

# El efecto de los Planes Quinquenales del Peronismo en la Economía Argentina<sup>1</sup>

Marín, Mariano<sup>2</sup>

## RESUMEN

Los planes quinquenales del peronismo, durante la década 1946-1955, sembraron las bases de la planificación económica por parte del Estado. Este rol significó un cambio de paradigma con respecto al período agroexportador, cuyas limitaciones se vieron expuestas a partir de la crisis de 1929. Pero en este período también se focalizó en una visión integradora, que convocaba a la alianza de clases, intentando superar posturas dicotómicas que eran producto de las condiciones en las que se forjó el Estado Nacional. Es decir, durante el período conocido como Peronismo Clásico, se repensó la economía desde varias aristas que el movimiento consideró clave: empresarios, trabajadores, profesionales y sindicatos. Los resultados dejaron saldos dispares, pero significaron un paso que era necesario dar en pos del crecimiento y desarrollo.

1

## INTRODUCCIÓN

Dentro del marco del análisis de tópicos macroeconómicos aplicados a la economía argentina, se lo puede abordar desde una arista interesante como es el Peronismo Clásico. Los matices que presenta este período representan un campo de estudio por demás enriquecedor, teniendo en cuenta el contexto histórico en el que se desarrolla.

La economía argentina ha atravesado, a lo largo de la historia, períodos de prosperidad balanceados por importantes ciclos contractivos. Estas fluctuaciones han sido analizadas desde diferentes teorías económicas y, dentro de ellas, desde distintas perspectivas. El objetivo del trabajo es ahondar sobre la orientación económica del peronismo, sus herramientas de política y sus efectos tanto sobre la clase trabajadora como hacia el crecimiento de la producción. Este trabajo busca destacar la importancia de la planificación económica como política institucional, tomando como ejemplo los planes quinquenales.

<sup>1</sup> El presente documento es fruto del trabajo final presentado en la asignatura optativa "CORRIENTES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO. Aportes para reflexionar sobre los grandes tópicos Macroeconómicos", dictada por la Lic. Silvina Dal Pont y la Dra. Marina Dossi. Contacto: [dalpont@agro.uba.ar](mailto:dalpont@agro.uba.ar)

<sup>2</sup> Estudiante de la Licenciatura en Economía y Administración Agrarias de la FAUBA. Contacto: [mmarin@agro.uba.ar](mailto:mmarin@agro.uba.ar)

## Organización del Estado y estructura económica

Desde la formación del Estado Nacional, que se enmarca en la sucesión de las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda, la economía del país fue concebida y abordada por la visión liberal, que predominaba desde el siglo XVIII. La organización productiva y económica se establecía en un contexto de marcada (y cuasi dogmática) dependencia con el sector externo, al tiempo que la especialización en bienes primarios se convertía en la base del crecimiento.

Una vez alcanzada la estabilidad institucional, resultaba menester por aquel entonces (año 1860 en adelante), poblar las extensas superficies de suelo cultivable, para dar lugar al sostenimiento del rumbo económico. Esta visión reforzaba el posicionamiento como abastecedor de productos primarios del país. Las primeras políticas en ese sentido se dieron en torno a la promoción, por parte de los gobiernos nacionales, del potencial productivo de Argentina, con vistas a atraer inmigrantes que ofrecieran mano de obra.

## Los inmigrantes, futura base social del peronismo

Es a partir del proceso de inmigración donde surge una de las primeras contradicciones en la clase dirigente argentina, cuyas consecuencias se extrapolarán hasta la primera mitad del Siglo XXI. La cuestión giraba en torno a cómo amalgamar en la sociedad a los nuevos pobladores provenientes del viejo continente<sup>3</sup>, gran parte de los cuales se constituirán, con el correr de los años, en la base social del peronismo. Las dos posturas bien marcadas al respecto eran las de Sarmiento y Alberdi (Di Tella, 2001).

El autor de *Facundo*, influenciado por las ideas de Alexis de Tocqueville, proponía un modelo basado en la educación abierta a toda la comunidad (nativos e inmigrantes), quienes serían formados en base a valores y derechos republicanos, entre ellos el acceso a la elección de autoridades institucionales. Para Alberdi<sup>4</sup>, dada su visión elitista y agroexportadora de la Nación, el rol del inmigrante era más bien pasivo, destinado a trabajar la tierra. Se puede afirmar que ambas perspectivas siguen vigentes en la actualidad, problemática que será retomada al hablar sobre el rol de la clase trabajadora en el mercado interno.

