

El rubro de "Economía" dentro del Primer Plan Quinquenal: su financiación y resultados globales.

De La Vega, Gustavo.

Cita:

De La Vega, Gustavo (2017). *El rubro de "Economía" dentro del Primer Plan Quinquenal: su financiación y resultados globales. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/580>

**Mesa 106 "La planificación y el Estado argentino: agencias, expertos, modelos
foráneos e impacto regional (1933-1983)."**

PARA PUBLICAR EN ACTAS

**El rubro de "Economía" dentro del Primer Plan Quinquenal: su financiación y
resultados globales de las obras públicas.**

Lic. Gustavo de la Vega

Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales

Pontificia Universidad Católica Argentina

Introducción

Es usual destacar el lugar del Primer Plan Quinquenal llevado adelante durante el primer gobierno de Perón y de hecho constituye un hito en materia económica desde el punto de vista de la actividad desplegada: no solo fue importante en su magnitud sino que también fue, hasta ahora, el único plan de gobierno que pudo llegar a su fin sin interrupciones ajenas a la voluntad de sus impulsores. No obstante esa importancia, al ver el detalle de su desenvolvimiento, desde el punto de vista de su organización y ejecución, las actividades asociadas a su puesta en práctica están ocultas tras una maraña de leyes y planes enunciados cuya formalidad y análisis es difícil de rastrear.

Si bien el Primer Plan Quinquenal, por lo menos en cuanto a sus distintas facetas no se agotaba en la faz económica, esta constituye un renglón relevante por las inversiones involucradas y perspectiva de desarrollo implícita. Sería muy sencillo caer en el simplismo de reducir su ejecución al resultado legal que surgió de su presentación en el congreso: el proyecto de ley que eleva el Poder Ejecutivo al Congreso incluía también

una gran cantidad de leyes que en su mayoría no llegaron a aprobarse¹, lo cual en algún punto diluye su importancia ante una mirada poco atenta de lo que efectivamente sucedió.

En este trabajo vamos a rastrear algunos de los temas asociados al rubro "Economía" del Plan para tratar de contribuir con algunos componentes asociados a su desenvolvimiento. Es decir, analizar cómo fue la evolución del Plan en ese rubro, más allá de sus formulaciones iniciales. Entender qué costos tuvo, cómo se financió, que objetivos se plantearon y cuál fue el resultado final.

Formulación del plan

En su formulación original, el Primer Plan Quinquenal incluía tres rubros centrales que denominaba "Gobernación del Estado", "Defensa Nacional" y "Economía"; y el contenido de cada uno de esos capítulos se desagregaba en diferentes aspectos e incluso proyectos de leyes que orientarían la acción gubernamental. La parte de "Economía" del Plan abarcaba también una vasta cantidad de cuestiones de diverso alcance e intensidad. La metodología con la que se presentaba, distinguía dentro de este apartado de "Economía" seis sub-temas centrales que reflejan los sectores y cuestiones sobre los que el Estado proponía actuar: los problemas demográficos, temas vinculados a la obra social, la energía, los trabajos públicos y transportes, la producción, el comercio y finalmente temas propios de hacienda. De todos los temas incluidos en el Plan Quinquenal de manera global solo algunos de los rubros incluidos en el apartado de economía nos da una pauta de una pretendida planificación a cinco años.

Si bien el Plan tenía la pretensión de abarcar el quinquenio 1947-1951 es difícil encontrar hitos o periodizaciones que nos permitan descubrir objetivos o metas parciales a lo largo del tiempo en cuanto a su efectiva realización. En cambio, en el capítulo de "Economía" efectivamente podemos encontrar un atisbo de planificación muy simple y

¹ "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." Oyuela, Juan A., "Los planes quinquenales", incluido en *Polémica*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1972, p. 161.

sumaria, que nos permite inferir la evolución en el tiempo de los distintos temas. Por ello, nuestra intención es realizar un relevamiento de algunos de los rubros comprendidos dentro de esta categoría, intentar analizar cómo fue la evolución de su implementación y los costos que se emplearon ².

La presentación del Plan de Gobierno en el Congreso.

La presentación del Plan se realizó el 21 de octubre de 1946, en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados, donde además de los diputados, estaban también los senadores nacionales presentes junto a gobernadores, ministros del Poder Ejecutivo, y una gran cantidad de funcionarios públicos, pero sin la presencia de la oposición que decide no presentarse a esta convocatoria.

La reunión fue iniciada por el Vicepresidente de la Nación, quien rápidamente le cedió la palabra al Presidente de la Nación Juan Domingo Perón. A lo largo de varias horas, el Plan fue presentado y descrito en términos generales sin entrar en mayores detalles a través de las intervenciones de Perón y del Secretario de Asuntos Técnicos José Figuerola, que fue quienes llevaron la voz cantante y fueron indicando los diversos puntos y objetivos globales. Hubo formulaciones doctrinarias, reseñas históricas, referencias al pasado económico reciente, etc. Desde el punto de vista del contenido, Perón rápidamente descartó la pretensión de presentar un plan acabado:

“El plan de acción del gobierno, en este aspecto, comprende un programa sintético y tantos analíticos como capítulos comprende el plan. Habría sido irrealizable un plan general analítico, porque abarcaría cuarenta volúmenes y hubiera sido imposible que lo cumpliera un solo hombre. (...)”

En el plan sintético solamente se estudian los grandes objetivos. El plan analítico descompone esos objetivos y planifica, vale decir, establece el camino que se ha de seguir en la ejecución para alcanzar tales objetivos.

Así dividido el plan en sintético y analítico, nos permitirá que cada uno de los señores ministros y secretarios de Estado nos haga exposición de su plan analítico antes del 1º

² Anibal Jauregui va a esbozar una aproximación dando un balance de resultados del plan, pero entendemos que esa tarea requiere ser ampliada. Ver Jauregui, Anibal. “La planificación económica en el peronismo (1945-1955)” en Prohistoria, Año IX, Nro 9. Rosario, Argentina. Primavera de 2005.

de Enero de 1947. Ese día lo pondremos en ejecución y me quedará a mí, después, la tarea de vigilar y coordinar la ejecución de cada plan.

*En este plan sintético se ha tenido especialmente en cuenta la necesidad de establecer una adecuada proporción entre los objetivos, los medios para alcanzarlos y el esfuerzo que es necesario desarrollar para lograrlos. Igualmente esta estudiada la financiación; y en este aspecto, según nuestros cálculos, puedo asegurar a los señores legisladores que dinero es lo que no va a faltar para su realización.*³

Algunas afirmaciones de la cita precedente resultaron una expresión de deseos: no hubo presentaciones formales de los distintos departamentos antes del primero de enero de los planes analíticos de todos los sectores, ni fue la financiación del Plan un tema zanjado de una vez. En particular, en lo que hace a la financiación y gastos del plan, el importe más significativo surgía precisamente de las estimaciones de gasto del capítulo de "Economía". Si miramos los gráficos empleados en la presentación del Plan en la sesión en el Congreso, veremos que la mayor cantidad de gráficos y datos surgen, precisamente, de ese rubro del plan. Debemos decir que es llamativo el tratamiento que le da Perón a esa parte en su exposición en la Cámara: luego de explayarse largamente sobre los puntos vinculados a la "Gobernación del Estado", y comenzar a describir algunos de los puntos iniciales del rubro "Economía" (natalidad, previsión social, etc.), cuando debería empezar con la descripción de los rubros con mayor compromiso económico y financiero como eran los temas de construcción de represas, diques, obras de riego y trabajos públicos en general, a pesar de contar con algún tipo de estimación de gastos para los cinco años previstos, Perón despacha rápidamente el tema sin mayores precisiones:

Los 20 gráficos subsiguientes tratan todo el aspecto comprendido dentro de las actividades de la energía que hemos mencionado. Todos ellos forman un solo cuerpo, porque, indudablemente, son actividades afines que deben ser previamente coordinadas en el desarrollo del plan integral.

