

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008

ISBN: 978-950-34-0492-8

La planificación en Argentina en la primera mitad del siglo XX.

Mesa: **Instituciones y Políticas Económicas**

Teresita Gómez/ Mercedes Lesta
CESPA/ Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires
teregomez@2vias.com.ar
Olaya 1190. Ciudad de Buenos Aires
Tel. 4854.68.71

La idea de prever y preparar el futuro económico de un país no aparece hasta que la economía liberal atraviesa su primera gran crisis, es decir, luego de 1930. Esto no quiere decir que no contara con antecedentes. De hecho, los alemanes forjaron la palabra *Planwirtschaft* desde 1919 para economías que buscaban una aplicación concreta de las tesis socialistas a la economía de la primera posguerra. Recordemos por otra parte que en la Unión Soviética, el Gosplan fue creado en 1923 y el Primer Plan Quinquenal es de 1928. Pero tanto en Gran Bretaña como en Francia, esta noción aparece recién hacia 1935, si bien en un primer momento muchos autores utilizan el concepto de economía planificada para hacer referencia al simple dirigismo y no relacionándolo con la preparación de un plan. Del mismo modo, por entonces tampoco se utiliza el término en forma diferenciada entre lo que es la ideología planificadora y su puesta en práctica.

En la lectura de la historia económica argentina, comprobamos la implementación de planes económicos en distintos momentos y en diferentes áreas. Sin embargo, será también en la década del treinta cuando se los comience a incorporar como instrumento teórico. Hasta entonces los planes eran simples, parciales, dispersos.

El presente trabajo intenta recuperar el sentido que esa herramienta teórica tuvo en los años cuarenta a partir de recorrer bibliografía de la época y establecer cómo este concepto aparece en los documentos oficiales y en las publicaciones de esos años.

Introducción

La planificación en tanto herramienta teórica se ha ido conformando a lo largo del siglo XX y expresa en sus variadas acepciones, las transformaciones que se fueron produciendo en el sistema capitalista.

Un primer aspecto que nos parece importante dejar sentado desde el inicio en el tratamiento de este tema, es el rol central que en su implementación cumple el Estado, sea que hablemos de una economía de mercado o de una economía centralmente planificada. Desde fines del siglo XIX, acentuándose durante la primera conflagración mundial, el rol del Estado va adquiriendo cada vez mayor centralidad en el diseño de la vida económica de las naciones. Organismos administrativos estatales controlan y distribuyen recursos en los que participan representantes del Estado, empresarios y asalariados. Luego de la guerra esta suerte de colaboración permanecerá con mayor o menor predicamento en los distintos países capitalistas desarrollados. Solo el Estado quedará como actor indiscutible en estos países.

Un segundo elemento a considerar es respecto a cuáles fueron en sus inicios, las circunstancias o condiciones que tornaron favorable la planificación: más que encontrar una preocupación por prever el futuro económico de un país, fueron situaciones coyunturales las que impulsaron a utilizar esta herramienta. Con esto queremos decir que la idea de plan, o la más amplia y abarcativa de planificación, resulta de requerimientos relacionados con las fluctuaciones económicas que habían sacudido la economía capitalista en la segunda mitad del siglo XIX y la previsión o limitación en sus efectos. En esta perspectiva se emparentan con la lectura de los ciclos de más larga duración que los estudiados hasta entonces¹.

Así la búsqueda de instrumentos que permitan amortiguar los efectos de los diferentes ciclos nos acerca al tema en consideración: la planeación o planificación. Una vez incorporado como herramienta teórica en la construcción de políticas públicas, permitirá

¹ Los ciclos cortos, como el estudio del Juglar, son propios del siglo XIX, pues lo dominante entonces es la teoría del equilibrio, donde los ciclos eran los mecanismos que explicaban la vuelta hacia un equilibrio perdido. Kondratieff elabora hacia 1922 su concepto de ciclo largo en el que cohabitan ciclos cortos.

proyectar a mediano o largo plazo, perdiendo por tanto ese carácter coyuntural originario.

El presente trabajo intenta recuperar el sentido que esa herramienta teórica tuvo en los años treinta y cuarenta a partir de recorrer bibliografía de la época y establecer cómo este concepto aparece en las publicaciones de esos años.

Antecedentes

En el transcurso de la Primera Guerra Mundial, los aparatos productivos de diferentes países europeos se reconvirtieron a fin de satisfacer las necesidades que planteaba la nueva situación. Fue necesario entonces determinar qué sectores priorizar de acuerdo a lo que iba aconteciendo, en tanto se buscaba evitar, fundamentalmente, todo tipo de derroche. Esta acción solo la podía realizar el Estado cuya labor, hasta entonces, se circunscribía a tareas precisas y tradicionales (ejército, justicia y policía). De tal suerte se va produciendo una importante modificación en el rol del Estado que irá extendiendo su campo de acción hasta involucrarse más en el ámbito de la producción y distribución. Durante estos años son innumerables los ejemplos en los que vemos al Estado cumplir un rol más activo en la vida económica. Recordemos entre otros, la situación de prolongado bloqueo que los aliados imponen a Alemania en el transcurso de la guerra. Sin dudas que ese factor engendra, al interior del país, una economía de penuria en la cual las empresas, reconvertidas desde el inicio de la contienda a satisfacer las necesidades de la guerra, van a sufrir en poco tiempo el racionamiento derivado de la carencia de insumos esenciales. En esas condiciones, era necesario elegir entre las necesidades más imperiosas, y para ello lo central era establecer las prioridades en una situación en la que el mercado no se muestra como la principal herramienta de distribución de los recursos. La economía privada y la libre competencia encuentran sus limitaciones en un ámbito donde es imprescindible realizar un reordenamiento económico que posibilite enfrentar la nueva coyuntura. Toda una administración surgida del seno del Estado será la encargada de llevar a cabo esta función. La creación de una Oficina de Materias Primas permite que, sin nacionalizar las empresas, el Estado pueda controlar su desempeño, definiendo la distribución de los aprovisionamientos. Todas las materias primas son relevadas y redistribuidas de acuerdo a las prioridades fijadas por el gobierno. Otros organismos públicos fueron creados para llevar el control de importaciones y exportaciones, y luego de 1915 surgirán otros para asegurar la distribución de productos agrícolas, el control de precios y de la mano de obra,

centralizando la información y cubriendo las necesidades que se producían en los distintos sectores. Se genera así una economía de mas en mas administrada, en la cual, el control de precios por un lado, y el de la mano de obra por el otro, permiten disponer del conocimiento de los recursos, organizar su distribución y pretende hacer un seguimiento sobre intentos especulativos que pongan en peligro los objetivos fijados.

