

# **La Planificación para el desarrollo económico**

**Presentación realizada por el Ingeniero Nicolás V. Gallo en la sesión virtual del 9 de Octubre de 2020 para su incorporación como Académico de número de la Academia Nacional de Ingeniería**

## **INTRODUCCION**

La planificación para el desarrollo de la economía, a la que nos referiremos hoy, tuvo su origen durante el primer tercio del siglo XX.

El desarrollo de un país no es una consecuencia de eventos de origen incierto, descoordinados o propios del azar. Como en cualquier empresa, se logra la eficiencia en el uso de todos los recursos cuando hay, previamente, una ordenada planificación de su asignación y participación en tiempo y forma. Sus modalidades y alcances pueden estar en debate; pero no su necesidad.

## **RAPIDO REPASO**

Rusia, puso en marcha un sistema rígido de planificación después de la 1° Guerra Mundial, ya con el socialismo en el poder.

Pocos años después, en EE UU, como respuesta a la crisis de la Gran Depresión iniciada en el año 1929 y sobre la base del pensamiento keynesiano, el Presidente Roosevelt introdujo un mecanismo de planificación conocido bajo el nombre de New Deal.

El New Deal tuvo dos etapas con distintos grados de intervención. Algunas disposiciones fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia, por lo que su aplicación fue temporal. Otras no, como la notable experiencia de planificación de desarrollo regional en los siete estados norteamericanos que conforman la cuenca del río Tennessee, creando a esos efectos un organismo estatal conocido por sus siglas TVA, que, aunque ahora concentrado en producir y distribuir energía eléctrica, continúa exitosamente.

Al término de la Segunda Guerra y vinculado con la aplicación del Plan Marshall, Europa promueve la planificación del desarrollo bajo conducción estatal.

El modelo francés fue construido pragmáticamente para ordenar el crecimiento derivado de la inyección de fondos del Plan Marshall. Uno de sus teóricos, Higinio Paris, proponía influir sobre el mercado en direcciones previamente planeadas con medidas neokeynesianas. Para Paris, un plan de desarrollo económico promovido por el Estado y el mantenimiento del mercado no eran contradictorios, pero necesitaban sintonía.

Se creó el Comisariado del Plan, con una visión estratégica del desarrollo del territorio para priorizar los proyectos de reconstrucción de la infraestructura y apoyar la diversificación regional. Después de lo que se dio en llamar los 30 años gloriosos desde hasta 1974, y ya cumplido el 9° Plan, se flexibilizó el sistema de planificación.

Inglaterra se resistía aplicar modelos de planificación. Su infraestructura no había sido tan dañada y su vocación económica principal era el comercio. Varios economistas lideraron la lucha ideológica. Entre ellos, John Jewkes con

su libro traducido con el nombre de “Juicio a la Planificación”, y Frederic Von Hayek con el “Camino a la Servidumbre”. Solo los títulos resumen lo que ambos pensaban al respecto.

Manuel De Torres, uno de los pioneros de la planificación estatal en España, desconfiaba tanto de los teóricos franceses que, como medida previa, ordenó traducir y distribuir el libro de Jewkes. Parecía más bien un administrador del desarrollo. En otras palabras, no sustituía la iniciativa privada, pero intentaba encauzarla para lograr sinergia entre todos los actores.

El mismo de Torres expuso su admiración cuando observó que el sector privado había avanzado más allá, casi como ajeno al Plan, particularmente en los sectores del turismo y la construcción. Se había dado el fenómeno del contagio multiplicador, extendido al sentimiento del entusiasmo.

El caso italiano fue muy llamativo. Limitada en la distribución de los recursos del Plan Marshall, Italia volcó todos sus esfuerzos en la reconstrucción del norte industrial, logrando crecimientos del 8 % anual con la aplicación de diversas herramientas públicas, e impulsando una red de entre grandes y pequeñas empresas manufactureras.

Para enfrentar la brecha con el sur surgió el Plan de Desarrollo del Mezzogiorno cuya población presentaba todas las características del subdesarrollo estructural. La tecnificación de la agricultura fue exitosa, pero no así el intento de introducir el perfil industrial del norte.

