
La planificación económica en el peronismo (1945-55)

ANÍBAL JÁUREGUI

Resumen

Si bien la planificación económica bajo el régimen peronista parece inscripta dentro de lo que comunmente se denomina “intervención estatal en la esfera económica”, ella refleja algo más que el control de variables económicas para asegurar el pleno empleo, objetivo declarado de esa intervención. Hay en la planificación peronista el deseo de asegurar una continuidad a largo plazo de las políticas económicas y de lograr una neutralización creciente de los efectos negativos del ciclo externo.

Palabras Clave

peronismo – planificación económica – relación estado-sociedad – opinión pública

Abstract

Even if the economic planification under the peronist regime seems another case of those so-called “state intervention in the economic world”, it reflects more than the control of the economic variables to ensure full employment, wich is declared target of that intervention. There is in the peronist planification the wish to safeguard the long-term continuity of the economic policies and to achieve the neutralization of the negative effects of the outside cycle.

Key Words

Peronism – Economic Planning – State-Society Relationship – Public Opinion



Recibido con pedido de publicación el 31 de marzo de 2004

Aceptado para su publicación el 20 de mayo de 2004

Versión definitiva recibida el 17 de mayo de 2005

Aníbal Jáuregui es Profesor e Investigador en las Universidades Nacionales de Luján y de Buenos Aires, República Argentina

jaureg@sinectis.com.ar

En general, en la literatura sobre la política económica peronista no se observa una reflexión específica sobre el significado otorgado por dicho régimen a la planificación, que es considerada como un mero emergente de la intervención estatal, que se proyecta en el tiempo lo que constituiría una especie de sinónimo.¹

Desde nuestro punto de vista, la planificación peronista fue una propuesta que contenía un modelo específico de economía caracterizado por los altos niveles de empleo y salarios que alteraba las reglas de juego del mercado vigentes hasta entonces a través de la redistribución de los roles económicos de los sectores productivos, de la desvinculación de la actividad productiva nacional del mercado mundial y del avance del estado sobre la sociedad. Este último aspecto, que se inscribe dentro de los rasgos definitorios de lo que genéricamente Touraine denominara movimiento nacional popular, también explica una característica que le es peculiar: la inclusión de objetivos de naturaleza diversa, en los que lo económico se funde con la cultura, la educación, la investigación científica, el deporte.

Tal cual suele suceder con otros desarrollos nacionalistas, la creación de un modelo tendiente a la autodeterminación no surgió del designio unilateral del régimen sino que se asentaba en una reciente pero sólida tradición mundial en la que abreviarían los funcionarios planificadores del peronismo para construir su propio método de orientar la acción política de largo plazo.

En este artículo analizaremos primero las diversas expresiones del plan y de la planificación en los capitalismos centrales en las décadas previas a la formación del peronismo; después estudiaremos la formulación del ideario de la planificación argentina, que seguiría constante más allá de las tribulaciones políticas; en los apartados sucesivos analizaremos la puesta en marcha de los Planes Quinquenales y convocatoria a la participación de las organizaciones sociales. Por último haremos un balance de los resultados obtenidos.

1. La planificación en los capitalismos centrales

La Gran Depresión puso de manifiesto la incapacidad de los instrumentos teóricos y prácticos de la economía neoclásica para dar cuenta de las nuevas condiciones del capitalismo hegemónico –cuya configuración, por lo demás, no acabaría por definirse sino después de 1945. Poco a poco, fue surgiendo un consenso sobre la necesidad de adoptar un *ordenamiento* económico por medio de políticas *activas*, con consenso del sector privado. El debate implicó tanto a los estudiosos de la economía como a *policy makers*, intelectuales y periodistas que se planteaban preguntas por entonces obligadas: ¿cómo evitar la virulencia de las oscilaciones cuando estas respondían a los desequilibrios *naturales* entre oferta y demanda? ¿Era posible ordenar las economías de mercado, ponerlas a resguardo de sus propias contingencias sin afectar los principios básicos de la propiedad privada?

El plan y la planificación fueron surgiendo como respuestas prácticas a estas cuestiones. Sin embargo, ellas estuvieron teñidas de vaguedad: se sabía que indicaba que ya no

¹ IANNI, Otávio *Estado e planejamento econômico no Brasil*, 1971.

reinaban las leyes del mercado pero se aplicaban al New Deal,² como a las experiencias totalitarias. En verdad los casos más exitosos y emblemáticos de ambos se encontraban en el mundo nazifascista, y en el caso soviético, del que se hablaba aunque con escaso conocimiento de su verdadero funcionamiento.

En pleno apogeo del nazismo, el sociólogo húngaro Karl Mannheim escribió un trabajo en el que se consideraba que la planificación sería el método apropiado para la época de reconstrucción social tras la caída del régimen hitlerista. Teniendo en cuenta que la sociedad occidental se encontraba en una crisis de desintegración, sería necesario adoptar medidas capaces de orientar el curso futuro de la sociedad y la economía. La cuestión no era entonces optar entre planificar o no, sino escoger entre la buena y la mala planificación. Si planificar podría conducir a la dictadura, no planificar también. Se trataba entonces de encontrar una planificación que garantizara la libertad en sociedades inevitablemente condenadas a la reglamentación. El peligro residía en que ésta se llevara a cabo sin plan. “Queda el camino de la planificación unificada que se produzca mediante una inteligencia, un acuerdo y una transacción.”³

El *pensamiento planificado* encarnaba una racionalidad programada, instrumental, en oposición el pensamiento inventivo, libre y desinteresado de los resultados para la sociedad de los actos libres de individuos libres. Aunque el plan haya sido instrumento de gobiernos antidemocráticos, su uso no significaba abdicar de las convicciones democráticas sino aprender de esas experiencias sacando lo mejor de ellas al servicio de otros objetivos.

Es obvio, especialmente si se está pensando en los préstamos ideológicos del peronismo, que dentro de esta línea de políticas públicas se encontraba el Plan Beveridge cuyo objetivo principal estribaba en una ocupación plena de los factores productivos en un Estado de Bienestar que no sólo recuperaba el nivel de demanda sino que además restablecía el equilibrio social, dejados tras la crisis y la guerra.⁴ Beveridge estuvo entre quienes postulaban enfáticamente sobre la necesidad, y la posibilidad de hacerlo eficazmente, de políticas distribucionistas que a largo plazo servirían para superar los problemas del ciclo.

Pero por entonces la misma economía de guerra era planificada. ¿Sería factible transferir los métodos del planeamiento al proceso de reconstrucción para evitar la repetición de la experiencia de la entreguerras?

Esto fue teóricamente intentado por algunos de los más significativos autores de la *nueva economía* para la cual la intervención estatal y la planificación eran instrumentos

² El Estado norteamericano propició formas planificadoras. Ver por ejemplo NATIONAL RESOURCES COMMITTEE *The Future of State Planning*, Washington D.C. 1938.

³ MANNHEIM, Karl *Libertad y planificación social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, [1ª ed. en alemán 1935; 1ª ed. en inglés 1940], p. 179.

⁴ “La ocupación depende del gasto; en cualquier comunidad la ocupación plena y constante requiere que el gasto total tanto el público como el privado sea siempre de magnitud suficiente para absorber todos los recursos de la comunidad.” BEVERIDGE, William *La ocupación plena, sus requisitos y consecuencias*, Fondo de Cultura, México, 1947, pp. 8-9.

obligados de recuperación post-bélica. Así W. Arthur Lewis impulsó una planificación dentro del capitalismo, como una forma de superar las imperfecciones de la competencia de mercado. En vista de su evolución reciente, la economía de mercado constituía un sistema inadecuado por su enorme propensión a la distribución desigual del ingreso, por su inestabilidad, por los desequilibrios en las paridades monetarias, por su ineficacia para hacer frente a los cambios necesarios y por su tendencia al derroche.⁵ “Ya no hay ningún creyente en el *laissez faire* –decía– excepto entre las personas que están al borde de la locura.”⁶ Diferenciaba dos formas de planificación: compulsiva o inductiva. La primera, típica de los tiempos de guerra, operaba a través de mecanismos coercitivos como precios máximos o racionamiento del consumo. Como en ciertas condiciones, o mal ejecutada la compulsión podía contrariar los objetivos propuestos, consideraba más propicio el método inductivo, a través del cual el Estado, especialmente a través del gasto público, creaba las condiciones para que la sociedad por medio de sus propios mecanismos suprimiera la carencia que se proponía erradicar. Sin embargo, ambos métodos podían ser complementarios,⁷ a favor de objetivos de crecimiento económico como de distribución del ingreso. En síntesis, la propuesta de Lewis residía en una regulación económica, por medio del presupuesto, que no sólo moderara la brusquedad del ciclo sino que permitiera una distribución progresiva del ingreso.

Una propuesta más radical partió de la escuela sueca de pensamiento económico cuya heterodoxia era anterior a la *Teoría General*. Gunnar Myrdal defendía la posibilidad de una planificación específicamente capitalista, fundada en la generalización de las transacciones realizadas por sujetos colectivos que habían reemplazado a los consumidores individuales y a las empresas familiares aisladas. Estos nuevos contratantes estaban constituidos por vastas organizaciones nacionales y funcionarios públicos, electos y nombrados que celebran acuerdos en los que se refiere a precios, beneficios e ingresos en el marco de la denominada *economía mixta*. El Estado no podía dejar que los grupos directamente interesados regulasen el mercado entre ellos ya que las posibles combinaciones tenían consecuencias demasiado grandes y demasiado extensas, como para que el Estado se omitiera.

