

# ESTADO, PLANIFICACIÓN Y TERRITORIO

## ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN: EL CASO DEL CONSEJO NACIONAL DE POSTGUERRA

*Andrea Viviana Ajon*

*Instituto de Geografía. Fac. de Filosofía y Letras.  
Universidad Nacional de Buenos Aires*

Cualquier intento de planificación programática responde a un determinado marco político institucional como también a ciertas condiciones materiales y económicas.

Asimismo adquiere particular importancia el rol desempeñado por el Estado y la asignación de funciones específicas a entes u organismos públicos existentes, en la elaboración e implementación de planes y/o paquetes de medidas de carácter conyuntural o largo plazo.

Esto es particularmente destacable durante el período de la restauración conservadora, iniciado después del golpe del 6 de septiembre de 1930, cuando no solo se asiste a la vulnerabilidad del sistema político sostenido en el ya conocido instrumento del fraude electoral, sino también a la vulnerabilidad del sistema económico, casi totalmente dependiente de los acontecimientos del mercado externo (sobre todo de Gran Bretaña, nuestro principal demandante en el comercio de granos y carnes).

Primero la crisis financiera de 1929 y posteriormente el impacto de la Segunda Guerra Mundial, se constituirán en importantes factores explicativos de orden externo, de los desajustes experimentados por el modelo económico agroexportador y del comienzo de un dinamismo del sector industrial que dejaría de tener un rol marginal en la estructura económica.

Ya es sabido que la caída de las exportaciones de materias primas agropecuarias y consecuentemente de la capacidad de compra de bienes manufacturados importados, junto con el establecimiento de políticas proteccionistas en Europa, habrían obligado a fomentar por parte de la clase política dirigente, una reorientación del esquema económico, tendiente a fortalecer ahora un «crecimiento hacia adentro» o, como suele plantearse, estimular el desarrollo del «modelo sustitutivo de importaciones» (Waldmann, P, 1986:24-28; Ferrer, A., 1980:231-234) 1.

Todavía es discutible de qué forma se han ido articulando los intereses de la elite gobernante durante este período (tradicionalmente identificada con el modelo económico agroexportador), con los intereses de la pequeña industria nacional, y si los cambios fueron inducidos por el explícito interés de diversificar el sector manufacturero y robustecer el mercado interno, o bien aquellos cambios obedecieron al reacomodamiento inevitable del país en la división internacional del trabajo (Murmis, P y Portantiero, J.C., 1987:9-25)2.

Lo cierto es que en este nuevo contexto de crisis y recesión económica, las principales respuestas encaradas como conjunto de medidas encaminadas a recuperar el «status» perdido, el cual parecía asegurar una situación de crecimiento ininterrumpible, surgirán a partir de 1933, más precisamente cuando el Ministerio de Hacienda es ocupado por el Dr. F. Pinedo durante la presidencia de Agustín P. Justo<sup>3</sup>.

Recién entonces se procede a un mayor intervencionismo estatal, cuyo principal antecedente fue la firma del Tratado Roca-Runciman en mayo del mismo año entre la Argentina y Gran Bretaña<sup>4</sup>, y posteriormente se manifiesta a través de la creación del Banco Central en 1935, de distintas Juntas Reguladoras de la producción, del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias (Ciria, A., 1975:45-47; Oyuela, J., 1976; Floria, C. y García Belsunce, C., 1989:126-128). Esta serie de medidas, que permitiría plantear el inicio de una etapa de mayor dirigismo económico y por ende un mayor peso del poder decisorio del Estado, no fueron programadas como partes integrantes de un plan, sino más bien como soluciones de carácter coyuntural que suponían por un lado, cierta credibilidad en el reestablecimiento «natural» de la estructura económica, y por otro lado intentaban legitimar la posición de clase de la oligarquía agroexportadora.

Al respecto habría que agregar que hacia fines de 1933, F. Pinedo y L. Duhau (éste último Ministro de Agricultura de A.P. Justo) elaboran el «Plan de Acción Económica Nacional», que lejos de constituir, como señala un autor, una «...planificación orgánica de la economía...» (Malgesini, G. y Alvarez, N., 1983:13-14), sí sentaba precedentes importantes en materia de control estatal de la producción y de las finanzas (creación de organismos como las Juntas reguladoras y distintas comisiones nacionales de diferentes ramas de la producción).

