

Épocas. Revista de Historia.
ISSNe 2250-6292 ISSN 1851-443X FFHLO-USAL,
Núm. 27, julio-diciembre, año 2024 [pp. 60-88]

El Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991, y el papel de la inversión pública

The National Development Plan, 1987-1991, and the role of public investment

Ignacio Andrés Rossi^{1*}

Resumen:

La planificación del desarrollo en la Secretaría de Planificación Económica (SPE) conducida por Bernardo Grinspun entre 1985-1989 no fue estudiada por la historiografía. Lógicamente, los estudios se concentraron en su rol como ministro de Economía entre 1983-1985 en el marco de la resonante transición a la democracia y la asunción del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). En el trabajo proponemos poner el foco en el denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1987-1991, promovido desde la SPE por Grinspun, particularmente abordando el rol de la inversión pública. En el marco teórico de la historia económica y la economía política, analizamos la estrategia desarrollista de raíz democrática que significó dicho plan jerarquizando los sectores económicos promovidos por la inversión pública. Según relevamos, esta tuvo un rol central como herramienta de promoción sectorial en departamentos como transporte, comunicaciones y energía, pero la base de su estrategia fue recuperar el papel de los sectores sociales — salud y educación— en línea con los lineamientos generales del PND.

Palabras clave:

^{1*} Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires / Universidad Nacional de General Sarmiento.

Contacto: ignacio.a.rossi@outlook.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3870-1630>

Fecha de recepción del artículo: 05/04/2024. Fecha de aceptación: 10/06/2024.

Épocas. Revista de Historia – Universidad del Salvador. Argentina - núm. 27, julio-diciembre 2024, pp. 60-88.

Los trabajos publicados en esta revista están bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Desarrollo, inversión pública, democracia

Abstract:

Development planning in the Secretariat of Economic Planning (SPE) led by Bernardo Grinspun between 1985-1989 was not studied by historiography. Logically, the studies focused on his role as Minister of Economy between 1983-1985 within the framework of the resounding transition to democracy and assumption of the government of Raúl Alfonsín (1983-1989). In the work we propose to focus on the so-called National Development Plan, 1987-1991 (PND) promoted from the SPE by Grinspun, particularly addressing the role of public investment. Within the theoretical framework of economic history and political economy, we analyze the democratic-rooted developmental strategy that said Plan meant, prioritizing the economic sectors promoted by public investment. According to what we found, this had a central role as a tool for sectoral promotion in sectors such as transportation, communications and energy, but the basis of its strategy was to recover the role of the social sectors - health and education - in line with the general guidelines. of the PND.

Keywords:

Development, public investment, democracy

I. Introducción

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y la victoria de la Unión Cívica Radical (UCR) en 1983 se conjugó con un enorme descontento de la sociedad tras la última dictadura (1976-1983). Así, el alfonsinismo constituyó una ruptura con el régimen previo y definió los nuevos tiempos de democratización, apertura política y expectativas del bienestar social. Es conocido que los miembros de la UCR en aquel entonces estuvieron influenciados por cierto optimismo en torno a las expectativas de gobierno (Rock, 1987). Sin embargo, los problemas económicos, los cambios estructurales en la economía y el poder de veto de las corporaciones económicas fueron de alguna manera subestimados (Pesce, 2006). En este orden, la llamada “crisis de la deuda externa” en la región posicionaba a la Argentina como uno de los principales morosos con 45.000 millones de dólares. No menos importantes eran los desequilibrios internos, como el alto déficit fiscal

de, al menos, 10 % del PBI y una inflación de más del 300 % anual. Con un PBI estancado en los niveles de 1970 y una caída del salario real de al menos un 30 % entre 1976-1983 (Arceo *et al.*, 2008), las demandas sociales se acumularon.

