



**C E S P A**

Centro de Estudios de la Situación  
y Perspectivas de la Argentina

ISSN 1853-7073

**LA (NO) PLANIFICACIÓN EN LA ARGENTINA DE LOS  
'90 Y LOS 2000: APUNTES PARA UNA HISTORIA Y  
POSIBLES LECCIONES PARA EL FUTURO\***

**Alberto Müller**

***DOCUMENTO DE TRABAJO Nro. 25***

***Agosto 2011***



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas



Av. Córdoba 2122 (C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires  
Tel./Fax: 54-11-4370-6135 – E-mail: [cespa@econ.uba.ar](mailto:cespa@econ.uba.ar)  
<http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

\*"Este artículo fue publicado en la Revista Realidad Económica - Nro. 260 - 2011"

## **Resumen**

La planificación emerge como una instancia técnica y política a partir de la Segunda Guerra Mundial. A este movimiento no es ajena la Argentina, donde esta actividad va de la mano del desarrollo de la industrialización sustitutiva. La dictadura militar primero, y luego el primer gobierno democrático, ponen fin tanto a las políticas sustitutivas como a la planificación. Durante la Convertibilidad, se producen dos experiencias de alcance dispar: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el Plan Federal de Infraestructura. El segundo es un ejercicio de alcance efímero (y básicamente mediático); pero el SNIP constituye una propuesta institucionalizada, que apunta a la calidad de la inversión y a la programación de la misma, a través de los Planes Nacionales de Inversiones Públicas. El SNIP mantiene una posición intrascendente hasta finales de la Convertibilidad, ganando a partir de entonces alguna envergadura. A partir de 2003, la planificación no asume el rol que podría esperarse, en vistas del proceso de reasunción de centralidad del Estado verificado desde entonces. Ésta es un sin duda una tarea pendiente, donde el SNIP podría cumplir una función relevante.

## **Abstract**

Planning emerges from the Second World War as a technical and political stance. Argentina is part of this trend; planning and substitutive industrialization are closely interrelated. The military rule first, and afterwards the first democratic government, dismiss both substitution policies and planning. During the Convertibility Regime, two very different experiences take place: the National System of Public Investments (NSPI) and the Federal Infrastructure Plan. The latter is just an ephemeral exercise (and a media oriented one); but the NSPI is an institutionalized proposal, that aims to improve quality of investment and to its programming, through the National Plans of Public Investment. The NSPI has an irrelevant performance up to the end of the Convertibility Regime; from then, it has gained some momentum. From 2003, planning has not assumed the role it could be expected, considering the centrality Government has gained since then; this is undoubtedly a task to be performed, and NSPI could deliver a relevant contribution.

### **1. Objetivo y fundamento**

La planificación en las sociedades capitalistas consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades en el ámbito gubernamental, destinadas tanto a gobernar las decisiones dentro del sector público como a orientar – mediante instrumentos concretos de intervención – las decisiones del sector privado. La planificación, siempre en economías capitalistas, surge entonces como un instrumento destinado a corregir y reorientar los cursos de acción que surgen de los mercados, con el alcance propio de cada experiencia. Ella no implica entonces sustituir totalmente las decisiones adoptadas por agentes privados en

contextos descentralizados, sino intervenir en las orientaciones de tales decisiones; sólo en casos específicos, se desplazan total o parcialmente a los agentes privados (mediante por ejemplo empresas estatales).

La planificación encontró un considerable espacio a partir de la Segunda Guerra Mundial, en la gestión gubernamental de economías capitalistas centrales. Diversos factores han sido señalados en la literatura como concurrentes a este fenómeno.

Por un lado, la propia experiencia bélica – de escala nunca vista anteriormente – motivó la movilización centralizada y coordinada de ingentes esfuerzos productivos, los que mal podían dejarse al arbitrio de ámbitos descentralizados; este esfuerzo organizativo a gran escala brindó la percepción de una posibilidad de gobierno sobre la economía que nunca antes se había percibido (particularmente, en los Estados Unidos).

En segundo lugar, el pobre desempeño del capitalismo en el período de entre guerra, en particular a partir de la Gran Depresión, hizo que cediera la confianza en las decisiones tomadas en mercados, sin orientación estatal.

Asimismo, la percepción de que ciertas instancias fundamentales para la calidad de vida de las personas no podían dejarse en manos de mecanismos mercantiles incrementó el involucramiento estatal en áreas sociales diversas, tales como salud, educación, vivienda y previsión, sentando las bases para el modelo de Estado del Bienestar, que se impone en forma diferenciada en todas las economías capitalistas centrales<sup>1</sup>. La figura de William Beveridge es una referencia obligada aquí<sup>2</sup>.

Por último, la emergencia de un bloque político y económico rival al capitalismo, que – luego de soportar exitosamente el mayor peso del esfuerzo bélico – surge como triunfador de la guerra, pone a éste último a la defensiva, por lo que debe recurrir a instrumentos que fortalezcan su legitimidad, adoptando pautas y discursos de su adversario, en una suerte de mimesis. No está demás señalar que el clima intelectual de la inmediata posguerra señalaba una posible convergencia entre los regímenes capitalista y socialista “real”<sup>3</sup>.

Las economías periféricas recogen este legado intelectual, pero agregándole un importante componente, que es la cuestión del desarrollo económico, que acompaña el proceso de descolonización que se acelera durante la posguerra. Aquí también la literatura invocó la necesidad de la movilización de esfuerzos por parte del Estado, a partir de la percepción de la incapacidad del mercado para superar los obstáculos que representa el subdesarrollo. Es típica en este punto la mención a cuellos de botella por no disponibilidad de tecnología, ausencia de coordinación de esfuerzos de inversión y círculos viciosos por

---

<sup>1</sup> Hobsbawm (1998) destaca por ejemplo que los indicadores de salud mejoraron significativamente durante la Segunda Guerra, por obra precisamente del mayor activismo gubernamental en la materia.

<sup>2</sup> En particular, véase su “Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services (1942)” ([http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19\\_07\\_05\\_beveridge.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf)).

<sup>3</sup> Véase nuevamente Hobsbawm (op.cit, cap. 1); asimismo, Forte (1964, pág. 315 y sig.).

insuficiencia de ahorro. Se propicia de esta forma un papel movilizador para el Estado, el que debe apuntar a superar estas restricciones mediante acciones conscientes y planificadas<sup>4</sup>. En el caso de América Latina, jugará en este punto un rol central la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo creado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

La Argentina incorpora la planificación como parte de sus prácticas gubernamentales. Este movimiento se inicia, en paralelo con la experiencia latinoamericana, en la posguerra y culmina 40 años más tarde. A partir de entonces, la planificación entra en un cono de sombra, manifestándose en forma esporádica.

Este trabajo tiene como propósito principal presentar algunas notas y reflexiones en torno a las prácticas de planificación en las últimas dos décadas, centradas en torno a dos experiencias concretas: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (en adelante, SNIP) y la elaboración del Plan Federal de Infraestructura (en adelante, PFI). El SNIP fue instaurado por ley en el año 1994, y persiste hasta el presente, en el ordenamiento legal del Estado Nacional, y en su práctica. El PFI, por su parte, fue una experiencia desarrollada durante el Gobierno del Presidente De La Rúa, y más claramente de su primer Ministro de Infraestructura y Vivienda, de duración breve y acotada.

Asimismo, se brindan algunas consideraciones acerca de la actualidad de la planificación, a la luz del patrón económico y social que emerge del colapso del Régimen de Convertibilidad, en particular con referencia al SNIP, precisamente por ser un instrumento aún vigente.

Dos son las razones que impulsan la elaboración de este texto. Por un lado, el interés en sistematizar elementos para una historia de este capítulo de la planificación en la Argentina. Este aporte contendrá un tinte personal, por cuanto el autor fue partícipe de ambas experiencias incluidas en el análisis; en tal sentido, este trabajo puede considerarse una suerte de testimonio de un “informante calificado”. Por el otro, una vez concluido esa suerte de sueño dogmático que representó el progresivo endiosamiento del mercado – operado a partir de mediados de los años 70 en la Argentina, y en particular con la implantación del régimen de Convertibilidad – la cuestión de la planificación debe ser objeto de una profunda reconsideración. Hasta el presente, esto sólo se ha insinuado, pese a que el régimen mencionado dejó de existir hace más de ocho años.

El trabajo se estructura de acuerdo a lo siguiente. En primer lugar, se ofrece una brevísima reseña de los antecedentes de la planificación en la Argentina. Luego, se encara las experiencias del SNIP y del PFI. Seguidamente, se presentan algunas consideraciones acerca de las políticas gubernamentales posteriores al fin de la Convertibilidad y su relación con una revalorización (posible, pero no concretada) de la planificación, en particular considerando la vigencia del SNIP. Por último, se presentan algunas conclusiones.

