

## ÍNDICE

Presentación .....	13
1   Acerca de la planificación .....	25
La teoría económica y la práctica social cotidiana: debates y coincidencias .....	28
De la factibilidad del cálculo económico en el socialismo a cómo retomar el crecimiento luego del crac de 1929 .....	30
Los años veinte abren el fuego de la mano del pensamiento neoclásico .....	31
Se aviva el debate: los socialistas salen al ruedo .....	34
La crisis de 1929 introduce nuevas polémicas .....	45
Algunas reflexiones en torno de la práctica de la planificación .....	48
2   La transformación del Estado después de la Primera Guerra Mundial .....	53
La planificación va dejando su huella .....	55
Rusia: impulsora de profundos cambios en el hacer económico y social .....	57
Inglaterra: idas y vueltas de la planificación .....	61
Alemania: el inicio de la racionalización económica ....	68
Francia: las transformaciones de la planificación en una economía mixta .....	70
Estados Unidos: planes de largo plazo .....	75
La planificación replica en países de la periferia capitalista ....	76
Brasil: la planificación como política de Estado en los años treinta .....	77
México: ensayos de políticas planificadoras .....	82
India: la independencia y la necesidad de planificar .....	85
Cosecha de experiencias .....	88
3   Crisis de los años treinta, antecedentes de planificación .....	91
Repercusiones de la crisis .....	92
Los países europeos y su recomposición .....	92
Los alcances de la crisis en América Latina .....	94

Argentina, la crisis y sus respuestas .....	95
Crisis de la balanza comercial y sustitución de importaciones .....	95
Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial .....	97
Antecedentes mediatos de los planes quinquenales peronistas .....	98
El Plan de Acción Económica nacional .....	98
Intereses sectoriales dirán adiós a Pinedo y su Plan .....	105
El plan Pinedo de 1940 relanza la polémica sobre estrategias económicas .....	106
No fueron las condiciones externas, sino las internas, las que sellaron la suerte de este plan .....	110
Las perspectivas económicas futuras y otras medidas que el plan contemplaba .....	114
4   La polémica sobre estrategias industriales .....	116
El ingeniero Alejandro Bunge (1880-1943) .....	118
La continuación del pensamiento bungeano .....	123
José Figuerola, el mentor del Primer Plan Quinquenal .....	126
Revistas que actúan como cajas de resonancia de las polémicas de esos años .....	128
<i>La Revista Militar</i> .....	128
<i>Hechos e Ideas</i> . Revista que refleja el pensamiento político y partidario .....	136
<i>Revista de Economía Argentina</i> .....	139
Necesidades de posguerra .....	141
5   El Consejo Nacional de Posguerra, organismo protoplanificador .....	144
El Ejército toma la delantera en un escenario de conflicto internacional .....	144
Transformaciones en la estructura económica y social .....	148
El Estado transforma su estructura .....	153
El Consejo Nacional de Posguerra, composición y objetivos .....	158
Cuadros .....	172
6   La planificación en el entramado social .....	173
Acción del Estado .....	173
El lugar de la industria .....	175
Objetivos presentes .....	177

Los industriales frente a la convocatoria al Consejo Nacional de Posguerra .....	178
Los medios gráficos como reflejo de los cambios .....	186
Estructura económica de Argentina hacia mediados de la década .....	188
Gráfico .....	191
<b>7   Primer Plan Quinquenal, 1947-1951 .....</b>	<b>192</b>
Referencias de la planificación peronista .....	194
Cómo veía la Argentina el gobierno peronista en 1946 .....	199
Principios rectores del Primer Plan Quinquenal .....	204
Proyecto de ley del Plan de Realizaciones e Inversiones para el quinquenio 1947-1951 .....	210
El Estado como responsable del área de la producción. Una estrategia industrialista “ma non troppo” .....	213
El proyecto de Ley de Financiación .....	216
Proyectos elevados al Parlamento .....	218
Balance oficial .....	220
Cuadros .....	225
<b>8   Financiación del Primer Plan Quinquenal: el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio .....</b>	<b>230</b>
Propuestas y balance .....	231
Funciones y reestructuraciones .....	234
Orígenes y flujos de fondos .....	238
Destino de los recursos .....	242
Cuadros .....	245
<b>9   Transición al Segundo Plan Quinquenal .....</b>	<b>247</b>
La economía argentina al finalizar el Primer Plan Quinquenal .....	248
El Plan de Emergencia: consumir menos y producir más .....	261
La industrialización pasa a segundo plano .....	269
Cuadros y gráficos .....	272
<b>10   Segundo Plan Quinquenal, 1953-1957 .....</b>	<b>276</b>
Contenido .....	285
I. Acción social .....	286
II. Acción económica .....	288
III. Comercio y finanzas .....	294

