

## La planificación del desarrollo durante el gobierno de Alfonsín: un análisis preliminar del Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991)

*Development Planning During the Alfonsín Government: a Preliminary Analysis of the National Development Plan (1986-1989)*

Karina Forcinito<sup>i</sup>  
Ignacio Andrés Rossi<sup>ii</sup>

**Resumen:** La política económica durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) privilegió el alcance de equilibrios macroeconómicos básicos en un contexto de deterioro de la situación fiscal, creciente peso de la deuda externa, elevada inflación y un desfavorable contexto internacional. Sin embargo, en este artículo se jerarquiza la existencia y el contenido del denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1987-1991 formulado por Bernardo Grinspun en 1986 desde la Secretaría de Planificación (SEP) a su cargo entre 1985-1989. El objetivo es analizar los propósitos y el tipo de planificación propuesta, el diagnóstico nacional e internacional del plan y la definición de los ejes principales que vertebrarían la estrategia económica. El abordaje se realiza sobre la base del análisis del plan bajo una contextualización histórica y el despliegue de relaciones con otras fuentes secundarias relevantes. Según se sostiene, dicho Plan constituye un programa que cristalizó las aspiraciones desarrollistas democráticas de un sector de la Unión Cívica Radical, en un conjunto amplio de proyecciones y reformas luego de la desinflación producida por el Plan Austral de 1985.

**Palabras clave:** Planificación económica; Desarrollo económico y social; Deuda externa.

**Abstract:** The economic policy during the government of Raúl Alfonsín (1983-1989) privileged the achievement of basic macroeconomic balances in a context of deteriorating fiscal situation, growing weight of external debt, high inflation and an unfavorable international context. However, this article prioritizes the existence and content of the so-called “National Development Plan 1987-1991 (PND)” formulated by Bernardo Grinspun in 1986 from the Planning Secretariat (SEP) in his charge between 1985-1989. The analysis of the Plan focuses on the objectives and type of proposed planning, the national and international diagnosis of the plan and the definition of the main axes that would support the economic strategy. The approach is based on the analysis of the plan under a historical contextualisation and relationship with other relevant secondary sources. Said Plan constitutes a program that crystallized the democratic developmental aspirations of a sector of the UCR, in a broad set of projections and reforms after the disinflation produced by the 1985 Austral Plan.

**Keywords:** Economic planning; Economic and social development; External debt.

**Recibido:** 16 de abril de 2024

**Aprobado:** 22 de julio de 2024

---

<sup>i</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Desarrollo Humano, Argentina. ORCID 0000-0002-9296-7336, [kforcini@campus.ungs.edu.ar](mailto:kforcini@campus.ungs.edu.ar)

<sup>ii</sup> Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Argentina. ORCID 0000-0003-3870-1630, [ignacio.a.rossi@outlook.com](mailto:ignacio.a.rossi@outlook.com)

## Introducción

Con el regreso de la democracia en 1983, Raúl Alfonsín, como líder de la Unión Cívica Radical (UCR), movilizó a gran parte de la sociedad y venció por primera vez al Partido Justicialista en las elecciones para la presidencia. El alfonsinismo marcó un punto de quiebre con la dictadura de 1976, que se retiraba del poder en un cuadro de enorme desprestigio económico y social (Aboy Carles, 2001). A pesar del alto optimismo con que contaron los principales miembros de la UCR y el propio Alfonsín (Rock, 1987), los desafíos económicos eran mayúsculos. Lo principal, era una deuda externa pública que alcanzó los 45.000 millones de dólares en relación con la cual se debían enfrentar las presiones de los acreedores y del FMI. El resto de los descalabros económicos heredados eran el alto déficit fiscal y cuasi fiscal que llegó al 15% del PBI y una inflación que cerró en 1983 en 350% anual. No menos importantes fueron las demandas sociales por recuperación de los ingresos tras la caída del salario real calculada en un 30% entre 1976-1983 (Arceo et al, 2008). Detrás de estos desequilibrios se encontraban los cambios estructurales impulsados en el marco de la dictadura, los cuales dejaron un sistema financiero desregulado con altas tasas de interés y seguros de cambio que comprometían el equilibrio del balance del Banco Central de la República Argentina (BCRA). En este orden, también fue relevante el impacto de la desindustrialización tras la apertura comercial practicada, o el endeudamiento de las empresas públicas y del sector privado; factores que, combinados, contribuyeron al desequilibrio fiscal y del sector externo (Forcinito y Pedreira Campos, 2023; Schorr, 2021). Por su parte, las condiciones del contexto internacional agravaron una situación de descalabros internos en la medida que las tasas de interés se mantendrían cercanas al 10% anual en el periodo, el crecimiento mundial fue lento y las medidas proteccionistas en los países desarrollados complicaron el panorama con una caída de los términos de intercambio y de la liquidez disponible (Rapoport, 2020).

En este contexto, el primer ministro de Economía de la democracia, Bernardo Grinspun (1983-1985), propuso un plan económico de tipo keynesiano. El experimentado economista de la UCR priorizó la reactivación de la economía sobre la base de la utilización de la capacidad instalada, la recuperación salarial con aumentos nominales, la reactivación del mercado interno y la reducción de las tasas de interés. Además, las aspiraciones del ministro eran: renegociar la deuda externa investigando su legitimidad, limitar los pagos a los ingresos por exportaciones, doblegar a los acreedores y a los países periféricos para reestructurar los pagos, arribar a una reforma del sistema financiero y una tributaria que disciplinara a los empresarios beneficiados en la dictadura y equilibrara las cuentas del Tesoro y el BCRA, y hacer sostenible en el mediano la reactivación (Pesce, 2004). Aunque la reactivación rindió sus frutos durante los dos primeros trimestres de 1984, la falta de acuerdo con el FMI, la paralización de iniciativas de los deudores regionales agrupados en el Consenso de Cartagena y el impedimento en avanzar con la reforma financiera contribuyeron al descontrol de la inflación y a la deslegitimación de la gestión pública del ministro (Brenta, 2019).<sup>1</sup>

En un contexto de vulnerabilidad económica a comienzos de 1985, el gobierno inició un cambio de rumbo con el nuevo ministro Juan Sourrouille (1985-1989). Éste, junto a un grupo de economistas identificados como extrapartidarios y técnicos (Torre, 2021), luego de

---

<sup>1</sup> Que condujo a posicionarlo por algunos sectores de la UCR, como de los asesores de Alfonsín agrupados con Sourrouille, como incompetente (Torre, 2021).

un periodo de incertidumbre y alta inflación, lanzaron el llamado Plan Austral. Se trataba de un programa de estabilización que combinaba medidas heterodoxas como el congelamiento de precios, el cambio de signo monetario y el desagio de los contratos previos al *shock*, con medidas de orientación ortodoxa, tanto fiscales como monetarias, concertadas con el FMI. Los índices de inflación se redujeron de alrededor del 25% mensual al 3%, dando inicio a una nueva etapa de la política económica (Libman et al., 2022). Ésta se dirimió entre administrar la inestabilidad derivada de la puja con el FMI y los acreedores, la falta de acuerdos políticos y las relaciones erráticas con los empresarios, el conflicto distributivo, y avanzar en el sendero de reformas estructurales que redimensionaran el gasto público e hicieran viable el pago de los intereses de la deuda externa (Basualdo, 2006; Libman et al., 2022). A partir de entonces, se sucedieron varios intentos de medidas de estabilización análogas al Austral, aunque menos ambiciosas, y que no tuvieron éxito en complementarse con la agenda de reformas estructurales (Belini y Korol, 2020; Castellani, 2020 Gerchunoff y Llach, 2019).

Tanto durante la gestión de Grinspun como la de Sourrouille, las antiguas discusiones en torno al desarrollo se vieron ofuscadas. Lógicamente, esto sucedía dado que, a pesar de que el gobierno manifestó desde un comienzo su intención de recuperar los niveles de actividad y practicar políticas keynesianas —recetas tradicionalmente más vinculadas a la planificación del desarrollo—; la política económica operaba en un marco de alta incertidumbre. Así, resulta razonable pensar que las discusiones en torno al desarrollo económico perdieran centralidad en un contexto de alta inflación y fuertes desequilibrios macroeconómicos. Además, también contribuyeron a ello la tesis del agotamiento de la sustitución de importaciones y la crítica neoestructuralista al estructuralismo impulsada desde el interior de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a modo de renovación frente a los cambios en la economía mundial y, específicamente, en las latinoamericanas. Justamente, como destacó Hirschman (1984), las ideas estructuralistas experimentaron un retroceso frente a la renovada hegemonía neoliberal que cuestionaba fuertemente la intervención estatal, así como la centralidad de la orientación exportadora en la nueva concepción del desarrollo propuesta por el neoestructuralismo. Las ideas neoliberales pusieron el foco en diversos aspectos como el crecimiento económico a partir de la inserción dinámica en la economía internacional, el control de la inflación y los incentivos al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación entre los principales, pero abandonaron las bases del programa de investigación-acción que predominó durante la postguerra. El planteo neoestructuralista, que se fue configurando durante los ochenta y se consolidó recién a fines de esa década y principios de la siguiente, se caracterizó por una mayor cercanía a la concepción neoliberal en el contexto de crisis del consenso desarrollista. Asumió entonces una postura defensiva que se materializó en: el abandono de la centralidad del esquema centro-periferia para explicar el atraso por la jerarquización de factores endógenos; la eliminación de la diferenciación funcional entre capital extranjero y nacional y el abandono de la estrategia exportadora por sustitución de importaciones por el privilegio de una orientada a maximizar las exportaciones, dando mayor relevancia al mercado externo que al interno (Forcinito, 2020).

