriales de menor alcance que los indicativos de décadas previas, y tienen un mayor énfasis en los mecanismos de control y auditoría que de monitoreo, dando cuenta de una situación de revisión *ex post* de las estrategias implementadas, donde el margen de revisión de las mismas es menor si se alcanza el resultado esperado, porque, precisamente, este método prioriza el resultado de la acción y deja de lado la acción en sí misma.

El abordaje de la planificación situacional estratégica que plantea Matus (1973) cobra vigencia en el actual contexto político, económico e institucional de la región y el país, en términos de que reconoce los diferentes ámbitos de decisión y acción que implica la planificación de una trayectoria hacia el cambio estructural, tanto en relación con los diferentes actores involucrados, como los distintos niveles de toma de decisiones y alcance de los objetivos a estipular y las acciones a implementar.

El diagnóstico de las experiencias latinoamericanas realizada por Matus y la revisión de la experiencia asiática llevan a inferir que la brecha entre los planes de desarrollo formulados y el proceso de toma de decisiones que rige la dinámica gubernamental tiende a aumentarse cuando el Estado carece de autonomía y legitimación social para sostener la definición de la imagen objetivo, las facciones de los bloques dominantes pugnan por debilitar la viabilidad política de la trayectoria, y emergen tensiones en el conflicto de intereses que llevan a los gobiernos a verse dominados por la imprevisión. La falta de autonomía del Estado implica una dificultad generalizada para crear capacidades de gobierno mediante la formación de un estrato político-técnico y la adopción de técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad de la sociedad.

4. Reflexiones finales

Luego de varios años de exitosas políticas económicas en términos de crecimiento, generación de empleo, grados de independencia financiera y novedosas iniciativas de integración regional en curso, se ha iniciado en la Argentina un relevante debate acerca de las iniciativas gubernamentales requeridas para continuar ese camino y avanzar cualitativamente en la transformación estructural del sistema productivo, tanto en términos de actividad interna como en el perfil de su inserción internacional, articulándolo con mejoras sistemáticas en las condiciones de vida del conjunto de la población y la distribución de ingresos.

De estos debates surge casi sin excepciones la necesidad de diseñar instancias de políticas de desarrollo más complejas y articuladas que permitan dar continuidad a los cambios relevantes verificados en el recorrido histórico reciente de la nación. Al mismo tiempo, este ejercicio académico y político ha suscitado la recuperación de debates, conceptos y herramientas de gran valía e importancia histórica, que fueron denostados desde el advenimiento del neoliberalismo durante la década de los años '70 y que, en el contexto actual, pueden aportar importantes contribuciones para encarar los desafíos presentes.

Dentro de la lista de debates que han sido recuperados recientemente, se destaca el referido a la planificación económica. El análisis de diversas experiencias históricas - algunas de las cuales fueron abordadas en este texto- tanto para el caso de países desarrollados como periféricos, muestra que la planificación económica constituye una herramienta eficaz en la regulación productiva y macroeconómica del crecimiento, en el caso de los primeros, y una necesidad insoslayable para lograr cambios estructurales y avanzar en el desarrollo económico y social, en el de los segundos.

En especial en esta última acepción, referida a los problemas del desarrollo -en contraste con los enfoques indicativos vinculados a experiencias en los países centrales- las experiencias del este de Asia muestran la capacidad de la planificación para viabilizar cambios estructurales profundos, caracterizados por relevantes saltos en la productividad a través de sistemas más integrados y complejos, y redefinir el perfil productivo local y su inserción internacional. Dichas capacidades no devienen solamente de la gestión de políticas adecuadas en términos burocrático administrativos, sino que son posibles gracias a la capacidad del Estado para imponer

una independencia relativa respecto de los sectores tradicionales que no se encuentran vinculados por intereses estructurales con las dinámicas industriales modernas. De tal forma, las condiciones de posibilidad de las políticas de planificación tendientes al desarrollo dependen de la posibilidad de establecer un set de políticas de cambio estructural logrando, a través de diversas alianzas con sectores ligados al desarrollo industrial, una independencia relativa y márgenes de maniobra respecto de dinámicas tradicionales que, lejos de promover cambios, configuran procesos limitantes del desarrollo.