IV. Servicios y obras públicas .....	298
V. Planes militares. Planes complementarios .....	300
Balance oficial .....	307
11   Financiación del Segundo Plan Quinquenal .....	314
Factibilidad .....	317
Alianzas y resultados .....	320
12   Logros, dificultades y fin .....	327
Referencias bibliográficas .....	332
Agradecimientos .....	348

## Presentación

Durante muchos años se consideró la planificación como un instrumento cargado de utopías, ya que se suponía que nada se había logrado en su implementación. Lo sugestivo es que esa idea reiterada, y constituida casi en un lugar común, no estaba sustentada en estudios o análisis sobre las experiencias de planificación en Argentina.

La planificación se constituye en un objeto de estudio relevante porque países de industrialización tardía –como es el caso de Argentina– la utilizaron en la segunda mitad del siglo veinte para impulsar cambios estructurales en su economía. En tanto herramienta teórica, podemos seguir su evolución a lo largo del siglo veinte expresando, en sus variadas acepciones, las transformaciones que se fueron sucediendo en el sistema capitalista.

En este libro nos proponemos abordar el análisis de los llamados “planes quinquenales” que se implementaron en el transcurso del primer y segundo gobierno peronista y establecer cuánto de lo enunciado allí se materializó en la política económica llevada adelante en el período comprendido entre 1947 y 1955.

Hablar de “planes” no es lo mismo que hablar de “planificación”, del mismo modo que se puede establecer una diferenciación entre “programa económico” y “plan económico”. El programa –y aquí tomamos la diferenciación realizada por Carl Landauer– puede describir la clase de procesos que se desea –que un país se dedique a la industria manufacturera o al sector agrícola–, en tanto que “un plan añade a esto una determinación cuantitativa y prevé un valor y volumen definidos de producción de acero y maquinaria, de trigo, de transporte por carretera y ferrocarril” (Landauer, 1945). Un plan es básicamente sectorial (plan energético, plan agrario, plan ganadero, etcétera), en tanto la planificación se caracteriza por ser integral y, en definitiva, conformada por varios planes. Sin pretender dar una definición acabada de un concepto respecto del cual no hay una sola mirada, designamos aquí como planificación a la acción ampliada del Estado y su injerencia 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)” (Di Tella y otros, 1989).

Inicialmente, las circunstancias o condiciones que tornaron favorable la planificación fueron situaciones coyunturales, requerimientos relacionados con las fluctuaciones económicas que habían sacudido la economía capitalista en la segunda mitad del siglo diecinueve, y en ese camino podemos decir que se generaron distintas búsquedas por parte de los economistas a fin de establecer cómo limitar sus efectos. En esta perspectiva consideramos que la idea de plan, o la más amplia y abarcativa de planificación, se emparenta con la lectura de los ciclos de más larga duración que los estudiados hasta entonces (Di Tella y otros, 1989).<sup>1</sup> 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 incorporada como herramienta teórica en la construcción de políticas públicas, la planificación permitió establecer proyecciones a mediano o largo plazo, perdiendo por tanto ese carácter coyuntural originario.

Luego de la crisis de la década de 1930, la planificación introduce y busca asegurar una necesaria cuota de racionalidad, certidumbre y eficiencia en el mercado y la economía en general, organiza la producción y la distribución de los recursos en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y, casi en forma inercial, continúa desempeñando este tipo de tareas durante la posguerra.

