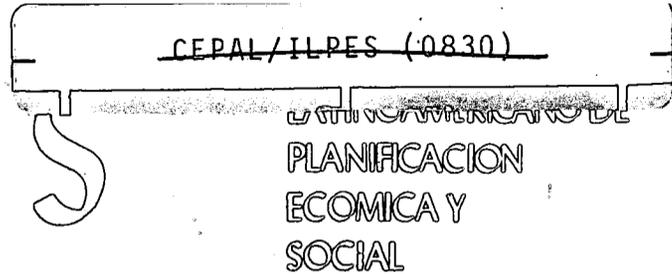


ILPES



SEMINARIO SOBRE ESTADO Y PLANIFICACION

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) con la colaboración del Instituto de Estudios Colombianos (IEC)

Bogotá, 10 a 12 de junio de 1976



ASPECTOS POLITICOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION DE DISTINTOS PAISES DE AMERICA LATINA: EL CASO DE ARGENTINA

por

Natalio R. Botana*

* Esta monografía fue preparada por encargo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones que en ella se expresan son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del ILPES.

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..

... ..

... ..
... ..
... ..

... ..

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. LOS SUPUESTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION	3
1. La planificación y los regímenes políticos	4
2. Los regímenes políticos y los modos de vincu- lación con la sociedad civil	8
II. CRISIS DE LEGITIMIDAD E INESTABILIDAD DE LOS REGIMENES POLITICOS EN LA ARGENTINA	12
1. La consolidación del Estado moderno a partir de 1880	14
2. El desarrollo de los regímenes políticos	16
3. El aumento de la participación y las crisis de legitimidad	21
III. LA PLANIFICACION EN EL CONTEXTO POLITICO ARGENTINO	26
1. El método adoptado	26
2. La planificación entre 1963 y 1966	35
a) Las características del régimen político ...	35
b) El Plan y su sentido político	39
c) El Plan y el proceso político administra- tivo: las modalidades de su inserción	42
d) El Plan frente a las fuerzas sociales y políticas: las modalidades de su inserción	45
3. La planificación entre 1966 y 1973	50
a) Las características del régimen político ...	50
b) El Plan y su sentido político	54
c) El Plan y el proceso político-administra- tivo: las modalidades de su inserción	57
d) El Plan frente a las fuerzas políticas y sociales: las modalidades de su inserción ..	62

/IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES

	<u>Página</u>
IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES ACERCA DE DOS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN LA ARGENTINA	66
1. Crisis del régimen y crisis del Plan	66
2. Las opciones de política económica: su inserción y su autonomía con respecto al Plan	73
3. El proceso técnico-administrativo y el proceso político	76

Introducción

Esta monografía propone una reflexión acerca de los aspectos políticos del planeamiento en la Argentina. El análisis que aquí se ensaya, constituye un intento para comprender las experiencias de planificación, situándolas en la perspectiva más amplia del proceso político que transcurre entre 1963 y 1973.

El centro de interés subraya, por consiguiente, las relaciones entre política y planeamiento, según un método que compara el período que se extiende entre 1963 y 1966 con la etapa que lo sucede hasta el año 1973. Ambos tramos históricos albergan proyectos de planificación nacional que se insertan en diferentes escenarios políticos; éstos expresan, si se quiere, una crisis más profunda que enlaza un conflicto no resuelto, en la Argentina contemporánea, acerca de la organización y de la distribución del poder.

Justo es advertir al lector, en este sentido, que los aspectos económicos y técnicos del planeamiento han sido utilizados como un insumo - valga la analogía - capaz de alimentar una comprensión política y, quizás, un intento de explicación de los logros, escollos y fracasos que afrontaron los proyectos de planificación seleccionados.

El plan de la monografía sigue el trazado de esta básica preocupación. En la primera Sección, bajo el título de Los supuestos políticos de la planificación, se definen las reglas del juego conceptual y teórico que inspira este trabajo. De inmediato se presentan - aún a riesgo de incurrir en el pecado de la simplificación abusiva - ciertos rasgos significativos de la política argentina, para luego entrar en la sección central de la monografía que traduce el ejercicio comparativo propuesto entre los períodos 1963-1966 y 1966-1973. La última parte pretende condensar, a modo de conclusión, algún atisbo de respuesta ante un conjunto de interrogantes no resueltos: preguntas recurrentes que, una y otra vez, despertaron el interés, cuando no, la perplejidad del observador.

/Como se

Como se afirma en un momento del trabajo (Conf. sección III, párrafo 1), la comparación busca recuperar, con todos los riesgos metodológicos que ello implica, el punto de vista del actor, es decir, de un grupo de planificadores que tuvieron a su cargo la responsabilidad más alta en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). El autor dispuso del generoso tiempo concedido por Roque Carranza, José H. Dagnino Pastore, Eduardo Zalduendo y Javier Villanueva, protagonistas, todos ellos, del ejercicio de la planificación durante la década bajo análisis, con quienes mantuvo largas entrevistas y discusiones.

Párrafo aparte merece la ayuda brindada por la experiencia de Ricardo Cibotti, que supo conjugar, en ininterrumpido diálogo, la amistad con la severidad crítica, una virtud rara vez observable en estas tierras. La licenciada Ana M. Mustapic, eficaz asistente de investigación, colaboró en pie de igualdad en la selección y análisis de materiales y documentos de referencia. Como es de rigor en estos casos, todo lo que aquí se afirma o se omite obedece a la exclusiva responsabilidad del autor.

Buenos Aires, diciembre de 1975

/I. LOS SUPUESTOS

I. LOS SUPUESTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION

"No puede extrañar, por eso, que en la extensa bibliografía sobre la planeación sean escasos los trabajos dedicados a situarla - haciéndola de esa forma posible y efectiva - en el marco bien delimitado de un determinado régimen político - de mejor o peor funcionamiento, no importa ahora - y en relación con cada una de sus partes. Los órganos de la planeación quedaban de esta suerte flotantes y sin conexiones precisas con lo decisivo, que es el elemento político."

La cita pertenece a José Medina Echavarría ^{1/}. Se la consigna a modo de preámbulo, porque en ella queda resumida la intención que guía estas reflexiones: vincular las experiencias de planeamiento o de planificación (en adelante usaremos ambos términos como sinónimos), que tuvieron lugar en la Argentina entre 1963-1973, con los regímenes políticos que se sucedieron durante dicho período. Tarea que exigirá discurrir

^{1/} José Medina Echavarría, Discurso sobre política y planeación, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, México, Siglo XXI, 1972, p. 136. En un sentido similar se han expresado estudiosos y técnicos de la planificación latinoamericana: "..., en la medida en que la planificación no llega a ser parte esencial de toda la estructura y funcionamiento de un sistema económico y político, su adopción y uso quedan determinados en cada país por un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos, entre los cuales cabría mencionar sobre todo los siguientes: a) las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político; b) el grado de evolución y complejidad de la administración pública, y c) las circunstancias económicas y políticas coyunturales; el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc." (ILPES, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, México, 1973, 5a. Edición, p. 15.)

acerca de algunos supuestos conceptuales y terminológicos y emprender, de inmediato, un análisis de la política argentina en tanto introducción indispensable para entrar de lleno en el ejercicio comparativo que aquí se propone.

1. La planificación y los regímenes políticos

El engarce entre planeamiento y régimen político demanda, por lo menos, algunas precisiones conceptuales.

El planeamiento en América Latina está íntimamente vinculado con el desarrollo económico y social. Implica, por consiguiente, "tareas y actividades que deberían llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita y declarada es la creación de un sistema, formal e informal, y de un proceso de planificación"^{2/}. El método de la planeación consiste en un "examen de la evolución y de las perspectivas de la situación socioeconómica: [en la] definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; [en el] análisis técnico de la coherencia entre estos diversos objetivos así como entre ellos y la disponibilidad de recursos humanos, naturales, de capital y financieros"^{3/}.

^{2/} ILPES, op. cit., pp. 6 y 7. El concepto de sistema de planificación, que será utilizado en múltiples ocasiones en el curso de este trabajo, indica la "existencia de un método por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y determinación de la consistencia de los objetivos que se postulan" y entraña "un método administrativo y una organización que permitan que la administración pública y los sectores privados aporten a la planificación sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y aspiraciones sobre las acciones inmediatas y futuras", en ILPES, op. cit., p. 119.

^{3/} Ibid., p. 7.

El propósito de la planificación "es fundamentar la acción gubernamental presente con base en la interpretación de la realidad y las metas futuras" ^{4/}. Es, pues, "esfuerzo de maximización de la racionalidad formal ... [e] intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva" ^{5/}. Lo dicho basta para entender el planeamiento como una actividad ligada a la esfera de las decisiones públicas, calificada, esta última, mediante conceptos tales como instituciones, organismos del Estado, acción gubernamental o, como quisiera Medina Echavarría, regímenes políticos.

¿Y qué es un régimen político? Un régimen político es algo más que una constitución escrita, menos que la totalidad de las relaciones sociales que atraviesan un espacio nacional y algo analíticamente diferente del gobierno ejercido por individuos y grupos. Un régimen político da cuenta de un conjunto de relaciones localizadas en un determinado sector de la sociedad. Dicho sector se estructura en una jerarquía de roles de poder ocupados por personas y grupos - gobiernos - que, según el viejo argumento weberiano, ejercen dominación o control imperativo sobre el resto de la sociedad. La esencia de un régimen político reside en el monopolio de la coacción y en su pretensión de adoptar decisiones que comprometan a toda la sociedad; su forma concreta de existencia se expresa a través de reglas que marcan el modo como son seleccionadas las autoridades y las fronteras que se establecen entre los gobernantes y los gobernados. De aquí, la importancia capital del grupo social donde son reclutados los gobernantes, futuros titulares de los roles de poder y, por consiguiente, de los recursos de coerción.

^{4/} Ibid., p. 120.

^{5/} Ibid., p. 28.

Esta definición preliminar atribuye al régimen político una misión formal y otra sustantiva. Según los valores que invoque y los intereses que proteja, el régimen político puede ser visto como una forma de la distribución del poder y como un modo singular de elegir - o de designar - aquellos sujetos que tendrán a su cargo el gobierno de una sociedad. Según el tipo de coacción que detente y ejerza, el régimen político puede ser observado como una expresión particular del sistema de control imperativo, propio de la edad moderna, fundado en el monopolio de la violencia física, cuyo carácter decisorio es supremo, caracterizado por la pertenencia obligatoria de los ciudadanos, que ha recibido el nombre de Estado Nacional ^{6/}.

Quiere decir, entonces, que régimen político y Estado son conceptos analíticos que intentan comprender la realidad de una unidad política: un proceso histórico de reducción a la unidad en virtud del cual el poder político subordina e integra una constelación de individuos, grupos sociales y regionales, clases sociales, etc., dentro de un imperio soberano, enmarcado, en la circunstancia moderna y contemporánea, por fronteras territoriales.

Estos atributos integradores de disciplina y compulsión, que como bien se ha señalado no son exclusivos del Estado pues también anidan en la sociedad ^{7/}, constituyen la forma más desarrollada de lo que Weber ha denominado dominación legítima. Llevaría un tiempo excesivo

^{6/} Un desarrollo más amplio de los conceptos de "Estado" y "Estado nacional" puede verse en Max Weber, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, 4a. Edición, especialmente en el vol. I, Primera Parte I.17: "Asociación política, asociación hierocrática" y en la Segunda Parte, Capítulos IV y V, y en Gerard Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, A. Colin, París, 1965.

^{7/} José Medina Echavarría, op. cit., p. 17 y s.

describir con minucia la teoría de la dominación legítima expuesta por el fundador de la sociología comprensiva ^{8/}. Nos contentaremos con advertir, en homenaje a la brevedad que, según sea el tipo de legitimidad que reivindique la dominación política, podrán comprobarse variaciones significativas en lo que se refiere a los tipos específicos de regímenes políticos.

De acuerdo con la etimología latina de la palabra, legitimidad significa la interiorización de una ley, de una norma, de un valor o de un interés ^{9/}. El concepto abarca, pues, una doble dimensión: un objeto, en primer término, hacia el cual convergen, en un segundo término, la creencia y el acuerdo de los miembros de una sociedad. Si trasladamos este problema hacia el Estado y los regímenes políticos, podemos advertir que ambos están sujetos a un doble proceso: por un lado, los regímenes políticos proponen un tipo de legitimidad y reivindican una pretensión de creencia para fundar la obediencia debida; por el otro, los miembros de una sociedad nacional atribuyen legitimidad al régimen sobre la base de sus fines, valores e intereses. En el primer momento, se abrirá paso un principio de legitimidad, traducido en instituciones y en una fórmula prescriptiva; en el otro, se hará presente un sistema de legitimidad en acto, traducido en fórmula operativa, en virtud del cual hay coincidencia o consenso entre los valores del régimen y los valores sociales.

En medio de estos dos momentos analíticos, campea siempre la amenaza (o la esperanza) de la crisis de legitimidad, que no es más que la discordia observable entre los valores políticos, cristalizados en un régimen y los valores sociales expresados, valga el ejemplo, por intermedio de partidos, grupos o clases sociales. Esta contradicción

^{8/} Max Weber, *op. cit.*, en especial vol. 1, Primera Parte, Capítulo 111: "Los tipos de dominación", 1: "Las formas de legitimidad".

^{9/} Los párrafos que siguen contienen una exposición acerca de la legitimidad del poder político que resume conceptos básicos tratados en otra parte Conf.: Natalio R. Botana, *La Légitimité. Problème Politique*, Centre d'Etudes Politiques, Louvain, 1968.

entre política y sociedad significa una ruptura del universo de creencias y del acuerdo con respecto a una regla de sucesión, inscripta en la naturaleza misma de un régimen político. Se trata de un conflicto que, naturalmente, puede tocar diversos umbrales de violencia. En su dimensión más profunda, la ruptura de la creencia, en tanto fundamento de un sistema de legitimidad, puede impugnar el monopolio de la violencia física y, a la postre, conducir hacia la disolución de un estado particular, aquéllo que Hobbes, con justeza, calificara como guerra civil ^{10/}.

2. Los regímenes políticos y los modos de vinculación con la sociedad civil

Hasta ahora, hemos empleado la palabra poder para calificar situaciones típicas del área política. Este exceso de "politización" de un análisis de por sí complejo, reclama la ayuda del sociólogo para salvar algunas dificultades.

En rigor, el poder puede ser calificado de acuerdo con las formas funcionales que asume. El poder político sería una forma funcional diferente de otras tantas, instaladas en la sociedad civil, entre las cuales cabría mencionar al poder económico y al poder social ^{11/}. Esta diferenciación funcional deriva, en primer lugar, de los grados de desarrollo y complejidad que alcanza una sociedad. De tal suerte, una sociedad compleja encierra en su seno una constelación de poderes, organizada en torno de la esfera política, formada por el poder militar, el poder económico, el poder social (cuya expresión más conocida es la organización sindical) y el poder moral

^{10/} Ver al respecto, Rafael Braun, "La teoría de la guerra en Hobbes", en Revista latinoamericana de filosofía, núm. 2, Buenos Aires, julio de 1975, vol. I.

^{11/} José Medina Echavarría, op. cit., p. 18.

o ideológico, en tanto sector que genera los contenidos de conciencia, las creencias básicas, las nociones del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, de lo verdadero y de lo falso ^{12/}.

Cada tipo de sociedad civil está caracterizado por una configuración de la constelación del poder. Este diseño teórico no sólo enlaza, como advertíamos hace un instante, el grado de desarrollo, sino también las formas específicas de organización del Estado y de los regímenes políticos. En la circunstancia típica de una sociedad tradicional con bajos niveles de desarrollo, la ausencia de "equivalencias funcionales entre los poderes social, cultural y económico - éste por sí mismo de vigor incipiente - hacen de la intervención del poder político, con la acentuación de sus elementos coactivos, un momento necesario e imprescindible en el despegue y mantenimiento del desarrollo económico" ^{13/}.

En la circunstancia de una sociedad que ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, estas equivalencias funcionales tienen mucho que ver con la relación que las esferas de poder establecen con el área política, según las formas organizativas y el principio de legitimidad que reivindica un régimen político. En las sociedades industriales, capitalistas y socialistas, las esferas de poder pueden relacionarse según un orden de autonomía relativa (es el caso de los regímenes pluralistas), o bien, según un orden de subordinación total (como ocurre, por ejemplo, en los regímenes monocráticos). Demás está decir que ambas configuraciones constituyen tipos puros, de carácter analítico, cuya identificación con la realidad empírica es siempre relativa.

^{12/} Un desarrollo más extenso del tema, puede verse en Jean Ladriere, "Le Pouvoir", en Arthur Gilson, Pour une Démocratie Efficace, Librairie Universitaire, Louvain, 1965 y en Natalio R. Botana, op. cit.

^{13/} José Medina Echavarría, op. cit., p. 21.

Los modos de vinculación de los regímenes políticos con la sociedad civil deben, por lo tanto, ser entendidos en la perspectiva de la función integradora del poder político. Cuando esta función responde a un régimen legitimado, los modos de vinculación tienden a expresar conflictos regulados que no quiebran la estructura básica del sistema de dominación. Cuando, en cambio, la función integradora del Estado se expresa a través de un régimen cuya legitimidad está impugnada por sectores de la sociedad que reivindican valores antagónicos, aquellos vínculos expresan conflictos que ponen en tela de juicio el sistema de dominación.

Esta distinción clásica, que Duverger describiera como conflictos dentro del régimen y conflictos contra el régimen ^{14/}, adquiere un significado especial a la luz de los rasgos distintivos del planeamiento y del singular perfil que adopta, desde hace ya muchas décadas, la política argentina.

Se dice que "la función integradora se ha ejercido siempre de algún modo por el poder político, pero no cabe duda que alcanza su expresión más definida en las formas actuales de la planificación, cualquiera sea su naturaleza" ^{15/}. Esta sentencia afirma la interacción entre el poder político, la función integradora del mismo y el planeamiento. De inmediato surge, sin embargo, un interrogante básico: ¿cómo entender la función integradora del planeamiento cuando ésta se inscribe en regímenes políticos, aquejados por recurrentes crisis de legitimidad, que enfrentan, por otra parte, una sociedad civil con crecientes niveles de autonomía frente al Estado? Esta parecería ser una pregunta adecuada para entender el caso del planeamiento en

^{14/} Maurice Duverger, Sociologie Politique, PUF, París, 1966, especialmente p. 284. Ver también, Maurice Duverger, Introduction à la Politique, Gallimard, París, pp. 268 y ss.

^{15/} José Medina Echavarría, op. cit., p. 21.

la Argentina contemporánea, visto desde la perspectiva que ofrece una reflexión acerca de la consolidación en nuestro país del Estado moderno, el desarrollo de los regímenes políticos, el aumento de la participación y las crisis de legitimidad y las consecuencias observables para el Estado y las fuerzas sociales.