Si detalláramos las medidas tomadas en los distintos países, comprobaríamos semejanzas en la acción desarrollada por el Estado durante el conflicto. Esto en sí mismo no es novedoso, ya que cualquier manual de historia contemporánea supo muy bien dar cuenta de ello. Nos interesa sí subrayar cómo el proceso de mayor intervención del Estado propio de los momentos de conflicto interno y externo, no tiene vuelta atrás una vez firmados los acuerdos de paz.

Finalizadas las hostilidades, los equilibrios económicos característicos del siglo XIX van a ser puestos en cuestión. Los cambios estructurales que presencia el ciudadano europeo serán, a partir de entonces, parte constitutiva de las sociedades industrializadas: las monedas atadas al patrón oro se muestran débiles, la inflación, que luego de las guerras napoleónicas había desaparecido, comienza a preocupar nuevamente a los asalariados, las mujeres que durante la guerra fueron entrado al mercado laboral comenzarán a reclamar por sus derechos, en tanto se ha extendido el número de trabajadores dependientes...²

Sin lugar a dudas, la modificación que más llama la atención a los contemporáneos es la intervención creciente del Estado en las economías nacionales europeas. El Estado ya no sólo organizará la producción y el intercambio, sino que cada vez estará más implicado en la distribución y redistribución del ingreso, comenzando a desarrollar tareas que años más tarde serán las propias de un Estado de Bienestar. La mentalidad de los ciudadanos también ha salido modificada de la guerra, y comienzan a realizar diferentes demandas desde lo económico, impensadas antes de 1914. Así como en Alemania, tal como señalamos, organismos administrativos estatales controlan y distribuyen ciertos recursos (energía, alimentos), en Inglaterra, durante la guerra, esas tareas la llevan adelante comisiones en las que participan representantes del Estado, empresarios y asalariados. Esa coordinación de actividades fue una forma de colaboración entre diferentes fuentes de legitimidad: el poder político, los representantes del capital y los del sector del trabajo. Pasada la guerra, cada uno de

² M.Niveau, Y. Crozet (2000) *Histoire des faits économiques contemporains* . Quadrige. PUF.

estos sectores retoma su autonomía y el liberalismo su propia lógica de funcionamiento. De todos modos, este nuevo paso dado por el Estado en el control de ciertas ramas de la economía, mostrará su continuidad en las políticas económicas que implementará a partir de entonces.

En otros países la acción más decidida del Estado también se verifica, aún cuando muestra diferencias respecto de la coordinación con sectores del trabajo y/o del capital. En Estados Unidos, luego de la guerra, la administración toma en sus manos el manejo de la red de ferrocarriles y lanza la construcción de navíos a gran escala, cuadruplicando su flota entre 1913 y 1919. En Francia, estas estructuras también se manifiestan. Ante la pérdida de territorios y los serios problemas de aprovisionamiento, en 1917 se crea un ministerio especial para organizar los abastecimientos de alimentos.³

Sin embargo, no podemos dejar de señalar que, para cada uno de los países, eran diferentes los objetivos que perseguía la intervención del Estado en la esfera económica: en tanto Estados Unidos, al igual que Japón, procuraban aumentar sus márgenes de ganancias, los países que habían sido escenario de las acciones bélicas, requerían ese tipo de acción por parte del Estado como modo de mitigar las innumerables dificultades que se le presentaban cotidianamente en la ardua tarea de reconstruir la economía nacional. En estos últimos países, era necesario reorganizar la vida económica transitando el camino de reconversión de la economía de guerra a una economía de paz.

Fin del laissez-faire?

¿Quiere decir esto que asistimos al fin del *laissez faire* y/o de la *economía de mercado*?

De ningún modo. En las circunstancias descriptas, el Estado se limita a ocupar vacíos dejados por el mercado, vacíos que éste se encuentra imposibilitado de llenar. De la mano del Estado, ese es el rol que va a cumplir la planificación en los distintos países: complementar la economía de mercado, en ningún sentido, reemplazarla. Luego de la crisis del '30, la planificación introduce y busca asegurar una necesaria cuota de racionalidad y eficiencia al mercado y a la economía en general.

En este sentido, aquí podemos establecer una primera y fundamental diferencia con el más difundido concepto de planificación centralizada, propio del sistema económico que se desarrolló en Rusia a partir de 1928. En ese país la planificación se confunde con el sistema mismo ya que está suplantando la acción que se supone realiza el mercado en

³ Idem. Cap. IV.

las economías basadas en ese signo: el Estado administra y distribuye los recursos. En tanto en las economías de mercado, la idea de prever y preparar el futuro económico de un país, no aparece más que luego que la economía liberal atraviesa su gran crisis, es decir, luego de 1930, momento en el que se observa que la acción supuestamente autorreguladora del mercado no se verifica; en este sentido, el concepto de planificación que se va diseñando no es constitutivo del sistema de mercado, sino que su construcción se inserta en su lógica de funcionamiento, buscando hacerlo más eficiente mientras se busca lograr coherencia en sus herramientas constitutivas.

Autores como Hobsbawm manifiestan *“El viejo liberalismo estaba muerto o parecía condenado a desaparecer. Tres opciones competían por la hegemonía político-intelectual: el comunismo marxista (...), el fascismo(...) y un capitalismo que había abandonado su fe en los principios del mercado libre y que había sido reformado por una especie de maridaje informal con la socialdemocracia moderada por los movimientos obreros no comunistas. En el periodo de la posguerra demostró ser la opción más eficaz”*.⁴

Esta presentación expresa cuáles eran las opciones a las que se enfrentaban las economías de mercado y cuál era el grado de tensión que se manifestaba al interior de ellas respecto de las alternativas posibles para salir de la depresión en que se encontraban inmersas.