La transformación del Estado está íntimamente ligada a la introducción de la planificación en los diferentes países. En el período de posguerra, muchos fueron rindiéndose ante la evidente necesidad de introducir modificaciones en el rol estatal. El Estado prescindente, propio del siglo diecinueve y principios del veinte, lentamente pasó a tomar injerencia sobre aspectos que antes

<sup>1</sup> Joseph Schumpeter (2002), basándose en los estudios de los economistas J. Kitchin, C. Juglar y N. D. Kondratieff, elaboró un modelo de tres tipos particulares de ciclos: a) el ciclo de Kitchin, con una duración aproximada de 40 meses; b) el de Juglar, cuya extensión oscila entre 9 y 10 años, y c) el ciclo de Kondratieff, con una duración que puede variar entre 54 y 60 años.

se consideraban de “natural regulación del mercado”. Quedaba claro, sin embargo, que no tenía por objetivo suplantar al mercado, temor que siempre había rondado entre quienes defendían los principios del *laissez-faire*. El Estado surgido de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial se limitó a ocupar los vacíos dejados por el mercado, vacíos que éste se encontraba imposibilitado de llenar y que la salida de la crisis de 1929-1930 había expuesto. De la mano del Estado, es el rol que va a cumplir la planificación en los distintos países: complementar la economía de mercado, pero en ningún sentido reemplazarla. En síntesis, existía consenso para que el Estado desarrollara una acción más intervencionista, aun en Gran Bretaña, país donde nació el liberalismo.

No obstante ello, tal como señala Landauer, muchas veces se confunde planificación con intervención. Este autor considera que necesariamente la planificación tiene un carácter colectivo ya que es realizada “en un esfuerzo consciente” por un órgano de la sociedad –establece una diferencia con lo que denomina la “coordinación automática” que tiene lugar en el mercado– y en definitiva “consiste en la regulación de las actividades individuales por la comunidad” o, como ensaya definirla, “la guía de las actividades económicas por un organismo de la comunidad” (Landauer, 1945). En el imaginario público es esa característica de acción colectiva “la que se suele confundir con la intervención del Estado”. Por tanto, concluye que “toda planificación es control oficial pero no todo control oficial es planificación”. Queda aclarada una identificación muy común en los escritos relacionados con esta temática.

Contrariamente a lo sucedido en aquellas economías que implementaron la modalidad planificadora, como las de algunos países europeos (Francia o Inglaterra), donde los gobiernos de diferentes signos políticos siguieron utilizando esta herramienta en el diseño de sus políticas públicas, no encontraremos esa continuidad en Argentina. De allí nuestro interés en recuperar, en primer lugar, el sentido que esa herramienta teórica tuvo en los años treinta y cuarenta, a partir de recorrer la bibliografía y las fuentes documentales de la época, así como considerar las diversas experiencias desarrolladas en otros países en que se inspiraron los gobiernos de la década de 1930 y el gobierno peronista.

Es necesario señalar, sin embargo, que existen marcadas diferencias en cuanto al carácter de la planificación entre las experiencias de países europeos y las desarrolladas en América Latina, y en Argentina en particular. Como bien lo señalan Casparrino, Briner y Rossi (2011), “un país periférico se caracteriza, básicamente, por carecer de un sistema nacional de producción”, en el sentido de que, al no contar en muchos rubros con una fabricación local de los medios de producción, las importaciones terminan definiendo las modalidades del proceso productivo. Al no existir en estos países un sistema de producción articulado, la innovación está relacionada con la incorporación de tecnología importada, en tanto las modificaciones adaptativas son limitadas. Esto condiciona y restringe las posibilidades de competir con sus productos en el mercado internacional. Se puede concluir, por lo tanto, que los puntos de partida de la planificación en las economías europeas y en las latinoamericanas son disímiles, y esa diferencia queda de manifiesto tanto en la constitución de su estructura productiva como en su formación socioeconómica. Mientras que en los países europeos se parte de planificar sobre economías industrializadas, en América Latina se utiliza esta herramienta para modificar la estructura productiva, buscando dar continuidad en muchos casos a procesos de industrialización sustitutivos de importaciones que partieron de economías primarias exportadoras.

El tratamiento que han recibido los planes quinquenales desde el derrocamiento del segundo gobierno peronista presenta las más variadas consideraciones. En el discurso político de la época, luego reproducido por adherentes ideológicos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares en el período comprendido entre 1947 y 1955 fue producto de la implementación de los planes quinquenales.