Cuando se analizan las experiencias latinoamericanas se evidencian los problemas surgidos de aplicar esquemas de planificación de naturaleza indicativa, inspirados en gran medida en aquellos aplicados en los países desarrollados, en el marco de sociedades que no transitaron las transformaciones estructurales de estos (implícitas en la industrialización como condición de posibilidad). De tal forma, las experiencias de planificación latinoamericanas se enfrentaron a restricciones políticas y económicas que surgían de la predominancia de alianzas de clases tradicionales no vinculadas estructuralmente al surgimiento de una estructura industrial, deviniendo en crisis político-institucionales, la frecuente inaplicabilidad de los planes o, lisa y llanamente, la interrupción de procesos democráticos.

En el caso argentino, el surgimiento de una estrategia industrial consistente y con ciertos grados de autacentramiento sólo fue posible con un cambio pronunciado de orden político, derivado de una nueva alianza de clases construida durante la experiencia del primer peronismo, en la década de 1940. La clase obrera cumplió un rol central, en asociación con una nueva burguesía industrial en ascenso -cuyo origen era independiente de la propiedad rural pampeana-, al otorgar al Estado una notable independencia relativa respecto de los sectores tradicionales -vinculados a la incorporación al mercado mundial a través de la explotación de recursos naturales-, que habilitó el espacio para la planificación de políticas industriales con fuertes objetivos distributivos.

Este enfoque, que permite analizar la historia de la planificación desde una perspectiva histórica que articula dimensiones económicas y políticas, abre la posibilidad del análisis de las relaciones entre Estado y mercado, en la consecución de objetivos de desarrollo y bienestar social basados en las condiciones históricas y los actores sociales en juego. A diferencia de las experiencias en el este de Asia, en las cuales la planificación fue exitosa en términos económico-productivos pero en un marco de

marcadas restricciones políticas, en América Latina, y en Argentina en particular, las condiciones imponen -afortunadamente, dada la extensa experiencia regional- una estrecha vinculación entre planificación, desarrollo y democracia. La planificación y el desarrollo sólo parecen ser posibles en el marco de una amplia incorporación de los sectores populares en una alianza social que otorgue una independencia política al Estado para subordinar a un conjunto de sectores tradicionales, en el proceso de proyección y concreción de planes de desarrollo a favor de cambios estructurales y distribución del ingreso.

La visión del bienestar social no plantea, como sí sostiene la corriente neoclásica, partir del supuesto de la atomización y del beneficio marginal, sino de la garantía creciente de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos y los grupos sociales más vulnerables, y su inescindible vinculación con el compromiso político de los gobiernos de alcanzarlo progresivamente.

En este sentido, se considera que los Estados deben decidir en qué ámbitos actuará libremente el mercado y en cuáles se tomarán decisiones políticas, con el objeto de ampliar el margen de acción de la ciudadanía acerca de su propio bienestar. De este modo, retomar el debate sobre planificación pretende ser una contribución al ensayo de respuestas no mercantiles en la vida económica en pro del desarrollo.

En las páginas precedentes se realizó un breve repaso por las diversas corrientes teóricas que problematizaron las cuestiones del desarrollo y la posibilidad de planificarlo en contextos de creciente complejidad intentando relacionar las cuestiones que, al menos en principio se presentan como estrictamente económicas, con sus formas políticas. Ocurre que desde una perspectiva histórica, escindir las relaciones necesariamente imbricadas entre economía y Estado imposibilita toda explicación racional y en consecuencia, inhibe la emergencia de alternativas a los modelos planteados hacia fines del siglo XX.

De allí que para dar cuenta de este problema, se reseñaron y analizaron, en clave comparativa, las tipologías de planificación en base a las experiencias históricas de las economías europeas, asiáticas y de Latinoamérica -con un breve repaso de los antecedentes nacionales-, que denotaron no sólo la posibilidad sino, sobre todo, la necesidad de que los Estados cobren relevancia a la hora de pensar y poner en marcha planes de desarrollo que redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. En ese mismo despliegue se reconoció que, en gran medida,

el desarrollo instrumental de la planificación y el grado de inserción de las políticas propiciadas en el proceso de crecimiento efectivamente alcanzado, la vinculación con las dificultades coyunturales atravesadas y la revisión de los procedimientos y las metas estipuladas se vieron supeditados al grado de autonomía y de poder que los Estados pudieron acumular para la persecución de los objetivos propuestos a través de la estrategia diseñada.