Como no deseo abundar en este orden de ideas, en razón de que los señores legisladores tienen en su poder tanto los gráficos como todo lo que se refiere a los

³ Secretaría Técnica. Presidencia de la Nación. *Plan de Gobierno. 1947-1951. Tomo I.* Impreso en los Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires, 1946, p.25 y s.

*proyectos de leyes, recomendaciones y leyes bases, me voy a permitir pasarlas, dejando a la benevolencia de los señores legisladores la consideración de este largo capítulo, para entrar directamente a todos los aspectos de la producción, tanto primaria como de industrialización, y dentro de ello, considerar el plan para la producción primaria, en cuanto a la parte de alimentos y materiales en general se refiere.*⁴

Lo que Perón deja a la "benevolencia" de los legisladores no es ni más ni menos que los rubros tal vez más importantes del Plan Quinquenal. Luego de haber recorrido cada ítem en su exposición detalladamente, deteniéndose en cada gráfico descriptivo de los distintos capítulos, cuando llega el punto más elaborado y que involucra más inversión y actividad del Estado, propone dejarlo de lado y avanzar en otros temas. Lo que esta postergando no es ni más ni menos que temas como el "Plan de Construcción de Grandes Diques", el "Plan de Construcción de Obras de Riego", Plan de Obras de Aprovechamientos Hidroeléctricos", el "Plan de Combustibles Sólidos", el "Plan de Combustibles Vegetales", incluso el detalle de trabajos públicos y de transportes en general.

En síntesis una omisión que nos plantea alguna incertidumbre acerca de su intención. Podemos formular una hipótesis explicativa a la luz de los acontecimientos que fueron dándose. Es posible que Perón no quisiera explayarse sobre esos ítems porque no había realmente planes detallados sobre su evolución, costos, recursos involucrados o plazos específicos. No cabe duda que hubo un enorme esfuerzo de identificación de temas y objetivos y una estimación de gastos, pero es muy probable que no fuera un tema cerrado. Quizás con esa incertidumbre Perón prefiriera explayarse en temas menos controversiales desde el punto de vista financiero y "huir hacia adelante" con los temas más complejos.

Lo que Perón no dijo en la presentación del Plan.

El Plan presentado nos da algunas pistas de los proyectos que se planteaba llevar adelante. En primer lugar, como mencionamos, el capítulo de "Economía" sin duda era el que tenía el mayor volumen de trabajo, recursos y dinero.

⁴ Idem anterior, pág. 59.

Cuadro 1: Distribución del gasto por actividad.

Actividad Estadual	Gastos de organización inicial (millones de m\$n)	Inversiones reproductivas (millones de m\$n)	Personal ocupado
Gobernación del Estado	56,7	625	13.140
Defensa Nacional	Secreto	Secreto	Secreto
Economía	16	5.965	83.650 y 250.000 inmigrantes
Total	72,7	6.590	

Fuente: *Plan de gobierno. 1947-1951. Tomo I*, ya citado, p. 451.

Independientemente del monto involucrado en el área de Defensa Nacional, el que es complejo identificar por el carácter secreto y reservado con el que fue tratado, es obvio que los rubros de "Economía" eran los que contenían el núcleo del Plan de Gobierno.

Hay un primer gran tema que es el "Plan de Energía": este plan contiene objetivos e inversiones para diversos rubros buscando atacar la demanda insatisfecha que el proceso de industrialización y aumento del consumo en general se estaba produciendo desde largo tiempo. Abarca varios temas en su presentación, con objetivos, metas y financiación en algún caso más especificada.

Cuadro 2: Petróleo

Concepto	Objetivo	Financiación en m\$n
Exploración	Abarcar 600.000 Km2	\$ 2.000.000
Explotación	Rehabilitar 1000 pozos Aumentar la producción:	\$ 250.000.000

	1947: 2.280.000 M3 1951: 3.575.000 M3	
Industrialización	Obras especiales	\$ 54.000.000
Industrialización: Destilerías	Ampliar planta de La Plata Crear 2 nuevas plantas (objetivo: 2.155.000 M3)	\$ 40.000.000 \$ 154 millones
Transporte	Renovar 4 grandes petroleros Adquirir 6 petroleros (66.000 ton)	\$ 85.000.000
Distribución de Sub productos y plantas de almacenaje		\$ 35.000.000

Fuente: *Plan de gobierno. 1947-1951*, ya citado.

Cuadro 3: Gas.

Volumen	272.000 tubos de gas
Red distribuidora de gas	6.183 Km
Gasoductos	5 gasoductos con 1.941 Km

Fuente: *Plan de gobierno. 1947-1951*, ya citado.

Cuadro 4: Agua y energía eléctrica

Concepto	Objetivo	Financiación en m\$n
Centrales Eléctricas	Estudios de viabilidad	\$ 1.200.000
Centrales Térmicas	Construcción de 11	\$ 53.000.000

	centrales que proporcionen 90.400 Kw	
Centrales Hidroeléctricas	Construcción de 45 centrales que proporcionen 1.095.000 Kw	\$ 324.000.000
Embalses	Construcción de 29 embalses Riego para 915.000 ha Navegabilidad de ríos	\$ 345.000.000
Diques niveladores	Construcción de 59 diques Riego para 650.000 ha	\$ 197.000.000
Desagues y saneamientos rurales	6.500.000 ha	\$ 35.000.000
Obras Fluviales	11 grandes obras fluviales	\$ 43.000.000
Obras menores		\$ 20.000.000

Fuente: *Plan de gobierno. 1947-1951*, ya citado.

De la descripción anterior puede presumirse que el volumen de trabajos era de una gran magnitud. En algunos casos, el detalle de la planificación identificaba un encadenamiento de obras que se iban a ir construyendo siguiendo un proceso de tres etapas de estudio, inicio y terminación de la obra en cuestión⁵.

El monto final a financiar del Primer Plan Quinquenal en los rubros más importantes del capítulo de "Economía" daba aproximadamente mil millones de pesos anuales, dando

⁵ AGN, Archivo de la Secretaría Técnica, Legajo 456. Allí figuran los mapas originales del plan vial y parte del plan obras de energía, con un detalle mayor al que se publicó originalmente, incluso con metas más detalladas en forma anual en términos de obra y de inversión. No obstante ello, el detalle del trabajo muestra una gran actividad aunque insuficiente para calificar como un trabajo cerrado de planificación de obra pública.

para los cinco años un total de más de m\$N 5.600 millones,- según el siguiente detalle por año y rubro involucrado, según surge de los diversos cuadros informativos del Plan.

Cuadro 5: Resumen del gasto previsto en el rubro Economía

	1947	1948	1949	1950	1951
Petróleo	197.000.000	115.000.000	125.000.000	111.000.000	72.000.000
Gas	43.000.000	41.000.000	70.000.000	59.000.000	58.000.000
Combustibles Minerales	14.000.000	32.000.000	34.000.000	38.000.000	45.000.000
Combustibles Vegetales	6.500.000	12.200.000	12.200.000	16.600.000	8.500.000
Electrificación	15.000.000	61.000.000	137.000.000	152.000.000	120.000.000
Agua	38.000.000	79.000.000	138.000.000	184.000.000	203.000.000
Obras Sanitarias	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000
Navegación y Puertos	205.000.000	205.000.000	80.000.000	60.000.000	50.000.000
Arquitectura	64.000.000	94.000.000	124.000.000	172.000.000	214.000.000
Vialidad	100.800.000	116.100.000	111.900.000	109.100.000	111.100.000
Transportes	170.000.000	240.000.000	240.000.000	170.000.000	80.000.000
Parques Nacionales y Turismo	13.000.000	13.000.000	13.000.000	13.000.000	13.000.000
Total	986.300.000	1.128.300.000	1.205.100.000	1.204.700.000	1.094.600.000

Fuente: Elaboración propia en base al *Plan de gobierno. 1947-1951*, ya citado.