En las páginas que siguen intentaremos esbozar, al respecto, un principio de respuesta.

II. CRISIS DE LEGITIMIDAD E INESTABILIDAD DE LOS REGIMENES POLITICOS EN LA ARGENTINA

Aunque parezca redundante es preciso insistir, a fuerza de repetitivos en materia metodológica, que la comprensión política de una realidad nacional exige seleccionar temas significativos a través del lente que enfoca un centro de interés justificado en términos teóricos y conceptuales. Algo de esto se ensayó en las páginas precedentes, lo cual debe entenderse como benevolente excusa para justificar las siguientes hipótesis de partida.

El desarrollo histórico argentino generó una estructura social que ha alcanzado crecientes niveles de autonomía frente al Estado merced a procesos conocidos, algunos, por otra parte, de antigua data: migraciones externas e internas, urbanización, alfabetización, industrialización "vieja" y "reciente", desarrollo de la comunicación en lo que se refiere a la infraestructura de transportes, movilidad social y, last but not least, procesos de movilización política y de participación creciente de sectores y de clases sociales a través de organizaciones de mediación - partidos y sindicatos - según se consideren determinados períodos.

Estas características generales, que hacen al perfil de la sociedad, se imbrican con el desarrollo del Estado, cuyos orígenes son perceptibles a partir de la consolidación de 1880, que ha segregado, para acrecentarlas, ciertas pautas de centralización yuxtapuestas a una organización jurídico-formal de naturaleza federativa. Hay entonces, en la Argentina, afirmación creciente del Estado nacional, en detrimento de áreas de decisión que gozarían de una hipotética autonomía relativa en el orden provincial o regional.

Por otra parte, este crecimiento del Estado está condicionado por uno de los factores básicos para entender la política argentina. El país se ha visto sacudido por crisis periódicas, con grados de violencia creciente, que han puesto en cuestión la legitimidad de diferentes tipos de regímenes políticos cuyo conflictivo entrecruzamiento generó procesos divergentes de movilización y clausura política,

/sin que

sin que ninguno de los regímenes ensayados alcanzara niveles mínimos de estabilidad institucional para perdurar a través del tiempo.

La movilización social y política, combinada con recurrentes crisis de legitimidad, puede explicar una situación en la que coexisten bajos niveles institucionales, fuertes presiones sociales y un estado de magnitud creciente, paradójicamente inerte para hacer valer la efectividad de las decisiones públicas. La anomia política, entrevista por los pensadores clásicos (individuos y clases que se enfrentan sin ninguna norma pública que permita dirimir sus conflictos en paz), se traduciría en lo que algunos autores modernos denominan "pretorianismo de masas" (grupos corporativos y dominantes, clases y organizaciones movilizadas que se vuelcan en la arena política y que, no obstante, resisten a plegarse a una regla común).

Esta circunstancia merece ser considerada como el problema central de este trabajo porque los factores de incertidumbre, que esta suerte de situación genera, producen un inevitable impacto sobre el sistema de planificación que, como tal, actúa sobre supuestos de racionalidad, de estabilidad y de acción prolongada a través de un tiempo prospectivo que el mismo plan se fija para el logro de determinadas metas ^{16/}.

^{16/} En las páginas que siguen desarrollaremos estas hipótesis descriptivas acerca de la realidad política argentina hasta el año 1973. Es un resumen, sujeto a un exceso de simplificación y por consiguiente esquemático, elaborado a partir de una serie de trabajos previos que hemos consagrado a este tema. Nos remitiremos entonces a: El orden conservador. Ensayo sobre la política argentina entre 1880 y 1916, de próxima publicación; "La reforma política de 1912", en Criterio, Buenos Aires, abril de 1971; "La crisis de legitimidad en Argentina y el desarrollo de los partidos políticos", en Criterio, Buenos Aires, septiembre de 1970; "La vocación política de los argentinos: Burocracia militar o democracia pluralista", en Criterio, Buenos Aires, diciembre de 1970; El régimen militar (en colaboración con Rafael Braun y Carlos A. Floria), Ed. Depalma, Buenos Aires, 1973; "La elección del Presidente de la República", en Criterio, Buenos Aires, abril de 1972; "Pueblo, sufragio y gobierno democrático", en Criterio, Buenos Aires, diciembre de 1972 y El federalismo político en la Argentina, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1973.

1. La consolidación del Estado moderno
a partir de 1880

Contra lo que habitualmente se afirma, la consolidación del Estado en la Argentina - a diferencia de otros países latinoamericanos, Chile y Brasil, por ejemplo -, apenas roza los cien años de vida. Durante el siglo XIX, la constitución de una unidad política, que monopolizara el ejercicio de la fuerza pública en manos del Estado, sufrió los avatares de las guerras de la independencia y de las guerras internas que asolaron el territorio nacional por más de seis décadas.

Recién hacia el año 1880, luego de las batallas que dieron por tierra con las pretensiones separatistas de Buenos Aires, se implantó el Estado en el territorio nacional, merced a la subordinación a su imperio de todas las provincias que, hasta entonces, constituían centros de poder autónomos. Con la primera presidencia de Julio A. Roca (octubre de 1880), se inició un período signado por uno de los procesos de expansión económica y social más notables - el más importante, en aquel momento - de América Latina.

La fórmula que inspiró este vertiginoso salto hacia adelante debe ser considerada como uno de los proyectos de mayor éxito - al menos para el propósito de la élite conductora - de la historia argentina moderna; la llamaremos "fórmula alberdiana", simplemente para señalar la fuente teórica que sirvió de difusa o específica inspiración a nuestros gobernantes, durante medio siglo de vida institucional.

Alberdi sostuvo que la Argentina debía organizar su régimen institucional para realizar un determinado proyecto, "para tener población, para tener caminos de hierro, para ver navegados nuestros ríos, para ver opulentos y ricos nuestros Estados" (Bases ... Cap. IX de la 1ª edición). El régimen, es decir el marco político que haría continuo y efectivo este proyecto, era el medio privilegiado para salir del estancamiento, que proponía la sociedad tradicional, y marchar hacia un horizonte de progreso. La fórmula alberdiana afirmaba, pues, dos dimensiones del hacer político: una, el programa o conjunto

/de metas

de metas a las que debía dar alcance una nación abierta hacia el futuro; la otra, el marco o medio institucional necesario para crear las nuevas estructuras de progreso y destruir las existentes (idem, mismo capítulo).

La realización operativa de esta fórmula prescriptiva trajo como consecuencia una contradicción entre el Estado y la sociedad civil que se expresó mediante la conflictiva coexistencia de un orden político conservador, con marcados rasgos de centralización oligárquica, y una sociedad sometida a bruscos cambios en su composición demográfica, en los niveles de alfabetización y en el crecimiento económico.

Las cifras que dan cuenta de la transformación acaecida, son reveladoras: en 50 años las exportaciones crecieron más de diez veces, alcanzando una tasa de incremento del orden del 1 183 por ciento ^{17/}. En 1888 el área cultivada era de 2 422 992 hs. y en 1914 de 14 313 630 hs. En veinte años la población se duplicó: 3 950 060 habitantes en 1895, 7 888 237 en 1914. La red ferroviaria tenía, en 1880, 2 313 Km., representaba un capital de 62 964 486 pesos oro, transportaba una carga de 772 717 toneladas y obtenía una ganancia de 3 488 232 pesos oro; en 1913 se extendía desde Buenos Aires hacia todo el país, transportaba 42 916 636 toneladas de carga a través de una red de 33 478 Km. que, junto con las maquinarias y los bienes inmuebles, representaba un capital de 1 358 849 967 pesos oro, y obtenía ganancias por 52 742 416 pesos oro ^{18/}. A ello se sumó el esfuerzo para nacionalizar a la población por medio de un sistema educativo centralizado: la tasa de

^{17/} Conf. R. Cortés Conde, "El 'boom' argentino: ¿una oportunidad despreciada?", en Los fragmentos del poder, Editorial Jorge Alvarez Buenos Aires, 1969, p. 225.

^{18/} Conf. R. Cortés Conde y Ezequiel Gallo, La formación de la Argentina moderna, Paidós, Buenos Aires, 1967, pp. 34 y 53.

analfabetos por 100 habitantes de 14 años o mayores, se redujo del 77.9 por ciento en 1869 al 35 por ciento en 1914 ^{19/}.

Los valores compartidos en cuanto a los fines últimos hicieron que durante casi medio siglo no se cuestionara el contenido de la idea de progreso o programa implícito en la fórmula alberdiana. Los conflictos políticos tenían por objeto la otra dimensión, la que hacía referencia al origen del poder, y atacaron los vicios de oligarquización que aquejaban al régimen institucional. En tiempos del centenario, la reforma electoral, preconizada por el presidente Sáens Peña, culminó con este proceso: pretendió fundar, mediante el sufragio universal, secreto y obligatorio, una democracia representativa, pero mantuvo incólumes los valores programáticos de la fórmula. El cuestionamiento de dichos valores vendrá después, cuando las ideologías nacionalistas cambien los términos del debate, aunque, para entonces, la Argentina habrá entrado de lleno en un período signado por recurrentes crisis de legitimidad.

2. El desarrollo de los regímenes políticos

Como insinuábamos hace un instante, el régimen del ochenta consistía en un riguroso sistema de designación de los gobernantes fundado en el control de la sucesión política, lo cual equivale a sostener que el presidente y el gobernador, en cuanto grandes electores, tendían a designar a su sucesor o, por lo menos, a controlarlo.

El régimen político que se puso en marcha luego de la reforma electoral de 1912, respondía, en cambio, a las reglas clásicas de la democracia constitucional: cargos políticos cuyo acceso estaba garantizado a los distintos partidos que participan en la contienda electoral. No había, en rigor, control de la sucesión sino reglas - el sufragio universal - que atestiguaban el derecho del gobierno para ejercer el poder político. Este régimen estuvo protagonizado por una organización inédita en la Argentina de aquel entonces: el partido político, creado fuera del aparato del Estado, cuyo desarrollo se

^{19/} Conf. Gino Germani, Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico, Raigal, Buenos Aires, 1955, p. 84.

había gestado a partir de la crisis acaecida en la década que transcurre entre 1890 y 1900. El exponente más notorio era la Unión Cívica Radical, junto con el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista.

El radicalismo se había organizado en torno de una estructura de mediación, independiente de los recursos gubernamentales, denominada comité electoral. Pese a los juicios peyorativos que sufriera más adelante, el comité electoral constituyó el primer núcleo de socialización política y de reclutamiento electoral en la Argentina de principios de siglo, que se prolongó hasta los años cuarenta: era el embrión de una organización partidaria que reposaba sobre la afiliación individual y directa de los ciudadanos aptos para ejercer los derechos electorales.

El régimen que se inauguró en 1912 tuvo una brusca clausura con motivo de la primera crisis de legitimidad, de carácter manifiesto, que rompió con la sucesión regular de gobiernos constitucionales iniciada en el año 1862. No entraremos a explicar las causas políticas y económicas que desencadenaron el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930. Para la descripción en que estamos empeñados basta señalar que, a partir de esa fecha, entra a jugar una nueva forma de reclutamiento político bajo el predominio de las Fuerzas Armadas.

Si el lector preguntara en qué grupo se reclutaron los gobernantes entre 1930 y 1973, la respuesta no ofrecería el beneficio de la duda: durante 30 años los presidentes que rigieron el país han sido miembros de las Fuerzas Armadas y, en particular, del Ejército (Uriburu, Justo, Rawson, Ramírez, Farrell, Perón, Lonardi, Aramburu, Onganía, Levingston, Lanusse); en los trece años restantes gobernaron 5 presidentes civiles (Ortiz, Castillo, Frondizi, Guido, Illia), y tres de ellos fueron destituidos por las Fuerzas Armadas (Castillo, Frondizi, Illia).

El punto de vista que acentuaremos en este análisis es que los regímenes posteriores a 1930 han permanecido fieles, en general, a una norma básica de comportamiento político: el respeto al principio hegemónico cuya consecuencia natural es el control a la oposición.

/El principio

El principio hegemónico puede ser entendido como uno de los rasgos más importantes de las formas autoritarias de gobierno. En un orden autoritario, en efecto, la esfera política permanece dominada por un grupo u organización burocrática que ejerce un control hegemónico sobre el resto de las agrupaciones políticas, al tiempo que las instituciones sociales, económicas o culturales gozan del beneficio de un pluralismo limitado, condicionadas por diferentes grados de coacción según la mayor o menor capacidad de amenaza que la clase gobernante perciba en cada una de ellas. Por consiguiente, un orden autoritario alberga dos atributos principales: la oposición carece de garantías para reemplazar de manera pacífica al gobierno y la estructura social no está penetrada por un poder político cuya ambición, y la ideología que esgrime, es total.

Parece lógico suponer que el régimen que transcurrió entre 1880 y 1912 conjugó ambos atributos, antes de que se implantara el sufragio universal. Hay mucho de cierto en esto, aunque menester es recordar que las querellas intraoligárquicas resolviéronse, muchas veces, mediante acuerdos pactados entre gobierno y oposición, lo cual hace suponer un debilitamiento, en momentos de crisis, de la hegemonía gubernamental.

Estos rasgos adquieren un perfil más definido en la Argentina posterior a 1930. Más allá de la pretendida recreación de un corporativismo, vagamente inspirado en las experiencias ensayadas por algunos países de la Europa mediterránea, el gobierno del General Uriburu intentó montar un aparato de control que bloqueara el retorno del Partido Radical al poder. Los gobernantes asumieron que el radicalismo había perdido el fuerte apoyo popular que acompañó la elección de Hipólito Yrigoyen en el año 1928. El error del cálculo sobrevino poco después, con motivo de unas elecciones de "prueba" en la provincia de Buenos Aires, donde, contra todo lo previsto, el radicalismo obtuvo un resonante triunfo electoral. De allí en más, se planteó un recurrente y crucial interrogante: ¿Cómo mantener el control político pese a la

/popularidad de

popularidad de los partidos desalojados por la fuerza del poder? Las respuestas posteriores articularon diferentes ideologías de justificación, pero todas instauraron sistemas de control sobre las fuerzas opositoras.

El régimen que se prolongó hasta 1943 mantuvo una congruencia formal con las normas constitucionales, al tiempo que consolidaba la hegemonía de la "Concordancia" - una coalición de partidos opositores al radicalismo -, haciendo uso de las viejas prácticas del fraude electoral. El partido controlado era la UCR a la que se le impidió, por estos métodos, recuperar la presidencia en 1937.

El ciclo de la "Concordancia" terminó con un nuevo golpe de Estado, en 1943. La salida política que se puso en marcha, tres años después, tuvo características diametralmente opuestas de las que se ensayaron en la década anterior. El peronismo plantó los cimientos de un nuevo régimen de carácter populista, afincado en un movimiento político creado desde el Estado, que incorporó dentro de su estructura fuerzas sociales organizadas, entre las cuales detentaba el principal rango la organización sindical.

Con un origen electivo al cual no se le podrían achacar los vicios observables durante la década del treinta, el peronismo puso en marcha un régimen político que a la hegemonía sumó la movilización popular. El procedimiento de control que se ejerció durante las presidencias de Juan D. Perón poco tuvo que ver con el que puso en práctica la "Concordancia". En los años treinta se restauró el estilo electoral anterior al '12: reducción del número de participantes en las elecciones y bloqueo de su acceso en el momento del comicio; al promediar los años cuarenta cambió el contenido de los términos: la participación aumentó de manera drástica (reforzada por el sufragio femenino) y el control se organizó antes del acto electoral, gracias al monopolio creciente en manos del gobierno de los medios de comunicación social.

El ciclo del régimen populista se cerró con otro golpe de Estado, en el año 1955. El rasgo predominante del nuevo régimen, se condensó

/en la

en la pretensión de practicar la democracia constitucional, prohibiendo de cuajo la participación política del peronismo. En la nueva circunstancia no se recurrió, como otrora, al control electoral en las urnas sino, más bien, a un control normativo-jurídico que establecía cláusulas proscriptivas de carácter ideológico. La doctrina oficial sostenía que ningún régimen constitucional puede consentir la participación de partidos que cuestionan sus principios fundamentales, previamente definidos por normas especiales creadas a ese efecto. Este sentido restrictivo, aplicado al juego democrático, se cristalizó en una serie de fórmulas jurídicas - llamadas estatutos o leyes de partidos políticos - que incorporaban a su estructura normativa cláusulas proscriptivas; se estableció, por consiguiente, un control cualitativo sobre la organización partidaria.

Ese ciclo de democracia con proscripciones se expresó a través de dos regímenes - uno, protagonizado por los gobiernos de Guido y Frondizi; otro, coincidente con la presidencia de Arturo Illia - y terminó con el golpe de Estado de 1966, que inauguró el tipo más acabado de régimen autoritario (el mismo será analizado más adelante en la Sección III, párrafo 3 a)).

La imagen que presenta esta vertiginosa sucesión de regímenes políticos, sobre todo después de 1930, tiene como figura central a las Fuerzas Armadas en tanto estrato político dominante en la sociedad argentina. Esta imagen no pretende simplificar en exceso el papel de las Fuerzas Armadas, considerándolas como una clase política con valores e intereses compartidos, consciente de su unidad y de su inapelable derecho a ejercer el poder. Quisiera, más bien, introducir el matiz necesario para dar cuenta de un estrato dominante que ha logrado mantener su interés corporativo, superando coyunturas críticas en las cuales el principio burocrático de la jerarquía profesional sufrió cuestionamientos internos de diversa índole. Las hipótesis derivadas describirían tal hegemonía como un sistema dominante construido y reconstruido luego de sucesivos conflictos que, en general, concluyeron con

/una intervención

una intervención militar ante problemas originados por situaciones donde, también, estaban comprometidas las Fuerzas Armadas.

Así, al desgaste de Uriburu sucedió la solución practicada por Justo. El deterioro de la "Concordancia" se cerró con el golpe del 43, proceso que se resolvió favorablemente con la victoria de Juan D. Perón, en esa circunstancia candidato oficial de las Fuerzas Armadas. La experiencia peronista terminó con la intervención militar de 1955. La solución electoral del 58, que llevó al gobierno a Arturo Frondizi, interrumpiose cuatro años después para que se promoviera, en fin, por la misma vía militar, una nueva salida institucional clausurada cuando promediaba la presidencia de Arturo Illia.

3. El aumento de la participación y las crisis de legitimidad

Recapitulemos a manera de síntesis: consolidación del Estado, régimen oligárquico, desarrollo vertiginoso de una sociedad civil que no intervenía, hasta 1912, en la vida política. De inmediato, primera fase de movilización política, protagonizada por una estructura de mediación - el partido político - cuyo exponente nacional más notorio fue el radicalismo. Crisis en 1930, restauración conservadora y control a la oposición radical hasta el golpe de Estado de 1943. Segunda fase de movilización a partir de 1945-46, protagonizada por una estructura de mediación distinta: el movimiento peronista, creado desde el Estado, que amalgama fuerzas sociales organizadas como el sindicalismo. En 1955, segunda fase de clausura, control a la oposición peronista y juego político en el que sólo pueden intervenir agrupaciones no peronistas (por lo menos, hasta 1965). Por fin, nueva intervención militar en 1966 que lleva consigo la pretensión de realizar en plenitud un orden autoritario que condujera a la total "despolitización" de la sociedad argentina.