Así las cosas, la evolución no estuvo exenta de vaivenes económicos, aunque se tratara de alternancias gubernamentales dentro del mismo espacio político. Esta situación se tornó crónica hasta bien entrado el siglo XX, al contar con una visión a futuro de un país decididamente agropecuario, sin atender las falencias estructurales que se iban generando conforme se complejizaba la estructura social y económica. La Crisis de 1929 dejó al descubierto la fragilidad tanto económica como institucional de Argentina, que debió replantearse los “*fundamentals*” de su idiosincrasia productiva. Las consecuencias también llegaron al ámbito intelectual, donde distintos pensadores manifestaron sus respectivas lecturas sobre el proceso. Al respecto, se puede mencionar a Alejandro Bunge, quien resaltó la debilidad del Modelo Agroexportador, bregando por la industrialización (Padín, 2015).

<sup>3</sup> El período conocido como “La Gran Inmigración” se reconoce entre los años 1880-1914. Alori, Blanco y Cerra; *Dos Siglos en Argentina*; Biblos; 2001, pág. 65.

<sup>4</sup> Impulsor de la Constitución Nacional de 1853.

## La influencia Keynesiana en el peronismo

Luego del crack mundial del '29, fueron ganando terreno posturas dirigenciales opuestas a las visiones liberales de los padres fundadores del Estado Nacional. En consonancia con lo experimentado en otros países (el New Deal en Estados Unidos de la mano de Roosevelt), los sucesivos gobiernos se vieron forzados a afrontar una postura más activa en materia económica. Cabe destacar que, promediando la década del '30, el paradigma económico imperante era el de la Teoría General de Keynes, desarrollada en parte para explicar las falencias del libre comercio y, en parte, también para rescatar al capitalismo mundial.

De ese contexto nacieron en el mundo en general y en la Argentina en particular, un conjunto de instituciones de marcado corte intervencionista y regulador de la economía: Juntas Nacionales de Carnes y Granos, Banco Central, por citar los más sobresalientes. De hecho, los sistemas de Cuentas Nacionales surgen en ese contexto, como una herramienta de políticas públicas. Pero todavía había un sector importante de la población a la cual la política nacional no le estaba dando respuestas a sus reclamos: los trabajadores asalariados.

Cabe mencionar que la coyuntura económica impactó en la conformación de esta masa considerable de población, que se vio obligada a relocalizarse en torno a los grandes centros urbanos con la imperiosa necesidad de insertarse en el mercado laboral, fuertemente castigado. Este sector, ávido de poder adquisitivo, encontró en el peronismo a su principal receptor de demandas. Con el surgimiento de esta expresión política, se llevaron a cabo medidas tendientes a incentivar el consumo interno, a través de la recomposición salarial, para apuntalar a una alicaída economía que no encontraba su rumbo.

En este contexto, el propio Perón entendió que se debía “convocar al capital”<sup>5</sup>, es decir, trabajar sobre aquella variable fundamental del modelo Keynesiano de difícil modelización, la inversión, para enmarcar el rumbo del tan esquivo crecimiento sostenido. Es aquí donde la planificación económica se hace visible, a nivel integral, en la política nacional y serán los Planes Quinquenales los que plasmarán los lineamientos estratégicos del período 1946 – 1955.

## LOS PLANES QUINQUENALES

A la luz de la visión planificadora que se tenía del Estado, el gobierno peronista elaboró sendos programas quinquenales de acuerdo con la coyuntura económica por la que atravesaba el país.

En términos generales, el Primer Plan Quinquenal (1947 – 1951) se focalizó más en el crecimiento mediante el fomento de las manufacturas de origen textil y metalúrgica, mientras que el Segundo (1953 - 1958) se adaptó más a la lógica desarrollista, forzado por el contexto inflacionario y la restricción externa que comenzaban a hacerse visible en aquellos años. (Rugier y Schorr, 2012).

<sup>5</sup> Ver discurso de Perón en la Bolsa de Comercio, en *La Razón*, 26 de agosto de 1944.

## Primer Plan Quinquenal (PPQ)

La primera presidencia de Perón se centró, en lo económico, en una efectiva dinamización de la actividad, dado el alicaído poder adquisitivo del grueso de la población (Alori, 2001). En ese sentido, las principales medidas fueron:

- Política redistributiva de ingresos.
- Protección de la industria Nacional mediante barreras arancelarias.
- Incentivos a la industria.
- Nacionalización de los transportes y servicios públicos.
- Nacionalización del Banco Central y depósitos bancarios.
- Inversiones estatales en la red caminera.