---

<sup>4</sup> Una referencia clásica – por cierto que no la única - aquí es Hirschman (1984).

## 2. Auge y ocaso de la planificación en Argentina: un breve relato<sup>5</sup>

El Gobierno Justicialista iniciado en 1946 crea el primer organismo con funciones de planificación en la Argentina: el Consejo Nacional de la Posguerra; su propósito es el de orientar el curso económico tras el fin de la conflagración. Asimismo, ven la luz por primera vez dos ensayos formales de planificación, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1956).

El derrocamiento del peronismo en 1955 lleva a que las actividades de planificación se desarrollen bajo nuevos marcos institucionales. Surge así el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que persiste con algunas mutaciones a través de la interminable sucesión de rupturas que caracterizan el período que se inicia en ese año y concluye en 1976. Un período que bien puede considerarse como “época dorada” de la planificación, por la envergadura institucional que ésta asume y la jerarquía de los productos obtenidos; éstos representan un estadio superior, con relación a los ensayos iniciales materializados en los dos Planes Quinquenales mencionados. Corresponde señalar aquí como productos sobresalientes el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Éste último Plan se desarrolla ya una vez desaparecido el CONADE, cuyos cuadros técnicos son transferidos al Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE).

Interesa destacar una importante continuidad en determinados aspectos que podríamos denominar “doctrinarios” en estos planes, y que contrastan llamativamente con la inestabilidad política del período. En particular, todos ellos suscriben en alguna medida la estrategia de industrialización sustitutiva, haciendo eje en particular en la necesidad de avanzar hacia la “segunda etapa”, esto es, en la provisión local de insumos convergentes críticos, entre ellos las prestaciones de infraestructura de transporte y energía. De esta forma, y más allá de vaivenes casi inverosímiles en las decisiones, estos Planes se asocian a un conjunto importante de logros en el período, tales como la producción de algunos insumos básicos (aluminio, acero, petroquímicos), el desarrollo de grandes proyectos de generación y transporte eléctrico y el impulso decisivo a la red vial. Esto no significa que tales planes hayan sido literalmente implementados; de hecho, se ha señalado reiteradamente que se trató de ejercicios que concluyeron su existencia en anaqueles, fruto precisamente de la considerable inestabilidad política. Pero ellos fueron consistentes con un conjunto importante de decisiones tomadas.

Corresponde también una mención al Consejo Federal de Inversiones (CFI), una instancia institucional de importancia, creada por un acuerdo interprovincial, sin participación del Gobierno Federal. Si bien su propósito no

---

<sup>5</sup> Reseñas más detalladas acerca de la experiencia de la planificación en la Argentina entre la década del 40 y a del 70, pueden encontrarse en Cordone (2004), Fiszbein (2010) y Gómez (2008).

es el de elaborar planes, el CFI se constituye en un soporte importante para el desarrollo de iniciativas gubernamentales desde una perspectiva de planificación. De hecho, el CFI integró los equipos que dieron lugar a ensayos de planificación.

La dictadura militar instaurada en 1976 – autodenominada Proceso de Reorganización Nacional – adopta en lo discursivo una actitud ambigua, con relación a la planificación. Por un lado, crea el Ministerio de Planeamiento, luego degradado a Secretaría de Planeamiento. Poco es lo que sobrevive de los cuadros anteriormente formados en el CONADE, tanto por razones ideológicas como por el impacto de la represión política, que lleva al exilio a un conjunto numeroso de cuadros técnicos. Esta estructura además no plasma ninguna iniciativa relevante, siendo neutralizada desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por el poderoso titular de la cartera, José Alfredo Martínez de Hoz, que, como es sabido, es quién marca la política económica del período, nada proclive a asignar importancia a la planificación<sup>6</sup>.

El retorno de la democracia se ve acompañado por la creación *ex – novo* de una Secretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia de la Nación. Ella produce lo que puede considerarse el último documento de planificación, los “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo – 1985-1989”<sup>7</sup>. El mismo carece ya de la profundidad que supieron tener los Planes de la “época dorada”. Lo más importante, empero, es que se constituye en una expresión fuertemente crítica de la experiencia de la industrialización sustitutiva, lo que socava la legitimación de las políticas que dichos Planes propiciaron<sup>8</sup>.

Es importante señalar que este acto de condena al modelo industrializador que había regido desde la posguerra hasta mediados de la década del '70 es producido por el gobierno democrático instaurado en 1983, el que en realidad plasma con mayor claridad la crítica a la industrialización sustitutiva que la propia dictadura militar, cuya política económica muestra más los vaivenes propios de una conducción oportunista y cortoplacista<sup>9</sup>, de escaso vuelo intelectual.

Este nuevo clima que se impone en los años 80 – y que reconoce un complejo de razones que no examinaremos aquí<sup>10</sup> – sienta las bases para el definitivo ocaso de la planificación, como instancia de la política gubernamental.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 y la adopción de un enérgico y profundo programa de reformas que enseñorean al mercado como principio rector del

---

<sup>6</sup> Sin embargo, en el ámbito de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas, se desarrolló en ese período el llamado “Plan Nacional de Transporte”, una iniciativa que más allá de la generación de estudios y capacitación, no tuvo mayor impacto práctico. Sobre la gestión Martínez de Hoz, véase Schvarzer (1987), Canitrot (1980), Müller (2001) y más recientemente Rapoport (2010, cap. 6).

<sup>7</sup> En rigor, la Secretaría de Planificación – ya bajo otra conducción – produjo luego el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991; pero se trató de un documento que no tuvo trascendencia pública.

<sup>8</sup> Véase un análisis al respecto en Müller (2002)

<sup>9</sup> Se remite al respecto a Müller (2001)

<sup>10</sup> Véase al respecto Müller (2002) y la bibliografía allí citada.

funcionamiento de la esfera productiva constituyen el golpe final. La débil Secretaría de Planificación creada por la administración de Raúl Alfonsín es así suprimida, dada su falta de sentido en este nuevo contexto. Muy imprecisamente, puede ubicarse su casi nula herencia en la entonces Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, hoy Secretaría de Política Económica.

En cuanto al CFI, subsiste hasta la actualidad, aunque con bajo protagonismo, y ya más volcado a la gestión de financiamiento y al apoyo técnico que soliciten las administraciones provinciales.

### **3. Dos experiencias de (no) planificación en la Convertibilidad**

El nuevo escenario económico que se impone con la reformas pro mercado y la instauración del régimen de Convertibilidad liquidó formalmente cualquier instancia estatal que tuviera a la planificación como objeto de sus acciones<sup>11</sup>.

Sin embargo, la noción de Plan tuvo algunas manifestaciones. Entre ellas, podemos mencionar algunos elementos constitutivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), y el Plan Federal de Infraestructura (PFI); otro ejemplo, ya de naturaleza sectorial, es el Plan Federal de Transporte Eléctrico<sup>12</sup>.

Como se indicó, la reseña y análisis de las dos experiencias mencionadas en primer término es uno de los propósitos del presente ensayo; a ello nos abocamos a continuación.

#### **a. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas**

##### *Diseño normativo e institucional*

El SNIP es creado por la Ley 24.354, dentro de un conjunto de normas que reforman los principios y procedimientos que adopta el Estado Nacional<sup>13</sup>. Su eje central es la reglamentación de las decisiones de inversión pública,

---

<sup>11</sup> Como ejemplo puntual, una repartición denominada “Dirección Nacional de Planificación Energética”, dentro de la Secretaría de Energía, pasó a denominarse “Dirección Nacional de Prospectiva”; ésta es la denominación que conserva aún hoy día. En la Secretaría de Transporte existió una Dirección Nacional de Planificación de Transporte, que luego se convirtió en una simple Dirección de Estudios y Proyectos.

<sup>12</sup> Este Plan se formula por primera vez en 1999, con el propósito de elaborar una programación de inversiones destinadas a ampliar la red de transporte eléctrico, ante la evidente insuficiencia del marco regulatorio sectorial para incentivar inversiones privadas para ampliar dicha red. El Plan moviliza recursos específicos creados a través del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), siendo responsable de su implementación el Consejo Federal de Energía Eléctrica.

<sup>13</sup> La Ley 24.156 de Administración Financiera es el otro cuerpo legal sobresaliente instrumentado en este período. Ambas leyes, en el caso de la segunda con algunas modificaciones, se encuentran vigentes hoy día.

principalmente en las actividades que se requiere desarrollar hasta tanto se adopta la decisión de inversión (lo que en la jerga del SNIP se denomina “fase de preinversión”), y en menor medida en las fases siguientes (ejecución y operación).