Esta yuxtaposición de fases políticas de movilización y de clausura obedece a una profunda fragmentación del universo de creencias y a una quiebra sistemática de las reglas de sucesión, merced al empleo

/de la

de la fuerza o al uso instrumental de las mismas. Las dimensiones teóricas de la crisis de legitimidad adquieren, de este modo, una cierta corporización histórica a través de los procesos que esta sintética crónica recoge.

Las fases de movilización incorporan clases sociales a la vida política, encuadrándolas en regímenes políticos y estructuras de mediación de naturaleza diferente. En ambas fases, la radical y la peronista, el Estado creció en razón de la política clientelística y de las nuevas funciones productivas que éste asumió, sobre todo, a partir de 1946. En ambas fases, por otra parte, el control del Estado, lejos de erosionar la popularidad inicial de radicales y peronistas, contribuyó a consolidarla y aumentarla. En 1916, Yrigoyen obtuvo el 46 por ciento de los votos y Alvear, en 1922, el 48 por ciento. En 1928, Yrigoyen retornó a la presidencia con el 57 por ciento de los sufragios. En 1946, Perón resultó electo con una votación del 52 por ciento; en 1951, ese apoyo trepó diez puntos más, hasta el 62 por ciento.

Aumento del apoyo popular que coincide - tercera afinidad entre ambas fases de movilización - con otro hecho significativo: en ocasión alguna la oposición fue capaz de derrotar pacíficamente a los partidos populares en elecciones presidenciales, desplazándolas del poder de acuerdo con las normas constitucionales. Este puede ser, entre otros, uno de los motivos que explicarían los golpes de Estado de 1930 y de 1955; éstos sobrevinieron luego que la oposición, pese a reagrupar fuerzas en una coalición amplia, sufriera el revés de una derrota inapelable. Hubo pues, entre 1916 y 1930 y entre 1946 y 1955, predominio hegemónico de un partido y ausencia de rotación.

Como es de rigor en análisis electorales, la rotación de partidos en el ejercicio del poder es un indicador de competencia política. No es esta, por cierto, una cualidad observable en la política argentina, ni en las fases de movilización ni en las de clausura. Entre 1880 y 1916, en efecto, el control de la sucesión eliminó la rotación pacífica entre facciones oligárquicas, y lo mismo ocurrió entre 1931 y 1943 cuando los procesos sucesorios beneficiaron, exclusivamente,

/a los

a los candidatos de la "Concordancia", los presidentes Justo y Ortiz. Sólo entre 1955 y 1966, con el peronismo proscrito, rotaron en la presidencia los candidatos pertenecientes a dos partidos antagónicos, provenientes del viejo tronco radical.

Las coincidencias subrayadas no borran del todo, sin embargo, las diferencias en los estilos de participación política que impregnan ambas fases de movilización; las variaciones en las clases sociales que sirven de apoyo a uno y otro tipo de régimen; y las tradiciones políticas antagónicas que, como consecuencia de lo anterior, se fueron gestando en la Argentina contemporánea.

La fase que transcurre entre 1916 y 1930, socializa al electorado a través del partido político y de una ideología proclive a justificar fórmulas constitucionales-pluralistas. El período que arranca en 1946 no sólo socializa al electorado mediante estructuras tradicionales; hace jugar asimismo, en el proceso de aculturación política, a una organización sindical, de carácter nacional, que engarza la defensa del interés profesional (o de clase) con la identificación partidaria. Las ideologías de justificación se apartan del objeto institucional (Yrigoyen sostenía que su programa era la Constitución Nacional), para emparentarse con la realización, desde el Estado, de una política de seguridad social (Perón dirá que su programa es la Justicia Social).

Estas tradiciones políticas no surgen por azar de las circunstancias. Habría mucho que decir acerca de la transferencia de lealtades de la vieja red de caudillos conservadores hacia el radicalismo en 1916, del mismo modo como la captación, de parte del peronismo, de antiguos cuadros políticos pertenecientes al radicalismo y al conservadorismo, o el apoyo prestado al nuevo movimiento por una dirigencia sindical, ya experimentada en períodos anteriores, constituye un

/fascinante campo

fascinante campo de investigación del que ofrecen testimonio una serie de trabajos recientes ^{20/}.

Como quiera que sea, cuando les tocó coexistir al peronismo y al radicalismo en un mismo período (ello ocurrió entre 1946 y 1966), ambos partidos populares actuaron como enemigos irreconciliables. El radicalismo se percibió controlado por el peronismo cuando éste fue gobierno; el peronismo se consideró proscrito por el radicalismo cuando éste, dividido, volvió a ejercer la presidencia en 1958 y en 1963.

El significado de las fases de clausura frente a los períodos de movilización merece, entonces, especial atención. Con la movilización se amplía el territorio de participación; con la clausura se reprime una conciencia participante. Las fases de clausura pretenden que las cosas retrocedan hacia el momento que precede cada uno de los períodos de participación. En la década del treinta se niega al radicalismo; en la del 55-56, al peronismo. En las dos, la respuesta es semejante: radicales y peronistas tienen conciencia de que se les amputa un derecho; saben que pueden participar, porque antes lo hicieron, pero carecen de un sistema institucional que incorpore sus expectativas. El resultado podría sintetizarse así: a mayor suma de sujetos participantes en fases anteriores, mayor violencia represiva en los períodos de clausura.

^{20/} Acerca de los orígenes del peronismo y la polémica que se entabla al respecto, debe consultarse: Gino Germani, "El surgimiento del peronismo: El rol de los obreros y de los migrantes internos", en Desarrollo Económico, núm. 51, octubre-diciembre, 1973, vol. 13; Peter H. Smith, "Las elecciones argentinas de 1946 y las inferencias ecológicas", en Desarrollo Económico, núm. 54, julio-septiembre, 1974, vol. 14; Tulio Halperin Donghi, "Algunas observaciones sobre Germani: El surgimiento del peronismo y los migrantes internos", en Desarrollo Económico, núm. 56, enero-marzo 1975, vol. 14, y E. Kenworthy, "Interpretaciones ortodoxas y revisionistas del apoyo inicial del peronismo", en Desarrollo Económico, núm. 56, enero-marzo, 1975, vol. 14.

Cuando la sociedad se politiza y las fuerzas sociales carecen de instituciones legitimadas, que regulen sus expectativas de participación, la política asume caracteres pretorianos. Se trata de una singular circunstancia en la cual la acción de las fuerzas sociales y políticas, dotadas de conciencia participante, no está regulada por instituciones y regímenes legítimos o, como se ha dicho, por un sentido de la autoridad pública y un propósito común ^{21/}. En la Argentina contemporánea el crecimiento de la participación política no corrió paralelo con el desarrollo institucional. Los regímenes que incorporaron nuevas fuerzas sociales a la vida política, sufrieron los avatares de una crisis de legitimidad. No es de extrañar que los regímenes que los sucedieron fueran percibidos, por los sujetos excluidos, como portadores de una radical ilegitimidad.

La combinación de bajos niveles de institucionales con altos niveles de participación conduce a lo que ha dado en llamarse "pretorianismo de masas": una situación donde las fuerzas sociales actúan según sus propios métodos en la vida política, sin reconocer instituciones comunes fundadas en valores o intereses compartidos ^{22/}. Hacia principios de la década del sesenta, la política argentina remedaba una situación semejante.

Sobre este telón de fondo - cuya simplificación, insistimos, merecería el rigor y el matiz que sólo puede imprimirle el análisis histórico - emprenderemos, a continuación, el estudio de las experiencias de planeamiento que tuvieron lugar entre 1963 y 1973.

^{21/} Conf. D. Rappaport, "A Comparative Theory of Military and Political Systems", en S. Huntington Ed., Changing Patterns of Military Politics, Free Press, 1962.

^{22/} Conf. S. Huntington, Political Order in Changing Societies, Yale, 1968.

Para un análisis de la política argentina, previa al golpe de Estado de 1966, mediante el concepto de "pretorianismo de masas", ver: Guillermo A. O'Donnell, Modernización y autoritarismo, Paidós, Buenos Aires, 1972, sobre todo el Capítulo 3.

III. LA PLANIFICACION EN EL CONTEXTO POLITICO ARGENTINO

1. El método adoptado

Los intentos de planificación en la Argentina contemporánea se inician hacia mediados de la década del treinta, cobran una fisonomía más precisa durante la segunda guerra mundial y se afirman durante la primera y segunda presidencia de Juan D. Perón con motivo de la elaboración y ejecución parcial de dos planes quinquenales.

Esta intencionalidad plantea al historiador una exigencia de comprensión, todavía no realizada en plenitud. Alguien podría apuntar que las tres décadas que transcurren entre la crisis de los treinta y el despuntar de los años sesenta constituyen una suerte de "prehistoria" de la planificación. En esos años el Estado acentuó su impronta dirigista (un concepto muy en boga en aquel tiempo) y, progresivamente, se adentró en la sociedad civil merced al crecimiento productivo del sector público, la apertura de su ámbito de decisiones y la interpretación de los ordenamientos legales realizados por la Corte Suprema de Justicia.

Vale la pena detenerse en este último punto para entender los cambios acaecidos en las relaciones normativas entre el sector público y el sector privado. Hacia 1936, por ejemplo, en el caso "Banco Central de la República Argentina" - Fallos, T. 176, p. 5 - la Corte Suprema declaró - según comenta J. Oyhanarte - "que el Banco Central creado por la ley 11.575, no era un organismo estatal y que ello no implicaba transgresión alguna, ya que 'la facultad delicadísima de emitir billetes', del art. 67, inciso 5º de la Constitución, puede ser delegada en bancos particulares". Continúa el mismo autor: "hace treinta y dos años, la Corte resolvió que la facultad de emitir papel moneda, de la que depende la íntegra vida económica del país, puede ser transferida a empresas privadas. Semejante interpretación, que había sido severamente objetada por el procurador general, Juan Alvarez, recibió una merecida descalificación, más tarde, en

/"Pacheco Santamarina

"Pachecho Santamarina de Bustillo", 1953, Fallos, T. 225, p. 135, donde el Ministro T. D. Casares dijo: "La emisión de moneda y la fijación de su valor son actos privativos del gobierno nacional y constituyen un atributo de soberanía" ^{23/}. Fueron necesarios casi veinte años para que el monopolio estatal de la emisión monetaria tuviera una consagración constitucional definitiva. Sin embargo, estos antecedentes no reconocían, todavía, la validez constitucional de un sistema de planificación. A ello se llegó poco tiempo después, en el año 1961, cuando la Corte Suprema, "en diversos pronunciamientos que atañen a planes específicos - como los de colonización - y a planes globales, ha otorgado su exequátur al sistema, señalando, por ejemplo, que la potestad impositiva puede funcionar como instrumento del planeamiento" ^{24/}.

En esta breve excursión he reparado, adrede, en los antecedentes jurídicos para hacer más evidentes los escollos interpretativos que hubo que sortear cuando se procuró cambiar la frontera normativa entre lo público y lo privado. En esta larga marcha están presentes los sentidos restrictivo y amplio que el tribunal supremo de la nación asignó al sector público del Estado o al uso de instrumentos específicos (política monetaria y fiscal, en los casos señalados) que, como bien lo sabemos, son cimientos necesarios para implantar un sistema de planificación.

Tres décadas, pues, que bien pueden ser entendidas como un proceso a cuyo término, pese a las crisis de legitimidad que conmovieron a distintos regímenes políticos, el Estado robusteció su autoridad de intervención en la sociedad civil.

Precisamente, durante los años sesenta, el país entrará en otra etapa caracterizada por la recepción de la idea de planificación "moderna", a la cual no es ajena el impacto de decisiones emanadas del sistema interamericano, desde el Acta de Chapultepec hasta las

^{23/} Julio Oyhanarte, Poder político y cambio estructural en la Argentina, Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 37.

^{24/} Idem., p. 38.

propuestas de la Alianza para el Progreso y la Reunión de Presidentes que tuvo lugar en Punta del Este en 1967.

Se trata de un significativo momento donde la planificación emerge, junto con otro tipo de políticas públicas, como un instrumento de modernización, capaz de producir cambios en economías tradicionales, organizado en torno a una modelística que acogía el acelerado desarrollo de las técnicas del planeamiento en las sociedades industriales avanzadas del mundo capitalista y socialista. Hacia el término de la segunda guerra mundial, en efecto, la planificación adquiría carta de ciudadanía en las naciones de Europa Occidental, cobraba impulso decisivo en las democracias populares y comenzaba a perfilarse como un medio privilegiado para atacar de raíz las causas estructurales del subdesarrollo.

La Argentina, como el resto de los países de América Latina, no tardó en incorporarse a este proceso. Iniciada la presidencia de A. Frondizi (1958), se organizó la primera oficina de planificación: el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Del mismo modo, vistas las cosas en su dimensión regional, los gobernadores de provincia establecieron el pacto constitutivo del Consejo Federal de Inversiones. Ambas dimensiones de la planificación - la global y la regional - quedaron entonces consagradas en sendas instituciones estatales. Como ocurrió en otras naciones, próximas o lejanas, de latinoamérica, no parece del todo errado sostener la hipótesis que subraya el significado "formal" de estas oficinas que, en su origen, evocaban una pretensión de planeamiento en tanto pretexto para demostrar hacia afuera como un determinado gobierno ponía en marcha un nuevo sistema de racionalidad económica.

Esta acción institucional, por lo menos en lo que se refiere a la formulación de planes nacionales de desarrollo, no alcanzó un definido perfil hasta el advenimiento de un nuevo gobierno constitucional, luego de las crisis militares que provocaron la renuncia de Frondizi y el interinato de José M. Guido. Parece claro ahora, con la perspectiva que otorga el paso del tiempo, que la política económica

/ de los

de los años 1958-1963 estuvo dominada por el imperativo del corto plazo e impulsada por un conjunto de realizaciones en determinados sectores, privilegiados como ámbitos prioritarios, para acelerar la sustitución de importaciones mediante la inversión externa.

A partir de 1963, la planificación, concebida como un medio capaz de alumbrar un plan nacional de desarrollo, adquiere un lugar más acorde con la importancia que la teoría venía reconociéndole. Desde entonces, hasta la destitución del Presidente Illia, y luego, ya instaurado el régimen militar que presidiera el Gral. Onganía, el Consejo Nacional de Desarrollo produce planes nacionales, incorpora técnicos, según sucesivas etapas, a su plantel profesional e intenta incorporar la "función de planificación" a la política económica nacional. Una incorporación, por cierto, que poco tiene que ver con una secuencia de elaboración, ejecución y control del plan que se realiza en un contexto de estabilidad gubernamental e institucional.

La planificación, conviene insistir en ello, actúa sobre supuestos de racionalidad, de estabilidad y de acción prolongada a través de un tiempo prospectivo que el mismo plan se fija para el logro de determinadas metas. Sobre este crucial aspecto existe un evidente consenso en la teoría y en la práctica del planeamiento. En la Argentina en cambio, durante la década que transcurre entre 1963 y 1973, los planes nacionales de desarrollo se sucedieron sin solución de continuidad. Hubo un plan previsto para el período 1965-1969; otro proyecto de plan que se extendía entre 1970 y 1974; por fin, un plan aprobado para el quinquenio 1971-1975, al que se le yuxtapuso un plan trienal para los años 1973-1976. Durante estos años, por otra parte, ocuparon la escena tres regímenes políticos (1963-1966; 1966-1973; 1973 ...), nueve presidentes y quince ministros de economía o de hacienda según los casos.

En esta circunstancia de crisis les tocó actuar a los planificadores. La política evocaba un mundo cambiante, sujeto a bruscos cambios, a la perplejidad, el conflicto y la incertidumbre de los actores. La planificación pretendía ser, en su intencionalidad

/primigenia, una

primigenia, una isla de racionalidad, un universo ordenado por la relación entre medios y fines que debía enlazar la bondad de los instrumentos técnicos con el significado político de las metas y objetivos que proponían los sucesivos gobiernos. ¿Cómo entender este diálogo incesante entre razón técnica y crisis política? ¿Cómo comprender los proyectos que orientaron la acción concreta de los planificadores, los logros, escollos y fracasos que se acumularon durante estos años?

Interrogantes, ambos, que exigen hacer presentes dos puntos de vista: el que inspira la reflexión de quien observa y aquel otro arraigado en los valores y convicciones de quien, efectivamente, llevó a cabo una acción singular. El punto de vista del actor (es decir, de un grupo significativo de planificadores a quienes les cupo realizar este obrar específico) constituye, entonces, un universo de significados que conviene recuperar para alcanzar una aproximada comprensión de este diálogo sugerido entre la razón técnica y la crisis política.

La pregunta central que guiará este diálogo está vinculada con la estabilidad política (en términos de la legitimidad de un régimen y de la autoridad de un gobierno), como condición necesaria para hacer efectivo un plan. Para vislumbrar algún signo de respuesta adoptaremos el método comparativo dentro de una unidad nacional, seleccionando diferentes tipos de regímenes para procurar inducir generalizaciones y factores políticos condicionantes. Habrán de compararse, entonces, las experiencias de planificación que cubrieron, por una parte, los años 1963-1966 y, por la otra, el período 1966-1973. Adviértase que ambas experiencias corresponden a dos tipos de regímenes cuya legitimidad de origen y de ejercicio presenta profundas diferencias.

Pero esta primera aproximación, que privilegia la estabilidad de un régimen y el proyecto social que lo sustenta, no agota (ilusorio sería pretenderlo) todas las dimensiones de un complejo problema. A la pregunta acerca de la estabilidad de un régimen, sucede el interrogante que busca entender la permanencia de un gobierno, y ambos

/desembocan en

desembocan en la cuestión que busca entender la continuidad o discontinuidad de políticas ejercidas por diferentes gobiernos pertenecientes a un régimen, lo cual tiene mucho que ver con el arraigo o la sucesión acelerada de los ministros de economía o de hacienda.

La descripción de la duración temporal de diversas experiencias políticas se despliega sobre una multiplicidad de dimensiones. En todo caso, este juego analítico, que busca descomponer una opaca realidad, tiene diferentes significados, aunque complementarios, para el punto de vista del actor y del observador. Para éste - valga la insistencia - el propósito último es la comprensión; para aquél, la visión de la estabilidad política traduce, entre otras cosas, el modo como él mismo, planificador en acto, concibe su inserción en la vida política.

