



# EL PRIMER PLAN QUINQUENAL

**Análisis y resultados de la primera  
planificación peronista**

**GUSTAVO J. DE LA VEGA**



**prohistoria**  
ediciones



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**CEDINPE** CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E  
INVESTIGACIÓN ACERCA DEL  
PERONISMO



# **EL PRIMER PLAN QUINQUENAL**

**Análisis y resultados de la primera  
planificación peronista**

## COMITÉ EDITORIAL



Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Sonia Álvarez, Universidad Nacional de Salta, Argentina

Dra. Susana Bandieri, Universidad Nacional del Comahue - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. Darío G. Barrera, Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. Ricardo Cicerchia, Universidad de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. María Silvia Di Liscia, Universidad Nacional de La Pampa - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. Nicolás Dip, Universidad Nacional de La Plata, Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. María Luisa Femenías, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Dra. Sandra Fernández, Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. François Godicheau, Universidad de Toulouse - Francia

Dra. Miriam S. Moriconi, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dra. Carolina A. Piazza, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. Irina Podgorny, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Lic. M. Paula Polimene, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Darío Pulfer, UNSAM (Universidad Nacional de San Martín), Argentina

Dra. Ana María Rigotti, Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Lic. Gloria Rodríguez, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dra. Laura G. Rodríguez, Universidad Nacional de La Plata - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dr. José Javier Ruiz Ibáñez, Universidad de Murcia - Red Columnaria, España

Dr. Germán F. Soprano, Universidad Nacional de La Plata - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Dra. Daniela Zaikoski Biscay, Universidad Nacional de La Pampa - Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, Argentina

# EL PRIMER PLAN QUINQUENAL

## Análisis y resultados de la primera planificación peronista

GUSTAVO J. DE LA VEGA



Rosario, 2022

de la Vega, Gustavo J.

El primer Plan Quinquenal. Análisis y resultados de la primera planificación peronista / Gustavo J. de la Vega - 1a ed. - Rosario : Prohistoria Ediciones, 2022.

290 p. ; 23 x 16 cm. - (Pasados peronistas / 3)

ISBN 978-987-809-029-0

1. Historia Argentina. 2. Peronismo. I. Título.

CDD 320.0982

---

Maquetación de interiores: Lorena Blanco

Maquetación de tapa: Estudio XXII

Este libro recibió evaluación académica y su publicación ha sido recomendada por reconocidos especialistas que asesoran a esta editorial en la selección de los materiales.

TODOS LOS DERECHOS REGISTRADOS  
HECHO EL DEPÓSITO QUE MARCA LA LEY 11723

© Gustavo J. de la Vega

© de esta edición:  **prohistoria**  
ediciones

Email: [admin@prohistoria.com.ar](mailto:admin@prohistoria.com.ar)

[www.prohistoria.com.ar](http://www.prohistoria.com.ar)

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, incluido su diseño tipográfico y de portada, en cualquier formato y por cualquier medio, mecánico o electrónico, sin expresa autorización del editor.

Este libro se terminó de imprimir en FERVIL SRL, Rosario, Argentina,  
en el mes de agosto de 2022.

Impreso en la Argentina

*A mi madre, entonces una niña que recién llegada de Santiago del Estero, le preguntaba a su padre quién era ese “Perón” que aparecía pintado en las paredes el 17 de octubre de 1945.*

*A Carla, Belén, Santiago y Julián. Mi familia.  
Mi alegría. Mi sostén. Mi afecto.*

*A la Taura 41 del LMGSM*





# ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I</b>	
<i>Introducción</i> .....	11
<b>CAPÍTULO II</b>	
<i>El contexto internacional como condicionante</i> .....	33
<b>CAPÍTULO III</b>	
<i>El lanzamiento del Primer Plan Quinquenal</i> .....	87
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<i>La financiación del Primer Plan Quinquenal</i> .....	123
<b>CAPÍTULO V</b>	
<i>El Plan Quinquenal y los organismos involucrados en la coordinación global</i> .....	169
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<i>Los resultados del Primer Plan Quinquenal</i> .....	193
<b>CONCLUSIONES</b> .....	261
<b>FUENTES UTILIZADAS</b> .....	267
<b>ANEXOS</b> .....	273



# CAPÍTULO I

## Introducción

### Palabras iniciales

Una aproximación al primer peronismo es siempre un desafío para cualquier disciplina no solo por la intensidad que todavía despierta su recuerdo y doctrina, sino también por lo particularmente específico que resultó esa nueva forma de ejercer el poder desde el punto de vista de nuestra experiencia histórica en aquellos años '40.

Si bien es cierto que hay matices que se pueden rastrear desde la década anterior, las particularidades que tendrá el gobierno peronista constituirán una nueva forma de gobierno, que contará con un liderazgo centralizado en la figura carismática de Perón y con una comunicación directa y permanente con el público al que iba dirigido su mensaje, y todo ello en el marco de una importante industrialización del país.

Nunca como entonces, la lucha política adquirirá las características propias de un sistema donde la lógica de la confrontación descansa en un esquema poco conciliador y donde el sistema democrático vigente estará en tensión con el nuevo sistema de valores proclamado, que pone al adversario en un extremo incómodo y a veces irreconciliable desde el punto de vista ideológico.

A pesar de las medidas deliberadas que pudiera tomar contra la oposición, la fuerza política propia con que contaba el peronismo lo instala automáticamente como un sector de una enorme significación electoral, y sobre todo con un importante apoyo popular que le dará bases democráticas en cuanto a su acceso y mantenimiento del poder. La lectura épica de que se hará en aquellos años iniciales dará a la génesis del peronismo un carácter también único en su constitución, que más allá de las distintas descripciones y orientaciones que brindará la propaganda oficial, no puede opacar el hecho fáctico de un apoyo indiscutible de un sector hasta entonces políticamente postergado como era el de los trabajadores y el de los sectores más humildes del país.

El peronismo ha sido analizado y estudiado por una gran cantidad de trabajos por lo que aventurarse nuevamente con esta cuestión debe hacerse con alguna prevención. La pretensión de este trabajo es precisamente, adentrarse en uno de los aspectos del peronismo que quizás sea de los más transversales de todo su recorrido histórico, pero también que ha sido poco analizado sistemáticamente.

Adentrarse en el Primer Plan Quinquenal involucra el desafío de explorar una gran cantidad de fenómenos, que atraviesan varios ámbitos: el lugar de la planificación estatal, el rol del Estado como gestor de las acciones de políticas públicas,

el manejo presupuestario de las finanzas públicas, su empleo como instrumento de legitimidad de la gestión gubernamental, el lugar del sector externo como limitante del ejercicio del poder y la política doméstica, etc.

Para un enfoque como éste, la perspectiva de las ciencias políticas resulta fundamental. Analizar una política pública como la que va a desplegarse a través del Primer Plan Quinquenal, es el marco general de una gran cantidad de acciones políticas que buscarán instalar un esquema gubernamental que no tenía la pretensión de agotarse solo en un mandato constitucional: las medidas que se van a intentar instaurar, tendrán la ambición de convertirse en reformas estructurales de largo plazo con un nuevo perfil productivo y con un Estado ocupando funciones mucho más activas dentro de lo social y económico.

El Primer Plan Quinquenal buscará alterar la tendencia de una histórica dependencia externa orientada a la exportación de bienes primarios, para sostener a una industria local mediante el consumo doméstico: así, como parte de esa búsqueda, apuntará a limitar la necesidad de insumos energéticos de origen extranjero, tratará de generar una flota de transporte propia que nos libere de la disponibilidad de bodega externa, apuntará a crear un sistema de salud de una gran amplitud en cuanto a los beneficiarios y, en cuanto a la gestión pública, hará del Estado un poderoso actor en materia de construcciones de infraestructura pública entre otras particularidades. También impactará en su desempeño la organización burocrática que debería estar en condiciones de llevar adelante el esfuerzo y que pondrá a prueba la propia racionalidad del sistema administrativo del Estado.