Detrás de estos desequilibrios se encontraban los cambios estructurales llevados a cabo en la dictadura, los cuales dejaron un sistema financiero desregulado con altas tasas de interés y seguros de cambio que comprometían el equilibrio del balance del Banco Central de la República Argentina (BCRA). No menos importantes eran los cambios en los resortes de poder económico detrás de estas variables que derivaban de las consecuencias de las reformas en el área comercial, financiera y del sector público que practicó la dictadura (Ortiz & Schorr, 2021; Forcinito & Pedreira Campos, 2023). Particularmente, eran relevantes el poder de presión de los acreedores externos y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la operatoria de grupos nacionales y extranjeros con mayor poder de mercado. A estos factores que se sumaban a la presión recibida por el gobierno, se agregaba el papel de la mano de obra organizada tras la pérdida de los ingresos y los militares por contrarrestar los juicios por los crímenes de lesa humanidad que el gobierno impulsaba. El panorama se tornaba todavía más sombrío si se destacaba que, como parte de las alteraciones y las crisis derivadas del contexto internacional desde los años setenta, las tasas de referencia internacional se encontraban altas, el crecimiento mundial era reducido, la liquidez internacional no ofrecía oportunidades a los países en desarrollo y el aumento del proteccionismo en los países industriales impactaba en los precios de los productos exportables para la región (Rapoport, 2020).

A pesar de las limitaciones, el gobierno, con el primer ministro de Economía Bernardo Grinspun (1983-1985), inició funciones con el plan económico de reactivación keynesiana. El economista partidario, exfuncionario del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), planteó la prioridad de recuperar el salario real reactivando el mercado interno tras la inducción de la capacidad instalada de la industria a partir de, fundamentalmente, la reducción de las tasas de interés. El plan de reactivación, a su vez, se practicó en paralelo a una estrategia de demora en las negociaciones externas que exploraba los acuerdos con otros deudores regionales, como la investigación de la legitimidad de las obligaciones contraídas en dictadura. En el transcurso de su gestión, además, el ministro bregó por la necesidad de una reforma financiera y una tributaria que redujera la expansión monetaria y aumentara los recursos (Pesce, 2006). Los índices de actividad mejoraron en un primer momento, aunque rápidamente la gestión se vio dificultada por los desacuerdos con el

FMI y los acreedores, el fracaso de la estrategia de concertación regional, la ineficacia de las políticas económicas para reducir la inflación, la falta de canales de diálogo con el gran capital nacional y los conflictos internos al interior de la UCR (Aruguete, 2006; Torre, 2021).

Ante el agravamiento del problema inflacionario a comienzos de 1985, asumió en el Ministerio de Economía Juan Sourrouille (1985-1989). Este, secundado por un grupo de colaboradores extrapartidarios que apoyaban al alfonsinismo y el proceso democrático (Torre, 2021), diseñó el Plan de estabilización Austral. El programa económico que fue lanzado en julio partió del congelamiento de precios, el cambio de signo monetario y el desagio de los contratos, mientras se acordó una meta ortodoxa fiscal y monetaria preconcertada con el FMI. El éxito desinflacionario fue notable, del 25 % mensual al 3 %, aunque rápidamente comenzó una etapa de administración de las presiones cruzadas frente al FMI —particularmente por la meta fiscal—, el conflicto con los sindicatos y la falta de acuerdo con empresarios para avanzar en las entonces discutidas reformas estructurales (Libman *et al.*, 2022). La etapa 1986-1989 estuvo atravesada, de esta manera, por sucesivos intentos de estabilización de menor magnitud que el Austral y de éxitos de reducción de la inflación de corto plazo. Estos fueron insuficientes para arribar a soluciones de mediano plazo en términos de equilibrios macroeconómicos, del sector externo y de acuerdos políticos (Gerchunoff & Llach, 2019; Belini y Korol, 2020; Castellani, 2020).

En suma, la historiografía económica estudió el periodo, poniendo el foco en cuestiones relevantes como la falta de consensos para avanzar en reformas estructurales que recuperaran la inversión y la productividad, la imposibilidad de readecuar el gasto público y de controlar la inflación. Estas fueron algunas de las dimensiones que habitualmente ha jerarquizado la literatura ortodoxa (Cortes Conde, 2005; Cavallo y Cavallo, 2018; Visintini, 2022). No obstante, la bibliografía heterodoxa, si bien en ocasiones no niega estas dimensiones, también pone en debate el factor del poder real como los acreedores, organismos multilaterales, grupos empresariales, los cambios en el modelo de acumulación y el avance de la globalización neoliberal para entender el periodo (Peralta Ramos, 2008; Forcinito y Tolón Estellares, 2009; Brenta, 2019; Rapoport, 2020; Ortiz y Schorr, 2021). En este contexto las discusiones en torno al desarrollo perdieron peso en el debate nacional. Naturalmente, se trataba de una

coyuntura política y económica altamente vulnerable que se sumaba a la pérdida de peso de las ideas del desarrollo asociadas a la industria y a la deslegitimación de los consensos keynesianos en los principales centros de poder mundial (Rougier y Odisio, 2017).