Por su parte, en el ámbito historiográfico se encuentran muchas referencias a los planes, pero muy pocos trabajos que los analicen detenidamente. De allí que consideremos de primordial importancia abocarnos a la profundización de los años en los que el gobierno comenzaba a implementar esa herramienta teórica novedosa, cuyo conocimiento ofrecería elementos para una revisión de



la situación de la industria argentina posterior. Si bien los lazos de causalidad no son estrictos, es posible que allí se encuentren algunos orígenes de los problemas que llevaron a los diagnósticos negativos de la década de 1970 y a los bruscos cambios de políticas económicas que los sucedieron.

Sin lugar a dudas, el doctor Antonio Cafiero ha realizado el primer intento de estudio de los planes quinquenales en su libro *Cinco años después... De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*, publicado por la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba) y cuya primera edición apareció en 1961 en tanto la segunda, no casualmente, salió en 1974, en el transcurso del tercer gobierno de signo peronista, meses después de la muerte de Juan Domingo Perón.

El objetivo fundamental del trabajo consistió en resaltar los logros de la economía social justicialista mediante lo estipulado en los planes quinquenales, sin realizar un estudio crítico de éstos ni señalar los aspectos que quedaron pendientes en cada uno de ellos. La obra comprende tres partes, abocándose en la tercera a destacar cuestiones doctrinarias. Cafiero refuta las críticas que recibió la política económica desarrollada durante el primero y segundo gobierno peronista por parte de sus opositores. Si bien centralmente toma lo expresado en el “Informe Preliminar acerca de la situación económica argentina” –que en octubre de 1955 redactara Raúl Prebisch, economista y miembro de CEPAL–, disiente explícitamente de opiniones vertidas por otros economistas como, por ejemplo, las intervenciones realizadas en distintos medios por el ingeniero Álvaro Alsogaray.

La primera parte abunda en referencias al período posterior a 1955, ya que el autor busca mostrar el retroceso en lo económico que representó la política económica puesta en marcha luego del derrocamiento de Juan D. Perón. En la segunda parte aborda más puntualmente las realizaciones del gobierno depuesto en 1955. En función de ello, realiza un examen de la estructura económica del país desde 1946 hasta 1955, período en el cual se desarrollaron los planes quinquenales. En ningún momento propone un balance de estos años; antes que eso, el autor destaca los grandes logros de la industrialización, la independencia económica del país y la

movilidad social, y relativiza las fallas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, exponiéndolas como un problema coyuntural y no de estructura del modelo implantado por los gobiernos peronistas.

Quienes continuarán en esta línea, aunque en el marco de estudios generales del peronismo, son historiadores como Félix Luna, Fermín Chávez y Norberto Galasso; el primero ubicado en lo que se denomina “historia de difusión”, en tanto Chávez se inscribe en el revisionismo y el tercero, en lo que autores como Cattaruzza y Eujanian (2003) denominan “revisionismo socialista”. Luna hace un balance del primer gobierno peronista y señala que las obras realizadas en el marco del Primer Plan Quinquenal “carecieron de la trascendencia que se intentó darles a través de una masiva propaganda” (Luna, 1972). A su turno, al referirse a los planes quinquenales, tanto Chávez como Galasso los caracterizan como un “encuadramiento de tipo organizativo con respecto a las obras proyectadas, en el decidido marco de la liberación nacional y la política de Justicia Social que ha definido el Gobierno” (Galasso, 2005). Sin ir más allá en su análisis de los planes que lo que expresan sus objetivos y la enumeración de las distintas partes que los componen, ambos autores asumen que “no residen en ellos las claves fundamentales de la política económica del gobierno” (Chávez, 1984), aunque, expresa Galasso, debe valorarse el abandono de la imprevisión, así como la formulación de metas.

El interés por la planificación peronista resurge entre la segunda mitad de los años ochenta y los noventa. Hasta el momento, lo más trabajado en la historiografía sobre peronismo, y centrado en la Historia Social y Política, era la figura de Perón y su relación carismática con las masas, la relación con el sindicalismo y los diversos sectores de la clase obrera, en tanto desde la historia económica se analizaban las políticas sectoriales.