Los factores que inducían a la planificación eran de naturaleza diversa: necesidad de articular conflictos entre patrones y obreros, resguardar intereses privados con probada capacidad de presión sobre el sector público,⁸ solucionar la “cuestión social” que con la

⁵ LEWIS, W. A. *La planeación económica*, FCE, México, 1952 [1ª edición en inglés 1949], pp. 14-15.

⁶ LEWIS, W. A. *La planeación...*, cit., p. 16.

⁷ “El principal instrumento de planeación es el presupuesto, pero éste puede necesitar que se le complemente con la planeación por compulsión, en todo caso en que hay marcado desequilibrio entre la demanda y la oferta.” LEWIS, W. A. *La planeación...*, cit., p. 33.

⁸ “Después de cierto punto, [...], la masa de intervenciones estatales diversificadas debe ser coordinada en estructuras unificadas de las regulaciones estatales dentro de una economía planificada. Se hace cada vez menos posible sostener que la nuestra es una sociedad de “libertad de empresa” con excepciones para un número de regulaciones estatales. Las excepciones se han convertido en la regla. Gradualmente ha debido

difusión de la democracia política presionaba a favor de políticas redistributivas,⁹ enfrentar los desórdenes originados por las guerras y la entreguerras que afectaron particularmente al mercado internacional de capitales¹⁰ y responder a un nuevo tipo de psicología social resultado de la causación acumulativa de estos fenómenos.¹¹

La planificación económica generaría la integración de las regulaciones del mercado, establecidas después de una negociación colectiva compleja, en donde las organizaciones de trabajadores, agricultores, patronos industriales y quizá banqueros y consumidores participarían bajo la dirección gubernamental. Esta reformulación de las reglas de juego –según Myrdal– implicaba que todos los precios de la economía pasaban a ser de hecho *políticos*, al ser establecidos por las autoridades en consideración de costos que también lo eran.¹² El gobierno y la administración, encargados de la planificación económica central y respaldado por un Parlamento con poderes soberanos para legislar, comenzaban a descubrir que dirigir las negociaciones y controlar los acuerdos entre las organizaciones de interés nacional en los sectores corporativos de la sociedad, era tanto o más importante que legislar o administrar.

Estas consideraciones de Myrdal respecto a la planificación estaban acompañadas con advertencias bastante razonables sobre las distorsiones consecuentes con su aplicación. Myrdal señalaba tres de estas consecuencias, ciertamente no deseables y que se confirmarían en la experiencia argentina: la inflación, la desaparición gradual de incentivos a

comprenderse que la nuestra es una sociedad regulada centralmente, dejando una cierta cantidad de libertad de empresa para moverse dentro de la estructura establecida por los controladores del Estado.” LEWIS, W. A. *La planeación...*, cit., pp. 508-509.

- ⁹ “...los grupos en desventaja en una sociedad democrática tienen un interés palpable en tener sus decisiones individuales subordinadas lo más posible a las normas generales establecidas. Ahora bien, cuando la presión a favor de políticas de distribución generadas por las políticas fiscales y sociales llegan a un límite la intervención estatal se vuelca hacia la producción [...] la presión aumenta respecto a qué puede hacer el Estado para racionalizar la industria y la agricultura y por consiguiente elevar el volumen total de la producción nacional.” LEWIS, W. A. *La planeación...*, cit., p. 513.
- ¹⁰ La crisis de 1931 obligó a la creación de un control de cambios sobre el movimiento del capital. Esta desestructuración del sistema de pagos del patrón oro obliga a la adopción de políticas nacionales. El tipo de interés pasó a ser un precio político sumamente importante que los Estados tienden a mantener en un nivel bajo para asegurar alivianar el peso de la deuda pública y para mantener activa la economía.
- ¹¹ “...no hay duda de que la planificación económica nacional necesitaba o daba un acicate mediante los disturbios internacionales, obrando continuamente a su vez como un obstáculo importante para restaurar el equilibrio internacional en el comercio y en los pagos mediante ajustes automáticos dentro del mecanismo de precios. La esencia de la planificación económica nacional es en mucho grado la resistencia por parte de los Estados individuales a aceptar tales regulaciones.” LEWIS, W. A. *La planeación...*, cit., p. 523.
- ¹² “Todos los precios y salarios y, en realidad, todas las curvas de oferta y demanda, son por consiguiente en un sentido “políticos” Estamos tan lejos como es posible del mercado perfecto de la teoría liberal económica. Como el problema de equilibrar el monto de la oferta y de la demanda en toda la comunidad, se va transformando cada vez más en una cuestión central de la política económica nacional, este tipo de negociaciones y acuerdos nacionales regulando los ingresos de todos, se convertirá en una base necesaria para toda la planificación económica restante.” MYRDAL, Gunnar “La tendencia hacia la planificación económica”, en *Hechos e Ideas*, núm. 95, febrero 1952, pp. 507-508.

la inversión y a la innovación técnica, y la tendencia de la planificación a transformarse en autárquica.

Tras esta enumeración de las ideas sobre el plan en el mundo, puede concluirse sin dificultad que en el contexto de la postguerra mundial había un estado de ánimo fuertemente favorable a la corrección de las fuerzas de mercado por acción estatal, racionalizando en el tiempo medios y objetivos. Aunque estas ideas se pergeñaron y se aplicaron a un contexto claramente diferente al argentino, operó legitimando procesos endógenos que tendían a la intervención programada del Estado en pro de la autarquía económica. Fueron paradójicamente marcos de referencia en un universo dominado por la interdependencia creciente.

2. La planificación en la Década Infame

Durante la Gran Depresión, el *plan* apareció en la Argentina como la solución agorera de males importados, incluso para quienes comulgaban con fe profunda en las leyes del mercado. En este clima, no fue difícil para los gobiernos conservadores utilizar distintos procedimientos de intervención estatal macro-económica destinados a contener las presiones depresivas provenientes del exterior. Especialmente este se hizo visible en el su *Plan de Acción Económica* de 1933, implementado por el ministro de Hacienda, F. Pinedo quien buscó autonomizar la política monetaria del influjo exterior al mismo tiempo que financiaba y regulaba la producción nacional. Entre las herramientas que se crearon por entonces se encontraban las famosas Juntas Reguladoras, cuya acción buscaba garantizar cierto equilibrio aunque no implicaba específicamente una determinación de objetivos cuantificados.

El frustrado Plan de Reactivación Económica de 1940 –presentado por el mismo Pinedo con la asistencia de Raúl Prebisch y un grupo de nóveles economistas– suponía *in nuce* metas más ambiciosas de ordenamiento económico de largo plazo para resistir una guerra que se suponía larga y de efectos recesivos por el cierre de los mercados exteriores para la producción argentina. Aunque el plan no llegara a aplicarse, algunos de los mecanismos previstos, como el crédito industrial, fueron llevados a la práctica poco después.

Si bien la conexión entre la política económica conservadora, específicamente el Plan Pinedo, y la del peronismo es problemática¹³ –la *antecedencia* no implica continuidad– la primera sirvió para crear parte del herramental teórico y burocrático puesto en marcha por la segunda. Con una diferencia fundamental: el eje de la intervención estatal en la denominada Década Infame apuntaba a la preservación de la estructura productiva, en el caso del Plan de 1933 y al combate a la recesión en el Plan de 1940, sin modificaciones centrales de la distribución de ingresos.

Las orientaciones favorables al planeamiento no sólo eran visibles en el oficialismo político. También en las filas opositoras se advertían esta inclinación favorable al ordena-

¹³ Véase el conocido artículo LLACH, Juan José “El Pan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, núm. 92, enero-marzo, 1984.

miento estatal. Desde el radicalismo, la revista *Hechos e Ideas* también postulaba la necesidad de hilvanar la economía a través de la gestión gubernamental.¹⁴ Por su parte, las fuerzas armadas, cuya influencia política resulta obvio destacar, estuvieron directamente interesadas en la planificación destinada a quebrar la dependencia armamentista y siderometalúrgica, una preocupación que derivó en la creación de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares primero y en el Plan Siderúrgico del general Manuel Savio, más tarde.

3. La concepción “argentina” de la planificación

La prolongación de la guerra mundial en los años 1940s. y la extensión de los escenarios mundiales comprometidos en ella creaba la sensación de que el tránsito a un nuevo orden podría estar pleno de acechanzas para una economía que se presumía aún débil como para enfrentar a una renacida industria europea. Fueron estas preocupaciones las que originaron al Consejo Nacional de Postguerra, usina de la primera generación de política económica del gobierno peronista, en el que se gestó la convicción compartida de que la intervención y planeamiento estatal no debían ser pasajeros de la pesadilla bélica sino mecanismos rutinarios de la acción gubernamental.