Es oportuno mencionar que la figura de Sistema de Inversiones Públicas ha sido adoptada en diversos países de América Latina. Ello ha contado con el auspicio de los organismos multilaterales de crédito, que han colaborado en su implementación (principalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo). Hoy día, estos sistemas forman parte de la práctica diaria en la Región<sup>14</sup>.

Los objetivos del SNIP quedan establecidos en el artículo 1 de la Ley: *“la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas”*.

El SNIP es definido de la manera siguiente, en el artículo 2 de la Ley 24.354: *“El conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del plan nacional de inversiones públicas y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública”*.

Plan e inventario de proyectos son entonces los dos objetos del Sistema, entendido éste como el conjunto de instituciones y procesos relacionados a aquéllos.

La noción de inversión pública de la Nación se extiende a toda acción que ésta realice a los efectos de constituir o reponer activos físicos del Sector Público Nacional; pero los procedimientos del SNIP alcanzan también a las acciones referidas a inversión de provincias, municipios y sector privado, si para ello se emplea financiamiento del Estado Nacional. Este alcance del Sistema no surge en forma inmediata, sino que resulta de un texto legal algo complejo (lo que sugiere que fue objeto de diversas correcciones y ajustes parciales, durante su tramitación legal). En términos prácticos, el caso de transferencias de capital a otras jurisdicciones del Estado o al sector privado tiene que ser tratado en los términos que establece la Ley, pese a que no se trata propiamente de inversión pública nacional. Igual temperamento se debería adoptar, incluso, en el caso de concesiones al sector privado que no impliquen transferencias de recursos,

---

<sup>14</sup> Los siguientes países de Latinoamérica han instrumentado sistemas de inversión pública, algunos de ellos desde hace más de dos décadas: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Paraguay encamina hoy día tareas en este sentido. Las características de cada sistema difieren bastante, en cuanto a su diseño e implementación. Una reseña no tan reciente de estas experiencias puede encontrarse en CEPAL (2002). *Sistemas nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas – Serie Seminarios y Conferencias 18 – Santiago de Chile – 2002*. Brasil, por su parte, no ha instrumentado formalmente un sistema de esta naturaleza; pero se han implementado mecanismos de decisión que reposan en el análisis de los proyectos de inversión, a través de una comisión interministerial, con apoyo de la Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas; cabe señalar que en este caso, existe un Plan de Desarrollo como marco general (véase <http://www.planejamento.gov.br>)

pero que sí afecten activos del Estado Nacional (por ejemplo, concesiones por peaje); pero esto no ha sido instrumentado<sup>15</sup>.

El SNIP prevé un conjunto de procedimientos para la gestión de los proyectos de inversión, en particular en la etapa de preinversión. Ellos hacen básicamente a las pautas metodológicas que deben seguirse para la formulación y evaluación de los proyectos.

Asimismo, determina procedimientos para la inclusión de cada proyecto de inversión al Presupuesto Nacional y al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Interesa destacar que la ley establece que ambos instrumentos deben elaborarse en forma paralela y simultánea. Esto es, el Presupuesto, en lo que atañe a inversión pública, debe reflejar los contenidos del PNIP (artículos 8, 9, 12 y 13).

A los fines de este trabajo, conviene detenerse en la definición de PNIP; no nos ocuparemos aquí en lo referido a los enfoques metodológicos a adoptar (tema que por otra parte es tratado por la ley dentro de cánones usuales), ni tampoco entraremos en detalles acerca de los procedimientos de elaboración del PNIP y Presupuesto, más allá del importante señalamiento de que ambos deben coincidir en sus contenidos.

Textualmente, el artículo 2 define los contenidos del PNIP de la manera siguiente: “el conjunto de programas y proyectos de inversión pública que hayan sido propuestos para su ejecución”. En otros pasajes de la Ley, se indica lo siguiente:

- a) los proyectos a incluir en el Plan deberán ser seleccionados “sobre la base de la tasa de retorno individual y social” (sic – Artículo 9), debiendo encontrarse formulados de acuerdo a principios metodológicos establecidos por el SNIP.
- b) se deberá realizar una consulta a las provincias involucradas en los proyectos de inversión seleccionados.
- c) cada organismo del Sector Público Nacional formulará una propuesta de plan sectorial para el área a su cargo.
- d) el Órgano Responsable del SNIP – tal como se lo define en el próximo párrafo – intervendrá en la selección de los proyectos.

---

<sup>15</sup> En términos de la Ley, la inversión pública nacional es entendida como toda iniciativa que responda a las características siguientes: “*La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.*” (Artículo 2 de la Ley 24354) Sin embargo, el alcance del SNIP se extiende, en otros pasajes de la Ley. El artículo 8 indica que son comprendidas en la ley “*las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje*”. Por su lado, el Artículo 10 indica que “[*l*]as mismas disposiciones también serán aplicables a los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios”; en igual sentido se pronuncia el Artículo 3 (además de otras menciones dispersas en el cuerpo de la Ley). Cabe señalar que en otros Sistemas de Inversión Pública, el concepto de inversión es más amplio, abarcando la noción de “capital humano” (vgr., educación).

Por último, cabe mencionar algunos aspectos referidos a la institucionalidad del SNIP.

La Ley 24.354 establece que deberá crearse una red de Oficinas Responsables, en cada organismo del Sector Público Nacional. Dicha red será gestionada por un Órgano Responsable, que deberá residir en la Secretaría de Programación Económica del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El PNIP será elaborado sobre la base del trabajo de esta red. Cada Oficina Responsable será el punto de entrada de la información a integrar al Banco de Proyectos de Inversión, por lo que éste se gestiona en un ámbito de centralización normativa y descentralización operativa.

El Decreto 720/95, reglamentario de la Ley 24.354, establece que la Autoridad de Aplicación de la misma será la Secretaría de Programación Económica, al tiempo que indica que el Órgano Responsable del SNIP será la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos.

Esta arquitectura institucional ha mantenido su diseño hasta el presente, más allá de los cambios de designación que han sufrido los órganos mencionados. La Autoridad de Aplicación se denomina hoy día Secretaría de Política Económica, al tiempo que el Órgano Responsable es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)<sup>16</sup>.

Con relación a ésta última, ha habido rotaciones en el nivel directivo. Un total de once gestiones se han desempeñado en el Órgano Responsable, en quince años de existencia del SNIP; cabe señalar que las últimas dos corresponden a los últimos ocho años; como se verá en seguida, esta continuidad permitió un avance en las actividades del Sistema. También los cuadros técnicos han sufrido modificaciones importantes. No ha habido sin embargo discontinuidades en cuanto a las responsabilidades y funciones de la DNIP, que ha desarrollado en esencia las mismas tareas desde la creación del Sistema<sup>17</sup>.

### *Visión de síntesis*

Tal como ocurre en la generalidad de los Sistemas de Inversión Pública, el SNIP de la Argentina pone énfasis en la constitución de un registro sistemático o banco de proyectos, en los aspectos metodológicos que deben cumplirse en la formulación y evaluación de proyectos y en la programación de las inversiones. Para decirlo en términos gráficos – aunque necesariamente aproximados – se exige que el proyecto tenga una identidad definible (a través del registro en el Banco de Proyectos); y que pueda ser programado para ejecutar sólo si cumple con pautas metodológicas determinadas.

Dos consideraciones son de interés aquí.

---

<sup>16</sup> Cabe agregar la conformación en 1996 de una Subsecretaría de Inversión Pública (luego Subsecretaría de Inversión Pública y Gasto Social), siempre dentro de la Secretaría de Programación Económica; pero ella fue disuelta en 1999.

<sup>17</sup> El único cambio importante, aunque de relativa relevancia en lo que hace al SNIP, es la pérdida de atribuciones con relación a la administración de financiamiento de preinversión.

La primera hace a la efectiva posibilidad de vetar la ejecución de un proyecto por el Órgano Responsable del SNIP. Esta atribución está presente en otros Sistemas de Inversión Pública, pero no en el caso argentino; en ningún punto, la Ley 24354 establece la posibilidad de ejercerla. La interpretación adoptada (en rigor, a partir de la Resolución SPE 175/2004) ha sido entonces que el control de formulación que puede realizarse se refiere únicamente a aspectos metodológicos. Esto es, en la medida en que un proyecto cumpla con pautas determinadas en cuanto a contenido y procedimiento, el mismo habrá cumplido con la normativa del SNIP. Si los guarismos que efectivamente contiene el proyecto merecen algún reparo, ello podrá ser objeto de observaciones, las que no obstaculizarán la ejecución del proyecto, de mediar una ratificación expresa por parte del organismo formulador<sup>18</sup>.