En este marco, la historiografía económica de perfil ortodoxo puso el foco en la falta de consensos y convicciones para avanzar en reformas estructurales que redimensionaran el gasto público, redujeran la inflación y permitieran el pago de los intereses de la deuda como plataforma posterior para relanzar el crecimiento, las inversiones y la reactivación económica (Cortes Conde, 2005; Gerchunoff y Llach, 2019; Visintini, 2020). Por otro lado, la literatura

heterodoxa puso el foco en diversos factores que hacían a la puja entre los grupos económicos más poderosos –acreedores, organismos multilaterales, principales grupos empresariales locales–, las transformaciones en el modelo de acumulación –especialmente las iniciadas por la dictadura en sintonía con la transnacionalización y la desregulación económica–, entre otros (Brenta, 2019; Forcinito y Estarelles, 2009; Ortiz y Schorr, 2021; Peralta Ramos, 2008; Rapoport, 2020).

En este marco, la iniciativa de Grinspun desde la Secretaría de Planificación (en adelante, SEP) tras su salida del Ministerio de Economía entre 1985-1989 no fue estudiada. Particularmente, nos referimos a la planificación del desarrollo que propuso con el *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991* (en adelante, PND, 1986) bajo la firma de la SEP –que se encontraba a cargo a cargo del economista radical y cuyo análisis desarrollamos, en el presente artículo, privilegiando las siguientes dimensiones: el tipo de planificación propuesta, el diagnóstico de partida del plan, tanto del contexto internacional como del nacional y la perspectiva teórica adoptada, en primer término. En segundo término, los objetivos de la planificación, la definición de los ejes principales que vertebrarían la estrategia económica, así como las principales metas macroeconómicas y las proyecciones relativas al desenvolvimiento de las actividades económicas y del sector externo de la economía.

Respecto a los técnicos que estuvieron detrás del PND, es posible que algunos de quienes lo acompañaron en el Ministerio de Economía lo hayan secundado en la elaboración del PND. Por ejemplo, Ricardo Campero, Roberto Antonio Bautista Bertaina, René Eduardo Ortuño, Eduardo Javier Teodoro Poliche, Adalberto Rodríguez Giavarini, Armando Luis Vidal, Néstor Edgardo Stancanelli, Norberto Hildelbrando Pasini y Ernesto Weinschelbaum. No obstante, también es muy posible que hayan colaborado con el armado del documento y el relevamiento estadístico del mismo los antiguos funcionarios de Arturo Illia (1963–1966) y del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Félix Elizalde y Roque Carranza, impulsados por los radicales mencionados, dado que Grinspun buscaba recrear el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969.<sup>2</sup> Como destacaron Restivo y Rovelli (2011), cuando Grinspun abandonó el Ministerio de Economía y Alfonsín le ofreció la Secretaría de Planificación fue a cambio de que “trabajara en silencio”; es decir, que no hiciera declaraciones públicas (pp. 104-105). Ello indica la poca repercusión que tuvo el PND en aquel entonces en los medios –y actualmente en los testimonios sobre lo actuado en materia económica–. Por otro lado, considerando la relación de militancia que Grinspun tuvo con Alfonsín (Restivo y Rovelli, 2011, p. 32), es muy posible que el ex ministro tratara de influir sobre el curso de la política económica a través del presidente con el PND pero que éste no tuviera repercusión pública necesaria para su implementación debido a las diferencias que lo separaban de Sourrouille y su equipo, más preocupado por la estabilidad macroeconómica, particularmente por el control de la inflación (Torre, 2021).

## El tipo de planificación propuesto por el PND y sus principales objetivos

La planificación económica constituye un conjunto complejo de técnicas destinadas a administrar total o parcialmente la producción y la satisfacción de las necesidades humanas, así

<sup>2</sup> Esto fue confirmado en una comunicación personal con Horacio Rovelli, que en los años de la transición a la democracia colaboró como joven economista con los cuadros técnicos en que rodeaban a Grinspun (Horacio Rovelli, comunicación personal, 24 de abril de 2024).

como a proyectar los cambios económicos definidos como prioritarios por parte de una gestión de gobierno determinada (Benitez et al., 2023). En economías capitalistas de carácter mixto, como era la Argentina de los años ochenta, la planificación constituía una herramienta de intervención del Estado que proporcionaba orientaciones a las firmas y a las personas para la toma de decisiones económicas mediante medidas de política específicas que involucraban la puesta en acción de sistemas de incentivos morales y/o materiales o combinaciones entre los mismos. Es importante mencionar que la planificación del desarrollo puede sostenerse sobre la base de distintos grados de democratización de las decisiones económicas. Es decir, puede tener lugar a partir de procesos autoritarios, tecnocráticos y centralizados en la toma de decisiones o a partir de procesos democráticos, participativos y descentralizados (Müller, 2021).<sup>3</sup>

El PND fue una propuesta de planificación estratégica democrática que,<sup>4</sup> explícitamente en el texto del plan, fue concebida en oposición a la tecnocrática. Al respecto, proponía consensuar, a través de las instituciones republicanas, una imagen objetivo del país, definida como:

[...] un proyecto concreto y consistente orientado a la reconstrucción de la economía argentina que hiciera posible en un horizonte más extenso la eliminación paulatina y constante de los desequilibrios existentes tanto los macroeconómicos (...) como aquellos que prevalecen en los sectores reales (insuficiencia de la infraestructura productiva, en la provisión de insumos, modernización tecnológica, impulso a las pequeñas y medianas empresas, etc.) y en los sociales (cultura y educación, salud, vivienda, previsión social) preservando el medio ambiente y la calidad de vida de la población. (PND, 1986, p. 9)

Particularmente, el PND se basó en criterios o principios orientadores democratizadores, con una preocupación explícita por la equidad distributiva, de fortalecimiento de la autonomía nacional y con la intención de llevar a cabo una política exterior activa. Ello involucraba, asimismo, los siguientes objetivos de mediano plazo: reestructurar el estado, modernizar el aparato productivo, reindustrializar el país, propender al pleno empleo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y mejorar del nivel de vida, la preservación del medio ambiente, el afianzamiento del sistema democrático, de los mecanismos de integración regional y la recuperación de la capacidad de crecimiento (PND, 1986, p. 35). Cabe mencionar, como antecedente relevante de los planes de desarrollo en la Argentina, el caso del CONADE. Estas instituciones partieron de marcos teóricos afianzados en las ideas imperantes del desarrollo económico propias de los años cincuenta y sesenta (Rougier y Odisio, 2017) y, justamente, varios funcionarios del gobierno de Alfonsín fueron impulsores de

---

<sup>3</sup> Según Müller (2021), el concepto de planificación posee varias acepciones entre las que pueden identificarse las siguientes: (i) la regulación del uso del suelo urbano; (ii) la planificación territorial; (iii) las prácticas de las economías centralmente planificadas; (iv) la planificación económica del desarrollo; (v) la incorporación de la planificación organizacional al accionar del sector público (p. 80). En el presente artículo nos centramos en la tercera y la cuarta acepciones en virtud de la propuesta del PND.

<sup>4</sup> Entendido fundamentalmente como el instrumento idóneo que permitiría una acción coherente y sostenida en el tiempo definiendo puntos de partida y control económicos y sociales. En sus palabras “es misión de la planificación exponer objetivos, sistematizarlos y jerarquizarlos, identificando las estrategias básicas para su concreción [así] introduce una gran cuota de racionalidad en el desenvolvimiento de los actores económicos y reduce el margen de incertidumbre” (PND, 1986, p. 4).

las mismas durante el último gobierno radical de Illia (Jáuregui, 2013).<sup>5</sup> En aquel entonces, los planes de desarrollo plantearon, como el PND, la planificación económica factor indispensable para fortalecer la democracia (Jáuregui, 2015), el fomento al mayor crecimiento económico cuidando los desequilibrios externos, la preferencia por el capital nacional al extranjero en los sectores privilegiados (Coviello, 2019), la necesidad de aumentar la integración regional e impulsar el desarrollo en clave federal (Stawski y Taroncher, 2019), entre otros. Así, estos elementos fueron retomados en el PND, aunque, a su vez, replanteados en el marco de las restricciones que imponía el contexto internacional y las restricciones nacionales. Por otra parte, la planificación propuesta en el PND constituye el último proyecto conocido de esta naturaleza en la Argentina, luego del fallido Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional de 1974-1977. A partir de dichos intentos –y en gran medida como correlato del avance neoliberal–, se abandonaron los intentos de planificación económica en el país.

El PND se rigió por tres principios fundamentales: “resolver la emergencia, consolidar el poder democrático y crear las bases para un período prolongado de estabilidad, justicia y desarrollo” (PND, 1986, p. 1). Estos tres principios debían alcanzarse, como fuera mencionado, mediante lo que se entendió como “planificación democrática”: una herramienta concebida como la acción del Estado en concertación de todos los actores de la sociedad y activa participación en sectores interesados en abordar la crisis en el corto plazo como en términos estructurales. La legitimización utilizada se basaba en que “en las elecciones nacionales, provinciales y municipales de octubre de 1983, los partidos que expresaron en sus plataformas conceptos equivalentes acerca de la función del Estado en la economía obtuvieron el apoyo de casi el 90% de los ciudadanos” (PND, 1986, p. 2).<sup>6</sup> Por ello, se entendía que proceder a la solución de la crisis económica y la reforma estructural para abordar los problemas más profundos del funcionamiento económico y social requería de la acción planificada del Estado, especialmente para alcanzar una más justa distribución de los ingresos. En consonancia, se concebía a la actividad privada como eje fundamental de la producción de bienes y servicios, aunque otorgando al Estado el papel de regulador de los grupos económicos de mayor poder, especialmente “cuando la rentabilidad privada es superior a la social, como ocurre en sectores básicos de la economía” (PND, 1986, p. 3). De esta manera, el papel activo del Estado y la regulación del sector privado eran condiciones indispensables para el desarrollo; un desarrollo que solo podía ser concebido como objetivo con la precondition de “un Estado orientador de la economía y garante del bien común” (PND, 1986, p. 3).