En las búsquedas planteadas, no todo era blanco o negro. La ambigüedad inherente al concepto de planificación parece desprenderse de una idea difusa que existía respecto de la misma experiencia que se desarrollaba en Rusia. De todos modos, consideramos que existe cierta identificación en el imaginario contemporáneo, entre el concepto de plan económico y la experiencia soviética de economía centralmente planificada, que refiere a la organización industrial llevada a cabo durante los últimos años de la década del veinte y los primeros de la del 30. A pesar de la connotación negativa que esta asociación mantuvo en el plano político, sobre todo en cuestiones relacionadas con las libertades individuales, su valoración comenzó a cambiar lentamente a medida que los logros económicos se hacían evidentes.

Es cierto que esta comienza a aplicarse en 1928, no obstante, sus buenos o regulares resultados serán tomados por países como Francia y luego por Gran Bretaña, donde la noción aparece recién en 1935, en tanto opción para racionalizar el proceso de

⁴ Hobsbawm Eric (1995) *Historia del Siglo XX*. Crítica. Barcelona. Pag 114

recuperación económica donde el aparato burocrático estatal tendrá cierta preeminencia sobre los mecanismos de mercado.

La planificación como idea

El concepto de planificación fue sufriendo diferentes lecturas a lo largo de estos años, muy de la mano de las limitaciones que la economía de mercado mostrara con el estallido de la crisis de 1930, crisis que no se manifestaba en la economía centralmente planificada de Rusia. Esta diferencia es percibida por economistas de distinto signo. Sin embargo, si hay algo que desvela a los economistas hacia los años veinte y que continuará siendo motivo de revisiones teóricas, es el espacio que en el ámbito de las ideas está ocupando el socialismo. Por entonces, una de las primeras argumentaciones que se difunden es la de Ludwig von Mises (1881-1973) quien observa, y comienza a trabajar en pos de desarticular las ideas fuerza que, en los “ataques al capitalismo”, se están instalando “peligrosamente” en la sociedad de la época.⁵ En esta línea, plantea que la economía socialista habría de fracasar porque la inexistencia del mercado libre y del sistema de precios, impedía la aplicación de cualquier criterio económico⁶. Entre quienes recogerán este desafío que plantea Mises, se encuentra su discípulo Friederich Hayek, quien en 1946, trata de explicar el porqué del avance de las ideas socialistas en la Europa de principios de siglo. Su argumentación es que la política liberal avanzó muy lentamente a principios del siglo XX, en tanto las demandas de la gente aumentaban y ella no le daba respuesta, cosa que sí parecía ofrecer el socialismo. En tal sentido, considera que hacia fines del siglo XIX *“Inglaterra había perdido la dirección intelectual en las esferas política y social y se convirtió en importadora de ideas. Durante los sesenta años siguientes (a partir de 1870) fue Alemania el centro de donde partieron hacia Oriente y Occidente las ideas destinadas a gobernar el mundo en el siglo XX. Fuese Hegel o Marx, List o Schmoller, Sombart o Mannheim, fuese el socialismo en su forma más radical o simplemente la “organización” o la “planificación” de un tipo menos extremo, las ideas alemanas entraron fácilmente por doquier y las instituciones alemanas se imitaron.”*⁷

⁵ Miembro de la llamada Escuela Austríaca, rama de la escuela neoclásica o marginalista. Defensores de una teoría valor, basado en el concepto psicológico de *utilidad*, ponen énfasis en los aspectos psicológicos de la conducta del consumidor.

⁶ Cataruzza, Alejandro (1990). *Aproximaciones a algunos debates económicos de los años treinta*. Bs. As. Mimeo.

⁷ Hayek, Friederich (1946) *Camino de servidumbre*. Alianza editorial. Pág. 49.

Siguiendo esta argumentación, es interesante analizar el contenido de la conferencia dada por Lord Beveridge en 1935 en la Universidad de Oxford, en ocasión de un homenaje a Herbert Spencer, catedrático liberal de la London School of London, cuando manifiesta la necesidad de pensar y discutir modelos alternativos de organización económica de acuerdo a la entrada en crisis del liberalismo y sus principios económicos en los inicios de la década. Si bien rechaza el sistema político que supone la planificación centralizada, observa que ésta resuelve en esos momentos problemas para los cuales el capitalismo se muestra imposibilitado. Claro que a continuación enumera una serie de limitaciones con las que se encontrará este modelo económico a futuro. Es fácilmente identificable la encrucijada teórica en que se encontraban muchos pensadores económicos hasta el día anterior fieles sostenedores de las ideas liberales.

La falta de un diagnóstico eficaz desde esta teoría ante el estallido de la crisis en los años treinta, obliga a los gobiernos nacionales a ensayar diversas respuestas, muchas de ellas incorporando la centralización en la toma de decisiones. El análisis del fenómeno económico que supuso la Gran Depresión dio lugar a una intensa actividad también desde el ámbito académico en búsqueda de paliativos y nuevas herramientas operativas para reactivar la economía. Uno de los más fructíferos intercambios que se dieron en este marco es el que entablaron Lord Keynes y Friedrich Hayek, debate que conserva hasta hoy su vigencia en el campo de la política económica de los países democráticos. Es cierto que no están polemizando en torno del concepto que nos ocupa, pero no es menos cierto que en ese intercambio de ideas detrás de las polémicas relacionadas con la economía monetaria y los ciclos económicos, se presenta una profunda revisión del orden político liberal de la mano de Keynes en tanto la resistencia manifiesta de la ortodoxia liberal tiene en Hayek a uno de sus representantes más intransigentes.

Keynes propone la necesidad de un estado interventor que a partir de acciones estipuladas intervenga sobre el ciclo económico protegiendo a la economía de las fluctuaciones cíclicas inherentes al sistema capitalista. Keynes piensa un Estado transformado en el principal impulsor de la economía y el desarrollo económico. Este nuevo rol supondría la centralización organizativa así como las tomas de decisiones respecto de las metas a lograr. Hayek por su parte, denosta cualquier tipo de intervención estatal no solo en los mercados (es conocida su defensa del sistema de precios como ordenador de la economía y distribuidor de recursos) sino también las implicancias sobre la libertad individual que estas acciones traerían.