En este trabajo se plantea la posibilidad de poner la atención en la gestión desarrollada por Grinspun en la SPE,² organismo que respondía a la presidencia de la Nación, entre 1985-1989, tras su retirada del Ministerio de Economía.³ Además de que esta no fue estudiada, particularmente los planes de reforma estructural desarrollados desde dicho espacio, se torna en una oportunidad imprescindible para poner en el centro la discusión desarrollista derivada de un sector de la UCR representada por Grinspun en un contexto de altas limitaciones económicas e inestabilidad. Como parte de un conjunto de trabajos destinados a analizar los planes de desarrollo de la SPE por Grinspun, particularmente proponemos poner la atención en el Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991 (PND). El PND es un documento alojado en el Centro de Documentación e Información (CDI) del Ministerio de Economía (MECON) de la Argentina. Con una extensión de 500 páginas, se plantea un programa de desarrollo y de reforma estructural en clave desarrollista y democrática. Este se compone de siete capítulos (marco de referencia, proyecciones macroeconómicas, inversión pública, sectores productivos, sectores sociales, sectores de servicios y reformas institucionales) que abordan los planteos de reforma sectorial sobre la base de supuestos elaborados a base de datos de diferentes dependencias públicas del momento. En este trabajo, especialmente nos enfocamos en la dimensión que respecta a la planificación de la inversión pública en sectores clave (energía, transporte y comunicaciones). Se organizó el escrito en dos apartados, donde el primero resume los principales conceptos políticos y proyecciones macroeconómicas planteadas en el PND. El segundo, que constituye el núcleo de análisis, examina en diferentes subapartados el papel de la inversión pública en montos y sectores básicos, como la concepción general de ella en programa. Como hipótesis sostenemos que el PND, en el marco de una estrategia que buscaba quebrar la tendencia declinante

² Aunque, seguramente, acompañado por el equipo con el que estuvo en el Ministerio de Economía René Eduardo Ortuño, Roberto Antonio Bautista Bertaina, Adalberto Rodríguez Giavarini, Eduardo Javier Teodoro Poliche, Armando Luis Vidal, Néstor Edgardo Stancanelli, Ernesto Weinschelbaum y Norberto Hidelbrando Pasini.

³ En donde cabe destacar que, como narran Restivo y Rovelli (2011), Alfonsín dio el cargo a Grinspun con la condición de que trabajara en silencio; los autores remarcan que en este periodo no hizo declaraciones públicas y se circunscribió a trabajar en un “Plan Nacional de Desarrollo hasta un periodo que abarcara hasta entrada la década del noventa” (2011, p. 104).

del crecimiento nacional y reactivar la economía de forma moderada, puso en el centro a la inversión pública. Esta fue concebida como una herramienta general para el desarrollo federal, la consolidación de la democracia y el aumento del bienestar. Se centró en sectores clave como energía, telecomunicaciones y transporte, pero el mayor crecimiento se destinaba, de acuerdo al espíritu general del programa, a la recuperación del bienestar social en salud y educación.

II. La visión nacional e internacional y las perspectivas macroeconómicas y sectoriales del PND

El PND planteó la necesidad de consolidar el poder democrático y crear las bases para fundar un periodo de “estabilidad, justicia y desarrollo” (PND, 1987, p. 3). El camino para arribar a estos objetivos se encontraba en impulsar una planificación democrática desde la acción del Estado. Dicha participación democrática aludía a la necesidad de incluir a la sociedad y sectores interesados en los cambios estructurales adoptando la concertación principal herramienta de legitimación. No obstante, se aclaró que el Estado debía regular a los grupos de mayor poder, particularmente forzándolos a revertir sus conductas especulativas, a los fines de aumentar la eficiencia y una justa redistribución de las riquezas (PND, 1987, p. 3). En la misma línea, la concepción del desarrollo deseado retenía el proceso de la última dictadura. En este orden, se consideró que dicho régimen había interrumpido violentamente el proceso de industrialización del país para promover un “modelo anacrónico” de inserción internacional primaria (PND, 1987, p. 9). Así, el PND consideró necesario encarar la reconstrucción económica, y una de las áreas fundamentales para esto se encontraba en una correcta lectura del contexto internacional.