Fue un ejemplo de desconocimiento de la importancia de la vocación natural y de dar por sentada la homogeneidad de las conductas humanas.

*Es un ejemplo que quise destacar porque muestra una de las facetas donde la planificación puede fracasar: **los supuestos o axiomas vinculados a la acción humana tan diversa y tan inconmensurable.***

*Entusiasmo      Avaricia      Individualismo*

*Facilismo*

*Ansiedad      Temor      Esperanza*

*Confianza*

*Contagio      Vocación      Parasitismo*

*Satisfacción y reconocimiento por:*

*a) Solidaridad*

*b) Ejemplaridad*

*Visión*

Estos son algunos de los posibles vectores de comportamiento que pueden atravesar el espíritu del que podríamos llamar “*homus economicus*”, y tienen el sentido de recordar que cuando lleguemos a trazar un plan, éste debe incluir, implícita o explícitamente, la variabilidad de las conductas posibles de los actores y de las organizaciones que los agrupan.

Hoy podríamos hacer ensayos teóricos con otras alternativas pero serían meras especulaciones contrafácticas, ya que es materialmente imposible recrear situaciones, estados de ánimo, niveles de ansiedad y esperanza.

En aquellos tiempos, aparece también la econometría o la dinámica del crecimiento, uno de cuyos creadores principales, Harrod, discípulo y admirador de Keynes, la pensaba como un conjunto de datos para incentivar al empresariado a visualizar un futuro de progreso, más allá de un método para medir las relaciones de las variables macro de la economía.

## **PRIMERAS CONCLUSIONES**

En el fondo, todos los sistemas, hayan sido de planificación orientativa, indicativa o controladora, tuvieron resultados discutibles, como consecuencia de la no consideración de la interactividad de los tres componentes principales del proceso de planificación:

*1) Los resultados numéricos expresados por las matrices insumo-producto y derivadas, que requieren precisión y consistencia en los datos que las alimentan y*

*2) Las conductas humanas y de sus organizaciones que podría sintetizarse, en tres caracteres positivos: el contagio, la vocación natural y la confianza y/o en sus contraccaras negativas.*

*3) El mundo externo*

***La interacción de estos componentes, cuya interdependencia es elemental reconocer, debe ser medida y analizada en forma permanente y sistemática.***

Si al preparar un Plan, incluimos un factor que podríamos llamar de sensibilidad social al cambio y si a ese factor propio del perfil conductual

individual y social, se le agrega la potencia desconocida del factor mundo exterior, estaremos más cerca de lograr un producto administrable.

*En otras palabras todo Plan exige tener en cuenta que la condición humana es la instrumentadora, la ciencia, la innovación y el mundo externo fijan rumbos y, al final, los números son los resultados de una ecuación con variables indeterminables, con la utilidad del perfil de metas y la organización indispensable.*

En los tiempos que empezó a desarrollarse la econometría los datos eran débiles, tanto en razón de los mecanismos para registrarlos, como la falta de series preexistentes.

Y tampoco existía la información que hoy aportan las redes sociales o las mediciones más sofisticadas de tendencias de mercado. Hay una anécdota que muestra la diferencia entre lo que se proyecta y lo que puede suceder.

El conocido matemático ruso Leontief construyó un modelo donde priorizaba el factor trabajo, y que estaba vinculado con el balance del contenido de mano de obra en el comercio exterior. En un período como el actual, de alto desempleo, la lógica nos orientaría a proponer modelos productivos donde se privilegie la variable trabajo, o sea la generación de puestos por unidad de inversión. Pero, cuando se alcancen las metas de empleo del modelo, quizás se haya creado un perfil productivo con poco valor agregado tecnológico e inadecuado para maximizar nuestra competitividad en el mundo.