Veamos con tal propósito, como preámbulo al tema, los testimonios de dos actores que tuvieron a su cargo el ejercicio de la planificación en los períodos seleccionados. El primero sostiene la necesidad de adecuar el sistema de planificación al contexto político y administrativo. Al respecto, dice R. Carranza: "La planificación se refiere a la necesidad de introducir racionalidad en las decisiones de política económica. En otros términos, para decidir si se planifica para la libertad o para la opresión, el problema es cómo se accede al poder y cómo se lo ejerce, en suma cuál es el sistema político. La cuestión inversa, de adaptar el sistema político a las necesidades de la planificación, es un problema falso, que ha encontrado en la práctica dificultades que han conducido al fracaso cuando se ha intentado experimentar en esa dirección." ^{25/}

El segundo testimonio defiende la idea de que los instrumentos técnicos de un plan son, a la postre, instrumentos políticos porque dependen de objetivos que también son políticos. Afirma, en este

^{25/} Roque G. Carranza, "Planificación y decisión económica en Argentina", en Criterio, año XLV, núm. 1657-58, diciembre 1972, p. 700.

sentido, A. Canitrot: "Nadie objeta propósitos expresados en términos muy generales como, por ejemplo, lograr una más justa distribución del ingreso o crecer más rápidamente. Pero alcanzar objetivos impone medidas de política económica que implican conflicto con la situación real presente. Los objetivos tienen además conflictos entre sí en el sentido en que el avance hacia uno de ellos posterga el avance hacia los restantes. Y estos conflictos imponen prioridades, la aceptación de costos contra beneficios y finalmente medidas de política que a unos favorecen y a otros perjudican. En este punto las adhesiones unánimes se diluyen y el plan adquiere, en consecuencia, una naturaleza política ... Las proyecciones de variables incluidas - producto, ingreso, consumo, salarios, ocupación, etc. - son el resultado de soluciones económicas técnicamente compatibles. Pero en tanto esos conflictos tienen actores en defensa de sus intereses, cada solución técnica implica una solución política." ^{26/}

Lo dicho basta para justificar el hecho de que el planificador realiza una acción de contraste entre, por una parte, los medios y objetivos generales mediante el uso de instrumentos técnicos y, por la otra, los propósitos, objetivos y definiciones políticas de un gobierno.

De este modo, lo que aquí llamamos acción de contraste tendrá por objeto el poder político, según el tipo de régimen de que se trate, desglosado de acuerdo con la configuración concreta que adopta. Habrá, en rigor, dos tipos distintos.

^{26/} Adolfo Canitrot, "Nuestro desarrollo económico: conflictos e interrogantes", en Criterio, año XLIII, núm. 1606, octubre 1970, p. 749.

Régimen: 1963 - 1966

Presidencia - Ministerios
Partido Gobernante
Congreso Nacional
Partidos de oposición
Sistema Federal-Gobernadores electos

Régimen: 1966 - 1973

Presidencia - Ministerios
Fuerzas Armadas
Estado Mayor de las FF.AA.
- - - - -
Sistema Unitario-Gob. delegados

Por otra parte, la acción de contraste trasciende la esfera de las grandes decisiones políticas para adentrarse en el sector público del Estado. Esta inserción del sistema de planificación en su ámbito más próximo, permite entender el sector público como una estructura estatal integrada por un conjunto de núcleos de decisión que disponen de grados de autonomía variables para definir e implementar políticas, tanto en lo que se refiere a sectores "clásicos" (por ejemplo, el Banco Central), cuanto en todo aquello que hace a la dirección y administración de las empresas públicas. En este sentido, emerge el interrogante de saber en qué medida se trazó un orden de coordinación real entre dicho sistema y los núcleos de decisión pertenecientes al sector público.

El análisis de estas relaciones constituye un intento para comprender el sistema de planificación "hacia adentro". Pero esta perspectiva, aunque necesaria, es en sí misma insuficiente; porque la acción de contraste se despliega, también, hacia la sociedad civil y enfrenta - mediante vínculos de complementariedad y/o de conflicto - a las organizaciones que articulan intereses de grupo y de clase. El modo según el cual el sistema de planificación se enlaza con las organizaciones que articulan el interés del poder económico y del poder social, merece, de esta suerte, una atención particular. ¿Qué métodos de participación ligaron el sistema de planificación con las organizaciones económico-sociales (en especial, las organizaciones empresariales y las sindicales): la consulta obligatoria, la consulta voluntaria previa a la formulación del plan, la consulta a posteriori una vez formulado el diseño básico del mismo, la simple comunicación informativa?

/Las relaciones

Las relaciones de contraste entre sistema de planificación, poder político, sector público y sociedad civil asumen, hasta este momento, que el plan se diseña y luego se presenta como un sistema integrado de políticas concebidas en el mediano plazo. Esta es, a la postre, la estructura básica del plan. El problema consiste en conocer los medios que se previeron y las decisiones que se adoptaron para compatibilizar las políticas de mediano plazo con las políticas de corto plazo, desde dos perspectivas: la que permite detectar las orientaciones básicas y la selección de políticas que realiza el plan, por un lado; y aquella otra perspectiva que se ocupa de las vinculaciones y conflictos observables entre lo que el plan establece y las políticas de corto plazo emanadas de los núcleos decisorios que integran el sector público.

Este doble juego interpretativo desemboca, naturalmente, en una crítica pregunta acerca de la traducción legislativa de las políticas previstas en el plan; una pregunta que no sólo pretende entender si hubo o no hubo consagración legislativa del plan, visto esta vez como una ley marco, sino que también trata de hacer presente su mayor o menor coincidencia con la legislación de corto plazo, en cuyo contexto las leyes presupuestarias (que involucran decisiones impositivas), la legislación monetaria y todo el cuerpo normativo referido al contexto internacional (por ejemplo, la legislación sobre inversiones extranjeras), ocupan, entre otras, un lugar de significativa importancia en los planes.

Hasta aquí, los interrogantes básicos para recuperar, en medida posible, el punto de vista del actor. Afrontemos a continuación, sin más trámite, el ejercicio de la comparación propuesta.

2. La planificación entre 1963 y 1966

a) Las características del régimen político

En 1963 se celebraron elecciones para elegir autoridades nacionales, provinciales y municipales. Clausurado el Congreso e intervenidas todas las provincias y municipalidades durante el gobierno de José M. Guido, el plan político que se trazó durante el último tramo de su gestión mantuvo incólume la proscripción electoral del peronismo.

Desde esta perspectiva, es evidente la semejanza con la anterior elección general que tuvo lugar en 1958: en uno y otro caso hubo control a la oposición mediante instrumentos legales que establecían cláusulas proscriptivas. De aquí en más, sin embargo, las diferencias habrán de acentuarse. En 1958 el peronismo proscripto actuó como un bloque homogéneo y transfirió en masa su caudal electoral a la UCRI de Arturo Frondizi que obtuvo el 45 por ciento de los votos en las urnas y el 69 por ciento de los sufragios emitidos en el Colegio Electoral. En 1963 el bloque proscripto se dispersó entre varios partidos y no mantuvo una disciplina a favor del voto en blanco tan rotunda como en las elecciones para convencionales constituyentes de 1957 ^{27/}.

Este comportamiento electoral, reforzado por el sistema de representación proporcional que se aplicó para designar diputados nacionales y electores de presidente y vice, trajo como consecuencia una visible fragmentación del sistema de partidos, la ausencia de una mayoría capaz de otorgar un definido mandato a la fórmula ganadora y un pluralismo extremo en la representación parlamentaria.

En 1958 la UCRI dominaba el Senado, la Cámara de Diputados y los Gobernadores de todas las provincias. En 1963, en cambio, la UCRP permanecía en una posición minoritaria. Con el 25 por ciento de los

^{27/} Ver en este sentido Natalio R. Botana, "La elección del presidente de la República", en Criterio, abril 1972.

sufragios obtenidos en la votación popular no tenía mayoría en la cámara baja ni en el Colegio Electoral. En este recinto el 25 por ciento de los sufragios representaba para la UCRP el 35 por ciento de los electores. El partido triunfante afrontaba, de este modo, una situación que no se presentaba en el Colegio Electoral desde 1916. La fórmula que había salido primera carecía de mayoría propia: no era otra la consecuencia de la dispersión del voto y del sistema electoral que canonizaba este hecho. Para consagrar Presidente y Vice fué, pues, necesario negociar en el Colegio Electoral el apoyo de otros partidos - la Federación de Partidos de Centro, el Partido Socialista Democrático, el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Popular Neuquino, etc. - cuyos dirigentes ordenaron a sus electores votar por la fórmula Arturo Illia-Carlos Perette ^{28/}.

La circunstancia del pluralismo extremo y de la fragmentación del sistema de partidos obedecía, en parte, al hecho de la proscripción del peronismo. Quizá hayan sido estos los rasgos políticos que mejor caracterizaron la primera etapa del gobierno Illia. El panorama no tardó en cambiar: dos años después el radicalismo levantó la proscripción y garantizó la participación electoral del peronismo cuando tocaba la renovación parcial de la Cámara de Diputados, lo que le permitió presentarse bajo la sigla de la Unión Popular.

Entonces, desde una superficie donde primaba la fragmentación de tendencias, el comportamiento electoral retornó hacia su cauce tradicional, merced a la polarización de fuerzas y a la concentración de preferencias. Vale la pena detenerse, brevemente, en el análisis de las cifras que ilustran cómo volvía a recrudecer la opción entre el electorado peronista y el no peronista. En realidad, la fragmentación se produjo más abajo de un umbral situado en torno del 8 por ciento de los votos emitidos en cada distrito. En la Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y el Chaco, sólo la Unión Popular y la UCRP

28/ Ibid.

superaron el 8 por ciento. En Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santiago del Estero, la estructura fue tripartita: se sumó un tercer partido situado arriba de la franja del 8 por ciento. En los ocho distritos que restaban, entre los cuales se incluye una provincia grande, Santa Fé, la estructura fue cuatripartita (sólo Misiones hizo excepción con cinco partidos que superaron el 8 por ciento). Consecuencias de este comportamiento: fuerte polarización en distritos grandes como la Capital Federal, Buenos Aires y Córdoba; estructura tripartita o cuatripartita en una sola provincia grande y en el resto de los distritos medianos y chicos. Por consiguiente: pluralismo extremo en una epidermis por donde transitaban muchos partidos, que encubría un pluralismo más rígido apoyado por fuertes liderazgos nacionales y provinciales. Transpuesto el análisis a los resultados registrados en el orden nacional, la situación era aún más clara: 63 partidos presentaron candidatos y sólo dos, la Unión Popular con el 29.63 por ciento y la UCRP con el 20.49 por ciento avanzaron sobre el umbral del 8 por ciento; el 42 por ciento se distribuyó entre 61 partidos ^{29/}.

Este escueto relato induce a comprobar un cambio sustancial en dos años de gobierno: a una primera etapa de fragmentación le siguió otra de polarización. Durante ese tramo, el gobierno llevó adelante una política institucional de respeto a los preceptos constitucionales, sin Estado de sitio ni coacción a la prensa y ejerciendo una mínima presión intervencionista sobre las provincias que lo coloca en el nivel más bajo, en lo que se refiere al uso de la intervención federal, si tomamos como indicador el promedio de intervenciones por año de gobierno que registran las 18 presidencias constitucionales que sucedieron en el país entre 1880 y 1966 (el promedio de la

^{29/} Ver en este sentido, Natalio R. Botana, El régimen militar. 1966-1973 (en colaboración con R. Braun y C. A. Floria), Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 1973, pp. 188-199.

presidencia de Illia fue del 0.33, es decir, una sola intervención en el curso de tres años de gobierno) ^{30/}.

Bajo la superficie del sistema institucional subyacían, sin embargo, sólidas organizaciones corporativas a la cabeza de sectores decisivos de la constelación del poder las cuales, lejos de trazar relaciones de cooperación con el régimen político, emprendían el camino del pretorianismo social mediante definiciones estratégicas que, por lo general, respondían al interés sectorial.

¿Cómo se llegó a esta circunstancia que, a la postre, constituyó el punto terminal del régimen? La explicación no es unívoca. Pero, en alguna medida, no es desacertado subrayar el conflicto entre el radicalismo y el poder sindical, expresado sobre todo a través del plan de lucha de la Confederación General del Trabajo, conflicto que, en última instancia, no respondía tanto a una impugnación de la política económica del Gobierno, cuanto a las concepciones antagónicas que prevalecían, en unos y otros, acerca del papel político y la organización jurídica que debía corresponderle al sindicalismo.

Este conflicto tenía, pues, un carácter eminentemente político. No estaba en tela de juicio una confrontación "tradicional" entre el poder sindical y el gobierno traducida, por ejemplo, en huelgas que discutían una política de salarios, sino, más bien, el grado de poder reivindicado por el sindicalismo frente a un sistema de representación que rechazaba su manera de ver las cosas o, en todo caso, le prestaba escasa atención. En suma: el radicalismo y el peronismo sindical se enfrentaban porque ambos estaban instalados sobre tradiciones antagónicas a propósito de la organización, la distribución y la expresión del poder social en formaciones políticas que afirmaban indiscutibles liderazgos (recuérdese, al respecto, el fallido retorno del ex-presidente Juan Domingo Perón al país, obra de una comisión donde las organizaciones sindicales ejercieron decisiva influencia).

^{30/} Ver en este sentido, Natalio R. Botana, El federalismo político en la Argentina, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1973.

Ante el desafío sindical, el gobierno radical carecía de apoyos explícitos en el poder económico y si bien este sector no prestaba acuerdo a las demandas de la CGT, ambos coincidían en oponerse a un adversario común. Súmese a ello la retórica de cierta prensa que clamaba por la "modernización" y condenaba la "partidocracia"; añádase la hegemonía que en las Fuerzas Armadas, en particular en el Ejército, detentaba el grupo de oficiales de caballería que había impuesto su conducción luego de los conflictos internos del año 1962, y el lector tendrá una visión aproximada del grado de pretorianismo social que sacudía al país entre 1965 y 1966. Polarización política, gobierno minoritario en el Congreso, conflicto sindical, repliegue del poder económico, abierta crítica antinstitucional en algunos medios de comunicación: el poder político, sin nervios que lo vincularan al cuerpo social, permanecía aislado, mientras se gestaba un "asalto corporativo" que hizo crisis con el golpe de Estado de 1966, bajo cuyos auspicios despuntó el régimen de la llamada "Revolución Argentina".

b) El Plan y su sentido político

El poder presidencial prestó atención preferente al planeamiento y a la necesidad de elaborar un Plan nacional de desarrollo capaz de conjugar propuestas económicas y técnicas con una filosofía institucional.

En sucesivos mensajes al Congreso Nacional, la opinión del Presidente esbozó el sentido político del Plan, mediante una definición de las metas finales de la acción gubernamental como, asimismo, de los medios que se seleccionarían para alcanzarlas.

Las metas se sintetizaron en el mensaje que pronunció A. Illia en ocasión de asumir la Presidencia de la Nación: "la possibilitación y el mantenimiento de un proceso continuo de crecimiento económico y la participación activa del pueblo trabajador en una más justa distribución de la riqueza que le permita su completo desarrollo cultural y espiritual" ^{31/}.

31/ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 12 de octubre de 1963, p. 104.

En lo que se refiere a los medios, el Presidente sostuvo que "a esas metas no se llegará con fórmulas sorprendivas ni acciones providenciales ... Para el aprovechamiento más eficaz de los factores es fundamental establecer el método de la programación económica, como forma de canalizar, ordenada, organizada y previsoramente el trabajo y las ideas, que tendrán un marco de elevado nivel científico, trazando planes de gobierno con la colaboración de sectores empresarios y trabajadores y la debida intervención del Poder Legislativo" ^{32/}.

Estas propuestas - crecimiento económico con distribución del ingreso a favor del sector asalariado y mayor racionalidad en las decisiones por medio de la planificación - no se presentaron aisladas del contexto económico y de una visión del cambio que vinculaba, estrechamente, los conceptos de democracia y desarrollo.

A la comprobación de que "es necesario ... encarar los defectos estructurales de nuestra economía, sobre todo su falta de secuencia, su improvisación constante, su carencia de objetivos nacionales y sociales, su inorganicidad y la distracción de sus escasos recursos en iniciativas económicas carentes de interés social" ^{33/}, se unía la idea de que el perfeccionamiento de la democracia "no podrá lograrse a no ser que estemos resueltos a aceptar modificaciones sustanciales en las actuales estructuras económico-sociales de nuestro país (...), que devuelvan al pueblo argentino la fe en sus instituciones y gobernantes, y lo alienten para hacer los esfuerzos y soportar todos los sacrificios necesarios para afianzar el orden jurídico y materializar el progreso en todos los órdenes de la vida nacional" ^{34/}.

Con estos propósitos y en esa situación se insertaba el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 el cual, de acuerdo con lo dicho

^{32/} Ibid.

^{33/} Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 19 de mayo de 1965, p. 26.

^{34/} Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 12 de octubre de 1963, pp. 102-103.

/por el

por el Presidente, "no implica un cambio revolucionario en los medios que utiliza, ya que se trata solamente de utilizar mejor los recursos existentes; ni consiste en un conjunto impresionante de grandes proyectos sino simplemente de racionalizar la ejecución. Pero su realización sí puede dar un resultado revolucionario: la colocación del país en una marcha de progreso sostenido, libre de incertidumbre y recuperando el puesto que había perdido entre sus pares; pero, sobre todo, recuperar la confianza y la fe de su pueblo y definitivamente afianzadas sus instituciones" ^{35/}.

Esta decisión, originada en las esferas gubernamentales, no era ajena a la necesidad de buscar el consenso y la participación social: "comprendemos que la sola formulación técnica de planes económicos no es suficiente para la solución de los problemas argentinos. Es imprescindible comprometer el esfuerzo común de los factores decisivos de la producción, trabajadores y empresarios, en lo que llamamos el pacto social, mediante el cual deben articularse bases compromisorias para que en este campo tan delicado de la actividad no se produzcan fricciones ni desencuentros estériles" ^{36/}. En este sentido, especial atención merecía la participación del sector laboral: "Dentro de la organización política, basada en el sistema representativo republicano y en el que está garantizada la libertad de asociarse con fines útiles, las organizaciones sindicales libres y democráticas, interesadas por derecho propio en los grandes objetivos políticos nacionales, pero alejadas e independientes de las banderías partidistas, tienen un importante papel que cumplir en la elaboración y confección de los planes de desarrollo económico-social. Esta tesis (...) llevó a mi gobierno a interesar a las entidades sindicales en el análisis del Plan Nacional de Desarrollo; en la certeza de que la capacidad de los

^{35/} Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 19 de mayo de 1965, p. 29.

^{36/} Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 12 de octubre de 1963, p. 107. El subrayado es nuestro.

trabajadores y sus organizaciones aportarán a estos planes la contribución valiosa de sus juicios y el respaldo insustituible de su esfuerzo" ^{37/}. La idea subyacente era que "el desarrollo no es una máquina que anda sola. Es por encima de todas las cosas una voluntad nacional de superación, que requiere esfuerzo (...) la decisión y el patriotismo de todos los argentinos. El desarrollo, pues, no es una empresa de gobierno: es una empresa de todos y para todos" ^{38/}.