En estos términos, se jerarquizó el papel de la “tercera revolución industrial” (PND, 1987, p. 9)⁴ en alusión a un proceso caracterizado por el ascenso de nuevas tecnologías y relocalizaciones productivas en los países desarrollados. Si bien no se

⁴Donde se aludía a las transformaciones mundiales en materia de desarrollo informático, comunicaciones, biotecnología y de energías renovables como motores de un nuevo proceso de desarrollo en los países industrializados.

incluyó un desarrollo sobre las características específicas de este proceso,⁵ el PND enfatizó el impacto que estos cambios significaban para los países en desarrollo. Por ello, se consideró que los Estados soberanos debían actuar para poner en marcha una inserción internacional que constituyera un nuevo modelo. Esto, se subrayó, evitando caer en una “apertura económica indiscriminada [o] una subordinación dependiente” (PND, 1987, p. 10) respecto a la economía mundial. El punto principal era comenzar a idear estrategias para revertir y amortiguar los efectos producidos por el lento crecimiento derivado de las regiones centrales, las crecientes tasas de desempleo, la caída de los productos básicos, el bajo dinamismo del comercio mundial y el proteccionismo en los países centrales. En esta línea, se mencionó la cuestión de las obligaciones externas y las tensiones derivadas de los esfuerzos que hacían los países en desarrollo. La contrapartida de dichos sacrificios, se dijo, era la falta de medidas concretas por parte de los países desarrollados. En otras palabras, se cuestionaba el ajuste que hacían los países en desarrollo, que contrastaba con las nulas medidas por parte de los desarrollados, para contribuir a la disminución de las tasas de interés y la reactivación del dinamismo mundial. No obstante, se agregó, esperar a que se concretasen las programadas de transformación mundial propias de la revolución tecnológica en los países desarrollados —que contribuirían al aumento de la eficiencia global— carecía de sentido. Como se analizaba, la Argentina se encontraba estancada desde los años ochenta y era hora de iniciar un proyecto de desarrollo de acuerdo a las condiciones existentes, particularmente, “adoptar un modelo de desarrollo caracterizado por su flexibilidad y adaptación a los cambios externos” (PND, 1987, p. 14).

Al respecto, si bien se reconoció que el modelo nacional vigente durante tres décadas, es decir desde la posguerra, se encontraba estancado, paralelamente se cuestionó que había fracasado el intento de insertar a Argentina en una “más eficiente división del trabajo” (PND, 1987, p. 15). Para argumentar la visión crítica hacia lo actuado por la última dictadura militar, el PND planteaba una serie de indicadores. Por ejemplo, se jerarquizó tanto la disminución relativa de la clase obrera, el aumento de la pobreza, el desempleo, la informalidad y el cuentapropismo como la concentración de empresas nacionales y extranjeras que las posicionaba en la coyuntura política como agentes de

⁵ Sí se mencionó que dominaba en el esquema geoestratégico mundial la bipolaridad entre EE. UU. y la U.R.R.S.S, particularmente ponderando las tensiones en zonas geoestratégicas del mundo y el impacto que esto tenía en la soberanía de los Estados. En este marco, se mencionó la concentración del poder mundial en el Grupo de los 7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y EE. UU.) y la creciente hegemonía estadounidense como signo de época.

presión individualizados en desmedro de las “clásicas asociaciones fabriles”.⁶ Este último punto recibió especial importancia para el diagnóstico del PND, donde se entendió que la conducta de nuevos empresarios concentrados explicaba las actitudes predatorias y no adeptas al riesgo en la economía, contrarias a la generación de “riqueza social”.⁷ No obstante, se aclaró, revertir las contrarias a la inversión productiva debía ser un objetivo de desarrollo compatible con el equilibrio macroeconómico y el control de la inflación en tanto era parte del mismo proceso. Se trataba de revertir las reformas estructurales intentadas por el régimen militar y sus efectos en la desindustrialización y otros indicadores regresivos. En definitiva, se entendía, estos eran las causas de la apertura comercial como parte de una estrategia de inserción externa fallida, la reforma financiera y sus efectos en la especulación, concentración de firmas nacionales y extranjeras y la vulnerabilidad de los recursos nacionales. El principal entramado institucional para revertir estos factores, se argumentó, debían ser los partidos políticos, los cuales se situarían por sobre los intereses corporativos “armonizando los intereses antagónicos” (PND, 1987, p. 29).