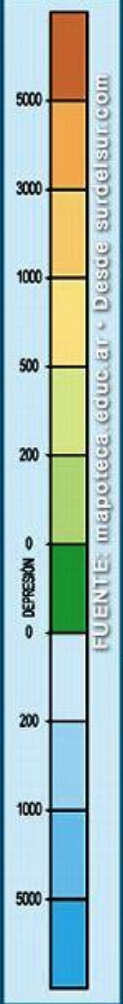
**La conclusión es simple:**

*La flexibilidad de poder ajustar sobre la marcha forma parte de cualquier plan de desarrollo y es el alma misma de la planificación, en tanto sea explicada preventivamente. En idioma energético sería como la excitatriz del proceso, la que lo pone en marcha, lo mantiene y le da condiciones para que se amplíe.*

**ANTECEDENTES EN ARGENTINA**



**ALTURAS en metros**



- 1) Limite del lecho y subsuelo
- 2) Limite exterior del Rio de la Plata
- 3) Limite lateral maritimo Argentino-Urugayo



ESCALA GRÁFICA  
Proyección Conforme de Gauss

0 200 400 km

76° 56° 68° 60° Oeste de Greenwich 52°



He puesto este mapa para que empecemos a pensar nuestro país en su inmensa proyección. Es un simple mapa físico, en el que hemos suprimido los grandes conglomerados urbanos cuya geometría estructural y socioeconómica tan variable, limitan nuestra capacidad de observación.

En América Latina, las corrientes planificadoras fueron impulsadas hacia finales de la década del 40 por la CEPAL, con la impronta del economista argentino Raúl Prebisch. Uno de los temas más controversiales fue la sustitución de importaciones que forzó perfiles industriales que, con el tiempo, dejaron de ser competitivos

*Una decisión clásica de proveer para el presente sin prever el futuro.*

Argentina ya había sufrido las consecuencias de la crisis de los años 30. En esa década, se creó el Banco Central que reemplazó a la Caja de Conversión, se fundaron las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos, promoviendo la participación del Estado en dos sectores claves de la economía. Se fundaron Vialidad Nacional con financiamiento atado a las ventas de nafta y Fabricaciones Militares entre otras varias entidades estatales.

Contemporáneamente, se firmaba el discutido pacto Roca-Runcinam. Rodeado de una aureola contradictoria de negociado o de acuerdo comercial para asegurar la colocación de nuestras carnes en Europa, **en su**

**instrumentación fue necesario afirmar la intervención del Estado en la economía**, otorgando a Inglaterra, entre otras facilidades, el monopolio del transporte urbano.

**Posiblemente esa época, casi un siglo atrás, mostró los primeros pasos de la planificación desde el Estado para el desarrollo económico.**

La idea de concretar un plan de desarrollo nacional, recién empieza a tomar forma con la creación del Consejo Nacional de Posguerra, cuyas funciones se transfieren a la Secretaría Técnica de la Presidencia en 1946. El Primer Plan Quinquenal, cubrió el período 1947-1951, con la idea que una III° Guerra Mundial era inevitable y que, en consecuencia, Argentina debía reducir su vulnerabilidad externa. Estaba orientado a un nuevo desarrollo industrial y la infraestructura correspondiente. El Segundo Plan Quinquenal, diametralmente distinto, ponía énfasis en la productividad, la inflación y el ordenamiento del aparato estatal.

En 1961, o sea hace **casi 60 años**, siendo Presidente el Dr. Arturo Frondizi y el Dr. Roberto Alemann, su ministro de Economía, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con el objetivo de elaborar un Plan Nacional de desarrollo. En el mismo año, en Punta del Este, se pone en marcha la Alianza para el Progreso, una herramienta diseñada por el Departamento de Estado norteamericano. Como consecuencia, poco después se crearon en casi todos los gobiernos de la región, Ministerios u Oficinas de Planificación.

En 1965, el Dr. Arturo Illía con la misma estructura anterior del CONADE elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1965-1969. El gobierno militar que lo destituye, mantiene al CONADE, le agrega un contenido regional

y crea al mismo tiempo el Consejo Nacional de Seguridad. Pocos años después se diluyen. No hay, a partir de esa fecha, ningún hecho destacable, salvo el que se refiere a la poca conocida planificación territorial a la que me voy a referir más adelante.

