



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

I JORNADAS DE ECONOMÍA POLÍTICA

6 y 7 de diciembre de 2007 - Campus UNGS

ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y ESTADO DESARROLLISTA EN LA ARGENTINA (1943-1975)

NICOLÁS TERESCHUK

INSTITUTO DE INDUSTRIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

JORNADAECOPOL@UNGS.EDU.AR / WWW.UNGS.EDU.AR/ECOPOL

(54 11) 4469-7552 O 4469-7500 INT. 7160

ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y ESTADO DESARROLLISTA EN LA ARGENTINA (1943-1975)

NICOLÁS TERESCHUK¹

Abstract:

La planificación ha sido identificada por el enfoque conocido como “revisionista” -surgido a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 para explicar el impresionante desempeño económico de los países del Noreste Asiático- como una de las principales herramientas utilizadas por los países de industrialización tardía para promover el desarrollo. A su vez, las instituciones creadas para desarrollar y poner en práctica herramientas de planificación en la Argentina no lograron los objetivos por ellas planteados, a la vez que en ese caso la conformación de un Estado Desarrollista fue problemática. A partir de esta perspectiva y de la descripción de los organismos de planificación en la Argentina, se analizará el grado de autonomía estatal para llevar adelante ese tipo de políticas. En tal sentido, la movilización por parte del Estado de las fracciones de clase subalternas como una de las formas de promover el disciplinamiento a las fracciones de clase propietarias será identificada como una de las características distintivas del caso argentino en este aspecto.

Palabras clave: Desarrollo, Planificación, Estado Desarrollista, Argentina, Clases Sociales

¹ Universidad Nacional de General San Martín / Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), nicoterres@gmail.com

ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y ESTADO DESARROLLISTA EN LA ARGENTINA (1943-1975)

1. Introducción

Las evidencias en torno a la institucionalización de la planificación en el período 1943 – 1975 serán evaluadas a través de la perspectiva de análisis que aporta la escuela “revisionista” sobre el desarrollo, cuyo principal foco de análisis está puesto en el Noreste Asiático (principalmente Japón, Corea del Sur y Taiwan), surgida a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980 para explicar el impresionante desempeño económico de aquellas naciones. Este enfoque teórico nos ayudará a definir y evaluar las condiciones institucionales y los contextos sociales en los que se desarrollan los procesos de industrialización tardía en la Argentina.

A partir de ese andamiaje conceptual, intentaremos dar respuesta a la siguiente pregunta principal de investigación: ¿Por qué las instituciones creadas para desarrollar y poner en práctica herramientas de planificación en la Argentina no lograron los objetivos por ellas planteados? Consideramos a su vez que la respuesta a dicha pregunta nos ayudará a delinear las razones de los obstáculos que en la Argentina surgieron para la conformación de un Estado Desarrollista.

2. La planificación en la Argentina: historia y balance

2.1 Las instituciones de la planificación

2.1.1 La planificación “peronista”. El Consejo Nacional de Postguerra (CNP)

La primera experiencia de planificación que comenzó a estar más alineada con el sentido de “tecnoestructura” anteriormente enunciado es la creación del Consejo Nacional de Postguerra (CNP), en 1944, durante la presidencia de Edelmiro J. Farrell. Se trataba de un órgano consultor del vicepresidente, el entonces coronel Juan Perón, a quien se encomendó “la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país”.

El principal documento elaborado por el Consejo fue el “**Plan de Ordenamiento Económico Social**”, en el que se establecía como prioridad “asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos”.

2.1.2 Primer Plan Quinquenal

Durante los primeros meses del gobierno peronista, el CNP se disolvió en la Secretaría Técnica de la Presidencia (ST). Bajo la conducción de Figuerola y Miguel Miranda se elabora el Plan de Gobierno (1947-1951) –Primer Plan Quinquenal-. Para llevar adelante la tarea, se utilizaron como base informativa los estudios que había realizado el CNP². La presentación del programa, que tomó la forma de 27 proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo, se realizó ante el Congreso el lunes 21 de octubre de 1946, primer día hábil posterior a la conmemoración del 17 de octubre.

En términos de Berrotarán (2004:15-16), más allá de la presentación formal del plan, Perón, al erigir ese instrumento como eje de la acción de Gobierno, proponía al mismo tiempo una nueva modalidad de impulsar las políticas públicas. La centralidad del plan en este esquema se relacionaba a su vez como una forma de pensar el Estado, pero además con la necesidad de construir la legitimidad de un movimiento político.

Según consta en el mensaje de envío de los proyectos al Congreso, la finalidad del plan era “**sustancialmente 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 riquezas y de la producción y también de la elevación del nivel económico de los ciudadanos que ha de traducirse en mayor consumo”. A partir de esto, en los hechos se verificaría una **subordinación** de los objetivos de aliento al sector industrial con respecto a los de alcance del pleno empleo y de la redistribución del ingreso a favor de los asalariados (Belini, 2004:103).

2.1.3 Segundo Plan Quinquenal

A aquella etapa le siguió el Segundo Plan Quinquenal, lanzado hacia finales de 1952, el cual comenzará a ejecutarse –aunque en forma parcial- al año siguiente, con la intención de aumentar la productividad, reorientar el comercio exterior y promover austeridad. Al igual que el Primer Plan, tuvo forma de proyecto de ley y fue enviado al Congreso con exposiciones del responsable del área técnica y de Perón.

El capítulo II del Plan, dedicado al rubro Trabajo marcaba nuevamente la preocupación por las cuestiones de índole “**social**”, sumado esta vez a una intención de

² Durante la realización del plan se comprobó una carencia de información estadística confiable, por lo que se encomendó a la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, creada en 1944, la organización de un Censo Nacional, que finalmente se concretaría en 1947.

coordinar esta visión con la de la requerida “**productividad**” para salir de la crisis económica. Allí se auspicia la plena ocupación y la aplicación de las “derechos del trabajador”, se señalaba la voluntad de propiciar "un incremento de la productividad del trabajo y del capital" con el objeto de contribuir al progreso económico y al bienestar general.

En la misma línea, en cuanto al sector industrial, se apuntaba al “**máximo desarrollo compatible con el equilibrio económico y social**”. Con el golpe de Estado de 1955, la implementación del plan se interrumpió. Derrocado el gobierno de Perón por la “Revolución Libertadora”, se deroga la ley aprobatoria del Plan y en abril de 1956 se dispuso liquidar la ST, transfiriéndose bienes y personal al Ministerio de Hacienda.

2.1.4 1955-1958: Primer ensayo de planificación autoritaria

El gobierno de facto de la autodenominada Revolución Libertadora estableció en septiembre de 1955 un nuevo orden político. Sólo cuatro meses después, al inicio de 1956 solicitó la cooperación técnica de las Naciones Unidas para efectuar un estudio en profundidad de los problemas del desarrollo económico³. El gobierno provisional identificó una difícil coyuntura económica y por esa razón solicitó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 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”.

El resultado de las tareas a cargo del organismo internacional fue el “Informe preliminar acerca de la situación económica argentina”⁴, presentado en octubre de 1956 y al que le siguieron luego otros dos informes: “Moneda sana o inflación incontenible” y el “Plan de Restablecimiento Económico”⁵. Este último, elaborado con el aporte técnico de la CEPAL y aprobado por el denominado “Consejo Económico y Social” de la Presidencia de la Nación. Se lo consideró como un marco de referencia para las medidas económicas del Gobierno. Los trabajos llevaron la impronta de Raúl Prebisch, principal impulsor de la Comisión dependiente de la ONU.