Debe insistirse que este cuadro no resume la totalidad de costos asociados al Plan Quinquenal, sino que se refiere únicamente al rubro "Economía". De hecho había otros capítulos que involucraban costos pero no había un detalle ni estimación sobre los montos previstos. Pero más allá de eso, era evidente que el monto en cuestión era de magnitud. También debe decirse, que en esta primera descripción, no está prevista la adquisición de ferrocarriles⁶ ni aparentemente el plan de nacionalizaciones⁷.

⁶ AGN, Archivo de la Secretaría Técnica, Leg 456. Allí puede verse un catálogo donde se detallan "Ventajas que reportará al Plan Quinquenal la adquisición de los ferrocarriles".

Al momento de la presentación del Plan Quinquenal, no estaba identificado el detalle ni el costo de varios rubros. De hecho, el mensaje que acompañaba el proyecto de ley con todos los ítems incluidos, advertía que no era posible una clasificación exacta de todos los elementos que integraban cada una de las obras y realizaciones incluidas por lo que, con alguna vaguedad, indicaban solo un costo global aproximado de las inversiones que demandaría cada rubro. Desde un punto de vista institucional, lo que le estaba pidiendo el Poder Ejecutivo al Legislativo era que le permitiera cierta liberalidad en el manejo de este presupuesto e incluso alguna independencia, por cuanto al no aprobar montos más ajustados, la rendición de cuentas de lo gastado podría no tener sentido o ser directamente imposible.

El proyecto de ley en su artículo 1° aprobaba un paquete de leyes (que finalmente no fueron aprobadas en su totalidad) pero el artículo 2° se dedicaba a establecer un mecanismo de financiación para el Plan de Gobierno, aunque sin precisar valores y a tono con esa liberalidad para el gasto que mencionamos arriba, incluía entre las formas para financiar el plan la posibilidad de que el Ejecutivo lo haga *“... por cualquier otro medio que juzgue adecuado al mejor éxito del Plan proyectado, dando cuenta anualmente al Honorable Congreso de la Nación.”*⁸ Dado que este proyecto de Ley no fue aprobado tal como se presentó, quedó pendiente establecer un mecanismo legal que habilitara el Poder Ejecutivo a llevar adelante las obras definidas. Poco después van a resolver el tema con una ley que rescata casi completamente el proyecto presentado: la ley 12.966.

La financiación del Plan Quinquenal

El primer acto para autorizar la financiación del Plan Quinquenal va a darse recién hacia abril de 1947, es decir unos cuatro meses después de su lanzamiento. En ese mes va a promulgarse una ley central en relación a la manera en que el Plan podría ser llevado adelante: la ley 12.966.

⁷ Gómez, Teresita. Primer Plan Quinquenal: Objetivos y Prioridades. S/d. Una versión de este trabajo fue presentado en las Terceras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios que se llevó a cabo en la Fac. de Cs. Económicas de la UBA en sept. De 2011, según consta en la versión consultada.

⁸ Proyecto de Ley. Artículo 2° inc. c), incluido en: Secretaría Técnica, Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno. 1947-1951. Tomo I*, ya citado, p.70.

Esta ley retoma el texto del artículo propuesto al momento de la elevación del Plan Quinquenal en el discurso del Congreso y casi literalmente aprueba su mecanismo de financiación, aunque sin la cláusula que daba mayor libertad al Ejecutivo para utilizar mecanismos alternativos de financiación. En rigor, la financiación a la que hace referencia no es para el Plan Quinquenal en forma integral, sino para las obras y trabajos públicos asociados al mismo y en su artículo 1º, decía que las formas para hacerlo eran dos:

“a) De acuerdo con el sistema bancario regido por el Banco Central de la República Argentina, dentro de las disposiciones de las leyes que rigen a dicho sistema;

b) Mediante la emisión de títulos de la deuda pública en la cuantía que estime necesario y conforme a las leyes que rigen la materia.”⁹

Establecía también la obligación de dar cuenta anualmente al Congreso la forma en que se ha invertido las sumas autorizadas como así también los detalles de la financiación para su aprobación. Desafortunadamente, no hubo presentaciones anuales al Congreso, por lo que no tenemos un detalle claro del cierre final del valor involucrado, aunque podemos hacer algunos ejercicios en base a fuentes e informes de la época que nos dan una idea aproximada de la evolución real del gasto.

La Ley 12.966 va a ir más allá y va a dar autorizaciones específicas para cumplir con el Plan¹⁰ e inaugura una clasificación que va a acompañar la financiación del Plan Quinquenal hasta su fin. La clasificación y montos son los siguientes:

- 1) **Trabajos públicos y transportes:** hasta la suma de m\$N 3.710.000.000. Ese monto debía distribuirlo el Poder Ejecutivo en una serie de sub ítems que la ley también identifica: son ellos: a) Obras Sanitarias; b) Navegación y Puertos; c) Arquitectura; d) Vialidad; e) Transportes; f) Parques Nacionales; g) Aeropuerto

⁹ Ley 12.966, art. 1. Promulgada por el Decreto N° 9355/47 y publicado en el Boletín Oficial el 19 de abril de 1947.

¹⁰ Un dato de la mala técnica legislativa lo tenemos en este ítem precisamente. Hasta ese momento, la redacción de la Ley no menciona nada acerca de un plan quinquenal o un plan de gobierno, sino sobre obras y trabajos públicos en general. El vínculo con el Plan Quinquenal lo establecemos al momento de autorizar partidas, ya que literalmente aprueba dinero para un “dicho plan” nunca enunciado previamente en la ley.

Nacional de Ezeiza y otros. Dentro de este ítem hay una partida adicional para edificios de las universidades nacionales de m\$N 200.000.000 que son adicionales a la autorización inicial.

- 2) **Plan Nacional de Energía:** la ley autoriza a gastar hasta m\$N 2.235.000.000 y como en el caso anterior, desagrega los rubros a distribuir bajo este concepto en:
a) Agua; b) Electricidad; c) Petróleo; d) Gas; e) Combustibles minerales sólidos; y f) Combustibles vegetales.
- 3) **Salud Pública:** la autorización es de m\$N 625.000.000.
- 4) **Inmigración y colonización:** hasta la suma de m\$N 200.000.000
- 5) **Producción:** m\$N 20.000.000

Ya la suma de esos montos excedían por lo menos los rubros planificados para obras y trabajos públicos del Plan de Gobierno.

Y a pesar de esto, el total definido por la Ley 12.966 de unos m\$N 6.790.000.000 global para los cinco años, va a ser incrementado por algunas leyes adicionales que van completar el monto legal autorizado para gastos en obras y trabajos públicos incluidos en el Plan Quinquenal. Van a dictarse así un par de leyes emblemáticas en ese sentido: una muy importante va a ser la Ley 13.019 que incluía el "Plan General de Construcciones Sanitarias" elaborado por el Ministro de Salud Ramón Carrillo. Este plan implicaba instalar unas 83.400 camas en el sistema hospitalario con una inversión estimada en m\$N 377.000.000. Adicionalmente la ley también preveía la creación de Institutos de Investigación y tratamientos muy específicos, con plantas de industriales de elaboración de productos médicos y farmacéuticos que también sumaba unas 86.870 camas e involucraba una inversión de m\$N 192.000.000. El artículo 4º vinculaba este plan con el Plan Quinquenal al establecer que:

"los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley, por un período de cinco años, se atenderán con los fondos comunes del plan quinquenal de gobierno o con sus recursos extraordinarios, hasta la suma de un mil millones de pesos moneda nacional (m\$N 1.000.000.000)"¹¹

¹¹ Art. 4º de la Ley 13019.

Otra ley que va a sumarse a los montos involucrados en las obras y trabajos públicos del Primer Plan Quinquenal va a ser la Ley 13.011 que va a instruir al Poder Ejecutivo para que entregue m\$ 20.000.000 anualmente durante cinco años a la Administración Nacional de Correos y Telégrafos para la adquisición y construcción de edificios.