Al considerar el tratamiento del tema desde la teoría económica, algunos especialistas coinciden en señalar que el análisis acerca de la planificación se interrumpió “violentamente durante la década de los setenta” (Carraspio, Brinner y Rossi, 2011). Para ellos, éste es el período en que se sustituye la “noción de desarrollo” por la de un crecimiento basado en las ventajas comparativas

estáticas en un mercado mundial liberado de las interferencias de los Estados. Sin pretender establecer una correlación entre los estudios realizados en el ámbito historiográfico y los llevados adelante en el terreno de la economía, resulta significativo que el retroceso de las posturas keynesianas en el desarrollo de las políticas económicas y el avance de prácticas neoliberales conduzcan en ambos espacios a un abandono del estudio de la planificación.

Donde encontramos, desde mediados de los años noventa, el renacimiento de estudios al respecto es en los distintos Congresos de Historia Económica, Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia así como los Encuentros de Cátedras de Ciencias Sociales para las Ciencias Económicas y las Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, en su mayoría realizados en el ámbito nacional. Muchos de los trabajos allí presentados convergirán en libros de diferente tenor (Berrotarán, 2003; Berrotarán, Jáuregui y Rougier, 2004, entre otros). En cuanto a los enfoques, prima el interés por abordar la planificación peronista desde la Historia Política; muchos de los trabajos buscan “analizar la gestación y construcción de un Estado que se presenta con nuevas capacidades de formulación de políticas, a través de mecanismos de previsión, intervención y control” (Berrotarán, 2002), considerando la constitución de los organismos planificadores como el complejo proceso por el cual el Estado se fue constituyendo en un actor central de las políticas implementadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

En tanto antecedente, el artículo de Patricia Berrotarán y José Villarruel, “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra” (1995), estudia una de las agencias gubernamentales creadas desde 1944, destinada a desarrollar el diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de Argentina en el período posbélico y a diseñar las futuras políticas sectoriales. Años más tarde, Berrotarán continuará profundizando esta línea de análisis en su libro *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista* (2003). En *Sueños de bienestar en la nueva Argentina* (2004), compilación de trabajos realizada por Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier, se realiza un abordaje de las políticas públicas del peronismo, analizando en distintos capítulos los diferentes sectores (industrial, financiero, empresarial, impositivo, educacional,

de salud y poblacional, entre otros), lo cual permite avanzar en el estudio de las instituciones y los actores del Estado en cuestión.

En “Planificación y Estado desarrollista en la Argentina (1943-1975)”, fruto de una tesis de maestría en Sociología Económica, Nicolás Tereschuk (2008) analiza, a partir de la descripción de los organismos de planificación en Argentina, el grado de autonomía estatal para llevar adelante políticas de planificación. Por tanto, centra su atención en el comportamiento de las alianzas de clase, la relación entre distintas fracciones de clases subalternas y el Estado, y la manera en que éste interactúa y busca el disciplinamiento de las fracciones de clases propietarias.

Por su parte, Jáuregui (2005) discute la concepción subyacente en los planes quinquenales, imbricada a la concepción de Estado. Su objetivo no es desentrañar el significado de la planificación desde el punto de vista de las políticas económicas, aun cuando caracteriza la política económica implementada en esos años (alto nivel de empleo y salarios que alteraba las reglas de juego del mercado vigentes hasta entonces a través de la redistribución de los roles económicos de los sectores productivos, de la desvinculación de la actividad productiva nacional del mercado mundial y del avance del Estado sobre la sociedad). El autor se centra más en el discurso político que acompaña la implementación de los planes quinquenales y recoge lo expresado en su momento por diferentes vertientes políticas y sociales.

Se puede constatar que el auge de los estudios referidos al peronismo fue desarrollando una serie de investigaciones que se centran en la reconstrucción del proceso de génesis y transformación de la ingeniería institucional del Estado intervencionista.

En general, la Historia Económica se ha circunscripto a las historias sectoriales de los gobiernos peronistas. En el capítulo “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, del libro *Nueva historia argentina* dirigido por J. C. Torre, Pablo Gerchunoff y Damián Antúnez (2002) analizan la política fiscal del segundo gobierno peronista a partir de las medidas plasmadas en el Plan de Emergencia de 1952 y en el Segundo Plan Quinquenal.