En la década del 80, recobran el espacio perdido las teorías del mercado como el regulador más deseable del proceso de desarrollo de la economía, que estuvieron vigentes antes del 30. La función del Estado como planificador, fue desapareciendo y quedó limitado a una desdibujada función de control, sujeta a los vaivenes de la política.

Desde entonces, se ha mantenido un sistema híbrido, vacilante, de idas y vueltas, donde el intercambio de culpas mutuas es moneda corriente.

## **LOS NUEVOS TIEMPOS**

Hoy, todas las visiones en la administración y el comportamiento económico de una sociedad están puestas bajo fuerte tensión no solo por las consecuencias de la aplicación de la cuarentena y la paralización consecuente, sino también por la irrupción, cada vez más fuerte, de la voz de la ciudadanía participativa, muy ligada a la protección del medio ambiente, a la baja de la emisión de gases efecto invernadero y al respeto de derechos de toda índole

*En otras palabras, la ubicación del ciudadano en términos reales- no declamatorios- como centro y fin último de la gestión pública está exigiendo una amplia modernización y reestructuración del Estado. La planificación*

*deberá ser muy cuidadosa para entender este escenario y la fuerza real de este nuevo actor.*

Pareciera que la sociedad puramente capitalista está entrando en la fase de decadencia. Frente a ello, no sería raro que surjan doctrinas como las de los utopistas de principios de los siglos XVIII y XIX, antecesoras del socialismo y construidas en base a la idea de una sociedad totalmente planificada.

Tampoco sería extraño que reaparezca la alternativa del libremercado, como pretendido organizador de la economía, olvidando sus desequilibrios en la distribución del ingreso y el bienestar general de la población, fundamentalmente en tiempos de crisis donde los egoísmos suelen primar.

Ambos reconocidos fracasos impulsan la búsqueda de caminos intermedios.

### **De qué se trata, en definitiva?**

*Sabemos que habrá un cambio, pero desconocemos su magnitud, su diversidad y su alcance.*

*Sabemos por la historia reciente que los grandes cambios en las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, surgieron después de graves conflictos o crisis.*

*Sabemos que esta pandemia puso velocidad a una nueva conformación de relaciones, de perfiles de consumo, de matrices energéticas y de modalidades para la inclusión del subdesarrollo.*

*Sabemos que estamos en el proceso de salida de una enorme crisis.*

*Sabemos que estamos moldeados en la civilización occidental.*

*Y sabemos que nadie sale de la tormenta sin plan de navegación.*

Tenemos experiencias y reconocemos nuestra ubicación sociocultural en la tierra, pero también tenemos el karma de nuestra propia idiosincrasia política que lleva décadas dando vueltas, arropada de populismo con diferentes relatos, pero con la misma técnica del ilusionismo que escapa a la realidad.

En América Latina, pero en Argentina en particular, las condiciones descritas, deberían confluir a entender la estrecha vinculación entre planificación y desarrollo. De lo contrario nos veremos frente, otra vez más, a ese ilusionismo que abreva en la confusión.

## **LA ESTRUCTURA DEL CONCEPTO**

Un sistema organizado de planificación es un gran instrumento de participación democrática con bases legales e institucionales sólidas y en el marco de una amplia intervención activa de los componentes de la economía: la producción, su industrialización, el comercio y los servicios.

**Y es también un antídoto contra el autoritarismo porque obliga a un sistema fluído y transparente de debate de intereses legítimos.**

Es cierto que sin homogeneidad en la visión política superior de la nación no es viable ningún proceso de planificación Y es razonable que haya diferencias

y desconfianzas. Pero tenemos un punto de partida: la Constitución Nacional.  
Más simple y corto aún, su preámbulo.

CONSTITUCIÓN  
DE LA  
NACIÓN ARGENTINA

---

*Nos, los Representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de Pactos pre-existentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer á la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la Libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.*

Esta imagen, que habla por mil palabras, guarda hoy mucho sentido y permítaseme esta disgregación. Fue tomada de un pequeño libro de mi abuelo, repartido en 1907 por igual a todos los diputados, en el que se unían en un único documento de guía republicana, la Constitución Nacional y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **Quién podría estar en contra de estos objetivos?**

Estamos frente a la inminente salida de una enorme crisis, de ignota magnitud.