De esta manera, la planificación democrática se diferenciaba de otras experiencias del pasado por buscar el diálogo entre técnicos y agentes de la sociedad como por presentar un espacio abierto al diálogo y la crítica constante evitando formas autoritarias de acción; en definitiva, una planificación “estratégica, participativa y flexible” (PND, 1986, p. 6). Esta concepción del desarrollo encontraba una profunda relación con la visión del pasado reciente

<sup>5</sup> Entre los que cabe mencionar al mismo Grinspun, que se desempeñó como operador ejecutivo del CONADE en esos años. También a Roque Carranza, ministro de Obras y Servicios Públicos (1983-1985) y ministro de Justicia (1985-1986), Alfredo Concepción (presidente del BCRA entre 1985 y 1986). Enrique García Vázquez (presidente del BCRA 1983-1985) e incluso el mismo Sourrouille formó parte del organismo. De hecho, Carranza, Grinspun y el radical fallecido en 1981 Félix Elizalde, participaron activamente del Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969 del CONADE.

<sup>6</sup> Algo en lo que insistió personalmente Grinspun en aquel entonces (Grinspun, 1989).

que permeaba al PND. Como se entendió, la dictadura constituyó una iniciativa política que interrumpió violentamente el modelo de industrialización sustitutiva consolidado en sus diferentes fases desde la postguerra. Particularmente, desde la perspectiva del PND con:

[...] un Proyecto de restauración de un país anacrónico [por el cual se practicó el] desmantelamiento de gran parte del aparato industrial y también de los espacios profesionales y académicos desde donde venía reciclándose la acumulación de conocimientos sustentada en un esfuerzo de reflexión sobre nuevas estrategias de desarrollo sensibles a las nuevas realidades imperantes en la escena internacional. (PND, 1986, p. 9)

En este marco, el PND era considerado un instrumento de reconstrucción de la economía argentina tendiente a eliminar los desequilibrios existentes en el orden macroeconómico, así como promover un cambio estructural en la economía en el mediano plazo que permitiera retomar la industrialización, promover mayores niveles de igualdad distributiva y democracia.

### **El diagnóstico de partida y el posicionamiento frente al contexto internacional**

El plan caracterizó al contexto internacional como liderado por tres superpotencias principales, EEUU, Alemania y Japón –en el marco del Grupo de los siete (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y EE. UU)–, que experimentaban una fuerte concentración de poder económico a nivel internacional y cuyo desenvolvimiento se encontraba afectado por un conjunto de transformaciones de la geografía industrial mundial, denominadas genéricamente como la “tercera revolución industrial” (PND, 1986 pp. 11-13). Esta misma, involucraba “el vertiginoso despliegue de nuevas tecnologías y [la] relocalización de actividades productivas” (PND, 1986, p. 10). A su vez, consideró que “el escenario político-estratégico sigue dominado, como lo ha estado desde fines de la segunda guerra mundial, por un sistema esencialmente bipolar confrontatorio basado en el duelo hegemónico entre dos superpotencias [en referencia a los EE. UU y la URSS]” (PND, 1986, p. 11). Y esto significaba, como se explicaba, que la planificación era una herramienta imprescindible dado que los escenarios de “los ciclos de guerra fría” no ofrecían buenas oportunidades a los países en desarrollo en la medida que limitan la autonomía, afectan la estabilidad, alteraban las normas del comercio mundial, entre otros efectos negativos, debido a los esfuerzos por disciplinar al campo rival. En suma, si bien este escenario global imponía condiciones a los Estados soberanos, también habilitaba nuevas oportunidades, por lo cual la sociedad argentina no debía resignar la capacidad de “establecer metas propias”. De antemano se aclaraba que el nuevo modelo de inserción internacional que se definiera debía diferir del aplicado desde la segunda mitad de los setenta, en referencia al basado en la apertura económica indiscriminada y componente de desindustrialización, dado su anacronismo y subordinación dependiente a la economía mundial. Por el contrario, el nuevo modelo debía contar con la acción del Estado en la planificación económica, el ejercicio democrático y plural de la política internacional y la consolidación de la democracia.

El diagnóstico sostenía que las transformaciones descriptas de la economía mundial, afectaban a los países periféricos mediante una crisis que llevaba más de 10 años. Así, los factores estructurales de la crisis que se vivía desde los ochenta, según se definía, se manifestaban en el lento crecimiento de las economías centrales, las altas tasas de desempleo, el

menor dinamismo del intercambio mundial y la implementación de las prácticas proteccionistas del mundo desarrollado que, a su vez, conducían a la baja los precios de las materias primas agravando el impacto de los elevados niveles de endeudamiento y altas tasas de interés internacionales. Este era entendido como un punto central, dado que, como se cuestionaba, mientras los organismos internacionales definían las condiciones para que los países periféricos atendieran sus obligaciones externas,<sup>7</sup> no forzaban a los países desarrollados a tomar medidas concretas contra la mitigación de la crisis (por caso, se aludió al mayor financiamiento, apertura de mercados y apoyo en las negociaciones externas). De esta forma, el PND sostenía en su diagnóstico que la hegemonía estadounidense se veía fortalecida a partir de la consolidación de Nueva York como nueva capital bancaria mundial. Y que la incertidumbre respecto a la llegada de un contexto más favorable para los países de la periferia, como Argentina y otros países fuertemente endeudados de América Latina, era elevada. Paralelamente, se concebía como necesario observar el avance de las transformaciones estructurales en los países centrales; especialmente los que repercutirían sobre la eficiencia global y desarrollar una estrategia defensiva y adaptativa simultáneamente frente a dicho proceso. Por ello, se argumentaba que “(...) la realidad contemporánea permite apreciar qué tan importante como seguir atentamente la evolución es adoptar un modelo de desarrollo caracterizado por su flexibilidad y adaptación a los cambios externos” (PND, 1986, p. 14). Este posicionamiento se encontraba asociado entonces al carácter periférico, subordinado y vulnerable que el PND le otorgaba a la economía argentina en la división internacional del trabajo, así como a las contradicciones internas de la compleja evolución de la sociedad argentina (PND, 1986, p. 1). En el análisis de las metas de desarrollo propuestas se incluyen algunas de las medidas de política que el Plan tenía previsto implementar para mejorar la relación económica del país con el resto del mundo. Sin embargo, cabe agregar que desde la perspectiva adoptada resultaban fundamentales dos conjuntos de iniciativas: la reforma del estado y la integración regional con países de América Latina, particularmente con Brasil y Uruguay (PND, 1986, p. 481).

En relación con la reforma del estado, el plan destacaba como prioritario revertir la insuficiencia técnico-administrativa; la incapacidad de regulación de las relaciones económicas internas y externas; el deterioro del poder de desarrollo de políticas públicas la falta de unidad interna y coherencia en la acción estatal y la indefinición de objetivos de la misma (PND, 1986, p. 30 y 31). El propio plan constituiría un mecanismo fundamental para orientar las acciones del estado y no podría llevarse a cabo sin la reforma del mismo. La política de integración regional constituía una herramienta fundamental para aumentar los grados de autonomía en relación con los países centrales, ampliar el tamaño de mercado para la industria doméstica y las posibilidades de integración intra e interindustrial, es decir, para desarrollar políticas que permitieran superar los límites que evidenciaba la estrategia sustitutiva de importaciones en su segunda fase en virtud de los debates acerca de dicho proceso que se habían generado en los años setenta (Brodersohn, 1970).

---

<sup>7</sup> Como la reducción de los déficits fiscales de los países centrales, disminución de los tipos de interés mundiales, políticas de ajuste en los países deudores, asistencia crediticia a los países más pobres, crecimiento de exportaciones a través del acceso a mercados de países industrializados.

## Principales desafíos y metas macroeconómicas y sectoriales

Como punto de partida para delinear las acciones del PND, se consideraba que “[...] nos encontramos ante el agotamiento de un modelo vigente durante más de tres décadas y ante el fracaso de un intento de reorientación de la economía en el marco de una división internacional del trabajo supuestamente más eficiente” (PND, 1986, p. 15). La referencia, iba dirigida al agotamiento del modelo de industrialización de importaciones, pero también a la ya mencionada estrategia que aplicó la dictadura. Particularmente se subrayó que hubo “consecuencias relativamente importantes en la estructuración y la orientación de los principales grupos y sectores socio-económicos” (PND, 1986, p. 19), producto de la estrategia económica y de inserción internacional del régimen mencionado. Por ejemplo, entre las más relevantes, se mencionaba la disminución de la clase obrera industrial (que pasó de 1.050.000 personas en 1973 a 700.000 en 1981),<sup>8</sup> el aumento de la pobreza (calculado en unas 9.000.000 personas con necesidades insatisfechas en 1983), el aumento del desempleo, la informalidad y el cuentapropismo, el de la concentración económica y la conglomeración liderada por un conjunto de empresas nacionales y extranjeras mediante fusiones y adquisiciones y captación de beneficios promocionales proporcionados desde el Estado, así como la financiarización de la lógica de funcionamiento de las mismas y de la economía en su conjunto, que habían contribuido a la pérdida de peso y centralidad de la industria a nivel nacional.<sup>9</sup>

Como consecuencia de estos procesos se resaltó que:

[...] estos aspectos, sumados a las propias vicisitudes del contexto económico general, han generado actitudes y comportamientos más o menos permanentes y contrarios a la aceptación del riesgo, que han desequilibrado la ecuación básica de la conducta empresarial: la maximización del beneficio con respecto a la creación de riqueza social. (PND, 1986, p. 25)

En otras palabras, la acción del segmento más poderoso del empresariado se caracterizaba por una falta de propensión al riesgo y la inversión prefiriendo el favor del subsidio estatal (*sic*). En este sentido, el diagnóstico del PND planteaba la necesidad de revertir estas conductas-estructurales-que se tornaban vertebrales a la hora de explicar la caída de la inversión como componente central de los desequilibrios macroeconómicos y el descontrol de la inflación.