La planificación fue pensada en 1946 para continuar el ciclo de crecimiento iniciado en la última etapa de la guerra, aislando al país de las presiones depresivas y quebrando las consecuencias negativas del ciclo capitalista. La planificación peronista se diferenciaba de las experiencias previas ya que dejaba de ser una respuesta a condiciones externas excepcionales para encarnar una nueva modalidad, en donde lo público avanzaba sobre lo privado.¹⁵ Se ambicionaba también garantizar la armonía social al posibilitar la coincidencia entre los intereses colectivos y los individuales. La planificación llevaba a un terreno práctico de la política ejecutiva, la moral no individualista que permeaba al justicialismo. El plan era una manifestación de la acción colectiva para superar los límites de la capacidad individual, que en este caso se arropaba con la figura del político, y alcanzar así los fines de la comunidad cualquiera fuera su ejecutor.

Los beneficios económicos de la planificación se harían sentir de dos maneras: de un lado, el gasto público fortalecería materialmente al Estado que pasaba a ser el articulador y orientador de la vida nacional; por otra, este gasto público y la coordinación de las

¹⁴ La revista *Hechos e Ideas*, perteneciente por entonces al ala renovadora del radicalismo, publicó un artículo del belga Henry de Man en el que le otorga la planificación un carácter particular definido, a diferencia de un programa por la voluntad de ejecución que su concepción entraña. “El programa bosqueja deseos. El plan precisa una voluntad [...] El plan dice: nosotros queremos hacer tal cosa en un plazo determinado. Es un compromiso preciso [...] El plan es una línea divisoria establecida en nuestro programa, con miras a una realización inmediata.” DE MAN, Henry “¿Qué es un Plan?”, en *Hechos e Ideas*, núm. 39, noviembre 1940, p. 486.

¹⁵ BERROTARÁN, Patricia “La planificación en la época peronista (1946-1949)”, en AGUSTINHO, María A. (coord.) *IX Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas (Mar de Plata junio 2002)*, E. Suárez, Mar del Plata, 2002, p. 436.

actividades privadas previstas por este Estado consolidado permitiría el pleno empleo de los factores productivos. El círculo virtuoso se completaba con el minucioso equilibrio entre oferta y demanda, que amén de satisfacer necesidades de consumo y empleo evitaba las oscilaciones cíclicas. Esto facilitarían el acceso de la población a todo aquello que constituía sus consumos necesarios. La justicia y la racionalidad se daban de la mano en un sistema perfecto de equivalencias:

“No habrá exceso ni escasez porque la producción no será mayor ni menor que lo que exijan las necesidades del consumo [...] El Pueblo no carecerá de nada porque no se producirá al azar –como antes– sino que la producción servirá razonablemente a las necesidades reales del consumo.”¹⁶

En contrapartida, y en beneficio del orden colectivo, los ciudadanos debían adecuarse a los objetivos propuestos por el gobernante: el industrial, el agricultor, el obrero, el consumidor, el funcionario público y el propio Estado.¹⁷

El planeamiento era un signo indiscutible de aquellos tiempos. Aún en los países capitalistas –dice un funcionario oficial refiriéndose a los países centrales– existen planes pero no son iguales a los argentinos ya que allí los planes son hechos por capitalistas para favorecerse.¹⁸ La *planificación argentina* no significaba la absorción de todas las actividades por parte del Estado ni la libre competencia del capitalismo liberal, que generaba la explotación del trabajador.¹⁹ El Estado debía hacerse cargo de orientar de una manera taxativa a la actividad privada:

“Hay que racionalizar y decir: ‘Aquí se debe sembrar tal cosa, que dá el ciento por ciento y no otra cosa que dá el tres por ciento y hace que

¹⁶ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN *Manual práctico del Segundo Plan Quinquenal*, Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires, 1953, pp. 25-26.

¹⁷ Ver PRESIDENCIA DE LA NACIÓN *Puntos de vista del Gobierno y Estado Nacional para iniciar, de inmediato, la ejecución del “Plan de Acción sobre el equilibrio de la economía nacional”*, Secretaría de Prensa y Difusión, Buenos Aires, 1954.

¹⁸ “...aún en los países que se jactan de ser ultraindividualistas y partidarios del *laissez faire*, de la *inacción vigilante* o del *estado gendarme* existen asimismo regulaciones, limitaciones e intervenciones de todo tipo. Claro está que no cuentan con planes como los nuestros [...] porque los planes los hacen los capitalistas, para determinarla orientación y el alcance de sus actividades, prescindiendo de las necesidades de los trabajadores.” Conferencia del Administrador General de Obras Sanitarias, Ing. Hamlet D’AGNILLO, 12/03/1953 en Ministerio de Obras Públicas, *Difusión del 2º Plan Quinquenal*, Buenos Aires, 1953, pp. 26-27.

¹⁹ “Desaparece con el sistema de planificación argentina el grave peligro de absorción progresiva de todas las actividades por parte del Estado y el no menos grave de la coerción estatal [...] Tampoco se cae en los extremos de la economía liberal capitalista que tras el escudo de la libre competencia, oculta la despiadada explotación de la comunidad en provecho exclusivo del capital manejado por minorías.” Carpeta del Ministerio de Asuntos Técnicos. Presidencia de la Nación, AGN, Caja 639.

se esté perdiendo el noventa y siete por ciento del trabajo del agricultor’.”²⁰

El aprovechamiento de los recursos y de la capacidad productiva estaba en sintonía con la necesidad de sostener el equilibrio del sector externo que debía ser garantizado además por una adecuada política internacional. Se aspiraba a modificar las relaciones económicas internacionales a través de la igualación de las relaciones entre los países, sin considerar las diferencias de los productos exportados (materias primas y manufacturas) ni diferencias de poderío económico relativo.²¹ Una nueva forma de negociación internacional permitiría alcanzar dichos objetivos, a través de convenios que tuvieran “...cláusulas adecuadas al mantenimiento de los términos del intercambio, a fin de que los planes de producción de los países signatarios puedan ser adaptados según el interés mutuo.”²²

En cuanto a las unidades de producción, la planificación en el largo plazo permitiría modificar en el mediano plazo el concepto imperante en el capitalismo de empresa y de beneficio empresario. Dentro de la nueva utopía que se presentaba a los argentinos, la existencia legal de una empresa debía depender no sólo de la observancia de las leyes que regían el funcionamiento de la sociedad sino del cumplimiento de una función social, fijada y definida por la autoridad. Lo problemático de esta concepción estriba en que las condiciones que debía cumplir la empresa para ser reconocida al servicio del bienestar colectivo podían muchas veces quedar fuera de la objetividad de la ley: producción a precios inaccesibles, ofrecimiento a los obreros de malas condiciones de trabajo, no brindarles una adecuada participación en las ganancias, no significar un progreso técnico y económico para la colectividad. El apoyo estatal a las empresas privadas estaba condicionado a que estuvieran afinadas con los intereses superiores de la *comunidad*.²³

La *nueva empresa* adquirió *status* constitucional al entrar en la reforma de 1949 donde se afirmaba en forma concluyente que la propiedad privada era relativa y estaba

²⁰ PERÓN, Juan *Palabras pronunciadas por el exmo. Sr. Presidente de la Nación en la reunión del Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno, Subsecretaría de Informaciones*, mimeo, Buenos Aires, 1953, p. 5.

²¹ “...el comercio internacional debe realizarse mediante la aceptación mundial del concepto de paridad entre los precios de los artículos manufacturados y de materias primas. Este concepto se sustenta en la premisa peronista de que el nivel de vida del productor de artículos primarios debe ser equiparado con el nivel de vida del productor de artículos manufacturados, otorgando a ambos igualdad en el acceso a los beneficios del progreso.” PRESIDENCIA DE LA NACIÓN *Segundo Plan Quinquenal*, XVIII. G. 6.

²² PRESIDENCIA DE LA NACIÓN *Segundo Plan Quinquenal*, XVIII. E. 6.

²³ Si el Estado pasaba a convertirse en muchos casos en un auxiliar de la empresa privada, “...la protección que preste el Estado a la actividad productiva no sea indiscriminada, sino, por el contrario, orientada preferentemente hacia aquellas empresas que mejor se avengan con los superiores intereses económicos, sociales y políticos de la comunidad”, Borrador del Ministerio de Asuntos Técnicos, AGN, Secretaría Técnica, Caja 639.

sometida a obligaciones legales y morales.²⁴ La propiedad impersonal y secreta cuyo único fin es la obtención de lucro dejaba su lugar a la propiedad personal y pública dedicada a la satisfacción de necesidades.²⁵ El empresario debía aceptar pues la liquidación de su poder arbitrario dentro de la empresa y someterse al plan proyectado por el Estado e inspirado en la solidaridad social.²⁶ De aquí que, ya en 1946, el diario oficialista *Democracia* propiciaba una planificación que incluyera una reforma jurídica de la propiedad, en oposición a la tesis sostenida por la Corte Suprema de Justicia.²⁷ Inscrita en esta lógica, aunque con un inocultable sentido práctico, se juzgaba que la fijación del precio no podía ser un arbitrio empresarial. La utilidad estaba limitada por el *justo precio*, inspirado en consideraciones religiosas, fruto a su vez de la influencia eclesiástica en la conformación del régimen.²⁸ Por esta razón no era raro encontrar economistas que, remembrando las opiniones de Myrdal sobre los precios *políticos* de que hablábamos más arriba, sostenían que el sistema de precios debía tener en cuenta tanto a consumidores como a productores en vistas del bien común.²⁹

Ciertamente estas definiciones entraban en una contradicción no carente de consecuencias prácticas con las manifestaciones explícitas a favor de la propiedad y del reconocimiento de las diferencias sociales provenientes del derecho natural. Se reconocía en otras partes la irrevocable necesidad de existencia de las empresas privadas y las limitaciones a la estatización de la economía (según la palabra oficial sólo se admitiría la creación de empresas públicas cuando no hubiese capital privado para la explotación de un producto necesario a la comunidad o cuando estuvieran relacionadas con la seguridad nacional).