En este sentido, la búsqueda del desarrollo en el contexto actual revaloriza la vigencia de la planificación como mecanismo para dirigir el cambio estructural y apostar a la generación de un sistema de producción nacional que vigore la actividad productiva y la mejora del bienestar social, al tiempo que exige abogar por una intervención concertada por parte del Estado como actor central de la representación democrática de los intereses de la sociedad. Este proceso debe sustentarse en acuerdos público-privados que permitan darle legitimidad a la resolución, desde las instituciones del Estado, de los conflictos de intereses contrapuestos que necesariamente emergerán en el mismo. Se asume que el camino hacia el desarrollo implica una reconfiguración productiva que, de ser exitosa, ocasionará cambios en el *statu quo* predominante (asociado a la actual estructura económica y al carácter de la distribución del ingreso).

El breve repaso de los factores analizados a lo largo de la sección 2, desde un abordaje económico, político e institucional, nos lleva a plantear e inferir una serie de elementos que, en forma conjugada, deberían estar presentes en la puesta en marcha de un mecanismo de planificación en estos tiempos:

- La definición de una estrategia de desarrollo que sintetice un diagnóstico estratégico de tres dimensiones: la direccionalidad del cambio en términos de la estructura productiva deseada; la viabilidad política del proceso, en términos de la construcción de un consenso democrático que legitime la trayectoria definida; y la factibilidad institucional de su implementación.
- En términos de la programación económica, la definición de una imagen objetivo del país implica considerar una estrategia de inserción competitiva en el mercado mundial a través de producciones de creciente valor agregado, mayor contenido tecnológico y generación de empleo. Esto supone, a su vez, la definición de una estrategia selectiva en la orientación de los esfuerzos de inversión pública y privada para un cambio en la estructura productiva vigente consistente con esa meta de largo plazo.

- Una programación de los objetivos cuantitativos de la transformación del aparato productivo nacional y el incremento de la productividad sistémica, en términos de pautas anuales de crecimiento de la actividad económica, la inversión y el ahorro, abarcando las correspondientes dimensiones temporales, sectoriales y territoriales.
- Un conjunto de políticas de protección del mercado interno dirigido a ramas de baja competitividad que se consideren estratégicas por sus altos coeficientes de empleo por unidad de capital.
- Un programa de modernización de infraestructura básica, de energía y de transporte multimodal capaz de entrelazar sectores productivos y regiones, aprovechando dotaciones de factores y equilibrando el mapa productivo y poblacional.
- Un modelo de consistencia macroeconómica que considere los distintos planos económico-productivos de la planificación, el funcionamiento de los mercados, las políticas distributivas, monetarias, fiscales y del sector externo, así como la definición de una estrategia (o varias, en virtud de las situaciones alternativas que surjan del diagnóstico y las necesidades de cada etapa) de la gestión de los superávits externos en el corto, mediano y largo plazo para administrar escenarios que alejen -o demoren- la restricción externa que ha caracterizado los ciclos de industrialización previos, tanto en la región como en nuestro país.
- La conformación de una política industrial coordinada con el sistema científico-tecnológico, que abogue por crecientes grados de inserción en las actividades productivas con el fin de incrementar la productividad vía generación de procesos y la articulación de sus unidades en cadenas y *clusters*.
- Un modelo de incentivos, desincentivos y condicionalidades para el acceso a programas públicos de desarrollo técnico, productivo y comercial en los distintos niveles empresarios (grandes, medianas, pequeñas y microempresas), basado en grados de coordinación entre el sector privado y el público, apuntando al sostenimiento de grados de autonomía de este último.
- Un criterio de distribución de excedentes por vías directas (salarios y condiciones de trabajo) e indirectas (sistema tributario y gasto público) que viabilice las políticas redistributivas hacia trabajadores y población en general,

de modo congruente con condiciones de acumulación de capital que potencien la inversión y la continuidad del crecimiento.

- Una política financiera que dirija el crédito, en tanto servicio público, a la financiación de actividades productivas que en base a las experiencias históricas de la planificación, puede requerir la configuración de un organismo institucional con la función de direccionar el financiamiento de largo plazo a las actividades y sectores considerados estratégicos (banca de desarrollo).
- Un rediseño de las instituciones públicas que asegure el desarrollo de las políticas de planificación tanto en términos administrativos como políticos, que tome en cuenta que las posibilidades de gestionar tensiones sociales e intersectoriales se vincula directamente con la eficiencia en la consecución de los objetivos planteados en términos de incentivos y desincentivos, y la posibilidad de concretar los objetivos globales de beneficio social de la planificación.
- Una evaluación de los servicios que brinda el Estado en materia educativa, de vivienda, salud y servicios básicos, tanto desde la perspectiva de la demanda sobre el sistema productivo como de sus implicancias sociales en términos de derechos, y la necesidad de alcanzar condiciones de vida y formación congruentes con los objetivos planificados en sus dimensiones políticas y económicas.