Estas menciones están dirigidas a mostrar cuál es el clima de época, cuáles eran las preocupaciones que los dirigentes europeos y los economistas en particular afrontaban, cómo iban pensando el fin de la guerra a la luz de las dificultades que se presentaron a lo largo de la década del treinta y que el fin del conflicto no solucionaría per se. Quedaban vívidas en la memoria de los contemporáneos las situaciones de miseria y desempleo que vivieron las clases populares de los diferentes países luego de la primera guerra, situaciones que ningún gobierno podía permitir que se repitieran y no por altruismo sino en defensa propia frente a la posibilidad de una revolución.

La planificación luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa.

Lo esbozado hasta ahora, busca dar cuenta de las distintas vertientes donde aparece la aún vaga idea de planificación. Es cierto que en los años cuarenta, muchos autores se sirven del concepto para calificar el simple dirigismo y no la preparación de un plan. Y hasta que no se llega al estadio de la aplicación concreta, con la aparición del primer plan francés en 1945, la planificación no será incorporada como concepto distintivo.

Sin embargo, tal como lo expresa Pierre Massé, economista y Comisario General del Plan, la planificación francesa antes de ser una teoría, es una práctica, y sobre esa experiencia la teoría se constituyó poco a poco.⁸ Este economista considera que la planificación francesa es la búsqueda de una “vía media” (como él la denomina) que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo. Entre 1947 y 1980, se desarrollaron en Francia 8 planes de largo plazo. En ese espacio de tiempo fueron construyendo una concepción económica, jurídica e ideológica sobre la planificación económica que ha merecido diversas denominaciones –flexible, indicativa, activa, etc.- hasta convertirse en un modelo conocido como planificación “a la francesa”. Cada plan ha arbitrado su propia metodología y objetivos. Podemos establecer tres fases diferenciadas en el camino de la planificación francesa: la primera, entre 1947 y 1961 período en que desarrollan tres planes, denominados de Modernización y Equipamiento. Se realizaron bajo la dirección de J. Monnet quien establece, en lo administrativo, la creación del Comisionado del Plan, y en el orden social, la constitución de las Comisiones de Modernización, antecedente de la Concertación social. La segunda fase, comprende el período que va de 1962 a 1971 cuando se consolida la planificación –Ahora Económica y Social – y se configura el

⁸ Massé, Pierre (1965) *El Plan o el antiplan*. Nueva colección labor. Barcelona. España.

llamado modelo de la *planificación indicativa* cuyo máximo inspirador es Pierre Massé. Aquí triunfó, de acuerdo a algunos autores, la visión tecnocrática de la planificación. Entre 1971 y 1980, tercera y última fase, se produce la crisis y pérdida de confianza en la Planificación y en el Plan como obra colectiva, al tiempo que crecen las críticas entre los economistas franceses: “la planificación ha degenerado en una distracción para los tecnócratas; su elaboración es una pura rutina...”, son algunas de las expresiones más escuchadas. Sin embargo, luego se introducirán modificaciones a la modalidad planificadora que no desaparece de la vida económica francesa.⁹

En el caso de Gran Bretaña habrá que esperar los años 1958-62 para que la palabra *planning* pierda su ambigüedad y se comprenda como sinónimo de planificación indicativa a la francesa. En este país, tanto o más que en Francia, la crisis de los años treinta ha desarticulado el mercado de trabajo y el camino del crecimiento económico le continúa siendo esquivo desde la primera pos guerra. En tal sentido, la intervención del Estado en la economía, la idea de que solo éste puede retomar el sendero del crecimiento económico y del pleno empleo singulariza la planificación británica, un país cuna, cuando no creador, del liberalismo. Será por ello que este concepto va a ser tomado tanto por los socialistas como por los no socialistas. Se puede decir que aquí no se presencia la oposición socialismo-capitalismo, autoritarismo-liberalismo. Aunque a decir verdad, esta oposición tampoco estará presente en Francia, en particular a partir del suceso político de la planificación en la posguerra que lleva a que tanto dirigentes políticos como hombres de empresas, privadas o públicas, se vayan constituyendo en defensores decididos de la intervención estatal.

En Gran Bretaña, en 1945, si bien imperaba un consenso respecto del rol dirigista del Estado propio de la guerra, la coyuntura presentaba importantes matices: los hombres de empresa eran más celosos de su independencia y las nacionalizaciones no se veían con muy buenos ojos. Hay quienes consideran que el error de la dirigencia política de la inmediata posguerra fue el de llamar planificación económica a una política dirigista que solo estaba preocupado por repartir las escaseces.¹⁰

El primer objetivo de este criticado plan británico, fue evitar que la segunda paz repitiera el modelo de miseria y desempleo que caracterizó a la primera. Algunos autores señalan que la idea de planificación comenzó en fecha anterior a la finalización

⁹ La reforma de la Planificación económica en Francia: la ley número 82.653 de 29 de julio de 1982

¹⁰ Esta es la opinión de Jacques Leruez (1972) *Planification et politique en Grande Bretagne (1945-1971)*. Librairie Armand Colin. Paris. Francia.

del conflicto bélico de acuerdo a la experiencia no satisfactoria que la primera posguerra dejó en la memoria colectiva, sobre todo en relación con la alta tasa de desempleo que en las dos décadas siguientes fluctuó entre el 10 y el 20%. Esta experiencia, parece haber marcado profundamente el proceder de la coalición gobernante al acercarse el fin de la contienda.¹¹

A pesar de que al finalizar la II Guerra Mundial la economía británica enfrentaba otros problemas distintos que los que debió afrontar en la primera paz, nos interesa señalar el cambio profundo que la experiencia de las décadas anteriores provoca en la actitud del gobierno respecto de la necesidad de una intervención activa por parte del Estado. La finalidad manifiesta era la de contrarrestar los efectos de inestabilidad recurrentes en el crecimiento capitalista.

En este marco de prevención de una realidad no deseada, cobra suma importancia la cuestión social inscripta en el llamado informe Beveridge¹². El mismo versaba acerca del desempleo y recomendaba la creación de un programa de beneficios financiados por el estado, un seguro social universal, y la necesidad de un sistema de intercambio y rotación del empleo para evitar el paro por un tiempo prolongado. Este informe llevado a cabo en 1942, junto a otros denominado *White Papers* que trataban cuestiones tales como los perjuicios al sistema industrial y un plan para establecer un sistema de salud universal y gratuito (entre otros) se constituyeron en los puntales de información con los que contó el gobierno para establecer sus objetivos de gestión presentes y futura.