En cierta medida la planificación peronista parece deudora del keynesianismo. El modelo de economía planificada y de intervencionismo anticíclico del Estado siempre ha estado asociado con el autor de la *Teoría General...* Los argumentos de tipo keynesianos usados en los considerandos del plan de 1947 pueden ser resumidos en: intervención estatal creciente, redistribución del ingreso (aumentando los componentes sociales del salario), política bancaria y crediticia más flexible, con baja de la tasa de interés para generar

²⁴ MARTÍNEZ CASAS, Mario “Exigencias jurídicas de la nueva economía”, en *Hechos e Ideas*, núms. 66-67, sep.-oct., 1949, p. 41.

²⁵ MARTÍNEZ CASAS, Mario “Exigencias...”, cit., p. 48.

²⁶ “Glosas políticas”, en *Hechos e Ideas*, núm. 111, junio 1953, p. 101.

²⁷ “Para esto hay que modificar el principio romano del derecho de propiedad sustentado por el Código Civil, ya que con él no habrá reforma agraria ni solución al problema de la vivienda ni nuevo régimen impositivo, ni aún al menor intento de planificación. Por eso hemos aplaudido el enjuiciamiento de la Corte Suprema de Justicia, expresión de un orden jurídico que debe superar, humanizándolo. Pero no basta cambiar los hombres. Habrá que cambiar la ley.” *Democracia* 28/09/46, p. 3

²⁸ ZANATTA, Loris *Del Estado liberal a la Nación católica*, Universidad de Quilmes, Bernal, 1996.

²⁹ “Si se desea restaurar la economía sobre bases sociales no hay duda de que debe establecerse un sistema de precios que tenga en cuenta los legítimos intereses de productores y consumidores, contribuyendo al bien común.” LENNA, Carlos “Función del mercado en la economía”, en *Horizontes Económicos*, núm. 25, septiembre 1947, p.158.

inversión, intensos programas de inversión pública, y énfasis en el pleno empleo.³⁰ Los ministros, como Ramón Cereijo, solían usar ese tipo de razonamiento para defenderlo.³¹ Sin embargo, como veremos en el apartado sexto la política peronista no podría encuadrarse dentro de los clásicos instrumentos anticíclicos que caracterizan a Keynes.

Tal vez esto se explique porque dentro de una síntesis ecléctica de ideas y prácticas que Perón supo anudar, los tópicos reformistas se conectaban con otros anticapitalistas, en los que no faltaba la influencia estalinista. Esto se hizo visible cuando el senador oficialista Armando Antille en vísperas del lanzamiento del Plan 1947-1951 declaraba en Montevideo que Perón preparaba un plan quinquenal similar al sistema de Stalin, “pero sin comunismo”.³² Aunque Antille fue desmentido, la influencia soviética o de lo que se conocía de ella, era innegable: el mismo Cereijo –quien representaba una línea menos heterodoxa dentro del gobierno– exaltó ante el Senado nacional los beneficios que la planificación soviética había producido a la sociedad.³³ Una revista simpatizante moderada del oficialismo, con una miscelánea de la planificación moscovita, mostraba las ventajas del camino.³⁴ Todavía en 1951, cuando la guerra fría se había exacerbado y el anticomunismo era más fuerte, un autor oficialista hacía referencia elogiosa a la forma en que Stalin impuso a los bolcheviques la reconstrucción técnica de la economía nacional, a la que se oponían por considerarla burguesa. El mismo autor terminaba diciendo que las instituciones republicanas y democráticas del Estado argentino habían *encorsetado* la voluntad del gobierno de Perón para dar soluciones prácticas y revolucionarias a los problemas argentinos.³⁵ Un militante sindical peronista también demostraba admiración por la experiencia rusa y la relacionaba con las condiciones a las que había llevado la herencia deficitaria del zarismo. Buscaba justificar de esta forma la necesidad de promulgar una ley de participación obrera en las ganancias empresarias.³⁶

³⁰ VERSACI, A. J. “Influencia del pensamiento keynesiano en la política económica peronista. 1946-1955”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, año 95, t. 4, pp. 977-996.

³¹ CEREIJO, Ramón “El ordenamiento Económico Financiero en el Plan de Gobierno 1947-1951”, en *Horizontes Económicos*, núm. 25, septiembre 1947, pp. 21-22.

³² “Un plan y veintisiete proyectos”, en *Qué sucedió en siete días* 10/10/1946, p. 4.

³³ CEREIJO, Ramón “El ordenamiento...”, cit., p. 166.

³⁴ “El Gosplan se reconstruye así. Primero: averigua el potencial humano disponible. Jóvenes o viejos, todos tienen un lugar en las filas del trabajo. Segundo: averigua la capacidad productora actual de cada unidad de trabajo y lo que ésta requiere de materias primas y de facilidades de créditos y de transporte para sostener esa plena capacidad de producción. Tercero: averigua las necesidades de las multitudes de individuos que fabrican los objetos o prestan los servicios, en cuanto a alimentación...” “Un plan y veintisiete proyectos”, en *Qué sucedió en siete días* 10/10/1946, p. 6.

³⁵ BERTOTTO, José Guillermo “La educación en el Plan Perón”, en *Hechos e Ideas*, núm. 90, septiembre 1951, p. 141. Bertotto pertenecía al grupo de colaboradores de esta revista oficialista.

³⁶ “El comunismo en sí es una gran idea. Pero nosotros, desde el día en que surgimos ante el mundo como nación, hemos sido campeones de la libertad, de la democracia y de la justicia social [...] El comunismo de los Soviets es revolucionario y violento. El comunismo de los Soviets es el hijo del odio justo de una clase sumida en la esclavitud más vergonzosa y cruel que tuvo ese pueblo bajo la tiranía de los zares. La ley de

4. El Primer Plan. Propuesta y debate

El Plan 1947-1951 fue instrumentado, siguiendo la preceptiva vista más arriba, por un sector de la burocracia gubernamental destinado específicamente a elaborar este tipo de instrumentos. La Secretaría Técnica de la Presidencia a cargo del catalán José Figuerola será el principal órgano, pero también lo integraban el Consejo Económico y Social y la Secretaría Política de la Presidencia a cargo de A. Subiría. Las leyes básicas que permitieron su puesta en marcha incluían una amplia variedad de temas: Reforma del Estado, legislación social, obrera y sindical y medidas de protección económica.³⁷ Comprendería también un conjunto de obras públicas (cuadros I, II y III) que se aplicaba como un mecanismo activador de la demanda interna. Las obras previstas serían financiadas con aquellos recursos crediticios estatizados mediante la nacionalización del Banco Central y el sistema bancario.³⁸ La construcción de represas y canales para riego y colonización, obras de energía eléctrica, puentes y caminos, petróleo y gas serían la “gran [espina] dorsal” del país desde la cual se establecerían colonias agrícolas, industrias, poblando el dilatado espacio nacional. En palabras de Perón:

“Desconcentración de industrias, energía barata y transporte económico mediante la electrificación progresiva de los FFCC [...] La regulación de todo el programa se hará desde el plan industrial: será ‘la boca del embudo’. Será el robinete regulador. Se dará más industrialización cuando llegue la deflación y tendrá tres aspectos: protección de las industrias existentes, fomento de las nuevas y reemplazo de las que aconseje el movimiento de importación y exportación.”³⁹

participación en las ganancias ocupará el lugar del decreto del salario vital y móvil cuyas dificultades de aplicación práctica son muchas.” Para apaciguar las desigualdades sociales es que se impulsaba en el Primer Plan el proyecto de distribución ganancias presente en la Ley del Accionariado Obrero, el que evitaría las tensiones revolucionarias vividas en Rusia. GUEVARA JOTAITE, A. *El peronismo y la participación en las ganancias*, Buenos Aires, 1946, pp. 25-6.

³⁷ Las leyes presentadas fueron: 1- Creación de cuerpo de abogados del Estado, 2- Organización de los ministerios, 3- Régimen municipal para la Capital Federal, 4- Derechos electorales de la mujer, 5- Derechos electorales para los suboficiales de las fuerzas armadas, 6- Organización de la sanidad pública, 7- Servicios de salud pública, 8- Bases sobre educación primaria, secundaria y técnica, 9- Reforma universitaria, 10- Reorganización de la justicia federal, 11- Extensión del fuero de trabajo, 12- Regulación de las funciones notariales, 13- Creación de la jurisdicción contencioso-administrativa, 14- Organización del servicio exterior de la nación, 15- Bases para la inmigración, colonización y población, 16- Arrendamientos rurales y aparcería, 17- Accionariado obrero, 18- Seguro social, 19- Fomento de la vivienda, 20- Reorganización de la dirección nacional de energía, 21- Ley nacional de energía, 22- Pesca y caza marítima, 23- Defensa de la riqueza forestal, 24- Creación del centro nacional de investigaciones agropecuarias, 25- Fomento de la industria nacional, 26- Modificación de la ley de aduanas, 27- Bases de creación del cuerpo de aduanas.