La segunda consideración hace referencia a la noción de “Plan” Nacional de Inversiones Públicas, que se presta a más de una interpretación. En el sentido más amplio dado por la Planificación, un “Plan” debe ser entendido como un conjunto de acciones coherentes y ordenadas a determinados objetivos y metas. Tales acciones son de naturaleza diversa; se incluyen aquí – además de proyectos de inversión – políticas, incentivos económicos, subsidios, acciones legales e institucionales, etc. La definición adoptada por la ley seguramente no encuadra en esta acepción; y el clima político imperante en el período de su sanción claramente no parece favorable a la noción de “Plan” en este sentido.

Si en cambio se utiliza el término “Plan” en el sentido de ordenar conjuntos de decisiones sobre la base de determinadas reglas o principios que aseguren congruencia y viabilidad, el PNIP es efectivamente un “Plan”, aun cuando esta acepción es prácticamente un sinónimo de “Programa”. Notemos de todas formas que la primera acepción del término es considerablemente más amplia que la segunda; un “Plan” en el primer sentido comprende (o debería comprender) la programación específica de actividades; estas actividades son propias de la segunda acepción del término<sup>19</sup>.

Es quizá pertinente preguntar cuál es la razón por la que se establece por ley la obligación de elaborar un “Plan”, cuando el concepto adecuado (y suficiente) habría sido el de “Programa”; el Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley no aporta mayores aclaraciones al respecto (véase DNIP, 1995).

Al respecto, no caben sino conjeturas. Pero es interesante destacar que el concepto de “Plan” como mera programación de proyectos de inversión reaparecerá en otras oportunidades, entre ellas en el caso del Plan Federal de Infraestructura, al que se hará referencia más adelante.

El saldo en términos de normativa es que la Ley obliga a la elaboración de un Plan (en el sentido de programación de proyectos de inversión) que

- a) involucra, por su definición, a la totalidad del Sector Público Nacional
- b) define una red institucional para su elaboración

---

<sup>18</sup> Véase al respecto la Resolución SPE 175/2004, artículos 9 y 10.

<sup>19</sup> Puede ocurrir – y de hecho ha ocurrido – que un Plan entendido en el primer sentido del término haya carecido de un programa de implementación.

c) establece una conexión estricta con el Presupuesto Nacional

Éste último aspecto tiene importancia, por cuanto implica quebrar la dicotomía que se había manifestado, en los anteriores ensayos de planificación, entre Plan y accionar concreto gubernamental. Desde ya, el que el PNIP sea en definitiva un Programa – y no un Plan en sentido amplio – ayuda a que esta conexión pueda concretarse, por cuanto el contenido de aquél tiene traducción presupuestaria inmediata; esto no ocurre con igual automatismo cuando se trata de implementación de políticas, acciones institucionales, etc.

Por otro lado, la efectiva ingerencia del SNIP es en principio más fuerte (y así lo fue en la práctica) en lo que se refiere a inversión ejecutada directamente por el Sector Público Nacional<sup>20</sup> (en particular, en el caso de la Administración Central y Organismos Descentralizados). Ya cuando se trata de transferencias a provincias o al sector privado regladas por otras normativas legales, existe un conflicto de competencias legales que requiere resolución. Éste es el caso de las transferencias previstas en el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) o en la normativa sobre Fondos Viales. Las mismas reconocen una raíz legal propia, por lo que debe dirimirse si recaen o no en la normativa del SNIP, por ejemplo, en cuanto al cumplimiento de pautas acerca de los proyectos financiados<sup>21</sup>. Un caso análogo plantean los planes de inversión realizados por concesionarios privados con recursos del Estado Nacional, pactados en contratos anteriores a la sanción de la normativa del SNIP. En definitiva, el SNIP tiene sentido pleno básicamente para aquéllas decisiones de inversión sobre las que el Sector Público Nacional tiene efectivamente algún grado de libertad en cuanto a decidir su ejecución.

Cabe por último un señalamiento institucional de interés. La Ley 24354 establece taxativamente que el Órgano Responsable del SNIP deberá residir en el ámbito de la Secretaría de Programación Económica. Si bien no existe evidencia documental, puede conjeturarse que la razón de esta disposición es la de generar en el ámbito propio del Ministerio de Economía un sector con capacidad técnica y de control sobre los organismos inversores importantes del sector público, básicamente englobados en el ámbito del antiguo Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en particular, Secretarías de Obras Públicas, Energía y Transporte). Este dispositivo institucional, de hecho, se replica en otros Sistemas de Inversión Pública<sup>22</sup>.

### *Implementación y productos*

---

<sup>20</sup> En la jerga presupuestaria, este rubro se denomina “Inversión Real Directa”.

<sup>21</sup> En el caso específico del FONAVI y Fondos Viales, esta cuestión quedó zanjada de alguna forma a partir del año 2007, cuando estos fondos pasaron a ser tratados con igual carácter que los fondos coparticipables, por lo que virtualmente perdieron el carácter de recursos nacionales transferidos, para convertirse en recursos recaudados en nombre de las Provincias por parte de la Nación.

<sup>22</sup> Es de destacar, además, que en la época de la sanción de la Ley de Inversión Pública las áreas de Economía y Obras Públicas se encontraban bajo una única conducción ministerial. De alguna forma, el dispositivo diseñado parecía anticipar la posibilidad de que esto dejara de ocurrir más adelante (como de hecho ocurrió, como se verá).

A partir de la sanción del decreto reglamentario en 1995, se iniciaron las actividades del SNIP. Ellas tuvieron como productos principales la constitución del Banco de Proyectos de Inversión y la elaboración de sucesivos PNIPs.

Se constituyó la red de Oficinas Responsables, aunque con un bajo nivel de institucionalidad; de hecho, virtualmente no existe normativa dictada por la Autoridad de Aplicación al respecto<sup>23</sup>. En la práctica, sin embargo, existe una red operativa, que comprende tanto a los Organismos comprendidos en el Presupuesto Nacional como a los extra-presupuestarios.

En lo referente a la definición de las pautas metodológicas, los avances en las líneas que marca la ley han sido muy escasos; no se ha ido más allá de definir un marco general, y luego aceptar como válidos abordajes particulares utilizados por los organismos. Hay razones para argumentar, sin embargo, en el sentido de que es virtualmente imposible brindar un instrumental metodológico general que dé sustento a todas las actividades de formulación y evaluación de proyectos, por más que esta pretensión esté presente en la generalidad de los Sistemas de Inversión Pública. La definición de precios de cuenta fue ensayada en el año 1996; pero la normativa correspondiente ha sido luego derogada. De hecho, el SNIP no fija hoy criterio alguno en términos de tasa de descuento para los proyectos de inversión; esto es, no abre juicio acerca del umbral de rentabilidad que éstos deberán presentar.

Lo referido al control de calidad en la formulación y evaluación de proyectos vio avances significativos recién a partir del año 2001, cuando se formalizaron en Resoluciones de la Secretaría de Política Económica un conjunto de pautas reglamentarias, sobre la base de procedimientos anteriores de carácter incipiente. Esta normativa ha sido modificada en algunos aspectos, pero en lo sustancial opera en los mismos términos hoy día<sup>24</sup>.

El alcance práctico – esto es, el efectivo control acerca del cumplimiento de las normas de formulación y evaluación – se centró en los organismos presupuestarios, y no abarcó la totalidad de los proyectos de inversión. En este punto, no se logró coordinar con el área de Presupuesto algún tipo de filtro para impedir la incorporación al presupuesto o el comienzo de ejecución de los proyectos, de no contar con la intervención del Órgano Responsable del SNIP. De todas formas, hubo un efectivo avance a partir del año 2001.

En cuanto a la producción de los Planes, a partir del año 1995 se produjeron anualmente los PNIPs, siempre con proyección trianual. Hasta el PNIP 2000-2002 inclusive, los productos fueron más que nada listados de proyectos, con muy poco aporte conceptual. El SNIP virtualmente no tenía intervención alguna en las decisiones de asignación de créditos presupuestarios, y la tarea se limitaba a replicar para el primer año del PNIP el contenido del Presupuesto, como así también las proyecciones de ejecución para los años siguientes

---

<sup>23</sup> La constitución de esta red tampoco se menciona en la normativa acerca de responsabilidades y acciones de la Secretaría de Política Económica.