No menos significativo era, en este esquema reflexivo, el panorama del sector financiero, especialmente los efectos que lo caracterizaron tras la reforma de 1977.<sup>10</sup> La preocupación se graficó en que los treinta primeros bancos nacionales y extranjeros concentraban

---

<sup>8</sup> Sin embargo, otras fuentes calculan que el total de la industria manufacturera empleaba 1.377.668 de personas hacia 1984 (Kulfas y Sales, 2018), sobre una población económicamente activa que, en aquel entonces, el Instituto Nacional de Estadística y Censos calculada en alrededor de 10.500.000 en 1986w (INDEC, 1986, p. 11).

<sup>9</sup> Respecto al sector agropecuario, se destacaba el fortalecimiento del tejido en la región pampeana dedicado a la exportación de granos y su alta rentabilidad y poder de generación de divisas. Schorr (2021) destacó posteriormente que dicho fortalecimiento estuvo acompañado de la pérdida de peso relativo del sector industrial en la canasta exportadora como raíz de las políticas implementadas durante el régimen militar. Además, Rozengardt y Porcelli (2023) hicieron énfasis en la pérdida de dinamismo de las áreas no pampeanas como consecuencia del abandono de políticas de promoción y asistencia.

<sup>10</sup> La concentración en materia de préstamos y depósitos atravesó diferentes fases entre 1976-1983, pero en todo caso se desarrolló una mayor concentración del sector privado nacional y financiero en virtud de las quiebras desde la crisis bancaria internacional desde 1980 y la pérdida de participación relativa del sector público

un 70% de la participación en los depósitos moneda nacional y extranjera respectivamente, concentración que se había producido a partir de la reforma financiera y que se explicaba en virtud de la relación entre estos bancos con los principales grupos económicos beneficiados por la política económica de la dictadura.<sup>11</sup> En este marco, se concibió que para revertir los cambios generados por la última dictadura y avanzar en un horizonte que recuperara “el crecimiento y el bienestar social” se requería contar con las convicciones de fortalecimiento institucional, convicciones en relación con las cuales el gobierno avanzaba desde 1983.<sup>12</sup> Especialmente, la convicción de que era necesario priorizar el fortalecimiento de los partidos políticos por sobre los intereses corporativos y sectoriales, argumentando que:

[...] el gobierno de la Sociedad y la gestión del Desarrollo supone una gestión política capaz de transformar esos modos de acción. Se trata de que la Sociedad opera en el Estado a través del Sistema de partidos [favoreciendo] los distintos sectores sociales en torno a objetivos nacionales y expresión de valores compartidos [...] y armonizar así las divergencias de los intereses sectoriales antagónicos. (PND, 1986, p. 29)

En relación con las metas macroeconómicas y según las estimaciones planteadas por el PND, en el periodo 1987-1991 se proyectaba que el PBI crecería a un promedio anual de 4,8% en términos reales y que el PBI por habitante lo haría al 2,9%. Si bien este último no llegaría a recuperar los niveles alcanzados en 1974, se estimaba que durante la primera mitad de los años noventa se alcanzaría dicha meta. Por otro lado, el saldo de la balanza comercial sería positivo y creciente entre 1987-1991, pasando de los 2.400 millones de dólares en 1986 a poco más de 4.000 en 1991. Junto con acceso al financiamiento externo, se llegarían a cubrir los servicios financieros –intereses de la deuda externa–, que solo aumentarían de 4.670 millones de dólares de 1986 a 5.069 millones anuales en 1991 reduciéndose las necesidades de financiamiento de más de 4.000 millones a 2.400 millones anuales en el mismo periodo. Así, se planificó una acumulación de reservas modesta, que pasarían de los 4.652 millones de dólares a 6.263 millones en 1991. Sobre la cuestión fiscal y la inflación no hubo proyecciones específicas, aunque se declaró adherir al manejo vigente del programa antiinflacionario en curso desde 1985 (Plan Austral).<sup>13</sup>

---

(Schvarzer, 1986). Esto era lo que, principalmente, preocupaba a Grinspun. Es decir, el menor acceso al crédito de las pequeñas firmas y el dirigido a los servicios públicos (PND, 1986, p. 495). En virtud de esto, se criticó la liberalización de las tasas de interés, la apertura hacia el exterior con la eliminación de controles cambiarios y la creación de la cuenta de regulación monetaria por la cual se subsidiaba la garantía de depósitos en moneda nacional (Lajer Baron, 2018).

<sup>11</sup> La expansión del sistema financiero tras la reforma de 1977 (Lajer Baron, 2018) desembocó en menores niveles de ahorro que se producían como consecuencia de las sucesivas fugas de capitales que tuvieron lugar a partir de 1980, disparando los subsidios del Estado para evitar quebrantos masivos. Ortiz y Schorr (2021) calcularon las fugas en montos mayores a la deuda externa en todos los años comprendidos entre 1983-1989.

<sup>12</sup> En este marco, los autores del PND se refería a un caudal amplia de medidas (incluso algunas fallidas) como la Ley de Reordenamiento Sindical conocida como Ley Mucci de 1983, el Plan Alimentario Nacional, la iniciativa de traslado de la Capital Federal al Sur, la Reforma Constitucional, entre otros; que enmarcaba en lo que se conoció Plan para la Segunda República (Aboy Carlés, 2010).

<sup>13</sup> Por el cual se podría suponer que se esperaba contener el déficit fiscal en un promedio de 4% del PBI como efectivamente fue en 1986, incluso menos, como durante la segunda mitad de 1985. Sobre la inflación, si bien se mencionaba que se esperaba mantenerla en niveles bajos, más explícitamente podría referirse a niveles del 20% anual como se observó durante la segunda mitad de 1985.

El PND partía de la premisa elemental de que había que compatibilizar la estrategia de desarrollo con la instrumentación del Plan Austral y su éxito macroeconómico. Sin embargo, advertía que los rebotes de inflación provocados en los últimos meses minaban la credibilidad y reactivaban las conductas indagatorias.<sup>14</sup> Por esto mismo, se consideraba necesario:

[...] asegurar una expansión de la demanda lo suficientemente sensible como para restaurar la confianza en el crecimiento y promover las inversiones necesarias para el incremento de la actividad, pero que no corra el peligro por su extensión de reavivar las expectativas de elevación de los precios. (PND, 1986, pp. 34-35)<sup>15</sup>

Una vez hecha esta consideración, se entendía que la única solución para evitar volver a tasas de inflación altas era avanzar con la estrategia tendiente a transformar profundamente el modelo de desarrollo, reactivando la inversión privada y re-fortaleciendo el rol del mercado interno (PND, 1986, pp. 37-41). De esta forma, la sistematización de metas que se enumeraron fueron las siguientes:

- Recuperar la capacidad de crecimiento
- Modernizar el aparato productivo
- Reestructurar el Estado
- Reindustrializar el país
- Asegurar una tendencia “moderada y constante” hacia la situación del pleno empleo
- Asegurarle al conjunto de la población la cobertura de sus necesidades básicas
- Propender el aumento significativo de los niveles de vida de la población
- Afianzar el sistema de instituciones democráticas
- Promover el desarrollo territorial equilibrado

Estos objetivos, como se sostuvo, debían abordarse considerando los desequilibrios externos e internos. Los primeros, se concentraban en la problemática de la deuda externa, para la que se sugirió continuar el fortalecimiento de la negociación por una vía intermedia a la sumisión total a los acreedores y la ruptura con los mismos. Esto significaba:

a) buscar la mejor posición relativa para dicha negociación, b) aprovechar rápidamente los cambios que pudieran producirse en el sistema financiero que está sometido a grandes tensiones que, seguramente, tarde o temprano forzarán a un replanteo generalizado y c) procurar que esos cambios se produjeran favoreciendo a los deudores. (PND, 1986, p. 38)

De esta manera, se abría la posibilidad de que la recomposición de las relaciones con el FMI y los acreedores desde el Plan Austral hiciera posible contar con un flujo de crédito

---

<sup>14</sup> En referencia a que, a partir del mes de mayo de 1987 (1,9%), el índice general de precios comenzó a subir al 6,7% en junio), 9,4% en julio, 14,6% en agosto, 16,6% en septiembre y 30,5% en octubre (BCRA, 1988, p. 64).

<sup>15</sup> Si se observa el Gráfico 3 puede verse que solo se esperaba una variación positiva de precios en bienes pecuarios. Sin embargo, en bienes agrícolas, la mayoría enfrentaría caídas sustantivas y más leves en pesca, combustibles y manufacturas. Efectivamente, como se proyectó en el PND la evolución de los términos de intercambio no fue favorable hasta 1991.

externo para afrontar los intereses, sin limitar las posibilidades de crecimiento, aunque se consideraba que las alternativas de este tipo debían estar sujetas a la mejora de condiciones internacionales y a evitar un mayor endeudamiento externo.