Al trabajar el período comprendido por el primero y segundo gobierno peronista, Mario Lattuada, en su libro *La política agraria*

*peronista (1943-1983)*, da cuenta de los lineamientos que el Primer y Segundo Plan Quinquenal fijaron respecto del sector agrario. Contempla asimismo lo establecido en el Plan Económico de 1952, en el que considera que se profundizaba “la tendencia que en materia económica para el sector rural había comenzado a partir de 1949, con el objetivo de obtener un aumento sostenido de la producción agropecuaria, el cual era acompañado por una serie de medidas que intentaban amortiguar o eliminar los conflictos entre los sectores agrarios con el objeto de no entorpecer el logro de las metas propuestas” (Lattuada, 1986). El autor articula el estudio de las políticas económicas con el instrumento teórico (la planificación) contraponiendo formulaciones y concreciones.

Otro trabajo que inscribe su investigación en lo propuesto en los planes quinquenales es el de Claudio Belini, “Estado y política industrial durante el primer peronismo (1946-1955)”, donde expone los problemas de implementación así como los factores que condicionaron el cumplimiento de los objetivos planteados para el sector (Berrotarán y otros, 2004). Al establecer su eje en las políticas industriales instrumentadas desde el Estado, cuando las analiza, integra lo considerado en los dos planes quinquenales.

No podemos obviar la polémica planteada en la literatura sobre las políticas económicas en el peronismo; en particular, las visiones expresadas por aquellos que realizan, a partir de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la ofensiva neoliberal, una caracterización negativa.<sup>2</sup>

En estrecha vinculación con lo expresado, pero centradas en el rol que tuvo el comercio exterior y la elección de la política mercado-internista por parte de los gobiernos peronistas, encontramos visiones alternativas sobre el tema expuestas en un simposio organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge en 1974, cuyos resultados conocieron la luz en el libro compilado por David Rock un año después (1975; primera edición en español, 2009). Retomamos este intercambio de

<sup>2</sup> Con diferencias notables son los argumentos de Díaz (1983), Waismann (1987) y Lewis (1993).

puntos de vista en un trabajo (Gómez y Laguía, 2010) en el que discutimos varias de las conclusiones que allí se vertían, a la luz del lugar que el comercio exterior ocupó en la planificación peronista.

En relación con las formas de financiación de las políticas públicas contempladas en los planes quinquenales se encuentra el estudio realizado por Susana Novick (1986) sobre el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), referencia obligada al momento de hablar del organismo que tuvo injerencia tan directa en el comercio exterior y en las políticas distributivas y de crecimiento económico del peronismo.

En el intercambio de ideas sobre las políticas económicas –en un contexto crítico como el que atraviesa la economía capitalista a nivel internacional–, la planificación vuelve a ser objeto de estudio. En tal sentido, nos parece oportuno incluir en este punto el documento de trabajo presentado por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina en julio de 2011. El escrito, de características histórico-descriptivas, recupera debates, conceptos y herramientas que se consideran de gran valía histórica, “que fueron denostados desde el advenimiento del neoliberalismo durante la década de los años setenta y que, en el contexto actual, pueden aportar importantes contribuciones para encarar los desafíos presentes”. En la búsqueda de aportes a la planificación del desarrollo, recorre las experiencias de planificación habidas y contrapone las planificaciones exitosas del sudeste asiático a las desarrolladas varios años antes en los países latinoamericanos. Si bien consideramos que no resulta factible comparar estructuras económicas y contextos mundiales diferentes, recuperamos este trabajo en lo que posibilita ejemplificar la modalidad que adoptó la planificación en países de capitalismo tardío diferenciándola de la adoptada en países capitalistas centrales.