Esta fue, en escorzo, la doctrina de planificación que sostuvo el Presidente: un diálogo entre el universo de lo deseable y una realidad política cuyos rasgos hemos esbozado en el párrafo anterior. A la fragmentación y a la polarización el Presidente respondía con un llamado a la unidad; al pretorianismo latente - y, a su término, manifiesto -, con la idea del pacto social, la concertación y el compromiso; al aislamiento de organizaciones poco vinculadas con el poder político, mediante el concepto de participación. Proyectos, todos ellos, que procuraban reconciliar conflictos a través del planeamiento, un medio en sí poco revolucionario que portaba, según la intención del gobernante, los fermentos suficientes para ordenar, unir partes dispersas y, desde allí, generar crecimiento económico y cambios en la distribución del ingreso.

c) El Plan y el proceso político administrativo: las modalidades de su inserción

En octubre de 1963 comenzó a elaborarse un Plan Nacional de Desarrollo. El texto definitivo del mismo fue conocido dos años y medio después, en abril de 1965.

Durante la etapa de elaboración del plan - pese a la existencia de algunas resistencias, poco importantes, en el partido gobernante - el gobierno adoptó la estructura establecida del Consejo Nacional de Desarrollo y le introdujo un artículo modificatorio relativo a

^{37/} Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 19 de mayo de 1965, pp. 17-18.

^{38/} Ibid., p. 26.

la intervención del CONADE en los presupuestos de inversión, inclusive en los organismos y empresas descentralizadas del Estado. El motivo no era intrascendente, pues con ello se afirmaba una de las funciones principales del planeamiento en lo que hace a la política de inversiones.

A partir de entonces, CONADE cambió de rostro; amplió su dotación técnica, combinando criterios de relevancia universitaria con otros derivados de la experiencia práctica; promovió becas de perfeccionamiento y mantuvo convenios de asistencia técnica con centros académicos del exterior (como la Universidad de Harvard).

Mientras se ponían en marcha estas medidas organizativas, la dirección colegiada del CONADE, integrada por un Secretario Ejecutivo y un Secretario Técnico, actuó como un agente de decisión que se incorporó de pleno derecho a la definición y a la ejecución de la política económica de corto plazo. Este fue uno de los rasgos más significativos de la experiencia de planeamiento que tuvo lugar entre 1963 y 1966: no hubo, en rigor, un corte entre la etapa de elaboración y la etapa de ejecución del Plan porque, mientras se realizó la primera, el sistema de planificación se insertó en la política de corto plazo mediante diferentes modalidades.

Uno de los argumentos que explicarían esta inserción en el proceso de decisiones políticas no consagrada, por otra parte, en ningún ordenamiento jurídico, podría derivar de un hecho de tradición partidaria. Se trataba, en efecto, de un grupo de funcionarios con una militancia previa al ejercicio del gobierno, que tenía estrechas relaciones con los actores que ocuparon el Ministerio de Economía, las Secretarías de Estado correspondientes, y el Banco Central. Las relaciones "cara a cara", propias de un estadio de socialización política anterior al que podía surgir del desempeño de funciones burocráticas, imponían, en este sentido, su estilo a la acción pública y a la toma de decisiones en política económica.

El sistema de planificación intervino en la política de corto plazo en cuatro áreas básicas: la presupuestaria; la monetaria, interna y externa; la crediticia, según las mismas dimensiones; y el

/sector externo,

sector externo, en especial con respecto a la política de "minidevaluaciones". El método de trabajo conjugó dos criterios: por un lado, el sistema de planificación integraba el gabinete económico y tenía acceso directo a la presidencia, amparado por una estructura de relaciones en virtud de la cual CONADE, pese a trabajar en estrecho contacto con economía, no dependía del ministro sino directamente del presidente; por el otro, el sistema de planificación participaba en "grupos de trabajo", de carácter mixto, integrados por funcionarios (no más de cinco o seis) pertenecientes, valga el ejemplo, a CONADE y Banco Central, o bien a CONADE y Secretaría de Hacienda.

La constitución de grupos de trabajo tuvo mucho que ver con la política presupuestaria. Meses antes de inaugurado el gobierno, se organizaron grupos de trabajo para revisar presupuestos y controlar el proceso de formación de los mismos. El propósito original, que se materializó durante los años 1964 y 1965, pretendía una reforma integral del método de clasificación del gasto público. Tal propósito, con el plan ya elaborado, culminó con el presupuesto para el año fiscal de 1966, sometido a una fuerte oposición parlamentaria, que, por primera vez en la historia del país, estableció una clasificación del gasto público por programas. La reforma sufrió los avatares y el desgaste de resistencias burocráticas emanadas, principalmente, del sub-sector perteneciente a Obras y Servicios Públicos y, en particular, de empresas públicas como Ferrocarriles del Estado.

Lo hasta aquí expuesto dibuja, con grueso trazo, un mapa de relaciones entre el sistema de planificación y la política económica que cubre la extensa región ocupada por los papeles ejecutivos y administrativos pertenecientes al Estado nacional. Menos intensas fueron las relaciones con el poder legislativo y con los gobernadores de provincias.

CONADE mantuvo reuniones informativas con las Comisiones de Presupuesto y de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, al mismo tiempo que celebró encuentros, también de carácter informativo, con legisladores nacionales que concurrieron a título personal. Por consiguiente, el parlamento desempeñó un papel consultivo y no decisorio.

/Menor significación

Menor significación tuvieron los vínculos con el régimen federal. La estructura misma del plan, que privilegiaba la dimensión sectorial en detrimento de la dimensión regional, podría explicar esta carencia. En todo caso, el único vínculo de planeamiento entre el Estado nacional y las provincias estuvo en manos del CFI (Consejo Federal de Inversiones) cuya labor, en aquella circunstancia, asumió, más bien, el carácter de un instituto de asistencia técnica a las provincias. No hubo, por lo tanto, consultas directas con los gobernadores, con los ministerios de hacienda o de economía de las provincias ni, demás está decirlo, con las legislaturas provinciales.

d) El Plan frente a las fuerzas sociales y políticas: las modalidades de su inserción

El Capítulo II del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 afirmaba que las proyecciones incluidas en el mismo "no responden a una mera extrapolación de tendencias ni a una fijación utópica de objetivos. Por el contrario, la graduación de las metas macroeconómicas corresponde a una visión conjunta de diferentes evaluaciones sectoriales en las que se ha tenido en cuenta la capacidad existente y la aceptable incorporación que puede esperarse por la ejecución de nuevos proyectos" ^{39/}.

Esta visión conjunta de metas macroeconómicas según evaluaciones sectoriales, constituye el preámbulo indispensable para comprender los lineamientos de las metas del Plan; estos objetivos se pueden resumir de la siguiente manera: el mantenimiento para el período considerado de una tasa de crecimiento del producto por habitante (cuyas predicciones establecían un aumento global del 7.1 por ciento en 1965, del 6.8 por ciento en 1966 y del 6.1 por ciento en 1967, antes de estabilizarse el ritmo de crecimiento en una tasa del 4.8 por ciento en los dos años siguientes); el logro de un nivel de plena ocupación de la fuerza de trabajo; la conquista de una más equitativa distribución del ingreso; un aumento en el nivel del consumo

^{39/} Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, Buenos Aires, 1965, p. 113.

compatible con la expansión de la capacidad productiva y la mejora de los niveles de educación, salud pública y vivienda; y la eliminación progresiva de las tendencias inflacionarias.

Estas metas planteaban, desde el vamos, la exigencia de trazar una estrategia de respuesta no sólo dirigida al sector público sino también, - y quizá en mayor medida - con respecto a la madeja de sectores productivos y financieros que, en el ámbito de la actividad privada, albergaba la sociedad civil. De tal suerte, la clave del éxito del plan residía en obtener una respuesta efectiva de la oferta del sector agropecuario, concordante con las necesidades y posibilidades reales del país; en aprovechar plenamente, la capacidad instalada del sector industrial; en integrar, por consiguiente, aquellos sectores industriales más dinámicos y básicos, aún no desarrollados, para superar el desnivel existente entre la producción de bienes finales e intermedios, a fin de sustituir importaciones, aprovechar mejor la capacidad de producción de bienes de capital y promover la utilización de los recursos naturales y materias primas existentes; en crear un superavit en la balanza comercial, que permita reducir durante el período los compromisos financieros, sin obstaculizar el aumento de las importaciones; en diversificar las exportaciones, para atenuar el efecto de las oscilaciones de los mercados mundiales; y en consolidar los proyectos de infraestructura necesarios para el período, asegurando su posterior desarrollo ^{40/}.

Para alcanzar la respuesta buscada, el sistema de planificación proponía afianzar un método de trabajo y de coordinación que ya se había puesto en marcha en la etapa de elaboración del Plan. Se procuraba, en suma, mantener un régimen de coordinación permanente entre el corto y el mediano plazo merced al criterio de previsión, control de los hechos y ajuste de las medidas de política económica. El procedimiento para lograrlo consistía "en la actualización de presupuestos económicos anuales y también de planes financieros, y su

^{40/} Ibid., pp. 114 y 117.

control durante el transcurso del año" ^{41/}. Sin lugar a dudas, las recomendaciones previas del Plan con respecto a las políticas fiscal, comercial cambiaria y monetaria - que no es del caso reseñar en este trabajo de manera exhaustiva - estaban íntimamente relacionadas con la posibilidad de poner en práctica los presupuestos económicos.

Las acciones de coordinación entre el corto y el mediano plazo avanzaban sobre tres territorios que presentaban escollos de diferente naturaleza. Visto en su perspectiva interna, el Plan se insertaba en el sector público del Estado mediante una participación intensa del CONADE en la formulación de ambos tipos de política. No obstante esta realidad, en cierta medida auspiciosa, el imperio del Plan sobre el Estado no reposaba, tan solo, sobre un acatamiento de las agencias ejecutivas y burocráticas-administrativas, porque si la piedra de toque capaz de conjugar el mediano con el corto plazo quedaba prefigurada por el privilegiado papel que se le asignaba a los presupuestos económicos, el régimen político condicionaba este proyecto con una institución de control, el Congreso Nacional, a la cual le competía su aprobación, su rechazo, o lo que es aún más grave, su dilación. Ya hemos reparado en la dura oposición parlamentaria que sufrió el presupuesto del año 1966, que terminó por someterlo a un impasse y que arrimó argumentos de justificación a quienes impugnaban la legitimidad del sistema de partidos.

Más impredecible, todavía, era el comportamiento de los actores que conducían sectores de poder en la sociedad civil, hacia quienes el sistema de planificación dirigía sus demandas, aguardando respuestas cooperativas. Por cierto que el Plan expuso este problema con una claridad no exenta de dudas implícitas y de condicionales, de cuya expresión positiva dependía un consenso afanosamente buscado: "la posibilidad de un manejo ordenado y racional de la economía en un país democrático, depende de la aceptación del principio de la planificación indicativa por parte de todos los sectores de la comunidad.

^{41/} Ibid., p. 413.

La esencia de este principio es la confianza en la seriedad de las autoridades y la buena voluntad para intentar lograr un aumento del producto bruto total y no solamente su redistribución" ^{42/}.

Como quiera que sea el desafío quedaba planteado, del mismo modo como esta propuesta podía traer aparejada una oportunidad de conflicto entre el Estado y la sociedad civil, según grados diversos que se extendían desde el rechazo explícito hasta el mero desentendimiento.

El partido gobernante procuró resolver el intrínquilis que planteaban las relaciones del poder sindical y del poder económico vis a vis el poder político, mediante la creación de un Consejo Económico y Social. La idea, inspirada en las formas de representación sectorial que se habían institucionalizado en Francia, careció de voluntad de convocatoria y no prosperó. La intención subyacente pretendía fundar alguna institución mediadora que concertara intereses sectoriales, aplicando reglas obligatorias de consulta, y salvara el poder político, junto con su emergente proyecto de planeamiento, de un aislamiento para muchos insalvable. Ante la carencia de este tipo de instituciones, sólo restaba emprender el camino de la consulta directa con las organizaciones económicas y sociales.

La Confederación General del Trabajo fue invitada a discutir los lineamientos generales del plan y aquellos aspectos específicos que tocaban más de cerca los intereses laborales. Lo mismo ocurrió con las federaciones sindicales y con algunos sindicatos en particular. La respuesta de los tres niveles integrantes del poder sindical tuvo un carácter negativo, traducido en ausencias que denotaban un sensible rechazo de la participación perseguida. Entre tanto silencio, sólo el sindicato de Luz y Fuerza hizo excepción a la regla, designando asesores ante el CONADE para discutir los capítulos del Plan atinentes al sector de energía.

^{42/} Ibid., p. 414.

Al aislamiento del sector sindical le siguió la escasa vinculación observable en las principales organizaciones empresariales. Predominaban en el sector empresarial, organizaciones que combinaban reivindicaciones de raigambre ideológica con la defensa de intereses sectoriales por tipo de producción. En la primera categoría hacia punta la asociación coordinadora de empresas libres (ACIEL) que había hecho suya la traducción ideológica de las teorías acerca de la planificación y de la libertad expuestas por Ropke, Hayeck y Von Mises. Esta corriente de pensamiento marcaba una escisión en las doctrinas europeas de postguerra al enfrentar las teorías de la planificación discernibles, por ejemplo, en los escritos de Mannheim y proponer una crítica fundada en una secuencia de causa a efecto en virtud de la cual los intentos de planeamiento transitarían, como sugería uno de aquellos autores en dramática metáfora, por el camino de la servidumbre que conducía hacia un orden totalitario. Esta visión de las cosas se constituyó en eficaz contraideología del Plan, acogida y difundida por importantes medios de comunicación.

En el campo industrial, si bien hizo defecto la participación de la Unión Industrial, en ese momento la entidad con mayor representatividad ya que agrupaba a las empresas líderes nacionales y extranjeras, se logró el apoyo de determinadas federaciones de industrias que no retacearon su intervención en la etapa de consultas paralelas a la elaboración del Plan. Al respecto merecen citarse las federaciones industriales de bienes de capital, como la Asociación de Industriales Metalúrgicos y la que agrupaba a los fabricantes de máquinas y de herramientas. Desde el sector agropecuario, en cambio, la respuesta fue francamente negativa: la Sociedad Rural se desentendió de la consulta y no envió observadores ni asesores.

Aquí detenemos, provisoriamente, esta excursión exploratoria acerca de los vínculos que se trazaron entre el sistema de planificación, el poder político, el sector público y la sociedad civil durante los años 1963 y 1966. Volveremos sobre ellos en una perspectiva comparativa, no sin antes hacer presente la contraparte que completará el perfil del método adoptado.

/3. La planificación

3. La planificación entre 1966 y 1973

a) Las características del régimen político

Cuando en 1966 las Fuerzas Armadas desplazaron del poder político por medios violentos al Presidente Illia, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil atravesaron una etapa de características inéditas que habría de prolongarse durante siete años.

Observamos, en efecto, que el estilo y el propósito político de los gobiernos militares, previos al golpe de Estado de 1966, estuvieron orientados por la voluntad de alcanzar una "despolitización" parcial de la actividad cívica, controlando a las oposiciones amenazantes. Esta vez, el designio de los gobernantes y los principios constitutivos del régimen serán más ambiciosos.

En anteriores trabajos he calificado este régimen con las palabras de burocrático y militar. El empeño conceptual no tiene mucho de original ya que se ubica en una corriente de reflexión acerca del autoritarismo burocrático, muy en boga en América Latina durante años recientes ^{43/}. Lo cierto es que este régimen concentró el poder

^{43/} Donde por primera vez he tratado este tema ha sido en, "Burocracia militar o democracia pluralista", Criterio, Buenos Aires, diciembre de 1970, y luego en Natalio R. Botana, "La estructura del poder real en la Argentina", en Félix Luna (comp.) ¿Qué Argentina queremos los argentinos?, La Bastilla, Buenos Aires, 1973. Para una descripción más global de la política argentina durante este período puede consultarse, N. R. Botana, R. Braun y C. A. Floria, El régimen militar 1966-1973, op. cit., Recientemente el tema ha sido analizado en Argentina por Guillermo O'Donnell, en Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario, Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 1, Buenos Aires, 1975 y en Acerca del "corporativismo" y la cuestión del Estado, CEDES/GE. CLACSO/Nº 2, Buenos Aires, 1975. Ambos trabajos van acompañados de una amplia bibliografía.

Sobre autoritarismo militar, un análisis que no debe soslayarse es el de Fernando H. Cardoso, "Las contradicciones del desarrollo asociado", en Desarrollo Económico, núm. 53, abril-junio, 1974, vol. 14.

político en manos de las Fuerzas Armadas que, de esta suerte, monopolizaron la soberanía electoral en la cumbre de su organización burocrática, designando a tres presidentes, los generales Onganía, Levingston y Lanusse.

Ese control se tradujo en un régimen autoritario, sin oposición legal ni plazos formales para designar autoridades, y en un sistema de gobierno de naturaleza jerárquica, fundado exclusivamente en los roles ejecutivos, que en el ámbito político prolongaba la definición esencial de las Fuerzas Armadas como organización burocrática.

Hacia 1966, el único sector que las Fuerzas Armadas eliminaron de manera explícita de la constelación del poder, fue aquel integrado por los partidos políticos. El gobierno del General Onganía controló el poder ideológico merced a la intervención en las universidades nacionales, pero en general (salvada la exclusión de la prensa que expresaba a los partidos políticos) ejerció un control más limitado con respecto a los medios de comunicación de masas, a los sectores fundamentales del poder económico nacional o extranjero y a los dirigentes que estaban al frente de las organizaciones sindicales.

Desde una perspectiva más amplia parece probable que la experiencia Onganía consistió en edificar un régimen autoritario-burocrático que abrigase a los argentinos de la intemperie de la lucha entre peronistas y antiperonistas, por medio de la clausura política, insinuando la búsqueda de fórmulas corporativas fundadas en el apoyo de grupos dominantes. El sindicalismo participacionista, una parte significativa del poder económico y las Fuerzas Armadas harían las veces de pilares del nuevo régimen, cuya conducción dio cabida a una tecnocracia modernizante en lo económico (con distintas orientaciones, lo veremos luego) y a mentalidades pertenecientes a la familia del nacionalismo de derecha en lo político.

Este conjunto de relaciones permanecía justificado por una visión "organicista" del orden social que suponía la Argentina como un sistema político libre de conflictos: una sociedad de armonía a la cual le bastaba con ordenarse mediante una rígida jerarquía, recurriendo a ciertos mecanismos como, por ejemplo, la participación vecinal o la así llamada "organización de la comunidad" (aunque nunca se supo, a

/ciencia cierta,

ciencia cierta, en qué consistía). Naturalmente, la traducción de esta visión del orden en acción efectiva sólo podía conducir a la represión del conflicto político y de la participación popular.