Por último, el ciclo de autorizaciones de gastos del Plan Quinquenal va a cerrarse con una nueva norma en agosto de 1948, donde a través de la Ley 13.215, amplía los créditos involucrados en algunos rubros:

“Amplíense en dos mil doscientos millones de pesos moneda nacional (pesos 2.200.000.000 m/n) los créditos determinados en el artículo 2º de la Ley 12.966, de acuerdo con la siguiente distribución: Trabajos públicos y transportes un mil millones de pesos moneda nacional (\$ 1.000.000.000 m/n); plan nacional de la energía un mil millones de pesos moneda nacional (\$ 1.000.000.000 m/n) y producción, doscientos millones de pesos moneda nacional (\$ 200.000.000 m/n).”¹²

El aumento dado a la autorización de gastos, dado el volumen, nos da la pauta de que las estimaciones no habían sido las correctas originalmente. Esta conjetura prácticamente se confirma con una nueva ley dictada al final del período original del Primer Plan Quinquenal donde nos dan dos nuevos indicios de su complejidad: por un lado, vuelve a aumentar el monto y por el otro, prolonga para más allá de 1951 el empleo de esos saldos, señalando a las claras que el período inicial de cinco años no resultó suficiente para cumplir con todo lo pautado. De hecho el Primer Plan Quinquenal siguió con vida luego de 1951 a través de las obras seguían pendientes de finalización al momento de la aprobación del Segundo Plan Quinquenal.

De esta manera, la Ley 14.081 de diciembre de 1951, establece que se unifican los créditos no comprometidos al 31 de diciembre de 1951 (fecha de fin del Plan Quinquenal) de las leyes involucradas, que como sabemos son las 12.966, 13.215 (art. 16) y 13.019 y autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar compensaciones entre los distintos créditos que puedan existir en ese agrupamiento de financiación, en la forma que sea necesaria para asegurar el desarrollo del Plan de Gobierno 1947/1951. Y como

¹² Art. 16º, Ley 13.215.

mencionamos, la misma norma autoriza al Poder Ejecutivo a que sume, luego de unificar los créditos, unos m\$N 2.000.000.000 adicionales.

Con esta Ley, el ciclo de autorización global y teórica de gastos para de obras y trabajos públicos incluidos en el Plan Quinquenal queda con la siguiente distribución:

Cuadro 6: Autorización del gasto efectiva del Plan Quinquenal

Ley	Monto global autorizado
12.966	M\$N 6.790.000.000
13.011	M\$N 100.000.000
13.019	M\$N 375.000.000 ¹³
13.215	M\$N 2.200.000.000
14.081	M\$N 2.000.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de relevamiento de autorizaciones.

Este resumen de lo autorizado a gastar, puede dar lugar a errores si no se tienen en cuenta algunas observaciones: la más importante es que no deben confundirse las obras públicas y obras incluidas y autorizadas en el marco del Plan Quinquenal con las incluidas dentro del llamado "Plan Integral de Obras Públicas": este último va a ser llevado adelante como parte regular y general de la obra de gobierno, pero con una financiación, destino y planificación que formalmente no está incluida dentro de los rubros del Plan Quinquenal. Este nuevo escenario va a resultar extremadamente complejo: distintos entes y organismos van a intervenir modificando partidas, asignando nuevas obras, articulando actividades y si la elaboración y acción derivada del Plan Quinquenal parece compleja en términos de su gestión, el "Plan Integral" va a sufrir de los mismos inconvenientes o más. Incluso cada aprobación de obras incluye obras a construir bajo el paraguas del Plan Quinquenal haciendo difícil la separación de tareas.

¹³ El monto original de la Ley era m\$N 1.000.000.000. Pero luego, a través de una redistribución de dinero, se define que una parte de esa autorización (m\$N 625.000.000) estaba incluida dentro de la Ley anterior 12.966 , por lo que el monto adicional agregado realmente a la autorización a gastar es el remanente: \$ 375.000.000 que es el que consignamos como valor final en el cuadro.

Con todo, recién hacia 1948 se puede consolidar el importe efectivamente gastado a través del decreto N° 10.007/48 , pero a partir de 1949, ya no es tan sistemática la información. Por un lado el Ministerio de Obras Públicas va a tener un "Plan Integral de Obras Públicas" que según el año incluye o no las realizaciones del Plan Quinquenal, por otro lado, el Poder Ejecutivo a través de una gran cantidad de decretos va a ir aprobando e intentando integrar todo el esfuerzo de realizaciones bajo un solo cuerpo legal con lo efectivamente gastado. Esto va a resultar muy difícil de llevar a cabo como lo muestran la gran cantidad de modificaciones que sufren los planteamientos iniciales.

Así el Decreto 26.055/49 aprueba en octubre de 1949 el Plan para ese año, esto es, prácticamente un año luego de haber sido gastado el dinero. Obviamente resulta llamativa la demora en cuanto a la determinación de los valores, pero será un rasgo del proceso del Plan Quinquenal. De esta manera, el Plan de Inversiones Integral del año 1949 incluye en su descripción por Leyes, Ministerios y Reparticiones montos asociados al Plan Quinquenal (bajo las autorizaciones dadas por las Leyes 12.966, 13.019 y 13.215). Para ese año la autorización fue por m\$n 1.890.136.367. Lo cierto es que es complejo determinar la consolidación de gastos. Sucedió que una autorización dada, se veía reformulada y vuelta a autorizar durante el año, haciendo difícil el seguimiento del monto. No obstante ello, es posible reconstruir los valores finalmente autorizados al fin de cada año, tomando los valores autorizados y reajustados. De esta manera, los montos involucrados bajo el concepto de obras y realizaciones del Primer Plan Quinquenal fueron los siguientes:

Cuadro 7: Gasto efectuado y autorizado

	1948	1949	1950	<i>1951</i>	1952
	Decreto 10007/48	Decreto 3574/50	Decreto 4087/1951	<i>Decreto 3962/1952</i>	Decreto 14512/1952
Total	2.968.180.000	1.716.948.195	1.781.623.995	2.515.088.696	2.374.438.232

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa relevada.

Desde el punto de vista de la financiación de esos valores, la información también es compleja y nunca quedó claro cuántos fueron los montos involucrados. De acuerdo a esta reconstrucción, cada año empleó aproximadamente unos dos mil millones para llevar adelante el Plan. Luego de esta reconstrucción de los gastos autorizados hay

algunos temas que merecen ser destacados: en primer lugar, debemos decir que de la estimación original presentada en el congreso nacional quedó poco. El volumen de gastos hizo que las obras realizadas consumieran bastante más recursos que los calculados estimativamente. En rigor, si repasamos esas cifras, lo autorizado finalmente casi duplica el valor original y de hecho, hacia el fin del Plan en 1951 deben dictar la Ley 14.081 ya mencionada, que termina por ampliar en casi un 40% el valor original planificado. Este hecho sumado a la gran cantidad de normas y decretos complementarios que se dictan dan la imagen de una actividad si bien frenética, bastante desorganizada. Si bien el costo y actividad involucrado ameritaba que el Poder Ejecutivo rindiera cuentas de su actividad ante el Congreso, debemos decir que esto no sucedió realmente. De hecho la ley inicial que autorizaba el gasto global lo preveía en su articulado como una medida de razonable gestión y control administrativo. No obstante ello, en ninguna oportunidad la presidencia va a presentar un pormenorizado detalle de la evolución del gasto. Tenemos algunas pistas en los mensajes presidenciales al congreso al iniciar las sesiones ordinarias cada año, pero no va a ser acompañado de un informe acabado y con el detalle necesario. No obstante ello, hay un rubro asociado al financiamiento que, sorprendentemente, sí va a ser informado regularmente al Congreso Nacional a través de un informe anual. De acuerdo a la Ley 12.966, la financiación entre otros medios del Plan Quinquenal podía hacerse a través del mercado de títulos. Es decir, parte de la financiación del Plan podía hacerse a través de endeudamiento del gobierno central y no a través de rentas generales y de ese detalle tenemos información precisa y todo indica que parte importante del Plan Quinquenal fue financiada a través de endeudamiento interno y no de rentas generales.

