

FA DE CIEA

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DEL COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS
Registro de Propiedad Intelectual N° 631.176

Año LVI Enero a Marzo de 1968 Serie IV, N° 31

SUMARIO

COLABORACIONES

	Pág.
El objeto de la política monetaria	<i>Julio H. G. Olivera</i> 3
La planificación económica social en Argentina a nivel nacional	<i>Enrique Domenech</i> 11
El consultor de empresas vs. la resistencia al cambio	<i>Jorge A. Hermida</i> 45

DOCUMENTOS

Informe de la delegación argentina ante la VIII Conferencia Interamericana de Contabilidad	63
--	----

FE DE ERRATAS	77
---------------------	----

Dirección y Administración
Viamonte 1592 (2º Piso)
Buenos Aires

de ENRIQUE DOMENECH

La planificación económico-social en Argentina a nivel nacional¹

Los antecedentes y las experiencias argentinas en materia de planeamiento² pueden ordenarse cronológicamente —con las limitaciones que presupone toda síntesis y el método adoptado— en una sucesión de seis etapas, caracterizadas, cada una de ellas, por un conjunto de rasgos que les otorgan una cierta homogeneidad³.

Esas etapas son:

Primera etapa: Desde 1930 hasta 1939

Segunda etapa: Desde 1939 hasta 1946

Tercera etapa: Desde 1946 hasta 1955

Cuarta etapa: Desde 1955 hasta 1963

Quinta etapa: Desde 1963 hasta 1966

Sexta etapa: Desde 1966 en adelante

¹ Segundo y último artículo que complementa el titulado: "Algunos comentarios sobre la planificación económico-social". REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Año LV, Nº 30. Octubre-Diciembre 1967.

² En este trabajo, para simplificar, también se utilizan indistintamente los vocablos planeamiento, planificación o programación.

³ Entre las principales publicaciones bibliográficas recientes, tres son las que, directa o indirectamente, pueden dar una información bastante amplia sobre la planificación socio-económica en nuestro país, sea de carácter general, referida a algún sector, producto o espacio geográfico, o que contemple problemas y soluciones metodológicas: 1) Bibliografía sobre Planificación. Consejo Federal de Inversiones; 2) Modelos socio-económicos de Argentina. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. y 3) Consejos Económicos y Sociales. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Las tres, de próxima aparición.

PRIMERA ETAPA: 1930-1939

La crisis y depresión mundial con que se cerró la década de los años veinte, produjo un desajuste del sistema económico que, entre otras muchas consecuencias, anunció el momento crucial de toda una concepción acerca del rol y funciones del Estado. A partir de entonces, éste dejó de representar exclusivamente un aparato institucional destinado a salvaguardar, mediante la creación de un marco jurídico apropiado, las condiciones de una expansión confiada a los mecanismos autorreguladores de las fuerzas del mercado. Su intervención, hasta entonces ejercitada esporádicamente, se propagó por todos los terrenos, adquiriendo ese tipo de política económica el rango de función preponderante. Prácticamente en todos los países la necesidad de una intervención que resguardara el equilibrio interno y externo, creó las bases para la expansión de los instrumentos de regulación, y por esta vía, dio lugar a la emergencia de un dirigismo más o menos acentuado³ practicado, no sólo individualmente, sino, en algunos casos, a través de acciones en las que participan varios países, tal como la Primera Conferencia Internacional del Trigo. Ejemplo ilustrativo de esta expansión de los instrumentos de regulación lo ofrece la difusión de las técnicas de control de cambios, implantadas, entre 1931 y 1938, en más de treinta Estados⁴.

En Argentina, a lo largo de los años que siguieron a la depresión, toda una serie de medidas económicas y financieras —control de cambios, creación del Banco Central, Ley de Bancos, Junta Nacional de Granos, Juntas Reguladoras de las industrias vitivinícola, lechera, yerbatera y del algodón, Convenio Roca-Runciman (firmado con Gran Bretaña en 1933 y renovado en 1936), etc.— iniciadas por el Gobierno que asumiera el poder a consecuencia del proceso de setiembre de 1930 y continuadas por las autoridades constitucionales que le sucedieran, compusieron los datos más relevantes de una política económica de signo totalmente original y que fuera oportunamente definida como “intervencionismo defensivo”⁵.

³ Jacques Billy. “La Política Económica”. Ed. Eudeba. Bs. As. 1961, pág. 15. Ver también: J. Prados Arrarte. “El Control de Cambios” (Primera parte en “El Intervencionismo de Estado en la Argentina”). Ed. Sudamericana. Bs. As. 1944.

⁴ J. B. Condliffe. “La Reconstrucción del Comercio Mundial”. Ed. Sudamericana. Bs. As. 1942; pág. 285.

⁵ Salvador Oría. “El Estado Argentino y la Nueva Economía”. Ed. Peuser. 1944.

Evidentemente, esta denominación quería poner de relieve la circunstancia de que la acción encarada por el Estado, no era resultado de la aplicación de una pauta ideológica preestablecida, sino que surgía como respuesta a una necesidad real impuesta por el curso de los acontecimientos: reducir los efectos de la crisis y proteger el desenvolvimiento progresivo de la vida económica de la Nación.

Lo más interesante de destacar es que la mayoría de las prescripciones que configuraron esta política de "intervencionismo defensivo", fueron concebidas por sus inspiradores y ejecutores como constituyendo parte de un plan —entendido el término en esa oportunidad como un conjunto de medidas que guardan entre sí alguna coherencia, dispuestas en función de un objetivo inmediato— plan al que se lo denominó: de Acción Económica Nacional.

En noviembre de 1933, al explicar el contenido de este programa, el Dr. Federico Pinedo, Ministro de Hacienda de la Nación aseguraba que: a) como difícilmente podrían provenir del exterior los estímulos requeridos por la economía, era preciso buscar las soluciones desde el país mismo; y b) había llegado el momento en que, sino se actuaba con decisión, las actividades y el consumo de la Nación seguirían desarrollándose en el bajo nivel en que habían caído.

"Se imponía actuar resueltamente" —señalaba entonces el citado funcionario—. "Y después de serias reflexiones el Gobierno presenta al país un plan de acción económica. Reposa ese plan sobre la realidad monetaria. Era indispensable liberar progresivamente a la moneda argentina de las trabas que impedían sus movimientos, a fin de que tome el nivel que le corresponde y los productos agropecuarios adquieran el valor que determina la oferta y la demanda de los mismos y de las divisas en que ese valor se expresa. Habrá una sensible mejora en la penosa situación de los productores locales a quienes ha tocado la peor parte en esta larga crisis. También encara el plan una serie de medidas que propenden a desarrollar el trabajo del país y absorber desocupados mediante la realización de un amplio programa de obras públicas financiado con los recursos de que dispone el Gobierno y el estímulo de la

Ver también: Jorge Oría, "Problemas de economía social". Ed. Peuser. Bs. As. 1937; Fernando A. Bidabehere, "Acción de la economía dirigida en la República Argentina". Ed. Porter. Bs. As. 1937; Fernando Ferrer, "El Banco de la Nación Argentina y la economía dirigida", en REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Bs. As. Octubre de 1941; Luis A. Podestá Costa, "Derecho Internacional Público", Tomo I, Tercera Edición. Ed. TEA. Bs. As., 1955.

producción local que vaya llenando los grandes claros dejados en el consumo nacional por la forzosa reducción de las importaciones. Y por último, el plan toca otro aspecto del problema agrícola, que encuentra ahora un momento propicio para su consideración. Nos referimos a la colonización de las tierras de propiedad o bajo el control virtual de los Bancos Oficiales”⁶.

Algunos párrafos más adelante, el doctor Pinedo, agregaba: “El país requiere un plan. Terminada la tarea preliminar de saneamiento financiero, ha llegado el momento de presentarlo. Lo hace el Gobierno con la conciencia de su grave responsabilidad y persuadido de que una crisis larga e intensa como ésta, que puede llegar a conmover la estructura entera de la Nación, no ha de vencerse con las normas tradicionales de la acción administrativa”⁷.

Los autores del proyecto, ponían particular énfasis en la relación e interdependencia de todas las partes del mismo: “Todo el plan económico financiero del Gobierno —decían— forma una trama en que sus partes elementales están íntimamente ligadas. La conversión de la deuda es uno de esos elementos; el régimen de cambio, otro; la valorización de los cereales y productos agropecuarios, un tercero. Y así con los demás”⁸.

Con relación al plan se suscitaron, como es natural, ardorosas discusiones. Especialistas, hombres públicos, órganos de difusión y grupos de opinión se alinearon entre sus críticos y sus defensores. Algunos censuraban la acción del poder público y pronosticaban el fracaso de las medidas propuestas. Otros, en cambio, alentaban la nueva política a la que encuadraban como expresión del “decidido propósito de defender y estimular el trabajo del país”⁹.

Tampoco en torno a la posterior evaluación de la conducción económica de la etapa se concitaron opiniones unánimes. Muchos han visto en ella una respuesta coherente, inspirada en criterios de sistematicidad y realismo, a los problemas sociales y económicos planteados por la crisis. Otros, por el contrario, han emitido juicios

⁶ “Plan de Acción Económica Nacional”. Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación. Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. Bs. As., 1934, págs. 79-80.

⁷ Op. cit., pág. 90.

⁸ Discurso pronunciado por el Sr. Ministro de Agricultura de la Nación en las sesiones del Senado de los días 6, 8 y 9 de junio de 1934. Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación. Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional. Bs. As., 1934. Ver también: Lucio M. Moreno Quintana. “Política Económica”. Ed. Librería del Colegio. Bs. As., 1944. Tomo II, pág. 104.