Será más tarde, en noviembre de 1940, cuando surge el primer plan concebido en forma integral, pensado también por Pinedo, que ocupaba por segunda vez el cargo de Ministro de Hacienda, ahora bajo mandato de R.S. Castillo ( a quien había delegado sus funciones el presidente Ortiz).

Pinedo impulsado por los cambios emergentes como consecuencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial, presentaba el «Plan de Reactivación Económica» que no llegó a debatirse en la Cámara de Diputados, pero aún así algunas de sus propuestas serían recuperadas posteriormente en la etapa que se inicia a partir del golpe de junio de 1943; sobre todo las relacionadas con desarrollar la industria y recuperar el poder adquisitivo de la población (Ciria, A., 1990:152-155). Algunos puntos incluidos en este plan son : el poder de compra de la población y la actividad económica; los excedentes invendibles de productos agrarios; la construcción de viviendas modestas; el estímulo de la producción industrial<sup>5</sup>.

Lo que merece ser destacado, desde nuestro punto de vista, son las relaciones de implicancias que existirían entre estructura económica-estructura de clases y la aparición del discurso de la planificación estatal, en el cual el Estado es representado como aparato que gozaría de una aparente neutralidad y por el otro lado, donde el territorio del Estado es representado como como base material legitimante de las prácticas políticas que se pretenden implementar.

Respecto del primer aspecto, podríamos agregar una cita que enfatiza expresamente la funcionalidad que tendría, por ejemplo, movilizar el sector manufacturero por parte del Estado, en la propia reproducción del poder de la elite conservadora, fielmente representada en el gobierno: «Una estrategia para la superación de las dificultades financieras suponía, en la intención de la élite hegemónica, cierto desarrollo industrial, para llenar el vacío creado por la oferta extranjera. Aceptar la industria no es, ciertamente, un fin en sí mismo sino una condición para otros fines, pero esa condición se hace expresa para el mantenimiento de la hegemonía 'oligárquica'» (Murmis, M. y Portantiero, J.C., 1987: 34).

Si bien, como ya fue dicho antes, el «Plan Pinedo» no obtuvo la aprobación parlamentaria (por entonces en la Cámara de Diputados el radicalismo era mayoría), sí constituyó una anticipación de lo que comenzaba a visualizarse como requerimientos de planificar la defensa nacional; vale decir «proteger» el Estado a través de la elevación de la producción, motorizando el sector industrial y privilegiando el autoabastecimiento interno no solo de los bienes de consumo final que antes se importaban, sino de bienes de equipo, como también implementar una industria pesada («industria militar») que garantice la independencia económica de los países centrales.

En lo que hace al segundo aspecto, resulta interesante señalar que hacia fines de 1941, bajo el mandato delegado de Castillo, se da la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares<sup>6</sup> y al Instituto Geográfico Militar por ley 12.696, se le encarga «... un relevamiento topográfico de todo el territorio nacional...» (Rouquié, A., 1981: 308). La significatividad radicaría, no solamente en la dimensión que adquiere el poder militar al ligarse con el sector secundario, sino en la necesidad de establecer prácticas relacionadas con hacer conocer la potencialidad económica del territorio (podría leerse la oferta o potencialidad natural); en este sentido, el relevamiento de datos y la producción de información estadística se convertirán en una necesidad.

De manera tal que para este período se iniciaría cierta autonomización del discurso de la planificación estatal, que no solo expresaría una respuesta a los cambios dados en el orden internacional sino que fundamentalmente se convierte en un instrumento capaz de mantener el orden interno.

Por este motivo se podría decir que existe una dimensión ideológica del discurso de la planificación que hace referencia a la función legitimante del mismo.

En este sentido, las propuestas de modificar las condiciones materiales de la realidad económica y social, presentes en un proyecto de planificación, requerirían, para su propia legitimación, fundamentarse «objetivamente», es decir, «científicamente».

Como es sabido historiadores y economistas se han ocupado de analizar el primer aspecto; a nosotros nos interesa rescatar el segundo, puesto que todas aquellas argumentaciones que constituirían fundamentos válidos, forman parte de un conjunto de saberes que circulan socialmente como «disciplinas científicas» o simplemente como «nociones» valederas en sí mismas (incluso nociones del sentido común) y por ende incuestionables<sup>7</sup>.