El desarrollo del Primer Plan Quinquenal se da en el marco de un cambio de paradigma del rol del Estado a través del surgimiento del Estado de Bienestar y como tal, varios aspectos de su desenvolvimiento se entienden a partir de esa conceptualización, aunque con ciertas particularidades propias, dado que su desarrollo no responde estrictamente a la tipología tradicional basada en sistemas claramente democráticos de orientación capitalista<sup>1</sup> en su forma moderna.<sup>2</sup> Pero la modalidad local ha permitido adecuar las prácticas correspondientes a las realidades propias, creando un esquema del Estado de Bienestar con particularidades específicas. Quizás la más significativa adoptada durante el peronismo sea la intensa intervención económica del Estado como actor altamente relevante, no sólo como regulador sino como proveedor de bienes y de servicios, que a la vez tiene la pretensión de consolidar y expandir la industrialización, todo ello alrededor de una concepción ideológica integral.<sup>3</sup> Pero no obstante ello, el encuadre como Estado de Bienestar, a pesar de las diferencias contextuales, es relevante:

---

1 “El Estado de bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial”, extraído de Claus Offe, “Algunas contradicciones del moderno Estado de Bienestar”, incluido en *Contradicciones del Estado del bienestar*, México, Alianza Editorial SA, 1990, p. 135.

2 Las periodizaciones sobre la evolución del Estado de Bienestar se inician en general con la Alemania de Bismark.

3 “El proceso económico en la etapa de *Welfare State* estuvo signado desde sus comienzos por la intervención-protagonismo- del Estado en la regulación del nuevo ciclo de acumulación de capital.

“Las acciones del EB (Estado de Bienestar) se han concentrado en unas cuantas políticas. La sanidad, la educación, la política de la vivienda y, sobre todo, la seguridad social (transferencias por desempleo, enfermedad, pensiones...) han sido históricamente las actuaciones públicas a través de las cuales el EB se ha materializado. Podemos afirmar que el EB se caracteriza por ser fuertemente activo con las clases pasivas y pasivo con las clases activas.”<sup>4</sup>

Dado el tiempo en el que transcurrió el fenómeno a estudiar, hay matices históricos que no pueden soslayarse, y es precisamente gracias al análisis de fuentes relevantes que podemos realmente llegar a conclusiones válidas y robustas respecto a cómo se ejerció el poder en términos reales en la construcción del Plan y en su desenvolvimiento. Por otra parte la perspectiva económica también nos resultará un insumo importante para poder comprender cierta lógica que constituirá el marco dentro del cual la acción se desempeña: como ha señalado Robert Dahl y, a pesar de reconocer la especificidad de cada disciplina, nos recuerda que “Sin embargo, como la mayoría de las distinciones que se hacen en materia de investigación intelectual, la que se hace entre política y economía no es perfectamente nítida”.<sup>5</sup> y en el caso que estamos analizando esta afirmación cobra una vez más su validez.

El Primer Plan Quinquenal es quizás el evento político y económico más importante del primer peronismo por sus pretensiones de cambio, por el involucramiento del Estado en la realización, por la difusión que recibirá y por el impacto financiero que tendrá para el gasto público nacional, pero sobre todo porque tenía la aspiración, al menos inicialmente, de realizar una reforma estructural de largo plazo. A lo largo del trabajo veremos si estos esfuerzos coronaron esas ambiciones y es aquí donde la perspectiva del análisis de las políticas públicas puede darnos una respuesta dentro del ámbito de las ciencias políticas.<sup>6</sup> De esta manera, aproximarse al Plan Quinquenal necesita analizar las etapas típicas de un análisis de políticas públicas, apuntando primeramente a la incorporación de los temas en la agenda y a la construcción de la solución del problema identificado; a la elabora-

---

Incluso es más correcto señalar que la intervención del Estado en la economía fue la estrategia que siguió como mecanismo macroeconómico anticrisis” citado de Carlos Moreira, et al, *Teoría política contemporánea. Perspectivas y debates*, Remedios de Escalada, EDUNLA cooperativa, 2011, p. 291. Énfasis original.

4 Jordi Sanchez, “El Estado de Bienestar”, incluido en Caminal Badía, Miguel (ed.), *Manual de ciencia política*, 2da Edición, Madrid, Editorial Tecnos, p. 237.

5 Robert A. Dahl, *Análisis político actual*, Buenos Aires, Eudeba, 1983, p. 14.

6 “La sección de la Asociación Americana de Ciencia Política dedicada a las políticas públicas fue fundada en 1983...” Barbara J. Nelson, “Políticas públicas y administración: una visión general”, incluido en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo II*, p. 804. Las raíces de este campo encuentran sus orígenes en trabajos previos, reconociendo su inicio académico en H. D. Lasswell y D. Lerner, “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951,

ción de medidas y la consecuente formulación de propuestas programáticas, a la puesta en práctica en concreto de lo definido y a la evaluación de los resultados.<sup>7</sup>

La existencia de una esfera propia para el análisis de las políticas públicas se presenta muy claramente al colocar en el centro de la actividad al Estado, que actuará como regulador de la actividad en general, pero en el caso específico del Primer Plan Quinquenal, también lo coloca al Estado como actor principal de la gestión integral propiamente dicha. La planificación estatal dará un marco de acción específica al ámbito de lo público.<sup>8</sup>

Pero para lograr ese análisis debemos poner en el debido contexto la situación del país, para medir los condicionamientos externos y los propios condicionamientos que se crean como consecuencia de las medidas que van a implementarse. De manera que para poder llegar a buen puerto con esta pretensión, debemos recurrir al análisis comparativo entre lo planificado y lo logrado, de manera que deberemos recurrir al insumo que nos proporcionará la historia económica a través del empleo de fuentes que faciliten la medición y comparación. No debe escapar tampoco a la lectura de este tema, que dado su carácter específico como acontecimiento político relevante de la actividad gubernamental, el Plan Quinquenal se transformará también en un elemento de legitimidad de la gestión y a medida que pasa el tiempo, el propio Plan se convertirá en un objeto de disputa simbólica donde la búsqueda de emplearlo como vigorizante de la difusión de la obra de gobierno haga perder de vista la materialidad de sus realizaciones efectivas: de esta manera, a pesar de la planificación llevada adelante, algunos aspectos de la política del peronismo no incluidos originalmente dentro de la planificación terminarán siendo incorporados dentro del discurso como si hubieran sido logros específicos del propio Plan. Entre estos eventos podemos mencionar la nacionalización de los ferrocarriles, o el sobrestimado número de obras públicas que llegarán al simbólico pero imposible número de setenta y cinco mil obras en todo el país.

Como veremos también, la lucha política entre distintos actores también tendrá su lugar en la capacidad de gestión, de manera tal que, con márgenes de maniobra acotados en el marco de un sistema carismático, los actores institucionales van a competir de alguna manera para lograr su posicionamiento en un contexto muy particular. La Fundación Eva Perón, sin ser parte del Estado formalmente irrumpirá en la planificación de salud; se disputarán competencias entre ministerios, donde habrá ganadores y perdedores y el poderoso Secretario Técnico de la presidencia del comienzo de la gestión terminará diluyendo su poder, hasta terminar perdiendo su lugar e influencia en el gabinete nacional del que terminará desplazado en un silencioso ocaso.<sup>9</sup>

7 Josep Valles, *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel SA, 2007, p. 395 y ss.

8 Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, Flacso-Sede México/Miño y Dávila SRL, 2007, p. 37.