En estos trabajos, Prebisch realizaba un crudo diagnóstico de la situación económica (“la Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico”), con fuertes críticas a las políticas del peronismo. El tono del informe era “técnico” pero a la vez

3 Seguimos aquí principalmente a Gramón y Solanas (1986), Donolo (1980) y Oyuela (1977).

4 Presentado el 26 de octubre de 1955.

5 Ambos dados a conocer a principios de 1956 y dados a conocer por Decreto 7.756 del 22/04/56.

fuertemente político –la intención es desacreditar el período anterior. El informe utilizaba datos de dudosa precisión técnica para la realización del diagnóstico.

En virtud de este diagnóstico, Prebisch proponía una serie de medidas de “carácter inmediato”, en su mayoría de corte liberal, disociando de esa manera el corto del largo plazo. Constituía de esta forma el esquema del típico plan de ajuste propio de los ciclos de stop-go en el marco de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) argentina.

2.1.5 1959-1962: El gobierno de Frondizi

El 1 de mayo de 1958 asumió la Presidencia Arturo Frondizi. Al comenzar su mandato, comenzaría a llenarse el vacío dejado en cuanto a organismos de planificación para el desarrollo. A comienzos de 1959, se constituye la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), la cual tenía como objetivos apoyar a planes nacionales o provinciales, vincularse al desarrollo de programas universitarios y, fundamentalmente, orientar su acción al estímulo de la iniciativa privada, coordinando sus actividades con la ayuda técnica ofrecida en el denominado “Punto IV” promovido por Estados Unidos.

Con la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI), el desarrollo de la *tecnoestructura* de los organismos de planificación ingresaría en una nueva etapa, con fuerte énfasis en la cuestión regional. Formalmente, el organismo apuntaba a “promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social”, así como “orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región”. Llevó adelante tareas e investigación, coordinación y asesoramiento.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se crearía durante la gestión de Frondizi como organismo de la Presidencia de la Nación con carácter “consultivo de alto nivel técnico”. Se le confirió la “responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional”⁶. Se apuntaba a brindar asesoramiento al gobierno para su actuación en este campo.

Más allá de las iniciativas formales de planificación que surgieron durante el gobierno de Frondizi, y que perdurarían hasta mediados de la década del 70, aquella gestión generó una serie de instancias “informales” -incluso por fuera de la propia estructura estatal en algunas ocasiones- de pensamiento y acción en virtud de un proyecto político-económico.

⁶ Decreto 7290 del 23/08/61.

La gestión de Frondizi, si bien con objetivos claros en cuanto a las metas políticas y económicas a alcanzar, careció de unicidad en su estrategia y debió hacer frente a múltiples factores de presión, lo que le valió desvíos de sus concepciones originales.

2.1.6 El CONADE durante la gestión de Illia

El CONADE dio a conocer su primera gran producción durante la gestión de Arturo Illia, con el Plan Nacional de Desarrollo 1965 – 1969.

Así, el CONADE se constituyó en una estructura de alto nivel técnico, que excedía las tareas de planificación en sí. El período sería considerado como la “época de oro” del CONADE, por su fuerte nivel de actividad bajo la impronta de Roque Carranza. El funcionario haría pesar su doble rol “técnico” y pertenencia político partidaria, lo que le otorgará un alto nivel de legitimidad al interior del gobierno radical de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Junto con el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 se desarrollaron trabajos de alto nivel técnico y que requirieron de un gran esfuerzo para su consecución.

- El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 había sido destinada al CONADE. En líneas generales, el plan marcaba un horizonte de crecimiento equilibrado, en el que el sector privado jugaba el rol más importante. Para el Estado, se reservaba una función principalmente orientadora: contribuiría a la ejecución de un conjunto de obras de infraestructura, que sería financiado por medio de incrementos de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos, así como por líneas de crédito externas –a estas últimas se recurriría de manera moderada⁷.

El Plan tenía como objetivo declarado “mostrar las implicaciones que resultan de la fijación de ciertos objetivos de progreso económico y social” como un “medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado”⁸. Se trataba bajo esa premisa de lograr “el ordenamiento y coordinación de nuestra economía” en el período analizado “con vistas a lograr una tasa de desarrollo que resulte practicable en relación con las posibilidades reales del país”⁹.

La impronta del Plan era keynesiana y cuestionaba las ideas de ajuste que habían estado a la base del Plan Prebisch y que constituirían planes de “estabilización” posteriores.

7 *Ibíd.*.

8 CONADE (1965:5).

9 *Ibíd.*

La crítica apuntaba a “una política según la cual se creía (...) que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviaran algunos efectos de esas medidas restrictivas”¹⁰.

Con respecto al sector industrial¹¹, se indica que “deberá intensificar las características de su crecimiento reciente, tendiente a la completa incorporación al proceso productivo de los proyectos que corresponden a industrias básicas, y aumentando asimismo el grado de aprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital”¹². Según se indicaba, “de esta manera, el proceso de sustitución de importaciones, prácticamente terminado al nivel de los bienes finales de consumo, encontrará campo para prolongarse en las industrias de productos semiterminados y de bienes de producción”. De todos modos, se señalaba como condición para que esta dinámica no introduzca a su vez “perturbaciones” en el crecimiento, la necesidad de que “el proceso de integración vertical y de sustitución de importaciones se efectúe de manera tal que no resulte en un aumento de costos”. Para ello, el plan exigía el “aprovechamiento de las economías externas y de escala de complejos industriales modernos”¹³.

El plan fue cuestionado desde distintos sectores por su carencia de valor operativo a partir de la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación. Un aspecto que sobresale de la lectura del plan es su vocación mucho más volcada a una administración equilibrada, que a la puesta en marcha de cambios profundos¹⁴. El plan contenía objetivos vagos, más allá del eje centrado en el crecimiento, sin mayores precisiones sobre las modificaciones estructurales requeridas para encarar un camino de desarrollo autónomo. Como aspectos positivos se destaca el esfuerzo de sistematización de información y de diagnóstico, así como la capacitación y perfeccionamiento de equipos técnicos.

El plan no contempló verdaderas transformaciones estructurales y evidenció cierta tibieza para emprender cambios profundos. Esta vocación por la administración equilibrada se registraba, desde ya, en un difícil contexto político para la administración radical¹⁵.

10 *Ibíd.*

11 El plan da centralidad al sector industrial: “(...) sólo la industria (...) puede proveer directa o indirectamente en forma masiva oportunidades de ocupación al incremento de la población activa, y adecuar la oferta de producción a la estructura cambiante de la demanda, en la que, al aumentar el ingreso por habitante, van adquiriendo cada vez mayor importancia los artículos manufacturados”. CONADE (1965:116).

12 CONADE (1965:115).

13 El plan señala a un conjunto de industrias como protagonistas de este proceso: “siderurgia y metalurgia, celulosa y papel y productos petroquímicos y químicos en general”.

14 Rapoport (2000:573).

15 Rapoport (2000:573).

Debe destacarse que el informe final de 1964 daba cuenta de la realización de “reuniones de consulta con las organizaciones empresarias y algunas gremiales” para realizar algunos reajustes incluidos en el volumen definitivo.