En rigor, la fase de consolidación del régimen resultó, en primer término, del consenso generado por el poder sindical y el poder económico hacia las Fuerzas Armadas. Este consenso se quebró cuando se puso en marcha la política de estabilización del Ministro de Economía, A. Krieguer Vasena, que llevó a los sindicatos hacia una oposición más explícita. Sin embargo, entre 1967 y 1968, esa ruptura del consenso inicial no incidió sobre la estabilidad del régimen.

La crisis se insinuó en 1969 cuando comenzaron a tomar cuerpo tres estrategias que convergieron en hechos opositores de signo diferente: las rebeliones populares, el acuerdo entre peronistas y radicales y el desarrollo de la guerrilla.

Las rebeliones populares tradujeron un tipo de impugnación directa al régimen, nacida al amparo de situaciones provinciales (por ejemplo en Córdoba y en Santa Fe), que combinaba la protesta social con la protesta regional o federal. El "cordobazo" (1969) es ilustrativo de este fenómeno: una coalición de sindicatos movilizadas con estudiantes universitarios que sumó a la reivindicación de intereses modernos, sean estos ideológicos o de clase, viejos sedimentos de conflictos históricos de carácter regional, mediante los cuales Córdoba enfrentaba al centralismo de Buenos Aires ^{44/}.

Por otra parte, el régimen del 66 sacudió la rígida actitud de desconfianza que ligaba a los peronistas y a los radicales. Conmocionados por una realidad visiblemente ajena para ambos - la exclusión política - peronistas y radicales reconocieron, por fin, sus posiciones semejantes con respecto a una terapéutica económica y descubrieron un terreno que les era común: el campo de la confrontación electoral. Pese a las sospechas mutuas, derivadas de un pasado reciente, el peso de la realidad y las características del régimen les dictaron a los dos partidos un adversario común; y este exponía una

^{44/} Ver en este sentido, Natalio R. Botana, "El federalismo político en la Argentina", op. cit.

estrategia a contrapelo de la lógica de ambas fuerzas populares. Desde el momento que peronistas y radicales pactaron, junto con otros partidos menores, el Acuerdo de la Hora del Pueblo (que incluía acuerdos institucionales - el Pacto de Garantías Democráticas - y acuerdos programáticos en el campo de la política económica, de la política educacional, de la política exterior, etc.), el régimen entró en su fase descendente.

Una etapa, claro está, que no transcurrió sin sobresaltos. Al General Onganía le sucedió el breve interinato del General Levingston y después la presidencia del General Lanusse que puso en movimiento un plan electoral a partir de 1971. Paralela a los conflictos internos, a la respuesta pacífica de la Hora del Pueblo y a las rebeliones populares, la respuesta de la guerrilla se hacía también presente en una sociedad que había ignorado por largas décadas este tipo de acción, inescrutable en sus designios últimos, sistemática y dependiente de la violencia privada en la selección de los medios.

Estas tres estrategias opositoras marcaron el conflicto entre el Estado y la sociedad civil y la crisis del régimen autoritario. Es cierto que, por su propósito originario, la ambición del régimen no era "total" en el sentido de buscar, voluntariamente, una reducción absoluta de la sociedad civil a los fines y a la organización del Estado (rasgo típico de aquéllo que, durante un tiempo, la teoría política calificó como regímenes o sistemas de control totalitario, aunque ahora el término parezca discutido). Ante una circunstancia autoritaria que concedía un cierto grado de autonomía a la sociedad civil, el régimen del 66 se instaló sobre alianzas inestables que, de modo progresivo, sufrieron el desgaste proveniente de algunos sectores de la constelación del poder que emigraron hacia estrategias opositoras. El papel que le tocó jugar al poder sindical fue, al respecto, significativo: apoyó la ruptura de 1966, por lo menos a través de sindicatos importantes; después cuestionó la política económica que se aplicó en 1967; más tarde asumió un evidente liderazgo opositor. Algo semejante ocurrió con el poder económico cuando la Confederación General Económica, que decía representar al empresariado nacional, intervino activamente

/en la

en la elaboración de futuros acuerdos de política económica junto con los partidos populares.

Si a ello se suma el ambiguo rol desempeñado por las Fuerzas Armadas ante las rebeliones populares - un hecho todavía no aclarado con la prolijidad que merece - y la anomia social entrevista por una sociedad que veía desarrollarse en su seno movimientos de violencia otrora ignorados, el observador puede llegar a una provisoria conclusión: pese a la existencia de un régimen autoritario, las fuerzas sociales desbordaban, una vez más, al poder político, mientras el Estado carecía de control suficiente sobre la sociedad civil de acuerdo con el principio de legitimidad que había inspirado la experiencia de 1966. En este contexto acaecieron varios intentos de planificación que a continuación expondremos.

b) El Plan y su sentido político

Dos meses después de inaugurado el régimen, el Presidente Onganía sancionaba y promulgaba con fuerza de ley El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. En los fundamentos de la ley, elevados por el Ministro del Interior E. Martínez Paz, se establecían tres criterios básicos para fundamentar dicho sistema: "el estilo nacional de vida, la voluntad nacional de cambio y la posibilidad real de que las decisiones adoptadas por las diversas jurisdicciones sean coherentes, oportunas y debidamente sincronizadas". Luego el texto agregaba "que el sistema instituido por esta ley ha tenido en cuenta: la adecuada participación del sector privado en la formulación de planes y programas; el logro conjunto de los objetivos de desarrollo y seguridad; el planeamiento concertado del desarrollo territorial y sectorial; la íntima relación entre planeamiento y acción para el desarrollo". Por fin, la ley asignaba a las resoluciones, en cuya virtud habrían de dictarse, un carácter imperativo sobre el sector público y un sentido indicativo para el sector privado.

La ley 16 964/66 - de ella se trata - se desplegaba a través de 41 artículos que establecían un minucioso sistema formal de decisiones estructurado en torno a dos principios de política: la designación

/burocrática, centralizada

burocrática, centralizada en la magistratura presidencial, y la descentralización de funciones que derivaba de una distinción normativa entre un cuerpo central de planificación y los órdenes sectoriales y regional.

La combinación de ambos principios, al menos en lo que hace a la intención legislativa, significaba proyectar una organización del planeamiento fundada en una burocracia colegiada. En efecto, el Sistema Nacional de Planeamiento estaba compuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE); las Oficinas Regionales de Desarrollo; las Oficinas Sectoriales de Desarrollo; los organismos estatales de información técnica; y los entes de consulta y de participación (art.3). Competía al Presidente la máxima responsabilidad en la "dirección superior del desarrollo nacional" y la presidencia del CONADE (arts. 7 y 8) también integrado este último, por los ministros del poder ejecutivo nacional como miembros permanentes y por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas como miembros no permanentes (art. 10). Asimismo, el CONADE contaba con una Secretaría, en tanto órgano de asesoramiento y trabajo, que dependía directamente del Presidente (art. 12).

A partir de este dato, el Sistema de Planeamiento descendía "en cascada" hasta los niveles regional y sectorial. El Presidente designaba a los gobernadores; estos, a su vez, integraban Juntas de Gobernadores correspondientes a cada una de las ocho Regiones de Desarrollo establecidas por el Sistema, a saber: Patagonia, Comahue, Cuyo, Noroeste, Noreste, Centro, Pampeana y Area Metropolitana (art. 11, Decreto Reglamentario 1907/67) y cada Región de Desarrollo tenía una Oficina Regional cuyo Director dependía de la Presidencia, según las directivas impartidas por el CONADE y su Secretaría o, si se tratase de planes regionales, de la Junta de Gobernadores.

Del mismo modo, competía al Presidente la designación de los secretarios de Estado; de estos dependían las Oficinas Sectoriales de Salud Pública, Educación, Vivienda, Seguridad Social, Agropecuaria, Industria, Energía, Minería, Obras Públicas y Transporte, Comunicaciones y Recursos Humanos, que serían puestas en funcionamiento a

/propuesta del

propuesta del Secretario del CONADE de acuerdo con el secretario de Estado correspondiente. En cada Oficina Sectorial, por otra parte, el Decreto Reglamentario prescribía la organización de un Grupo de Trabajo Conjunto "con participación empresarial, laboral y de otras instituciones vinculadas al sector, según las normas que fije el CONADE, que tendrá como misión procurar acuerdos sobre las metas a alcanzar y los aspectos generales y particulares a tener en cuenta en la programación y colaborar en la redacción del programa sectorial tentativo correspondiente" (arts. 33, 34 y 35).

Esta suscita descripción de la estructura formal del Sistema de Planeamiento ilustra, de manera aproximada, el concepto de burocracia colegiada al que aludimos más arriba. Decíamos que el carácter burocrático del régimen derivaba de una adaptación al ámbito político de los principios y reglas formales propios de la organización moderna de las Fuerzas Armadas. El sistema de planeamiento no era ajeno a esta concepción del orden: reglamentación minuciosa, potestad para designar funcionarios concentrada en el Presidente, atribución de autoridad descendente desde el superior al inferior jerárquico, fusión de la autonomía provincial en un centro único de decisión. Eran estos, rasgos adecuados a un diseño vertical del sistema de planeamiento, donde el trazo siempre arranca desde arriba, que fijaba, expresamente, niveles de responsabilidad para distintos funcionarios.

Pero, al mismo tiempo, este sentido vertical de la planificación estaba restringido por la aplicación de un criterio de colegialidad un término que, como sabemos, adjetiva a una clase de personas agrupada en organizaciones según profesión, función o actividad. El sistema de planeamiento obligaba a los actores que en él intervenían a concertar cursos de acción y a obrar conjuntamente. Por un lado, el sistema de planeamiento proponía un tipo de designación autoritaria; por el otro, la agrupación de clases de funcionarios (presidente, ministros, comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, gobernadores, secretarios de Estado, técnicos nacionales y regionales) de acuerdo con el tipo de planificación que se perseguía. En síntesis: la participación dentro de un orden burocrático.

/Tras estas

Tras estas prescripciones jurídicas, resulta posible entrever el sentido político subyacente al sistema de planeamiento propuesto: un cuidadoso diseño formal que suponía el trazado de canales de comunicación, originados en el vértice del sistema, capaces de realizarlo por medio de la participación de actores burocráticos según su rango, función y niveles de dependencia jerárquica. Este deber ser jurídico exigía, para su efectiva realización, poner en marcha un conjunto estructurado de roles políticos y técnicos, ambos dependientes de una misma fuente de "soberanía" cuyo imperio controlaba la designación y el ejercicio de los futuros ocupantes.

Desde esta plataforma, el sistema de planeamiento debía traducir la voluntad de cambio, conservando el estilo nacional de vida, y obtener, una vez más, la respuesta de la sociedad civil mediante su participación en un umbral de consulta previsto en los Grupos de Trabajo Conjuntos de las Comisiones Sectoriales.

c) El Plan y el proceso político-administrativo: las modalidades de su inserción

Mientras se ponía en marcha el sistema de planeamiento, el gobierno nacional ejecutaba un plan de estabilización monetaria, bajo la conducción del Ministro de Economía A. Krieger Vasena, desde el mes de marzo de 1967 ^{45/}. Ese año y el siguiente, mientras proseguía el plan de corto plazo, se organizaron las Oficinas Regionales y Sectoriales previstas en el sistema de planeamiento.

Recién hacia fines de 1968, cuando ya habían transcurrido más de dos años de gobierno militar, comenzó a elaborarse un proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Con tal propósito, en abril de 1969 se dispuso efectuar una encuesta sobre inversión pública, dirigida a

^{45/} No nos proponemos aquí realizar el análisis económico de dicho plan. Para ello consultar Juan C. De Pablo, "Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: la experiencia de la Argentina durante 1967-1970", en Desarrollo Económico, núm. 57, abril-junio, 1975, vol. 15.

todos los organismos y empresas estatales y para-estatales del gobierno nacional y a las Oficinas Sectoriales de Desarrollo, para obtener información sobre proyectos en ejecución y a iniciar en los próximos años. La encuesta finalizó dos meses después y en septiembre quedó terminado el Plan de Inversión Pública Nacional (1970-1974). Se inició, entonces, una rápida producción de documentos, entre fines del 69 y mediados del 70, que dió como resultado el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, el Documento Preliminar de las Políticas Nacionales de Largo Plazo y la incorporación al Presupuesto de 1970 del Plan de Inversión Pública Nacional.

Este parece haber sido el momento culminante de la planificación durante el régimen militar. El planeamiento logró impulso tres años después de implantado el régimen. Este "despegue" - si la palabra cabe - de una voluntad de previsión económica a mediano plazo coincidió con la renuncia de Krieger Vasena, con la designación del Secretario de CONADE como Ministro de Economía y con la permanencia en dicha oficina de Planificación del mismo equipo técnico. El Presidente Onganía colocó esta etapa bajo el amparo del "tiempo social", un tramo intermedio entre el "tiempo económico" - por donde el país ya habría transitado desde 1966 - y un hipotético "tiempo político" que se presentaba como promesa futura, sin plazos ni períodos explícitos.

El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo quedó concluido hacia abril de 1970. Meses después caía el Presidente Onganía y, con él, la pretensión de encauzar la vida del país a través de una secuencia ajustada de "tiempos" que suponía, tal era su intención, despolitizar la sociedad hasta tanto la decisión del gobernante considerase realizados los estadios previos correspondientes a lo económico y a lo social.

En gran medida, el Proyecto de Plan 1970-1974 buscaba precisar con rigor técnico, sobre todo seleccionando valores, la filosofía implícita del tiempo social. Los objetivos procuraban "colocar en el mismo plano la presencia de una consideración económica, una social y

/ otra política" 46 /,

otra política" ^{46/}, de tal suerte que "la aspiración del Plan es avanzar con rapidez hacia esa sociedad decididamente más eficiente, igualitaria y democrática, con un alto nivel de educación y bienestar, apoyada en la participación activa y solidaria de las organizaciones sindicales y empresarias y otras organizaciones de la comunidad. En este tipo de sociedad - continuaba - el desarrollo es fundamentalmente resultado de las condiciones de igualdad, educación y participación que, caracterizan al conjunto social, y no una consecuencia del poder concentrado en un corto número de grandes empresas operando en un contexto donde subsisten profundas diferencias sociales y grupos marginados de toda participación. La imagen de esa sociedad a la que el Plan apunta es sólo compatible con una estructura de producción caracterizada por diversas formas de participación del conjunto social en la propiedad empresaria. Esa sociedad no podría ser alcanzada si sólo se apoya en un sistema productivo en el que los sectores más dinámicos se encuentran en poder de grandes consorcios extranjeros" ^{47/}.

Al acento impuesto sobre los problemas sociales se sumaba una actitud que subrayaba la importancia del control nacional sobre la economía ^{48/}. Esto significaba que el Plan, sobre la base de una hipótesis de crecimiento del PBI de 5.5 por ciento acumulativo durante el período 70-74, prestaba preferente atención al bienestar social (vivienda, salud, infraestructura social, etc.), aunque la ampliación de estos programas no reflejara un aumento de la participación

^{46/} Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, Volumen 1: Análisis global, Buenos Aires, 1970, p. 20.

^{47/} Ibid., p. 21.

^{48/} En este sentido se señala que: "Respecto al objetivo de extender la soberanía nacional en el campo económico, se propone en el Plan la constitución de un ente industrial de carácter público que tutele el proceso de reconversión industrial y esencialmente apoye la concentración y creación de empresas de carácter nacional, cuya capacidad de producción posibilite el aprovechamiento de economías de escala y la incorporación de tecnologías modernas adaptadas a la proporción interna de factores.", Ibid., p. 163.

del consumo del sector público debido a que se consagraba la hipótesis del incremento nulo de la ocupación en dicho sector ^{49/}.

El Proyecto obedecía, pues, a una cierta definición de la sociedad que debía ser contrastada mediante sucesivas consultas, CONADE había programado, en este sentido, una intensa actividad. Las consultas más significativas tuvieron lugar con las Oficinas Sectoriales que, de esta manera, cumplieron una doble función: por un lado participaron en la elaboración sectorial del Plan; por el otro actuaron, después, como instancia de control de un proyecto global que buscaba compatibilizar todos los sectores previstos. La experiencia con las Oficinas Sectoriales fue más rica, en sugerencias y resultados, que las experiencias consultivas con las Oficinas Regionales y con las Juntas de Gobernadores (se realizaron reuniones de consulta con las Oficinas Regionales del Noroeste y del Noreste). Lo mismo puede afirmarse acerca de las consultas mantenidas con las Oficinas de Planificación correspondientes a las provincias.

Esta etapa de consultas abortó con la destitución del Presidente Onganía. De acuerdo con la estrategia que había trazado CONADE, apoyada por la presidencia, la elaboración del plan se dividía en tres tramos: el de la elaboración propiamente dicha por el cuerpo central, es decir, por la secretaría del CONADE; el período de contraste del proyecto con el sector público, desglosado en los diferentes niveles políticos y burocráticos previstos en el Sistema de Planeamiento; y, por fin, el tramo de consultas con determinados sectores pertenecientes a la sociedad civil. Prácticamente el único tramo que con dificultad alcanzó a cubrirse fue el primero, pues los dos siguientes quedaron sin actores que los recorrieran debido a las sucesivas renunciaciones, en el Ministerio de Economía y en el CONADE, luego de la caída del Presidente.

^{49/} Ibid., p. 100.

La incorporación del planeamiento como rutina institucionalizada en el sector público tuvo una inauguración ambiciosa con la ley que establecía el Sistema Nacional; una prolongada etapa de congelamiento durante los años 67 y 68; un despuntar de las ilusiones hacia 1969 y una primera frustración al año siguiente. Entre la ilusión y la frustración, la política económica descubrió un ámbito de convergencia del corto plazo con el mediano plazo, a propósito del diseño y ejecución del presupuesto fiscal para 1970.

El Plan de Inversión Pública Nacional ^{50/} se incorporó al presupuesto de 1970, de acuerdo con el siguiente método de trabajo; el Plan dividido en dos partes, comprendía un enfoque general y el listado de proyectos de obras públicas según código de jurisdicción administrativa, localización geográfica, descripción técnica de la obra y monto de la inversión requerida por año, antes y después de 1970. El listado de proyectos se envió a la Secretaría de Hacienda, lo cual suponía una discusión previa, en las Oficinas Sectoriales correspondientes, entre CONADE y las reparticiones públicas y, luego, el control del cuerpo central de planificación sobre los presupuestos de las reparticiones para comprobar su grado de compatibilidad con los presupuestos de inversión que figuraban en la lista de proyectos. La Secretaría de Hacienda y el Ministerio de Economía, por su parte, debían fijar los montos globales de inversión. Una vez adoptada esta decisión, el "paquete" de proyectos de inversión retornó al CONADE que efectuó la distribución definitiva. Por consiguiente, el presupuesto de 1970, no aprobó obras públicas que no estuvieran incorporadas en el Plan de Inversión Pública Nacional.