El carácter político del proceso de planificación resulta central, razón por la cual exige la intervención, en su diseño y seguimiento, de los principales actores sociales que estén comprometidos con la imagen-objetivo, que en un proceso democrático y de transformación; implica construir consensos tan amplios como sean compatibles con las metas buscadas. Ese ejercicio supone, también, construir las condiciones políticas para sortear contradicciones cuya resolución, si es enfocada desde la perspectiva de los intereses mayoritarios, supondrá el avance hacia una democracia sustantiva.

Bibliografía:

- Adler-Karlsson, G. (1975) *El socialismo funcional en Suecia*. Buenos Aires, Paidós.
- Aglietta, M. (1986) *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Siglo XXI. México.
- Akyüz, Y. y Gore, C (1998) "The Investment-Profit Nexus in East-Asian Industrialization" in Singer, Hans; Hatti, Neelambar and Tandom, Rameshwar (ed.) *Export Led versus balanced growth in the 1990s* (India: B. R. Publishing Corporation).
- Amsdem, A. (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford
- Amsdem, A. (2001); *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*; Oxford University Press.
- Amsdem, A. (2004); "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia"; Revista de la CEPAL N° 82.
- Arceo, Enrique (2003) *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Ed. Universidad de Quilmes, Flacso e Idep, Buenos Aires.
- Arceo, E. (2006) "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares". En Basualdo, E. y Arceo, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Arceo, A. (2009) "América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural" en Basualdo, E. y Arceo, E. (comp) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*. CLACSO. Buenos Aires.
- Arceo, E.; Golonbek, C. y Kupelian, R. (2009) "Crisis mundial. Elementos para su análisis" Documento de Trabajo N° 26. CEFID-AR.
- Arceo, E. y Urturi, A. (2010) "Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial". Documento de Trabajo N° 30. CEFID-AR
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*; New York; Oxford University Press.
- Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI. Buenos Aires
- Bernazza, C: A. (2006) La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma", FLACSO, Buenos Aires.
- Berrotarán, P. M. (2004) "La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)", en Berrotarán, P. M. *Et. Al. Sueños de bienestar en*

la nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955. Imago Mundi. Buenos Aires.

Boyer, Robert (1983) "The influence of Keynes on french economic policy: past and present", C.N.R.S./CEBREMAP, París.

Briner, M.A., Sacroisky, A. y Bustos Zavala, M. (2007) "Desafíos de la reconfiguración productiva en Argentina. Aportes para el debate actual" Documento de Trabajo N°16, CEFID-AR.

CEPAL (2010) "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Documento Institucional presentado en Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL". Brasilia Coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, y Martín Hoppenhayn, Director de la División de Desarrollo Social.

Chang, H. (2001) "Breaking the Mould. An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State"; Social Policy and Development Programme Paper Number 6; United Nations Research Institute for Social Development.

Chang, H. (2009) *¿Qué fue del buen sanmaritano? Naciones ricas, políticas pobres* AEDA y Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Chibber, V. (1999); *Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered*; Politics & Society, Vol. 27 N° 3.

Chibber, (2002) Bureaucratic Rationality and the Developmental State; AJS Volume 107 Number 4, The University of Chicago.

Cordone, H. (2004) "Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina", CEIL-PIETTE/CONICET y Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html>

Constant, B. (1988) *De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos.* Tecnos. Madrid.

Crotty, J. (1983) "On Keynes and capital flight" Journal of Economic Literature, Vol. XXI.

Cuadrado Roura, J. R. (1991) "Planificación Económica" en Gran Enciclopedia Rialp, Ediciones Rialp, España.

De Mattos, C. A. (2004) "De la planificación a la *governance*: implicancias para la gestión territorial y urbana", en Revista paranaense de desenvolvimiento N° 107, Curitiba.

Del Rosal Crespo, M. (2008) "Los límites del socialismo reformista: el caso de Suecia. Una aproximación crítica al modelo Rehn-Meidner desde una perspectiva histórica (1932-1983)" Ponencia presentada en XI Jornadas de Economía Crítica, Revista Economía Crítica, Madrid.

