

## PLANIFICACIÓN NACIONAL O SUBDESARROLLO

Aritz Recalde

### Nación y planificación

*“El Modelo Argentino precisa la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de justicia social. (...) Definida así la naturaleza de la democracia a la cual se aspira, hay un solo camino para alcanzarla: gobernar con planificación”* (Juan D. Perón, 1974).

El sistema político internacional se divide entre las naciones que ejercen plenamente su soberanía y las que meramente existen en el plano formal. Las primeras afirman su personalidad y su autoridad a partir de la planificación de su desarrollo, y con este fin proyectan y delinear el desenvolvimiento de su economía, de su cultura y de su sociedad. Las naciones *formales*, también denominadas *subdesarrolladas*, eligen autoridades de gobierno, pero tienen reducido su accionar a un conjunto limitado de funciones. En las naciones formales, los aspectos fundamentales de la política comercial, la administración financiera, la explotación de los recursos naturales y de los servicios públicos están controlados por fuera de su territorio y de su gobierno. Dichos Estados no planifican sus políticas educativas, ni de salud, ni de vivienda, ni de infraestructura en el mediano y largo plazo, y sus decisiones son esporádicas, cortoplacistas y contradictorias, desenvolviéndose al ritmo de las permanentes crisis.

### No planificar es una forma de aplicar la voluntad política ajena

*“Dejar librado el proceso económico a su espontaneidad no conduce sino a más dependencia y más atraso relativo”* (Arturo Frondizi, 1975).

Las naciones formales limitan su accionar gubernamental por mandato e imposición de las potencias y de las corporaciones extranjeras a ellas vinculadas. Estos últimos factores de poder esconden sus intereses detrás de ideologías difundidas por sus intelectuales ubicados en el aparato cultural mediático, en las ONG y en los organismos internacionales.

La ideología neoliberal hoy es la gran ordenadora de las políticas de Estado de los países subdesarrollados. En base a sus planteos las naciones formales delegan su soberanía política y económica a las decisiones de la denominada “mano libre del mercado”. En los hechos concretos, esa decisión permite que un grupo reducido de corporaciones foráneas y de Estados extranjeros controlen y se apropien de la riqueza y de la capacidad de decisión de buena parte de los países del mundo.

Las naciones soberanas que se disputan el control del sistema-mundo planifican su política interna a largo plazo. Por ejemplo, la República Popular China lleva trece planes quinquenales integrales de desarrollo, que fueron diagramados por el Partido Comunista, que es quien controla los principales resortes del Estado. Del otro lado, está el modelo de planificación de los Estados Unidos, propio de la *corporocracia* o gobierno de CEOs. Los norteamericanos no tienen un partido único como China, sino dos –Republicano y Demócrata– que son la polea de transmisión política de un grupo reducido de factores de presión. En la corporocracia los planes gubernamentales son diagramados por CEOs que controlan la Reserva Federal y las principales industrias, que financian y ordenan el comportamiento de los partidos políticos y de sus principales dirigentes, así como también de las y los periodistas. Las corporaciones

influyen en la formación de los gabinetes y en la designación de los miembros de los organismos internacionales que llevan sus intereses al Orden Mundial. Es por eso que los partidos políticos en los Estados Unidos son sumamente conservadores y mantienen los grandes trazos de la gestión pública a lo largo del tiempo. Los norteamericanos planifican la política económica, financiera y comercial internacional con el FMI, la OMC, el BM, las calificadoras de riesgo y los fondos de inversión. Además, tienen importante injerencia en el plano militar y geopolítico con la OTAN y con la ONU, entre otros organismos.

En las naciones formales, en nombre de la no intervención del Estado lo que se favorece es la injerencia de otros Estados y grupos de poder en la vida interna de su comunidad. En la actual división internacional del trabajo no se debate entre la posibilidad o no de planificar las políticas de Estado, sino simplemente se define quién es el actor que las impulsa y qué factor de poder las usufructúa. Las diversas naciones formales del mundo hoy se ven obligadas a optar entre aplicar un programa de desarrollo propio o de ser conducidas por China, Estados Unidos, Inglaterra u otra nación soberana.

### **La planificación nacional en la Argentina**

*“El concebir y proyectar un plan no representa sino un esfuerzo; la obra de arte está en realizarlo”* (Juan D. Perón, 1946).

A partir de la organización nacional, en el país hubo dos grandes modelos de desarrollo: el liberalismo y el nacionalismo popular. Entre uno y otro se ubican el desarrollismo y el neoliberalismo. El liberalismo alcanzó su punto cúlmine de desenvolvimiento con Julio Argentino Roca, y el nacionalismo popular se concretó durante las tres presidencias de Juan Domingo Perón. En democracia, el desarrollismo argentino tuvo su auge con Arturo Frondizi y con Néstor Kirchner, y al neoliberalismo lo aplicaron Carlos Menem y Fernando De la Rúa.