2.1.7 La Planificación en el Estado Burocrático Autoritario

La dictadura que comenzó el 26 de junio de 1966 apuntaría imponer la planificación como herramienta de acción en el marco de un régimen caracterizado por la exclusión política como eje de funcionamiento para lograr los declarados objetivos de transformación y modernización del país. Junto con apelaciones al estilo nacional de vida, al orden y la organización, el nuevo gobierno consagraría la técnica como eje de un Estado que se piensa como jerárquico y apolítico.

En ese contexto, se crearía el denominado Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD), que junto con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS), conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento. La compatibilización de los objetivos del desarrollo con los de seguridad sería uno de los aspectos centrales y novedosos del esquema de planificación elegido.

En cuanto al SNPAD, el CONADE se constituía en el organismo central del sistema. Al Presidente de la Nación le correspondía a su vez la máxima responsabilidad de la dirección superior del desarrollo nacional y por ello dependían de él en forma directa el CONADE y su Secretaría. El sistema se componía además de: las oficinas regionales de desarrollo, las oficinas sectoriales de desarrollo, el INDEC, el CFI, y los posteriores Comisión Nacional de la Cuenca del Plata y Fondo Permanente de Estudios de Preinversión.

Al inicio del período, con el golpe de 1966, el gobierno de Onganía le había otorgado en los hechos a la institución apenas el rol de desarrollar de proyectos para su presentación ante organismos multilaterales de crédito. En noviembre de 1968, fue designado José María Dagnino Pastore como nuevo Secretario Técnico de la Secretaría del CONADE. A partir de esa fecha y hasta junio de 1969, cuando fue designado ministro de Economía en reemplazo de Krieger Vasena, se incorporaron profesionales al organismo. Al término de su breve gestión, fue reemplazado por Eduardo Zalduendo, también proveniente del Instituto Di Tella, en cuya gestión se concluyeron los temas fundamentales del “Plan Nacional de Desarrollo 1970-74”

En forma paralela, el gobierno de facto creó el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), con el objetivo de programar y coordinar “las actividades de las unidades de investigación, promoviendo la inserción e integración de sus planes y acciones”, de modo de

conectar “la actividad científico-técnica nacional con los planes nacionales de desarrollo y seguridad”.

A mediados de 1970, se publicó el documento “Políticas Nacionales”, preparado por la Dirección de Políticas de la Secretaría del CONADE con el apoyo del CONASE. El mismo expresaba las modalidades que debía asumir el proceso de desarrollo económico y social en un período de diez años. Ese año se presenta el **Plan Nacional de Desarrollo 1970 – 1974**, documento en el que había comenzado a trabajarse durante la gestión de Dagnino Pastore. Principalmente, la redacción estuvo a cargo de la Dirección de Planeamiento del CONADE, bajo la dirección de Adolfo Canitrot.

Como los restantes planes, se asignaban metas para el Sector Público (Empresas Públicas, Inversión Pública y política impositiva). A la Inversión Pública se le otorgaba la responsabilidad de “proporcionar la infraestructura económica y social que requiera el desarrollo del país”, para lo cual debía lograrse un crecimiento cercano al 7% anual, con un mayor dinamismo en la Inversión Social.

En noviembre de 1970, cuatro meses después de haber nombrado a Juan Guglielmelli, Levingston designó a Javier Villanueva como nuevo Secretario Técnico del CONADE, en el marco del recambio en la gestión económica, que quedaría a cargo de Aldo Ferrer. Esta modificación no marcaba una ruptura, ya que Villanueva se había desempeñado en el organismo, tanto durante la gestión de Dagnino Pastore como durante la de Zalduendo. En ese marco, se aprobó de manera formal el documento “**Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975**”.

Al asumir Lanusse, y en un contexto político signado por una fuerte resistencia social al régimen de la Revolución Argentina, en medio de un profundo proceso de deslegitimación en virtud de la continuada proscripción del peronismo, el gobierno optó por la preminencia de un manejo político de corto plazo, desde ya condicionado por un margen de maniobra acotado. Todos los esfuerzos del gobierno apuntan a lograr la sustitución del régimen por un gobierno “dócil” de transición en el marco del denominado “Gran Acuerdo Nacional” (GAN).

Dos semanas más tarde de presentado el Plan, el gobierno disolvería el Ministerio de Economía, principal responsable de la implementación del programa de acuerdo a la normativa emitida. Se buscaba así remarcar la primacía del manejo y la negociación política por sobre la fijación de líneas de acción de largo plazo. De esta forma, la elaboración definitiva del plan previsto, se concretaba a casi cinco años de la creación del Sistema de planeamiento y en un contexto en el que era imposible su aplicación por la falta de margen socio político del gobierno.

En ese contexto, el gobierno de Lanusse generaría una nueva modificación funcional del Sistema, creando la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (SEPAG), la cual centralizaría todas las tareas de planificación como órgano de trabajo y asesoramiento del CONADE, del CONASSE y del CONACYT. Se sumaban a sus objetivos los de asistir a la Junta de Comandantes en Jefe en funciones de gobierno y de servir de nexo con las Fuerzas Armadas.

El fin de la gestión de Villanueva en el CONADE marcaría una nueva etapa de declinación del organismo.

2.1.8 La planificación en el nuevo período peronista

El período 1973-1975 estaría signado por una fuerte disputa al interior del peronismo entre los distintos sectores que por izquierda y por derecha buscaban hegemonizar el proceso político. Así es que los organismos heredados de los períodos anteriores y que conformaron durante el gobierno de facto el Sistema de Planeamiento fueron desestructurados y reorganizados con el objetivo de dar una fuerte autonomía a cada una de las áreas de gobierno, ante la imposibilidad fáctica de una planificación centralizada.

Se creó la de Programación y Coordinación Económica cuyas funciones de planeamiento se restringían al área económica, más la potestad de las aprobaciones de estructuras orgánicas de toda la administración pública nacional. Con la aprobación de la estructura, organización y funciones de la Secretaría, se creó bajo su dependencia el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL). Se ubicaron también bajo la misma órbita el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

En diciembre de 1973 se aprobó el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Del comité ad-hoc al que correspondió su preparación en el marco de la elaboración de políticas del nuevo gobierno participaron también dirigentes de la CGT, la CGE y el partido oficialista.

En el Plan se le otorgaba al Estado la función de **regulador de la conducta de los agentes económicos y de la comunidad en su conjunto** para llevar a cabo una eficaz política de desarrollo. Esta regulación se efectuaría en el marco de una **“concertación abierta que el gobierno del pueblo llevó a cabo con las principales agrupaciones políticas, empresariales y gremiales del país”**.

El Estado se reservaba un rol preponderante en la planificación económica y en el control e impulso de todas las metas productivas. Según Gelbard: “El plan quiere que el

dinamismo de la economía vaya trasladando de los monopolios extranjeros, como ha ocurrido durante el último período, hacia el conjunto del sector productivo nacional, el Estado y los empresarios nacionales. A tal efecto, corresponde dotar al sector público de los instrumentos jurídicos y financieros que hagan factible este proceso”.

Más allá de la aprobación de las normativas mencionadas, el programa en sí, el cual no contaba como prioridad con la formalización técnica, no tuvo un inicio real de ejecución, en el marco de un contexto sociopolítico de fuerte tensión y en el que se acelerarían de manera exponencial las disputas al interior del peronismo con la muerte de Perón, el 1 de julio de 1974.

1975 marcaría el fin de la centralidad del Estado como eje de redistribución del ingreso en la Argentina con la aplicación del programa económico de Celestino Rodrigo, vinculado a José López Rega¹⁶.