⁹ Anales de la Unión Industrial Argentina. N° 780. Año XLVI. Bs. As., diciembre 1933.

profundamente críticos; tal el caso, por ejemplo, del doctor Portnoy, quien en un análisis efectuado en 1961 de la economía argentina durante el siglo actual, se refiere a la etapa 1930-39 en los siguientes términos: "Se pretendió ordenar la economía argentina dentro de las normas en las que privaba la conservación de un orden de privilegios derivados de un proceso histórico, frente a un mundo que se transformaba profundamente, como consecuencia de la crisis de todos los valores que lo formaban y, en especial, el económico".¹⁰

SEGUNDA ETAPA: 1939-1946

Así como las medidas puestas en práctica a lo largo de la primera etapa procuraron rescatar el país de la situación en que lo había sumido la depresión mundial, las adoptadas a partir de 1939 representaron fundamentalmente el intento por sortear las vicisitudes originadas en la alteración del comercio internacional provocada por la guerra. Resultado de este nuevo esfuerzo se destacan disposiciones tales como la adquisición de cosechas, el racionamiento y la distribución de ciertas mercaderías, la fijación de precios, las licencias de importación, etc.,¹¹ expresión, cada una de ellas, no sólo de la intervención defensiva, sino también de la reaparición de la idea de plan, entendido, otra vez, no en el sentido que técnicamente se le otorga hoy al concepto de planeación, sino como un conjunto de medidas orientadas hacia objetivos inmediatos.

En 1940, en efecto, el equipo que tenía a su cargo la responsabilidad de la conducción económica, proponía un "Programa de Reactivación Nacional", de carácter esencialmente económico, y cuyo propósito básico consistía en neutralizar el proceso de contracción dentro del cual se desenvolvía el país.¹²

Al hacer la presentación de dicho Programa, el doctor Pinedo, nuevamente ministro de Hacienda de la Nación, insistía en la necesidad que el país conociera claramente los peligros extremos que acechaban a la economía ya que —según sus palabras— de confirmarse las perspectivas de ese momento, las exportaciones del siguiente año, por cierre de los mercados tradicionales, apenas alcan-

¹⁰ Leopoldo Portnoy. "La Realidad Argentina en el Siglo XX. Análisis Crítico de la Economía". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

¹¹ Faustino M. Moroni: "Intervención estatal en la economía argentina", en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral, N° 55/56, Rosario, Agosto de 1948; págs. 102-107.

¹² Federico Pinedo, "En Tiempos de la República". Ed. Mundo Forense. Bs. As., 1946, Tomo I, págs. 190/93.

zarían una cifra exigua. Más adelante, y después de pronosticar que los grandes excedentes sin vender se traducirían en malestar rural, crisis industrial, desocupación y zozobra en las ciudades, vale decir, en una postración general de las actividades del país con repercusiones sociales de alcances imprevisibles, el citado funcionario señalaba enfáticamente: "No se concibe un solo sector responsable de la opinión nacional que, frente a semejantes acontecimientos, preconice la actitud de dejar que ellos sigan su curso natural. El país, por lo contrario, requiere un programa de acción. Hay que darle un programa simple, de buen sentido, sin trascendencia doctrinaria".¹³

Entre las acciones previstas en el Plan de Reactivación figuraban, además de la adquisición de excedentes, la edificación en gran escala de viviendas modestas y el estímulo de las actividades manufactureras, medidas significativas, en especial esta última, pues permite localizar la temprana preocupación oficial por la protección industrial, vale decir, por la defensa de un proceso de industrialización iniciado decenas de años atrás, manufacturando los productos ganaderos y agrícolas (frigoríficos, lavaderos de lana, curtiembres, azúcar, vino, etc.) y extendido luego a otros sectores (textiles, confecciones, alimentos, bebidas, etc.).

A fin de aclarar con precisión el sentido de las medidas propuestas, el ministro de Hacienda de la Nación señalaba: "Podría pensarse que una acción de esta naturaleza presupone la intervención directa del Estado en los negocios. Ni se tiene ese propósito ni se justifica esa intervención. El Estado no tiene en esto necesidad alguna de sustituir a las fuerzas productivas de la economía privada. Es ya muy amplia y acaso exagerada en ciertos aspectos la ingerencia o el control que los acontecimientos han impuesto a aquél para que, por la sola exigencia de un principio doctrinario o de un mal entendido celo administrativo, se extienda la intervención hacia donde las actividades privadas son indudablemente de superior eficacia. Pero es indispensable que el Estado cree las condiciones favorables y ofrezca el incentivo necesario a fin de que esas actividades adquieran todo el impulso de que son capaces para combatir eficazmente la depresión que comienza".¹⁴

Si bien no llegó a implementarse por carecer del necesario respaldo político —fue aprobado en la Cámara de Senadores pero no

¹³ Ministerio de Hacienda de la Nación. El Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado. Buenos Aires, 1940, pág. 9.

¹⁴ Ministerio de Hacienda de la Nación. El Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado. Op. cit., pág. 11.

alcanzó a ser tratado en la Cámara de Diputados, donde la fracción oficialista se desenvolvía como una fuerza minoritaria— el Plan de Reactivación marca un hito de significación en la evolución de la política económica del país.

De su análisis, tanto como del de las medidas puestas en práctica desde 1930, pueden extraerse algunos lineamientos generales que resumen las características más salientes de la nueva conducción económica: a) La crítica coyuntura económica y social por la que atravesaba el país exigía acciones resueltas por parte del Estado; b) Esas acciones, para resultar eficaces, debían encararse en forma orgánica a través de conjuntos de medidas coherentes e interdependientes; y c) La gestión estatal era concebida, en última instancia, como una intervención necesaria pero transitoria.

Si la intervención del Estado en la vida económica se desarrolló originariamente como una respuesta circunstancial a las situaciones creadas por la crisis y la guerra, con el correr del tiempo fue trocándose en una función permanente. Este cambio se vinculó, en un primer momento, a la preocupación por las dificultades que, según se esperaba, aparecerían asociadas a la culminación de la Segunda Guerra. Como lo señalaba el Banco Central en su Memoria Anual del año 1944: “La decisiva transformación que al terminar el conflicto se producirá en las condiciones imperantes en el mundo, podrá tener para la Argentina repercusiones tan hondas como las que ha determinado la situación creada por la guerra”.¹⁵

De entre todas esas repercusiones, las que particularmente inquietaban eran aquellas que podrían vincularse a la suerte del sector industrial, cuya expansión se había producido, precisamente, aprovechando la protección ofrecida por la IIª Conflagración Mundial.¹⁶

Ya el programa económico de 1933 se proponía promover la producción industrial, tanto por medio de la construcción de obras públicas como por el ajuste de las importaciones a la capacidad efectiva de pago del país.¹⁷ También el Plan de Reactivación preveía el estímulo de la industria,¹⁸ y en 1942, en los medios oficiales, se

¹⁵ Banco Central de la República Argentina. Memoria Anual correspondiente al año 1944. Buenos Aires, 1945, pág. 15.

¹⁶ Memoria del Banco Central de la República Argentina del año 1944, Op. cit., pág. 1-2.

¹⁷ Discurso pronunciado por el Ministro de Agricultura en ocasión de inaugurarse la exposición de la industria en diciembre de 1933. Anales de la Unión Industrial Argentina N° 780. Año XLVI. Buenos Aires. Diciembre de 1933, pág. 29.

¹⁸ Guido Di Tella y Manuel Zymelman. “Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino”. Ed. EUDEBA. Buenos Aires. 1967, pág. 475.

advertía sobre la necesidad de pensar en “la radicación organizada y dirigida de industrias que son esenciales para salvaguardar el desarrollo económico nacional”.¹⁹ Pero fue al aproximarse el fin del conflicto cuando el tema de la industria se instaló aún más en el centro de la problemática económica. De esto dan cuenta, tanto los documentos oficiales, entre ellos la primera memoria del Banco de Crédito Industrial Argentino —organismo creado en abril de 1944²⁰— como numerosas publicaciones especializadas en asuntos económicos y sociales. Precisamente, en una de estas publicaciones se leía: “El tema de la política industrial de postguerra preocupa a todos porque al vislumbrarse la terminación definitiva de la contienda actual, el destino de nuestra industria, al que se encuentra hoy tan ligado el destino de todas las demás actividades de la Nación, mueve a expresar las inquietudes personales frente a los problemas que han de plantearse”.²¹

Son estas inquietudes las que sirvieron como argumentos para justificar y respaldar la sanción del Decreto 23.847, del año 1944, por el cual se confiaba al señor vicepresidente de la Nación la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento económico y social, y se creaba, como órgano consultivo, el Consejo Nacional de Postguerra.²² En los considerandos del citado decreto, se exponían algunas ideas que pueden tomarse como testimonio de la nueva concepción que iría tornándose predominante: “Las repercusiones de la actual guerra mundial y su liquidación —se decía allí—, originarán problemas que afectarán gravemente a la economía nacional si el Estado, en vez de ejercer su previsoría acción de tutelar los intereses legítimos del país, dejara a merced de las múltiples, dispares y contradictorias determinaciones aisladas, la orientación ordenada de las cuestiones de carácter social y económico y, de modo singular, las que derivan de la íntima y delicada relación existente entre ambas manifestaciones de la actividad humana”.

“Si bien los problemas sociales han sido con frecuencia abor-

¹⁹ Adolfo Dorfman. “La intervención del Estado y la Industria”. Ed. Argentina de Finanzas y Administración. Buenos Aires, 1944, pág. 200.

²⁰ Banco de Crédito Industrial Argentino. Primer Ejercicio. Memoria y Balance correspondiente al año 1944. Bs. As., 1945.

²¹ Instituto Alejandro Bunge de Investigaciones Económicas y Sociales. “Soluciones Argentinas”. Ed. Economía Argentina. Buenos Aires, 1945, pág. 105. Ver también: T. Di Tella, “Problemas de Postguerra”. Ed. Hachette. Buenos Aires, 1943; Mario Sverdlik. “La Economía Nacional y el Crédito Industrial”. En REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Año XXXIII. Nº 293. Buenos Aires. Diciembre 1945.