9 Nos referimos a José Figuerola, que tiempo después de abandonar su puesto como Secretario Técnico de la Presidencia, terminará durante el gobierno peronista desempeñándose en una gerencia menor del BCRA, gracias a una cortesía de Miguel Revestido, quien será Ministro de Finanzas de

De manera que, en el caso del Plan Quinquenal, la política ocupa un lugar importante no solo como elemento de racionalización de la actuación estatal, sino también como orientación ideológica de la acción. Pero no se agota en esta dimensión el fenómeno político, porque las consideraciones relativas al poder y a la política se van a imponer como fuerzas dominantes de la actividad estatal. Quizás el Primer Plan Quinquenal exhiba con toda claridad, como ha mencionado Daniel Bell, que la política precede a la racionalidad y a menudo perturba a la racionalidad.<sup>10</sup>

### **¿Por qué escribir sobre el Primer Plan Quinquenal?**

La economía argentina ha recorrido, a lo largo del tiempo, diversas dificultades y escenarios que han llevado a sus decisores a tratar de orientar los esfuerzos en función de la mejor y más cómoda adecuación posible. Sin duda esta decisión no era neutral y diversos sectores sociales van a beneficiarse o sufrir las consecuencias de la dirección que toma el gobierno en cada circunstancia. Influidos generalmente por actores e intereses que buscan optimizar su situación, la economía argentina desde fines del siglo XIX, se orientó hacia la exportación de productos agropecuarios por lo que la relación con el mercado internacional adquirió una enorme importancia.

Pero este paradigma va a enfrentar en el siglo XX cambios sustanciales que pondrán a prueba la capacidad del país de seguir adelante con este esquema. Tempranamente, la crisis de los años treinta obligó a los gobiernos a adaptarse al nuevo entorno mundial donde el comercio internacional ya no era visto como un mecanismo de prosperidad económica, sino que se transformó en un ámbito de mayor hostilidad por lo que se discuten las posibilidades de subsistencia de los sectores económicos y políticos que hasta entonces habían resultado favorecidos.

En ese contexto, los anteriores postulados del libre cambio fueron postergados en pos de asegurar la colocación de los excedentes productivos a través de acuerdos particulares con otros gobiernos de manera de mantener las posibilidades de acceder al mercado internacional y asegurar sus ganancias. La crisis global económica de esos años pone fin a la era del libre comercio multilateral, y las medidas adoptadas por los países económicamente más relevantes, reorientan ahora el comercio empleando mecanismos alternativos como serán los convenios bilaterales de intercambio comercial.

En este escenario, un sujeto tradicionalmente relegado en el discurso económico de entonces reaparece con nuevas funciones: ahora el Estado se instala con fuerza como un actor que discute y negocia (por lo menos formalmente) con otros países las condiciones posibles de continuidad del vínculo. En el caso de Argentina, dada la importancia de la vinculación con Gran Bretaña esto ocupará central-

---

ese gobierno. Su tarea allí durará un año y estará a cargo de monitorear la gestión de los plazos de los permisos de cambio. Ver: Archivo General de la Nación, Archivo intermedio, Fondo: *Fiscalía Nacional de Recuperación Patrimonial*, Comisión Nro. 31, Caja 24, Exp. 100377.

10 Citado por Miquel Caminal Badía, *Manual de Ciencia Política*, cit., p. 19.

mente la agenda internacional de aquellos años, lo que terminará materializándose a través de un acuerdo firmado con ese país, como fue el tratado Roca-Runciman.

Pero aún sin resolver los problemas generados por los años de depresión, poco tiempo después el mundo va a verse sacudido con otra guerra mundial que nuevamente va a transformar los postulados de la época. La Segunda Guerra Mundial con toda la destrucción que implicará, será también una oportunidad para que se realicen modificaciones sustanciales en la ecuación política y económica de varios actores estatales.

En el caso de nuestro país, una industria preexistente se verá inesperadamente fortalecida por el cierre de la provisión de bienes del mercado externo y poco a poco, la demanda interna comenzará a ser satisfecha parcialmente con más productos elaborados localmente. Ahora nuevos sujetos políticos y sociales comienzan a ocupar con más intensidad un lugar en el panorama social de la Argentina: las industrias proveerán nuevos y mayores bienes, aparecerá el trabajador industrial con un rol de importancia creciente, se desarrollarán nuevos puestos de trabajo, se expandirá la industria, se generará una gran movilización de la mano de obra, que tendrá consecuencias políticas muy importantes, y que asumirá con mayor fuerza su lugar a través de los sindicatos durante la segunda postguerra en el marco de los gobiernos peronistas. En estas condiciones, el final de la guerra implicará una modificación significativa en los patrones sociales, económicos y políticos hasta entonces vigentes.

El desafío de esos años será enfrentar el cambio inminente y debemos decir que en nuestro país hubo tempranamente conciencia de la necesidad de adaptarse a la nueva situación. La preocupación por la postguerra va a generar discusiones y debates que tratarán de preparar el escenario futuro y cuya expresión mayor será la tarea llevada adelante desde 1944 por el Consejo Nacional de Postguerra, donde Juan Domingo Perón, por entonces vicepresidente de la nación, va a conducir la actividad de ese organismo con la pretensión de orientar y definir los lineamientos futuros del país.

Todo este contexto internacional y el despliegue económico de la actividad interna será la antesala de una nueva gestión política que asumirá sus responsabilidades en 1946, con el ascenso de Perón a la presidencia a través de las urnas. Ahora la alianza que sostendrá el nuevo gobierno será diferente: ya no habrá terratenientes interesados en exportar sus bienes quienes participen activamente de la gestión pública, sino que la orientación externa, hasta entonces hegemónica en Argentina, será reemplazada por un énfasis en asegurar cierto nivel de consumo doméstico, junto a una preocupación por aumentar el empleo nacional de los recursos humanos y naturales como objetivos de la política gubernamental de orientación industrialista junto a una mayor independencia económica y pleno empleo.

Este momento implicará un cambio de paradigma en la situación argentina. Ahora el Estado deberá asumir un nuevo rol y ejercer una nueva orientación, dado el cambio de la agenda gubernamental. Aquí aparece entonces el rol de la planificación estatal como política pública. Por primera vez en nuestra historia, un plan económico social será llevado adelante y será terminado, por lo menos formalmente,



en el plazo estipulado por un gobierno comprometido con el mismo, que diseñará y tomará medidas buscando su cumplimiento.