<sup>24</sup> No es propósito de este trabajo ingresar en detalles acerca de esta temática. El lector puede remitirse a la Resolución SPE 175/2004; se indican allí las Resoluciones anteriores, que fueron derogadas por ésta, del año 2001.

realizadas por los organismos. Muy escaso era el avance en lo referido a organismos no presupuestarios. Tampoco se cumplía con la obligación de recabar opinión de las provincias.

Este panorama sufrió un cambio gradual pero importante a partir del PNIP 2001-2003, cambio que fue consolidándose a partir del PNIP 2004-6, una vez superado el traumático período 2001-2002<sup>25</sup>. En buena medida, entonces, estos avances corresponden al período posterior al de la Convertibilidad.

Sintéticamente, pueden señalarse como principales características de la elaboración del PNIP las siguientes, a partir del año 2004<sup>26</sup>:

- a) Se construye un cuadro amplio y comprensivo de la inversión pública nacional y subnacional, delineándose los principales flujos de ejecución y financiamiento, para así determinar cuánto representan proporcionalmente la inversión nacional y subnacional, y cuáles son los flujos agregados de transferencia entre niveles de gobierno.
- b) Se elabora una estimación de demanda de inversión de reposición y ampliación para los organismos presupuestarios, a partir de una estimación total y sectorizada del stock de capital; ello permitió obtener un dimensionamiento básico de la demanda de inversión; interesa destacar que esta estimación abarca los niveles nacional, provincial y municipal, siempre dentro del conjunto de organismos presupuestarios.
- c) Se instrumenta un procedimiento de relevamiento de la demanda, a partir del Banco de proyectos de inversión.
- d) Se informa a las Provincias acerca de la demanda recibida, a fin de recabar opiniones; la respuesta recibida fue relativamente escasa.
- e) Se elabora una priorización de la demanda, siempre para la Inversión Real Directa de los organismos presupuestarios. Ello permite proponer una asignación de recursos transversal a los organismos, y no basada en criterios meramente inerciales. Se definieron los siguientes niveles de priorización:
  - i. Provisión de Equipamiento Básico
  - ii. Proyectos de reposición de capacidad en curso
  - iii. Proyectos de ampliación de capacidad en curso
  - iv. Proyectos no iniciados prioritarios
  - v. Proyectos no iniciados de reposición de capacidad
  - vi. Proyectos no iniciados de ampliación de capacidad

Dado que el corte con relación a los recursos se produce generalmente en el último nivel, se formulan criterios de priorización para esta categoría, a fin de establecer un ranking. Para ello se pondera mediante puntajes la

---

<sup>25</sup> Concurrió a este cambio la implementación de un nuevo Banco de Proyectos de Inversión, que permitió la carga de información on-line por parte de los organismos.

<sup>26</sup> Para más detalle, se remite a los PNIPs correspondientes a estos años. Los más recientes pueden encontrarse en [www.mecon.gov.ar/peconomica](http://www.mecon.gov.ar/peconomica).

efectividad de los proyectos, la contribución a políticas gubernamentales, el estado de avance del proyecto, la contribución al empleo y el impacto sobre el tejido productivo (desarrollo de proveedores).

- f) La demanda así priorizada es remitida al área de Presupuesto, para contribuir así a la formulación de éste.

La traducción de la priorización realizada en términos de asignación de recursos presupuestarios no resultó completa, pero sí existió una razonable coincidencia. El procedimiento descrito se centró básicamente en la inversión realizada directamente por los organismos, no así en las transferencias, cuyo tratamiento siguió siendo muy expeditivo. La cobertura de la inversión por parte de organismos no presupuestarios fue también expeditiva, y no sujeta a priorización, por su naturaleza<sup>27</sup>.

Este desarrollo implicó sin duda una consolidación del SNIP. Sin embargo, fue evidente la apatía del nivel político, a nivel de la Autoridad de Aplicación; ésta virtualmente no tomó iniciativas relevantes al respecto, siendo que ellas correspondieron en su totalidad al nivel técnico. Esta actitud fue perceptible a lo largo de las diferentes gestiones de la Secretaría de Política Económica, y refleja probablemente el relativo interés de sus responsables, por lo general más volcados a la problemática macroeconómica; tampoco a nivel ministerial el tema del SNIP suscitó mayor interés<sup>28</sup>.

Paradójicamente, la continuidad de la gestión técnica que se observó en los últimos años – y que favoreció la implementación de este salto de calidad – parece responder a este desinterés<sup>29</sup>. En alguna medida, la apatía del plano político parece haber favorecido el crecimiento del SNIP.

Otra paradoja notable es que el SNIP se desarrolla principalmente luego del quiebre de la Convertibilidad, pese a que la normativa correspondiente fue parte del programa de reformas que acompañó la implementación de ésta. Por otro lado, el paulatino crecimiento de la receptividad por parte del área de Presupuesto – con las insuficiencias ya mencionadas – también contribuyó a este desarrollo.

## **b. El Plan Federal de Infraestructura**

### *Características del PFI y del proceso de su formulación*

El comienzo de la Presidencia De La Rúa en 1999 fue acompañado por una reforma ministerial, que dio origen a la separación de la cartera de Economía

---

<sup>27</sup> Cabe señalar que en algunos países de Latinoamérica, todo el gasto público es ejecutado a través del Presupuesto Nacional; ello ocurre en Bolivia y Panamá, y con algunas excepciones en Perú.

<sup>28</sup> Esta constatación surge básicamente de la experiencia diaria del autor de este trabajo, durante su desempeño en la DNIP.

<sup>29</sup> De hecho, se produjeron alteraciones importantes en los cuadros directivos en otras áreas de la Secretaría de Política Económica.

de las áreas referidas a obras y servicios públicos. Nació así el Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MIV).

Desde el inicio de la nueva gestión, el MIV promovió la realización del llamado Plan Federal de Infraestructura (PFI). Esta actividad fue desarrollada en lo técnico por una Subsecretaría creada a tal propósito<sup>30</sup>.

El PFI fue desarrollado en estrecho contacto con el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP), entidad que nuclea, como su nombre lo indica, a los máximos referentes políticos de los gobiernos provinciales, en el ámbito del transporte y las obras públicas. A un relevamiento inicial de proyectos en el ámbito nacional, se agregaron las demandas de inversión de cada una de las provincias, canalizadas a través de reuniones del CIMOP con autoridades del MIV y de una red de vinculación a nivel técnico.

Sucesivos lanzamientos del PFI tuvieron lugar en Chaco y La Pampa; a ello siguieron nuevas versiones, hasta que la iniciativa se diluyó, primero con la salida de la conducción ministerial en octubre de 2000, y luego por la caída del propio gobierno a fines del año siguiente.

El PFI tuvo una intensa repercusión mediática, en función tanto de la convocatoria a los gobiernos provinciales como de la campaña publicitaria de la que el mismo fue objeto. Sin embargo, el PFI no pasó de una enumeración de proyectos, o mejor, de sus designaciones y montos estimados. No existió mayor tratamiento técnico de esta demanda, ni mucho menos alguna priorización<sup>31</sup>. Sencillamente, se procedió a acumular las demandas de inversión relevadas.

Desde lo institucional, el PFI no se plasmó virtualmente en documento alguno, más allá de actas firmadas en el ámbito del CIMOP. El único saldo que dejó fue la constitución del Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura, un instrumento que se diseñó a los efectos de ofrecer una garantía a un eventual financiamiento de los proyectos del Plan, ante la negativa de la conducción gubernamental de colocar deuda adicional<sup>32</sup>; pero a este tema no se hará referencia aquí.

### *Apreciación*

Claramente, el PFI no pasó de una suerte de ensayo político-mediático, que buscó el acuerdo con las jurisdicciones provinciales para generar consenso en torno a la realización de inversiones.

Al no haber interés, por parte de la conducción política del MIV, en priorizar proyectos en función de algún criterio de efectividad o contribución a políticas

---

<sup>30</sup> Se trata de la Subsecretaría de Planificación de Inversiones.

<sup>31</sup> Hubo, estrictamente hablando, un conjunto de actividades desarrolladas posteriormente a la caída del titular del MIV, realizadas por parte del equipo técnico que había tenido a su cargo la elaboración del PFI, en el ámbito del Ministerio de Economía; pero ellas no tuvieron trascendencia pública alguna.

<sup>32</sup> Véase al respecto el Decreto 1299/2000.

sectoriales, la denominación de “Plan” es claramente exagerada, dado que ni siquiera puede hablarse de un Programa de inversiones. Por otra parte, el ahogo financiero en que cayó el Estado en esos años, y que en definitiva desembocó en el quiebre de la Convertibilidad, le quitó cualquier viso de viabilidad a la ejecución de los proyectos del PFI.