Cuadro 8: financiamiento con títulos y deuda en miles de m\$N del Plan Quinquenal

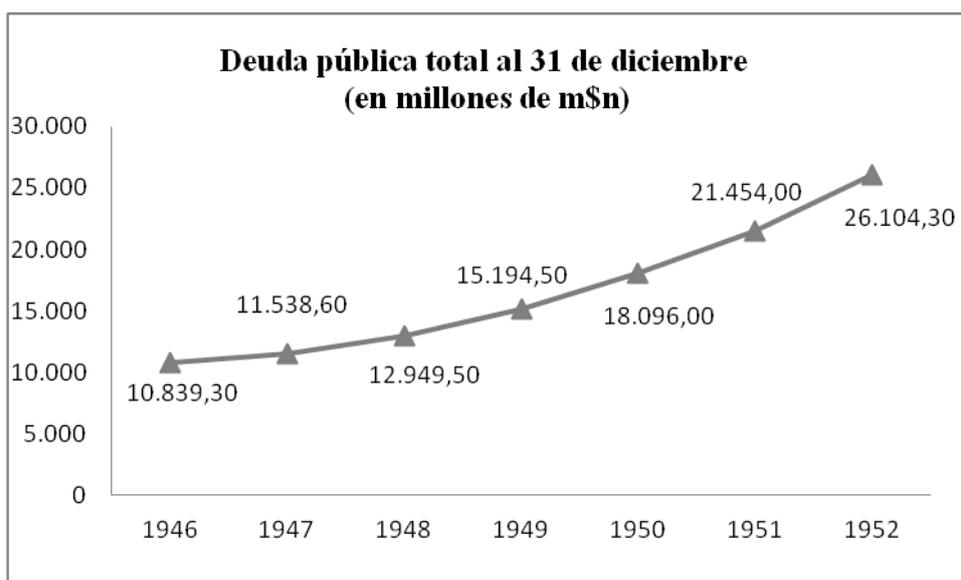
	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Plan de Gobierno 1947/1951 (Ley 12966)	53.166,00	1.253.232,40	1.267.895,10	1.565.949,80	2.087.786,30	2.211.327,30
Trabajos Públicos y Transporte	51.328,70	815.313,40	925.235,00	1.302.672,20	1.654.039,10	1.752.615,30
Salud Pública		50.642,50	88.672,30	52.894,50	100.369,60	132.453,90
Plan Nacional de la	1.837,30	358.918,50	212.721,40	162.485,30	251.307,40	250.705,60

Energía						
Producción		25.346,70	39.569,40	45.444,40	80.671,20	75.103,20
Inmigración y Colonización		3.011,30	1.697,00	2.453,40	1.399,00	449,30

Fuente: elaboración propia a partir de informe anual del Secretaría de hacienda al Congreso. Varios años.

La referencia a la emisión de títulos debe precisarme con mayor detalle. Si bien al principio del gobierno peronista la deuda va a crecer, esta va a estar limitada a su componente interno. Una característica será la nula voluntad política por comprometer endeudamiento en fuentes externas. Por ende, la necesidad de financiarse debía recurrir de alguna manera a los recursos financieros disponibles a nivel local. La evolución global de la deuda pública en el periodo fue la siguiente.

Gráfico 1: Deuda Pública al 31 de diciembre de cada año.

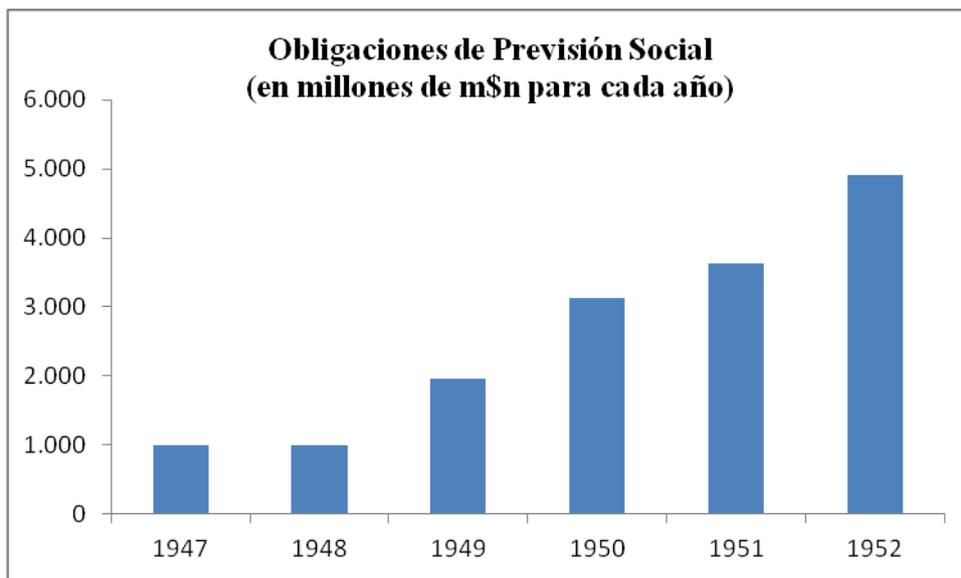


Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda de la Nación. Mensaje del Poder Ejecutivo. Informe del Ministerio de Hacienda, Buenos Aires, años 1946-1952.

La fuente principal de inversiones y que también se empleó para financiar los gastos de las obras estuvo vinculada a la emisión de títulos Previsionales ("Obligaciones de Previsión Social") que tomaban recursos de las Cajas Jubilatorias para emplear en los

gastos del gobierno principalmente¹⁴. La dinámica de los pagos de amortizaciones y acumulación de nuevas deudas hizo que ese rubro de emisión de títulos tuviera la siguiente evolución final durante el período:

Gráfico 2: Financiamiento gubernamental a través de "Obligaciones de Previsión Social".



Fuente: idem anterior.

Todo este escenario de inversiones, gastos crecientes, obras y trabajos públicos algunos identificados como parte del Plan y otros como parte de las obras públicas usuales, con objetivos a veces confusos y desorganizados nos lleva a ver de qué manera fue coordinada la implementación del Plan Quinquenal¹⁵.

¹⁴ Inicialmente, las "Obligaciones de Previsión Social" entregaban títulos con un interés del 4% anual y una amortización anual también del 0,525%. Todos los años del Primer Plan Quinquenal el gobierno va a financiarse empleando este recurso: debemos recordar que el crecimiento de los aportantes a las Cajas Jubilatorias fue significativo en esos años, generando un importante volumen de dinero que no tenía como contraparte una gran cantidad de jubilados que sostener. Si bien la Ley que crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles (Ley 4.349) es de 1904, recién la ampliación de la cobertura de los años 40 generará un tentador saldo para financiar gastos.

¹⁵ Algunos trabajos sobreestiman la importancia del IAPI como fuente de financiación del Plan Quinquenal. Si bien formó parte de las nacionalizaciones de empresas que luego nominalmente se incorporaron como parte del Plan Quinquenal, el rol del IAPI en la financiación de los aspectos del rubro economía del Primer Plan Quinquenal fue menor.

Los comienzos del Plan Quinquenal y los organismos involucrados en la coordinación global¹⁶

Habiendo dictado la primer ley de financiamiento que ya mencionamos (Ley 12.966), el escenario parece haber sido algo caótico en cuanto a sus realizaciones. Poco antes se había previsto que la dificultad de coordinación podía generar inconvenientes en el abastecimiento de insumos y recursos necesarios ya que lanzarse a una tarea con esas expectativas necesitaba una previsión mayor que la disponible. El Decreto 23.577 de diciembre de 1946 establece que el estudio, dirección coordinación y fiscalización del Plan de Gobierno corresponde directamente al Poder Ejecutivo, quien cuenta con la Secretaría Técnica para esta tarea, a cargo de José Figuerola. No parece haber generado esta definición un resultado efectivo muy claro y orgánico. No hubo en esta instancia una verdadera coordinación y lo que parece surgir es un lanzamiento desordenado de proyectos y obras a ser realizadas, demandando incluso dinero sin un criterio específico.