Pareciera que el funcionamiento de los sistemas de representación democrática debería ajustarse. Por ejemplo, con la obligación de incluir en los tratamientos legislativos la opinión formal y expresa de los actores sectoriales y regionales involucrados, O por ejemplo también, asimilar inequívocamente la representatividad de los legisladores a los distritos específicos donde pertenecen y no al ámbito genérico del pueblo. Es el sistema representativo que rige en la los EE UU, la democracia en ejercicio ininterrumpido más antigua del Nuevo Mundo.

El camino hacia el desarrollo puede significar una reconfiguración productiva que ocasionará adecuaciones y transiciones en el statu quo predominante y solo la aplicación de un Plan concertado podrá hacerse cargo de los cambios. La viabilidad política e institucional del proceso de implementación forma parte de todo plan. Si no, es una mera declaración de buenas voluntades.

El modelo de consistencia macroeconómica, que es parte de la planificación, incluirá lógicamente también las políticas distributivas, monetarias, fiscales y la lectura- siempre cambiante- del sector externo. Y, en paralelo, la educación



sarmientina pública e igualitaria y una ciencia coordinada con la política de desarrollo.

Al momento de la salida de la crisis, habrá fuertes enfrentamientos en la distribución de esfuerzos y beneficios. Por lo que perdieron, por lo que dejaron de ganar y por las propias percepciones del peso de las contribuciones respectivas para la recuperación.

### **AL ESTADO LO QUE ES DEL ESTADO**

No hay duda que nuestra geografía urbana se ha transformado hoy en una traba real para el desarrollo. El macrocefalismo argentino, absorbe recursos sin límites y sin eficiencia alguna.

Hay **un ámbito de planificación estatal donde existe consenso en el país**, que ya anticipamos. Se trata de la planificación territorial, **que es un paso en la dirección correcta.**

En Argentina, **en el año 2004**, se comenzó a elaborar un plan de desarrollo territorial, que se fue completando y actualizando hasta **2018**



Este Plan Territorial, no ha logrado aún ser apalancado políticamente. No obstante, es una excelente base de datos.

El ordenamiento del desarrollo territorial con obras de infraestructura, necesita forzosamente tener previamente identificadas la calidad e importancia transformadora del servicio que brindarán cada una de las obras.