Esta decisión involucró un proceso de "ida y vuelta" entre el sistema de planificación y el ministerio político que transponía diferentes umbrales: la elaboración técnica del Plan de Inversión (CONADE); la discusión con diferentes núcleos pertenecientes al sector público (Oficinas Sectoriales); la decisión final, en manos de la Secretaría de

^{50/} Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, volumen 2, Plan de Inversión Pública Nacional, Buenos Aires, 1970.

Hacienda y del Ministerio de Economía, con respecto al monto global de la inversión; el retorno, en fin, de la decisión adoptada al organismo de planificación que debía distribuir y desagregar ese monto global en proyectos específicos.

Las relaciones entre elaboración técnica, información desde y hacia el sector público, decisión política y posterior control técnico, adquirieron, en aquella circunstancia, un definido perfil: antes de la crisis política de los años setenta el sistema de planificación parecía incorporarse, con pretensiones de rutina, a la función presupuestaria. En todo caso, la estrecha coexistencia de un grupo de técnicos modernizantes, que ocuparon cargos decisivos en el Ministerio de Economía y en el CONADE, favoreció un estilo y un resultado perseguido. Las relaciones "cara a cara" no provenían, esta vez, de una socialización política-partidaria ni de largos años de común militancia; pero la experiencia previa en centros de estudio y de investigación, la práctica académica compartida y el conocimiento directo generaron, al cabo, un resultado semejante en un régimen que poco tenía que ver con el que lo había precedido.

d) El Plan frente a las fuerzas políticas y sociales: las modalidades de su inserción

¿Qué ocurrió desde el momento en que el régimen entró en crisis con la destitución del General Onganía y la renuncia de sus colaboradores en el Ministerio de Economía y en el CONADE? ¿Cuál fue el destino del Proyecto de Plan 1970-1974?

El Proyecto no escatimaba palabras para definir su inserción en la sociedad civil. Más aún, seleccionaba sectores de apoyo y, al hacerlo, excluía tácitamente a otros. El Plan pretendía "lograr vigencia sobre la base del apoyo político de los sectores populares cuyos integrantes serán /sus/ principales beneficiarios. En tanto el Plan otorgue beneficios a dichos sectores es necesario que el mismo sea expresamente conocido por éstos y aceptado con responsabilidad dentro del contexto de un acuerdo más amplio convenido en términos sociales, económicos y políticos. Este acuerdo requiere, específicamente, la participación de los sindicatos laborales,

/los grupos

los grupos representativos del empresariado nacional y otras organizaciones de la comunidad" ^{51/}.

Un claro llamado a dos fuerzas sociales: los sindicatos y el empresariado nacional; un apoyo político que, se aguardaba, debía provenir de los sectores populares; una ambigua referencia a "otras organizaciones de la comunidad" (sin nombrar, naturalmente, a los partidos políticos); y una actitud favorable hacia una política de acuerdo social que otorgara consenso e infundiera continuidad al Plan: estas eran las bases que habrían de sustentarlo, en tanto este perfilaba la "política programa" del gobierno militar. Para alcanzar estas metas el Plan consagraba una hipótesis de indiscutible estabilidad. El capítulo dedicado a los objetivos afirmaba que "... el Plan, si bien de naturaleza predominantemente económica, necesita de condiciones políticas básicas para ser viable. Está confeccionado a partir de la hipótesis de que la situación de relativa estabilidad política y económica reinante en el mundo y, en particular, en América Latina, no se verá fundamentalmente alterada, aún cuando reconozca la existencia de tensiones y conflictos de carácter localizado o esporádico" ^{52/}.

Esto fue escrito tres meses antes que el régimen del 66 viera comprometida su estabilidad. La hipótesis, si alguna fecundidad metodológica tuvo, se deslizó por aquella ladera que los científicos y los técnicos consideran más peligrosa; esto es, por el lado de su refutación.

No obstante que el régimen penetraba en el tembladeral de gobiernos sometidos al duro trajín de la provisoriedad, el sistema de planificación logró retomar parte del aliento perdido, y durante la presidencia del General Levingston, produjo el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, que se elaboró sobre la base del Proyecto

^{51/} Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, Volúmen 1, op. cit., p. 23. El subrayado es nuestro.

^{52/} Ibid., p. 23.

1970-1974, ya expuesto, y las "Metas para el Mediano Plazo" que vieron la luz en diciembre de 1970.

El Plan definitivo pretendió suplir, durante el trámite de elaboración, las carencias de consulta y de difusión que, por falta de tiempo, aquejaron al Proyecto anterior. "La compatibilización del presupuesto del Plan - decía uno de los capítulos introductorios - con el de la Secretaría de Hacienda, las Comisiones de Consulta y la continuada labor de las Oficinas Sectoriales de Desarrollo, fueron algunos de los mecanismos que posibilitaron una efectiva y estrecha coordinación entre el organismo planificador y los distintos Ministerios, Secretarías y Empresas del Estado... Los Gobernadores de las provincias integrantes de cada una de las regiones de desarrollo realizaron reuniones en las que se analizó y discutió el proyecto del Plan ... La Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad tuvo a su cargo la incorporación al Plan de los criterios de seguridad que son de su específica competencia ... Se realizaron en total 215 reuniones de trabajo de las que tomaron parte 584 personas, entre funcionarios de los distintos ministerios, secretarías de Estado y secretarías del CONADE, del CONASE (Consejo Nacional de Seguridad) y del CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Técnica), Oficinas Sectoriales de Desarrollo, empresarios, técnicos y trabajadores, los que efectuaron sus presentaciones en calidad de representantes de entidades específicas o a título personal." ^{53/}

Esta rápida excursión, en cosa de meses, por los niveles de consulta previstos en el sistema nacional de planeamiento y por las organizaciones económico-sociales pretendía recuperar, según la intención de los actores que en ella intervinieron, la calidad informativa más adecuada para producir un Plan que, por vez primera, reconocía, de manera explícita, síntomas pretorianos en los conflictos argentinos. Se afirmaba, en efecto, que "... la falta de consenso alrededor de valores, instituciones y objetivos, indujo a los distintos sectores a confundir

^{53/} Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, República Argentina, 1971, pp. 9 y 10.

sus propios intereses con los de la sociedad, dando por resultado la radicalización de los conflictos, inestabilidad política social y lenta evolución económica" ^{54/}.

Quizá no sea del todo errado pensar que esta comprobación haya servido de preámbulo menos utópico (al menos para hacer más benignos los efectos de la desilusión) que la cercana hipótesis que con tanta seguridad privilegiaba la estabilidad, ante un nuevo desmantelamiento de las oficinas de planificación, coincidente con la asunción a la presidencia del General Lanusse. En el año 1971 el régimen militar buscaba la manera de reformular un consenso frente a una sociedad amenazante. A tal objeto, el horizonte buscado no fue el que proponía la concertación económico-social, sino el que debía nacer de la concertación política con los partidos y de las rugosas negociaciones con los líderes de las fuerzas sociales más poderosas. Por curioso que parezca, en el momento en que se percibía un ambiente más favorable al acuerdo o a la concertación (aunque más no sea a través de una retórica, en ese entonces muy difundida), el Plan, en tanto instrumento técnico capaz de alentar proyectos políticos, se veía despojado frente a los nuevos gobernantes del fuerte atractivo que había despertado en los antecesores. No se le prestó atención en el instante en que debía comenzar el control de su ejecución, cinco años después de inaugurado el régimen y dos años antes de que terminara su ciclo, en el mes de marzo de 1973.

^{54/} Ibid., p. 3.

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES ACERCA DE DOS EXPERIENCIAS
DE PLANIFICACION EN LA ARGENTINA

1. Crisis del régimen y crisis del Plan

Ha dicho G. Salgado que la crisis de la planificación en América Latina "... podría ser más bien resultado de una crisis de la acción política en general ^{55/}. Por su parte, Cibotti, Núñez del Prado y Saíenz entienden que "la planificación ante todo debe ubicarse en el contexto sociopolítico en que ha actuado y no fuera del mismo. Como muchos de sus defectos son propios del sistema donde opera, mientras éste no cree condiciones mínimas no es posible esperar milagros de la planificación" ^{56/}.

Entre ambas advertencias, que previenen a observadores y actores acerca del riesgo que acechan las ilusiones desmedidas, se ubican las conclusiones siguientes.

Ambos regímenes políticos - el de 1963-1966 y el que transcurrió entre 1966 y 1973 - sufrieron los avatares de una crisis de legitimidad. Crisis recurrentes en la historia política argentina que ponen en tela de juicio la organización y la distribución del poder y el modo de elección de los gobernantes. Ambos regímenes intentaron llevar a la práctica planes nacionales de desarrollo. Los gobernantes montaron oficinas de planificación, legislaron al respecto y reclutaron técnicos que elaboraron los instrumentos correspondientes. ¿Fue la crisis del régimen la causa que originó la crisis de la planificación o bien ésta derivó, también, de otros motivos que aconsejarían al observador introducir un matiz de prudencia en su juicio?

^{55/} Germánico Salgado, "Comentarios", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Texto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Ed., México, 1974, p. 104.

^{56/} Ricardo Cibotti, Arturo Núñez del Prado y Pedro Saíenz: "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, op. cit., p. 41.

/No hay,

No hay, al respecto, una respuesta unívoca. El régimen 1963-1966 incorporó la función del planeamiento a la acción de gobierno en la etapa de elaboración del plan. ¿Fue ello resultado de las características institucionales que ligaron las oficinas de planeamiento con los órganos de decisión política? No parece del todo cierto. Más que un puente institucional, el CONADE trazó, en aquella circunstancia, un modo de inserción entre planeamiento y política proclive a confirmar juicios que ponderan el papel y el peso personal de los planificadores frente a las autoridades constituidas. Se ha dicho que "cuando se supo superar esta disociación /entre órganos técnicos y centros de decisión política/, ello se debió esencialmente al peso político del director de la oficina de planificación y no a un sistema de planificación donde las relaciones entre los medios mencionados estuvieron basadas en traspasos de información oportuna, planteamientos de condicionantes técnicos a las opciones políticas y definición de marcos de referencia políticos que encuadren las alternativas técnicas" ^{57/}.

En rigor, la hipótesis del peso personal de los funcionarios que estaban al frente del CONADE deriva no sólo de su favorable relación con la presidencia, sino también de los vínculos que desde antes existían entre ellos y los funcionarios que tenían a su cargo, por ejemplo, la política monetaria o la política presupuestaria. Merced a este hecho es posible representar el papel de CONADE como una suerte de "equipo móvil", con capacidad de desplazamiento, que intervenía en las decisiones aun cuando no existieran reglas escritas que así lo prescribieran.

Dice E. Iglesias que la ineficacia de la planificación en América Latina obedece, entre otras cosas, a la resistencia de los centros de poder en el sector público (bancos centrales, ministerios de hacienda) que "tenían en sus manos el manejo del presupuesto, de las reservas o de los tipos de cambio, concentrando en ellos toda opción

^{57/} Ibid., pp. 46-47.

de la economía" ^{58/}. Esta resistencia no fue tan evidente durante la experiencia 63-66, al menos en lo que hace a las categorías más altas de los funcionarios que decidían. Acaecieron, eso sí, resistencias burocráticas de diversa índole pero, en todo caso, la brecha entre decisión y planeamiento no alcanzó la distancia, o la profundidad, observable en otros países.

La resistencia provino de la sociedad civil. No fue un rechazo explícito al sistema de planificación. Si lo hubo, este rechazo sobrevino como resultado de una impugnación más profunda: la negación del poder político como factor capaz de integrar, por medio de decisiones públicas efectivas, la constelación de poderes sociales y económicos. En su significado último, esa resistencia pretoriana negaba la función universal del Estado. Tarea complicada sería discernir si entonces primaba alguna efectiva noción del bien público que fuera más allá de la manera como la interpretaban grupos y organizaciones que no se sentían comprometidas con el poder político.

El papel de la planificación en la circunstancia de una "polycracia" ilegítima (esto es: una constelación de poderes que no acata un principio de legitimidad capaz de imponer, mediante su traducción institucional, normas comunes, superiores a los intereses particulares) adquiere, durante los años 63-66, un dramático significado. Porque, al fin de cuentas ¿no es el planeamiento una de las expresiones contemporáneas de la función universal del Estado? ¿No es esta técnica, que pretende hacer compatibles perspectivas parciales (por ejemplo, a través del análisis sectorial) en una visión de conjunto, un intento político para imponer una concepción del orden global sobre el azar de los hechos particulares? Difícil sería poner en duda esta intencionalidad desde el punto de vista que propone una escala de valores y una teoría adecuada a la misma. Pero en el caso argentino, cuando se puso entre paréntesis la función universal del Estado, el planeamiento sufrió el efecto de arrastre de tamaño negación.

^{58/} Enrique Iglesias, "Comentarios", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, op. cit., p. 72.

Esto nos conduce a interrogarnos, brevemente, acerca de la participación en un proceso de planeamiento. Advierte S. Molina que "un Gobierno que dispone de un plan o de un programa político planificado, necesita el apoyo de la comunidad para la aplicación de las medidas que llevan al cumplimiento de los objetivos que se propone conseguir. Este apoyo consiste no sólo en el acuerdo político de las superestructuras, sino que cada día se hace más importante lograr el compromiso de los centros de poder real, los que no siempre están representados en las instituciones tradicionales de mayor jerarquía jerarquía" ^{59/}. El mismo autor señala luego distintos niveles de participación en comités sectoriales, en las políticas de empleo, abastecimientos y precios, remuneraciones e ingresos y concluye afirmando "No somos tan ingenuos como para pensar que la participación hará desaparecer las fricciones entre los intereses contrapuestos que existen dentro de la sociedad. Sin embargo, creemos que una confrontación más institucionalizada de esos mismos intereses, basada sobre una amplia participación que realmente democratice el proceso de toma de decisiones, podría constituir un avance para lograr la solidaridad indispensable que se requiere para superar el subdesarrollo y un mayor grado de racionalidad en el curso del proceso" ^{60/}.

Este llamado a la participación, en tanto fuente de apoyo, se hizo presente desde el inicio mismo del régimen 63-66: un reclamo expresado por el gobierno que se inscribía en una sociedad con conciencia y experiencia histórica de participación. Las organizaciones económicas y sociales intervenían activamente en la vida política y el sector popular, en el caso de sufrir los efectos de la proscripción, veía la participación como un hecho negativo: algo que alguna vez le fue

^{59/} Sergio Molina Silva, "La planificación en el proceso de cambio", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, op. cit., p. 171.

^{60/} Ibid., p. 176.

garantido y que ahora se le clausuraba o se le retaceaba. En la realidad de los hechos, todos estaban envueltos en la vida política. Pero no todos proyectaban su manera y su estilo participativo hacia un mismo objeto.

Había sujetos participantes; no había, en cambio, un objeto de participación compartido por los mismos sujetos ^{61/}. Cuando esa escisión se produce; es decir: cuando la sociedad se politiza y carece, no obstante, de un régimen reconocido y legítimo, la participación no es fuente de apoyo sino factor de conflicto. En la Argentina esa radicalización del conflicto se agravó porque la sociedad nacional ya no se correspondía con el tipo sociológico de las "sociedades duales" donde coexisten, en un mismo espacio territorial, formas modernas y arcaicas de estratificación ^{62/}.

En la perspectiva de una sociedad dual, cuyo estado quiere generar cambios por medio del planeamiento, la participación puede resultar un instrumento eficaz para incorporar población marginal y obtener allí, las reservas de apoyo que retacean los grupos dominantes. Este puede ser un proyecto viable para muchos países latinoamericanos. En la perspectiva de una sociedad no dualista, que ha trepado hacia altos niveles de integración política, la participación puede ser un medio para regular conflictos entre organizaciones estables que aceptan un área de consenso o, si se quiere, un espacio común donde dirimir disputas pacíficas. Esta pareció ser la doctrina acerca de la participación y el planeamiento en algunos países europeos que, durante los años 50 y 60, se cristalizó en instituciones de participación corporativa como los Consejos Económicos y Sociales. En la perspectiva de una sociedad que ha alcanzado altos niveles de participación social con bajos niveles de integración política, la participación expresa una

^{61/} Ver en este sentido, Natalio R. Botana: "Acercá de la participación política", en Criterio, diciembre de 1968.

^{62/} Conf. ILPES, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI Ed., México, 1973, 5a. Ed., p. 23.

lucha sin reglas y un conflicto sin normas públicas que lo encuadren. Este fue uno de los rasgos más fuertes de la situación argentina entre 1963 y 1966. No es de extrañar, por consiguiente, que la doctrina esbozada para salir del pretorianismo hiciese del planeamiento un instrumento fundado, más allá de sus exigencias técnicas, en la concertación y el acuerdo social.

Claro está: la crisis que engendró el pretorianismo no desembocó, hacia 1966, en una solución "contractualista" sino en una salida "hobbesiana", donde la fuerza social más poderosa, que monopolizaba la violencia física, impuso un nuevo tipo de régimen político.

Este régimen también puso en práctica el planeamiento. Pero la atención prestada al sistema de planificación tuvo, durante este período, pronunciadas variaciones de gobierno a gobierno. Hecho importante, el régimen 63-66 se confundió con una presidencia; por el contrario, el régimen 66-73 transcurrió a través de tres gobiernos. El planeamiento recibió el impacto de los cambios de política de distintos gobiernos y aún, dentro de un mismo gobierno, de ministros de economía con orientaciones diferentes. El dato no es intrascendente: entre el 63 y el 66 la estabilidad en los ministerios y en las oficinas de planificación no sufrió mayores sobresaltos; entre el 66 y el 73 ocurrió lo contrario.

Concluimos más arriba afirmando que la resistencia contra el sistema de planificación, entre 1963 y 1966, provino básicamente de la sociedad civil. Durante el régimen que le sucede, en cambio, las resistencias contra el planeamiento también provinieron del Estado (lo que daría razón a la hipótesis de Enrique Iglesias) y resultaron de las orientaciones contradictorias de gobernantes y ministros.

El Gobierno del General Onganía duró cuatro años. El planeamiento recién se puso en marcha cuando promediaba ese mandato. Antes, la definición esencial de la política económica derivó del plan de estabilización que llevó adelante el Ministro K. Vasena. En ese momento, el papel del sistema de planificación fue irrelevante. Cuando cobró importancia, la etapa de ascenso se mantuvo hasta la caída de Onganía,

/y alcanzó

y alcanzó a prolongarse en el curso del corto mandato del General Levingston. Pero a comienzos de 1971 la política económica volvió a concentrar su atención en el corto plazo, pese a que ya se había sancionado con fuerza de ley el plan 1971-1975.