³⁸ GIRBAL BLACHA, Noemí “Diagnóstico, legislación financiera y planificación económica (1946-1955)”, en *Revista de Historia del Derecho*, núm. 23, 1995, p. 165.

³⁹ Palabras de Perón en “Un Plan y veintisiete proyectos”, en *Qué sucedió en siete días 10/10/1946*, p. 6.

Se esperaba que las obras de infraestructura generaran las economías externas y prepararan la desconcentración geográfica de la actividad productiva. Los estímulos a la oferta de bienes industriales locales consistente en la adopción de derechos adicionales de fomento para las industrias iniciales y las industrias amenazadas por el *dumping*, cuotas de importación (para evitar subas de precios y garantizar una parte a la industria nacional), permisos de importación (para evitar maniobras de monopolio), subsidios para los casos en que la producción nacional sea pequeña con relación al consumo interno, alentarían el nivel de actividad en las ramas más amenazadas por la desocupación, aquellas que más habían crecido durante la guerra.

Semejante batería de enunciados no podían pasar desapercibidos para una opinión pública y una oposición todavía expectante ¿Cómo fue recibido por ellas el Plan? Algunas reacciones eran de preverse; conservadores y radicales unionistas adoptaron una rígida posición crítica frente a lo que consideraban una inaceptable intromisión del Estado en la órbita privada. Sin embargo otros sectores del campo político opositor acompañaban la idea de que la economía debía estar organizada para servir a los intereses colectivos. Los radicales intransigentes eran favorables a la planificación pero centraban sus críticas en la ausencia de participación parlamentaria en su diseño y ejecución. Los socialistas, por su parte, defendían una planificación no centrada exclusivamente en el Estado. Al rechazar la propiedad estatal de los servicios públicos propiciaban el cooperativismo como la fórmula que permitiría conciliar la necesidad inevitable de reglamentación y de planeamiento con las libertades individuales.⁴⁰

Para los comunistas existía una verdadera intencionalidad de aprovecharse del prestigio de la planificación soviética, para generar una copia absolutamente diversa del original ya que –como diría Victorio Codovilla:

“Dentro de los marcos del régimen capitalista, es imposible la realización de los planes ordenadores de la economía [...] [ya que ésta está] en manos de los grandes terratenientes, de los grandes capitalistas y de los monopolios nacionales y extranjeros.”⁴¹

Fuera de esta objeción básica, se encontrarían elementos positivos en el plan presentado, aunque no dejaban de advertir contra la metodología autoritaria con que fuera lanzado.

Alguna prensa no partidaria se mostraba inquieta por la contradicción entre una convocatoria a la discusión y la desautorización de quienes no concordaran con el programa “...al punto de considerar traidor a la patria a quien no secunde su acción.”⁴² La prensa

⁴⁰ CONSTANZA, Walter *El Estado y las nacionalizaciones. Socialismo y planificación*, La Vanguardia, Buenos Aires, 1948.

⁴¹ *La Hora* 16/12/1946, p. 1.

⁴² “Para que se pide colaboración y se ofrece discusión si ya se tiene un juicio inamovible a su respecto al punto de considerar traidor a la patria a quien no secunde su acción”, en *Hoy* 2/10/1946, p. 4.

económica, reflejando una opinión difundida en los medios empresarios se manifestaba escéptica sobre posibilidad de alcanzar objetivos de la magnitud propuesta por la fragilidad de los medios que se disponía para alcanzarlos,⁴³ aunque algunos como Carlos A. Tornquist –que se encolumnaba entre los patrones oficialistas– aprobaban los planes a condición de que se mantuvieran equilibradas las cuentas públicas.⁴⁴ El Instituto Alejandro Bunge, por su parte que había contado en sus filas hombres del gobierno como Figuerola, aunque se manifestara favorablemente a la planificación en general y a este plan en particular, consideraba puntos débiles del mismo la escasez de mano de obra, maquinaria y transporte. Por último, la prensa católica recelaba del fortalecimiento de los recursos estatales ya que ellos obrarían en detrimento del poder temporal de la Iglesia.⁴⁵

A pesar de que existía la idea bastante generalizada de que se imponía *ordenar la economía*, parecían no faltar razones que alimentaban la desconfianza hacia los planes por parte de los opositores. La planificación estaba concebida dentro de un modelo político que colocaba a los partidos no oficialistas en una posición marginal; además el plan limitaba las posibilidades del parlamento de controlar al Poder Ejecutivo Nacional. Ello se podría observar en los años siguientes y en el silencio al que fueron sometidas las voces disidentes en 1952, en ocasión de conocerse una nueva y más acabada muestra de la planificación peronista.

5. El Segundo Plan Quinquenal: evaluación y ajustes de los mecanismos propuestos

Para 1952 el ajuste y la lucha anti-inflacionaria habían pasado a ser los principales propósitos de la agenda económica, dentro del modelo de pleno empleo. El sector externo presentaba un panorama complejo a partir de la merma vertical del volumen exportado. La *vuelta al campo* se impuso como una fórmula inevitable de recuperación de las exportaciones agrarias. El ajuste pasaba también, obviamente, por la reducción del gasto público, que había animado la actividad económica durante todo la etapa del primer plan.⁴⁶

⁴³ “¿Será posible –se preguntaba *Acción Industrial*– realizar tanto, tan bien, en tan poco tiempo? ¿Dispondrá el país de los elementos humanos, técnicos, financieros, materiales, para llevar a cabo, no ya el total del plan sino su parte basamental, sin caer en la falta de conexión de las obras públicas realizadas hasta la fecha.” “El Plan Quinquenal y las industrias”, en *Acción Industrial* 8/10/1946, p. 7.

⁴⁴ Si la amplitud del plan quinquenal y una adecuada ejecución del mismo permite esa realización, habremos llevado a cabo un factor importante de nuestra reconstrucción. La obra social realizada que involucra el retiro de elevadas sumas de dinero de la circulación no ha tenido su contraparte. Es necesario reajustar la política financiera de la previsión social para devolver a la actividad económica las enormes sumas que obligan al Estado a crear cada vez nuevos títulos de deuda pública.[es necesario realizar obra pública, resolver los problemas de combustibles, aprovechar los ríos, etc.] El BCRA tendrá una misión de responsabilidad extraordinaria para ajustar su conducta a las verdaderas necesidades. Encargando de las funciones a gente de experiencia. TORNQUIST, Carlos A. “El país frente al plan quinquenal”, en *El cronista comercial* 1/11/1946, p. 49.

⁴⁵ *El Pueblo* 17/11/1946, pp. 1-2.

⁴⁶ FERRER, Aldo *Crisis y alternativa de la política económica argentina*, FCE, Buenos Aires, 1977.

El gobierno abrió públicamente en febrero de 1952 una etapa de discusión interna para el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal, a cuya formulación se invitaba a las organizaciones sociales, convocatoria de la que se excluyó a los opositores políticos.⁴⁷ Este anuncio coincidía con las discusiones de precios y salarios entre la Confederación General del Trabajo y la recientemente formada Confederación General Económica. En agosto, el Ministerio de Asuntos Técnicos remitió los planes de sus respectivas áreas a ministerios nacionales y provincias. La redacción del plan desató un debate entre los funcionarios acerca de los resultados del Plan 1947-51 y por ende acerca de las características del nuevo proyecto. El propio balance oficial reconocía deficiencias en el Primer Plan, pero las atribuía a la falta de estadísticas y de control de la infraestructura de transportes y de finanzas, a la acción divisoria de los partidos políticos y a la insuficiente penetración de la Doctrina Nacional.

Años más tarde Gómez Morales reconocería que el Primer Plan había contenido errores de estimación que obligaban a que debían incluirse *a priori* mecanismos de reajustes.⁴⁸ No se le escapaba que muchas de las medidas propuestas en el plan 1947-51 no pasaban de ser meros enunciados sin instrumentos adecuados de realización en los plazos previstos. En ese sentido, en la discusión de 1952, el Ministerio de Transportes hizo observaciones a los objetivos previstos para el agro, considerando que la distribución de tierras no podía quedar limitada a un quinquenio. El dato evidente de la disminución del área sembrada hacía necesario revisar instrumentos y previsiones para el Plan Agrario de ese año.⁴⁹

El Segundo Plan⁵⁰ se lanzó finalmente como un instrumento de largo plazo por lo que podía exceptuarse del cumplimiento de las economías que proponía el Plan de Ajuste,

⁴⁷ Las reacciones contrarias al Segundo Plan fueron mucho más contenidas que en 1946. Las posibilidades de resistencia a las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional estaban mucho más limitadas por el éxito alcanzado por el gobierno en términos de consenso social, por la fragilidad de la oposición pero también por el rígido control que se ejercía sobre la prensa. Sólo las voces aisladas de algunos diputados opositores, como la del radical Oscar Alende, trascendieron en la prensa sin mayor repercusión.

⁴⁸ GÓMEZ MORALES, Alfredo *La política económica del Segundo Plan Quinquenal*, citado por GERCHUNOFF, Pablo y ANTÚNEZ, Damián "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo", en TORRE, Juan C. (ed.) *Los años peronistas. 1943-1955*, Sudamericana, Buenos Aires, 2002, p. 182.