Justamente en la particular coyuntura histórica de finales de la restauración conservadora y posteriormente durante el gobierno militar (impuesto con el golpe del 4 de junio de

1943), además de emerger el discurso de la planificación estatal, se asiste coincidentemente a una serie de hechos que constituirían los antecedentes de la institucionalización universitaria de la Geografía.

Teniendo en cuenta que el referente del discurso de la planificación es el territorio del estado y que la Geografía se constituye en el discurso que ha tematizado el territorio como objeto, se podría plantear que existiría una demanda específica creciente por este tipo de «saber», y por los sujetos portadores del mismo (geógrafos). Esta demanda quedaría manifestada en la progresiva creación de espacios institucionalizados, que exceden el marco de la docencia media y terciaria, tendientes a producir una autonomización académica y a formar profesionales.

Al respecto podríamos comentar que la primera carrera universitaria de Geografía se crea en 1948 en la Universidad Nacional de Tucumán, posteriormente en 1953 surge en la Universidad Nacional de Buenos Aires y La Plata, y en el 54 en la Universidad Nacional de Cuyo; durante estos años se agudiza el control del poder ejecutivo en el ámbito universitario, viabilizado a través de la ley 13.031 del año 1947 (Souto, P., 1993: cap. VII).

Sería pertinente acotar la siguiente cita lo suficientemente ilustrativa acerca de lo que venimos señalando, dicha por un geógrafo de trayectoria conocida: « En esta época de planificaciones e inventario, la labor de los geógrafos es fundamental y se esta recomendando con insistencia que se formen geógrafos profesionales para impostergables tareas de investigación y asesoramiento. Los geógrafos profesionales (...) son absolutamente indispensables para procurar fundamentos firmes a los planes gubernamentales de fomento y revitalización.»<sup>8</sup>.

Desde el punto de vista de la implementación de políticas concretas de planificación estatal, habría que agregar que a partir del gobierno «revolucionario», aparecen una serie de organismos destinados a coordinar programas de ordenamiento económico y social, como también a asegurar un aprovisionamiento de datos estadísticos. Todo esto en un contexto político donde se pretende explícitamente recuperar materialmente al país, a través de una reconversión del rol del Estado que se erige como el único aparato institucional capaz de garantizar el bienestar del conjunto de la comunidad y distribuir equitativamente la riqueza. Por otra parte esta función «tutelar» se transmite a través de un discurso ideológico de base nacional, en el cual aparecen totalmente identificados, desde un plano simbólico, el Estado con los intereses de la nación o de la patria (pensemos en la dimensión moralizante que caracterizaba al discurso político con pretensiones expresas de normativizar el comportamiento social ).

Los organismos a los que hacíamos alusión son el Consejo Nacional de Postguerra creado en agosto de 1944, el Consejo Nacional de Estadística y Censos, de octubre de 1944 y el Consejo de Defensa Nacional, cuya reglamentación se establece en mayo de 1944.

De ellos el que reviste una importancia significativa es el Consejo Nacional de Postguerra, creado por decreto del Poder Ejecutivo N°23.847, y considerado el primer antecedente institucional en materia de planificación; así muchos de los estudios e información recopilada por este consejo serían volcados en la elaboración del Primer Plan Quinquenal

(1947-1951) durante la primera presidencia de J.D Perón<sup>9</sup>.

El CNPG fue creado como un órgano consultivo del Vicepresidente de la Nación, ejercida por Perón, al que se le encomendaba la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país.

Dicho consejo estaba constituido por un Presidente (el Vicepresidente de la Nación), Vicepresidentes (los Secretarios de Trabajo y Previsión y de Industria y Comercio), Vocales (los subsecretarios de Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Obras Públicas; los directores generales de Trabajo y Acción Social, Previsión Social, Inmigración, Aprendizaje y Trabajo de menores, Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería; los presidentes del Consejo Nacional de Racionamiento, del Banco de la Nación, de la Caja Nacional de Ahorro Postal, del Consejo Nacional de Estadística y Censos, y un representante del Consejo de Defensa Nacional.), Secretario general (el consejero técnico de la Vicepresidencia de la Nación), Secretario auxiliar (designado por el presidente del Consejo.).