No caben otras apreciaciones para un ensayo tan precario, que de plan solo lleva el nombre.

#### **4. Lo que (no) ocurrió en la post-convertibilidad**

Más allá de que se trata de dos experiencias sumamente diferentes, tanto los PNIPs como el PFI mostraron el limitado alcance que tuvo la planificación en la época de la Convertibilidad. Esto es visible en un aspecto común, y es la reducción de la noción de plan a la de una mera compilación de proyectos de inversión. Aun los avances posteriores que se lograron en el ámbito del SNIP no lograron trascender este limitado concepto.

Éste no es sino el desenlace esperable de un proceso de progresivo abandono de los conceptos que abonaron la “época dorada” de la planificación, abandono iniciado como vimos en la dictadura militar y profundizado en el posterior período democrático. La noción de “Plan” resultante – asimilable como vimos a la de Programa – empobrece significativamente el alcance del proceso de planificación.

Debería esperarse que la reversión del modelo económico y social instaurado en los 90, a partir del quiebre de la Convertibilidad, habría de abrir espacio a una revitalización de la planificación.

Sin embargo, esto no ocurrió. Se reseñarán en este apartado algunas evidencias que avalan esta afirmación, y se desarrollarán algunas reflexiones al respecto.

Cabe señalar que en otros países latinoamericanos existen organismos específicamente volcados a la planificación, algunos de los cuales se han mantenido a lo largo de estos años. Si bien esta actividad ha perdido quizá parte del brillo que supo tener, ha quedado incorporada en forma permanente a las prácticas gubernamentales<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Chile cuenta, desde los tiempos de la dictadura militar, con un Ministerio de Planificación (heredero de la antigua Oficina de Planificación-ODEPLAN), que es el ámbito precisamente desde donde opera el Sistema de Inversiones Públicas. Colombia realiza lo propio desde el Departamento Nacional de Planeación (Presidencia de la República), donde se ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En Bolivia existe un Ministerio de Planificación para el Desarrollo (donde también reside el Sistema de Inversiones Públicas), que ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo en 2008, el que se ha traducido en un Programa de Gobierno 2010-15. Brasil ha tenido históricamente una Secretaría o Ministerio de Planeamiento, con gran ingerencia en las decisiones gubernamentales, que ha dado a luz diversos ensayos de planes de desarrollo. Panamá – bajo un gobierno fuertemente conservador – ha elaborado un Plan Estratégico de Desarrollo en 2009. Debe señalarse que esta práctica se verifica en gobiernos de variadas orientaciones políticas.

## **a. Las prácticas gubernamentales**

El abandono de la Convertibilidad y el posterior redireccionamiento de las políticas económicas se tradujeron en intervenciones perceptibles en un espectro no menor de actividades.

A título de enumeración somera y no exhaustiva, pueden destacarse los tópicos siguientes, que marcan una inflexión, con relación al discurso y las prácticas de la década anterior (más allá del juicio que merezcan en particular tales acciones):

- a) *Políticas monetaria y cambiaria activas*, volcadas sobre todo a asegurar un tipo de cambio elevado, a la vez que diferenciado según tipo de exportación, a través de la imposición de retenciones.
- b) *Política fiscal orientada a asegurar superávit* con relación al gasto primario y al pago de intereses, lo que quitó presión al mercado financiero y llevó las tasas reales de interés a niveles muy inferiores a los vigentes durante la Convertibilidad
- c) *Estatización del sistema previsional*, lo que reforzó la posición fiscal del Estado y permitió acceder a un fondo para financiamiento de inversiones.
- d) *Cuasi universalización de los beneficios jubilatorios*, extendidos así a casi toda la población que no realizó contribuciones durante la vida actividad
- e) *Implementación de la Asignación Universal por Hijo*
- f) *Implementación de medidas de incentivo a la actividad productiva*, a través de créditos a bajo costo.
- g) *Intervención en diversos mercados*, con el fin de corregir distorsiones (típicamente, en el sector agropecuario)
- h) *Iniciativas estatales en el sector energético*, en lo que hace a tarificación e iniciativas de inversión, dando lugar a una expansión de la capacidad de generación y transporte liderada por el Estado.
- i) *Iniciativas estatales en el sector transporte*, en particular en el ferrocarril y transporte aéreo, incluyendo reestatizaciones, apoyo financiero a la inversión e identificación de proyectos de gran alcance, en grado muy variable de implementación.
- j) *Agresiva política fiscal en materia de inversión pública*, en particular en vivienda, sistema vial y provisión de agua y saneamiento.

Es motivo de discusión el grado en que el ciclo de crecimiento iniciado en 2003 obedece a estas políticas; también lo es la cuestión acerca de si esta

expansión representa un quiebre con relación al modelo económico de la década pasada. Si bien no se visualizan cambios estructurales profundos – mal podría haberlos, cuando buena parte de la expansión entre 2003 y 2008 fue mera recuperación luego de una depresión de cuatro años – algunos indicadores sugieren mutaciones importantes. Quizá lo más expresivo en este sentido sea la duplicación en términos reales de las exportaciones industriales no vinculadas al complejo agropecuario tradicional entre 1998 y 2008, frente a un producto industrial que creció en términos netos en el orden de 20%, entre esos años; parece claro que el nivel de tipo de cambio real ha jugado un rol importante. Asimismo, se visualizan algunas mejoras en las condiciones de la infraestructura, típicamente en la red vial nacional (hoy día mayormente en buen estado) y en la expansión de la capacidad del sistema energético.

No es éste el lugar sin embargo para adentrarse en la cuestión acerca del alcance y naturaleza de los cambios que se produjeron<sup>34</sup>; pero por cierto, las acciones estatales han contribuido, y seguramente su influencia no ha sido menor.

Podría esperarse que este nuevo escenario de involucramiento estatal consciente y asumido insuflaría nueva vida a la planificación. Sin embargo, como dijimos, esta reinstalación no se produjo (más allá de algunos ensayos parciales a los que se hará referencia más abajo).

La única manifestación institucional explícita se encuentra en el área de obras y servicios públicos. El Ministerio correspondiente ha adoptado la designación de “Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”. Esto amerita algunos comentarios.

En primer lugar, hay cierto dejo de los ‘90, en la mención de la “Planificación Federal”, algo que parece apuntar precisamente al ensayo del PFI, de escasa repercusión práctica, como vimos, pero de gran impacto mediático. Ignoramos si hubo algún propósito en este sentido; pero quizá la intención haya sido la de aludir al mecanismo de consenso entre Nación y Provincias que el PFI instrumentó<sup>35</sup>. La mención “Inversión Pública” remite al SNIP, también una creación de los 90.

Pero no debe sobreestimarse el peso efectivo de estos nexos; ambos aspectos han tenido escasa repercusión posterior. Ni la práctica del Ministerio se ha

---

<sup>34</sup> Véase al respecto Müller y Lavopa (2009), y la bibliografía allí citada, y Tavosnanska y Herrera (2010).

<sup>35</sup> Nos permitimos aquí una breve sugerencia de carácter político, que, por provenir de un autor no especialista en el tema, dejamos para una nota al pie. La crisis de 2001-2 fue un fenómeno que afectó casi únicamente al Gobierno Nacional. Así, frente a gestiones presidenciales cuya duración se midió en meses o incluso días, las gobernaciones provinciales se mantuvieron estables (con la única excepción de la provincia de Buenos Aires). Esto hizo que la viabilidad de la gestión presidencial dependiera como nunca del apoyo de las gobernaciones. Tal vez esta configuración fue la que aconsejó adoptar inicialmente una tesitura que recogiera el mecanismo de consenso Nación-Provincia que se adoptó para el PFI. De todas formas, esto no parece haberse prolongado, dado que el fortalecimiento tanto fiscal del Estado Nacional y la considerable recuperación económica operados a partir de 2003 le devolvió a aquél una importante capacidad de asumir iniciativas.

orientado a la formación de los consensos mencionados, ni tampoco ha habido intentos ostensibles por parte de éste en avanzar sobre el SNIP (ni tampoco a ignorar su existencia).

Lo peculiar de este “Ministerio de Planificación” es que, con una única excepción a la que se hará referencia enseguida, no cuenta con área alguna que asuma específicamente funciones de planificación. Ni las áreas sectoriales sustantivas tradicionales, representadas por sendas Secretarías (Obras Públicas, Transporte, Energía y Comunicaciones), cuentan con unidades dedicadas a la planificación, ni tampoco existe un área específicamente dedicada al tema. Se trata de un Ministerio de Planificación que virtualmente no planifica, en la acepción técnica del término.