²² Banco Central de la República Argentina. Memoria Anual correspondiente al año 1946. Buenos Aires, 1947, pág. 1.

dados sin tener en cuenta la conexión que guardan con los demás factores que integran el complejo económico nacional, las excepcionales circunstancias del momento presente exigen que marchen firme y prudentemente orientados hacia la consecución de un objetivo común claramente precisado".²³

A su vez, el artículo 2º del Decreto 23.847, definía las tareas y responsabilidades que a partir de entonces quedaban bajo control del señor vicepresidente de la Nación: Proponer la coordinación, planificación y ejecución de todo lo referente a cuestiones de carácter social y económico; y de modo especial considerar los siguientes temas: a) situación económica y social del momento presente; b) posibles desequilibrios determinados por la repercusión inmediata de la terminación de la guerra y el pasaje a la paz; c) determinación de las nuevas características y formas que convenga adoptar y aplicar en las relaciones económicas y sociales, tanto en el orden interno como en el externo; d) fijación de los objetivos a alcanzar una vez restablecida la normalidad de postguerra y de acuerdo con las modalidades que se prevea caracterizarán el porvenir económico y social; e) proposición inmediata de medidas y disposiciones cuya aplicación convenga hacer desde este momento, para salvar las dificultades que se prevea pueden presentarse y ajustando aquéllas a principios de respeto, justicia y solidaridad.²⁴

El desarrollo de una particular concepción de la planificación que estos hechos ponían de manifiesto se asociaba, en otros niveles, a intentos para definir los lineamientos de los futuros programas económicos. Tal el caso de los trabajos realizados por un grupo de especialistas que, desde las páginas de la Revista de Economía Argentina, preconizaron la necesidad de la planeación como parte fundamental de una política intervencionista de nuevo signo: "En cualquier revista técnica —señalaba uno de esos autores— se encuentran numerosos estudios señalando la necesidad de planificar, por lo menos en líneas generales, la producción, aprovechando las posibilidades de cada país y procurando trabajo a toda la población. Lo difícil es siempre concretar un plan factible de ser llevado a la práctica y que responda a las verdaderas y reales necesidades de la Nación".²⁵

²³ Consejo Nacional de Postguerra. Ordenamiento Económico y Social. Ed. G. Kraft. Buenos Aires, 1945, pág. 77.

²⁴ Consejo Nacional de Postguerra. Op. cit., pág. 78.

²⁵ Francisco García Olano, "Anteproyecto de Plan Económico Argentino para la Postguerra". En: Revista de Economía Argentina. Año XXVI, Tomo XLIII. N° 310/11. Buenos Aires. Abril 1944, pág. 103. Ver también: Emilio Llorens, "La Polí-

Y agregaba luego: "Estamos seguros de que con energía, decisión inflexible, calma, buena planificación y espíritu de justicia, sin nerviosidad, precipitación o alharaca, se podrá realizar el plan máximo de nacionalización que convenga e interese al país".²⁶

En definitiva, las respuestas que se ensayaron a lo largo del período 1939-45 con el objeto de neutralizar los efectos de la guerra, se asociaron a dos concepciones de signo totalmente diferente reflejo, la una, de la línea trazada por el Gobierno vigente hasta junio de 1943 y, la otra, de la estrategia de quienes le sucedieron en el poder. Así, mientras que el Plan de 1940 mantenía la intervención del poder público dentro de los límites del esquema defensivo, las funciones y objetivos del Consejo Nacional de Postguerra de 1944 reconocían como supuestos, orientaciones de política económica dirigista que, a partir de entonces, mantendrían su vigencia por algo más de una década.

TERCERA ETAPA: 1946-1955

Después de un período preparatorio en el cual se nacionaliza el Banco Central, convertido dicho instituto bancario en "eje de un nuevo sistema económico",²⁷ y tomando como base y punto de partida diversos estudios realizados por el Consejo Nacional de Postguerra, el Gobierno que inicia su gestión en 1946 se concentra en la elaboración del denominado Primer Plan Quinquenal, cuya vigencia se extenderá desde 1947 hasta 1951. La coordinación de acciones referidas a la casi totalidad de los aspectos del quehacer económico y social que este plan se proponía como meta era indicador, no sólo de la influencia de experiencias planificadoras registradas en diversos países, sino de una sustancial transformación de la concepción acerca de las funciones del Estado y, desde luego, de la actividad privada.

El Plan comprendía tres partes. El Título I, Gobernación del Estado, contenía los capítulos sobre Política, Salud Pública, Educación, Cultura, Justicia y Exterior; el Título II, Defensa Nacional, comprendía todo lo relacionado con Ejército, Marina y Aeronáuti-

tica Industrial y el Desarrollo Futuro de la Industria". En: Revista de Economía Argentina. Año XXVI. Tomo XLIII. Nº 316. Buenos Aires. Octubre 1944; E. Llorens, F. García Olano y otros, "Bosquejo de una economía argentina para 1955". En: Revista de Economía Argentina. Tomo XLV. Nº 332/333. Buenos Aires. Febrero-marzo de 1946.

²⁶ Francisco García Olano. Op. cit., pág. 107.

²⁷ Banco Central de la República Argentina. Memoria Anual correspondiente a 1947. Bs. As., 1948, pág. 2.

ca; el Título III, Economía, presentaba detalles sobre Población, Obra Social, Energía, Trabajos Públicos y Transportes, Producción, Comercio Exterior y Finanzas.²⁸

En el mensaje que enviara al Congreso de la Nación acompañando la presentación del Plan, el Poder Ejecutivo explicitaba, de la siguiente manera, los objetivos del mismo: "La finalidad que se ha perseguido es substancialmente de carácter social; situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean copartícipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen, al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de la riqueza y de la producción y también de la elevación del nivel económico de los ciudadanos que ha de traducirse en mayor consumo".²⁹

La industrialización masiva sobre la base de una elevada protección arancelaria y de subsidios y la ampliación de los controles del Estado en todos los sectores, constituían dos principios básicos del Plan.³⁰

Para procurar el cumplimiento de las metas del Plan, además de la reestructuración del sistema bancario antes mencionado, se introducen sustanciales cambios en el campo de la seguridad social, en la política de comercio exterior y se diseña un extenso programa de inversiones estatales, cuyas estimaciones serían a la postre superadas pues, como lo permitieron establecer los cómputos del Gobierno efectuados en 1952, el monto total de lo invertido en el quinquenio habría superado la cifra prevista originalmente.³¹

Sin embargo, la mayoría de las críticas que se hicieron a este programa de inversiones del sector público, se concentraron menos en el desajuste entre estimaciones e inversiones reales, que en la circunstancia de haberse orientado un alto porcentaje de éstas con un sentido no reproductivo³² y, en el caso de las que se localizaron en algunos sectores de la infraestructura económica, tales como energía, vías de comunicaciones y sistemas de transporte, de no haber

²⁸ Presidencia de la Nación. Secretaría Técnica. Plan de Gobierno 1947-1951. Bs. As., 1946. Tomo I, pág. 8.

²⁹ Presidencia de la Nación. Secretaría Técnica. Op. cit., pág. 67.

³⁰ Seymour E. Harris, "Planeación Económica". Fondo de Cultura Económica. México, 1952, pág. 629.

³¹ Poder Ejecutivo Nacional. Intervención en la Secretaría de Asuntos Técnicos. "Proyecto de Creación del Servicio de Coordinación de Trabajos Públicos". Bs. As., 1956, pág. 25.

³² Dino Jarach, "Estudio Sobre las Finanzas Argentinas. 1947-1957". Ed. Depalma. Bs. As., 1961, pág. 55.

sido “cuantitativamente compensadoras del deterioro operado durante el período bélico, ni cualitativamente adecuadas”.³³

Desde el punto de vista técnico-operativo, algunas de las deficiencias del Plan quedaron certificadas por las propias palabras del presidente de la Nación quien, en 1953, manifestaba ante el Congreso Nacional: “El Primer Plan Quinquenal, por circunstancias sobradamente conocidas, no pudo tener ni la racionalización absoluta de su contenido, ni tampoco los estudios bases permitieron afirmarlo en realidades absolutas, desde que la falta de estadísticas, la falta de censos y el desconocimiento en que el país vivía de su propia realidad no me permitieron realizar una planificación perfecta. La base de toda planificación es siempre la información, y careciendo de esa información, fueron solamente nuestros conocimientos personales, nuestros cálculos y nuestras apreciaciones los que dieron la base para armar todo ese Primer Plan Quinquenal”.³⁴

La difícil situación económica coyuntural a que debió hacer frente el país al iniciarse la década de los cincuenta, atribuida, entre otros factores, a “la fuerte salida de capitales registrada en el quinquenio 1945-49 por la nacionalización de los ferrocarriles, de otros servicios públicos y de la repatriación de la deuda externa, sumada a la persistente disminución de la capacidad de importar y a no haberse, hasta ese momento, encarado una continua y adecuada política de expansión industrial”,³⁵ determinó la formulación de un Plan de Emergencia para el año 1952.³⁶

Los objetivos de este plan eran precisos: “Acrecentar la producción agropecuaria y la de los otros renglones de la actividad nacional; orientar el comercio exterior hacia una reducción de las importaciones; estimular las exportaciones de aquellos productos con saldos disponibles y promover la austeridad en los consumos, para facilitar el incremento del ahorro como factor indispensable en la reanudación de la futura expansión económica”.³⁷

Mientras que con el Plan Económico de 1952 se procuraba

³³ Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI). “Argentina Económica y Financiera”. Bs. As., 1966, pág. 30.

³⁴ Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. “Segundo Plan Quinquenal”. Bs. As., 1953, pág. 11.

³⁵ Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI). *Op. cit.*, pág. 170.

³⁶ “Aspectos Genrales y Objetivos del Plan Económico de 1952”. En *Hechos e Ideas*. Año XIII. N° 98-99. Bs. As. Mayo-Junio 1952.

³⁷ Banco Central de la República Argentina. Memoria Anual correspondiente al año 1952. Bs. As., 1953, pág. 2.

ofrecer una respuesta inmediata a la crisis, aplicando los criterios de la política económica ortodoxa al decir de Eshag y Thorp,³⁸ los organismos de planificación completaban las tareas de preparación del Segundo Plan Quinquenal, que habría de comenzar a regir en 1953.