⁴⁹ En Plan Agrario no se "...indican los medios que se pondrán en práctica para pasar de una tendencia declinante de las áreas sembradas, a un crecimiento considerable de las mismas. Es evidente que para poder opinar sobre la posibilidad de cumplimiento del plan, es necesario conocer como se han calculado las cifras que en él se incluyen y saber si se han tenido en cuenta todos los factores que juegan favorable y desfavorablemente, para la obtención de la finalidad mencionada." Rodolfo Vago, Director Nacional a Víctor Velasco Director Nacional de Planificación, AGN, Secretaría técnica, Caja 631. Carpeta. consideraciones y observaciones de los ministerios provincias territorios nacionales y municipalidad de Buenos Aires a los planes nacionales, X-Acción Agraria.

⁵⁰ En diciembre de 1952 el gobierno envía al Congreso las leyes que darían vigencia al nuevo plan que debía regir a partir de principios del año que terminaba. El debate sobre las leyes que darían sanción al plan llevó varias sesiones luego de los largos discursos de Perón y de Raúl Mendé, ministro de Asuntos Técnicos. El 19 de diciembre se aprobó en Diputados y el 21 en el Senado.

iniciado a comienzos de ese año. Aun así se insistía a lo largo de sus documentos en las exigencias de austeridad y de autocontrol.

El plan establecía metas de producción para distintas ramas (tabla V) de difícil alcance, que podían ser revistas a la baja con el correr del tiempo, como había sugerido Gómez Morales. La producción de las empresas privadas quedaba implícitamente incluida en esas metas, controladas y estimuladas a través del gasto público, de la política fiscal y del crédito. La fijación de metas parece estar determinada por un optimismo voluntarista que poco se acomodaba con la proclamada aceptación de los principios tecnocráticos de gestión gubernamental.

Más aun esto se evidencia si consideramos que el plan de 1952, también llamado Plan Perón, trascendía a la economía. La vida cultural, educativa, deportiva, de salud pública, emergía destacada en los cinco gruesos volúmenes en los que quedó impreso. Aquella aspiración a planear la mayoría de los aspectos de la vida social se encontraban diseminados en ellos como fruto de la limitación de los espacios autónomos. Aunque los medios a través de los que se buscaba obtener lo propuesto fueran por demás vagos, el control estatal se expandía notablemente.

6. La participación empresaria y sindical

La amplitud cuantitativa y cualitativa de las metas se encuadraba dentro de la convocatoria a las organizaciones sociales. Tal cual se ha presentado en otros países, como en el Brasil,⁵¹ la planificación dotaba de sentido práctico a la estructura corporativa que el Estado aspiraba a consolidar. En cierto sentido, al menos desde la propaganda oficial, la planificación podría ayudar a poner en marcha la integración de la sociedad en el Estado, construyendo un canal de lo que Halperin denominara la “unanimitad militante”.⁵² La asociación entre organizaciones sociales y Estado creaba el punto intermedio entre el estatismo colectivista y el atomismo liberal permitiendo una más armónica integración entre persona, organizaciones y sociedad. Cuando se lanzó en 1946, el primer plan oficial de gobierno, la convocatoria a las organizaciones no desempeñó un papel relevante. De todas formas los planes fueron acompañados –al menos discursivamente– de la creación de órganos de consulta integrados por funcionarios y representantes del sector privado, como fueron el Consejo Nacional de Postguerra, el Consejo Económico y Social y la Comisión Económica Nacional, que debían asesorar al gobierno en cuestiones económicas y presupuestarias: concretamente en la disminución del gasto público, la eliminación de la inflación y el cumplimiento general de los objetivos del Plan.

⁵¹ Una diversa gama de consejos se constituyeron en el primer período del gobierno varguista (1930-1945). Sin embargo, en la presidencia de Dutra (1946-1951) como en el segundo gobierno de Vargas (1951-1954), los consejos estatales seguían incluyendo delegados empresariales que participaron de la redacción de planes y programas. Si por una parte, la integración colegiada permitía integrar a las organizaciones de la sociedad civil, esta también se convertía en un mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones.

⁵² HALPERIN DONGHI, Tulio *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires, p. 27.

En 1952 la convocatoria a las organizaciones sociales adquirió un tono de epopeya. Se hacía un llamado a todas las instituciones para que remitieran sus inquietudes a la Presidencia de la Nación para ser estudiados: el resultado, afín con el discurso de la armonía social, sería un “plan de todos y para todos.”⁵³ Siguiendo teóricamente al modelo corporativista, el Estado planificador auspiciaba oficialmente a las asociaciones patronales pero el derecho de formular institucionalmente sus reclamos suponía la obligación de hacer públicas sus operaciones y de quedar sujeto al contralor estatal. En el caso específico de los empresarios, las organizaciones deberían velar por “el correcto desenvolvimiento de las actividades de sus propios miembros.”⁵⁴ Supuestamente, este sistema tenía la ventaja de la transparencia frente a la opacidad que suponía la canalización clandestina de las negociaciones no institucionales. Pero esta transparencia era asegurada por un sistema de contralores que empezaba por el Estado y bajaba escalonadamente por intermedio de las asociaciones de grado decreciente. Además las organizaciones patronales estaban llamadas a disciplinar a sus miembros para mejorar los servicios que estos últimos prestaban a la sociedad buscando, entre otros, la eliminación de los costos superfluos, la racionalización de los métodos, la sistematización contable y la seguridad laboral. “Ya no se trata –concluye Gómez Morales en una de las más explícitas manifestaciones a favor de la participación de las corporaciones en la cosa pública– de cooperar en la ejecución del derecho económico sino de asumir una función activa en el proceso de su creación.”⁵⁵ Entre lo privado y lo público no cabía sino una discriminación de grado ya que “...los intereses privados lícitos, tomados en conjunto, representan el interés general público en su expresión concreta e histórica.”⁵⁶

Estas ideas se tradujeron en la creación de cuerpos colegiados *ad hoc*, en los que fortalecer los lazos del régimen con el empresariado. En 1952 se creaba la Comisión Nacional de Precios y Salarios, con tres representantes de la CGT, tres de la CGE y otros tanto de los consumidores. En enero de 1953, comenzaban las reuniones de la Comisión

⁵³ “Hago por fin un llamado a todos los argentinos de bien para que apoyen con sus ideas y su esfuerzo nuestros trabajos actuales de planeamiento a fin de que el Segundo Plan Quinquenal sea el *plan de todos y para todos*.” PERÓN, Juan “Segundo Plan Quinquenal” [mensaje radiofónico emitido el 3 de diciembre de 1952], en *Hechos e Ideas*, núm. 94, enero 1952, pp. 469-472.

⁵⁴ GÓMEZ MORALES, Alfredo *La organización de las fuerzas económicas y la función de gobierno*, Ministerio de Asuntos Económicos, Buenos Aires, 1954, p. 15.

⁵⁵ “El contralor inmediato por el Estado del conjunto de empresas que deben ejecutar obligaciones de derecho económico es poco menos que imposible. El único modo de llevarla a cabo en una medida de razonable eficacia, es crear dimensiones intermedias de contralor que se vayan escalonando desde la empresa hasta el Estado en progresión creciente de generalidad. Las empresas pueden controlarse por medio de sus Cámaras, Federaciones y Confederaciones. De este modo, la tarea de vigilancia que cumple la autoridad política se aliviará en parte y al mismo tiempo ganará en eficiencia.” GÓMEZ MORALES, Alfredo *La organización...*, cit., p. 16.

⁵⁶ GÓMEZ MORALES, Alfredo *La organización...*, cit., p. 17.

Económica Consultiva en cumplimiento de los objetivos del Segundo Plan Quinquenal, en la que se sentaban representantes de la CGE.⁵⁷

La participación de las entidades empresarias en los consejos destinados a diseñar y monitorear los planes no contenía la disposición de una capacidad de veto efectivo sobre la línea adoptada al no disponer de una asociación representativa, dotada de capacidad para la acción autónoma. En verdad, estos ámbitos propiciaban la distribución de créditos y subsidios para las empresas privadas. Las entidades corporativas empresarias, la CGE por caso, estaban específicamente contempladas en la asignación de créditos. Puntualmente, el Banco de la Nación debía considerar la opinión de los distintos estamentos de la CGE para abordar los problemas específicos sectoriales, incluso al nivel local a través de la articulación y colaboración mutua entre las Gerencias Zonales del Banco y las entidades de base de la confederación empresaria.⁵⁸ El Banco de Crédito Industrial, por su parte, a través de la coordinación con la confederación y las federaciones industriales permitía la preparación de planes de trabajo, particularmente en la minería. La CGE debía encausar los requerimientos financieros de sus asociados, particularmente en el interior del país de acuerdo a los principios descentralizadores propuestos por el plan de gobierno.⁵⁹

Para los trabajadores, la planificación se constituiría en parte del ritual de adhesión al Perú y al estado peronista. El 24 de enero de 1947 la Confederación General del Trabajo realizó una concentración popular en apoyo al Plan iniciado en ese año. En sus actos cotidianos, sindicatos y CGT auspiciaban y propagandizaban los planes oficiales.⁶⁰ Las declaraciones cegetistas aplaudían dichos instrumentos al evaluarlos como una modificación esencial del carácter de la sociedad capitalista en la que la acción de trabajar no sería ahora un acto de sometimiento. Pero siguiendo el tono que imprimió el gobierno a la convocatoria del Segundo Plan Quinquenal, los dirigentes sindicales debieron dejar sentado que este beneficio contenía una contrapartida para los trabajadores. La Confederación General del Trabajo, cuya secretaría general ejercía José Espejo, formalizó la Proclama de los Deberes del Trabajador en las que se consignaban como obligaciones del trabajador a la productividad, la austeridad, la puntualidad, la asistencia, las premisas dominantes de la

⁵⁷ A pesar de estas ideas desarrolladas por Gómez Morales y que concretan las ya expresadas por Perón en la década de 1940, la ley 14.295/ 53 es mucho más liberal de lo que la filosofía peronista expresa, seguramente influida por la necesidad de contar con un mayor apoyo empresarial.