La única excepción a este panorama, siempre dentro de este Ministerio, es la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. En línea con lo que sugiere su designación, esta Subsecretaría ha desarrollado una tarea de planificación, pero en el sentido que se le da al término en el ámbito del urbanismo y la territorialidad, un sentido no muy alejado pero claramente diferente al que tiene el concepto de planificación utilizado en el campo de la Economía y la Ingeniería<sup>36</sup>. El principal producto de esta Subsecretaría ha sido un Plan Estratégico Territorial, que establece lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades, con relativa vinculación a cuestiones referidas al modelo o patrón general de desarrollo.

Fuera de ello, la noción de Plan suele asociarse actualmente, en la práctica de diversas áreas del Estado, a la mera enumeración de listados de proyectos de inversión<sup>37</sup> (con las escasas excepciones ya señaladas).

Esto no quita, sin embargo, que existen algunos ejercicios de carácter sectorial que revisten interés. Éste es el caso del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012 (además del referido Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública)<sup>38</sup>. También debe mencionarse una iniciativa que está dando sus primeros pasos, el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, del Ministerio de Industria.

Pero quizá el ensayo más ambicioso sea el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA<sup>2</sup>), actividad en curso por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca<sup>39</sup>. El PEA<sup>2</sup> surge como una respuesta al conflicto suscitado por la aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, cuyo clímax fue en el año 2008. Pretende así construir una respuesta desde el Estado, a partir de una visión que combina elementos políticos y técnicos, desde una metodología participativa. En tal

---

<sup>36</sup> De hecho, en el staff de la Subsecretaría tienen importante presencia profesionales del urbanismo (incluyendo a la titular del área).

<sup>37</sup> Un ejemplo paradigmático de esto es el “Plan Obras para todos los Argentinos”, del Ministerio de Planificación Federal (véase [www.minplan.gov.ar/html/plan\\_obras/](http://www.minplan.gov.ar/html/plan_obras/)).

<sup>38</sup> A nivel provincial, existen experiencias de formulación de Planes de Desarrollo. Véase por ejemplo Santa Fe (2009).

<sup>39</sup> Ver <http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php>

sentido, esta iniciativa – que se encuentra en pleno desarrollo – merece un análisis y seguimiento en profundidad, algo que trasciende a este trabajo. De todas formas, se trata de un abordaje sectorial, que sin embargo demandará tarde o temprano definiciones de conjunto acerca del patrón de acumulación y distribución de la economía y sociedad argentina.

## **b. Reflexión**

La situación actual se caracteriza entonces por el recurso más bien retórico a la noción de planificación, por la reducción de la noción de plan a la de listados indicativos de proyectos de inversión sin un marco estratégico, y por la poca predisposición a brindar sustento técnico a este tipo de decisiones.

Esto no es en realidad una excepción, dentro de la tónica general que ha asumido el ciclo gubernamental iniciado en 2003. Más allá de los avances efectivos que ha dado en términos del accionar estatal – tal como se reseñó en el apartado anterior – y de invocaciones generales a un modelo de desarrollo industrializador e inclusivo, se ha carecido de vocación para explicitar un marco doctrinario que dé sentido y unidad a sus decisiones, algo en lo que la planificación precisamente tiene capacidad de aportar en forma sustancial.

Esta ausencia de interés tiene su correlato en el relativo interés en construir capacidad gestión del Estado; pero también en la escasez de reformas institucionales que reflejen los cambios de orientación que de hecho se han instrumentado. Se aportan a continuación algunos ejemplos:

- a) Moneda y crédito: más allá de la supresión de la regla cambiara instaurada en 1991 (la equivalencia entre un peso y un dólar norteamericano), la ley de Convertibilidad sigue vigente, como así también la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (por no hablar del marco legal para la actividad financiera, cuya ley data de la dictadura militar).
- b) Previsión Social: la generalización del beneficio jubilatorio ha implicado en los hechos pasar a un sistema de asignación universal a población de la tercera edad, que cambia la lógica estrictamente contributiva que regía anteriormente en el sistema previsional, tanto para el segmento de reparto como el de capitalización. Sin embargo, esto no ha sido plasmado en una normativa que reconozca esta modificación estructural<sup>40</sup>.
- c) Energía: a partir de la fuerte intervención operada a raíz del quiebre de la Convertibilidad, el sector eléctrico ha visto modificada de raíz su lógica. La generación eléctrica pasó a ser una actividad con regulación estatal e iniciativa también estatal en cuanto a ampliaciones de capacidad, cuando el marco regulatorio diseñado en oportunidad de las privatizaciones la definía como una prestación de oferta libre, plenamente a cargo del sector privado. Este marco no ha sido modificado, lo que produce ambigüedades en la

---

<sup>40</sup> Si tal reforma institucional se hubiera concretado oportunamente, el debate sobre el pago del 82% habría encontrado al Gobierno Nacional en una posición más sólida.

percepción de los agentes; esta vía no está exenta de riesgos a futuro, puesto que la no reforma del marco regulatorio abre la posibilidad de generación de acreencias, que surgen de la aplicación del sistema de precios ligado al costo marginal, fijado por aquél.

- d) Transporte automotor de la Región Metropolitana de Buenos Aires: el fuerte crecimiento de los subsidios al sector (que en parte no menor benefician a los usuarios y a los trabajadores del sector, es bueno aclararlo) pone al Estado en posición de rector del sistema, a la vez que debería representar un cambio en la lógica de la remuneración a los operadores, la que pasaría a basarse más en el costo incurrido que en el volumen de pasajeros transportados. Sin embargo, nada se ha hecho para formalizar este cambio y superar el laxo marco regulatorio vigente; ello permitiría redefinir las funciones de Estado y operadores, generando un poderoso instrumento de planificación y ordenamiento del sector<sup>41</sup>.

No se aventurará en este trabajo una explicación para esta carencia de vocación por los temas doctrinarios e institucionales, porque ello excede sus pretensiones. Pero no debe sorprender la ausencia un auténtico interés por la planificación en un equipo gubernamental que ha parecido hasta ahora poco proclive a avanzar en tales temas<sup>42</sup>.

Cabe señalar que esto no puede sino jugar en contra del proyecto gubernamental, porque si los marcos legales vigentes corresponden a una época diferente, será más fácil regresar hacia ella, cuando se abra la oportunidad política en tal sentido. Es ejemplificadora, en este aspecto, la importancia que los impulsores de las reformas neoliberales de la década pasada otorgaron a la generación de un marco legal e institucional acorde (más allá de las eventuales liberalidades que se hayan tomado en cuanto a su cumplimiento).

## 5. Conclusiones

Un accionar efectivo del Estado debe verse acompañado por la revitalización de la planificación. A través de ella – y de otras acciones acordes – será posible dar pleno sentido a un modelo económico que pretenda no reposar en el endiosamiento del mercado.

Además de la voluntad política en este sentido, esta tarea requiere construir capacidad técnica sectorial, pero también capacidad de reunir, estudiar y dar coherencia a las iniciativas sectoriales; a la vez, este estudio concentrado permitirá identificar iniciativas que involucran a más de un sector.

---

<sup>41</sup> El principio de remunerar el servicio por la prestación y no por el volumen de pasajeros transportados se ha implementado en diversos sistemas en Brasil; ello también ha sido instituido para el transporte urbano de la ciudad de Salta.

<sup>42</sup> De hecho, el ensayo de planificación que parece tener mayor trascendencia – el Plan Agrario y Agroalimentario – surge como una reacción a un conflicto sectorial.

Quizá se argumentará que los ejercicios de planificación de la “época dorada” fueron en realidad inútiles, por cuanto se tradujeron en productos cuyo mayor impacto se mide en términos político-mediáticos (o, más corrosivamente, en el espacio que ocuparon en anaqueles), porque el curso económico y social se apartó sistemáticamente de lo previsto en los planes.

No puede negarse al respecto que existió una marcada insatisfacción, con relación al relativo impacto que tales planes tuvieron, en términos de la práctica gubernamental.

Algunas apreciaciones, sin embargo, sugieren una evaluación menos pesimista.