Como se percibe, la gestión se basó en la planificación económica, buscando integrar la producción con el crédito y la inversión. Todo ello se vio complementado con una política social tendiente a contener a los sectores más vulnerables.

En el plano agropecuario, la organización de la producción de aquellos años era concebida bajo la dinámica de una fuerte integración vertical, cuya figura principal era el productor – propietario, que reunía gran parte de las actividades dentro de la explotación agropecuaria. Por ello, para el peronismo, tanto el arrendamiento como la aparcería representaban instituciones transitorias, entendidas como medios para acceder a la propiedad de la tierra, activo crítico del período analizado (Anlló et al., 2013).

Estas políticas fueron efectivas y dieron sus resultados gracias a la presencia activa de un Estado interventor. La contrapartida se daría hacia el final de la primera presidencia de Perón, donde el crecimiento económico encontró sus límites (como pasaría en ocasiones posteriores) dentro de una estructura productiva acotada, generando la frecuente restricción externa de la economía nacional.

### *La clase trabajadora, factor clave*

Como se sabe, el peronismo encontró en los asalariados su base de poder. Con el inicio del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones, se produjo una gran migración interna, desde el interior hacia las ciudades, dando lugar a las denominadas villas de emergencia. Ello derivó en la conformación de una capa social heterogénea, con orígenes tanto en las provincias como en la población inmigrante, como se mencionara más arriba. Este actor social fue tenido en cuenta como eje sobre el cual se diseñaron muchas de las políticas analizadas. Como lo expresa Horacio Gaggero, citado en Di Tella (2001), *“la respuesta del peronismo a los conflictos de la sociedad de masas fue la realización de un nuevo contrato social, caracterizada por el paso de la democracia política a la social”*.

Las medidas adoptadas hasta el momento buscaban proteger el empleo urbano. Como planteara el mismo Perón en su discurso en la CGT, en diciembre de 1973: *“convertimos una masa rural, en una masa urbana y organizada”*. Pero el empleo rural también sería objeto de regulación y organización, dada la sanción del Estatuto del Peón. Retomando la idea sarmientina de un acceso ilimitado a la educación y participación ciudadana por parte de los inmigrantes, durante el peronismo se rescata ese principio, ahora ampliado al grueso de la clase obrera, delineando la visión mercado internista

del proceso. Para resumir, en términos de lo expresado por Gaggero (Di Tella, 2001), los principios que se replantearon en cuanto a la cuestión social fueron:

- Concebir a la sociedad dentro de una matriz comunitaria
- Un sistema que se basaba en partidos y organizaciones con intereses económicos
- Integrar a los trabajadores al capitalismo, promoviendo la alianza de clases
- El Estado garantizaba el interés general mediante la regulación del mercado

### **Segundo Plan Quinquenal**

El objetivo dinamizador del mercado interno del primer plan, se vió opacado con el advenimiento de diversos obstáculos que obligaron a reconsiderar el rumbo de las medidas adoptadas hasta entonces. Si bien se buscaba una superación del modelo agroexportador, las manufacturas de origen industrial no se posicionaron en el comercio exterior, lo cual redundó en crisis de balanza de pagos, como contrapartida del crecimiento del PBI.

La fragilidad más notoria se dio en materia de comercio exterior. Los instrumentos característicos del PPQ, como la política del I.A.P.I., se convirtieron en alternativas poco beneficiosas dada la caída de los saldos exportables (especialmente en carne) y la situación adversa que representaba el Plan Marshal sobre la recomposición de las economías europeas de posguerra. Este déficit externo se trasladó a la economía local, cuya promisoría industrialización comenzaba a presionar sobre la disponibilidad de divisas para incorporar bienes de capital. Se estaba gestando la sistemática restricción externa y el peronismo debía redireccionar su estrategia de crecimiento.

Otra problemática que agravó la situación tiene que ver con la cuestión agropecuaria. El estancamiento del sector fue producto de las políticas erráticas y de la falta de innovación e incorporación tecnológica, dado el sesgo urbano de la mayor parte de las políticas (Falivene, 2018). Sumado a ello, las malas campañas agrícolas le ponían techo a la generación de divisas, necesarias para financiar al sector industrial.