Respecto a los desequilibrios internos, lo que se encontraba en el centro del razonamiento era la inversión, especialmente el “cómo canalizar esa inversión hacia los usos socialmente más reproductivos articulados dentro del marco referencial de una planificación de mediano y largo plazo” (PND, 1986, p. 39). Para revertir la declinante inversión y orientarla de acuerdo a las pautas de desarrollo que se definían, según se subrayaba, era necesario redefinir las áreas de actividad reservadas al Estado, al sector privado y a emprendimientos mixtos, el lugar que le correspondería a los bienes y servicios de uso masivo, de exportación y suentuarios, el grado de apertura a capitales de alta la tecnología y la mano de obra extranjera y el balance en la implementación de nuevas técnicas de producción intensiva en capital y mano de obra y sus consecuencias sobre los niveles de ocupación (PND, 1986, p. 40). De antemano, la estrategia era revertir los incentivos a la inversión financiera y canalizar los mismos a la inversión productiva que con el fin de recuperar el empleo, reimpulsar la industrialización y el bienestar; especialmente fomentando la afluencia de capitales en sectores estratégicos.

Esto último amerita una última mención respecto a las privatizaciones, que se encontraban en pleno debate en aquel entonces. En el PND, la estrategia planteada al respecto no contemplaba la venta o concesión de empresas públicas importantes en telecomunicaciones, aeronavegación o explotación de hidrocarburos como se propuso desde el gobierno con la privatización parcial de Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Aerolíneas Argentinas o mediante el llamado Plan Houston.<sup>16</sup> Lo que sí se consideraba era el ingreso del sector privado como proveedor de servicios puntuales en firmas estatales, situación que preexistía, por caso; en los sectores gasífero y de metales (en sintonía con el Plan Energético Nacional). En dicho plan se esbozaban los lineamientos para revertir, a grandes rasgos, el consumo de nafta de un 17,3% en 1985 al 10,9% en los 2000 y el de *fuel oil* del 5,5% al 2,1% mientras se aumentaba el de gas natural del 25,0% al 35,7% y la electricidad del 11,1% al 15,3%. Para esto, debía aumentar considerablemente la capacidad de transporte de gas natural de 18,6 m3/ día a 105,2 en el mismo periodo y la capacidad de tratamiento de plantas extractoras de 41,4 m3/día a 101,9. Así, como para el resto de los objetivos contenidos en el programa, se estimaban inversiones por no menos de 2.000 millones anuales y la alineación de precios locales a los internacionales (PEN, 1986-2000, p. 251).

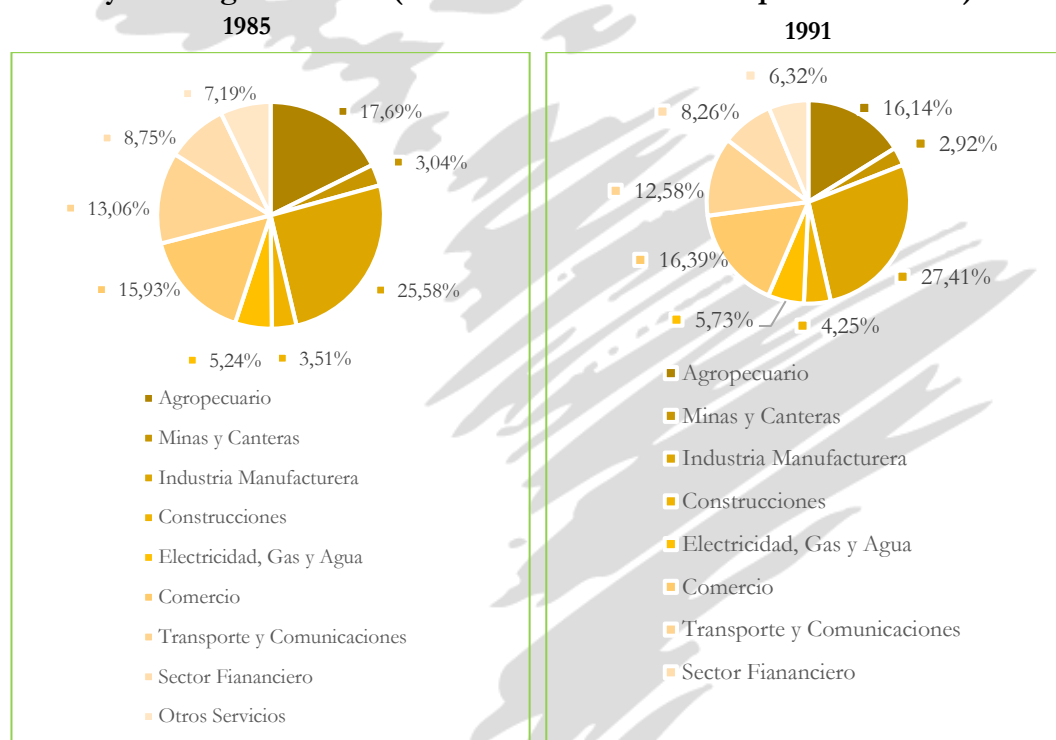
### **Las proyecciones acerca de la evolución de los sectores de actividad y el balance de pagos**

De antemano se aclaraba que las proyecciones macroeconómicas arrojadas por el PND estaban condicionadas por la magnitud de la deuda externa, la declinación de los precios de bienes primarios en los mercados internacionales, la reducida tasa de inversión, la deficiencia en las infraestructuras económicas, el deterioro de las condiciones de vida y las pugnas distributivas por un ingreso global estancado. A grandes rasgos, en las proyecciones

<sup>16</sup> Anunciado en marzo de 1985 por el presidente Alfonsín en EE. UU ante un grupo de empresarios del sector, llamó a incluir al sector privado extranjero en la exploración y la explotación de hidrocarburos en contratos asociados con Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) como a establecer precios internacionales de estos.

sectoriales que se realizaban, como puede verse en el Gráfico 1, se proyectaba una recuperación y una evolución diferencial respecto del punto de partida de los grandes sectores de actividad económica que componían el PBI que jerarquizaba un mayor peso relativo de la industria manufacturera que pasaba de representar un 25,58% en 1985 a un 27,41% en 1991; una disminución del peso relativo del sector agropecuario que concentraba el 17,69% del PBI en 1985 y se proyectaba con un 16,14% del mismo para 1991; un incremento del peso relativo de la construcción, que pasaría de explicar un 3,51% del PIB de 1985 a un 4,25% en 1991 y una disminución de un punto porcentual de participación en el PBI del sector financiero que concentraba 8,75% en 1985 y pasaría a representar el 8,26% en 1991.

**Gráfico 1: Composición sectorial del Producto Bruto Interno, proyectada entre 1985 y 1991 según el PND (en millones de australes a precios de 1970)**

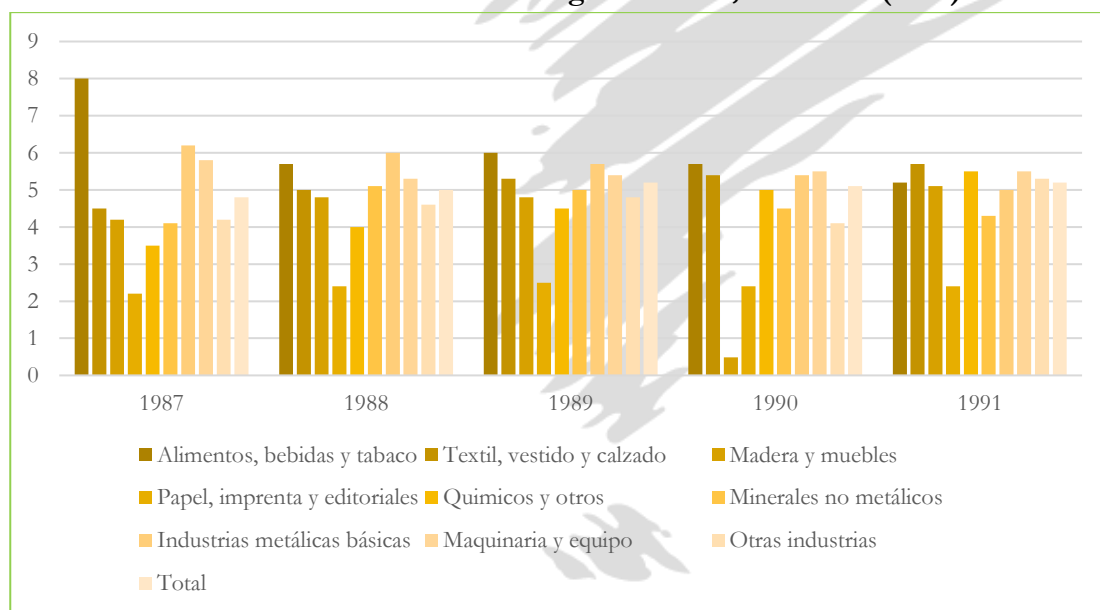


Fuente: Elaboración propia en base al PND (1986, p. 79).

En términos de tasas de variación porcentual, se proyectaba una recuperación de mayor magnitud del sector construcciones (7,88%), electricidad, gas y agua (6,24%); minas y canteras (5,48%), comercio (5,26%) e industria manufacturera (5,08%). Se esperaba que ello pudiera contribuir a modificar la posición relativa de cada sector de actividad existente en 1985 en favor de la ampliación del tamaño del mercado interno, del empleo y de las exportaciones industriales utilizando la capacidad ociosa y el fondeo proveniente de las nuevas inversiones proyectadas. Paralelamente, se proyectaba una pérdida de peso estructural del sector gobierno (0,72%), de otros servicios –sociales y personales– (2,9%) y de las finanzas (3,62%), que se había desempeñado como el sector “estrella” en el escenario de la dictadura. El sector agropecuario (4,44%) y el de transporte y comunicaciones (4,26%) crecían levemente por debajo del crecimiento del producto total, aunque el primero perdía peso relativo en la estructura global, de 2 puntos del PBI, y el segundo permanecía constante.