⁵⁸ REVESTIDO, Miguel *Las finanzas y la organización económica*, s/e, Buenos Aires, 1954, p.13.

⁵⁹ BRENNAN, James “Industriales y bolicheros: la actividad económica y la alianza populista peronista. 1943-1976”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, núm. 15, 1º semestre de 1997.

⁶⁰ En los documentos oficiales de la CGT se utilizaba el sello que decía *Los Trabajadores con el IIº Plan Quinquenal*. Por otra parte en sindicatos como ATE se utilizaba el lema *Cumpla el Plan Económico 1952*. El diario oficialista *Democracia* editaba una serie de notas bajo el título de *El Plan Quinquenal y Nosotros*. En cada número un sindicato era elegido como modelo de compromiso de los trabajadores con los objetivos nacionales desarrollados desde el gobierno. El caso de los ceramistas, 06/04/1953. Después aparecen los changadores, 23/04/1953, los encargados de casas de renta, la UOM. Los obreros textiles que se presentan a la redacción del diario encabezados por Framini, aparecen el 27/02/1953.

economía de la década de 1950. Según esa Proclama, el trabajo cotidiano del obrero argentino era resignificado al formar parte del programa de gobierno

“Trabajar para el Plan Quinquenal no es trabajar sólo para mejoras individuales ni para el enriquecimiento de un hombre, ni para servir a la [...] oligarquía es trabajar para todos [...] Sin la realización del Plan Perón todos nuestros derechos quedarían en simples declaraciones teóricas [...] Los obreros por su parte han de responder frente a este nuevo estado de cosas, comprendiendo que un esfuerzo más para trabajar y producir no será en beneficio del patrón sino en beneficio de un plan, que en última instancia persigue el bien de todos y falta también que los patronos contribuyan a esta obra, fijando límites justos a sus ganancias.”⁶¹

La última parte de la declaración citada se inscribía en la puja con las organizaciones patronales, cuya relación con el régimen había estado condicionada por la orientación del Estado a favor de los trabajadores y sus demandas en la etapa de constitución del movimiento.⁶² Aunque las organizaciones obreras manifestaban públicamente su disposición a colaborar, circulaba bajo cuerda cierto malestar por la presión oficial para ceder en sus pretensiones salariales y por la demanda de aumentos de productividad.

7. Un balance de los resultados

El análisis de los resultados materiales de los planes peronistas no permite llegar rápidamente a conclusiones definitivas, en primer lugar por la complejidad y variedad de objetivos que se aspiraba a alcanzar, especialmente para los objetivos no mensurados o muy genéricos. Para el caso del Plan 1947-1951 se advierte –y esto fue reconocido oficialmente– una sobre-estimación de los datos. Si analizamos el cuadro V, se verá que los gastos presupuestados en el plan, para los que no había ingresos fijados, fueron sub-ejecutados en un porcentaje variable. La determinación de ese porcentaje se hace más dificultosa porque no siempre las denominaciones de la ley que derivó en el Plan de 1947 fueron mantenidas en el agregado de datos de las Memorias de la Contaduría, por ejemplo en Agua y Energía Eléctrica.

En cuanto a los resultados dentro de actividades productivas, se evidencia una significativa desviación respecto a los objetivos propuestos según se observa en el cuadro VII. Pero la desviación es errática. Mientras que en algunas industrias como las generadoras de insumos los resultados fueron muy menores a los calculados, en otras como las actividades con un amplio mercado local fueron mayores. En lo que respecta al Segundo Plan, la

⁶¹ Nota de la CGT al Presidente Perón, nov. 1947, AGN, Asuntos técnicos, Caja 499. Carpeta “Declaración de los deberes del trabajador”.

⁶² Hemos analizado esto en JÁUREGUI, Aníbal P. “Los industriales ante el surgimiento del peronismo”, *Cuadernos de Historia Regional*, UNLU, núms. 20-21, 1999.

comparación entre proyectado y concretado resulta más problemática por la obvia razón de que el régimen peronista había caído en 1955, por lo que las conclusiones sólo pueden ser muy poco concluyentes. No obstante aquí también se observan profundas divergencias entre las metas planteadas y los resultados efectivamente alcanzados.

Para el período comprendido entre 1952 y 1955 se tiene la impresión de que el ajuste incluido en el Segundo Plan tuvo un resultado razonable. La inflación se redujo a niveles tolerables, a través de la utilización de controles de precios y salarios. El salario real que caía en picada desde 1949 tuvo una firme recuperación entre 1952 y 1955. El gasto público fue asignado en mayor proporción a inversiones reproductivas que a gasto social. La balanza comercial externa fue positiva en 1953 y 1954, aunque negativa en 1955, fruto de una caída de importaciones y una importante suba de exportaciones.

El aspecto específico de crecimiento económico tuvo una resultante menos satisfactoria. Los objetivos eran tan ambiciosos que más bien parecían ensayos de optimismo. La economía en su conjunto creció aunque con valores más bajos de los que se preveían, algunos de los cuáles hemos consignado en la cuadro V. La industria en su conjunto creció por encima del 20% entre 1952 y 1955. Las diferencias entre los valores efectivamente alcanzados por el desarrollo productivo y aquellos previstos por los planes oficiales no sólo encuentran su justificación en el forzado optimismo de los planificadores gubernamentales. El cuadro VIII muestra algunas desviaciones sorprendentes en la producción de arrabio -96.3 % y acero -79.2%, al tiempo que la producción de automóviles y tractores muestra también diferencias categóricas, aunque partiendo de valores bajos.

Creemos que estas divergencias pueden explicarse por una variedad de causas. En primer lugar las insuficiencias propias de la estructura económica, e incluso de la dotación natural de recursos hacían muy difícil lograr alcanzar las cifras esperadas. En segundo lugar podríamos incluir un inconveniente de tipo conceptual. A pesar de las fundamentaciones de tipo keynesianas analizadas en el apartado 3, la política económica predominante en el período cubierto por el plan, funcionó en la práctica como un factor procíclico cuyo objetivo explícito era apuntalar la política de ingresos del gobierno. Un tipo particular de heterodoxia monetaria y crediticia que dominaba en el gobierno, concebía una relación muy estrecha entre economía monetaria y economía real en las que se invertía el papel otorgado al dinero en la teoría neoclásica como reflejo pasivo del nivel de la actividad económica. Según ésta, la expansión monetaria inducía un aumento de la actividad productiva que era superior a la suba de precios.⁶³ Pero esta aplicación desaprensiva de la heterodoxia económica afectó la capacidad de actuar en el mediano y largo plazo, impidiendo una respuesta más adecuada cuando la fase bajista del ciclo se hiciera presente. Esto fatalmente sucedió a partir de 1949 y obligó a un giro de la política económica que fue desarrollándose en el trienio 1949-1952 y que privilegiaba la eficiencia sobre la distri-

⁶³ GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas *Los desafíos económicos argentinos*, Mercado, Buenos Aires, 1998, p. 27.

bución. Hecho que influyó claramente en la desviación los objetivos previstos en 1946, dando resultados diferentes a los esperados.

Por último también es necesario considerar las capacidades estatales existentes. Ya para entonces se veía con mayor claridad la falta de capacitación técnica entre los funcionarios públicos y de las empresas estatales, responsables en buena medida de los resultados macroeconómicos⁶⁴ y encargados de la planificación y de la ejecución. En los inicios, estas tareas estaban concentradas en Secretaría Técnica y en menor medida en la Secretaría Política y en el Consejo Económico y Social y presuponían una concentración de la toma de decisiones. En 1952 este modelo fue modificado en beneficio de un método laberíntico de toma de decisiones que dificultaba la ejecución en gran parte las iniciativas propuestas. Esto puede concluirse después de la lectura del cuadro VI en el que se refleja justamente la superposición de tareas y la proliferación de ministerios que debían abocarse a la resolución de los problemas económicos. Aunque es difícil precisar las modalidades que operaban para la ejecución de cada objetivo, es fácil presumir que la ausencia de una autoridad definida incidía negativamente sobre la eficacia. El gabinete ministerial se encontraba en su totalidad responsabilizado de su marcha. Cada objetivo planificado no sería ejecutado aisladamente por una institución (Ministerio o Secretaría) sino que concurrían a su realización varias oficinas públicas interesadas. Más aún, como en los planes reproducía el formato federal del país se creaba el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno, integrado con un delegado de la Presidencia de la Nación, uno por cada provincia, uno por el Ministerio del Interior en representación de los territorios nacionales y otro por la Municipalidad de Buenos Aires, que debía estudiar la evolución de los planes en las 74 zonas económicas en que había sido dividido el país. Es fácil advertir que esta compleja asignación de funciones hacía más difícil la ejecución de las políticas planificadas y obstaculizaban el *aislamiento burocrático* inevitable en una expansión eficaz de las fronteras del quehacer estatal.