Este Segundo Plan comprendía cinco capítulos subdivididos, a su vez, en varios apartados. El primer capítulo hacía referencia a la Acción Social y se dividía en: Organización del Pueblo, Trabajo, Previsión, Educación, Cultura, Investigaciones Científicas y Técnicas, Salud Pública, Vivienda y Turismo. El segundo capítulo cubría la denominada Acción Económica y se dividía en: Acción Agraria, Acción Forestal, Minería, Combustibles, Hidráulica, Energía Eléctrica, Régimen de Empresas e Industria. El tercer capítulo correspondía a Comercio y Finanzas y comprendía: Comercio Exterior, Comercio Interno, Política Crediticia, Política Monetaria y Política Impositiva. El cuarto capítulo se refería a Servicios y Trabajos Públicos e incluía: Transportes, Vialidad, Puertos, Comunicaciones, Obras y Servicios Sanitarios. El quinto capítulo, por fin, concentraba su atención en Planes Militares y Planes Complementarios y contaba los siguientes apartados: Racionalización Administrativa, Legislación General, Inversiones del Estado y Planes Militares.³⁹

En las sesiones de la Cámara de Diputados, al ser considerado el proyecto correspondiente al Segundo Plan Quinquenal, se formularon numerosas e ilustrativas críticas, orientadas, tanto al Plan en su conjunto como a aspectos parciales del mismo. Uno de los miembros del cuerpo señaló en esa oportunidad: "Entendemos que es un plan que contribuirá a acentuar la burocracia, el absolutismo burocrático, que implica de entrada una falla, obligando a nuestra discrepancia, porque precisamente uno de los motivos fundamentales que se han señalado como el peligro que la planificación entraña en los países democráticos, es que su ejecución y control estén substraídos al pueblo y confiados exclusivamente a un hombre o a un equipo de hombres". Y agregaba más adelante el mismo orador: "La libertad de controversia es también esencial para un eficaz contralor del desarrollo de un plan. Casi siempre, quienes planifican tienen poco respeto por la libertad de los otros, y muchas veces adquieren

³⁸ E. Eshag y R. Thorp, "Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina". En: "Desarrollo Económico". Vol. 4, N° 16. Bs. As., abril-junio 1965.

³⁹ Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. Segundo Plan Quinquenal. Bs. As., 1953. Ver también: Cecilio Benítez de Castro. "El Desarrollo Económico Argentino". Ed. Arayú. Bs. As., 1955.

la costumbre de ejercitar la autoridad y van cayendo en la insensibilidad”⁴⁰.

Sin lugar a dudas, el Segundo Plan Quinquenal supuso, desde el punto de vista metodológico, un notorio avance respecto del Primero.

La circunstancia de haberse visto interrumpida su ejecución por el proceso revolucionario de mediados de 1955, ha impedido hacer una evaluación global de sus resultados; sin embargo, tomando como referencia el período durante el cual se aplicó, es posible extraer algunas críticas siguiendo el método utilizado en este trabajo de destacar preferentemente las observaciones que permiten una mejor evaluación de cada experiencia. En este sentido se orienta el análisis de Dino Jarach, quien señala que, si bien las inversiones económicas realizadas entre 1952 y 1955 prevalecieron en porcentaje con relación al total de inversiones, éstas decayeron en forma notoria en relación con los gastos corrientes;⁴¹ otras opiniones, como las del doctor Pinero, emitidas con respecto al período que se inicia en 1943, ponen el acento en el cambio total de enfoque de los problemas argentinos basado en una “concepción arbitraria de lo que existía y de lo que se había hecho anteriormente en este país” objetando que las “autoridades no pusieron ninguna atención en relacionar lo que había habido, para tener alguna explicación de por qué las cosas eran como eran, indispensable tarea para acometer con probabilidad de acierto la empresa de cambiar todo lo que existe”.⁴²

Un aspecto relevante dentro de la etapa que se está considerando lo constituye, sin duda, el referido a los organismos que, a lo largo de la misma, tuvieron la responsabilidad de la planeación.

El estudio, dirección, coordinación y fiscalización del Primer Plan Quinquenal correspondió, según el Decreto N° 310, de junio de 1946, directamente a la Presidencia de la Nación, asistida por una Secretaría Técnica, a cuyo titular se le habían confiado las funciones del presidente del Consejo Nacional de Postguerra.⁴³

Posteriormente, en julio de 1947, y por Decreto N° 20.447, se crea el Consejo Económico Nacional para coordinar y controlar la ejecución de las leyes y normas, aprobadas por el Poder Ejecutivo

⁴⁰ Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. 15 de diciembre de 1952, págs. 1943 y 1948.

⁴¹ Dino Jarach. Op. cit., pág. 55.

⁴² Federico Pinedo. Siglo y Medio de Economía Argentina. Ed. CEMLA. México, 1961, pág. 121.

⁴³ Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Asuntos Técnicos. Recopilación de Leyes, Decretos y Resoluciones sobre Planificación. Bs. As., 1955, pág. 52.

a propuesta del Consejo o de los Ministerios y Secretarías de Estado, que gravitaran sobre la economía y finanzas de la Nación.

Dicho Consejo estaba presidido por un funcionario con la jerarquía de Ministro-Secretario de Estado y sus miembros permanentes eran los ministros y secretarios de Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión y el Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación, sin perjuicio de que cuando se lo consideraba necesario asistiesen cualesquiera de los demás ministros o secretarios de Estado".⁴⁴

No obstante, posteriormente se detectaron dificultades para la ejecución del plan de obras públicas, atribuidas por sus inspiradores a la carencia de un organismo coordinador más específico,⁴⁵ por lo que se decidió la creación, en setiembre de 1948, del Consejo de Coordinación Interministerial, encargado de la planificación integral, coordinación y verificación del desarrollo del plan de obras vinculado con todas las dependencias del Estado, y del Consejo Federal Coordinador, para coordinar las obras públicas nacionales con las de las provincias. Las funciones de estos dos organismos se actualizaron por Decreto N° 9.843, de abril de 1949, en los siguientes términos: "Planificar y coordinar en su aspecto integral el Plan de Gobierno y verificar su exacta ejecución y cumplimiento, como asimismo determinar las causas que pueden perturbar dicho cumplimiento y proponer las soluciones emergentes".⁴⁶

En el año 1949, por la Ley Orgánica de Ministerios, se establece la Secretaría de Estado de Asuntos Técnicos, a la que se encomienda "la organización científica, fiscalización, perfeccionamiento y racionalización técnico-administrativa de las funciones de gobierno";⁴⁷ pasando también a su dependencia el Consejo de Coordinación Interministerial y el Consejo Federal Coordinador.⁴⁸

En julio de 1950 se crea, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Asuntos Técnicos, la Dirección Nacional de Planificación, a la que se le asignan las siguientes tareas: a) Estudiar y proponer una organización científica de gobierno y administración, en forma de asegurar el más alto grado de estabilidad y eficiencia orgánico-

⁴⁴ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 59.

⁴⁵ Ministerio de Hacienda de la Nación. "Quinta Conferencia de Ministros de Hacienda". Bs. As., 1950, pág. 145.

⁴⁶ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 76.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 86. Ver también: José M. Ahumada, "La función planificadora del Ministerio de Asuntos Técnicos". La Ingeniería. Bs. As., Abril 1950, págs. 133-146.

⁴⁸ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 82.

institucional; b) Proponer la racionalización correspondiente para obtener la mayor simplicidad y alto grado de perfectibilidad orgánico-funcional en los Departamentos de Estado; c) Fiscalización y perfeccionamiento de las funciones técnicas de gobierno y administración; y d) Servir como organismo de asesoramiento técnico a la acción de los Consejos de Coordinación Interministerial y Federal Coordinador.⁴⁹

En el año 1951, el Consejo de Coordinación Interministerial se convierte, por Decreto 5.291, en Consejo Nacional de Planificación, institución esta última que también es integrada como organismo independiente por el Consejo Federal Coordinador.

En noviembre de 1953, al aprobarse el reglamento funcional básico del Ministerio de Asuntos Técnicos, se redefine la competencia, tanto del Consejo Nacional de Planificación, constituido por representantes de todos los Ministerios y de las Provincias, Territorios y Capital Federal, quien tiene a su cargo todos los trabajos de coordinación nacional que competen a los organismos técnicos del Ministerio, como de la Dirección Nacional de Planificación, que debe estudiar y proyectar los planes nacionales de gobierno integrando coordinadamente los planes respectivos de los Ministerios y Provincias, y verificar y controlar su ejecución.⁵⁰

Por fin, en setiembre de 1954, por Decreto N° 14.694, se establece que estará a cargo del Consejo Nacional de Asuntos Técnicos, que actuará en la Secretaría de Asuntos Técnicos, las misiones y funciones asignadas al Consejo Nacional de Planificación y a otros organismos, a fin de lograr unidad de acción y coordinación funcional de las tareas de planificación, además de las de racionalización, de investigaciones científicas y técnicas y de investigación estadística.⁵¹

En definitiva, los caracteres sobresalientes del proceso de planeamiento durante la etapa 1943-1955 pueden resumirse en las siguientes proposiciones: 1) La elaboración de planes era expresión de la conocida concepción vigente en el gobierno, proyectada en los campos del quehacer institucional, político, social y económico; y 2) Las importantes deficiencias de orden técnico reflejadas en la carencia de personal calificado, precariedad de la información es-

⁴⁹ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 86. Ver también: Poder Ejecutivo Nacional. Intervención de la Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 58.

⁵⁰ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 100.

⁵¹ Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Asuntos Técnicos. Op. cit., pág. 121.

tadística y deficiencia de la metodología utilizada, hicieron que la instrumentación y ejecución del sistema de planeamiento se encontraran notoriamente limitadas.