El sector industrial constituía un motor importante del crecimiento en las proyecciones debido a su fuerte peso relativo en la estructura productiva (tasa de variación anual promedio de 5,06% para el período 1987-1991 –PND, 1986, p. 79–) y se esperaba incentivar específicamente un crecimiento relativo mayor en las ramas alimentos, bebidas y tabaco (6,12%); industria metálicas básicas (5,66%); maquinaria y equipo (5,50%) y textil, vestido y calzado (5,18%) como puede evidenciarse en el Gráfico 2, en el cual estas ramas crecían por sobre el promedio proyectado para el total de la industria manufacturera. Se trataba de ramas con ventajas naturales para el comercio internacional, así como ramas productoras de bienes de capital que habían sufrido una merma importante durante la dictadura. Finalmente, se promovía la reactivación de ramas intensivas en el empleo de fuerza de trabajo como es la textil, de calzado y vestido. En este sentido, las proyecciones positivas del sector se sustentaban sobre la base de mantener baja la inflación, disminuir las tasas de interés<sup>17</sup> y aliviar la restricción externa mediante la negociación con los acreedores, y en virtud de la implementación de políticas específicas que incluían: la concreción de programas de exportaciones industriales mediante beneficios cambiarios e impositivos, líneas de créditos dirigidas a pequeñas y medianas empresas para adquirir bienes de capital. También se proyectaba un crecimiento relativo mayor por parte del sector pecuario –que se veía menos afectados por las tendencias negativas de los precios internacionales que los bienes agrícolas– y la actividad de la construcción y el comercio (PND, 1986, pp. 79-81).

**Gráfico 2: Tasas de crecimiento proyectadas para las diferentes ramas de actividad del PBI manufacturero según el PND, 1987-1991 (en%)**



Fuente: PND (1986, p. 94).

Por su parte, el sector construcción constituía una preocupación central en el marco del PND, especialmente se subrayó la necesidad de revertir su caída desde 1977, año a partir del cual su participación en el PBI alcanzó un 7,2% para reducirse a 3,1% del PBI en 1985 (PND, 1986, p. 96). Según se proyectaba, el sector debía crecer a tasas del 7,2% anual entre

<sup>17</sup> Aspecto que no se pudo controlar. El mínimo que alcanzaron las tasas de interés promedio fue del 7% mensual en marzo de 1987 y terminaron el año en más del 12% (BCRA, 1988, p. 118).

1987 y 1991 (8,6% para la construcción pública y del 7,3% para la privada), aunque se advertía que “si bien la tasa de crecimiento prevista para la construcción es la más elevada entre los distintos sectores que componen el PBI, aun así no se recupera al finalizar el periodo el nivel de 1977” (PND, 1986, p. 98). Más precisamente, la expansión de la inversión pública debía estar liderada por un aumento de la construcción de vivienda, de promedios de 30.000 unidades anuales en los últimos años a 70.000 en 1991, impulsando la construcción. Esto, a partir de una asistencia equivalente del Banco Hipotecario Nacional y del fortalecimiento de la demanda en el mercado de viviendas mediante líneas de crédito especiales desde el BCRA (PND, 1986, p. 99). En el caso de los servicios, que gravitaban en torno al 51% del PBI en 1985 –abarcando comercio, transporte, comunicaciones, finanzas, gobierno– se preveía el crecimiento de subsector comercio a una tasa promedio del 5,3% acumulativa entre 1986-1991 (aunque se proyectaba que el sector servicios en su conjunto retrocediera al 49% del PBI subordinándose a la recuperación de la industria y la construcción (PND, 1986, p. 106). Por debajo de la industria y la construcción, también quedaba el crecimiento del transporte y las comunicaciones con tasas de variación anual promedio de 4,3%, el sector agropecuario con un 4,3; finanzas con un crecimiento proyectado del 3,6% y el sector gobierno con una expansión del 0,7% (PND, 1986, p. 80).<sup>18</sup>

En relación con el sector minero, se preveía un crecimiento relativo a tasas anuales promedio del 5% entre 1987-1991 que, si bien era menor a las construcciones, se acercaba a los niveles de la industria manufacturera (PND, 1986, p. 80). Esto, dado que se entendía que las medidas anunciadas en el marco del Plan Houston no tendrían efectos significativos hasta 1991,<sup>19</sup> aunque destacaba la proyección de crecimiento del gas natural por encima del promedio en 10% acumulativo y carbón mineral en 34%. Esto respondía a la concreción del gasoducto Neuquén-Bahía Blanca-Buenos Aires que se preveía finalizar a fines de 1987 y que requería un financiamiento de 475 millones de dólares.<sup>20</sup> Por otro lado, se encontraba la ampliación del gasoducto Centro-Oeste (Neuquén-Santa Fe) a cargo del Estado que debía afrontar una deuda con la firma holandesa COGASO. De la misma forma se esperaba ampliar el Gasoducto Norte Salta-Capital Federal a concluir en 1987 con fondos públicos que no se detallaban en el Plan. Por su parte, la expansión del carbón se destinaría a abastecer a los sectores siderúrgicos y de electricidad con la instalación de una nueva central carbonera a realizarse en 1988 por la empresa Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA) en Bahía Blanca. Nuevamente, en estos últimos casos no se detallaron los montos de inversiones a realizar en el marco del Plan (PND, 1986, p. 92).<sup>21</sup>

En relación con las proyecciones de las transacciones con el resto del mundo, cabe destacar que los años ochenta estuvieron atravesados por fuertes cambios en la organización de la economía capitalista mundial, una profunda crisis de endeudamiento liderada por los

<sup>18</sup> Por su parte, las tasas de variación porcentual anual entre 1987-1991 del sector agropecuario eran bastante menor que a la de la industria (de entre 3-4% contra 5%).

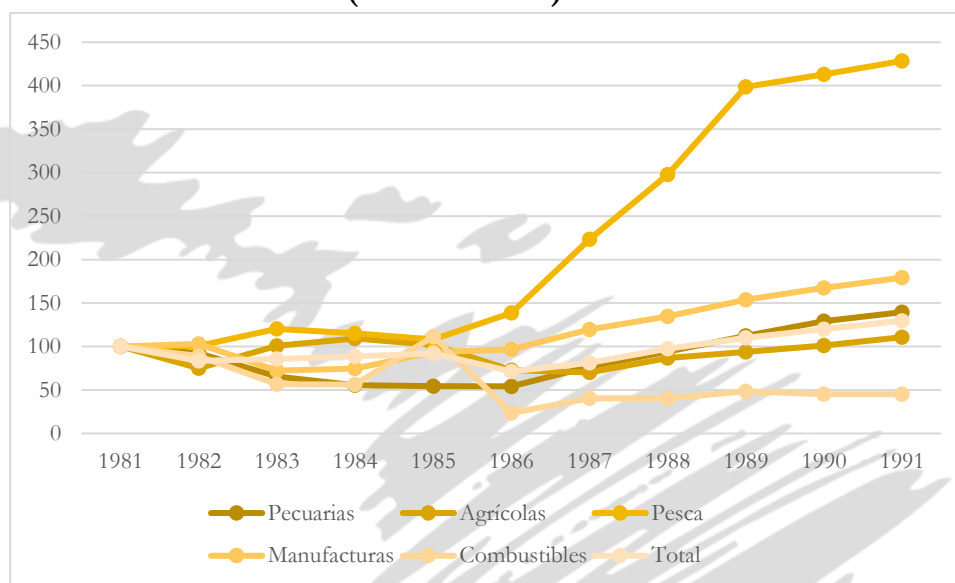
<sup>19</sup> Ante los escasos resultados en 1987 se convocó una segunda ronda bajo mejores condiciones: hubo 24 ofertas por inversiones en los 150 millones de dólares, pero sólo se concretaron 10 perforaciones. De hecho, hasta su duración en 1990, de inversiones calculadas en 951 mil millones solo se concretaron 230 (sin embargo, la caída de la producción en un 13% entre 1983-1987 se revirtió entre 1987-1989 en un 13%) (Gadano, 1998).

<sup>20</sup> Entre Gas del Estado y un consorcio privado con las empresas Techint, Sade, Sideco y un grupo estatal-privado de origen mexicano (Grupo Monterrey).

<sup>21</sup> Todos estos objetivos se encontraban en línea con el Plan Energético Nacional, 1986-2000 (1986).

grandes bancos comerciales de EEUU, Alemania y Japón, así como el avance de las regulaciones de corte neoliberal a escala internacional. Los impactos de estas transformaciones sobre las variables del sector externo de la economía resultaban, sin lugar a dudas, de difícil predicción y ello se evidenció en los supuestos que se propusieron en el marco del PND.

**Gráfico 3: Proyección de las exportaciones por actividad económica, 1981-1991**  
(Base 1981=100)



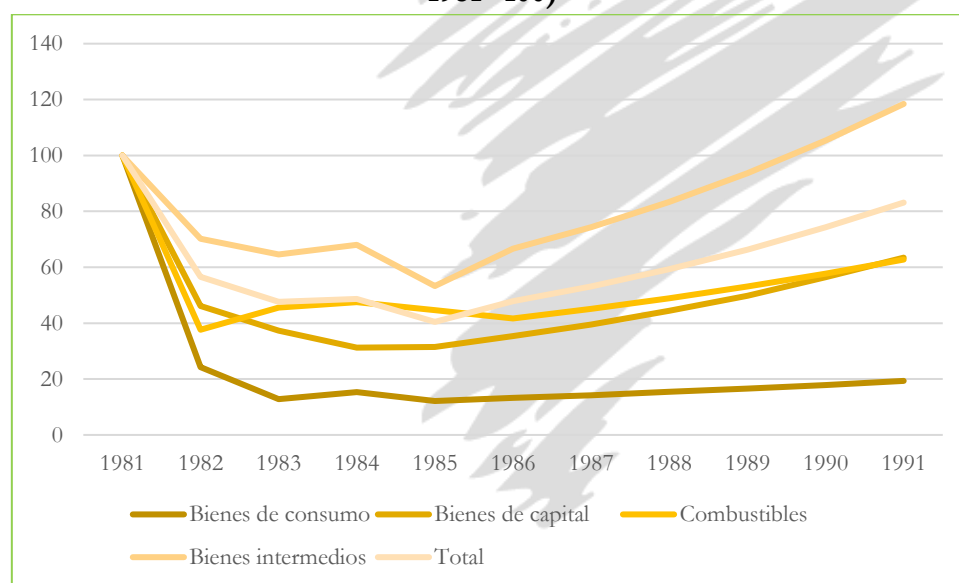
Fuente: Elaboración propia en base al PND (1986, p. 114).