Palabras finales

Los planes fueron alguna vez definidos como la *eliminación del azar* en la vida económica y social. Esta expresión traduce cabalmente la noción de ordenamiento económico que subyace y que buscaba dotar a la intervención estatal de racionalidad y consistencia en el mediano y largo plazo. El estado, y no el mercado, pasaba a ser el integrador social por antonomasia, incumbido entonces de la tarea de colocar a la economía al servicio del bienestar colectivo. Semejante propuesta contenía un sinnúmero de problemas de ejecución y de eficiencia.

⁶⁴ Se puede poner en consideración el relevante papel desempeñado por los técnicos e ingenieros en el famoso *Plano de Metas* del presidente brasileño J. Kubistchek, lanzado después que Perón fuera desalojado de la presidencia. Véase entre otros LOPES, Lucas *Memorias do desenvolvimento: Lucas Lopes, depoimento*, CPDOC/FGV, Río de Janeiro, 1991.

Hemos intentado mostrar que la dirección impresa por el gobierno de Perón a la política económica estuvo inspirada por este ideal planificador, nacido precisamente en las áreas del mundo que eran epicentros de la crisis, aunque aquí se la dotó de una impronta específica a tono con la épica tercerista. El contexto ideológico internacional parecía justificar en principio la propuesta planificadora peronista reforzada por el efecto de demostración. Los inconvenientes de la planificación fueron sin embargo previstos por aquellos mismos que le habían dado sustento teórico como G. Myrdal y W. A. Lewis. En efecto, ¿podían la inflación, la pérdida de incentivos a la inversión y a la innovación técnica y la tendencia a la autarquía gubernamental ser eludidos o al menos reducidos? Esta posibilidad dependía de su instrumentación. Justamente, la debilidad que se advierte en el modelo de planificación del peronismo consistía en la adopción de objetivos vagamente enunciados con una fuerte tendencia a la magnificación de las posibilidades. Por otra parte la ejecución de los proyectos estuvo perjudicada por la ausencia de órganos técnicos idóneos y la escasa definición de las responsabilidades políticas sobre cada uno de los renglones considerados. Por último ellos también sufrieron las consecuencias de una excesiva variedad, en lo que podríamos denominar la planificación global.

La enorme cantidad de discursos de Perón en referencia a la planificación dan fe de su interés en el tema y de su convicción acerca de la relevancia que podía tener en la gestión de gobierno. Colocando al gobierno en el centro de la escena política y retomando este caudal de inspiración foránea, la planificación del régimen peronista fue más ambiciosa que una mera corrección keynesiana; quería ser un “...gran programa de desarrollo económico de aliento histórico”,⁶⁵ que apuntalara el proyecto de Perón de construir una nueva sociedad bajo la guía previsor del Estado.

Buenos Aires, 10 de mayo de 2005

⁶⁵ VERSACI, A. J. “Influencia del pensamiento...”, cit., p. 984.

CUADROS

Cuadro I: Gastos presupuestados para el período 1947-1951

Concepto	Monto asignado
Obras Públicas y Transporte	\$ 3.710.000.000
Plan Nacional de Energía	\$ 2.235.000.000
Salud Pública	\$ 625.000.000
Inmigración y colonización	\$ 200.000.000
Producción	\$ 20.000.000
Total	\$ 6.790.000.000

Fuente: PRESIDENCIA DE LA NACIÓN *Ley 12.966. Plan 1947-1951***Cuadro II – Obras Públicas y Transporte**

Navegación	\$ 600.000.000
Vialidad	\$ 555.000.000
Ferrocarriles	\$ 800.000.000
Obras Sanitarias	\$ 600.000.000
Edificios Públicos	\$ 670.000.000
Elevadores de Granos	\$ 50.000.000
Turismo	\$ 65.000.000
Aeropuerto Ezeiza	\$ 120.000.000
Total	\$ 3.460.000.000

Fuente: *Ley 12.966. Plan 1947-1951***Cuadro III – Plan Nacional de energía**

Petróleo	\$ 620.000.000
Gas	\$ 271.000.000
Combustibles minerales	\$ 163.000.000
Combustibles vegetales	\$ 56.000.000
Agua	\$ 640.000.000
Electricidad	\$ 485.000.000
Total	\$ 2.235.000.000

Fuente: PRESIDENCIA DE LA NACIÓN *Ley 12.966. Plan 1947-1951*

Cuadro IV – Casos de ejecución de obras públicas para el período 1947-51

Sector	Valor a \$ constantes 1947
Ferrocarriles	464.127.319
Agua y energíaEléctrica	564.890.534
Petróleo	412.659.954
Obras sanitarias	296.868.364
Vialidad	325.708.071

Fuente: Elaboración propia sobre REPÚBLICA ARGENTINA, Memoria de la Contaduría General de la Nación, Organismos Descentralizados, Plan de Obras, 1947-1951 y Índice de Precios Mayoristas (Nivel General) Boletín Estadístico del BCRA

Cuadro V – Crecimiento porcentual esperado de algunas ramas de producción para el período 1952-1957

Plomo	116	Zinc	154
Estaño	900	Cobre	1066
Plata	117	Antimonio	66
Fundición	100	Acero	485
Alcalis	154	Prod. Electroquímica	716
Prod. Sintéticos	1282	Lámparas incandescentes	74
Motores eléctricos	62	Cales	41
Cemento	66	Arena y canto rodado	45
Artefactos sanitarios	21	Madera aserrada	43
Pasta para papel	657	Papel para diario	108
Rayón	140	Calzado y marroquinería	33

Fuente: PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Segundo Plan Quinquenal. Legislación prevista para el quinquenio 1953-1957*, Buenos Aires, Ministerio de Asuntos Técnicos, 1953.

Cuadro VI - Responsabilidades ministeriales sobre objetivos consignados en el Segundo Plan Quinquenal de acuerdo a las disposiciones gubernamentales

Tema	Ministerios con responsabilidad principal	Ministerios con responsabilidad "concurrente"
<i>Función social de la tierra</i>	Agricultura y ganadería	Finanzas-Asuntos económicos-Justicia-Asuntos políticos
<i>Mecanización agraria</i>	Agricultura y ganadería	Industria y comercio-Trabajo y previsión-Finanzas
Asistencia técnica en minería	Industria y comercio	Finanzas-Defensa
Regadío y equilibrio demográfico	Industria y comercio	Agricultura-Asuntos técnicos-Industria y comercio
Racionalización de las empresas	Asuntos económicos	Educación-Agricultura y Ganadería-Transportes

Fuente: PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *2° Plan Quinquenal. Legislación prevista para el quinquenio 1953-1957*, Buenos Aires, Ministerio de Asuntos Técnicos, 1953.

Cuadro VII - Diferencias entre resultados y metas fijadas en el Plan 1947-1951
En toneladas

	Producción prevista	Producción real	Diferencia porcentual
Hilados de algodón	80.000	91.900	+15
Hilados de lana	30.000	24.000	-20
Hilados de rayón	8.000	8.296	+3.7
Lavado de lana	100.000	41.000	-59
Papel de obra y otros	190.000	140.000	-26
Soda cáustica	40.000	31.200	-22
Acero	315.000	131.500	-58.3
Aluminio manufacturado	1.400	13.000	-830

Fuente: Elaboración en base a PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Plan de Gobierno, 1947-1951*, Bs. As 1946; MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Memoria correspondiente al año 1951*, Bs. As., 1952. y Censos Industriales de 1946 y 1950. Tomado de Belini⁶⁶

⁶⁶ BELINI, C. F. "Estado y política industrial durante el primer peronismo, 1946-1955", en BERROTARÁN, Patricia; JÁUREGUI, Aníbal y ROUGIER, María *Sueños de bienestar en la "Nueva Argentina"*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2005.

**Cuadro VIII - Diferencias entre resultados y metas en el Plan 1953-1957
En toneladas**

	Producción planeada para 1957	Producción en 1957	Diferencia porcentual
Arrabio	640.000	23.700	-96.3
Acero	1.040.000	221.400	-79.2
Automóviles	5.000 u.	15.635 u.	+210
Motocicletas	10.000 u.	12.352 u.	+23
Tractores	4.000 u.	10.578 u.	+164
Cemento	2.500.000	2.300.000	-8
Papel para diarios	50.000	20.000	-60
Cartón y cartulina	125.000	104.000	-16
Lana lavada	65.000	41.000	-37
Hilados y tejidos de algodón	110.000	176.120	+60
Hilados de rayón	18.000	13.549	-25
u.: unidades			

Fuente: Elaboración en base a PRESIDENCIA DE LA NACIÓN,
*2do. Plan Quinquenal, 1953, tomado de Belini.*⁶⁷

⁶⁷ BELINI, C. F. “Estado y política industrial...”, cit.