2.2 Los instrumentos de promoción industrial¹⁷

El peronismo creó y redimensionó una serie de instrumentos directos e indirectos de promoción industrial que reposicionaron al Estado como impulsor de ese sector. Algunas de estas reformas comenzaron a ser implementadas por el gobierno militar de 1943.

Una gran cantidad de las instituciones creadas en esta etapa se mantuvieron luego del golpe de Estado de 1955 y fueron modificándose de acuerdo a la orientación política de los sucesivos gobiernos.

Fundamentalmente se apuntó a la utilización de mecanismos indirectos: el crédito bancario, los tipos diferenciales de cambio y las franquicias aduaneras e impositivas. Como promoción directa, se apuntó al a acción de empresas estatales en algunas actividades estratégicas. En una primera etapa, se operaba a través de la modificación del sistema de precios relativos y en forma indiscriminada.

Durante las décadas del 50 y el 60 la política industrial comenzó a poner énfasis en las llamadas industrias pesadas. A partir de 1964 comenzarían a desarrollarse además la promoción por regiones, a fin de paliar desigualdades a nivel territorial. En este período, las medias de promoción por excelencia la constituyeron las franquicias impositivas, la protección arancelaria, la introducción libre de bienes de capital y los créditos preferenciales.

¹⁶ Para una sintética descripción del “Rodrigazo” y sus consecuencias véase Rapoport (2000:700-702)

¹⁷ Seguimos aquí principalmente a Altimir et. al (1966-1967), Ferrucci (1986), Belini (2004).

Durante los períodos 1958-1962 y 1966-1970, en tanto, el capital extranjero recibió en la legislación un trato sumamente favorable y con claridad pasa a identificársele como un aliado de las políticas económicas implementadas.

Entre los mecanismos indirectos de promoción se cuentan las acciones del Banco de Crédito Industrial Argentino, el Banco Nacional de Desarrollo, los mecanismos derivados del sistema bancario, la canalización de fondos por el mercado de valores, los distintos regímenes de promoción, la política tributaria, el régimen de importaciones y la política cambiaria. En cuanto a la promoción directa, la política industrial se canalizaba a través de las empresas estatales y mixtas.

Como lo marca Goldberg (2004:46), en la historia económica argentina se verifica que **las medidas “más trascendentes y eficaces de política económica no estuvieron previamente plasmadas en un Plan de Desarrollo”**.

Estos rasgos que implican una desconexión entre la planificación y la praxis en cuanto al fomento del sector industrial, central para cualquier impulso al desarrollo autosustentado será una constante durante el peronismo y las décadas posteriores. Azpiazu (1982:2) señalará que “no obstante la recurrencia permanente a nuevos regímenes ante cada cambio institucional, la formulación de los mismos no se ha visto sustentada, en la generalidad de los casos, por estudios evaluativos de los resultados obtenidos por los regímenes precedentes”.

3. La economía política de la planificación: dinámica de clases

Comprender la dinámica de clases en la que se insertaron los procesos de planificación en la Argentina en el período de referencia es esencial para evaluar las decisiones de política adoptadas en ese contexto y los resultados de los mismos.

Más allá de la polémica en torno al impacto del peronismo en las posibilidades de los sectores populares de conformarse como un sujeto político autónomo en virtud de sus propias tradiciones y potencialidad de emancipación¹⁸, coincidiremos con Basualdo (2004) en que con la vigencia de dicho movimiento se conformó, en los hechos, una identidad en aquellos sectores, que perduraría a lo largo de las siguientes décadas. El peronismo marcó así “el momento en que los trabajadores acceden a una situación económica e institucional desconocida hasta ese momento”, en coincidencia con un doble fenómeno: por un lado, el fin de la agonía del planteo agroexportador que había sostenido el régimen político protagonista de la “década infame”, sumado a la consolidación de la industrialización como el eje prioritario de la actividad económica.

A partir de entonces, dos bloques sociales se enfrentarían a lo largo de la segunda etapa de sustitución de importaciones que tiene lugar entre 1958 y 1975. El primero, conformado por la clase trabajadora -cuyo núcleo estaba constituido por los asalariados industriales- y la burguesía nacional, conformada como sector económico político con la creación de la Confederación General Económica (CGE) durante el gobierno peronista y que se asentaba principalmente en la producción de bienes intermedios y bienes salarios demandados por los sectores asalariados. El segundo bloque estaría conducido por el capital extranjero industrial y una fracción de la oligarquía pampeana que había formado parte del proyecto agroexportador. Esta última es la que Basualdo denomina “oligarquía diversificada”¹⁹.

Desde la misma constitución del Estado, en la segunda mitad del Siglo XIX, el capital internacional se encontraba ligado a la oligarquía pampeana -a cargo de funciones de financiación, transporte y comercialización externa de la producción agropecuaria-.

A esta altura, podemos identificar tres elementos esenciales para el análisis. El primero de ellos es el carácter constitutivo del Estado nacional argentino en su relación con la oligarquía, tanto en su fracción original, como con las prolongaciones que se extenderían más allá de la “estancia” pampeana. En segundo término, debe marcarse con claridad el hecho de que el proceso de industrialización no es extraño a estas fracciones del capital –de hecho un intento de encauzar ese proceso fue el Plan Pinedo, de 1940, expresión de estas fracciones sociales-. En tercer lugar, se destaca la estrecha relación que estas fracciones del de clase tuvieron desde un principio con el capital internacional.

En este contexto, debe comprenderse el carácter disruptivo que adquiere el peronismo, al condensar, por un lado, una alianza de clases que canalizaría la acción política de actores sociales relativamente “nuevos” –los sectores populares y la burguesía nacional-, pero que además la consolidaría en la constitución de un nuevo tipo de Estado. En este sentido, el impulso a la industrialización que estaría en el centro de la acción de ese “nuevo” Estado adquirió un carácter peculiar. No se trató de cualquier proceso de industrialización sino de uno en el cual los objetivos políticos y sociales de las clases que componían la base social del peronismo estaban a la par de los que se refieren a la promoción de la centralidad

¹⁹ “(...) está compuesta por aquellos terratenientes que durante las décadas anteriores habían utilizado una parte de la renta agropecuaria para diversificar sus inversiones hacia otras actividades económicas, principalmente hacia la actividad industrial”. “Al igual que lo que ocurre con la burguesía nacional, esta fracción de la oligarquía está inserta en la producción de bienes salario y bienes intermedios lo cual plantea una pugna entre ellas por definir el carácter del Estado y, por lo tanto, de sus políticas de promoción y el grado de apertura económica”. Basualdo (2004:6).

“económica” de la industria en sí. Y a su vez todos esos elementos se interrelacionaban: la movilización política se entendía en tanto que disparador y sustento del nuevo tipo de Estado, que a su vez impulsaría la industrialización.

Así, la movilización política –como disparador o como resultado, como fuente consciente de la acción o como consecuencia- tuvo un papel determinante para disciplinar a sectores clave del régimen de acumulación en crisis, básicamente la oligarquía pampeana, como paso previo al determinado tipo de industrialización al que se apuntaba.