- En primer lugar, no debe olvidarse que la “época dorada” se caracterizó por una notable inestabilidad política; entre 1960 y 1975, se contabiliza un total de diez gestiones presidenciales, lo que arroja una duración media de un año y seis meses, cuando el plazo constitucional establecía seis años. En este contexto (que, como veremos, no encuentra razón de ser en la evolución económica) difícilmente un proceso de planificación encuentre la continuidad que requiere, en cuanto ejercicio de mediano-largo plazo. Aún así, y más allá del impacto específico que hayan tenido los planes, sin duda tuvieron un papel importante en cuanto a la generación de consensos básicos acerca de la orientación a seguir, en términos de modelo de desarrollo (aun con las limitaciones que en cada caso se presentaron). Y es interesante constatar que – pese a la mencionada inestabilidad política – existieron consensos básicos que atravesaron la mayor parte de los gobiernos. De hecho, la Argentina de mediados de los 70 era un país políticamente conflictivo; pero en términos económicos, había logrado situarse en una senda de crecimiento razonablemente sostenible. La década más exitosa para la economía argentina, en la segunda mitad del siglo XX, es la que va de 1964 a 1974<sup>43</sup>. Los planes mencionados sin duda dieron una contribución intelectual importante, en este sentido.
- Por otro lado, las oficinas de planificación fueron un semillero de formación de recursos humanos capacitados, que aportaron una perspectiva de largo plazo a la gestión del sector público, cuando aquéllos pasaron a ocupar otras funciones, fuera de aquéllas. Esto representó un aporte de difícil medición, pero que por cierto contribuyó a jerarquizar la gestión estatal de la época. Esta herencia técnica fue destruida a partir de la represión política y el desmantelamiento de cuadros operado a partir de mediados de la década del 70, y nunca fue revertida.

Ahora bien, es real que el Estado Nacional carece ahora de recursos técnicos e institucionales acordes a este propósito. La reseña presentada acerca del SNIP lleva, sin embargo, a preguntar si éste puede ser apto como eventual soporte de este proceso, máxime considerando que éste ha tenido un efectivo avance a partir del quiebre de la Convertibilidad, más allá de cuál haya sido el efectivo interés de la conducción política a este respecto.

---

<sup>43</sup> Se remite para una fundamentación de esta afirmación a Müller (2001).

En opinión del autor, el SNIP puede efectivamente constituir una base en tal sentido, por las razones siguientes:

- Además de la red de oficinas presupuestarias (de carácter mayormente operativo en la actualidad), el SNIP constituye la única herramienta institucional con llegada orgánica y efectiva a la totalidad de los organismos del Estado Nacional. Por ejemplo, virtualmente todas las oficinas se encuentran directa o indirectamente vinculadas al Banco de Proyectos de Inversión.
- El SNIP ha logrado un lugar respetable, dentro de la administración, en base a un trabajo de razonable base técnica
- La Ley de Inversión Pública proporciona hoy día un primer paraguas legal a un proceso de planificación, al obligar a la elaboración del PNIP.
- Se ha acumulado experiencia en el SNIP en el análisis de proyectos de inversión, un componente esencial de cualquier plan de desarrollo.
- El SNIP ha acumulado un conocimiento básico acerca de las actividades de los distintos sectores que integran la Administración Nacional, una circunstancia solo compartida por la oficina a cargo de la elaboración del presupuesto.
- Existe hoy día una mayor conciencia acerca de la necesidad de vincular la planificación con la gestión, y en particular con las decisiones a nivel presupuestario. El propio SNIP así lo ha hecho, al establecerse una intensa relación con la elaboración del Presupuesto. Este nexo institucional es un logro que si bien es parcial (por los limitados alcances del propio SNIP), sienta las bases para dar carácter más operativo a un eventual proceso de planificación con mayores ambiciones.

Pero está claro que el SNIP en su estado actual se encuentra lejos de poder dar sustento a un proceso integral de planificación, por diversas carencias, algunas de las cuales se indican a continuación:

- El conocimiento acumulado en el SNIP se refiere básicamente a las actividades de inversión de las propias reparticiones públicas, y no a los sectores donde ellas desarrollan sus actividades<sup>44</sup>.
- El cumplimiento de la normativa establecida en la Ley de Inversiones Públicas es aún incompleto, en el caso del control de calidad de la preinversión y en lo referido a transferencias de capital.
- El SNIP, además, no cuenta con conocimientos ni experiencia en lo que atañe a la Macroeconomía de un plan de desarrollo, un abordaje indispensable para asegurar coherencia.
- Los recursos técnicos y humanos en cantidad y calidad existentes no son suficientes.

---

<sup>44</sup> En términos de un ejemplo, el conocimiento acerca del transporte vial en el SNIP se limita al de los proyectos de inversión vial; solo colateralmente, y en forma muy parcial, logra un entendimiento de acerca de la problemática del sector (por ejemplo, acerca de la cuestión de la distribución intermodal de tráficos, un tema clave). Este desconocimiento se acentúa en aquellas áreas de la Administración donde la inversión tiene un papel marginal, pero que involucran una masa considerable de recursos; el ejemplo paradigmático de este caso es el del Sistema Previsional.

- Su dependencia institucional se ha revelado muy inadecuada (tanto durante la Convertibilidad como después).

En definitiva, el SNIP puede sentar las bases para un sistema de planificación, pero no puede hoy día asegurar su existencia y sostenibilidad; se requiere imprimirle un conjunto de elementos, que transformarán considerablemente su naturaleza y alcance.

Esto invita a diseñar una estrategia de mediano plazo, que permita reconvertir al SNIP en un Sistema Nacional de Planificación, que involucre a todos los organismos del Sector Público Nacional, en un esquema en red análogo al actual. Parece claro por otra parte que la Autoridad Responsable de este nuevo Sistema deberá tener una ubicación institucional diferente a la actual; parece adecuado deberá localizarse en el ámbito de la Presidencia, tal como ocurría con la antigua Secretaría de Planificación, en 1983..

En definitiva: el abandono del que ha sido objeto la planificación en la Argentina desde hace ya más de tres décadas debe ser superado, si se trata de construir un patrón de crecimiento sostenible y socialmente inclusivo, algo que es sabido que el mercado no es capaz de constituir por si mismo. Este desafío no es solo político, sino técnico: ya no hay una agenda industrializadora prefijada a cumplir; y además, la planificación no puede responder a cánones tecnocráticos rígidos (como los que imperaron sobre todo bajo el régimen militar de 1966-1973), sino que debe fundarse en un esfuerzo participativo y convocante.

## **Bibliografía**

Argentina. - Ley 24.156 - Ley de Administración Financiera – 30 de Septiembre de 1992. Boletín Oficial - 29 de Octubre de 1992.

Canitrot, A. – La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976 – Desarrollo Económico, Vol. 19, No 76 –1980.

Cordone, H. - Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina – <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html#n43> - 2004

Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos. Sistema Nacional de Inversiones Públicas: ley 24354, 1994. Buenos Aires, La Dirección. Octubre 1995

Forte, F. – Introduzione alla Politica Economica - Il mercato e i piani – Torino, Einaudi, 1964

Gómez, T. – La planificación en Argentina en la primera mitad del siglo XX. (con la colaboración de Mercedes Lesta). Trabajo presentado en las XXI

Jornadas de Historia Económica – Universidad de Tres de Febrero. 23 al 26 de septiembre de 2008

Hirschman, A - Orto y Ocaso de la Economía del Desarrollo” en *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica – 1984

Hobsbawm, E – Historia del siglo XX. Buenos Aires: Crítica (Grijalbo Mondadori, S. A.), 1998

Lavopa, A y Müller, A – Régimen macroeconómico y estructura productiva.- Novedades y continuidades en la post convertibilidad. Trabajo presentado en congreso de economía de AEDA, Buenos Aires 2009.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Plan Estratégico Territorial – Buenos Aires, 2008.

Müller, A. Desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina (con la colaboración de Martín Rapetti y Rocío Titunik) - Cuadernos del CEPED N° 6 - Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.) – 2002

Müller, A. – Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz – Revista “Ciclos” Año X, vol. X, N° 21, primer semestre de 2001

Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional..República Argentina 1974-1977 – Poder Ejecutivo Nacional – diciembre 1973.

Presidencia de la Nación Argentina – Consejo Nacional de Desarrollo – Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 – Buenos Aires – 1965.

Presidencia de la Nación Argentina – Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad – Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975 – República Argentina – 1971.

Rapoport, M. – Las políticas económicas de la Argentina: Una breve historia – Booket – 2010

Santa Fe – Plan Estratégico Provincial – Santa Fe. Cinco Regiones, una sola Provincia – Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe - 2009

Schvarzer, J. – La política económica de Martínez de Hoz – Hispanoamérica – 1987

Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación – Lineamientos para una estrategia de desarrollo 1985-1989 – 1984.

Secretaria de Política Económica – Planes Nacionales de Inversiones Públicas - varios períodos - [www.mecon.gov.ar/peconomica](http://www.mecon.gov.ar/peconomica).

Tavosnanska, A, y Herrera, G. - La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente – En Müller, A. (comp.) – *Industria, Desarrollo, Historia - Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* Facultad de Ciencias Económicas - UBA - 2009