El liberalismo planificó aspectos fundamentales de la organización nacional. Julio Argentino Roca organizó la ocupación geográfica plena del suelo argentino en los territorios nacionales y expandió el Estado con la administración pública, los cuarteles y las escuelas. El liberalismo tuvo un ambicioso programa cultural y refundó el sistema educativo con la ley 1420 de 1884 y con la ampliación de la infraestructura escolar. El Servicio Militar Obligatorio cumplió un rol nacionalizador muy importante sobre el inmigrante y uniformó la diversidad cultural propia de los extensos territorios. El liberalismo edificó una educación para la elite con los colegios nacionales y las universidades reglamentadas con la ley 1597 de 1885. La organización económica y social quedó en manos del “mercado”, cuestión que permitió que los intereses británicos regulen el funcionamiento de los servicios públicos –transporte, puertos, etcétera– y del sistema financiero. En nombre del dogma liberal se implementó una política social caracterizada por la explotación del obrero y por la desprotección de su familia, tal cual lo documentó el informe redactado por Juan Bialet Massé.

El Justicialismo implementó la primera experiencia de planificación integral del desarrollo. En el año 1944, el gobierno militar creó el Consejo Nacional de Posguerra (Decreto 23.847),<sup>24</sup> y luego de las elecciones de 1946 la labor y las competencias del Consejo pasaron a la Secretaría Técnica de la Presidencia. El Consejo Nacional de Posguerra tenía funciones de relevamiento estadístico, de

---

<sup>24</sup> Perón condensó una larga historia de planificadores militares de siglo XX, entre los cuales se destacaron Enrique Mosconi (petróleo), Manuel Savio (siderurgia), Juan Ignacio San Martín (aeronáutica) y Juan Enrique Guglielmelli (desarrollo), entre otros.

planeamiento económico y social, de asesoramiento y de fomento productivo, entre otras. La tarea del organismo fue fundamental para idear y redactar los planes de nacionalización del Banco Central (Decreto 8503/46), de los depósitos bancarios (Decreto 11554/46) y del Comercio exterior con el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Con estas tres reformas, el Justicialismo se garantizó los recursos para financiar el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) que fue diagramado por el Consejo Nacional de Posguerra. El Plan se presentó a la Legislatura en octubre del año 1946 y allí Perón destacó: “en 1810 fuimos libres políticamente. Ahora anhelamos ser económicamente independientes. Vasallaje por vasallaje, no sé cuál sería peor. (...) Sin bases económicas no puede existir bienestar social; es necesario crear esas bases económicas. (...) La finalidad que se ha perseguido es sustancialmente de carácter social; situar la economía del país al servicio de todos los habitantes” (Plan de Gobierno, 1946: 84, 91 y 138). El Plan se organizó en tres títulos divididos en capítulos: el primer título se refirió a la Gobernación del Estado e incluyó los apartados de Política, Salud Pública, Educación, Cultura, Justicia y Exterior; el segundo eje fue el de la Defensa Nacional; el tercer título, Economía, contempló los capítulos Población, Obra Social, Energía, Trabajos Públicos y Transportes, Producción, Comercio Exterior y Finanzas.

En el año 1952 el presidente Juan Domingo Perón elaboró el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957). Al momento de presentarlo al Congreso destacó que el primero: “no pudo tener ni la racionalización absoluta de su contenido, ni tampoco los estudios de base permitieron afirmarlo en realidades absolutas. (...) Ha culminado con la realización de más de 75 mil obras en el orden material y muchas más en el orden moral e institucional de la República. (...) La elaboración del Segundo Plan Quinquenal ha sido más propicia y ajustada. Hemos tenido cinco años para preparar los organismos necesarios. (...) Los consejos de planificación en el orden federal y en el orden general de la República nos han permitido trabajar con racionalidad en la planificación” (Segundo Plan, 1952: 8). La propuesta de este Segundo Plan tenía cinco apartados. El primero consistía en Acción Social y contempló la Organización del Pueblo: Población, Trabajo, Previsión, Educación, Cultura, Investigaciones Científicas y Técnicas, Salud Pública, Vivienda y Turismo; el segundo apartado trataba de Comercio y Finanzas y se incluyeron los ejes de Comercio Exterior, Comercio Interno, Política Crediticia, Política Monetaria y Política Impositiva; mientras que el tercer aspecto del Plan era el de Servicios y Trabajos Públicos y contempló los temas de Transportes, Vialidad, Puertos, Comunicaciones y Obras y Servicios Sanitarios; el cuarto apartado trató la Acción Económica e incluyó la Acción Agraria, Acción Forestal, Minería, Combustibles, Hidráulica, Energía Eléctrica, Régimen de Empresas e Industria; y el quinto y último aspecto fue el de la Racionalización Administrativa, y se organizó en los puntos de Legislación General, Inversiones del Estado y Planes Militares.