Coincidiremos en este sentido con Jáuregui (2004:69) acerca de que el peronismo resultó un desafío casi insalvable a las constitución de las clases económicamente dominantes como actor o actores dotados de cierta identidad y actividad colectiva eficiente, a lo que indudablemente contribuyó la particular conformación del régimen político. Señala el autor (p.70):

“Dentro del conjunto de las experiencias desarrollistas vividas en el mundo en la segunda posguerra, el caso argentino presenta una particularidad determinada por la magnitud de la influencia del movimiento obrero en el funcionamiento del régimen político, que venía en apoyo de la autonomía estatal. Esto también implicaba una ubicación especial del empresariado, en la que se combinaba una situación privilegiada en cuanto a la captación de beneficios provenientes del estado pero marginal en cuanto a la capacidad de influir en las orientaciones generales de la política estatal, una situación que podríamos calificar de provechosa inmovilidad, aunque en esto había importantes excepciones”.

“(…) La primera reacción del régimen ante los empresarios tuvo un efecto claramente disruptivo frente a sus posibilidades de configuración como burguesía nacional. Más aún, se podría sostener que esta burguesía veía al estado como un competidor, en la medida que desarrollaba actividades productivas directas en diversos ramos, entre los que estaban los servicios públicos, y otros que habrían sido fácilmente ejecutadas por el sector privado”.

En la segunda etapa de sustitución de importaciones, entre los años cincuenta y mediados de los setenta, la economía evolucionó sobre la base de un comportamiento cíclico de corto plazo del producto y los precios. Sería el denominado pare-siga o stop-go²⁰. Debe resaltarse que no se trató de un período homogéneo en términos del desempeño económico,

²⁰ Basualdo (2006:53).

sino marcadamente heterogéneo. En síntesis²¹, en una primera etapa (1956-1963), el PIB alcanzó una tasa del 2,1% anual y los ciclos de corto plazo derivaron, en su fase descendente, en una disminución del producto en términos absolutos. Distinto fue el comportamiento registrado entre 1964 y 1974, cuando se registró un crecimiento del PIB del 5,1% anual, con un alza ininterrumpida del producto. En esta última etapa, en la fase descendente del ciclo de corto plazo se registraron tasas anuales positivas más reducidas.

Según lo definió un trabajo clásico de O'Donnell, la figura de un péndulo será la adecuada para conceptualizar el movimiento que la oligarquía diversificada y el capital extranjero²² describirán durante la vigencia de la segunda etapa de sustitución de importaciones. Así, luego de coaligarse con el núcleo conformado por la burguesía nacional y los sectores populares, en el tramo final de la fase ascendente del ciclo económico, estas fracciones insertas en el sector industrial pasaban a aliarse a la oligarquía pampeana²³, por estar interesadas en que se alivie la crisis de la balanza de pagos, para exigir así medidas de ajuste que originaran la fase descendente del ciclo²⁴.

Las ventajas de esos sectores de aliarse a la oligarquía pampeana eran claros: por un lado, les molestaban los controles estatales de precios –los cuales sólo podían implantarse sobre “empresas líderes”- y de cambios. Dichos sectores estaban interesados en la libre transferibilidad internacional de capitales: a partir de que contaban con un alto coeficiente de importaciones, al tiempo que demandaban internamente divisas para diversas remesas al exterior.

Los programas económicos que reclamaba la oligarquía pampeana en la fase ascendente del ciclo no perjudicaban a la oligarquía diversificada ni al capital extranjero. No experimentaban problemas cuando se registraba una devaluación y sobrevenía un ajuste derivado de los “programas de estabilización”. Al mismo tiempo, el capital internacional percibía los costos y temía la posibilidad de una cesación internacional de pagos, en caso de no adoptarse medidas de ajuste.

Los “programas de estabilización” transferían a su vez una gran masa de ingresos, fundamentalmente proveniente desde el “resto” del sector urbano –léanse, los trabajadores y

21 Véase Basualdo (2006:96).

22 O'Donnell utiliza el concepto de “gran burguesía urbana” para englobar el comportamiento de “las filiales de empresas transnacionales” y “(la) ‘capa superior’ de la burguesía doméstica”, consideramos que en términos generales se refiere a lo que Basualdo, con un grado mayor de precisión y eficiencia analítica, identifica como “capital extranjero” y “oligarquía diversificada”, respectivamente.

23 O'Donnell se refiere a esta fracción como “burguesía pampeana”.

24 O'Donnell (1997:50-51).

la burguesía nacional- hacia la oligarquía pampeana, la oligarquía diversificada y el capital extranjero.

El “péndulo” que conforman de estos dos últimos sectores volvería a moverse cuando se producían efectos de redistribución regresiva y recesivos a partir de estas medidas. Los efectos de los programas de estabilización provocaban reacciones del conjunto de los sectores populares y fuertes reclamos a favor de medidas para fomentar una reactivación de la producción y el consumo.

Vemos así cómo entraba en juego la alianza forjada por el peronismo, que en el contexto de la segunda etapa de sustitución de importaciones sería caracterizada por O’Donnell como “defensiva”²⁵. Su acción directa sólo apuntaba a detener la ofensiva de la oligarquía pampeana, la oligarquía diversificada y el capital extranjero pero no se traducían en una ofensiva que derivase en un sistema alternativo de acumulación.

La coalición de fuerzas entre los trabajadores y la “burguesía nacional” sería así “esporádica pero recurrente” y se mostraría con claridad y un “alto grado de coordinación táctica, en las fases descendentes del ciclo”. Sin embargo, luego, ante la reactivación del ciclo económico, la relación entre ambos sectores daba paso a los efectos de clivajes más “normales” entre clases con intereses antagónicos.

En algunos de los momentos más críticos del período, las posiciones de la burguesía nacional no parecían diferenciarse demasiado de las adoptadas por las fracciones empresarias dominantes²⁶.

La alianza de intereses que en última instancia detentaron la oligarquía pampeana, la oligarquía diversificada y el capital extranjero, a través de múltiples interrelaciones, probará su perdurabilidad con el golpe de Estado de 1976, cuando se quebró por completo la dinámica inaugurada con el nuevo tipo de Estado que consolidan los dos primeros gobiernos peronistas.

4. Estado, poder e industrialización tardía

El trabajo de Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. (Stanford: Stanford University Press, 1982), además de dar lugar al surgimiento del término “Capitalist Developmental State” (CDS), el cual

²⁵ O’Donnell (1997:57).

²⁶ Basualdo (2004:38) cita a J.W. Cooke quien indica que “La burguesía industrial beneficiada de esta política, no sólo tomó parte activa sino que además siguió en la órbita gravitacional política, ideológica y cultural de la vieja oligarquía terrateniente-mercantil”. De igual modo, Waldmann (1986:203) destaca que incluso durante los primeros gobiernos peronistas “si creemos que la CGE representaba una concepción económica fundamentalmente distinta de aquella sustentada por los tradicionales círculos económicos dirigentes, nos veremos defraudados”.

consideraremos de relevancia para el presente análisis, tuvo un papel seminal en la que luego se denominó la escuela “revisiónista” (institucionalista o “estatista”) del desarrollo, cuyos principales aportes conceptuales se registraron a partir de la publicación de estudios que buscaron explicar el impresionante crecimiento económico de los países del Noreste Asiático (en una primera etapa Japón y luego Corea del Sur y Taiwan)²⁷.

Los logros de este enfoque se centran en el hecho de que en todos los estudios de caso sobre países de industrialización tardía se destaca el **rol estratégico del Estado en intervenir sobre las fuerzas internas y externas de mercado y guiarlas en pos del logro de objetivos nacionales**.