Diamand, M (1972); *La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio*; Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45.

Di Maio, M. (2008) *Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives*; Quaderno Nro. 48 di Dipartimento di Istituzioni Economiche e Finanziarie; Università degli Studi di Macerata.

Fajnzylber, F. (1988) “Competitividad internacional, evolución y lecciones”, en Revista de la CEPAL N° 36, diciembre. Santiago de Chile. (poner el año en la cita p. 37)

Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social : ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión. Buenos Aires.

Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1996) “Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico”. En Katz, J. M. ed. (1996) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. CEPAL-IDCR – Alianza Editorial. Buenos Aires.

Fiszbein, M. (2007) “Instituciones e ideas en desarrollo. Notas sobre la experiencia de planificación económica en Argentina, 1945-1975”, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo, 2007.

Furtado, Celso (1988) *La fantasía organizada*, Eudeba, Buenos Aires.

Goldberg, Samuel (2004) Informe Final, Propuesta Metodológica de Planificación

Gaggero, J. y Grasso, F (2005) “La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”. Documento de Trabajo N° 5. CEFID-AR.

Gaggero, J. y Libman, E. (2007) “La Inversión y su promoción fiscal (Argentina 1974-2006)” Documento de Trabajo N° 15. CEFID-AR.

Goldberg, Samuel (2004) “Informe Final, Propuesta Metodológica de Planificación”.

Gramsci, A. (1995) *Cuadernos de la Cárcel. Vol. 1 Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México. Juan Pablos Editor.

Hobsbawm, E. (2003) *Historia de Siglo XX*, Barcelona.

Hobsbawm, E (2002) *La invención de la tradición*. Crítica. Madrid.

ILPES (2004); “Panorama de la gestión pública”, Documento coordinado por Juan Martín, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL para la Dirección del ILPES y Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del ILPES.

Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press. Stanford.

Katz, J. (1996) "Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico". En Katz, J. M. ed. (1996) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. CEPAL-IDCR – Alianza Editorial. Buenos Aires.

Katz, J y Kosacoff, B (1998); *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones*; Revista Desarrollo Económico N°148, vol 37.

Keynes, J. M. (1926) "El final del laissez-faire", disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/textos/keynes/final.htm>

Keynes, J. M. (1933) "National self-sufficiency", The Yale Review, Vol 22 N° 4.

Kleps, Karlheinz (1966) "Economic planning in theory and practice. The experiences of western european countries", Intereconomics Nro, 10.

Lall, S. (2004), "Reinventing Industrial Strategy: The role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness", G-24 Discussion Paper Series, N° 28, UNCTAD.

Mannheim, Kart (1942) *Libertad y planificación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Matus, Carlos (1972) *Estrategia y plan*, Siglo Veintiuno Editores, México. Undécima edición, 1998.

Mészáros, I. (2002) "La teoría económica y la política: más allá del capital", Tema Herramienta N° 21, disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-21/la-teoria-economica-y-la-politica-mas-alla-del-capital>

Ocampo, J. (2008) "Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo". En Revista "Desarrollo y Sociedad". Primer semestre de 2008.

Palma, Gabriel "Dependencia y desarrollo: una visión crítica", en Dudley Seers (Compilador), *La teoría de la dependencia: una evaluación crítica*, FCE, México

Perón, J. D. (1953) Discurso de presentación del Segundo Plan Quinquenal, Congreso de la Nación.

Perón, J. D. (2002) *Obras completas*, Editorial Docencia, Buenos Aires.

Piva, A. (2011) "Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002 – 2009)" en Revista Theomai N° 23. Universidad Nacional de Quilmes.

Porta, F. y Bianco, C. (2004) "Las Visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos" Documento de Trabajo N° 13, REDES, Buenos Aires

Prebisch, R. (1950) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", en Revista de Ciencias Económicas, año 38, Serie III, N° 22, marzo-abril. Buenos Aires

Rapoport, M. (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.

Rodrik, D. (2005), "Políticas de Diversificación Económica", Revista de la CEPAL Nro 87.

Rosanvallón, P. (2007) *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1997) "Ajuste, reestructuración, políticas industriales y globalización económica". CISEA, Centro de Investigaciones de la Situación del Estado Administrativo, Buenos Aires, 1997. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/AJUSTE.DOC>

Singer, H. (1950) "Gains and losses from trade and investment in under-developed countries". American Economic Review.