El Segundo Plan Quinquenal quedó inconcluso por el golpe militar del año 1955. En 1973 el Justicialismo volvió a conducir los destinos de la Argentina y, en línea con las iniciativas de las primeras presidencias, Juan Domingo Perón formuló y presentó al parlamento el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977). Allí destacó que “treinta años de lucha política por el país, en el pensamiento, la acción y la reflexión, me han suscitado la convicción de que nuestra Argentina necesita definir y escribir un Proyecto Nacional. Este Proyecto tiene que ser verdaderamente ‘nacional’; vale decir, realizado por el país” (Perón, 2006: 19). La propuesta fue precedida por un amplio acuerdo político, económico y social de

carácter nacional. Perón impulsó un pacto con los partidos opositores por intermedio de La Hora del Pueblo en noviembre de 1970, y a partir de la formulación de las Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos en diciembre de 1972, que fueron retomadas para escribir el Plan Trienal. El mandatario implementó un pacto social entre la CGT y la CGE con el Acta de Compromiso Nacional en mayo de 1973. El gobierno formuló un importante sistema de acuerdos políticos e institucionales por intermedio de las Actas de Compromiso del Estado, de Compromiso para la Regularización de la deuda de las Empresas del Estado, de Reparación Histórica de las Provincias de Catamarca, la Rioja y San Luis y de Compromiso del Estado y los Productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal.

El Plan Trienal, que también quedó inconcluso por el golpe de Estado de 1976, estaba compuesto por diez capítulos: Objetivos; Requisitos y Control del Plan; Políticas e Instrumentos del Plan; Producción y uso de Bienes y Servicios; Distribución del Ingreso, Empleo y Población; Papel del Estado; Relaciones Económicas Internacionales; Grandes Proyectos y Programas; Lineamientos Sectoriales; y Lineamientos Regionales.

### **La tradición de la planificación justicialista en la vuelta de la democracia**

El gobernador de la provincia de Buenos Aires Antonio Cafiero (1987-1991) retomó la doctrina de la planificación justicialista<sup>25</sup> y, emulando el Consejo Nacional de Posguerra, fundó el Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (CEPARJ) que diagramó un Programa de Desarrollo Bonaerense. La experiencia derivó en el Plan Trienal 1988-1991 que fue puesto en desenvolvimiento por intermedio de una amplia concertación social y política. Con este último fin, el gobernador creó un sistema de consejos y apoyó activamente el protagonismo popular y la autonomía municipal. Cafiero elevó el Plan a la Asamblea Legislativa en el año 1989, destacando que se propuso “reconstruir una voluntad comunitaria que recreara la noción de pertenencia, de integración al conjunto y de destino individual ligado al destino colectivo. Así, la programación se convirtió en una dinámica mediante la cual el Gobierno Bonaerense recogió las aspiraciones de la comunidad, tomó medidas e indujo comportamientos para hacer efectivo su compromiso en la formulación de políticas dirigidas a la satisfacción de las necesidades sociales” (Recalde, 2020: 126).

El Plan Trienal incluyó los siguientes ejes: Calidad de vida y Distribución del Ingreso –salud, educación y cultura, vivienda, menor y familia, aguas y cloacas, seguridad, sistema previsional, deportes y turismo y cultura–; Grandes emprendimientos –inundaciones, conurbano y Río Salado–; Transformaciones del Estado –Reforma de la Administración, Estatuto del empleado público, Administración y programación presupuestaria, Control, Responsabilidad de funcionarios y Reformas del Poder Judicial–; Relaciones con los municipios –obras, Carta Orgánica Municipal, coparticipación y asistencia crediticia–; Infraestructura económica –caminos, energía, transporte y puertos–; Actividad económica –parques industriales, apoyo a las PYMES y créditos del Banco Provincia–; Comercio –comercialización y Mercado Central–; Sector Primario –agricultura, ganadería y pesca–; y Organismos de apoyo –Banco Provincia y Comisión de Investigaciones Científicas.

---

<sup>25</sup> Con anterioridad a Cafiero, la Provincia de Buenos Aires había sido gestionada en base a planes integrales de desarrollo con los gobernadores Domingo Mercante (1946-1952) y Manuel Fresco (1936-1940).

Los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández recuperaron la voluntad nacional planificadora. Si bien no se diagramó un plan integral de desarrollo nacional, como en los años 1947 o 1974, sí se crearon iniciativas parciales en áreas estratégicas. Con este fin, Kirchner creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto 1142/2003), organismo que tuvo en su órbita las carteras de Energía, Comunicaciones, Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda, Sector Minero y Transporte. El Ministerio promovió el Plan Estratégico Territorial, el Plan Nuclear Argentino y el Plan Satelital Geoestacionario Argentino. Desde otros ministerios se formularon el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016, el Plan Estratégico Industrial 2020 y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Argentina Innovadora 2020. En el mes de diciembre del año 2019 asumió un nuevo proyecto político de orientación Justicialista. Al igual que los gobiernos anteriores, se encuentra frente a la decisión de optar entre la Planificación Nacional o el subdesarrollo.

*Aritz Recalde es sociólogo, magister en Gobierno y Desarrollo y doctor en Comunicación. Es secretario de Investigación y Posgrado de la UNLa.*