A partir de este enfoque, retomaremos los conceptos desarrollados en torno al Estado en los países de industrialización tardía por parte de Kohli (2004), los cuales se montan sobre el enfoque revisionista y buscan ahondar en el entramado político y social que determina trayectorias disímiles entre países del Noreste Asiático, América Latina o África.

En base a un análisis comparativo de cuatro países que muestran el éxito o el fracaso de la intervención estatal, el autor señalará que la forma en que el poder estatal es organizado y utilizado tiene una influencia decisiva en los ritmos y patrones de industrialización en la periferia global. Así, Kohli (p. 9) identifica tres tipos ideales de Estados: **neopatrimonial**, **cohesivo-capitalista** y **fragmentado-multiclase**.

El Estado **neopatrimonial** está para Kohli representado especialmente por casos de varios países africanos, entre los que se destaca Nigeria. En estos estados, a pesar de contar con la fachada de un Estado moderno, la distinción entre lo público y lo privado se vuelve borrosa y en última instancia, los funcionarios públicos tienden a considerar los recursos públicos como su patrimonio personal (p. 9).

El segundo tipo ideal identificado por el autor es el **cohesivo-capitalista, al cual identifica con lo que otros autores han denominado (Capitalist) Developmental State**. En un continuum referido a la efectividad estatal estos Estados se ubican en el extremo contrario al de los estados neopatrimoniales. La característica central está dada por una política cohesiva, es decir que está definida por estructuras de autoridad centralizadas y que actúan en pos de un claro objetivo, y que a menudo penetran de manera profunda en la sociedad. Estos estados han tendido a equiparar los objetivos de rápido crecimiento económico y de seguridad nacional, definidos como prioridades absolutas. En ese contexto, estos estados generan una serie de vínculos con los mayores grupos económicos, en tanto que el corolario de esta

²⁷ Véase Amsden (1989) y Wade (1990), para los principales argumentos de la descripción del surgimiento y significación de la escuela revisionista seguimos a Onis (1991).

sumatoria de elementos es un férreo control sobre el trabajo. Además, el principal instrumento político de este tipo de estados es una burocracia competente. El sostenimiento de una alianza entre las elites políticas y los grupos económicos se logra a su vez mediante una política represiva y autoritaria y mediante una fuerte movilización ideológica por parte de los líderes (nacionalismo y/o comunismo). Para Kohli, los ejemplos de países en desarrollo con estas características han sido la Corea del Sur bajo el régimen de Park Chung Hee y Brasil durante el Estado Novo y la dictadura militar. Y los emparenta con las características organizacionales y de clase de los estados fascistas en la Europa de entreguerras y Japón (p.10).

El tercer tipo de estado, entre los dos extremos de efectividad política, es el **Fragmentado Multiclase**. Se trata de verdaderos estados modernos, con lo cual existe una autoridad establecida y una arena pública lo suficientemente establecida, con lo que los líderes son escrutados por las políticas públicas que llevan adelante y el desempeño gubernamental. Estas características los diferencian con claridad de los estados neopatrimoniales. Por otra parte, la autoridad pública tiende a estar más fragmentada que en los estados cohesivo-capitalista y la base social sobre la que descansan las elites políticas es más amplia, dada por alianzas de clase. Así, estos estados no están en condiciones de definir sus objetivos de manera tan precisa ni llevarlos adelante de una forma tan efectiva como los cohesivo-capitalistas. Los líderes políticos requieren concentrar sus esfuerzos en obtener apoyo político para sostenerse en el poder y típicamente deben llevar adelante diferentes objetivos de política al mismo tiempo, buscando la satisfacción de distintos sectores sociales. De esta manera, la industrialización y el crecimiento económico se constituyen en metas importantes, pero son sólo algunas entre otras: desarrollo agrícola, redistribución económica, bienestar social y sostenimiento de la soberanía nacional, son ejemplos típicos. La formulación y aún más la implementación de políticas está a menudo politizada, o bien por conflictos intraelite o porque la autoridad estatal no penetra lo suficiente en la sociedad como para incorporar y controlar a las clases subordinadas. Para Kohli, todas las democracias en las que predomina la política plebiscitaria y con instituciones débiles en los países en desarrollo constituyen estados fragmentados multiclase. Como ejemplos típicos ubica a la India y Brasil en determinados períodos. En síntesis, a partir de intentos de llevar adelante una agenda compleja liderada por el estado con limitadas capacidades estatales, los estados fragmentados multiclase tienden a generar desempeños mediocres en una gran cantidad de dimensiones, incluyendo la promoción de la industrialización y el crecimiento. (p.11)

A partir de esto, buscaremos retomar la visión de **Chibber** (2003a y 2003b), cuyo objetivo es el de evaluar el fracaso de la India en convertirse en una potencia industrial en el

marco de una experiencia signada por la planificación económica. Este autor nos provee de un marco conceptual para ubicar las especificidades que surgen del caso argentino entre los que serían ejemplos de estados fragmentados multiclase, de acuerdo a Kohli. El hallazgo principal de este autor consiste en identificar un conjunto de incentivos a la “burguesía nacional” india ofrecidos por el esquema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), los cuales resultan en definitiva contrapuestos a los que, en un caso como el de Corea, provee la Industrialización impulsada por Exportaciones (Export-led Industrialization – ELI). Para Chibber, este conjunto diferenciado de incentivos es el que explica el “fracaso” de la planificación económica y señala a la “burguesía nacional” india como la principal responsable de ese pobre desempeño.

El autor explica, por un lado, que “la habilidad de las elites políticas para construir la capacidad estatal que requiere la política industrial en el período de posguerra estuvo fuertemente condicionada por la autonomía de los empresarios” (2003a: 4).

En segundo término, ensaya una teoría de las condiciones bajo las cuales los capitalistas tendrán propensión a apoyar esa construcción de capacidades estatales. Así, señala que la ISI provocará resistencias, mientras que el modelo ELI derivará en que la decisión racional de los empresarios apunte a acomodarse o incluso aliarse a los términos del Developmental State.

Chibber identifica la capacidad estatal como la posibilidad efectiva de un estado de acelerar la transformación industrial mediante el disciplinamiento del capital. A partir de los estudios desarrollados por Amsden y otros autores, el disciplinamiento en este caso debe entenderse como la posibilidad de asegurarse que las firmas industriales, a cambio de los subsidios que se les entregan cumplirán a su vez con estándares de desempeño que se les imponen. De esa forma, Chibber identifica un tipo de “planeamiento disciplinario” o “política industrial disciplinaria” en contraposición a la política industrial que se implementa sin dicha capacidad (p.6).

Según el autor, la **ISI** genera incentivos para que los industriales resistan el costado disciplinario del proyecto de construcción estatal. Las elites políticas y los planificadores económicos dan por sentado que a cambio de permitir el acceso de los industriales a áreas de generación de ganancias seguras se le permitirá al estado monitorear el uso de fondos públicos con esos fines y asegurarse de que los mismos son asignados a las áreas consideradas prioritarias. A pesar de esto, en el modo de acumulación de la ISI, existen amplias razones por parte de los empresarios para resistir ese control. **Mientras las agencias estatales encargadas de la planificación y la implementación de la política industrial garantizan**

subsidios a las firmas sobre la base de un plan de desarrollo con determinadas prioridades, las empresas realizan sus propios planes de inversión, basados en sus propias proyecciones y prioridades, las cuales a menudo no concuerdan con las de los planificadores. De esta forma, los representantes del capital apoyaban el costado de la ISI que implicaba la entrega de subsidios, pero se oponían con firmeza a la construcción de un poder estatal destinado a regular y monitorear el flujo y utilización de la inversión (p.11).