Tereschuk, N. (2008) *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en Argentina (1943-1975)* Tesis de Maestría en Sociología Económica. Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Altos Estudios Sociales. Mimeo.

Tinbergen, J. (1967) *Planificación del desarrollo*, Guadarrama, Madrid.

Wade, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press. Princeton.

Wierzba, G. (2007) "Nuevas arquitecturas financieras regionales. Su institucionalidad y características". Documento de Trabajo N° 19 CEFID-AR. Buenos Aires.

Wierzba, G. y López, R. (2011) "La regulación de la banca en la Argentina (1810-2010). Debates, lecciones y propuestas". Documento de Trabajo N° 37 CEFID-AR. Buenos Aires.

DOCUMENTOS PUBLICADOS POR EL CEFID-AR:

N° 1 – “METAS DE INFLACIÓN: IMPLICANCIAS PARA EL DESARROLLO”. Martín Abeles y Mariano Borzel. Junio 2004

N° 2 – “ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL ROL DE LA BANCA PÚBLICA”. Daniel Kampel y Adrian Rojze. Noviembre 2004

N° 3 – “REGULACIÓN BANCARIA EN ARGENTINA DURANTE LA DÉCADA DEL 90”. Guillermo Wierzba y Jorge Golla. Marzo 2005

N° 4 – “BANCA COOPERATIVA EN FRANCIA. UN ESTUDIO DE CASO”. Mariano Borzel.. Junio 2005

N° 5 – “LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN ARGENTINA. LA HISTORIA, LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE Y UNA PROPUESTA DE REFORMA”. Jorge Gaggero y Federico Grasso. Julio 2005

N° 6 – “SOCIEDAD DE GARANTÍA RECÍPROCA. UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO DEL CRÉDITO PYME”. Alejandro Banzas. Octubre 2005

N° 7 – “EL MANEJO DE LA CUENTA CAPITAL: ENSEÑANZAS RECIENTES Y DESAFÍOS PARA ARGENTINA” Autor: Mariano Borzel, Colaborador: Emiliano Libman. Diciembre 2005

N° 8 – “FINANCIAMIENTO A PYMES EN LA BANCA PÚBLICA. ESTUDIO DE CASO: DESARROLLO DE MODELOS DE SCORING DE RIESGO CREDITICIO EN EL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”. César Marcelo Ciappa. Enero 2006

N° 9 – “LA CRISIS ARGENTINA DE 2001. ALGUNOS TÓPICOS SOBRE SU IMPACTO EN EL PORTAFOLIO Y LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO”. Máximo Sangiácomo. Febrero 2006

N° 10 – “DIMENSIÓN DE LOS CONGLOMERADOS FINANCIEROS. EL CASO ARGENTINO” Autor: Jorge Golla Colaborador: Lorena E. Fernández. Mayo 2006

N° 11 – “EL SPREAD BANCARIO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS DE SU COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN (1995-2005)”. Federico Grasso y Alejandro Banzas. Agosto 2006

N° 12 – “LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA POST-CONVERTIBILIDAD. PRINCIPALES TENDENCIAS EN UN NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO” Ariana Sacroisky Octubre 2006

N° 13 – “ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DETERMINACIÓN DE PRECIOS. UN ABORDAJE SECTORIAL (2002-2005)” Mariano Borzel y Esteban Kiper. Noviembre 2006

N° 14 – “LA FUGA DE CAPITALES. HISTORIA, PRESENTE Y PERSPECTIVAS”. Jorge Gaggero, Claudio Casparrino y Emiliano Libman. Mayo 2007

N° 15 – “LA INVERSIÓN Y SU PROMOCIÓN FISCAL ARGENTINA, 1974 – 2006” Jorge Gaggero y Emiliano Libman, Junio 2007

N° 16 – “DESAFÍOS DE LA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA EN ARGENTINA. APORTES PARA EL DEBATE ACTUAL”. María Agustina Briner, Ariana Sacroisky y Magdalena Bustos Zavala. Julio 2007

N° 17 – “LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE ESTERILIZACIÓN”. Rorberto Frenkel. Agosto 2007

N° 18 – “EL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA. HISTORIA RECIENTE, SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS”. Alejandro Banzas y Lorena Fernández. Septiembre 2007

N° 19 – “NUEVAS ARQUITECTURAS FINANCIERAS REGIONALES. SU INSTITUCIONALIDAD Y CARACTERÍSTICAS”. Guillermo Wierzba. Diciembre 2007