Para esto, se planteó un conjunto de metas de desarrollo que, se aclaró nuevamente, debía ser compatible con la estabilización lograda desde el Plan Austral. Ante el regreso de “conductas indexatorias” (PND, 1987, p. 29) que ponían en peligro la estabilidad, el momento oportuno para planificar el desarrollo. La mención se refería a los aumentos crecientes en la inflación que, por ejemplo, si bien en mayo de 1987 fue de 1,9 %, a partir de junio comenzó a subir al 6,7 %, en julio al 9,4 %, en agosto al 14,6 % y, si bien el PND apareció a mediados de 1987, en septiembre subió al 16,6 % y en octubre al 30,5 % (BCRA, 1988, p. 64). En este contexto la idea subyacente era que para atacar

⁶ Sin embargo, también se llamó la atención sobre la concentración del sector agropecuario de la región pampeana, particularmente del avance del complejo oleaginoso y granero ante la pérdida de poder relativo del sector industrial vinculado al mercado interno. Se trataba de un proceso de inserción primaria que, según se reflexionaba, impulsó la dictadura. Este debate se reflejaba en el mayor peso adquirido del sector agropecuario en la canasta exportadora como fruto de las políticas del régimen militar (Schorr, 2021; Rozengardt y Porcelli, 2023).

⁷ Por ejemplo, se aludió a que 15 bancos de capital extranjero concentraban un 70 % de los recursos en moneda nacional y extranjera. Aquí se puso en el centro a la reforma financiera de 1977 criticando la desregulación de las tasas de interés, de los controles cambiarios y la expansión monetaria derivada de la creación de una cuenta de regulación monetaria para subsidiar los depósitos en moneda nacional (Lajer Baron, 2018). Así, ante dicha cuestión se responsabilizó a las medidas “irresponsables” de la dictadura como la fuente del impacto en la fuga de capitales.

el regreso de la inflación hacía falta un programa que reiniciara el crecimiento y la reactivación de las inversiones fortaleciendo el mercado interno. En este sentido, las principales metas fueron recuperar el rol del crecimiento, modernizar el aparato productivo, reindustrializar el país y reestructurar el Estado mejorando “los niveles de vida de la población” (PND, 1987, p. 29).

Pero no solo debía considerarse el cuidado de la estabilización lograda con el Austral, sino que, como se recordó, también el papel de la deuda externa. Dado que las negociaciones y las relaciones con los acreedores y el FMI se consideraban en una fase de mejora y que se podrían afrontar los intereses sin dificultad, las posibilidades de crecimiento eran óptimas. La única salvedad fue la espera de mejores condiciones internacionales en los próximos años y la necesidad de evitar incrementar el endeudamiento externo, dos dimensiones que, como se conoce, resultaron dificultosas para el gobierno (Ortiz y Schorr, 2021; Cortés Conde, 2005). El primer contrapunto debía ser la estrategia de promoción de la inversión, condición sin la cual no se podría arribar a un contexto de recuperación de la demanda, fortalecimiento del mercado interno y eventualmente mejora del bienestar social.⁸ Particularmente se hizo referencia a la necesidad de revertir la inversión financiera especulativa y redirigir los recursos al aparato productivo en “sectores estratégicos” (PND, 1987, p. 32). Para esto, la inversión pública era la clave, especialmente dirigida hacia los sectores clave como el energético, las comunicaciones y el transporte. La estrategia planteada consistía en una promoción de inversión en obras en ejecución y proyectos nuevos que incluían desde carreteras provinciales, obras hidroenergéticas binacionales, construcción de gasoductos a modernización de líneas férreas, entre otras. Como se argumentó, una cuidadosa expansión del Estado con tasas de inversión que se planificaban desde 2 % del PBI para llegar al 9 % del PBI en 1991 sería el principal y más óptimo motor de la reactivación de la inversión privada (PND, 1987, pp. 200-212).