En parte en virtud de este análisis, que pivotea sobre los diferentes esquemas de incentivos que implican la ISI y la ELI es que Chibber desarrolla una serie análisis de casos, entre los que presenta como paradigmáticos para cada uno de ellos a la India de posguerra y a Corea. A estos, el autor añade los de Turquía y Brasil, con algunas diferencias sobre los anteriores (Chibber:2004).

Tal como se indicó, como caso paradigmático de Estado Desarrollista, el autor señala a Corea del Sur, siendo su estrategia hacia un patrón de industrialización exportadora el principal incentivo para que los grandes grupos industriales aceptaran e incluso incentivaran la consolidación de un aparato estatal “planificador disciplinario” que pudiera imponer estándares de desempeño a cambio de beneficios estatales (subsidijs)²⁸.

Dentro de los restantes casos, en los que no se consolidó un aparato estatal de este tipo, el autor destaca la predominancia del patrón ISI como principal factor explicativo de ese fracaso. Describe así los casos de la India y Turquía, que asoman como similares y reserva algunos párrafos para Brasil. En este último caso, destaca la falta de un menor nivel de convencimiento de las elites políticas sobre la planificación como herramienta de política (Chibber 2004:8). Además, en ese país no se constituyó, como sí ocurrió en los casos de India y Turquía –donde luego fueron vaciadas de poder real- una agencia “nodal” de planificación que concentrara los equipos técnicos para encarar el proyecto planificador. Esto se debió a una fuerte resistencia por parte de los industriales.

Aún más importante, como rasgo distintivo, el autor detecta una clara división al interior del empresariado industrial brasileño. Allí, como en otros países de América Latina, existe un sector industrial aliado a los capitales extranjeros, principalmente norteamericanos, a la que denomina “liberal” y que demanda mínimas regulaciones para la actividad industrial.

²⁸ Como ya se indicó, este autor enfatiza en torno al “consenso” de los industriales para encarar la estrategia exportadora, a partir de las posibilidades que les otorgaba en una determinada coyuntura económica la asociación con empresas japonesas para obtener porciones de mercado externo. Otros autores hacen hincapié sobre la capacidad de “disciplinamiento” del Estado coreano para imponer la estrategia exportadora y los estándares de performance a cambio de subsidios.

Este sector se opone a la “burguesía nacional” o sector “nacionalista” de la industria, que impulsa a su vez el apoyo estatal para la actividad. De cualquier manera, ese último sector, más débil que el primero, también pone reparos a la pretensión estatal de exigir determinados estándares a cambio de la entrega de subsidios. Como resultado, los intentos del Estado brasileño de imponer una planificación con poder de decisión sobre las inversiones avanzó de una forma “dubitativa y episódica”, ante el temor de motivar un ataque por parte de los industriales en su conjunto.

El elemento que los cuatro casos tienen en común es el **bajo nivel de movilización de los trabajadores**, a partir de estrategias conscientes de las elites políticas y económicas. Veamos cómo diverge el caso argentino en este aspecto

5. Conclusiones

En el **caso argentino**, la posibilidad de conformar el tipo de Estado requerido para abordar con éxito un proceso de industrialización tardío desde la periferia se encuentra, desde el inicio, lejana.

Luego de analizar la experiencia histórica concreta, podemos concluir que, por un lado, ni el Consejo Nacional de Posguerra / Secretaría Técnica de la Presidencia durante los dos primeros gobiernos peronistas ni el CONADE a partir de la década del 60 serán constituidos como instituciones destinadas a centralizar la planificación económica estatal. Nótese que en cada uno de estos períodos, organismos como el Banco Central o el Ministerio de Hacienda controlan recursos políticos e institucionales en la definición de la política económica en general y en particular de la política industrial. De alguna forma, estos organismos también “planifican” en la medida de sus posibilidades y además ejecutan políticas. Esta situación revela a su vez una falta de decisión política y de estructuras estatales para avanzar en una planificación que busque niveles mínimos de “disciplinamiento” del capital.

A partir de esta falencia en la centralización de atribuciones y capacidades se verificará la inexistencia de una intencionalidad de dar coherencia a los “planes” producidos por los organismos dedicados a la planificación y la acción derivada de la puesta en funcionamiento de los “instrumentos” de la política industrial. Así, “planes” e “instrumentos” resultarán cuestiones elementos casi por completo separadas. En general, los “instrumentos” son implementados por agencias que no han tenido contacto con los planificadores, mientras que en muchas ocasiones los planes hacen referencia de manera superficial a las herramientas de política industrial a utilizarse.

En cuanto a los factores que hacen al entramado social donde se desarrolla la planificación, la complejidad del caso argentino es extrema. Por un lado, la burguesía se ve dividida en fracciones de clase que conservan porciones fundamentales del poder económico y que, cada una a su turno, cuentan con la capacidad de conformar alianzas de clase que hegemónicas. Como elemento estable de cada una de las alianzas, la oligarquía diversificada es el sector que tiene la capacidad de “jugar a ganador” en cada período. Debe destacarse que este sector mantiene una serie de lazos históricos con la oligarquía pampeana la cual, a diferencia de lo ocurrido en otros países de industrialización tardía en los que los sectores vinculados a la propiedad de la tierra carecen de poder real, mantiene un poder de veto clave al ser el sector que produce alimentos para consumo externo y es fuente de las divisas requeridas por todo el sistema económico. A su vez, la oligarquía diversificada se relaciona con el capital extranjero, el cual por capacidad de financiamiento y de incorporación de tecnología se ubica en sectores clave del entramado industrial.

En tanto, la “burguesía nacional” propiamente dicha debe recurrir a periódicas alianzas con las clases trabajadoras para lograr imponer su agenda de protección e impulso al consumo como forma de ampliar los márgenes del mercado interno, para el cual van destinados sus productos.

Cada uno de estos sectores tiene demandas diferenciadas: el capital extranjero y la burguesía diversificada pueden, alternativamente, coaligarse con la oligarquía pampeana para exigir una política económica de ajuste y “liberalización” o pasar a funcionar dentro de un esquema en el que la burguesía nacional y los sectores populares hegemonizan el proceso, impulsando un impulso al consumo por medio de políticas de redistribución del ingreso. La acción de ese “péndulo” social dificulta la conformación de un Estado con capacidad de disciplinar a algunas o a todas las fracciones del capital. En medio de una fuerte incertidumbre política, cada una de ellas prefiere quedar liberada para actuar según sus intereses de corto plazo. Para ponerlo en otros términos: por ejemplo, ¿por qué un sector como la oligarquía diversificada hubiera aceptado la presencia de un Estado que fijara estándares de cumplimiento obligatorio a cambio de los beneficios surgidos de la política industrial si tenía la capacidad de jugar “a ganador” en cada una de las fases del ciclo económico?. ¿O por qué la burguesía nacional hubiera aceptado la fijación de estándares si se encontraba en medio de una disputa con otros sectores del capital en la que, periódicamente, podía quedar del lado de los “perdedores” ante las políticas económicas de ajuste? Las instituciones de la planificación caerán necesariamente víctimas de esta dinámica.