Específicamente y en virtud de la relevancia que asumía el nivel de exportaciones del país en la medida en que las mismas proporcionaban las divisas necesarias para el pago de la deuda externa, así como para la recomposición de las reservas, la proyección de la evolución de las ventas al exterior resultaba un aspecto clave. El PND proyectó una variación porcentual del 12,7% promedio anual en el valor de las exportaciones para el período 1986-1991 (correspondiendo 9,4% al volumen y 3,0% a los precios). El crecimiento exportador planeado resultaba más alto que el del PBI, proyectado en 4,8% anual, particularmente traccionado por productos industriales y pecuarios y de pesca (PND, 1986, p. 108). En el conjunto del sector agrario se estimaban tasas de crecimiento positivas recién en 1987 dado el efecto de la sequía que había disminuido la producción triguera a 8,5 millones de toneladas (4,5 millones menos que la campaña inmediatamente anterior); siendo los más pujantes los subsectores de oleaginosas, cereales y cultivos industriales con tasas de crecimiento de entre el 7% y el 5% acumulado. A pesar del avance de la producción granero pampeana evidenciada desde los setenta –especialmente soja, maíz, sorgo y girasol–, la leve perspectiva de crecimiento obedecía a “las fuertes restricciones en el mercado internacional que actualmente se manifiestan con una pronunciada y generalizada caída de los precios internacionales” (PND, 1986, p. 40), por lo que se apostaba al subsector pecuario –como fuera señalado– y de pesca principalmente (que crecían de 148 millones de dólares en 1985 a 587 en 1991). Además, como puede observarse en el Gráfico 3, las proyecciones mantenían un nivel de exportaciones industriales, que se venía recuperando desde 1986 donde registraron 1.670 millones de dólares y que se esperaba crecieran en 1991 a 3.093 millones; supuesto hipotetizado en virtud de los diferentes programas de incentivo a las exportaciones industriales que se esperaba

implementar. En suma, el total de exportaciones debía subir de los valores mínimos alcanzados desde 1981 que significaron 1986 (6.523 millones de dólares) a 11.859 millones en 1991.

En relación con las importaciones totales, se proyectaba un crecimiento elevado de sus valores en una primera etapa para estabilizarse posteriormente proporcionando una variación porcentual del 11,6% promedio anual entre 1986-1991. Aunque no se especificó qué porcentaje de dicha variación correspondía a precios y qué a cantidades, se argumentó que desde 1986 en adelante la expansión se moderaría en razón de la recuperación habida en 1986 sobre los deprimidos volúmenes de importación verificados en los años recientes” (PND, 1986, p. 110). Como puede verse en el Gráfico 4, las importaciones venían experimentando una recuperación moderada desde 1983 respecto a la caída en todos los rubros desde 1981 (donde se redujeron de 9.430 millones de dólares en 1981 a 5.337 en 1982). Con el punto de partida de 1985, en el que el total había caído respecto a 1984, se proyectó una recuperación sostenida, principalmente, sobre la base de los bienes intermedios y de capital mientras se mantenían los niveles de los bienes de consumo (que se mantenían en el orden de los 300 millones de dólares). Esta proyección respondía, seguramente, a la estrategia de reactivación e impulso industrial en el mercado interno con moderación en el consumo extranjero.

**Gráfico 4: Proyección de las exportaciones por grandes rubros entre 1981-1991 (Base 1981=100)**



Fuente: Elaboración propia en base a PND (1986, p. 113).

Como puede observarse en el Cuadro 1, se esperaba que el saldo de bienes –balanza comercial– fuera positivo en un promedio de 3.500 millones de dólares entre 1987-1991 (con un leve déficit en servicios de 149 millones de dólares promedio entre 1987-1991). La restricción externa imponía un significativo peso en el saldo financiero –donde se incluían los intereses de la deuda externa que pesaban 4.500 millones de dólares promedio entre 1987-1991–. Sin embargo, en este panorama del balance de pagos, las necesidades de financiamiento decrecían sustantivamente desde 1775 millones de dólares en 1987 a 478 millones en 1991, morigeradas por un aumento de la inversión que crecía en alrededor de 600 millones de dólares en 1987 a 1100 millones en 1991 y un leve aumento de las reservas en el BCRA

que pasaban de 4600 millones de dólares en 1987 a 6200 en 1991.<sup>22</sup> Estas proyecciones que moderaban el peso de la deuda externa sobre la base la mejora de los saldos comerciales, la inversión y la negociación externa dependían de factores como la evolución del comercio internacional y las relaciones de poder real con los acreedores de la deuda externa y el FMI.

**Cuadro 1: Componentes principales del balance de pagos estimados por el BCRA para 1985 y por el PND para 1986-1991 (en millones de dólares de 1985)**

| Año/rubro                                      | 1985 | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  |
|------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Saldo bienes                                   | 4582 | 2010  | 2408  | 3314  | 3821  | 3968  | 4015  |
| Saldo s. financie-<br>ros                      | 5304 | -4670 | -4562 | -4758 | -4892 | -4986 | -5069 |
| Necesidad de fi-<br>nanciamiento <sup>23</sup> | 2055 | 2428  | 1775  | 1256  | 736   | 569   | 478   |

Fuente: Elaboración propia en base a PND, 1986, p. 121.

## Reflexiones finales

El estudio del PND permite revelar aristas no abordadas de la historia económica argentina referidas a la primera experiencia de gobierno en democracia, particularmente en un momento en que el equilibrio de corto plazo que produjo el Plan Austral permitió formular una propuesta de corte desarrollista al interior de la UCR, por parte del ex ministro Grinspun y el grupo de intelectuales que lo acompañaba. Estabilidad, equidad y desarrollo fueron tres principios fundamentales del PND. Estos se alcanzarían, según se planteó, mediante una planificación democrática del desarrollo a partir de la acción del Estado, en diálogo con diferentes sectores sociales. Como se analizó, el diagnóstico adoptado postuló que la última dictadura había interrumpido violentamente la trayectoria de desarrollo vigente sostenida en la industrialización y había impulsado una estrategia de primarización de la economía que la había debilitado, incrementando sus niveles de dependencia y vulnerabilidad externa. Además, ello había causado efectos perniciosos en la sociedad: el empeoramiento de los indicadores sociales, como el aumento de la pobreza y la indigencia, el del desempleo, el cuenta-propismo; de la mano de los cambios en la estructura productiva que fueron impulsados mediante la apertura automática, asimétrica e indiscriminada al resto del mundo, así como mediante la institucionalización de la lógica de la valorización financiera, el carácter bimonetario de la economía y la transnacionalización del excedente económico. Esto mostró una cabal conciencia de la pérdida de peso y complejidad de la industria en paralelo del salto en la concentración y centralización del capital en manos de grupos económicos integrados y diversificados fuertemente asociados a la financiarización y transnacionalización de la economía. Además, estos procesos favorecieron, según el PND, la concentración económica y

<sup>22</sup> Supuestos que no todos se concretaron en la medida que, por ejemplo, los flujos de inversión extranjera, si bien subieron, no alcanzaron los 800 millones de dólares en 1991. Respecto al saldo comercial, las proyecciones se acercaron bastante ya que en 1988 fue de más de 3.000 millones y en 1989 de 5.000 millones; aunque en 1985 fue sustantivamente menor: 500 millones de dólares (INDEC, 2024).

<sup>23</sup> La misma surgía de considerar, principalmente, el total de la deuda externa (que variaba de los 48 mil millones a 55 mil entre 1985-1991), los intereses pagados (que no bajaban de los 4500 millones anuales en el periodo), las reservas líquidas (que variaban desde los 4600 millones en 1985 a los 6200 en 1991). Lo que claramente fue optimista fue la meta de acumulación de reservas dado que estas, finalmente, terminaron con 3.000 millones en 1987, subieron a 4.900 millones en 1988 y se redujeron a 3.400 millones en 1989 (BCRA, 1994).

las prácticas abusivas del gran empresariado con el consecuente aumento de la lógica corporativista y, por último, el debilitamiento de las capacidades regulatorias y de arbitraje del estado, así como de la frágil institucionalidad democrática previamente existente. A partir de dicho diagnóstico, el PND sostuvo la necesidad de reformar el estado y planificar el desarrollo bajo el objetivo de reconstruir la economía y los parámetros que hicieran posible retomar el crecimiento, mejorar el bienestar de la sociedad, fortalecer la democracia y avanzar en la integración regional y el fortalecimiento de la posición nacional ante los países centrales.

En este sentido, las perspectivas macroeconómicas formuladas plantearon una serie de proyecciones tendientes a avanzar en los objetivos propuestos. El crecimiento del producto entre 1987-1991 debía estar liderado por los sectores de construcciones; electricidad, gas y agua; minas y canteras y, en menor grado, por el comercio e industria manufacturera con un crecimiento proyectado levemente inferior para el sector agropecuario y el transporte y las comunicaciones. Ello, según las proyecciones, se esperaba que redundara en un incremento de la participación de la industria manufacturera en el PBI.