N° 20 – “UN ESTUDIO DE CASOS SOBRE BANCA DE DESARROLLO Y AGENCIAS DE FOMENTO” Claudio Golonbek y Emiliano Sevilla. Mayo de 2008

N° 21 – “BANCA DE DESARROLLO EN ARGENTINA. BREVE HISTORIA Y AGENDA PARA EL DEBATE” Claudio Golonbek, Septiembre 2008

N° 22 - “LA REGULACIÓN FINANCIERA BASILEA II. LA CRISIS Y LOS DESAFÍOS PARA UN CAMBIO DE PARADIGMA” Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suarez, Romina Kupelian y Rodrigo López. Noviembre 2008

N° 23 – “LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA. SU ORIGEN, APOGEO Y EXTRAVÍO (Y LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE)” Jorge Gaggero. Diciembre 2008

N° 24 – “LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. LECCIONES PARA LA ARGENTINA DE LAS EXPERIENCIAS DE SINGAPUR, MALASIA Y LA REPÚBLICA CHECA” Ariana Sacroisky. Abril 2009

N° 25 – “DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO. LA LITERATURA, LOS DEBATES Y SU MEDICIÓN” Autor: Federico Grasso Colaboración: María José Castells. Mayo 2009.

N° 26 – “CRISIS MUNDIAL. ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS”. Enrique Arceo, Claudio Golonbek y Romina Kupelian. Julio 2009

N° 27 – “TITULIZACIÓN HIPOTECARIA EL INSTRUMENTO. RESEÑA DE EXPERIENCIAS. ENSEÑANZAS Y DESAFIOS POST-CRISIS PARA SU USO EN LA ARGENTINA”. Alejandro Banzas y Lorena Fernández. Agosto 2009

N°28 – “BANCA DE DESARROLLO UN ESTUDIO DE CASO: BNDES, DISEÑO INSTITUCIONAL Y ROL CONTRACICLICO”. Claudio Golonbek y Andrea Urturi. Marzo 2010.

N°29- “LA FUGA DE CAPITALES II. ARGENTINA EN EL ESCENARIO GLOBAL (2002-2009). Jorge Gaggero, Romina Kupelian y María Agustina Zelada. Julio 2010.

N°30- “CENTRO, PERIFERIA Y TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMIA MUNDIAL”. Enrique Arceo y María Andrea Urturi. Agosto 2010.

N°31- “EL REGIMEN BAJO PRESION: LOS ESQUEMAS DE METAS DE INFLACION EN BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y PERU DURANTE EL BOOM EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE MATERIA PRIMA”. Martin Abeles y Mariano Borzel. Septiembre 2010.

N°32- “LOS DESAFÍOS PARA SOSTENER EL CRECIMIENTO. EL BALANCE DE PAGOS A TRAVÉS DE LOS ENFOQUES DE RESTRICCIÓN EXTERNA”. Rodrigo López y Emiliano Sevilla. Octubre 2010.

N°33- “EL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO. LA EVOLUCIÓN DE SU REGIMEN REGULADORIO DESDE LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA. IMPACTOS RELEVANTES SOBRE EL CRÉDITO Y LA ECONOMÍA REAL”. Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suarez y Romina Kupelian. Noviembre 2010.

N°34- “AMERICA LATINA: EXPANSIÓN, CRISIS Y DESPUÉS. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA POLÍTICA CONTRACÍCLICA EN ARGENTINA”. Guillermo Wierzba y Pablo Mareso. Diciembre 2010.

N°35- “PRODUCTO POTENCIAL Y DEMANDA EN EL LARGO PLAZO: HECHOS ESTILIZADOS Y REFLEXIONES SOBRE EL CASO ARGENTINO RECIENTE”. Fabián Amico, Alejandro Fiorito y Guillermo Hang. Enero 2011.

N°36- “SECTOR FINANCIERO ARGENTINO 2007/2010. NORMALIZACIÓN, EVOLUCIÓN RECIENTE Y PRINCIPALES TENDENCIAS”. Claudio Golonbek y Pablo Mareso. Marzo 2011.

N°37 - “LA REGULACIÓN DE LA BANCA EN LA ARGENTINA (1810-2010). DEBATES, LECCIONES Y PROPUESTAS”. Guillermo Wierzba, y Rodrigo López, Junio 2011.