Aquí se engarza uno de los factores particularísimos del caso argentino: la temprana y fuerte movilización de los sectores obreros. En la Argentina se produce una dinámica “hereje”: los sectores populares se movilizan –puede pensarse también que son movilizados– en el marco de una fuerte disputa de determinados sectores de las elites políticas por disciplinar a sectores del capital en pos de un proyecto de cambio estructural económico y social. Así fueran instrumento o protagonistas de esta disputa –polémica que excede largamente el objetivo de este trabajo–, los sectores populares movilizados le otorgan al proceso económico y social una dinámica ausente en otros de los casos analizados.

Este nivel de movilización aumenta de manera exponencial la incertidumbre por parte de las distintas fracciones del capital ante la posibilidad efectiva de que los sectores populares o bien ejerzan una influencia decisiva en las políticas económicas o bien logren acceder a posiciones de decisión dentro del Estado. Nótese que esta incertidumbre potenciada afecta incluso a la “burguesía nacional”, aliada “natural” de los sectores populares en torno a un proyecto de industrialización mercadointernista autónomo: dirigentes empresarios de ese sector de la burguesía alzarán su voz en distintos momentos de las más de tres décadas analizadas para reclamar diques de contención a las demandas obreras.

Aquí jugará un rol central el peronismo, en su doble rol de “movilizador” de las demandas obreras –por medio de su canalización política– y a la vez de contenedor de las mismas –por medio de la “organización” y “burocratización” que adquieren los sindicatos con posterioridad a 1945–. La posibilidad de potenciar alguno de esos dos “polos” ante distintas coyunturas políticas y económicas, le otorgará a este movimiento político un protagonismo casi total durante el período analizado.

Retomando la cuestión de la posibilidad de conformación de un Estado que sostuviera una “planificación disciplinaria”: ¿por qué las distintas fracciones del capital hubieran avalado ese tipo de construcción si al mismo tiempo se mantenía vigente la incertidumbre por el alto nivel de movilización obrera?

A este complejo panorama deberá añadirse el esquema de incentivos de la ISI, que tiende a encaminar a la burguesía industrial a requerir la protección y los beneficios que puede otorgarle el Estado y a resistir a cualquier tipo de injerencia de éste en el terreno de la inversión.

El Estado, en el caso argentino de impulso a la industrialización careció de una centralidad sostenida y sólo durante períodos determinados, tanto desde el punto de la intervención en el mercado como en cuanto a la financiación e impulso de las principales iniciativas estratégicas de desarrollo, desplegó un potencial como el requerido para generar un

proceso de cambio estructural en la economía. En esos períodos, pero sin continuidad, pueden verificarse políticas del sector público para convertirse en banquero, empleador e inversor, determinando el comportamiento de los restantes actores económicos.

De los períodos de mayor protagonismo estatal es de manera particular en los gobiernos peronistas que se busca además generar –sobre todo en la tercera etapa, bajo la impronta de Gelbard-, instancias de coordinación, negociación y consenso entre los actores, las cuales no logran adquirir, en un contexto político conflictivo, la suficiente relevancia.

En claro contraste, por ejemplo, la Revolución Argentina buscó aplicar una política económica que le otorgaba al Estado un papel protagónico en términos de redireccionamiento de la renta y de la inversión pública, aunque sin un esquema de planificación eficiente. Aún más, en los restantes períodos, tanto la centralidad del Estado como actor como la impronta de concertación social pautada por el peronismo quedan relegados a un segundo plano.

Por otra parte, debe notarse que incluso en los períodos peronistas, con el CNP / ST, las experiencias de planificación en la Argentina se centraron sobre un esquema institucional que privilegiaba lo tecnocrático –el CONADE y los organismos conexos fueron el más claro ejemplo- y en los que tanto los objetivos como el planteo de los planes surgían en su totalidad de equipos de expertos. Por caso, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 contó con la asistencia de comisiones integradas por representantes de sectores de la sociedad civil, aunque el impacto de esa dinámica fue pobre y el programa nunca fue implementado.

6. Bibliografía

Altimir, O. Santamaría, H. y Sourrouille, J. (1966), “Los instrumentos de Promoción Industrial en la Posguerra”, en *Desarrollo Económico* N°21, 22-23, 25, 26, 27, Buenos Aires.

Amsden, A. H., (2001). *The Rise of “The Rest”. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press.

-----., 1989. *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Azpiazú, D. (1986) “La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales”, CEPAL, Oficina de Buenos Aires, Documento de Trabajo, Marzo 1986, N° 19.

Banco Central de la República Argentina (1956), “Informes del señor asesor económico y financiero de la Presidencia de la Nación, doctor Raúl Prebisch”, en *Memoria Anual, Vigésimo Primer Ejercicio*, Buenos Aires.

Basualdo, E. M., (2004). *Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos*. Buenos Aires: FLACSO-Página 12.

----- (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: FLACSO-Siglo Veintiuno Editores.

Belini, C. (2004), “Estado y política industrial durante el primer peronismo (1946-1955), en Berrotarán, P. et. al. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Berrotarán, P. M. (2004), “La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)”, en Berrotarán, P. et. al. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Chibber, V. (1999), “Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered”, *Politics & Society*, Vol. 27 No. 3, September 1999, 309-346.

----- (2003a), “Accumulation Models and State Forms in Underdeveloped Capitalism”, <http://www.wz-berlin.de/mp/ism/conf/conf03/papers/chibber.pdf>

----- (2003b), *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton University Press.

----- (2004), “Reviving the Developmental State? The Myth of the National Bourgeoisie”, *Theory and Research in Comparative Social Analysis*, Paper 20, University of California, Los Angeles.

CONADE (1965), *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Cordone, G. (2004), “Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina”, Programa de fortalecimiento institucional y de apoyo al entorno productivo de las provincias de menor desarrollo relativo (BID FAPEP 1353/OC-AR) - Estudio sobre "Análisis prospectivo", Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de Relaciones con Provincias, en <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html>

Donolo, D. (1980), “Aspectos históricos sobre organismos y planes nacionales en Argentina (1910-1980)”, Córdoba: CIPEAP.

Ferrucci, R. J. (1986), *La promoción industrial en Argentina*, Buenos Aires: EUDEBA.

Girbal-Blacha, N. (coord.) (2001), “El Estado benefactor, dirigista, planificador. Continuidad y cambio en la economía y la sociedad argentinas”, en *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmas Ediciones.

Gramón, C. y Solanas, C (1986) “Evolución del Estado y la Administración, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)”, mimeo.

Ianni, O. (1975), *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Jáuregui, A. (2004), “Prometeo encadenado: los industriales y el régimen peronista”, en Berrotarán, P. et. al. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Johnson, C., (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Keynes, J.M. (2001), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kohli, A. (2004), *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, New York: Cambridge University Press.

Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (1989), *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires: CEAL.

Nosiglia, J. E. (1983), *El desarrollismo*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Novick, S. (2004), *IAPI: auge y decadencia*, Buenos Aires: Catálogos.

O'Donnell, G. (1997), “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en *Contrapuntos*, Paidós: Buenos Aires.

Oyuela, J. (1976) “Historia de la planificación argentina”, en Cuadernos de Planeamiento, I, pp. 43-55 y II, 55-63; Buenos Aires, dic. 1976-ene. 1977

Rapoport (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Secretarías del CONADE y CONASE (1970), *Lineamientos de un Nuevo Proyecto Nacional. Documento de Trabajo*, Buenos Aires.

Seoane, M. (2003), *El burgués maldito*, Buenos Aires: Sudamericana.

Sikkink, K. (1993) “Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista”. En *Desarrollo Económico*, n° 128, vol. 32, Buenos Aires, enero marzo.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.