El país tenía experiencias previas de planificación,<sup>11</sup> pero en términos modernos recién con el “Plan de Acción Económica” se inicia esta actividad gubernamental. Este plan del año 1933 surgirá como una serie de medidas, que estarán referidos a la producción rural, al mercado cambiario y a la situación monetaria. Junto a este plan, en esos años surgen instituciones como el Banco Central, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Vinos, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros entes. No tendrá el país realmente una planificación articulada y precisa, pero sin duda puede citarse como la génesis de la gestión planificadora.<sup>12</sup> El siguiente hito significativo será el “Programa de Reactivación Nacional”, también llamado “Plan Pinedo de 1940” que se origina en la situación generada en esos años, marcados por la Segunda Guerra Mundial:

“El Plan se origina en una situación de emergencia: la Segunda Guerra y sus consecuencias sobre la economía argentina. Como tal, sale a dar respuestas inmediatas a los problemas que tal situación planteaba en el sector externo, en el nivel de actividad económica, en el marco institucional de la economía (el grado de intervención estatal) y, subsidiariamente, en el nivel de precios. En este sentido, y con toda lógica, se trata de un programa de corto plazo.”<sup>13</sup>

El Plan se presentará en el Congreso, se aprobará en el Senado, pero no logrará ser tratado en la Cámara de Diputados, quedando como una propuesta que no contó entonces con el suficiente apoyo político por lo que su implementación nunca pudo llevarse adelante.<sup>14</sup>

11 La planificación como un fenómeno moderno e integrado de actividad estatal en nuestro país surge hacia los años 30. No obstante algunos autores expanden esta idea con un sentido más amplio: “En la historia argentina se han conocido intentos de formular planes: tal es el establecimiento de la Comisión Económica, dispuesta por el director Pueyrredón en 1816; los de Wilde, en 1821, y de Mendelhart, en 1836. Posteriormente y hasta 1930, esos intentos o esbozos de planificación se manifestaron a través de las diversas leyes de obras y servicios públicos, inmigración, colonización y presupuestos, etcétera”. extraído de Pedro Santos Martínez, *La Nueva Argentina. 1946-1955. Tomo I*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1988, p. 71.

12 Sobre la discusión y las ideas asociadas al plan de 1933 es muy interesante la presentación realizada por los ministros de hacienda y de agricultura de la nación ante el parlamento: Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación, *El plan de acción económica ante el Congreso Nacional. Discursos de los ministros Pinedo y Duhau*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1934.

13 Juan José Llach, El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y lo orígenes de la economía política del peronismo, *Desarrollo Económico*, Vol XXIII, Nro. 92, 1984. El plan también fue tratado por Gisela Cramer, “Argentine Riddle: The Pinedo Plan of 1940 and the Political Economy of the early war years”, *Journal of Latin American Studies*, Vol 30, Nro 3, (oct. 1998), pp. 519-550.

14 En opinión de Rapoport, las razones de su no aprobación descansaban en cierta ambigüedad que debilitaba sus chances de consenso parlamentario. Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina. (1880-2003)*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta SAIC/Ariel, 2006, p.232.

El Primer Plan Quinquenal (1947-1951), será ahora sí, por lo menos desde el discurso político, la respuesta formulada desde el Estado para responder a la nueva orientación de esos tiempos. Tendrá la particularidad de ser, incluso hasta nuestros días, no sólo el único plan diseñado y ejecutado íntegramente en cuanto su temporalidad, sino que también gozará de la revisión por parte de las mismas autoridades que lo implementaron. Tendrá este plan, entonces, objetivos propios, metas cuantificables, financiación específica, organismos de implementación y seguimiento que permitan pensar en una articulación, a priori, bastante sistemática.

La historia política de nuestro país no dará lugar a una experiencia similar en el futuro. Ningún intento posterior logró cumplir siquiera con su horizonte temporal. Los intentos llevados adelante para formular políticas públicas multisectoriales derivados de una planificación previa estatal se verán truncados con los turbulentos cambios institucionales del país y la dificultad de mantener los objetivos planeados dentro de la agenda gubernamental. La debilidad institucional no permitirá la pretensión de gozar de una planificación de mediano o largo plazo consistente, por lo que todos esos intentos no prosperarán: incluso la segunda experiencia planificadora peronista, el Segundo Plan Quinquenal, se suspenderá con el golpe de 1955. Y más allá de los resultados obtenidos en forma concreta, este hecho instala al Primer Plan Quinquenal como un fenómeno de particular interés.

Sin pretender ser exhaustivos en esta afirmación, debemos recordar que poco tiempo después, en 1961, se retomará la senda de la planificación a través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, que recién años más tarde bajo el gobierno del presidente Illia, publicará un informe en septiembre de 1964 sobre el “Plan Nacional de Desarrollo”, que tendrá su versión definitiva en el “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1968”, pero que el golpe de junio de 1966 dejará trunco. Los gobiernos militares también tendrán su experiencia en planificación gubernamental con el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974” que debido a la compleja situación política de su primer año complica la gestión económica.<sup>15</sup> No obstante, vuelven a elaborarse documentos de planificación para fines de 1970 que culminan con la formulación de un nuevo “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”, pero otra vez la situación política cambiará drásticamente con la inminencia de la llegada de la democracia. El nuevo gobierno democrático electo en 1973 elaborará por su parte el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)” que tendrá la particularidad de nacer en un contexto económico marcado por la crisis del petróleo, la debilidad institucional, la muerte del propio presidente Juan D. Perón, la crisis económica y la violencia política, circunstancias todas que no harán factible su implementación.

---

15 Recordemos que en mayo de 1970 hace su aparición “Montoneros” con el secuestro y asesinato del expresidente que había participado del derrocamiento de Perón, Pedro E. Aramburu. La convulsión social y la violencia política de aquellos años sin duda impedirán la realización de planificaciones de largo aliento en un contexto de baja intensidad en cuanto a la posibilidad de lograr acuerdos institucionales sólidos.

Esta serie de circunstancias, ponen al Primer Plan Quinquenal en una posición excepcional en nuestra historia, que justifica un análisis de su despliegue, desarrollo y resultados.

### Un breve recorrido bibliográfico sobre Plan Quinquenal

Las publicaciones asociadas al Primer Plan Quinquenal deben comenzar con las realizadas por el propio gobierno peronista. Desde muy temprano la gestión gubernamental brindará información sobre el mismo que estará obviamente impregnada por los naturales intereses de difusión positiva<sup>16</sup> de la tarea de gobierno, por lo que dichos antecedentes son útiles en algún sentido, pero con ciertas limitaciones que deben ser contrastadas con lo realmente efectuado. El trabajo emblemático de esta perspectiva está constituido por el texto publicado en 1950, *La Nación Argentina Justa Libre y Soberana*<sup>17</sup> donde se realiza una intensa descripción de la gestión de gobierno y que integra aspectos asociados al Primer Plan Quinquenal. Esta visión olímpica<sup>18</sup> también será la que Perón ofrecerá en forma elogiosa de su gestión a través de distintas manifestaciones durante su gobierno y después de su derrocamiento, pero como menciona Joseph Page hay que ser cuidadoso con esos datos y afirmaciones: “Sus muchos libros, panfletos, artículos, discursos, cartas y charlas grabadas están tan impregnados de contradicciones, exageraciones y falsedad que deben ser utilizados con extremo cuidado. [...] el poderoso mito peronista irremediablemente confunde realidad con ilusión”.<sup>19</sup>

Es por eso que debemos evitar caer en la confusión de equiparar la intención política de difusión, con el objetivo científico de evaluación y análisis. Para esto es necesario avanzar en este recorrido apuntando a textos con una orientación menos política y más académica.

Así, en este recorrido, el primer trabajo que debemos señalar es el que realizara tempranamente Antonio Cafiero en 1961 con su texto *Cinco años después... De la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*,<sup>20</sup> donde polemiza con los defensores de una postura liberal encarnada en el gobierno saliente de la Revolución Libertadora que depuso a Perón en 1955, contrastando lo realizado por

16 En el Anexo incluimos un ejemplo de la intensidad de la difusión del Primer Plan Quinquenal: allí presentamos una nota con el detalle de la difusión radial en cuanto al tiempo dedicado y los mensajes que se transmitieron en esos años iniciales.

17 Presidencia de la Nación, *La Nación Argentina. Justa. Libre. Soberana.*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Peuser, 1950.