Por otra parte, también incluía una comisión permanente y subcomisiones especiales «... para el estudio de cuestiones concretas y determinadas»<sup>10</sup>.

La significatividad del organismo que venimos comentando, se encuadra en los lineamientos de una política oficial tendiente a fortalecer el rol interviniente del Estado e indirectamente conseguir una adhesión popular al gobierno militar, en la medida que se fijan propuestas orientadas supuestamente a disminuir las diferencias sociales existentes<sup>11</sup>. Además no habría que olvidar que el presidente del CNPG era J.D.Perón que estaba a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión desde la cual organiza toda su política social, basada en un conjunto de reformas laborales y sociales. Dichas medidas ejercerían un impacto positivo sobre la gran cantidad de trabajadores que se venían incorporando al sector industrial y que engrosaban el proletariado urbano concentrado sobre todo en Buenos Aires y el conurbano, la mayoría de ellos compuesto por migrantes internos rurales-urbanos (Baily, S.,1984:cap. 4).

Si bien hasta el momento no se ha encontrado bibliografía que se ocupe expresamente de la importancia que ha tenido el CNPG, merece destacarse que la misma quedaría manifestada en el hecho que este organismo permaneció en los años posteriores a su creación, convirtiéndose en parte fundamental del apartato burocrático del Estado. De este modo, en 1946 se transformó en la Secretaría Técnica de la Presidencia, luego en 1949 en el Ministerio de Asuntos Técnicos y en 1954 en la Secretaría de Asuntos Técnicos<sup>12</sup>.

Finalmente digamos que la emergencia de estos organismos no solamente expresan la necesidad de legitimar el discurso de la planificación estatal sino que sirven de marco para poder intentar explicar la aparición de las primeras carreras universitarias de Geografía que buscarían insertar profesionales geógrafos en las prácticas políticas del Estado

## NOTAS

1. Ferrer, A., 1980, cuarta parte y también p.231a 234, donde esta expuesta sintéticamente

la política económica entre 1930-1950.

2. Resulta interesante el planteo de estos autores respecto de la no necesaria contradicción entre un aparato estatal controlado por la clase conservadora «oligárquica» y la gestación de medidas tendientes a estimular la producción industrial, aunque ésta haya sido de carácter limitado, y no diversificado (ligada a las industrias textil y de la alimentación).

3. Al respecto acotamos la siguiente cita: «El desarrollo más o menos sostenido de una nueva política solo puede ubicarse hacia finales de 1933, con el ascenso al poder de un equipo político, encabezado por Federico Pinedo, que influirá decisivamente hasta 1943 y que prolongará, incluso, su gravitación en los primeros actos del gobierno militar surgido del movimiento del 4 de junio.»; también ver Rouquié, A., 1981, p. 254, donde se hace referencia al corte producido en la política económica cuando asume Pinedo, si bien se trata siempre de proteger los intereses de la élite gobernante.

4. Un análisis de dicho tratado puede encontrarse en Ciria, A., 1990, p. 124 a 129; también Rouquié, A., 1981, 255 a 259; Murmis, M. y Portantiero, J.C., 1987, p. 16 a 20; Malgesini, G. y Alvarez, N., 1983, prólogo y p. 16 a 56 (donde se expone el texto del tratado).

5. Los párrafos más salientes del plan pueden encontrarse transcritos en Malgesini, G. y Alvarez, N., p. 67 a 87; una discusión sobre las diferentes opiniones sectoriales acerca del «Plan Pinedo» y como éstas reflejan la alianza de clases, en Murmis, M. y Portantiero, J.C., primera parte

6. «La creación de la DGFM traduce concretamente la voluntad industrializadora de la clase militar y la intervención deliberada del Estado en la construcción de una industria nacional. (...) La ley otorga a la DGFM la facultad de explorar y explotar ... todas las materias primas y minerales necesarios para la fabricación del armamento de guerra». En Rouquié, A., 1981; p. 307

7. ¿Qué significaría, por ejemplo, la siguiente afirmación?: «El problema económico, siempre idéntico en su fórmula general, se plantea según los lugares y los tiempos con hipótesis diversas. Estas hipótesis están condicionadas por la naturaleza del suelo y del subsuelo, los climas, la situación geográfica, la civilización, la forma del Estado, el régimen de las asociaciones, el desarrollo cultural, la moral, la abundancia de población, la técnica industrial, los medios de comunicación, la situación de los trabajadores y otros factores relacionados con la idiosincrasia y las costumbres de cada pueblo.». En Perón, J.D., Discurso pronunciado en la Secretaría de Trabajo durante la ceremonia de integración del Consejo Nacional de Postguerra, 6 de septiembre de 1944.