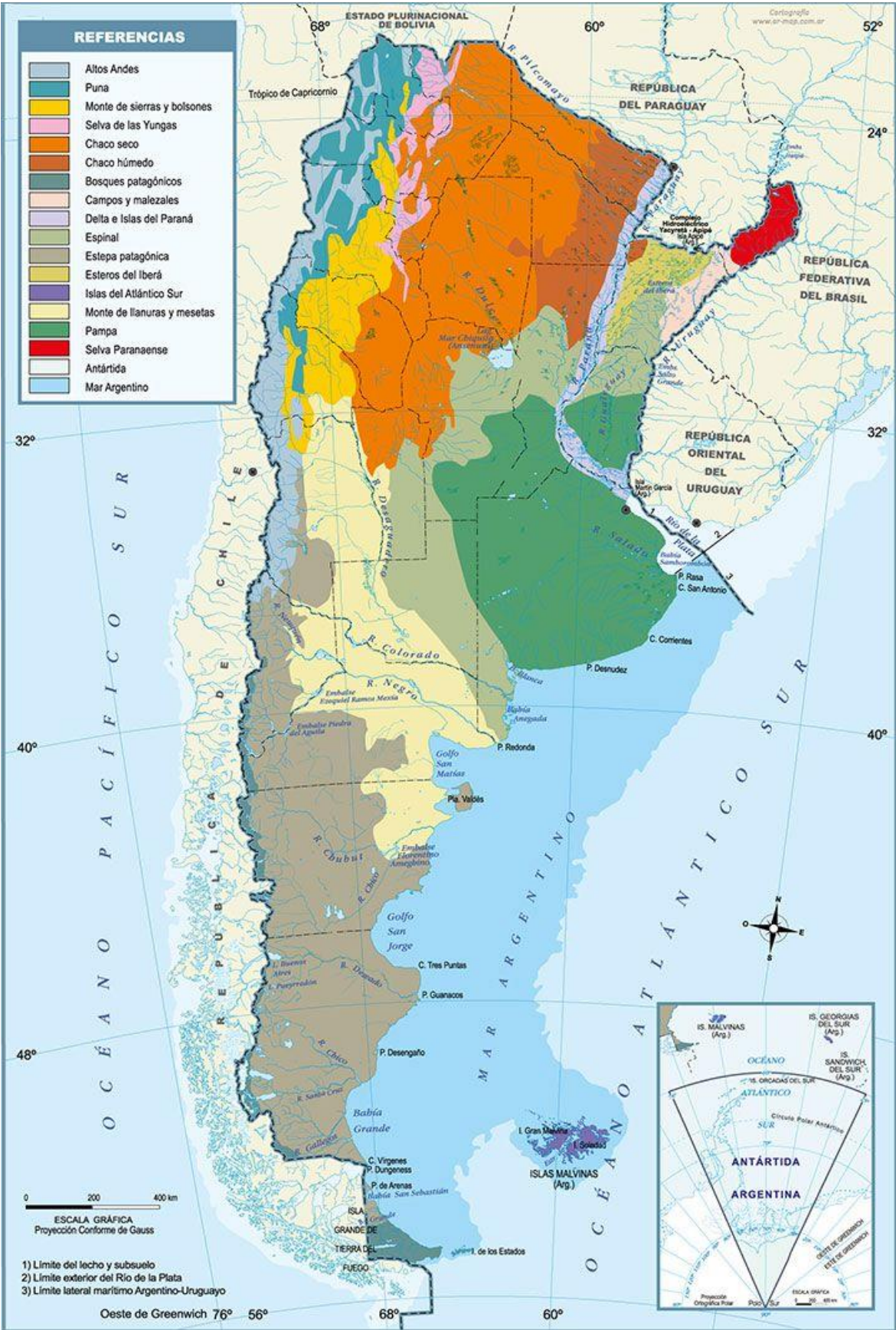
La responsabilidad del diseño de una red de transporte es materia de Estado. En tal carácter se puede tener una visión colonizadora, o una respuesta a la demanda. O ambas cosas en forma congruente. Lo que sí sabemos es que sin transporte no hay desarrollo.

Hoy también la calidad, distribución y cuantía de la energía es un medidor del nivel de progreso de un país. En la Argentina está tratada como un activo heredado y no como motor y acelerador del desarrollo regional y nacional. Y en cuanto a las comunicaciones, seguramente vamos a seguir dependiendo de las veloces innovaciones externas; solo tenemos dos obligaciones elementales: no perder el tiempo y pensarlas como red.

## **VISIONES PRODUCTIVAS**

Hace pocos meses, un importante Centro de Estudios orientado por la Universidad de Quilmes compaginó un mapa del potencial bioeconómico. Y en forma prácticamente simultánea apareció un importante trabajo del Centro Interdisciplinario CIETCI y el reciente Consejo Agroindustrial Argentino, integrado por casi 50 Cámaras, Instituciones y asociaciones del sector, diseñó un plan 2020/2030

Veamos otra vez Argentina, con una visión geoeconómica.



Es altamente probable que la bioeconomía sea un componente sobresaliente de la economía del futuro. Desde luego que no el único, pero sí trascendente en nuestro país, si percibimos hacia donde puede proyectarse la demanda mundial. Será un proceso de transición, dentro del cual habrá innumerables otras acciones complementarias y superadoras: la consolidación de la industria del conocimiento, la explotación transformadora de la minería del litio; el potencial mareomotriz de la Patagonia, el pleno desarrollo multipropósito de los recursos hidráulicos de la Cordillera, la vastedad inexplorada de nuestro mar con la industria naval esperando, más y más valor agregado de nuestras commodities de la pampa húmeda y de las frutas y frutos del riego, las asociaciones público privadas en la industria aeroespacial, la extensión de la agricultura y la ganadería mayor y menor fuera de las tierras tradicionales, la multiplicación de las fuentes no convencionales de energía, y tantas otras más, cuya sola enumeración agotaría los tiempos de esta presentación.