En ese sentido, se buscó un perfil más desarrollista del aparato productivo, entre lo que se puede mencionar:

- Estímulo a la industria pesada
- Aliento a la inversión extranjera
- Promulgación de la ley 14.122 para garantía a la Inversión Extranjera Directa
- Política fiscal y monetaria contractivas para aplacar la inflación

Dada la interrupción del segundo mandato de Perón por el golpe militar de 1955, alimentado por fricciones de clase históricas, los lineamientos de esta segunda etapa no llegaron a madurar, aunque se sentaron las bases de la cultura industrializadora que supo caracterizar a la época siguiente. Allí puede identificarse a la corriente de pensamiento estructuralista de la CEPAL, como la primera expresión vernácula referida a interpretar y proponer explicaciones generadas localmente, desestimando la influencia de los economistas de los países desarrollados. Se conoce a esta expresión

como *la orden cepalina del desarrollo* (Guillén Romo, 2007), la cual rechazaba las ideas del *centro*, buscando una descripción desde la *periferia*<sup>6</sup>.

## CONCLUSIÓN

Las políticas analizadas en el marco de ambos planes quinquenales dan cuenta de la necesidad de la planificación económica integral por parte de los gobiernos, para responder a las necesidades estructurales de una economía. El perfil de esas políticas representa las prioridades que los mismos, como administradores del Estado, tienen de la economía en su conjunto. Lógicamente, no se puede disociar las medidas adoptadas del paradigma económico reinante del momento.

Un aspecto que merece destacarse es la marcada diferencia entre ambos planes analizados, que tiene que ver con la difícil modelización de los escenarios económicos a mediano y largo plazo. Si a ello se le suma la idea keynesiana de que “*en el largo plazo estamos todos muertos*”, podría encontrarse un justificativo a la planificación a corto plazo, sobre todo porque fue este paradigma el que primó durante la década peronista. Está claro que el contraste entre los planes quinquenales deja ver la fragilidad de la estructura económica argentina de entonces y cómo la gestión política debe diagnosticar y adaptarse -a tiempo- al contexto.

Otra idea interesante, es la vigencia en el peronismo de la idea mercado internista de Sarmiento y cómo ella fue adaptada sobre la base de la organización obrera. Si bien puede entenderse como una relación forzada entre ambas visiones de desarrollo del país (especialmente por las posturas que los pensadores afines a uno y otro presidente encarnan), el nexo entre ambas radica en la ampliación de derechos a la sociedad, partiendo desde la educación.

Con aciertos y con errores, el peronismo persiguió la alianza de clases y el pacto social bajo la figura de la tercera posición, equidistante de las posiciones extremas que dominaban el escenario geopolítico de entonces. Con ello buscaba un modelo superador de la matriz productiva netamente agroexportadora, sentando las bases de la industrialización.

Dicha industrialización que hoy, por caso, es reivindicada en el modelo agroindustrial, que busca insertar al país en el complejo mercado internacional, signado por la cada vez más imprescindible interdependencia económica.

## BIBLIOGRAFÍA

Alori, L. 2001. *Dos siglos en Argentina: una interpretación sociohistórica*. 1ª Ed. Buenos Aires. Biblos. 237 p.

Anlló, G.; Bisang, R.; Campi, M. 2013. *Claves para repensar el agro argentino*. 1ª Ed. Buenos Aires. Eudeba. 376 p.

<sup>6</sup> “...se trata de un cuerpo analítico específico, aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana. El objetivo es combinar un método en esencia histórico e inductivo con la referencia abstracto-teórica que constituye la teoría cepalina del subdesarrollo periférico latinoamericano” (Guillén Romo, op. cit., pág. 313).

Di Tella, T. 2001. Teoría e Historia: una aproximación al estudio de la sociedad y el Estado en América Latina. 1ª Ed. Buenos Aires. Biblos. 165 p.

Falivene, G. 2018. El Estado peronista: los planes quinquenales del peronismo: la primera experiencia argentina de planificación integral. 1ª Ed. José C. Paz. Edunpaz. 802 p.

Guillén Romo, H. 2007. De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Comercio Exterior*. 57 (4): 295-313.

Padín, N. 2015. "Industria temprana", Modelo Agroexportador y los orígenes del pensamiento Industrial en Argentina: Alejandro Bunge, 1880-1930. *Cuadernos de Investigación, Serie Económica*. 5: 33-49.

Rougier, M.; Schorr, M. 2012. La industria en los cuatro peronismos: estrategias, políticas y resultados. 1ª Ed. Buenos Aires. Capital Intelectual. 120 p.