En la perspectiva de la Historia Social tenemos que señalar lo trabajado por Carolina Biernat, quien analiza las políticas migratorias del peronismo y la legislación inmigratoria como parte de la planificación del factor población en su libro *¿Buenos o útiles? La política migratoria del peronismo* (2007). La autora examina los cambios entre lo expuesto en el Primer Plan Quinquenal, momento en que se consideraba la política de población destinada a la

constitución prioritaria de una fuerza de trabajo tendiente a asegurar los requerimientos de los planes de industrialización del gobierno, y lo propuesto para el Segundo Plan, en que se la sitúa como un elemento clave en la concreción del proyecto político de ampliación de la ciudadanía y los beneficios sociales. Es decir, se le otorgaba un rol político, muy diferente del económico que sustentaba el planteo del primer plan. Este análisis de las políticas poblacionales será retomado asimismo por Susana Torrado (2003), en *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*.

Dentro del mismo campo, Horacio Gaggero y Alicia Garro, en “La política de seguridad social peronista”, consideran que el peronismo profundizó las tendencias que se venían desarrollando desde el anterior gobierno del que formara parte Juan D. Perón. De allí que el trabajo retome los planteos presentes en el Consejo Nacional de Posguerra, luego profundizados en el Primer Plan Quinquenal. Es entonces cuando se estableció un sistema de seguridad social de alcance universal que cubría todas las contingencias de la vida. Analizan los autores que esta concepción fue modificada en el Segundo Plan, cuando ya no se proponían retribuciones iguales para todos los trabajadores, sino acordes con los ingresos obtenidos en su vida activa. En definitiva, se analizan las tensiones generadas entre gobierno y sindicalismo a partir de considerar los derechos sociales como extensión del derecho laboral y parte constitutiva de la legislación del trabajo.

Desde la Historia Cultural, Anahí Ballent, en *Las huellas de la política* (2005), considera que el aspecto “vivienda” es un punto de relevancia en los nuevos instrumentos de planificación que se ponen en marcha a partir de 1946, pero no deja de señalar que las estrategias habitacionales planteadas eran amplias y poco precisas, “práctica en la que pesaban las vacilaciones de un gobierno que transitaba el problemático momento del inicio de su gestión”. En otro trabajo, “Perón en la ‘ciudad sin esperanza’: la política y las políticas urbanas en Buenos Aires” (2004), la autora hace eje en la nueva configuración urbana que van adquiriendo las ciudades bajo el peronismo. Da cuenta de dos visiones coexistentes, la referida a la redistribución (planes de vivienda) y la de las transformaciones urbanas propias del proyecto peronista y que se incluyen

en los planes quinquenales (el aeropuerto internacional de Ezeiza, entre ellos).

El gobierno iniciado en 1946 instrumentó una forma de planificación –que se acerca a la conocida como “indicativa” en Francia e Inglaterra– a pesar del relativo conocimiento de la herramienta entre el equipo de gobierno, la falta de datos estadísticos más o menos precisos para establecer metas definidas y las cambiantes alianzas políticas que se iban sucediendo producto de la inestable situación de posguerra. En las páginas que siguen nos proponemos analizar el fenómeno de la planificación con una perspectiva integral que nos permita responder si la planificación encarnada en los planes quinquenales llegó a integrarse a la política económica de los dos gobiernos peronistas; más aún, si la influyó exitosamente. A fin de intentar respuestas a este interrogante, analizaremos por separado cada uno de los gobiernos, pues lo que era la utilización de una herramienta sin antecedentes, al momento de diseñar y poner en marcha el Primer Plan Quinquenal, debió sufrir modificaciones cuando se comenzó a plasmar lo que sería el Segundo Plan Quinquenal. Si bien cinco o seis años pueden no ser suficiente para transformar estructuras económicas, la utilización de la planificación para el armado de las políticas públicas en el segundo mandato seguramente permitió introducir correcciones advertidas en el transcurso del primero. Por tanto consideramos un objetivo de este estudio analizar la experiencia, los debates suscitados en el período, así como las ideas subyacentes en la implementación de la planificación en esos años.

Además, este fenómeno requiere analizar criterios económicos (como índices de producción en los diferentes ramos, inversiones realmente concretadas, índices de exportación y de consumo en el mercado interno) y otros de origen político (legislación tendiente a favorecer las inversiones o la producción industrial).

Finalmente, algunas de las observaciones realizadas en la historiografía actual dan por sentado que en este período se puso en marcha un proceso de planificación económica. ¿La planificación en Argentina fue un fenómeno económico o su instrumentación asumió características predominantemente políticas?