Podemos decir entonces que ya en las postrimerías de la Segunda Guerra, el clima de ideas era favorable a la intervención de la economía por parte del estado mediante el déficit en las cuentas públicas con el objeto de financiar sea el sistema de seguro social y/o el de salud universal.¹³

En 1951, con el regreso de los conservadores al gobierno, se dejan sin efecto el racionamiento y los controles que habían marcado la acción de gobierno de los laboristas. Por tanto, la noción de planificación queda reducida a las medidas tomadas

¹¹ Esta postura la observamos expresada en G. Walker (1956) "Economic Planning in Great Britain" Pág. 2. ed. William Heinemann Ltd. Londres.

¹² El reporte de Lord Beveridge recomendaba un seguro obligatorio para todos los ciudadanos sin tener en cuenta los ingresos; los puntos sobresaliente pueden ser resumidos en: a) Evitar en la medida de lo posible largos periodos de desempleo y b) Evitar que el seguro sea mas alto que lo que cobraría siendo empleado (es decir no generar competencia entre el trabajo asalariado y el seguro por paro). Es importante mencionar la Ley de Seguro Social aprobada en 1911 como un predecesor de este plan. En palabras de un observador Norteamericano "había dado un paso gigantesco en el camino de la seguridad económica dentro de la libertad"¹².

¹³ Walker G, "El dominio de la ley de Say estaba terminado y el camino estaba libre para un plan, un plan contra el desempleo" Opt. Cit. Pág. 11.

por aquellos en su gobierno, a la vez que aparecía la acción desarrollada por los conservadores como una cruzada antiplan, para beneplácito de la población, cansada de estrecheces económicas. Recién luego de diez años podrán los laboristas recuperar el concepto de planificación en su acción de gobierno, contando con el apoyo de los conservadores que echarán mano de esta propuesta ante los fracasos reiterados de su acción gubernamental. En tal sentido, se puede decir que para Gran Bretaña, la planificación tiene más un sentido político que económico.

Argentina inicia el camino

En la lectura de la historia económica argentina, comprobamos la implementación, en distintos momentos y en diferentes áreas, de planes económicos. Sin embargo, será en la década de mil novecientos treinta cuando se los comience a incorporar como instrumento teórico. Hasta entonces los planes eran simples, parciales, dispersos. Desde el Plan de Acción Económica de 1933, el Estado argentino, en tanto Estado moderno, formula e implementa planes como parte de políticas reguladoras de la economía.

Hablar de “planes” no es lo mismo que hablar de **planificación**. Genéricamente, con ella designaríamos la acción ampliada del Estado y su ingerencia en todos los órdenes de la vida económica y social del país. En última instancia, el conjunto de normas de gobierno que apuntan a organizar la utilización racional de los factores de producción (recursos humanos, recursos naturales y capital físico).¹⁴

Similar situación podemos describir de la utilización de este concepto en América Latina, donde la idea de planificación también se incorpora como instrumento teórico alrededor de los años cuarenta, aunque lo veremos desplegado en tanto políticas gubernamentales en los años sesenta, de la mano de recomendaciones elaboradas por la CEPAL. Un punto en común que presenta la temprana experiencia argentina con la de los países latinoamericanos en los años sesenta, es el referido a los problemas que debieron superar. Las dificultades en ambos casos surgían de las limitaciones existentes en punto a recursos humanos, disponibilidad de sistemas estadísticos previos, escasa experiencia y falta de canales adecuados que permitieran dialogar con la administración y los sectores productivos.¹⁵

¹⁴ Gómez, Teresita “Planificación en Argentina. ¿Redefinición de un modelo de crecimiento? En: *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*. Nº 12. Primer semestre 1997. Santa Fe.

¹⁵ Carlos Mattus, (1972) *Estrategia y Plan*, profundiza el análisis del funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación a partir de las formulaciones realizadas por CEPAL.

Interesa recuperar el sentido que esa herramienta teórica tuvo en los años cuarenta. A partir de introducir la figura de Figuerola, la historiografía da por sentado una serie de presupuestos, como el hecho de que el gobierno que emerge de las elecciones de febrero de 1946 pone en marcha una nueva experiencia en política económica basada en criterios de planificación. Esta se comenzaría a instrumentar a partir del diagnóstico que el equipo gobernante realiza de la economía argentina. Es necesario tener presente que, en un contexto de salida de la Segunda Guerra se plantea como previsible el comienzo de un ciclo depresivo por lo cual es tarea de los diferentes gobiernos instrumentar políticas a fin de disminuir su incidencia.

Sin embargo, recorriendo escritos de la época, se puede apreciar que lo que hoy entendemos como planificación no era exactamente el sentido que tenía por entonces. Juan José Vistalli, ingeniero civil, miembro del Consejo Coordinador del Plan de Gobierno, en un artículo publicado en *Hechos e Ideas* (1948) centra la acción a desarrollar por la planificación impulsada desde el gobierno, en la concreción de las Obras Públicas que el país necesita.¹⁶ Incluso en esa misma revista, se reproduce parte de un artículo de David Lilienthal referido a las transformaciones habidas en el valle de Tennessee (Estados Unidos), proyecto cuya paulatina concreción interesaba sin dudas al gobierno argentino.¹⁷

La idea subyacente en varios escritos es que la planificación se encuentra muy ligada por entonces al concepto de coordinación de obras “*agrupándolas en las diferentes zonas económicas...aumentando la producción, posibilitando la elaboración y transformación de los productos...*”¹⁸

Por lo expresado, nos parece conveniente poder establecer, en la década del '30, la visión que respecto de la planificación, y en general, la teoría económica, detentaban determinados sectores de la dirigencia política argentina. El intercambio que se suscita en nuestro país tiene como sustrato teórico importante el debate esbozado en la primer parte de este trabajo desarrollado en el campo de la teoría económica. Con la finalidad de acercarnos a la concreción de nuestro propósito, tomaremos dos revistas paradigmáticas de la época como son la revista política *Hechos e Ideas*, en su primera

¹⁶ Vistalli, Juan José (1948) “Planificación integral”. En *Hechos e Ideas*. Año VII. N° 48. Buenos Aires.