18 La expresión olímpica la extraigo de Javier Villanueva, en el sentido de expresar una versión que busca explicar los fenómenos desde el Olimpo, como metáfora de la distancia y la bruma que existe con los detalles específicos: Javier Villanueva, “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol 12, Nro 47, octubre-diciembre de 1972, pp. 451-476.

19 Joseph Page, *Perón. Primera Parte. (1895-1951)*, Buenos Aires, Editorial Vergara, 1998. Cita extraída del prólogo a la primera Edición.

20 Antonio Cafiero, *Cinco años después... De la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*, Buenos Aires, Eudeba, 1961. Este texto fue republicado en 1974 con el título *De la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*.

el gobierno militar con datos y aspectos del gobierno peronista. Allí se busca reivindicar lo hecho durante los años peronistas, por lo que tiene un sesgo favorable de la gestión económica y política. Cafiero dirá en ese texto:

“¿No ha llegado la hora de revalorizar los diez años de política económica justicialista, la tan vilipendiada política de independencia económica y justicia social? ¿No fueron, por cierto, sus frutos incomparablemente más dignos y más fecundos que los arrojados por estos cinco años de retorno liberal-oligárquico? ¿Acaso es ahora el pueblo más feliz y más próspero, la Nación más dueña de su destino y el porvenir más halagüeño?”<sup>21</sup>

A pesar de la intención polémica y testimonial, es necesario rescatar el texto como uno de los primeros trabajos de análisis de la política económica peronista y por ende una referencia obligada por lo temprano de su formulación y, sobre todo, por la calidad intelectual de su autor, protagonista además de aquel gobierno. En este texto, la referencia al Primer Plan Quinquenal es integrada claramente dentro de la política gubernamental, pero luego el lugar específico del propio Plan se diluye dentro de la totalidad de la obra peronista. Esta forma de ver el Plan será la lectura hegemónica de sus actores y defensores políticos: todo lo realizado entre 1947 y 1951 se hizo porque era parte de una intensa articulación previa y planificada, afirmación que, como veremos, merece ser discutida. Así, luego de mencionar su importancia el autor se lanza a exponer sobre diversas políticas llevada adelante en la época como una forma de integrar todo lo hecho bajo un esquema armónico y meditado.

Temporalmente, al texto de Antonio Cafiero, lo van a seguir publicaciones que van a incluir el Primer Plan Quinquenal como un elemento importante en los análisis asociados a la historia de la planificación estatal argentina. En ese marco se pueden integrar los trabajos de Domenech<sup>22</sup> y el de Oyuela<sup>23</sup> entre 1968 y 1976.

A partir de entonces la temática no va a recibir un tratamiento académico significativo hasta años recientes. Como ha señalado Rougier, en los últimos años ha habido un despliegue de trabajos sobre el peronismo que no registra similares en años anteriores. Esta temática ha empezado a ser analizada bajo una perspectiva académica más intensa, pero claramente desapasionada:

21 Antonio Cafiero, *Cinco años después...*, cit., p. XX y ss.

22 Enrique Domenech, *Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional*, Buenos Aires, s/d, 1968. Este trabajo es una compilación de dos textos publicados en la *Revista de Ciencias Económicas*, que editara el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal, en marzo y septiembre de 1968.

23 Juan Oyuela, “Historia de la Planificación”, *Cuadernos de Planeamiento* Nro 1, año I, Buenos Aires, Planeamiento editores SA., diciembre de 1976, pp. 43 y ss. También debe incluirse dentro de los trabajos de este autor el fascículo publicado sobre esta temática. Nos referimos a Juan Oyuela, “Los planes quinquenales”, incluido en la colección *Polémica*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1972.

“Estas mirada críticas y relativamente lineales apenas si fueron cuestionadas; poco se indagó sobre el periodo hasta hace unos pocos años, y el ciclo peronista quedó subsumido en explicaciones de más largo plazo de la historia económica argentina que le sustrajeron sus connotaciones específicas [...] No obstante, como destacamos, en los últimos años se ha producido una revisión importante de variados aspectos del peronismo, incluso en dimensiones impensadas tiempo atrás por el avance de las disciplinas vinculadas con la sociología, la política o la cultura. Con todo, sorprendentemente no se ha publicado ningún libro sobre la economía peronista, y sólo recientemente comenzaron a ser indagados algunos de sus aspectos específicos, en particular del desempeño industrial y agrario.”<sup>24</sup>

De esta manera, no es sino recientemente donde algunos trabajos realizados en el marco de este resurgir de los estudios de este periodo, que podemos encontrar algunas referencias. En primer lugar, deben destacarse los trabajos de Patricia Berrotarán, donde en el primero de esos trabajos titulado *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*<sup>25</sup> va a realizar un análisis de los antecedentes históricos con particular importancia en aspectos del Consejo Nacional de Postguerra, para luego tratar el tema de la planificación durante el primer gobierno, pero enfatizando la gestión de la presentación inicial a cargo de la Secretaría Técnica. En otro texto,<sup>26</sup> esta autora tratará específicamente lo realizado en el marco del Consejo Nacional de Postguerra que es un antecedente del plan. En un tercer trabajo titulado “La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista (1946-1949)”,<sup>27</sup> Berrotarán realiza un análisis de la presentación del plan y los objetivos de algunas de la leyes allí incluidas para luego estudiar la gestión burocrática a través de la Secretaría Técnica de la presidencia, atento al marco temporal del texto.

En ese sentido, también puede incluirse una publicación propia del autor de esta obra, como un antecedente a considerar en el tratamiento del Consejo Nacional de Postguerra,<sup>28</sup> en el que se trabajó con los documentos elaborados por este organis-

24 Marcelo Rougier, *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, Buenos Aires, Sudamericana, 2012, p. 13 y s.

25 Patricia Berrotarán, *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.

26 Patricia Berrotarán y José C. Villarruel, “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Postguerra”, incluido en W. Ansaldi, y otros, *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 1995.

27 Berrotarán, Patricia, “La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista (1946-1949)”, incluido en Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo, *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

28 Gustavo J. de la Vega., *Planificar la Argentina justa, libre y soberana. El Consejo Nacional de Postguerra (1944-1946)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2017.

mo, generando un estudio de su actuación y resultados. En ese trabajo también se planteaba la vinculación con el Plan Quinquenal, pero no había todavía una evidencia empírica significativa que lo avalara, más allá de las naturales continuidades derivadas de ciertos planteos de los protagonistas históricos de ambos eventos y de temas que se mantienen en el tiempo y que permiten realizar una inferencia apropiada en esa vinculación. Este estudio pretende llenar ese vacío.

Por su parte, Aníbal Jauregui en su texto “La planificación económica en el peronismo (1945-1955)”<sup>29</sup> hace un recorrido sobre la experiencia planificadora y realiza dentro de los trabajos relevados el primer análisis crítico de los resultados obtenidos en materia de producción, además de integrar aspectos asociados a la recepción por parte de la oposición con relación al Plan.

En relación al problema industrial Mario Rapoport en su *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*<sup>30</sup> incluirá un apartado sobre el Primer Plan Quinquenal donde describe sus objetivos y señala la inconsistencia de ciertos puntos vinculados a la industrialización que se pretendía llevar adelante. En particular sobre la industrialización y el primer plan quinquenal tenemos los trabajos de Claudio Belini<sup>31</sup> donde destaca la pretensión del plan en relación a la industria, incluso en aquellas no tradicionales con el fin de expandir las exportaciones, destacando la falta de prioridades en la planificación: “... el Plan no instauró una jerarquía de objetivos ni consagró un conjunto ordenado de instrumentos tendientes a alentar el crecimiento de la producción y el crecimiento de su eficiencia”.<sup>32</sup>

En otro trabajo,<sup>33</sup> este mismo autor va a integrar la política industrial del peronismo en el marco los planes quinquenales analizando el impacto del crédito bancario, y otros instrumentos de política económica de la época como son las tarifas aduaneras, el régimen cambiario y los permisos de importación.