8. La frase pertenece a F. Daus quien estaba vinculado con el gobierno peronista, citado en Souto, P.; p. 153.

9. Esta visión de considerar el CNPG como primer intento de planificación sistemática, la encontramos en Oyuela, J., 1976 y en otra publicación del mismo autor en Revista Polémica, 1972, p. 150 y subsig.; también en Cafiero, A., 1974, 151 a 157, de quien transcribimos la siguiente cita: «Por primera vez se intentaba en el país el acopio de una

información completa y sistemática de los principales problemas nacionales en el orden económico y social (...) La idea de planificar la actividad económica y social del estado...fue una de las tareas que se impuso a aquel organismo». También en Waldmann, P., 1986, 72 a 83, quien relaciona la creación del consejo en el marco de medidas de control político centralizadas en el poder ejecutivo y en el marco de la ampliación del poder del estado.

10. Ver Decreto N° 23.847 en Anales de Legislación Argentina (1944). En el ya citado texto de A. Cafiero, aparecen mencionadas las subcomisiones técnicas (no así en el texto del propio decreto), éstas serían Finanzas, Trabajos Públicos, Comercio Exterior, Orientación industrial, Minas y Canteras, Colonización, Desocupación, Enseñanza profesional, Inmigración y Encuestas especiales (p. 151).

11. En el artículo 2º del decreto quedan especificadas las funciones atribuidas al consejo.

12. El 11 de junio de 1946 se transfieren al Secretario Técnico de la Presidencia, por decreto 310 y en acuerdo general de Ministros, las funciones, facultades y atribuciones confiadas al Presidente del Consejo Nacional de Postguerra. Como organismo consultivo de la Secretaría Técnica y dependiente de la misma, se crea el Consejo Económico y Social que estaría presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia. En Decretos y Resoluciones del Poder Ejecutivo, año 1944, tomo II, Ed. La Facultad, 1945.

## Bibliografía

Baily, S., (1967) Movimiento obrero y política en la Argentina, Paidós, Buenos Aires, 1984

Cafiero, A., (1961) De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista, EUDEBA, 1974

Ciria, A., (1964) Partidos y poder en la Argentina moderna (1930-1946), Ed. de La Flor, 1975

Ciria, A., (1972) Crisis económica y restauración política (1930-1943), Ed. Paidós, Buenos Aires, 1990.

Ferrer, A. (1963) La economía argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1987

Floria, C. y García Belsunce, C., (1983), Historia política de la Argentina contemporánea 1880-1983, Alianza Universidad, Madrid, 1989

Halperín Donghi, T.(1972) La democracia de masas, Paidós, Buenos Aires, 1990

Malgesini, G. y Alvarez, N. (1983) El Estado y la economía (1930-1955), CEAL, Buenos Aires.

Murmis, M. y Portantiero, J.C. (1971) Estudios sobre los orígenes del peronismo, S. XXI, Buenos Aires, 1987.

Oyuela, J., Historia de la planificación argentina (parte 1), en Cuadernos de planeamiento 1, diciembre 1976

Oyuela, J., Los planes quinquenales, en Revista Polémica, CEAL, 1972.

Rouquié, A. (1978) Poder militar y sociedad política en la Argentina, tomos I y II, Emecé, 1982.

Souto, P. (1993) Legitimidad científica y formación universitaria geográfica. El proceso de institucionalización del discurso territorial en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (1899-1953), Tesis de Licenciatura, Dpto. de Geografía, Fac. de Filosofía y Letras, UBA.

Waldmann, P.(1981) El peronismo 1943-1955, Hypamérica, Bs. As., 1986