¹⁷ La Tennessee Valley Authority Act, es una agencia del New Deal creada bajo la presidencia de Roosevelt en mayo de 1933. Por una parte controla las crecidas del Río Tennessee que atraviesa siete estados de Estados Unidos, mientras genera energía eléctrica que distribuye a los Estados, municipios y cooperativas a bajos precios ya que es una corporación de propiedad del gobierno. Su creación rompió el concepto de propiedad privada que primaba para las instalaciones de energía hidroeléctrica.

¹⁸ *Hechos e Ideas* (1948). N° 48. Pág. 65.

etapa¹⁹ y la Revista de Economía Argentina, dirigida por el economista Alejandro Bunge.

Es posible conocer a través de las páginas de Hechos e Ideas, el interés que despierta entre sus lectores el conocimiento de la realidad mundial contemporánea así como los temas que más interesaban por entonces a ese sector de la sociedad argentina.²⁰ En este trabajo, nos interesa ahondar en el modo en que las ideas rectoras del pensamiento económico y político de los países centrales eran decodificadas en clave nacional, tomando en consideración la situación de debilidad del régimen democrático a lo largo de la década del 30, década signada por la crisis. Tal como lo expresa Halperín Donghi, *“la riqueza en su caída había arrastrado [...] a un sistema, y junto a él a toda una ideología”*²¹. Indaguemos, en consecuencia, a través de estos medios propuestos, cuáles son las líneas rectoras que se van instalando a lo largo de la década del treinta y comienzos de los cuarenta.

Al ser Hechos e Ideas una revista que busca expresar el pensamiento radical, dirigida a un militante partidario, refleja durante el periodo mencionado las preocupaciones que afligían al partido radical y a la doctrina liberal, en su significación bifronte que supone el apego al librecambismo y a la democracia parlamentaria. Un ejemplo interesante podemos encontrarlo en la cita de este artículo “La economía dirigida” traducido especialmente para la revista:

*“Entre la economía liberal y la economía dirigida, la preocupación del porvenir de la humanidad debería necesariamente llevar a preferir la primera. Ella no es perfecta pero al menos tiene el merito de no exigir transformaciones del Estado que trasciendan las posibilidades inmediatas. Ella ha sido el sistema bajo el cual el desarrollo de la economía en el espacio de apenas un siglo ha superado etapas sin precedentes en la historia de la humanidad. Ella afirma y asegura la libertad del hombre en lugar de la esclavitud a la que lo reduciría la economía dirigida”*²²

Haciendo el ejercicio de pensar la postura mantenida por la línea editorial de la revista en el periodo de tiempo relevado, podríamos decir que el posicionamiento de Hechos e Ideas es más cercano a la ortodoxia de Hayek que a la nueva economía de Keynes. Sin

¹⁹ “Hechos e Ideas”, revista vinculada al radicalismo alvearista en los años treinta. Tuvo su primera etapa de aparición continua en Buenos Aires entre 1935 y 1941. Ver: Cattaruzza, Alejandro, Una empresa cultural del primer peronismo: La Revista “Hechos e Ideas” (1947-1955). *Revista Complutense de Historia de América*, N° 19, 269-289. Edit. Complutense. Madrid, 1993.

²⁰ Un tratamiento exhaustivo del perfil del lector de Hechos e Ideas en Cattaruzza, Alejandro op. Cit.

²¹ Halperin Dongui, La Republica Imposible, Pag 133.

²² Leener de George “Economía liberal y economía dirigida”. Hechos e Ideas- N 3 Pag 218- Junio 1935 Año I

embargo, debemos reconocer que ante las perturbaciones sociales y políticas asociadas a la crisis de los años '30, coinciden con la intervención que el Estado tiene sobre las economías mundiales pues no *“podía confiarse en que las leyes naturales de la economía recobrarán su juego regular en medio de un mundo sumido en el caos”*.²³ Del mismo modo, coinciden con la necesidad de instaurar en el país organismos *“encargados de establecer un equilibrio entre la producción y el consumo”*, lo que serán las Juntas Regulatoras, aunque no se privan de señalar que *“con el surgimiento de esos organismos reguladores de la producción se ha operado un agrupamiento de grandes intereses, en apariencia bajo la égida del Estado que entrañan un serio peligro para el futuro”*. Su preocupación es que los sectores de pequeños productores se ven cada día más desplazados del proceso de producción y en especial de la comercialización. Esta idea antimonopolista que encontramos en distintos autores neoclásicos, se observa aplicada al análisis de estos nuevos organismos según se consigna en el artículo, *“siguiendo las huellas de otros países”*, aunque es necesario señalar que lo que en estas páginas se cuestiona es más la idea de limitación de la democracia que implica la existencia de estos organismos (falta de consulta a todos los sectores partícipes en la producción de cada rama) que el hecho económico de la concentración de la riqueza en pocas manos. De todos modos, en sus páginas prima la idea de “soberanía del consumidor”, propia del pensamiento neoclásico tan en boga aún en esos años, la que contraponen con el concepto de “práctica planificadora” que estarían llevando a cabo economías dirigidas al estilo de la alemana, italiana y rusa, a menudo criticadas desde las páginas de Hechos e Ideas.

En relación a este debate las consideraciones acerca del dirigismo y sus calamitosos resultados sobre las economías y sociedades en las que se ejerce, se repiten con frecuencia. Encontramos que no hay distinción valorativa respecto de su naturaleza, considerándose por igual a la experiencia soviética que a la de la Italia fascista, postura dominante en las expresiones de la dirigencia política argentina, salvo en aquellos sectores que desde el marxismo establecen la diferenciación entre un tipo de planificación y otro. Por otra parte, experiencias de distinto signo, pero también consideradas dirigistas, se observan con preocupación. Es el caso de las medidas proteccionistas que países como Estados Unidos y Gran Bretaña se encuentran aplicando como paliativos para sanear las economías nacionales. De todos modos, en torno a estas últimas se generará un reacomodamiento posterior y significativos cambios

²³ Hechos e Ideas N° 16. Noviembre 1936. Pág. 289.

de posiciones a lo largo de los años treinta, de la mano de la expansión del nacional socialismo por Europa.