Leandro Sowter, en “La planificación estatal y la cooperación económica en el primer peronismo”<sup>34</sup> buscará según sus propias palabras: “...comprender tanto la forma en que se buscó legitimar el modelo económico y la planificación y la IEE (Intervención Económica Estatal) que de él se derivan, como la manera en que las interacciones Estado-actores socioeconómicos configuraron una determinada dinámica sociopolítica que afectó el proceso de planificación”.<sup>35</sup>

29 Aníbal, Jáuregui “La planificación económica en el peronismo (1945-1955)”, incluido en *Prohistoria*, Año IX, Número 9, primavera 2005, pp. 15-40.

30 Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel, 2006, p. 335 y ss.

31 Claudio Belini, *La industria peronista. 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

32 Claudio Belini, *La industria peronista...*, cit., p. 24 y s.

33 Claudio Belini, *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 2014.

34 Leandro Sowter, “La planificación estatal y la cooperación económica en el primer peronismo” incluido en Marcelo Rougier y Juan Odisio, *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Carapachay, Lenguaje Claro Editora, 2016.

35 Leandro Sowter, “La planificación estatal...”, cit., p. 62.

Finalmente, recientemente, la bibliografía asociada al Plan Quinquenal ha recibido la publicación de dos trabajos importantes. Por un lado, Graciela Falivene y Hugo Dalbosco,<sup>36</sup> publicaron un texto que incluye la integridad de ambos planes junto con un estudio introductorio sobre los mismos. Por el otro, Teresita Gómez publicó *Los planes quinquenales del peronismo*<sup>37</sup> un texto que, en el marco mayor de la planificación estatal, busca integrar la experiencia de los planes quinquenales del peronismo en forma general.

A pesar de los trabajos reseñados, notamos en general un tratamiento de la temática del Plan Quinquenal que deja fuera aspectos importantes. No encontramos aún un análisis crítico de sus resultados, ni tampoco sobre la perspectiva financiera asociada al mismo. Tampoco hemos encontrado el detalle de la organización burocrática que va a tomar el tema de la planificación, lo cual es un elemento importante para entender el mecanismo de control y elaboración. En síntesis, entendemos que la contribución de este trabajo al análisis del primer peronismo permitirá incorporar matices significativos asociados al análisis de las políticas públicas que hasta ahora la bibliografía no ha atendido adecuadamente según nuestra opinión.

### Relevancia del tema

Sería muy sencillo caer en el simplismo de reducir la ejecución del Plan Quinquenal al resultado legal que surgió de su presentación en el Congreso: el proyecto de ley que eleva el Poder Ejecutivo al parlamento nacional incluía también una gran cantidad de leyes que en su mayoría no llegaron a aprobarse,<sup>38</sup> lo cual en algún punto diluye su importancia ante una mirada poco atenta de lo que efectivamente sucedió. Pero esta sería una visión superficial del Plan Quinquenal.

Desde el punto de vista de la originalidad del tema, debemos mencionar que, a pesar de los trabajos reseñados en el apartado anterior, todavía está pendiente un trabajo integral del Primer Plan. Los trabajos que se han elaborado a la fecha han resultado fragmentarios o han sido integrados en el marco mayor de la política global del peronismo como mencionamos anteriormente. Entendemos que la temática seleccionada amerita un trato propio y específico que dé cuenta de los antecedentes, desarrollo, logros y financiación. Este hecho, nos permitirá contribuir a la

36 Graciela M. Falivene y Hugo L. Dalbosco., *El Estado peronista. Los planes quinquenales del peronismo: la primer experiencia argentina de planificación integral*, José C. Paz, Edunpaz, 2018.

37 Teresita Gómez, *Los planes quinquenales del peronismo. Objetivos, prioridades y financiación*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora, 2020.

38 “El trámite parlamentario se extendió durante los años 1947 y 1948. Las primeras leyes aprobadas fueron la N° 12.951 de organización del Servicio Exterior y la N° 12.954 de creación del Cuerpo de Abogados del Estado y, en marzo de 1947, se sancionó la N° 12.966 —en base al artículo 2° del proyecto omnibus— de recursos para financiar el Plan. La actividad legislativa fue lentificándose hasta el punto de que, dos años después de su presentación, mediante las leyes Nos. 12.963, 12.964, 12.990, 13.010, 13.012, 13.019, 13.031, 13.246, 13.250, 13.254 y 13.273, solo merecieron la aprobación la mitad de las proyectadas, quedando las restantes en los anaqueles de las comisiones”. Juan Oyuela, “Los planes quinquenales”, incluido en *Polémica*, cit., p. 161.

actividad académica, con un intenso análisis de la propia planificación y colocar en su debido lugar lo realizado y logrado efectivamente.

En términos de relevancia, el hecho de haberse constituido en un emblema programático del primer gobierno justicialista ha transformado al Primer Plan Quinquenal en un objeto de crítica y elogio a veces poco documentado. Creemos que la manera de zanjar este tipo de controversias no es otro que someter esta planificación a una revisión sistemática de sus antecedentes, intenciones y resultados de manera de poder resolver la cuestión fundamental de su contribución al desarrollo nacional.

Para un país como la Argentina de aquellos años, la novedad de una planificación centralizada con tal nivel de intensidad y pretensión de realizaciones, transforman a esta experiencia en un interesante objeto de estudio para el proceso de desarrollo económico y social. Por otro lado, la necesidad de revisar las experiencias pasadas nos permite mirar nuestro presente con una perspectiva diferente, a la luz de las capacidades y limitaciones que se enfrenaron como una forma de ayudarnos a repensar nuestras posibilidades.

### **Abordaje metodológico**

Las ciencias políticas han desarrollado sobre la temática del poder una preocupación consistente derivada del carácter central que tiene esta dimensión para la disciplina. En ese sentido, los estudios asociados al Estado han ocupado un importante caudal de trabajos, que han analizado múltiples facetas de su desempeño y acción. Desde la perspectiva weberiana, el análisis de la burocracia como instrumento racional del ejercicio de las funciones gubernamentales ha privilegiado el análisis normativo, el desempeño institucional y el funcionamiento articulado de los distintos estamentos administrativos.

Pero esta dimensión ha sido ampliada con una visión que agrega al tema más estático de la gestión administrativa una cuestión que enriquece la perspectiva al analizar el accionar concreto de la gestión gubernamental, y que se ha caracterizado en el ámbito de las ciencias políticas bajo la denominación genérica de políticas públicas.

La tradición académica inglesa posee para diferenciar estas disciplinas, dos conceptos que desafortunadamente el castellano no ha logrado escindir. Por un lado, están los estudios asociados a los temas de "*politics*" y por el otro los vinculados a cuestiones de "*policy*". Bajo el primer concepto se aglutinan las conductas asociadas al ejercicio de la lucha política y del acceso y ejercicio del poder; bajo la palabra "*policy*" los anglosajones distinguen las actividades concretas que lleva adelante el Estado sobre sectores o áreas específicas de la sociedad como parte de la actividad gubernamental. En este último sentido es que en ciencias políticas se habla del enfoque sobre las políticas públicas.