CUARTA ETAPA: 1955-1963

El rasgo más característico del período que se inicia en 1955 lo constituye, en la economía, un movimiento de apertura hacia el exterior, a través del cual por medio de una política de ingresos favorables al sector agropecuario se posibilitó la reactivación de las exportaciones de productos agrarios, la que, juntamente con la financiación pura o de proveedores externa, permitieron aumentar la capacidad importadora. Esta mayor capacidad de compra fue destinada fundamentalmente a la importación de bienes de capital, y gravitó en el proceso de sustitución de importaciones principalmente por la mayor diversificación de la industria manufacturera, si bien, al no hacerse ordenadamente a lo largo del período considerado produjo, entre otras consecuencias desfavorables, el crecimiento acelerado del endeudamiento externo a corto plazo.⁵²

Simultáneamente, se va registrando un proceso que, en lo que hace a la planificación, reconoce dos aspectos fundamentales: por un lado, al ser dejada de lado la filosofía que desde doce años atrás había guiado la acción económica y al ser desmontado en gran parte el sistema que la servía, el planeamiento imperativo es reemplazado por los modelos indicativos, flexibles o concertados; por otro lado, comienzan a difundirse y aplicarse nuevas técnicas, capaces de mejorar la coherencia de las proyecciones y resolver problemas prácticos de programación con un grado de exactitud hasta entonces imposible de lograr.

La mitad de la década de los cincuenta hallaba al país sumergido en una complicada coyuntura económica que muchos especialistas definieron como una típica "crisis de crecimiento".⁵³

Esta compleja situación determinó que una de las primeras decisiones del gobierno provisional consistiera en encomendar la elaboración de un diagnóstico al doctor Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El resultado de esta tarea se tradujo en un "Informe Preliminar Acerca de la Situación Económica Argentina", trabajo presentado

⁵² Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI). Op. cit., pág. 18.

⁵³ Roberto T. Alemann, "Cómo Superar la Crisis Económica Actual". Ed. Selección Contable. Bs. As., 1956, pág. 11.

en octubre de 1955, y al que siguieron luego otros dos informes elevados en enero de 1956 con las denominaciones "Moneda Sana o Inflación Incontenible" y "Plan de Restablecimiento Económico".

En observaciones introductorias al Plan de Restablecimiento —cuyo texto contenía proposiciones referidas a los siguientes aspectos: Producción Agropecuaria, Producción Industrial y Minera, Transportes, Petróleo, Energía, Obras Públicas, Vivienda, Comercio Exterior y Balance de Pagos, Negociaciones Financieras con el Exterior, Política de Estabilidad Monetaria, Política Impositiva, Administración Pública, Intervención del Estado y Sistema Bancario— el citado experto se adscribía a la tesis de la "crisis de desarrollo" y afirmaba que era indispensable incrementar la producción en un 10 % en el término de un año y preparar las condiciones favorables para alcanzar otro 20 % de aumento del producto total en el curso de los siguientes dos o tres años.

El doctor Prebisch al finalizar el informe, en un apartado titulado "Hacia un Programa de Desarrollo", después de insistir en que las medidas sugeridas no debían ser consideradas únicamente en relación con lo inmediato y que era imprescindible planear el futuro y establecer el nexo entre los requerimientos del momento y aquellos que traería consigo el proceso de desarrollo, enunciaba las características más generales de las tareas que debían encararse en materia de planeamiento: "En las tareas de programación —decía— se presentan intrincados problemas que sólo pueden resolverse con razonable grado de seriedad si se emplean procedimientos hasta ahora no aplicados entre nosotros. En los últimos años se ha venido desarrollando en otras partes una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico a la cual el país —no obstante el loable esfuerzo de sus trabajos de ingreso nacional— ha estado completamente ajeno".⁵⁴

Para Prebisch, toda solución presente de un problema económico tenía que verse con perspectiva temporal y las técnicas de análisis y proyección a que hacía referencia permitirían lograr ese propósito, a la vez que ofrecerían los elementos de juicio necesarios para coordinar las soluciones circunstanciales del momento con las exigencias del futuro salvando, de esta manera, los riesgos de la improvisación: "Ni en energía —afirmaba— ni en petróleo, ni en transportes o vivienda, ni en siderurgia o investigación tecnológica, para tomar al azar problemas muy significativos, podrá llegarse a

⁵⁴ Raúl Prebisch, "Plan de Restablecimiento Económico". Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación. Bs. As., 1956, pág. 55.

soluciones eficaces mientras no se penetre en las posibles exigencias del futuro”.

“Por esta razón, el gobierno ha solicitado a la Comisión Económica para América Latina y a la Administración de Asistencia Técnica, ambos organismos especializados de las Naciones Unidas, que faciliten el concurso de un grupo de expertos a fin de que, en un plano estrictamente técnico, colaboren en estas tareas con funcionarios argentinos”.⁵⁵

En enero de 1956 el Gobierno Nacional solicita en forma oficial la cooperación de las Naciones Unidas para efectuar un estudio en profundidad de los problemas del desarrollo económico. El secretariado general de ese organismo dispuso, entonces, que la secretaria de la CEPAL y la Administración de Asistencia Técnica se hicieran cargo de la realización de las tareas dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El resultado de estos trabajos lo constituyó un voluminoso informe incorporado a la Serie de Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico de Naciones Unidas.⁵⁶

El estudio, ceñido a actualizados conceptos metodológicos, se dividió en dos partes; en la primera, concentrada en el análisis de “Los Problemas y Perspectivas del Crecimiento Económico” se consideraban los siguientes aspectos: a) Capítulo I: La crisis estructural de la economía argentina y la orientación de sus soluciones; b) Capítulo II: El estrangulamiento de la economía argentina y los factores que lo han provocado; c) Capítulo III: Las proyecciones del crecimiento económico argentino hasta 1967; d) Capítulo IV: Las inversiones de capital, los recursos para financiarlos y el balance de pagos; y e) Capítulo V: Los gastos e ingresos del Estado en el crecimiento del producto global de la economía.

En el resto del trabajo, se hacía el análisis de sectores específicos de la producción: Agricultura, Industria, Energía y Petróleo, y Transportes.

El trabajo de la CEPAL constituyó, en varios sentidos, un aporte de trascendencia al proceso de la planeación en Argentina. Es precisamente por esta circunstancia que algunos especialistas lo

⁵⁵ Raúl Prebisch: Op. cit., pág. 86.

⁵⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Análisis y Proyecciones del Desarrollo. “El Desarrollo Económico de la Argentina”. México, 1959.

han caracterizado como el primer programa de desarrollo formulado en el país en concordancia con las normas de la planificación.⁵⁷

El Plan de Restablecimiento elaborado por el doctor Raúl Prebisch fue examinado cuidadosamente, tanto en los niveles de gobierno⁵⁸ como en el terreno de la opinión pública, y si bien en torno de él pronto se planteó una entusiasta polémica, que en buena medida daba cuenta del clima intelectual dentro del cual se desenvolvía el país,⁵⁹ fue adoptado como marco referencial de la política económica puesta en práctica por las autoridades nacionales. Así lo señala en noviembre de 1956 el ministro de Hacienda de la Nación: "El gobierno provisional de la Nación —decía— ha adoptado como principios generales para la reconstrucción económica del país, el Plan de Restablecimiento Económico, aprobado en su oportunidad por el Gabinete Económico Social, que tiene entre sus objetivos fundamentales, el aumento de la producción agropecuaria que permita la expansión de los saldos exportables. De este modo se facilitará la importación de los bienes indispensables para el desarrollo de la industria nacional y la mejora del balance de pagos, ya que la Argentina con reservas monetarias reducidas no se encuentra actualmente en condiciones de realizar un desarrollo orgánico, sin el apoyo transitorio del ahorro extranjero. Dicho ahorro con el de fuente nacional propenderá a la restauración de los medios de transporte, al crecimiento energético y al reequipamiento industrial que fueron postergados indebidamente durante el régimen depuesto. Para la consecución de estos fines básicos, se ha considerado imprescindible propender a una moneda sana que constituye el mayor estímulo para el incremento del ahorro y la ulterior capitalización nacional".⁶⁰

Sin embargo, al iniciarse el año 1957, lejos de resolverse favorablemente, el panorama económico-financiero del país había tornado a deteriorarse. La situación, cuya responsabilidad suele atribuirse en gran parte al cumplimiento sólo parcial de las recomenda-

⁵⁷ Elena M. Chioza, "Los Planes de Desarrollo en la Argentina". Revista de la Universidad de Bs. As. Año VII, Nº 1. Enero-Marzo de 1962, pág. 101.

⁵⁸ Junta Consultiva Nacional. "Respuesta a la consulta del Gobierno Provisional sobre los informes «Moneda Sana o Inflación Incontenibles» y «Plan de Restablecimiento Económico»." Imprenta del Congreso, 1956.

⁵⁹ W. Beveraggi Allende, "El dilema económico de la Revolución". Talleres Gráficos Libertador. Bs. As., 1956; A. Jauretche, "El Plan Prebisch, retorno al coloniaje". Ed. 45. Bs. As., 1955.

⁶⁰ Eugenio A. Blanco, "Política Económica Argentina". Ministerio de Hacienda. Bs. As., 1956, pág. 7.

ciones contenidas en el Plan de Restablecimiento,⁶¹ dio oportunidad para que se propusiera nuevamente “un conjunto de medidas armónicas a adoptarse en block, sin demoras ni exclusiones”⁶² identificadas bajo la denominación genérica de Plan Verrier, por ser su autor el entonces ministro de Hacienda de la Nación. Todas esas medidas, relacionadas con la política monetaria y financiera, de cambios e importaciones, de comercio exterior y de desarrollarlo industrial, descansaban sobre un conjunto de supuestos básicos: a) liberación de la importación de maquinarias y demás bienes de capital; b) adopción de medidas para reducir el déficit del área del dólar en el mercado oficial; c) supresión inmediata de los subsidios vigentes; d) liberación del control de precios en todos los renglones en que se daban condiciones de activa competencia; e) mantenimiento sin alteración de la disposición gubernativa que prorrogaba por un año el vencimiento de los convenios colectivos de trabajo y efectividad de las medidas tendientes a lograr una mayor racionalización del trabajo.⁶³

Además de los ya citados, la etapa 1955-1963 incluye otros antecedentes de planificación que es preciso mencionar. Por un lado, la elaboración de una serie de programas regionales, sectoriales y planes reguladores⁶⁴ y la formulación en las postrimerías del año 1958 del denominado “Plan de Estabilización y Desarrollo”; y, por otro lado, la creación, en el año 1961, del Consejo Nacional de Desarrollo.