En relación con el mercado interno, se presentó con especial relevancia la recuperación en el sector construcciones, que puntualmente estaría liderado por el sector público en el rubro viviendas. A su vez, se planificó que fuera la industria el principal sector que ganara peso en el comercio exterior, al margen de otros subsectores como pesca y pecuario de los cuales se esperaba un buen desempeño. Estas previsiones se sostenían en supuestos que remitían a la posible mejora de la restricción externa. Al respecto se destacan los supuestos de moderación del crecimiento de las importaciones, de expansión de las exportaciones industriales y de la inversión extranjera directa, relacionados con la posibilidad de renegociar favorablemente créditos externos para la Argentina y de acumular moderadamente reservas, entre los principales.

Si bien dichos supuestos no se cumplieron estrictamente y el Plan Austral no logró estabilizar el nivel de precios de la economía, el presente abordaje permite aportar evidencia significativa de la existencia de un vasto y pormenorizado conocimiento, asociado a la situación económica heredada de la dictadura, por parte de los intelectuales que se desempeñaron en la Secretaría de Planificación liderados por Grinspun, así como de la capacidad de formulación por parte de los mismos de una estrategia planificada, destinada a abordar el cambio estructural de la economía compatible con la recuperación de la democracia y el alcance de mayores niveles de justicia social. En virtud de ello, se corrobora que el equipo económico radical contaba –con posterioridad al fracaso del denominado Plan Grinspun–, con un diagnóstico pormenorizado de los principales procesos que habían tenido lugar durante los años de la dictadura en lo referente a: la centralidad que asumía la restricción externa en la economía –agravada por el endeudamiento externo adquirido durante la dictadura militar–; la centralidad de la reforma financiera de 1977 en la transformación de la dinámica de la acumulación de capital vigente durante la fase del crecimiento hacia adentro a favor de la valorización financiera; el atraso tecnoproductivo de la infraestructura así como el carácter crítico que asumía el proceso de reforma del estado en virtud del objetivo de consolidar la vida política republicana en el país.

En este sentido, el presente artículo pone de manifiesto que lejos de subestimar la magnitud de los problemas macroeconómicos y estructurales heredados de la dictadura y las transformaciones presentes en la economía mundial o desconocer las perspectivas de las nuevas corrientes de pensamiento heterodoxas u ortodoxas, el equipo económico de la UCR

en su conjunto contaba con un diagnóstico ajustado a lo que investigaciones previas, contemporáneas (Altimir, 1978; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Canitrot, 1980a y 1980b; Schvarzer, 1986) e incluso posteriores, pusieron de manifiesto o terminaron de validar científicamente (Ansaldi, 2004; Basualdo, 2006; Castellani, 2004 y 2020; Ortiz y Schorr, 2021; Schorr 2013 y 2021; Torrado, 1992). Resulta evidente al analizar el PND, que el conjunto de intelectuales que participaba en la definición de la política económica contaba con herramientas estadísticas y las capacidades técnicas e intelectuales a la altura de los desafíos que planteaba la intervención del estado en la economía durante esa coyuntura histórica crítica del país. Asimismo, y ahora más específicamente Grinspun y el grupo de intelectuales que lo acompañaron, proponían una interpretación que puede vincularse a con la del estructuralismo latinoamericano acerca de los problemas económicos del capitalismo argentino, entendidos como emergentes de una dinámica histórica que había dado lugar a una crónica inestabilidad política y una elevada conflictividad social. Desde sus perspectivas, esa era la dinámica histórica que cualquier programa democrático –posterior a la dictadura de 1976-1983– debía transformar.

## Referencias

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, G. (2010). Raúl Alfonsín y la fundación de la “segunda república”. En R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny, M. (Comps.), *Discutir Alfonsín* (pp. 67-85). Siglo XXI Editores.
- Altimir, O. (1978). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, ONU.
- Ansaldi, W. (2004). Matriuskas de terror. Algunos elementos para analizar la dictadura argentina dentro de las dictaduras del Cono Sur. En A. Pucciarelli (comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura* (pp. 19-54). Siglo Veintiuno Editores.
- Arceo, N. Monsalvo, A. Schorr, M. y Wainer, A. (2008). *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Editorial Legasa.
- Banco Central de la República Argentina (1988). *Memorias anual de 1987*. Buenos Aires.
- Baron Lajer, A. (2019). Reforma y contrareforma. 1976-1991: de la liberalización a la crisis del sistema financiero. En M. Rougier y F. Sember (Coords.), *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo* (pp. 315-369). Lenguaje Claro.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*. Siglo XXI.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2021). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Siglo XXI Editores.
- Benitez, D., Forcinito, K. y Malvicini, L. (2023). La planificación económica. Conceptos, historia y principales experiencias históricas. En V. Cáceres (Ed.), *Economía Política. Aportes a la enseñanza* (pp. 45-79). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.
- Brodersohn, M. (Comp.). (1970). *Estrategias de industrialización para Argentina*. Instituto Torcuato di Tella.
- Canitrot, A. (1980a). *Teoría y práctica del liberalismo. Política anti-inflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981*. CEDES.
- Canitrot, A. (1980b). La disciplina como objetivo de la política económica. *Desarrollo Económico*, 19(76), 453-475.
- Castellani, A. (2020). La consolidación de la “patria contratista” durante la última dictadura cívico-militar. En M. Schorr (comp), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días* (pp. 93-115). Siglo XXI.
- Castellani, A. (2004). Gestión económica liberal-corporativa y transformaciones al interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar. En A. Pucciarelli (Comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura* (pp. 93-114). Siglo XXI.
- Cortes Conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Edasha.
- Coviello, R. (2019). El Programa Conjunto CFI-IIEF/CGE (1962-1965). En J. Odisio y M. Rougier (comp.), *Estudios de planificación y desarrollo económico* (pp. 125-175). Lenguaje Claro.

- Forcinito, K. y Pedreira Campos, P. H. (2023). Los planes económicos y sus impactos. En D. Lvovich y R. Patto Sá Motta (Eds.), *Las dictaduras argentinas y brasileña en acción. De la violencia represiva a la búsqueda del consentimiento* (pp. 51-78). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Forcinito, K. y Tolón Estellares, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después...1983-2008: 25 años de economía argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Forcinito, K. (2020). Los programas fundacionales de investigación del estructuralismo del neo-estructuralismo latinoamericanos: algunas claves explicativas de la deriva intelectual del pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a fines del siglo XX. *Historia Regional*, 43, 1-18. <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/425>
- Gadano, N. (1998). *La desregulación petrolera en Argentina*. CEPAL.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2019). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Crítica.
- Grinspun, B. (1989). *La evolución de la economía argentina desde diciembre de 1983 hasta septiembre de 1989*. Ediciones radicales.
- Hirschman, A. (1984). *Auge y ocaso de la teoría del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (1986). Proyección de población 1970-2025. *Estudios* N°4.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2024). *Balanza comercial argentina. Años 1910-2022*. Series Históricas.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segretti"*, 13, 243-266.
- Jáuregui, A. (2015). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, (29-30), 141-158. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5211168>
- Kulfas, M. y Salles, A. (2018). Evolución histórica de la industria manufacturera argentina. Un análisis a partir de la homogenización de los Censos Industriales, 1895-2005. Documento de Trabajo N°1 del Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo, Universidad Nacional de San Martín.
- Libman, E.; Palazzo, G. y Rodríguez, M. R. (2022). El dilema de la estabilización: deuda, inflación y conflictividad política en tiempos de Alfonsín (1983-1989). En P. Gerchunoff, D. Heymann y A. Jáuregui (comps.), *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)* (pp. 399-435). EUDEBA.
- Müller, Alberto (2021). La vigencia de la planificación. El caso de la Argentina. *Realidad Económica*, 339(51), 71-104. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/149>
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2021). ¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín. En M. Schorr (comp.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días* (pp. 115-143). Siglo XXI Editores.
- Peralta Ramos, M. (2008). *La economía política argentina: poder y clases sociales 1930-2006*. Fondo de Cultura Económica.
- Pesce, J. (2006). La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática: errores de diagnóstico y subestimaciones del poder local e internacional. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 14(28), 65-88. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos\\_v14\\_n28\\_03](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v14_n28_03)
- Secretaría de Energía. (1986). *Plan Energético Nacional, 1986-2000*. Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- Secretaría de Planificación (1986). *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*. Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Restivo, N. y Rovelli, H. (2011). *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente*. Capital Intelectual.
- Rock, D. (1987). *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Alianza Singular.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *La Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos: las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- Rozengard, D. y Porcelli, L. (2023). El Banco de la Nación Argentina: de la liberalización a la crisis del sistema financiero (1976-1991). En A. Regalsky y M. Rougier (coords.), *Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la promoción del desarrollo 1891-2022* (pp. 215-250). Banco de la Nación Argentina.
- Schorr, M. (2021). Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001). En M. Rougier (Coord.), *La industria en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar* (pp. 263-315). Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Schorr, Martín. (2013). El poder económico industrial como promotor y beneficiario del proyecto refundacional de la Argentina (1976-1983). En H. Verbitsky y J. P. Bohoslavsky (coord.), *Cuentas pendientes: los cómplices económicos de la dictadura* (pp. 263-315). Siglo XXI.
- Schvarzer, Jorge. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.
- Stawski, M. y Taroncher, M. A. (2019). La planificación y el CONADE: un análisis del Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969. En J. Odisio y M. Rougier (comp.), *Estudios de planificación y desarrollo económico* (pp. 175-207). Lenguaje Claro.
- Torrado, Susana. (1992). *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*. Ediciones de La Flor.

- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Edasha.
- Visintini, A. A. (2022). *Las políticas económicas en la Argentina. Una visión histórica y analítica*. Biblos.

**Contribución de autoría (taxonomía CRediT)**

Karina Forcinito: conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción - borrador original y redacción - revisión y edición.

Ignacio Andrés Rossi: conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción - borrador original y redacción - revisión y edición.