Esta cuestión hizo, que la terminología inicial del tratamiento de la cuestión de las políticas públicas en el mundo anglosajón terminara acuñando el término "*Policy Science*". Quien iniciará esta tradición en el marco de las ciencias políticas será Harold Laswell que inaugurará el término en 1951. A él le debemos los textos



iniciales del análisis de la problemática del enfoque, con las limitaciones propias de quien es pionero en la actividad. El primer texto donde comienza a esbozar este enfoque es “La orientación hacia las políticas”<sup>39</sup> allí señalará que:

“En el campo de la política, se ha prestado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas. Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (policy process), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.”<sup>40</sup>

Aquí comienza a enfatizarse la necesidad de ampliar la mirada no ya solo los procesos de acceso al poder y a su ejercicio, sino a una cuestión vinculada a la realización de la gestión gubernamental. Ahora, el análisis de la política pública empieza a observar con una visión crítica y más autónoma la gestión gubernamental.

Originalmente la perspectiva de Laswell era multidisciplinaria, es decir, apuntaba a la gestión en sí, y para ello requería del auxilio y concurrencia de diversas disciplinas para la elaboración de la gestión de las políticas públicas. Pero este enfoque se refiere a la propia actividad racional institucional que busca alcanzar metas. Así, el lugar de la reflexión sobre la política pública aparece como una revisión crítica de la actividad realizada en términos de eficiencia, por eso, Lasswell no relaciona únicamente a las ciencias políticas con esta nueva disciplina, sino que en rigor, las integra como parte del análisis crítico de la gestión. En su descripción, los componentes del análisis son: “1) los métodos de investigación de los procesos de las políticas públicas (science policy), 2) los resultados de los estudios de las políticas y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento”.<sup>41</sup> Y el programa que propone es “...considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”.<sup>42</sup>

A partir de entonces, las ciencias políticas comenzaron a desarrollar su agenda de investigación donde el análisis de la actividad estatal como gestión comienza a ocupar su atención como objeto de estudio diferenciado. En los años 70 vuelve a cobrar intensidad la actividad y poco a poco empieza a generar su propia agenda académica, adquiriendo un carácter diferenciado.

39 H. D. Lasswell y D. Lerner, “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951, pp.3-15. Aguilar Villanueva, ha realizado una compilación de trabajos de la que seguiremos las citas de este texto: Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa Editor, 1992.

40 Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas...*, cit., p. 80.

41 Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas...*, cit., p. 81.

42 Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas...*, cit., p. 103.

El propio objeto de estudio específico de las políticas públicas ha tenido varias definiciones, así una definición clásica y referente dentro de esta corriente es la que formula Thomas Dye: según la cual es objeto de estudio de las políticas públicas todo lo que los gobiernos deciden hacer o dejar de hacer,<sup>43</sup> definición que amplía el objeto implícito en Lasswell, dado que ahora el análisis abarca en los hechos todas las motivaciones y conveniencias que impulsan la acción del gobierno, incluyendo intereses y valores que guían la acción o la inacción. Pero este tipo de formulaciones necesitan de una precisión mayor y así, otros autores resaltan el carácter institucional y definen a la política pública como "... el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental".<sup>44</sup>

La perspectiva desde las ciencias políticas la encontramos más claramente en Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell:<sup>45</sup>

"Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término 'política estatal' (o 'pública'), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión."<sup>46</sup>

Esta última definición nos resulta más interesante por cuanto retoma varias de las preocupaciones asociadas a esta disciplina: incluye la intencionalidad del Estado en actuación u omisión, aparece explícitamente la cuestión de la actividad de la sociedad en relación a la política pública, lo que agrega una complejidad adicional al enfoque meramente técnico racional de eficiencia de la política pública, y destaca también la cuestión normativa que podemos entender en un sentido amplio de orientación de la acción, por lo que esta aproximación de política pública rescata la cuestión precisamente política de la actividad en relación a la gestión. Hay una intencionalidad que excede la acción y la inacción, ahora aparece un factor valorativo

43 La definición completa es "Política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o deja de hacer. Los gobiernos hacen muchas cosas. Regulan el conflicto en la sociedad, organizan la sociedad para sobrellevar el conflicto con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad y extraen dinero de la sociedad la mayoría de las veces en forma de impuestos. Así las políticas públicas pueden regular el comportamiento, organizar burocracias, distribuir beneficios o extraer impuestos – o todo esto a la vez.": Tomas Dye, *Understanding Public Policies*, New Jersey, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, 2008, p. 1

44 Ives Meny y Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ediciones SA, 1992, p. 89.

45 Oscar Oszlak; O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, vol. 2, núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes, 1995, pp. 99-128.

46 Oscar Oszlak; O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina...", cit., pp. 112 y s.

que puede ser significativo en la decisión. Oszlak y O'Donnell señalan también una serie de dimensiones que buscan responder a través de preguntas orientadoras, que nos resultan útiles como una guía de investigación sobre políticas públicas que aquí simplificamos, y que las constituye en una agenda de investigación de políticas públicas:

- 1) ¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado?, ¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento?
- 2) ¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del estado respecto de las de otros actores sociales? ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión?, ¿qué recursos ponen en juego para ello?, ¿qué nos enseña esto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al estado y de los estilos/preferencias trasuntados en sus políticas?
- 3) ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del estado?, ¿cuál es la diferenciación interna del estado en términos de unidades que de alguna manera se ocupan de la cuestión?, ¿qué cristalizaciones institucionales se producen?, ¿qué consecuencias tiene esto respecto de futuras tomas de posición por parte del estado?
- 4) ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?, ¿qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores “privados”?
- 5) ¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública? ¿existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?, ¿cómo varía esto respecto de quién inició y quién mantiene vigente la cuestión? ¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión?, ¿qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención? ¿Qué cambios sociales e internos del estado mismo son atribuibles a estos procesos?<sup>47</sup>

Esta agenda preliminar esbozada por Oszlak y O'Donnell resulta pertinente a los fines del análisis propuesto en este trabajo. Entendemos que parte de estas cuestiones pueden ser integrados en esta exploración de manera de verificar algunas de las cuestiones en relación al Primer Plan Quinquenal.

Adicionalmente y para complementar la perspectiva teórica, debemos rescatar el aporte de Theda Skocpol<sup>48</sup> que reivindica el Estado como objeto de investigación:

47 Oscar Oszlak; O'Donnell, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina ...”, cit., p. 119.

48 Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta* 50, (enero-marzo 1989), Madrid, pp. 71-122.

“En la última década ha tenido lugar un súbito aumento del interés por el Estado en las ciencias sociales comparativas. Ya sea como objeto de investigación o como algo a lo que se recurre para explicar consecuencias de interés, el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias teóricas procedentes de todas las disciplinas importantes. Investigadores de América Latina, África y Asia han examinado el papel de los Estados en la implantación de reformas políticas amplias, la contribución a la configuración del desarrollo económico nacional y la negociación con las grandes compañías multinacionales.”<sup>49</sup>

De esta manera, no se deja de lado la perspectiva socioeconómica como motivación de las decisiones estatales de políticas públicas, sino que se expande la mirada al incluir el rol del Estado como un actor más significativo. En el caso de nuestro objeto de estudio, creemos que esta aproximación nos permite entender con mayor riqueza su desempeño con relación al Plan Quinquenal: siguiendo a Skocpol, la investigación ha integrado dos perspectivas analíticas complementarias que entendemos son de utilidad para nuestra lectura:

“Por una parte, los Estados pueden ser considerados como organizaciones a través de las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad.”<sup>50</sup>

Debemos decir que ambas perspectivas son significativas para nuestro análisis. De esta manera, el enfoque que enfatiza la mirada de políticas públicas amplía el contenido inicial formulado por Lasswell para incluir más dimensiones asociadas a la actividad concreta del Estado. De esta manera, indaga sobre los grupos que actúan sobre la gestión, las etapas que se siguen, los problemas que buscan resolver, los diagnósticos que racionalizan las posibles medidas a tomar, así como las continuidades y rupturas con tendencias históricas presentes.