La Unión Europea ha avanzado enormemente en esta temática de la bioeconomía. Ha identificado regiones bioeconómicas y, contenidas en las mismas, centenares de clusters, concentrados en productos específicos.

## **ES LA OPORTUNIDAD DE RESPONDER A LA NECESIDAD**

Estamos frente a la posibilidad de organizarnos para elaborar un plan para la reconstrucción y el desarrollo del país. Y parece inconcebible que se piense lo

contrario. O se desprecie el concepto y sus fundamentos. La planificación, pues **de eso se trata**, es además un antídoto a la incertidumbre, los caprichos del poder, y también, porque no decirlo, un mecanismo para reducir las tentaciones de la corrupción.

El empresariado nacional y los trabajadores han mostrado su capacidad innovadora, aún frente al desafío mayor del miedo al cambio.

La historia muestra el extraordinario poder de la sinergia cuando hay consenso y empatía en la sociedad, como lo observó asombrado aquel economista español Manuel de Torres que cité al principio, la iniciativa privada puede superar con creces los pronósticos de cualquier plan.

*Se trata en definitiva de compatibilizar una visión de desarrollo nacional entre el Estado, la sociedad civil, la potencialidad de la inversión empresarial y del compromiso de las organizaciones laborales y de las vocaciones naturales regionales. **Será el resultado de una gran matriz donde interactúen en forma constructiva todos los sectores de la producción y el trabajo y donde el concepto tiempo esquive el corto plazo que es incompatible con el de visión.***

En esta batalla por la convergencia nacional, debemos evitar el facilismo de las grandes definiciones que permiten escapar de las mesas del debate profundo. Las reformas vendrán porque son parte del proceso natural de la evolución.

Pero antes tenemos que auscultar el nivel de adhesión y comprensión por la plena vigencia de los principios éticos claros y contundentes del Preámbulo que orienta nuestra Constitución, que releímos hace pocos minutos.

Parece simple, pero su vigencia incluye su interpretación actualizada

*Unión Nacional requiere igualdad de posibilidades y equivalencia de oportunidades.*

*Afianzar la Justicia, es fortalecer el único poder garante frente a los excesos.*

*Consolidar la paz interior es la batalla contra grietas y preconceptos*

*Promover a la defensa común es hoy seguridad interior sin descuidar fronteras.*

*Promover el bienestar general es el mayor desafío ante muchos y graves malestares.*

*Asegurarnos los beneficios de la libertad, reafirma sus beneficios más que el concepto directo.*

La agenda reside en esos puntos, lejos de la batalla por los protagonismos. El proceso de planificación, se perfila así como un ejercicio social y cultural de retornar a los principios para encontrar el camino del desarrollo.

Aquí están los objetivos que nos deben unir como sociedad que conforma una patria y para alcanzarlos es necesario seleccionar instrumentos, definir



tiempos, cotejar intereses, trabajar consensos para el futuro. En síntesis, planificar.

***La planificación es un proceso superador de la política, pues mientras ésta administra conflictos inmediatos, aquella se orienta a organizar la sociedad para minimizar conflictos futuros y potenciar las empatías.***

Hemos repasado algunos hechos históricos mundiales que consideré que reflejan hitos y otros hechos argentinos, que dan pautas sobre lo ya realizado y lo que faltaría. Hemos propuesto definiciones conceptuales que nos permiten alejar fantasmas. Hemos puesto bajo la brújula algunos rumbos.

Les agradezco a todos la presencia, virtual como es de estilo en estas circunstancias que nos aquejan a todos, y quedo alerta con el firme deseo que hayan compartido la letra y el espíritu de esta presentación.

Muchas Gracias