El “Plan de Estabilidad y Desarrollo” de 1958 constituyó un cuerpo de medidas para la acción inmediata coincidentes, en su filosofía y objetivos, con el plan formulado por el doctor Raúl Prebisch tres años antes⁶⁵ y que abría un ciclo de liberalización económica cuya base fundamental la constituía la reforma del sistema cambiario.⁶⁶

El esquema de estabilización de 1958 con el que se clausuraba —según lo señalado en la oportunidad por el titular del Poder Ejecutivo— “el sistema de regulaciones y erróneo intervencionismo es-

⁶¹ Carlos García Martínez, “La Inflación en la Argentina”. Ed. Kraft. Bs. As., 1965, pág. 217/243.

⁶² Plan Verrier, “Informe sobre la situación económica a principios de 1957”. Ministerio de Hacienda de la Nación. Bs. As., 1957, pág. 10.

⁶³ Op. cit., pág. 15.

⁶⁴ Elena M. Chioza. Op. cit., pág. 103.

⁶⁵ Carlos García Martínez. Op. cit., pág. 249/250.

⁶⁶ Techint. Boletín Informativo N° 149. Bs. As. Agosto/setiembre de 1965 pág. 19.

tatal",⁶⁷ proponía políticas de reducción de créditos, liberación de precios, contracción de gastos públicos y reducción de los déficit de las empresas del Estado; y se complementaba con un programa de expansión que ponía especial énfasis en una serie de rubros considerados estratégicos: combustibles, siderurgia, industria química, metalurgia, papel, vehículos y maquinarias.⁶⁸

Mientras tanto y como ocurriera en otros países del continente,⁶⁹ la importancia que adquirirían las tareas vinculadas con el planeamiento planteaba, como una necesidad poco menos que ineludible, la creación de un organismo que se encargara de la realización de las mismas. Este requerimiento es formalizado en 1961 por la Carta de Punta del Este, documento en el que se recomienda expresamente a los países intervinientes la puesta en marcha de programas nacionales de desarrollo económico y social.⁷⁰

Para cumplir con esas recomendaciones, en Argentina se crea, también en 1961, el Consejo Nacional de Desarrollo, un organismo de alto nivel técnico destinado, según lo consigna el decreto de constitución, a "asumir la responsabilidad principal en la coordinación de los estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo, así como para el asesoramiento de la acción de gobierno".⁷¹

Por último, debe mencionarse, entre los antecedentes de esta cuarta etapa, el informe sobre la situación de la industria, producido en setiembre de 1963 por la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial, en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 6492 de ese año. Se trataba de un diagnóstico de tipo sectorial que, en la parte de resumen y conclusiones, recomendaba la inmediata tramitación de un "acuerdo social" que impusiera una tregua en las pretensiones de los distintos sectores de la economía, a la vez que formulaba una serie de proposiciones para el sector industrial referidas a política crediticia, protección aduanera, fomento de las exportaciones, etc. y sugería que, a través de la constitución y funcio-

⁶⁷ Diario La Nación. Bs. As., martes 30 de diciembre de 1958.

⁶⁸ Banco Central de la República Argentina. Memorias Anuales correspondientes a los años 1958 y 1959. Bs. As., 1959 y 1960.

⁶⁹ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión Económica para América Latina. Duodécimo período de sesiones. Venezuela. Mayo de 1967: "La Planificación en América Latina".

⁷⁰ Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del CIES. Unión Panamericana, Washington D.C. 1961, pág. 12.

⁷¹ Decreto 7290, del 23 de agosto de 1961. Creación del Consejo Nacional de Desarrollo.

namiento de un Consejo Económico Social, se determinarían los lineamientos generales de la política a largo plazo.⁷²

Cabe agregar que la elaboración de estas recomendaciones y sugerencias prácticamente coincidió con la iniciación de un nuevo gobierno constitucional, circunstancia a la que debe atribuirse, en buena medida, que las mismas —total o parcialmente— no se pudieron concretar.

QUINTA ETAPA: 1963-1966

El “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969”, justifica que al período que se extiende entre 1963 y 1966 se lo tome como una etapa independiente en la historia de la planeación.

Dicho plan, preparado en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo con el auxilio de una actualizada metodología,⁷³ se dividía en cuatro partes:

En la primera, se practicaba una síntesis de la evolución de la economía argentina entre 1950 y 1963, examinándose el comportamiento de los siguientes sectores: Externo, Público, Agropecuario, Industrial, Infraestructura Económica e Infraestructura Social.

La segunda parte trataba de los objetivos generales y proyecciones globales. En ella, las metas del Plan eran expuestas en forma concisa: a) El mantenimiento para el período considerado de una tasa de crecimiento del producto por habitante; b) El mantenimiento de un nivel de plena ocupación de la fuerza de trabajo; c) El logro de una más equitativa distribución del ingreso; d) Un aumento en el nivel de consumo compatible con la expansión en la capacidad productiva, y la mejora de los niveles actuales de educación, salud pública y vivienda; y e) La eliminación progresiva de las tendencias inflacionistas.⁷⁴

Simultáneamente, se definía la estrategia implícita en dichas metas: a) La obtención de una respuesta efectiva de la oferta del sector agropecuario, concordante con las necesidades y posibilidades reales del país; b) El pleno aprovechamiento, en condiciones

⁷² Comisión Honoraria de Reactivación Industrial. “Informe sobre la Industria Argentina y los medios para su reactivación”. Bs. As., setiembre de 1963, págs. 29/49.

⁷³ Además de la explicitada en el Plan de Desarrollo, por ejemplo, se puede consultar para las proyecciones: J. Berlinski, F. González, C. Panzone y J. Rabino-vich, “Metodología de las Proyecciones del Plan de Desarrollo”. Desarrollo Económico. Vol. 5. Tomo I. N° 17/19. Buenos Aires. Abril-diciembre de 1965.

⁷⁴ Consejo Nacional de Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969. Buenos Aires, 1965, pág. 114.

económicas, de la capacidad instalada en el sector industrial; c) La integración industrial en los sectores más dinámicos y básicos y aún no desarrollados, para superar el desnivel existente entre la producción de bienes finales e intermedios, a fin de sustituir importaciones, lograr el mayor aprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital y promover la utilización de los recursos naturales y materias primas existentes; d) La creación de un superávit en la balanza comercial que permita reducir durante el período los compromisos financieros, sin obstaculizar el aumento de las importaciones; e) La diversificación de las exportaciones para atenuar el efecto de las oscilaciones de los mercados mundiales; y f) La consolidación de los proyectos de infraestructura necesarios para el período y para asegurar el desarrollo posterior.⁷⁵

La tercera parte se concentraba en los programas de desarrollo sectorial: agropecuario, forestal y pesca; industria manufacturera y minería; energía; transporte y comunicaciones e infraestructura social.

En el capítulo cuarto, finalmente, se delineaban las medidas destinadas a lograr los objetivos y metas globales y a llevar a cabo los distintos programas sectoriales.

De todas las críticas que se le formularon al Plan Nacional de Desarrollo 1965-69, aquellas en las que coincidían significativamente la mayoría de los especialistas, eran las que se referían a la carencia de valor operativo del mismo por la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación.⁷⁶

En el Congreso de la Nación, esta objeción se canalizó a través de la opinión de varios parlamentarios, uno de los cuales afirmó: "Se intentó hacer una proyección de nuestra economía en el plan de desarrollo hecho por el CONADE. Pero insistimos que eso no es un plan de desarrollo; es simplemente una proyección de nuestra economía en los tiempos actuales, ya que en ninguna parte contiene el voluminoso trabajo realizado por el CONADE las formas efectivas en que ese plan va a ser puesto en marcha".⁷⁷

Para el ingeniero Allende Posse, otro de los especialistas que lo sometiera a análisis, manteniendo su inveterado esquema socio-

⁷⁵ Consejo Nacional de Desarrollo. Op. cit., pág. 114.

⁷⁶ V. Pellegrini, "El Plan Nacional de Desarrollo". CIAS. Año XIV. Nº 147. Bs. As. Octubre 1965. Ver también: Rodolfo Bledel, "Planificación estructural y programación económica: Teoría general y experiencia argentina". La Ley. Tomo 122. Bs. As. 27-6-1966.

⁷⁷ Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. 5 de mayo de 1966, pág. 192.

político del país, el Plan “no realiza una confrontación profunda entre el litoral europeizado, bien desarrollado y el interior colonista y primitivo; entre el campo y la ciudad; entre el labrador y el mecánico; entre el trabajador y el burócrata”.⁷⁸

De todas maneras, y aceptando la validez de muchas de las objeciones que se le hicieran, es preciso también señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 1965-69 representó un aporte valioso al proceso de planificación en el país, no sólo porque conformó un esfuerzo encarado con seriedad científica, sino porque, además, permitió la capacitación y el perfeccionamiento de equipos de expertos cuya experiencia resulta inapreciable para las tareas futuras.

SEXTA ETAPA: DESDE 1966

En junio de 1966 se inicia una nueva instancia del proceso de planeamiento en Argentina. Al fijar como metas finales de su acción la transformación y modernización del país, y al reforzar el principio de que se asigne al hombre el rol de destinatario y protagonista principal de un proceso de desarrollo económico y social concebido como “una empresa colectiva cuya finalidad es lograr el más amplio desenvolvimiento de las potencialidades espirituales del hombre en un marco de bienestar y progreso”,⁷⁹ el nuevo Gobierno define, en forma simultánea, los objetivos, una concepción socio-económica y el marco de referencia a que deben ajustarse los procedimientos y las técnicas puestas al servicio del desarrollo.

a) *Filosofía del Planeamiento*

En concordancia con los principios enunciados, se dispuso un esquema de planeamiento definido en los siguientes términos: “Las actividades de la administración pública y de las empresas del Estado deben planearse hasta la definición, en términos imperativos, de los modos de acción a los cuales deba conformarse la toma de decisiones. En el campo privado, el planeamiento debe constituirse en un instrumento de orientación que facilite, por una parte, el desenvolvimiento coordinado de este sector y permita al Gobierno, por otra, influir a través de los instrumentos de la política económica en sus diversas modalidades. Se podrá así corregir las distorsiones es-

⁷⁸ Justiniano Allende Posse. Comentarios sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Conferencia dictada el 17 de noviembre de 1965, pág. 15.