Varias de estas ideas las encontramos en la Revista de Economía Argentina (R.E.A. en adelante). Dirigida por el economista, Alejandro E. Bunge, a través de sus páginas podemos seguir la marcha de la economía argentina desde principios de siglo, si bien la Revista comienza a aparecer en 1918.²⁴ La estructura que observamos en la revista es, por una parte, una primera sección de “*series económicas*” en la que se elaboran y reproducen gráficos económicos y series estadísticas, una de las grandes preocupaciones de su director; cuenta, por otra parte, con una segunda sección de “*Informes notas y comentarios*”, espacio donde dan a conocer estudios comparativos de procesos que se encuentran en debate en el ámbito nacional, y una tercera sección de *Colaboraciones*. Finalmente, en el apartado de *Bibliografía*, difunden los trabajos de actualidad relacionados con los temas de interés de la Revista.

En general, esta publicación analiza temas macro y microeconómicos a cargo de diferentes columnistas, algunos de los cuales son miembros de la Comisión Directiva y /o de la Redacción y Administración. Quien redacta las editoriales o trata temas considerados centrales es su director, el Ing. Alejandro Bunge, motor indiscutido de la misma.

A los fines de este trabajo, hemos realizado un recorte temporal en el tratamiento de REA. La revisión la realizamos entre mediados de la década del treinta, momento en que muchos gobiernos se encuentran poniendo en práctica novedosas políticas económicas, finalizando en los años de inicio del primer gobierno peronista.

Una novedosa herramienta que se está analizando es sin dudas, la planificación o el planning, como también se lo denomina, reproduciendo su nombre inglés. Al igual que lo señalado para Hechos e Ideas, en la R.E.A. el tratamiento que recibe la economía planificada es dentro del universo de los sistemas totalitarios. Cuando en 1933 aparece el Plan de Acción Económica Nacional, dan a luz en Argentina diversas entidades de economía dirigida. La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, a través de su Instituto de Política Económica publica un artículo sobre las

²⁴ Para un análisis en profundidad de esta revista y de su director, ver: Juan Llach “Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino” en *La Argentina que no fue*, Tomo I, Buenos Aires, IDES, 1985 y Hernán González Bollo, *La formación intelectual del Ing. Alejandro E. Bunge (1880-1913)*. En *Revista Valores en la sociedad Industrial*. Pontificia Universidad Católica Argentina. Mayo 2004. N° 59

mismas que es reproducido en la Revista. El director del Instituto, Lucio Moreno Quintana ensaya en el mismo una clasificación de los sistemas surgidos en la posguerra, llamando a) Sistemas de Economía planificada a los que responden a la concepción política de los estados totalitarios (Rusia, Alemania e Italia), b) Sistemas de economía dirigida (EE.UU., Argentina, etc.) y c) Sistemas ultraproteccionistas (Gran Bretaña, Francia, España, Rumania, Etc.)²⁵. Esta asimilación entre estados totalitarios y economía planificada remite a la idea difundida en esos años de que la planificación centralizada llevará a la “dictadura económica”, entendida como la consolidación de los privilegios de los monopolios protegidos por el estado, de profundas connotaciones políticas²⁶. Por otra parte, en esta clasificación que propone Moreno Quintana, es interesante la caracterización de la economía argentina como una “economía dirigida”, así como la similitud que establece con la de Estados Unidos. Recordemos que existen por entonces importantes sectores de la dirigencia política argentina que ven en el modelo norteamericano (particularmente en su versión roosveltiana) un ejemplo a seguir. Es cierto también que estos sectores coexisten con otros no menos importantes, que no concuerdan con esta apreciación, criticando las políticas de Roosevelt, precisamente por considerarlas demasiado dirigistas.

Será el inicio de la Segunda Guerra y la prolongación del conflicto mundial lo que llevará a los distintos articulistas de la R.E.A. a abordar con mayor asiduidad el tema del día después. En esa perspectiva, reiteradamente vemos aparecer expresiones como la volcada por Carlos Moyano Llerena en 1940 analizando cómo se ubica la economía argentina ante el conflicto europeo: “*la necesidad de lo que en inglés se denomina “planning” es hoy mucho mayor que nunca*”²⁷. En esta frase se expresa la preocupación que imbuía a los sectores dirigentes argentinos. No repuestos aún de los cimbronazos vividos durante los años treinta, la Segunda Guerra Mundial obligaba a repensar los modelos de crecimiento y entre ellos, sin dudas, la planificación como herramienta teórica y articuladora de políticas económicas, comienza a tener predicamento y a ganar adeptos en nuestro país.

Crisis económica y posguerra. Cambios de rumbos en la economía.

²⁵ Revista de Economía Argentina. N° 242. Agosto 1938.

²⁶ A. Cataruzza, op.cit.

²⁷ Carlos Moyano Llerena, La economía argentina ante el conflicto europeo. R.E.A. Junio 1940.

Años atrás, todo parecía indicar que el modelo de crecimiento impuesto en 1880 era el más apto para un país que contaba con praderas en una extensión casi ilimitada. En ellas podían cultivar cereales o hacer pacer plácidamente al ganado según resultara más conveniente para los productores agropecuarios.

Ya la crisis de 1929-30 había prendido una luz roja para aquellos que estaban sentados tranquilamente viendo crecer el grano. Muchos pensaban que todo eso no era más que un mal sueño y que pronto todo volvería a sus “cauces naturales”.

Sin embargo, dentro mismo de la dirigencia política de la década del treinta existieron, como venimos señalando, voces que trataron de llamar a la reflexión sobre el estado real por el que atravesaba la economía argentina. Los debates generados en torno al llamado “Plan de Reactivación Nacional” son una muestra de ello. Ya visualizaban entonces sus mentores que “la esperada vuelta a la normalidad agroexportadora” con la que soñaban algunos sectores, no sería en el corto plazo. Es entonces que, ante la especial coyuntura en la que se encontraba la economía argentina, resultara imprescindible modificar la estrategia reinante, introduciéndole algunas variaciones.

El debate en el ámbito legislativo fue acompañado por los intercambios de opiniones que diariamente aparecían en los medios de prensa. La gran pregunta de todos aquellos que se veían comprometidos en alguna medida con el hacer nacional era sin dudas ¿qué hacer una vez que la guerra finalice?