Las crisis del planeamiento entre 1966 y 1973 siguieron el curso de los cambios de orientación del régimen militar. Cuando el Gobierno de Onganía intentó llevar a cabo una experiencia de planificación, las formas de participación que se persiguieron procuraron absorber la estructura de poder prevaeciente en la sociedad civil dentro del sistema estatal. Sin embargo, esa incorporación fue probablemente más exitosa debido a las gratificaciones y recompensas que beneficiaron a determinados sectores del poder económico antes de que se pusiera en marcha una política favorable al planeamiento. Los planes buscaron apoyo en otros sectores de la sociedad civil: las organizaciones sindicales y el empresario nacional. Pero este llamado quedó en letra muerta cuando el régimen sufrió un brusco cambio de orientación política y económica en 1971. La discontinuidad, manifiesta, se tradujo en el largo período que transcurrió hasta que el gobierno tuvo un proyecto de plan (4 años) y en la escasa atención que se le prestó entre los años 71 y 73 para ejecutarlo y controlar su gestión.

La crisis del régimen 65-66 arrastró consigo la crisis del plan. Las contradicciones y discontinuidades que aquejaron a los diferentes gobiernos entre el 66-73 provocaron crisis recurrentes en el sistema de planificación.

2. Las opciones de política económica: su inserción y su autonomía con respecto al Plan

¿Qué lecciones encierra este engarce sugerido entre la crisis del régimen y la crisis del plan? Hemos visto que la conexión de causa a efecto entre uno y otro tipo de crisis merece el beneficio de la duda, por lo menos en el caso del régimen 66-73. Sin embargo, ambas experiencias sufrieron un condicionamiento semejante: el Estado careció de la autoridad y de la legitimidad suficiente para hacer efectivo su papel de integración política e imponer decisiones, durante un lapso prolongado de tiempo, a los intereses particulares. La discontinuidad en las políticas públicas y los bruscos cambios de orientación se presentan ante el observador como un dato irrefutable. La cuestión reside en saber en qué medida esta visión epidérmica de las cosas encierra, bajo los fenómenos de superficie, una continuidad de políticas más estable.

Este problema abre un atractivo campo de investigación, cuya exploración permitiría enhebrar respuestas más convincentes. Por el momento, nos contentaremos con perfilar una línea de reflexión tributaria, sin duda, de trabajos más precisos. Los planes analizados reivindicaban el carácter imperativo de los mismos frente al sector público. Al respecto señalan Cibotti y Sierra: "uno de los aspectos más notables de la planificación del sector público es precisamente la necesidad de superar la falta de coordinación que podría aparecer entre sus diferentes niveles y centros de decisión, a la vez que se respeten los grados de autonomía existentes, lo que, de un lado, aseguraría que el sector en su conjunto actúe en función de la política y estrategia general de desarrollo y de otro, facilite la ejecución de los programas de cada organismo" ^{63/}.

^{63/} Ricardo Cibotti y Enrique Sierra: El sector público en la planificación del desarrollo, ILPES, Siglo XXI Ed., México, 1970, p. 49.

Los mismos autores sugieren, más adelante, la idea de "rigidez del sector público" que está "relacionada con la evaluación de las posibilidades que el sector público tiene para asumir las responsabilidades que los planes de desarrollo le asignan o los requerimientos que el proceso de desarrollo le impone..." ^{64/} Los factores de rigidez tienen que ver, entre otras, con la "posibilidad de armonizar las decisiones que se adopten en todos los ámbitos del sector público, para lograr así el diseño de una política que fije niveles de actividad y distribución de las acciones del Estado, acordes con los objetivos del desarrollo", o bien, se vinculan "con el excesivo grado de autonomía que poseen las entidades públicas para fijar sus objetivos y determinar su acción concreta" ^{65/}.

Este análisis desagrega el sector público en un conjunto de subsistemas y centros de decisión que gozan de diferentes grados de autonomía. La imagen propuesta contradice la visión habitual del Estado, representado como una estructura integrada y monocrática que se yergue ante una sociedad fragmentada, según cortes regionales y sociales, donde coexisten una pluralidad de grupos y organizaciones. A la postre, un contraste tan drástico tiene poco que ver con la realidad del Estado contemporáneo y en particular, del argentino.

Hasta este instante, hemos empleado la palabra "pretorianismo" para significar una situación social que tiene una expresión política: la falta de acuerdo entre las fuerzas sociales acerca de la legitimidad de las instituciones políticas genera una crisis de acatamiento de las decisiones estatales, mediante el predominio del interés particular sobre el interés público. ¿Qué ocurriría, en cambio, si esta circunstancia se traslada (prolongado el concepto de pretorianismo hacia un nuevo ámbito) hasta el sector público del Estado argentino, cuyo tamaño y complejidad no ha cesado de acrecentarse pese a las crisis de legitimidad? La hipótesis puede ser sugestiva. Veamos por qué motivos.

^{64/} Ibid., p. 73.

^{65/} Ibid., p. 81.

Uno de los problemas cruciales que afronta el planeamiento - lo hemos sugerido a lo largo de esta monografía - es el de compatibilizar el mediano con el corto plazo. La cuestión así planteada, retoma uno de los interrogantes seculares de la teoría y de la acción política: ¿cómo lograr, dirá el actor o el observador, una razonable coincidencia entre previsión y decisión política? Problema quizás insoluble, si alguien pretendiera alcanzar la solución definitiva que, no obstante, está siempre sujeto a respuestas variables y contingentes. Como quiera que sea, los sucesivos actos de previsión del planeamiento imponen la ineludible necesidad de coordinar políticas en el sector público, sobre la base de una jerarquía de valores que fijan los objetivos políticos del plan. Cuando el plan entra en crisis, ese proyecto de unificación del sector público en un todo coherente, ordenado de fines a medios, sufre también de la dispersión y del conflicto entre núcleos decisorios que se desligan de una obligación superior.

Se dice, con razón, que los planes no se cumplen. En rigor, habría que subrayar que no se cumplen en su totalidad, tal como lo prevee el mismo plan. Pero a partir de la crisis, ciertas opciones de política económica pueden mantenerse en ejecución, debido al peso de empresas públicas y de sectores estatales más eficientes que otros para captar y gastar recursos. La eficiencia de estos núcleos de decisión, pertenecientes al sector público, estaría vinculada con el desarrollo y con el apoyo de planes o programas sectoriales, normalmente integrados en un Plan Nacional, los cuales, ante la crisis del mismo, mantendrían una continuidad no desdeñable.

Así, por ejemplo, un consenso compartido por los planificadores advertiría que, en la carrera por obtener una posición más favorable en el reparto de los recursos presupuestarios, el sector de Energía ha demostrado más eficacia que el de los Ferrocarriles y el de Vialidad más que el de Vivienda. A su vez, estos cuatro sectores han sido más fuertes para captar recursos que otros sectores sociales

/como Salud

como Salud Pública o Educación (y, desagregando este último, podría defenderse la hipótesis que hace de la Universidad una fuente más atractiva para arrastrar recursos que la Educación Primaria).

Ilusorio sería privilegiar un motivo único para explicar esta situación, pues tras este conflicto intraestatal, no regulado por un plan que imponga sanciones y gratificaciones presupuestarias, subyace un conjunto de interrogantes sin inmediata respuesta: ¿signo de una jerarquía de prioridades, que traduce fuertes intereses en la sociedad civil, no desmentida pese a la crisis y al desconcierto político? ¿resultado de la improvisación presupuestaria, sometida a procesos de elaboración no programados? ¿consecuencia de una mayor capacidad de negociación presupuestaria de sectores más "hábiles" para defender su línea de programación de gastos y recursos?

Más allá de estas preguntas, no parece desacertado comprobar un juego entre sectores dominantes y sectores débiles o atrasados, que pone sobre el tapete el hecho de un pretorianismo intraestatal que genera, quizás como mero reflejo, serios desequilibrios aún no entendidos en sus dimensiones más profundas.

3. El proceso técnico-administrativo y el proceso político

Este engarce entre política y planeamiento, retoma el diálogo, antes insinuado, entre la razón técnica y la crisis política. En el curso de estas páginas procuramos perfilar ciertos rasgos significativos de la vida política argentina, al mismo tiempo que intentamos comprender los logros, escollos e insuficiencias que afrontaron dos experiencias de planeamiento. En ambas circunstancias, la crisis de legitimidad del poder político se constituyó en el telón de fondo de un escenario donde la razón técnica pretendió predecir procesos, ordenar el sector público y producir cambios en la sociedad civil. Tarea inconclusa: el tiempo corrió a contrapelo de la razón técnica y a favor de la crisis política.

/Conviene recordar

Conviene recordar que los actos tendientes a elaborar y ejecutar un plan son, en su raíz última, actos de representación de una compleja realidad. La representación puede ser entendida desde diferentes puntos de vista. Desde la perspectiva que propone la teoría del conocimiento, la representación puede referirse "a diversos tipos de aprehensión de un objeto" y a "la anticipación de acontecimientos futuros a base de la libre combinación de percepciones pasadas". En ambos casos, puede añadirse, la representación califica una serie de "actos por medio de los cuales lo concreto y diverso es pensado bajo una forma categorial" ^{66/}. Desde la perspectiva que propone la teoría política, la representación tiene, asimismo, múltiples significados. El más usual es el que hace referencia a la representación formal: una serie de actos en virtud de los cuales un sujeto - o un grupo de sujetos - autoriza a otro u otros a obrar en su nombre y a dar cuenta de su mandato. En un umbral de identificación más profundo, esos representantes pueden revestirse de atributos simbólicos si sobre ellos convergen sentimientos y acciones que denotan una correspondencia con los valores, deseos y necesidades de los representados. Por fin, la representación puede asumir un carácter substantivo cuando quien algo representa favorece o defiende determinados intereses sociales ^{67/}.

¿Qué decir de ambas experiencias de planeamiento en tanto acciones expresivas de diferentes tipos de representación? Si vinculamos el triple carácter de la representación política - formal, simbólica y substantiva - con el sistema de planificación, las experiencias analizadas aparecen condicionadas por una radical ambigüedad. La representación formal observaría el sistema de planificación de acuerdo con

^{66/} José Ferrater Mora: Diccionario de Filosofía, 2 vol., Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1965. Voz "representación", tomo II, p. 566.

^{67/} Ver en este sentido Rafael Braun, La representatividad de los partidos políticos y la interpretación del interés público por parte de las fuerzas armadas: un dilema argentino, Buenos Aires, 1969; H.F. Pitkin, The Concept of Representation, Univ. of California Press, Berkley, Los Angeles, 1967.

la regularidad e intensidad de sus relaciones con las instituciones políticas; la representación simbólica, en cuanto el plan sea objeto de creencias afectivas que lo asuman como un proyecto con el cual vale la pena identificarse; la representación substantiva, en la medida en que le brinden apoyo intereses dominantes o emergentes.

En los dos períodos bajo análisis, el proceso de planeamiento no se constituyó en proyecto simbólico; fracasó cuando pretendió representar los intereses hacia quienes dirigió sus demandas de apoyo; logró trazar vinculaciones estables con la institución presidencial y con cargos ejecutivos en el sector público sobre todo en la etapa de elaboración, durante el régimen 63-66; y peregrinó, por caminos ascendentes y descendentes, en medio de la confianza o del desentendimiento de los sucesivos gobiernos y ministerios del régimen 66-73.

Pero el plan es algo más que una acción que busca asumir los caracteres propios de la representación política. El planeamiento es conocimiento y acción; y por ser conocimiento es un intento para alcanzar una representación descriptiva de la realidad económica y social, que trata de anticipar acontecimientos merced a la previsión de tendencias o de procesos. En esa tarea ordenadora de un universo complejo en categorías descriptivas y explicativas, las experiencias de planeamiento dejaron una acumulación de conocimientos y un ejercicio proyectivo que, luego, habrá de figurar como marco de referencia indispensable para futuros ensayos.

En tanto método de conocimiento, el planeamiento ha perdurado más allá de lo que muchos críticos, en extremo sensibles a la producción de documentos, podían suponer. Las hipótesis de crecimiento del producto interno, por ejemplo, previstas por el Plan 1965-1969, se cumplieron con un año de atraso. Durante el régimen que lo sucedió, pese a las diferentes hipótesis que se esgrimieron, el promedio de crecimiento se aproximó a la hipótesis que defendía el Proyecto de Plan 1970-1974. Pero esto, quizás, no sea lo principal. Los planes pusieron sobre el tapete ciertos problemas, derivados del diagnóstico

/general, relativos

general, relativos a sectores (por ejemplo, el agrícola) o a grandes proyectos en materia energética que, una vez incorporados a la política económica, adquieren un valor y una vigencia incuestionable. Son, al cabo, proyectos nacionales, algunos envueltos en una atmósfera simbólica que trasciende la formulación técnica. Habría mucho que decir, en este sentido, acerca de los grandes proyectos hidroeléctricos como el Chocón-Cerros Colorados o Salto Grande. En ambos casos, el crítico podrá encogerse de hombros y afirmar que estos resultados obedecieron a un cúmulo de causas (políticas de corto plazo, coyunturas externas, etc.), independientes del método y de las previsiones establecidas por los planes. Nada impide, sin embargo, comprobar coincidencias y afinidades entre el plan y la realidad, que darían razón a los métodos adoptados y a la escala de prioridades que seleccionó problemas e identificó proyectos.

El problema se plantea cuando del análisis comparativo deriva la percepción de un corte entre el plan como método de conocimiento y el plan como método de representación política o, dicho en otros términos, cuando se advierte una profunda brecha entre conocimiento y acción. Desde el punto de vista político, esta ruptura señalaría que lo importante no es el plan en sí, sino la inserción de la función de planeamiento - rutina institucionalizada, dirán algunos - como método habitual de la acción de un gobierno. La comparación ha hecho presente la discordancia, en ambas experiencias de planeamiento, entre la etapa de elaboración y el período posterior cuando, al ejecutar el plan, se lo somete a un control de gestión ejercido por el mismo organismo de planeamiento que antes lo produjo. Por eso el tiempo jugó un papel cuyo significado es, por lo general, relegado en una discreta penumbra por intérpretes y observadores. Para los técnicos y planificadores, inmersos en el universo de la práctica, la realidad temporal adquiere, en cambio, un significado casi obsesivo. Un planificador podría sentenciar, remedando viejas preocupaciones, caras a la teoría política clásica, que el planeamiento es la duración: la

/permanencia en

permanencia en el tiempo de un gobierno con la autoridad suficiente para poner en práctica, ejecutar y controlar el proyecto de política económica que propone el plan.

No fue ésta, por cierto, la cualidad de los regímenes y gobiernos que se sucedieron entre 1963 y 1973. Cuando los planes alcanzaron un nivel de madurez, al menos en las etapas de elaboración, la crisis política cortó de cuajo la posibilidad de ejecutarlos y controlarlos. ¿No habría, entonces, una suerte de juego paralelo donde se entrelazan fallidas experiencias de planeamiento con la realidad de una política económica, conjugada por decisiones de corto plazo, que gratifica o sanciona intereses en medio de una crisis política recurrente? ¿Quién ganó y quién perdió con la crisis política que arrastró consigo el plan y el sistema de planeamiento?

Pero no sólo el tiempo desafió la capacidad de previsión del planeamiento. Los organismos de planificación, cuando reivindicaron para sí la titularidad de un nuevo poder de decisión dentro del aparato del Estado, sufrieron, inevitablemente, la agresión de la rutina tradicional instalada en el sector público. En este sentido, la ambición de los objetivos y la carencia de una "operacionalización" más refinada de los mismos, pueden constituirse en factores que desbordan el sistema de planeamiento y agregan nuevos motivos de cuestionamiento a favor de aquéllos que, en el sector público, resisten reglas o disciplinas menos benignas que las habituales. Acaso este conflicto haya dejado en el ánimo de los planificadores, la certeza de que el sistema de planeamiento debería orientarse inspirado por el propósito prioritario de reordenar el sector público del Estado. De tal suerte, el plan, antes que un medio para reformar la sociedad, debería ser un instrumento para la reforma del Estado.

Alguien, desde fuera del universo de los planificadores, podría alegar que no hay reforma del Estado sin reforma de la sociedad. Este argumento toca muy de cerca el viejo problema de la autonomía o dependencia del orden político frente a la sociedad civil. ¿Quién

/cambia a

cambia a quién? Eterno interrogante al cual la teoría política, desde hace ya largos siglos, prestó lo mejor de su atención y de su interés. Más cerca nuestro, esta dirección de la intencionalidad reformadora, que busca acantonarse dentro de los límites del Estado, daría cuenta de la íntima necesidad de aferrarse a un objeto conocido a través de la experiencia práctica, ordenarlo y reformarlo, para desde allí, después, generar cambios en la sociedad civil.

Este ánimo entrevisto en los actores para acotar el ámbito de la acción planificadora es, a la postre, una nueva respuesta que se suma a las tantas que intentaron resolver el dilema planteado por la inserción de la razón científica y técnica en el universo de la política. En Argentina, este dilema no resuelto tiene la virtud de exasperar a observadores y actores: a todos aquéllos, formados por disciplinas cuyo objeto busca ordenar en categorías de conocimiento la realidad fáctica de las cosas, que descubren un mundo en trance de adoptar una fisonomía más próxima a la irracionalidad de los hechos o a la inevitabilidad de los acontecimientos.

Aunque la frase tenga el aire de un lugar común, no es en demasía excesivo recordar los problemas que aquejan al diálogo entre la razón técnica y la política, y más aún en sociedades en crisis. Los testimonios abundan y uno de los más recientes puede evocar algún interés. Pertenece a un sociólogo alemán, R. Dahrendorf, líder en su país. del partido liberal, jefe de la sección de educación, ciencia e investigación de la Comunidad Económica Europea, director en la actualidad de la London School of Economics. "Durante mucho tiempo - recuerda Dahrendorf - he caminado por la frontera de la vida académica y de la política y probablemente continuaré hasta mi muerte. En algún momento estoy un poco más cerca del lado científico y en otro, un poco más del lado político. Es cierto que hay elementos descorazonantes en mi experiencia. Estoy ahora menos convencido que hace seis o siete años, de que pueda hacerse de la ciencia algo útil para la política y de que los políticos lleguen a comprender la forma de pensar de los científicos." ^{68/}

^{68/} Entrevista a R. Dahrendorf, publicada en Le Monde, París, octubre 12, 1974.

Diálogo trunco, dilema no resuelto, experiencias descorazonantes. Si, hacia el fin de estas conclusiones, un cierto tono de desilusión impregna las palabras, no es tarea vana recordar que toda utopía razonable lleva consigo el germen de una realización siempre incompleta. La parte no cumplida del planeamiento en la Argentina es, todavía, un conjunto de promesas o de posibilidades. Para aproximarse a ese horizonte no sólo habrá que consagrar un principio de legitimidad, traducido en un régimen político estable. La legitimidad de las instituciones y la autoridad de un gobierno, ya lo advertía Alberdi, son el medio necesario para realizar un fin sustantivo, un programa o un proyecto social que concite la voluntad de cambio de una sociedad nacional. Sin ello, el planeamiento podrá ser una fascinante disciplina científica, pero no estará unido a la acción política del Estado.