⁷⁹ Presidencia de la Nación. Directiva para el Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno. Buenos Aires, 1966, pág. 17.

estructurales y coyunturales que afectan al funcionamiento del sistema de precios, como orientador para la asignación de los recursos, teniendo en cuenta, asimismo, la necesidad de armonizar y compatibilizar los objetivos del desarrollo con los de la seguridad".⁸⁰

b) *Sistema de Planeamiento*

A tal fin, se pone en marcha el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo —Ley N° 16.964— que integra, conjuntamente con el Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad —Ley N° 16.970—, el denominado Sistema Nacional de Planeamiento.

La compatibilización de los objetivos del desarrollo con los de la seguridad, constituye uno de los aspectos fundamentales, a la vez que originales, del sistema de planeamiento vigente.⁸¹ Se basa ella, tanto en la convicción de que el desarrollo económico que se alcance deberá ser preservado por un nivel adecuado de seguridad, como en la de que el desarrollo integral del país y, en particular, su crecimiento industrial, constituyen los principales medios para el logro de una adecuada seguridad nacional.

Se ha sostenido que la Ley de Desarrollo, no obstante algunas contradicciones y dificultades de interpretación, posee el mérito de proporcionar un marco institucional al planeamiento.⁸²

c) *Objetivos*

Se han definido de la siguiente manera los objetivos, principios y finalidades del Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo: 1) Determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional; 2) Coordinar sus actividades a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos del desarrollo y la seguridad; 3) Formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales, compatibilizarlos, coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo; 4) Impartir las directivas para la programación de corto plazo y para la elaboración de los presupuestos, programas y proyectos correspondientes; 5) Sancionar las directivas a que debe ajustarse el sector público nacional, provincial y municipal, en lo relativo a la acción para el desarrollo; 6) Orientar las ac-

⁸⁰ Presidencia de la Nación. Directiva para el Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno. Buenos Aires, 1967, pág. 18.

⁸¹ Agustín A. Gordillo. Derecho Administrativo de la Economía. Ed. Macchi. Bs. As., 1967, pág. 466.

⁸² Agustín A. Gordillo. Op. cit., pág. 447.

tividades privadas hacia el logro de los objetivos de desarrollo; 7) Determinar la forma en que los beneficios derivados del logro de los objetivos del desarrollo pueden revertir en bienestar social para el pueblo argentino e influir en la proyección internacional de la Nación.

d) *Planes*

A fin de concretar los objetivos del planeamiento y la acción para el desarrollo, tres son los planes que han de articularse en el Sistema: el Plan General de Desarrollo y Seguridad, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad y el Plan Anual Operativo.

El Plan General de Desarrollo y Seguridad se propone posibilitar el logro de los objetivos políticos fijados por el Poder Ejecutivo Nacional; abarcará una década —1968 a 1977— y consiste en el enunciado de las políticas y estrategias nacionales en cada uno de los campos de actividad: interior, exterior, economía, laboral, defensa nacional y bienestar social.

El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, a su vez, tiene por objeto establecer metas nacionales cuantitativas, instrumentos de política para su ejecución y los principales proyectos, como así también metas y características de los planes regionales. Abarcará un plazo de cinco años, entre 1968 y 1972.

El Plan Anual Operativo, por su parte, tiene por objeto fijar las metas anuales y las políticas instrumentales de corto plazo, de acuerdo con los lineamientos que emerjan de los planes de largo y mediano plazo, concretando dichas políticas en medidas específicas.⁸³

e) *Componentes del Sistema*

Son componentes del Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo: 1) El Consejo Nacional de Desarrollo y su Secretaría; 2) Las Oficinas Regionales de Desarrollo; 3) Las Oficinas Sectoriales de Desarrollo; 4) Los Organismos Estatales de Información Técnica, y 5) Los Entes de Consulta y Participación.

El órgano de más alto nivel de este sistema está constituido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), presidido por el presidente de la Nación —a quien le compete la máxima responsabilidad en la conducción del proceso del desarrollo nacional— e integrado por los ministros, como miembros permanentes, y los se-

⁸³ Secretaría de Prensa. Directiva para el Planeamiento Nacional. Bs. As., 1967, págs. 11/17.

cretarios de Estado y comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, como miembros no permanentes. Estos últimos tienen la responsabilidad directa de cumplir y hacer cumplir las resoluciones adoptadas por el presidente de la Nación en materia de desarrollo nacional, a la vez que la preparación y ejecución de las medidas orientadas en tal sentido, procurando que las decisiones adoptadas en las diferentes jurisdicciones resulten coherentes, oportunas, debidamente sincronizadas y ajustadas a la lista de objetivos nacionales.

A su vez, en lo que respecta a la seguridad, se prevé la coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) con el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), con el objeto de armonizar los planes respectivos.

El Consejo Nacional de Desarrollo cuenta con una Secretaría, a la que corresponde desenvolverse como un organismo técnico de asesoramiento y trabajo; la misma depende directamente del presidente de la Nación, y para maximizar los resultados de su tarea, opera con los diversos componentes del Sistema, a la vez que se apoya en organismos e instrumentos a los que le asigna funciones específicas y precisas.

Las oficinas Regionales de Desarrollo están emplazadas, con carácter permanente, en las ocho áreas en que se ha subdividido el territorio nacional: Patagonia, Comahué, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Metropolitana. Además de tomar parte activa como órganos técnicos dependientes de la Secretaría del CONADE, en todo lo que hace a la planificación y a la promoción de la acción para el desarrollo regional, asesoran técnicamente en materia de objetivos, políticas y estrategias regionales a la Junta de Gobernadores. Este último cuerpo es responsable, en forma conjunta, de la formulación de las políticas y estrategias regionales de desarrollo de acuerdo con las políticas y estrategias elaboradas a nivel nacional y en los Planes General y Nacional,⁸⁴ e individualmente, de la ejecución en sus jurisdicciones, de los planes y de los programas de desarrollo.

Se ha expresado que se debe "concebir la política de desarrollo de modo que conjugue los objetivos generales del país con el desarrollo armónico del conjunto de sus distintas regiones".⁸⁵

⁸⁴ Secretaría de Estado de Gobierno. Dirección General de Provincias. Departamento de Difusión Provincial: "Regionalización". Bs. As., 1967 (La publicación contiene las Actas correspondientes a la primera reunión de cada una de las Juntas de Gobernadores).

⁸⁵ Secretarías CONADE-CONASE. "Reordenamiento Metodológico de Políticas". Bs. As., marzo de 1968.

Consecuentemente, la aparición de las regiones de desarrollo —que es necesario señalarlo, no modifica el status institucional de las provincias— tiende a dar una más efectiva solución a los problemas del planeamiento y la acción para el desarrollo en espacios y niveles más amplios e integrados que los delimitados por las jurisdicciones provinciales.

Las Oficinas Sectoriales de Desarrollo —en total catorce, según lo dispuesto por el Decreto 1907/67, reglamentario de la Ley 16.964— se han creado dentro de la esfera de distintas secretarías de Estado del Gobierno Nacional, con el propósito de reunir y evaluar información, efectuar diagnósticos, formular planes y programas, promover y evaluar proyectos, etc., todo ello a nivel de sus respectivos sectores.

Los Entes de Consulta y Participación —cuya constitución, organización y características serán definidas oportunamente por el Poder Ejecutivo— han sido incorporados al Sistema con el propósito de posibilitar la concurrencia del sector privado en la formulación de los planes y programas de desarrollo, tanto los de carácter nacional como los regionales y sectoriales.

Los Organismos Estatales de Información Técnica, al igual que los Entes de Consulta y Participación, aún no han sido instrumentados. Dada la amplitud de la estructura del Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, es previsible que sólo se seleccione para cubrir sus funciones un mínimo de instituciones técnicas.

Además de estos componentes del Sistema, es preciso mencionar una serie de organismos e instrumentos cuya misión fundamental consiste en respaldar y viabilizar las actividades de planeamiento. Tal el caso de: 1) Consejo Federal de Inversiones; 2) Comisión Nacional de la Cuenca del Plata; 3) Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Nación, y 4) Fondo Permanente para Estudios de Preinversión. Esta nómina no puede considerarse como definitiva, ya que la Ley 16.964 ha previsto que oportunamente se irán adecuando organismos existentes, así como se podrán crear otros mecanismos, para complementar y reforzar el Sistema.

El Consejo Federal de Inversiones es un organismo interprovincial, creado en agosto de 1959, que integran las Provincias, Municipalidad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, para efectuar estudios técnico-económicos, promover la investigación científica vinculada con el desarrollo económico y la formación de expertos, etc. y asesorar y recomendar las medidas necesarias para una adecuada política —con sentido federalista— que conduzca a lograr el desarrollo eco-

nómico entre sus miembros. Desde luego, desde su creación, se dejó expresa constancia que la labor del Consejo Federal de Inversiones no importará, en ningún caso, una interferencia política o económica en los asuntos de cada jurisdicción o en las instituciones económicas-financieras.

En la actualidad dicho organismo, al estar integrado al Sistema Nacional de Planeamiento, también interviene colaborando con la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo en lo atinente a la programación regional y provincial.

La Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, creada por Ley N° 17.405, de agosto de 1967, tiene la misión de asesorar al secretario del CONADE en materia de políticas y estrategias nacionales relacionadas con problemas del desenvolvimiento de la Cuenca del Plata; promover y realizar toda clase de estudios y/o análisis técnicos vinculados al desarrollo de la misma; analizar, evaluar y coordinar las posibilidades de cooperación técnica o de apoyo financiero; formular y proponer toda clase de proyectos de inversión y/u obras; y asesorar en forma permanente y a todos los efectos al delegado argentino ante el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca, comité constituido por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países participantes: Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

La creación de este organismo dio principio de ejecución a los compromisos contraídos en la Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata del día 27 de febrero de 1967, oportunidad en que se estableció el compromiso de todos los países de llevar a cabo un estudio conjunto e integral del área en cuestión, con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales útiles al programa de la región, y adoptar las medidas para que, organismos nacionales especializados, en cada uno de los países, centralicen los estudios y los problemas nacionales de cada uno de ellos, relativos a la Cuenca.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos, creado por Ley N° 17.622, de enero de 1968, tiene como objetivos unificar la orientación y ejercer la dirección de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio de la Nación y estructurar el Sistema Estadístico Nacional mediante la articulación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva.

El Sistema Estadístico Nacional está compuesto, además del Instituto Nacional de Estadística y Censos, por los organismos cen-

trales de estadística, ubicados en los Ministerios y Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados de la Administración Nacional y las Empresas del Estado; y los Organismos Periféricos de Estadística, que están en las jurisdicciones de los Gobiernos Provinciales, Municipales y Entes Interprovinciales.

El Fondo Nacional Permanente para Estudios de Preinversión, instituido por Ley Nº 17.584, de diciembre de 1967, es un instrumento destinado a facilitar la solución de los problemas emergentes de las tareas de preparación y completamiento de estudios y proyectos, cuya complejidad técnica y alto nivel de especificación exige la movilización de cuantiosos recursos humanos con capacidad y experiencia interdisciplinaria, a fin de asegurar la máxima eficiencia y rendimiento de los procesos de inversión.

A tal fin se ha definido que resulta necesario contar con adecuados análisis técnicos, estudios de preinversión, de prefactibilidad y factibilidad técnica y económica, que posibiliten la identificación y adecuada formulación y evaluación de programas y proyectos específicos, tanto del sector público como del privado, para proporcionar así un contenido real a las metas globales, sectoriales y regionales que en materia de desarrollo y seguridad se propone alcanzar el país.

Para satisfacer esos requisitos de complejidad técnica y especialización de las tareas, la Secretaría del CONADE, a través del mecanismo operativo previsto en el Fondo Nacional Permanente para Estudios de Preinversión, encomendará los trabajos respectivos a grupos o equipos de expertos consultores, cuya selección se decidirá principalmente teniendo en cuenta los antecedentes y experiencia de los expertos y la metodología que propongan emplear y sólo complementariamente por los costos de tales estudios, constituyendo éste un procedimiento excepcional respecto de los habitualmente contemplados en las disposiciones que rigen la contratación de servicios que realizan los organismos del sector público.⁸⁶

f) Apreciaciones sobre el Sistema

También se le ha objetado al Sistema de Planeamiento actual ser muy lento, circunstancia atribuida, entre otros, a la integración del desarrollo con la seguridad (considerado —como se ha visto— un aspecto original y positivo por otros estudiosos) y a la desagregación sectorial y regional. En tal sentido el doctor Difrieri afirma

⁸⁶ Presidencia de la Nación. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. El Fondo Nacional Permanente para Estudios de Preinversión. Buenos Aires, 1968.

que “de practicarse un cronograma, cuando el sistema esté en pleno funcionamiento con todos sus órganos no podrá hacerse un plan en menos de cuatro o cinco años”.⁸⁷

El mismo autor, al extenderse en el análisis crítico de la ley, tras consideraciones sobre la forma en que la legislación consagra los planes sectoriales, regionales, los programas y proyectos, y después de opinar que el sistema instituido es de “planeamiento” y no de “planificación”, afirma que el error más grave que puede imputarse a la ley es que “el legislador no ha explicitado una concepción económica de la planificación. Llama la atención la parquedad sobre el plan orientador macroeconómico de largo plazo (plan general en los términos de la ley), y sobre las consiguientes fases del proceso macroeconómico. Las manifestaciones del legislador se concentran en el corto plazo, y mediano plazo (con menos énfasis). Privada una concepción contable de la planificación, en desmedro de la de política económica”.

Otra interesante evaluación del Sistema de Planeamiento es la efectuada por el ya citado doctor Gordillo, en un trabajo editado en el mismo curso del año 1967 correspondiente al Proyecto 102 del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A. y el gobierno argentino. Después de señalar lo que considera aspectos positivos, hace una exhaustiva enumeración de otros que entiende negativos, entre los que destaca: que los textos legales son muy deficientes, por sus repeticiones, contradicciones, oscuridades y vaguedades; adolece de una gravísima y extrema centralización administrativa, que amenaza con paralizar todo el sistema; que no aclara bien si las oficinas sectoriales dependen de la Secretaría del CONADE o de la respectiva Secretaría de Estado; que prevé órganos que no estructura, como los organismos de información técnica y los entes de consulta y participación; etc. El autor resume sus objeciones manifestando que el Sistema “no ha sido adecuadamente meditado ni concebido, y requiere una urgente remodelación —tanto en la ley como en la reglamentación— so pena de desvirtuar con un funcionamiento defectuoso los fines que se persiguieron con su creación”.⁸⁸

⁸⁷ Jorge A. Difrieri, “Análisis del Sistema Argentino de Planificación y Esquema de Conversión de las Instituciones de Planificación Regional”. Trabajo a mimeógrafo publicado bajo el título: “Instituciones para la Aceleración del Desarrollo Socio-Económico”. Centro Interamericano de Desarrollo Social Integrado. Serie Planificación N° 2. Proyecto 102. Programa de Cooperación Técnica Gobierno Argentino - Organización de Estados Americanos (O.E.A.). Bs. As., 1967, págs. 45/7.

⁸⁸ Agustín A. Gordillo, “La Planificación del Desarrollo - Aspectos Jurídicos, Políticos y Administrativos”. (2da. parte). Trabajo a mimeógrafo del Centro In-

Posteriormente y a modo de conclusión, el doctor Gordillo reitera que el Sistema con “todas sus imperfecciones, es un esfuerzo que está bien orientado, en última instancia, hacia la institucionalización de la planificación; porque es una experiencia concreta sobre cuya base padrán hacerse intentos más fructíferos, y sin la cual los siguientes esfuerzos tal vez hubieran caído en los mismos errores”.

Observaciones similares a las de los autores citados, tanto en lo que se refiere a los aspectos considerados positivos como a los negativos, surgen de un reciente trabajo del doctor Meehan, quien ha analizado con especial cuidado los aspectos correspondientes a la regionalización en la planificación y acción para el desarrollo.⁸⁹

g) Conclusiones del período comenzado en 1966

No obstante las observaciones apuntadas, alguna de las cuales se comparten, parece conveniente expresar que, tal como ha sido estructurado, el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo tiene algunos rasgos que le garantizan eficacia operativa; tal el caso de la consideración simultánea de los problemas que hacen al planeamiento y a la acción para el desarrollo —que permite superar los defectos tradicionales de una planeación caracterizada por la utilización de técnicas muy actualizadas al nivel macroeconómico y sectorial, pero ampliamente deficitarias en cuanto a la previsión de los aspectos operativos relacionados con la implementación y control de planes y programas—, la sistematización de las relaciones entre las oficinas centrales de planeamiento y los organismos y empresas públicas y privadas, la coordinación permanente entre los aspectos referidos al desarrollo y los que hacen a la seguridad, la consideración sistemática de los problemas a escala regional, etc.⁹⁰

Las responsabilidades adjudicadas al Sistema de Planeamiento suponen una tarea ardua y compleja que requiere aceptación, comprensión y apoyo de todos los sectores: nacionales, provinciales, em-

teramericano de Desarrollo Social Integrado. Serie Planificación N° 4. Programa de Cooperación Técnica Gobierno Argentino - Organización de Estados Americanos (O.E.A.). Bs. As., 1967, págs. 204/5.

⁸⁹ José Héctor Meehan. La regionalización en la planificación y acción para el desarrollo. En la Revista “Impuestos”. Tomo XXVI. Nos. 6 y 7.

⁹⁰ En una próxima edición, la Secretaría del CONADE publicará una bibliografía sobre las principales disposiciones legales y nacionales y provinciales sobre planeamiento, relacionadas con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, instituido por la Ley N° 16.964, del año 1966. También, dicha bibliografía incluirá los principales comentarios y críticas publicadas por los estudiosos en la materia.

presarios y gremios, etc.; en definitiva, de todos aquellos que, de una manera u otra, tienen representatividad y responsabilidad en el país.

Caso contrario será, con la demora y gastos consiguientes, el producto y esfuerzo de un núcleo de expertos que planifican en un laboratorio, con criterios y pautas tal vez "ideales", y que en el mejor de los casos proyectarán soluciones "teóricas" que no podrán implementarse por falta de receptividad en los niveles de dirección y de ejecución, sea en el seno de la administración pública como en el Sector Privado.

Tampoco podrán cumplirse satisfactoriamente las tareas de planeamiento si no se ponen al servicio del Sistema de Planeamiento todos los recursos necesarios y si no se respalda y alienta la labor creadora de los técnicos que lo componen, sin perder de vista que "la última y mayor salvaguarda de la libertad en un régimen de planificación se halla en la calidad y actitud de la gente: los planificadores y los planificados".⁹¹

Por ello es que, como se ha repetido en varias oportunidades y foros, para que un Plan de Desarrollo tenga éxito en un país democrático, es preciso que la sociedad, además de reconocer y aceptar los planteos y soluciones técnicos cubiertos por el plan, llegue a confiar en la sinceridad ideológica de las Autoridades Superiores que, directa o indirectamente, han orientado el Plan y deben ejecutarlo en la esfera del Sector Público.

⁹¹ Bárbara Wooton, "Libertad con Planificación". Fondo de Cultura Económica. México, 1946, pág. 207.