Tomando lo dicho, consideraremos en un sentido amplio la noción de política pública definiéndola como un proceso integrado de planificación y selección de metas que, mediante acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos y preferencias de los distintos sujetos sociales, busca generar un cambio en un área económico social significativa y que es llevada adelante por el Estado. Esta perspectiva impli-

---

49 Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano...”, cit., p. 72.

50 Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano...”, cit., p. 121.

ca entender las orientaciones valorativas de los actores, los sujetos que reciben el beneficio del bien público, las maneras en que se organiza la gestión, incluyendo en este apartado la racionalidad y la financiación de la actividad pública, así como la organización administrativa asociada, para incluir también una revisión crítica de lo actuado. Involucra esto la selección de las cuestiones que se incorporan a la agenda y la toma de decisiones para la realización de la gestión, e implica integrarlo dentro del marco de la historia de las políticas económicas, por lo cual, en lo que hace a su contexto de realización, es necesario integrar saberes propios de esta disciplina de manera de aproximarnos con un enfoque más amplio al objeto de esta investigación.

En ese sentido, una perspectiva adicional que debemos agregar en la orientación metodológica de este trabajo descansa en que la gestión de la política pública por parte del Estado no debe dejar de lado la importancia del sector externo en casos de países con algún nivel de dependencia o vulnerabilidad externa. El caso de la Argentina responde a este paradigma donde la integración al mundo es una variable con un gran impacto y por ende debe enfatizarse ese lugar como ámbito significativo para la gestión de políticas públicas. En ese sentido, hacemos propio el planteo de Peter Gourevitch<sup>51</sup> quien enfatiza la importancia de la fuente internacional en la política local, y señala la importancia de la consideración no solo aspectos vinculados al ejercicio del poder del sistema internacional sobre un Estado, sino que también requiere analizar cómo los factores económicos internacionales son un elemento significativo para entender cierto desempeño de la política doméstica. Si bien el énfasis de este texto gira alrededor del impacto sobre el tipo de régimen y la estructura de la coalición gobernante, esta visión puede ampliarse para incluir también las posibilidades de ejercer una determinada política pública con cierto nivel de autonomía, por lo que creemos que esta visión debe estar integrada en casos de países como el nuestro. Esta última perspectiva nos obligará a analizar el contexto internacional vigente al momento de nuestro objeto de estudio y tratar de trazar las líneas que pueden generar niveles de condicionamiento significativos para entender el desempeño de esos años.

Este trabajo de este manera se ubica en el campo de la historia económica argentina, de las políticas económicas y, más específicamente, del desempeño del Estado. Por lo tanto, el análisis de la cuestión de la primera experiencia de planificación en Argentina y el abordaje los objetivos que se establecen en este proyecto requiere un enfoque interdisciplinario que combinará la historia, la economía y las ciencias políticas (con especial foco en el estudio de las políticas públicas).

Asimismo, este trabajo se ubica, dentro de las ciencias políticas, en el campo específico de las políticas públicas, abarcando también necesariamente aspectos tanto de la historia económica como del análisis de las políticas económicas, con énfasis en el rol del Estado como actor relevante.

51 Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, Vol. 32, No. 4, (Autumn, 1978), pp. 881-912.

El presente trabajo abordará el problema diferenciando tres dimensiones complementarias centrales, además de la variable internacional: 1) la elaboración del Plan Quinquenal propiamente dicho; 2) el mecanismo del financiamiento y la organización burocrática asociada a su despliegue; y 3) la implementación y el resultado del Plan. Con relación a este último punto, focalizaremos el análisis sobre tres áreas específicas y las agencias del Estado involucradas en la aplicación de las políticas oficiales en cada uno de esos sectores: las áreas de salud, de energía y de obras públicas, que van a ser quienes tengan la mayor importancia en cuanto al presupuesto asignado y a los beneficios sociales y económicos asociados a los resultados que se pretenden lograr.

Así, se buscará contrastar las realizaciones efectivamente cumplimentadas con lo enunciado programáticamente. Esta tarea obligará a un buceo intenso de varias fuentes de manera de poder extraer la información a contrastar, así como otras referencias y documentos de su tiempo que nos permitan elaborar una comparación significativa. La información, dentro de lo que las fuentes así lo permitan, buscará ser contrastada con otros recursos de igual jerarquía de manera de lograr resultados metodológicamente robustos.

Ampliando lo dicho, el camino que recorreremos buscará en primer lugar establecer el marco internacional en el cual el Primer Plan Quinquenal va a desarrollarse. Nuevamente, el fenómeno político ocupará un lugar central para entender las circunstancias específicamente cambiantes que va a enfrentar el mundo de la segunda postguerra que, en un lapso muy corto de tiempo, verá desarrollar un torbellino de cambios internacionales que tendrán particular impacto sobre la situación económica del país y, en consecuencia, sobre las posibilidades efectivas de realización.

Superado el tema del contexto internacional, veremos luego los antecedentes inmediatos de la elaboración del Plan, lo que nos brindará la perspectiva planificadora del Estado desde un punto de vista muy claro en cuanto a la continuidad de la gestión, al ser Perón el responsable de la planificación en el Consejo Nacional de Postguerra y ser Perón también quien impulsará el Primer Plan Quinquenal. También deberemos analizar la viabilidad financiera que tendrá su realización y si esta planificación respondió realmente a sus objetivos, como una manera de comenzar a evaluar resultados. Finalmente, para analizar su desempeño, nos sumergiremos en los tres sectores públicos ya mencionados, donde convergen varios elementos que se hacen relevantes no solo por su importancia dentro del plan sino por su vinculación con el ideario gubernamental de gobierno como serán las obras públicas, la salud y la disponibilidad de uno de los recursos críticos de entonces como será la energía.

En su formulación original, el Primer Plan Quinquenal incluía tres grandes rubros centrales que se denominaban “Gobernación del Estado”, “Defensa Nacional” y “Economía”, donde el contenido de cada uno de esos capítulos se desagregaba en diferentes aspectos e incluso proyectos de leyes que orientarían la acción gubernamental.

En este trabajo vamos a rastrear algunos de los temas asociados al rubro economía del Plan para tratar de contribuir con los componentes asociados a su desenvol-

vimiento. Es decir, reiterando lo expresado arriba, analizar cómo fue la evolución del Plan en ese rubro, más allá de sus formulaciones iniciales. Entender qué costos tuvo, cómo se financió, qué objetivos se plantearon y cuál fue el resultado final, así como una breve semblanza los organismos de coordinación involucrados, que fueron actores relevantes en todo el proceso de coordinación desde lo institucional.

Muchas fuentes de los años peronistas se han perdido. La violencia política también llegó a las bibliotecas y los archivos y el material que podría ser útil para analizar detalles específicos ya no está disponible desafortunadamente.<sup>52</sup> No obstante, hemos podido realizar una reconstrucción apropiada a nuestros objetivos y quedará en el juicio crítico del lector el acompañamiento con nuestras observaciones y conclusiones.

---

52 Un ejemplo de violencia simbólica pudo ser evidenciado en esta reconstrucción: algún funcionario desconocido en tiempos de la proscripción del peronismo, se tomó el trabajo de meticulosa y prolijamente borrar toda referencia a Perón o Eva Perón en memorias del organismo de obras sanitarias, buscando ingenuamente con este gesto hacerlos invisibles a la posteridad.