En este debate no formal, participaron los más amplios sectores de la sociedad argentina. No solo aquellos que por su misma condición aportan nuevas ideas, como los del ámbito intelectual, sino que un nuevo actor se sumaba al debate social: las Fuerzas Armadas.

Durante los últimos diez años se había producido una importante diversificación de la estructura productiva, la que fue acompañada por el surgimiento y fortalecimiento de nuevos sectores socioeconómicos que poco a poco fueron ganando espacio en el engranaje económico argentino. Este hecho actuó como una variable más en la polémica de estos años.

A los aportes realizados por intelectuales como el ingeniero Alejandro Bunge o el de los diferentes pensadores que transitaron por las revistas mencionadas, se suman las voces de distintos miembros del Ejército que difunden sus puntos de vista a través de la Revista Militar. Todos coincidían en que Argentina debía desarrollar en forma prioritaria el sector industrial, como modo de lograr un crecimiento sostenido de la

economía. Claro que cada uno de ellos ponía el acento en el desarrollo de sectores diferentes.

Las aspiraciones vertidas por estos sectores de las fuerzas armadas, se verán canalizadas en el gobierno militar instaurado en 1943, gobierno que otorgó un espacio significativo a quienes se manifestaran propulsores de la industrialización con fines de defensa nacional. Alentado por la favorable situación económica internacional, Juan D. Perón, vencedor de las elecciones de febrero de 1946, se compromete en su programa de gobierno a transformar la economía, ampliar los programas de salud pública y bienestar social, así como a fortalecer la defensa nacional. ¿Por qué se pensó en implementar una política centrada en la planificación? ¿Por qué se consideró la planificación como la forma más idónea para promover la industrialización del país?

Sin lugar a dudas, este tema dominaba los debates intelectuales de esos años, y tal como lo hemos descrito en el caso europeo, los sectores dirigentes argentinos no podían eludir la discusión de los problemas de la posguerra. Si bien nuestro país se encontraba muy lejos del escenario de la guerra, inmersos en ella se encontraban sus principales compradores de carnes y cereales y proveedores de insumos. Por otra parte, el cambio que su estructura productiva venía mostrando, obligaba a la dirigencia política argentina a responder a la necesidad de enfrentar la industrialización y la sustitución de importaciones en una proyección a mediano o largo plazo.

En 1943, la Revista Economía Argentina transcribía una conferencia de Torcuato Di Tella “Problemas de la Posguerra. Función económica y destino social de la industria argentina.”²⁸ En ella da cuenta del interés de los diferentes países en participar en el estudio y la búsqueda de soluciones para los problemas que dejaría planteados el fin de la guerra. A modo de ejemplo, menciona las instituciones dedicadas en Estados Unidos al estudio de la posguerra, algunas de las cuales eran órganos del Estado, en tanto otras eran privadas. Entre las primeras, menciona a la *National Resources Planning Board* (Oficina de Planeamiento de los Recursos Nacionales) que por encargo del entonces presidente Roosevelt reúne y analiza todos los planes constructivos para la acción pública y privada después de la guerra. La reflexión de Di Tella en ese momento es de temor o preocupación. ¿Por qué? Porque ve que en nuestro país poco se ha estudiado ese problema, más allá de la iniciativa de la Unión Industrial Argentina y la creación por

²⁸ *Revista de Economía Argentina* N° 303. Septiembre 1943. Conferencia leída el 31 de agosto de 1943 en el Instituto Popular de Conferencias y reproducida en esta revista

el gobierno de la Comisión Nacional de Reconstrucción Económico - Social. Su preocupación era que la paz nos tomara desprevenidos sin haber esbozado ningún plan que contemple el futuro económico de la Argentina, y más aún, de que la Argentina quedara fuera de un mundo que se reconstruiría sin su participación.

Di Tella señala que, en esos momentos, planificación es la palabra de la que todo el mundo habla. Por entonces, dice, todo se quiere planificar, “la manía de la planificación lo ha invadido todo. Se cree en la magia de los planes, en su virtud taumaturgica”²⁹

A modo de conclusión

Desde fines del siglo XIX y más aún durante la primera conflagración mundial, el rol del Estado va adquiriendo cada vez mayor centralidad en el diseño de la actividad económica de las naciones. Organismos administrativos estatales controlan y distribuyen recursos en los que participan representantes del Estado, empresarios y asalariados. Luego de la guerra esta suerte de colaboración permanecerá con mayor o menor predicamento en los diferentes países europeos. Sólo el Estado permanecerá como actor indiscutible en los países más industrializados.

El Estado no suplanta al mercado, sino que asume la tarea de prever y preparar el futuro económico del país, en particular luego de 1930 cuando se van socavando las teorías ortodoxas clásicas del equilibrio presupuestario, el mantenimiento del patrón oro y el autoequilibrio de las empresas. Las reacciones a la crisis variaron ampliamente. Algunos países en caminos más autoritarios, otros más democráticos, fueron muchos los que tomaron el sendero de la planificación.

Planificación como vía intermedia, conciliadora de la libertad o la iniciativa individual en la búsqueda del crecimiento y de la libertad económica. Los supuestos logros de la experiencia rusa son objetivos a lograr, aunque sin desechar la economía de mercado que se considera necesario reforzar.

Este debate económico, pero a la vez político e ideológico estuvo presente en la Argentina de los años treinta y cuarenta, en un escenario diferente, pero donde también la idea del crecimiento económico llevaba a elegir esa herramienta para su construcción.

²⁹.*Idem.* pág. 368

El debate planteado en los medios gráficos considerados da muestra de las tensiones presentes en los sectores dirigentes argentinos. Autoritarismo, democracia, economía dirigida, libre mercado, planificación, son los temas que se instalan en el intercambio de ideas en el transcurso de los años treinta. Sin lugar a dudas, el estallido de la segunda guerra mundial obliga a repensar las herramientas teóricas a utilizar. Es necesario, como algunos lo manifiestan, que una vez finalizado este segundo conflicto mundial, la economía nacional se encuentre en condiciones de participar de la reconstrucción europea. Este es uno de los desafíos que se plantea a la dirigencia política de entonces. Nos queda sin dudas por analizar en cuánto pudo responder al mismo y en qué medida la elección de una herramienta como la planificación posibilitó aunar criterios de integración y crecimiento económico.