Un intento en avanzar en una mayor coordinación quizás podamos encontrarla unos meses más tarde, cuando en julio de 1947 se crea a través del decreto 20.477 el **Consejo Económico Nacional** integrado por los Ministros de Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, de Industria y Comercio, de Trabajo y Previsión, junto con el Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación, y presidido por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista de nuestro interés, este ente debía controlar y coordinar la ejecución de las leyes, decretos y medidas de carácter general, que tengan directa o indirecta relación con la materia económica y financiera y también, tenía la responsabilidad presupuestaria ex ante al deber considerar el Proyecto de Presupuesto antes de ser enviado al Congreso. Esta importante función que implicaba una fuerte presencia en materia de planificación económica no parece haber tenido impacto en la coordinación de actividades de despliegue del Primer Plan Quinquenal. De hecho, habiendo ya dictado normas con asignación de presupuesto para la erogación de inversiones, el escenario seguía siendo bastante desordenado y las obras y estudios que se estaban llevando adelante, ya casi al final de 1947, es decir, durante el primer año del

¹⁶ Un detallado resumen lo podemos encontrar en "Intervención de la Secretaría de Asuntos Técnicos. Servicio de coordinación de trabajos públicos". Buenos Aires, s/d. Cabe agregar que este trabajo fue realizado por la llamada Revolución Libertadora e incluye costos y antecedentes del Plan Quinquenal. En mi opinión, sobreestima costos de manera de realizar una presentación desfavorable de los valores asociados al mismo, con una intencionalidad política deliberada.

Plan, se hacían con adelantos presupuestarios a cuenta, anticipos, etc. Este desorden, necesitaba ordenarse y se crea un nuevo ente, que va a tener a su cargo el primer intento de sistematización del presupuesto y orientación del gasto. Un mes luego de la creación del Consejo Económico Nacional, en agosto de 1947 se crea una **Comisión de Enlace Ministerial** con el fin de coordinar las tareas y trabajos públicos, donde varios ministerios involucrados en estas tareas, designaban delegados para participar de la coordinación. Gracias a esta actividad, se establece por primera vez un intento ordenado de distribuir los créditos definidos por las leyes asociadas al gasto del Plan Quinquenal. Así dictan el Decreto 35.613/47 donde distribuye los montos dando un paso en un sentido positivo en cuanto al empleo del crédito.

Cuadro 9

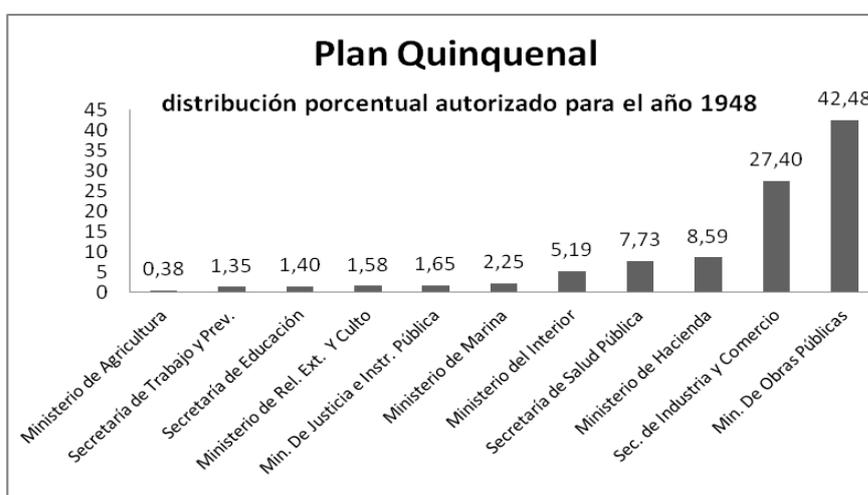
Trabajos públicos y transporte	m\$n
Total	3.710.000.000
Inmigración y colonización	m\$n
Total	200.000.000
Plan Nacional de Energía	m\$n
Total	2.235.000.000
Salud pública	m\$n
Consolida Ley 12.966 y 13.019	625.000.000
Total	625.000.000
Producción	m\$n
Total	20.000.000

Fuente: decreto 35.613/47.

Con esta norma ahora era algo más claro el permiso a gastar, pero debe ser modificado nuevamente al ampliar la Ley 13.215 de julio de 1948 las autorizaciones: se suman ahora unos m\$n 2.200.000.000 a los rubros de Trabajos Públicos y Transportes (m\$n 1.000.000.000), Plan Nacional de Energía (m\$n 1.000.000.000), y Producción (m\$n 200.000.000). Es interesante decir que en este momento la Comisión de Enlace Interministerial vuelve a tomar el tema y una vez más, intenta racionalizar el proceso impulsando el decreto 28.273 de septiembre de 1948 donde se distribuyen por departamento e incumbencia los nuevos valores sumando en ese momento el total

autorizado a gastar, los m\$ⁿ 9.365.000.000. Es decir recién casi al final del segundo año del Plan Quinquenal se tiene una idea más cercana y mejor distribuida del monto final a gastar. Va a ser la Comisión de Enlace Interministerial quien va a llevar adelante un detallado trabajo buscando una cierta racionalización del proceso y en ese sentido va a dar un paso importante adelante realizando una primera autorización anual de gasto para el año 1948 a través del Decreto 10.007. Esta norma autoriza para ese año de 1948 un monto máximo a invertir de m\$ⁿ 2.968.180.000. Como vemos un monto bastante más alto que el promedio anual, según lo enunciado durante la presentación del Plan en el Congreso por Perón. Para ese año inicial la distribución por organismo (en porcentaje) autorizada fue la siguiente:

Gráfico 3: Distribución autorizada del Plan para 1948.



Fuente: Decreto 10.007/48.

Lo interesante de esta distribución es que llegaba a un nivel de detalle que hasta entonces no había sido presentado: ahora podíamos tener por primera vez una referencia de lo destinado a diversos emprendimientos asociados al Plan Quinquenal.

Siguiendo con los organismos involucrados en la coordinación del Plan, poco después de haber realizado esta primera tarea de asignación y ordenamiento de la financiación de ese año, se crea un nuevo ente, el **Consejo de Coordinación Interministerial** en septiembre de 1948¹⁷. El nuevo Consejo se crea bajo la dependencia directa de la Presidencia, integrado por un delegado de la propia Presidencia y un delegado

¹⁷ Decreto 28.271 de 1948.

designado por cada Ministerio o Secretaría de Estado, y establecía que cada Ministerio y Secretaría de Estado que tuviera a su cargo el asesoramiento, planificación, coordinación, ejecución y control del Plan de Gobierno debían designar también un asesor para asistir al delegado definido ante el Consejo de Coordinación Interministerial. En la misma norma, también como un ente asesor y subordinado el **Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno**¹⁸. En abril de 1949 a través del Decreto 9.903 se aprueba el reglamento interno de este Consejo y establece que su función es planificar y coordinar en su aspecto integral el Plan de Gobierno y verificar su exacta ejecución y cumplimiento. Las intenciones de la creación del nuevo ente sin duda resultan de interés a la luz de nuestro objeto de investigación, pero desafortunadamente, la evolución no fue como se esperaba. A poco de nacer, el Consejo de Coordinación Interministerial se diluye en otros entes.

El dictado de la nueva Ley Orgánica de los Ministerios (Ley 13.529) crea el Ministerio de Asuntos Técnicos¹⁹ y se crea en el seno del mismo el **Cuerpo Consultivo Técnico** con la función de recoger información técnica acerca de las materias que constituyen problemas de gobierno y elaborar dicha información a los fines de la planificación racional y coordinada de la acción de gobierno²⁰.

Ahora había un ente con dependencia directa de la presidencia y otro ente con incumbencia en la materia de la planificación, que dependía del Ministerio de Asuntos Técnicos. Este inconveniente se resuelve en diciembre de 1949: tanto el Consejo de Coordinación Interministerial como el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno pasan a depender del Ministerio²¹.

Poco después en julio de 1950, se crea en el Ministerio de Asuntos Técnicos, la **Dirección Nacional de Planificación**, con una Dirección General de Planificación, una Dirección General de Coordinación y una Dirección General de Racionalización.

¹⁸ Art. 5° del Decreto 28.271/48.

¹⁹ Con esto, se aleja José Figuerola de la función pública, dada la nueva exigencia constitucional de que ciertos funcionarios debían ser argentinos nativos.

²⁰ Art. 1°, Decreto 30.072/49.

²¹ Art. 1°, Decreto 33.344/49.

Finalmente, en lo que se refiere a la coordinación del Primer Plan Quinquenal, el último gesto institucional lo encontramos en marzo de 1951, en esa fecha se crea el **Consejo Nacional de Racionalización** y establece que a partir de ese momento, cambian el nombre del Consejo de Coordinación Interministerial por **Consejo Nacional de Planificación**, con la función específica de llevar adelante el *“...ordenamiento metódico, secuencia y verificación de la realización de los Planes de Gobierno.”*²² El Consejo Federal Coordinador ahora se integra como un organismo independiente de los dos Consejos mencionados en la norma, el de Planificación y el Racionalización.

Como vemos, salvo en el primer período bajo la Comisión de Enlace, el resto de los organismos tuvieron funciones si bien asociadas al Plan, en términos prácticos fueron bastante poco efectivos. Salvo en el primero momento 1948/1949 no hubo una sistematización clara de los gastos ni hay evidencia de una coordinación centralizada. Por el contrario, da la impresión de que toda la actividad tuvo cierto grado de autonomía y se fue realizando a medida que los funcionarios a cargo de la actividad impulsaban la actividad.

El Ministerio de Obras Públicas de la Nación y el Primer Plan Quinquenal

En materia de obras públicas debe hacerse una advertencia importante para ajustar lo hecho a lo planificado. El Plan Quinquenal buscaba generar un impulso importante en materia de obra pública como puede desprenderse de sus objetivos, pero ello era una actividad que se iba a sumar a los trabajos públicos en general. Es decir, el Ministerio de Obras Públicas va a mantener un presupuesto de obras que se va a incluir en la Ley de Presupuesto, pero lo incluido en el Plan Quinquenal incluía exclusivamente las obras “extraordinarias” que tenían un tratamiento específico por las leyes de financiación ya expuestas. A esto deben sumarse las obras hechas a través de la “Fundación Eva Perón” que también se suman al número de emprendimientos que se llevaron adelante.

Así en rigor, por un lado teníamos obras asociadas al Plan Quinquenal identificadas bajo el paraguas de la ley 12.966 y demás leyes del plan y por el otro obras públicas, que a veces aparecen agrupadas como formando parte del plan de gobierno pero que

²² Art. 2º, Decreto 5.291/51

estrictamente no están contempladas dentro del esquema del Plan Quinquenal.²³ En general, como forma de difundir la obra del gobierno, la propaganda política no distinguía entre trabajos públicos normales y extraordinarios, por lo que el volumen de lo que se incluye dentro del Plan Quinquenal es difícil de rastrear precisamente por esta asimilación de tareas. Es cierto que mucha de la actividad del gobierno estuvo impulsada por la política de nacionalizaciones que terminaron impactando presupuestariamente en el propio Plan Quinquenal, que va a dedicar recursos a la compra de empresas, equipos asociados a esa estatización, etc. y que también van a ser objeto de una amplia difusión, aunque desde el punto de vista de la expansión económica puede haber quitado recursos para otras obras. Sin duda, la planificación llevada adelante fue precaria como muestran los resultados, y algunos autores críticos son muy severos al analizar la articulación entre recursos y objetivos:

“Al comentar la planificación económica del llamado primer Plan Quinquenal, había señalado el error de concepción de toda esa planificación fundada esencialmente en un programa desordenado de objetivos, sin un cálculo de los recursos disponibles, entendiéndolo por recursos disponibles no sólo los del presupuesto financiero del Estado, sino lo que la técnica moderna, en todos los países, inclusive los de carácter capitalista, denomina hoy presupuesto económico de la Nación. Sin hacer nada de eso, el gobierno apreció de un vistazo la holganza de la situación económica inmediata; vio los pasillos del Banco Central abarrotados de oro acumulado; creyó en el hambre de los países de Europa como posible mercado de colocación de los excedentes agrícolas y de producción ganadera argentina y, con la seguridad del apoyo político de que creía gozara, se lanzó a una programación ambiciosa, o mejor dicho, megalómana, de acción gubernamental.”²⁴

En mi opinión, esta crítica me parece desmedida y poco leal con las circunstancias del gobierno de Perón y la experiencia y contexto del país para planificar. Ciertamente

²³ Así se habla en algunas publicaciones de Plan Integral de Obras Públicas, incluyendo todo el trabajo. Entre las obras que están fuera del esquema del Plan Quinquenal encontramos las construidas bajo el esquema de la Ley 12.815 de Obras Públicas, la Ley 12.921 del Banco Hipotecario Nacional, la Ley 13.273 de Correos y Telecomunicaciones, la Ley 12.865 del Consejo de Reconstrucción de San Juan, la Ley 12.137 de la Administración Nacional de Bosques.

²⁴ Jarach, Dino. Estudio sobre las finanzas argentinas. 1947-1957. Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1961 ya citado, pp. 57 y 58.

podemos concluir con la falta de armonía entre los medios y los fines en el Primer Plan Quinquenal, pero como ha sido señalado por otros autores, esta realidad fue reconocida por Perón²⁵ y trató de enmendar esa situación con una planificación mucho más ajustada durante el Segundo Plan Quinquenal. La Argentina tenía una nula experiencia en una planificación estatal de magnitud y poco a poco comenzó a caminar un sendero en ese sentido, que la historia nos mostrará trunco. En materia internacional el impacto desfavorable que implicó la inestabilidad económica de postguerra marcada por la imposición de Estados Unidos de una agenda orientada hacia una hegemonía del dólar y su economía, va a terminar generando condicionamientos a la economía del país, restringiendo sus alternativas. No solo durante la presentación del Segundo Plan Quinquenal al Congreso Nacional pone de manifiesto esta situación, sino que la información que se daba a la opinión pública implicaba una puesta en blanco sobre negro algunos aspectos que podrían considerarse como fracasos. La síntesis era que se intentó pero no se pudo como rescata cierto material de divulgación:

“El primer plan quinquenal que abarcó el lapso que va desde 1947 a 1951 –creado por el general Perón sobre la marcha- no pudo abarcar la totalidad de la máquina argentina. ¿Por qué? Porque 1) –No había estadísticas, es decir, no sabíamos cuántos éramos, con qué contábamos, qué necesitábamos ni de qué recursos disponíamos en el país; 2) – No disponíamos de nuestras propias fuerzas ni éramos dueños de las piezas fundamentales que mueven la máquina nacional, los transportes eran ajenos, los bancos se manejaban desde el exterior, no teníamos buques ni industrias capaces de independizarnos; (...) De manera que, sin saber cuántos éramos, qué teníamos y qué necesitábamos; sin manejar nosotros mismos nuestra máquina y siendo ajenos entre nosotros mismos porque éramos ajenos a la comunidad, ¿cómo se podía planear?”²⁶

A pesar de todos los esfuerzos, el resultado real del Primer Plan Quinquenal en términos de Trabajos Públicos es complejo. Más allá de un detalle pormenorizado de los logros publicitados ampliamente por el gobierno, la realidad en términos cuantitativos dista

²⁵ Berrotarán, Patricia. Del plan a la planificación. El estado en la época peronista. Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires, 2003, pág.111.

²⁶ Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. “¿Qué es un plan quinquenal?”, Buenos Aires, 1953.

bastante lo anunciado. Para el gobierno, la gestión había llevado adelante la conclusión de 76.000 obras nuevas:

“El Plan Quinquenal que vamos terminando en este año intermedio y preparatorio del segundo Plan Quinquenal arroja hasta la fecha, como resultado general en materia de obras públicas, la cantidad no superada por ningún gobierno del país, equivalente a 76.000 obras nuevas destinadas al servicio del pueblo. (...) Las cifras en inversiones del primer Plan Quinquenal son ya de por sí mismas elocuentes:

*En el conjunto general de las obras y trabajos realizados se han invertido 18.000 millones de pesos, que se discriminan así: vivienda, 960 millones; educación, 1.250 millones; salud pública, 500 millones; transportes, 2.300 millones; vialidad, 1.150 millones; combustibles, 2.150 millones; agua y energía eléctrica, 1.250 millones; navegación y puertos, 1.100 millones; producción agrícola ganadera, producción industrial y defensa nacional, 7.000 millones de pesos.*²⁷

A pesar de las intenciones y los números expresados arriba, ya hemos señalado páginas arriba la falta de cumplimiento en algunos rubros importantes del plan. Esto se va a materializar en trabajos públicos en una gran cantidad de obras que van a quedar pendientes y van a incorporarse como parte de las realizaciones previstas recién para el Segundo Plan Quinquenal. La magnitud de la obra del Primer Plan no puede dudarse, pero si atendemos a la faz del plan vinculada a los trabajos públicos concretos, el escenario es un poco más desalentador: el número de 76.000 obras es exagerado. Una pauta de esta distancia nos lo va a proporcionar una encuesta nacional de obra pública que se llevó adelante en 1951:

“Entre las distintas iniciativas llevadas a cabo, debe destacarse de manera muy especial la que se refiere a la realización de la Primera Encuesta Nacional de Trabajos Públicos correspondiente al período 1946-1950, con el objeto de conocer el estado de ejecución de las obras, y al propio tiempo, para contar con elementos valiosos que servirán como antecedente para la preparación del segundo plan de gobierno.

²⁷ Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación. Mensaje del Presidente de la nación argentina General Juan Perón al inaugurar el 86° periodo ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional. Tomo I. Conceptos doctrinarios. Buenos Aries, 1 de mayo de 1952. Pp.72 y ss.

*La tarea censal terminó en los primeros meses de 1951, y la codificación, compilación y tabulación quedó a cargo de la Dirección Nacional de Planificación. (...) Al propio tiempo, se dispuso la realización de la Primera Encuesta de Trabajos Públicos en la jurisdicción de cada una de las provincias, comprendiendo el período 1946/1950, con los mismos propósitos que han informado la realización de dicho censo en el orden nacional.*²⁸

El resultado final de la encuesta dista bastante de los números expresados. Para la Dirección Nacional de Planificación, el resultado fue que al 31 de diciembre de 1950, había unas 4.200 obras terminadas que correspondían al periodo de la encuesta (1946-1950)²⁹.

Gráfico 4: Trabajos Públicos Terminados



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Obras Públicas 1946-1950

Pero lo más importante, es que una gran cantidad de obras planificadas que debe reiterarse no se limitan a las incluidas en el Primer Plan Quinquenal sino que abarca al universo de obras ejecutadas por los Ministerios Nacionales, incluían un saldo

²⁸ Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación. Mensaje del Presidente de la nación argentina General Juan Perón al inaugurar el 86° periodo ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional. Tomo II. Reseña General de Actividades. Buenos Aries, 1 de mayo de 1952. Pp. 394 y s.

²⁹ AGN, Archivo de la Secretaría Técnica, Legajo 629 y 630.

inacabado de casi 3.200 obras públicas van a sumarse parcialmente entre las obras que se van a intentar llevara adelante en el Segundo Plan Quinquenal. De esta manera, parte de las obras que quedan pendientes, vuelven a ser objetivos del nuevo plan y en algún caso clasificada como prioritaria, dada su relevancia y demora³⁰.

En particular, el propio Ministerio de Obras Públicas había llevado adelante el siguiente trabajo:

Cuadro 10: Trabajos Públicos terminados por el Ministerio de Obras Públicas.

	1946	1947	1948	1949	1950	Total
	Obras	Obras	Obras	Obras	Obras	Obras
Obras de carácter social	2	7	14	8	4	35
Transporte	0	3	4	6	3	16
Caminos	22	109	125	206	100	562
Puertos y vías navegables	6	34	37	23	11	111
Aeropuerto					1	1
Telecomunicaciones	0	0	3	1	1	5
Enseñanza Media y Superior	1	23	23	26	13	86
Servicios Públicos	1	12	19	12	6	50
Ministerios	0					0
Urbanismo	0	7	7	3	2	19
Agua potable y saneamiento urbano	0	1	2	2	1	6
Hospitales	2	36	14	6	3	61
Escuelas	0	1	25	57	38	121
Establecimientos Penales	0	1	1	2	0	4

³⁰ Intervención de la Secretaría de Asuntos Técnicos. Servicio de coordinación de trabajos públicos. Buenos Aires, s/d, pág. 91.

Asistencia Social	5	42	34	23	9	113
Energía	0	0	1	0	1	2
Riego	0	0	0	0	1	1
Saneamiento	0	0	1	0	0	1
Producción e industrias	0	3	7	2	2	14
Turismo	0	1	5	2	4	12
Enseñanza técnica	0	6	10	10	4	30

Fuente: idem cuadro anterior.

Conclusión

El Primer Plan Quinquenal tuvo una enorme difusión. Hoy mismo podemos todavía encontrar documentos de divulgación que nos muestran un enorme despliegue de actividades y realizaciones. Sin duda fue un quiebre en términos de realizaciones estatales y sorprendentemente, el último plan que tuvo un inicio y un fin en su ejecución.

A pesar de ello, es notable que las actividades asociadas fueron llevadas adelante con un alto grado de improvisación. Desde lo financiero, las estimaciones iniciales muestran que el resultado al que se aspiraba llegar, no había sido elaborado a través de una sistematización clara objetivos intermedios y de una organización de recursos necesarias. Por el contrario, las sucesivas adecuaciones de montos y redistribuciones que llevan al valor final nos muestran que el camino fue haciéndose a medida que las necesidades y los obstáculos se imponían, marcando la verdadera agenda de realizaciones. Tampoco colaboró en esta tarea una organización sistemática de la actividad estatal. Las diversas agencias tuvieron un pálido rol y salvo alguna excepción, no lograron coordinar y centralizar bajo un mismo ente las diversas tareas.

Por ello, sin duda muchos de los objetivos planteados no pudieron concretarse acabadamente. Pero no podemos por ello minimizar los logros que pudieron concretarse en medio de este desorden. Muchas de las obras y trabajos públicos que se implementaron respondían a necesidades ciertas de la población que vieron a través de este esfuerzo estatal enorme una mejora en su entorno con más hospitales, caminos, rutas y hasta empleo. El despliegue del Plan Quinquenal sin duda fue enorme. El esfuerzo por lograr desplegar semejante cantidad de trabajos y obras, excedió la

capacidad del gobierno. No cabe duda que la pretensión de construir fue importante y muchas obras se realizaron a través de un esfuerzo importante. La financiación y determinación de costos fue prácticamente imposible de prever y todo el trabajo de coordinación resultó insuficiente. Pero también debe decirse que muchas de las tareas identificadas como parte de la tarea no llegó a concretarse. La "Encuesta Nacional de Trabajos Públicos" reveló lo que era un hecho: el volumen no era el esperado. Y de hecho, esas obras que quedaron pendientes, se transformaron en el insumo para continuar el despliegue de la actividad en el Segundo Plan Quinquenal.