Todo este andamiaje de planificación desarrollista se sostenía sobre un conjunto de previsiones macroeconómicas que consideraban las ya mencionadas condicionalidades

⁸ Considerando que, luego del Plan Austral, la tasa de inflación de los primeros 10 meses fue del 2,5 % y, partir del cuarto trimestre de 1985 el nivel de actividad comenzó a recuperarse aceleradamente superando los niveles de 1980 hacia fines de 1986. Con el aumento del PBI se produjo un aumento significativo de las importaciones en 1986 y 1987, prácticamente de 2.000 millones de dólares respecto a 1985. Aunque las reservas internacionales no tuvieron un buen desempeño, manteniéndose en promedios de 4.000 millones de dólares, y las tasas de interés libres fueron altas (alrededor del 7/8 %), era evidente que se estaba en un momento expansivo (Machinea, 2022).

de la deuda externa, la caída de los precios de bienes primarios, la escasa tasa de inversión y las pujas distributivas por un ingreso estancado desde 1980. En este marco, se planteó una recuperación del PBI equivalente para los diferentes sectores económicos de una tasa promedio anual del 4,8 % y por habitante del 2,9 %. La aspiración era alcanzar los niveles de PBI per cápita de 1980 hacia 1991, un objetivo moderado pero razonable si se consideraba que se estaba saliendo de una sequía que afectó la normal cosecha del sector trigoero. Sin embargo, las principales tasas de crecimiento estarían lideradas por el sector industrial con variaciones que iban entre 5-7 % anual (PND, 1987, p. 40), aunque también con énfasis en sectores como el pecuario, la pesca y los combustibles. Estas últimas auguraban perspectivas favorables por la maduración de licitaciones en el marco del Plan Houston a partir de 1989.⁹ También destacó la estimación de crecimiento del gas natural por encima del 10 % promedio anual, basada en la posibilidad de finalizar gasoductos (por ejemplo, el que conectaba la provincia de Neuquén con Buenos Aires¹⁰ o la ampliación del gasoducto Centro-Oeste que conectaba a Neuquén y Santa Fe) (PND, 1987, p. 92). Sobre el sector industrial, la base era promocionar exportaciones industriales mediante beneficios impositivos, una expansión del crédito para la adquisición de bienes de capital y otros programas de desgravación para aumentar la competencia externa. La proyección estimada planificaba un crecimiento del 12 % anual de las exportaciones, donde 9,4 % correspondía a mayores cantidades y solo 3 % a precios con las importaciones, variando al 8 % -y concentradas en bienes de capital-. Por último, también era relevante la perspectiva de recuperar el rol de la construcción subiendo su participación en el producto del 3 % del PBI al 7 % entre 1985-1991. Esto, sobre el aumento construcción de viviendas que pasarían de 30 mil anuales a 70 mil a partir de una policía crediticia del BCRA y el Banco Hipotecario Nacional (PND, 1987, p. 99).

⁹ Considerando que en 1987 se hizo hicieron evidentes los escasos resultados del mismode este. Por eso, el gobierno luego oficializó nuevas medidas conocidas como el Plan Olivos y el Petroplan, donde se convocaban nuevas rondas con mejores condiciones de explotación. Finalmente, se aprobaron 24 ofertas que involucraban unos 150 millones de dólares de inversión, pero solo se concretaron 10 perforaciones (Gadano, 1998).

¹⁰ Aquí se consideraba un proyecto conjunto entre Gas del Estado, las empresas privadas nacionales Sideco, Techint, Sade y el grupo mexicano Motnerrey.

En el sector externo se entendió poder sostener un equilibrio relativo a pesar del estimado de un déficit de la cuenta corriente del balance de pagos en todos los años entre 1986-1991.¹¹ La forma de tramitar el significativo desequilibrio externo se sustentaba sobre la suposición de la acumulación de reservas en unos 400 millones de dólares anuales promedio y la reducción del peso de los servicios financieros (que rondaban en 5.000 millones de dólares) frente al ingreso de capitales extranjeros y nacionales (fugados) de entre 600 y 1.000 millones de dólares para el periodo 1987-1991. A esto debía sumarse el superávit comercial estimado, para el mismo periodo, entre 3.000 y 4.000 millones de dólares anuales. En conjunto, esto permitiría mantener el equilibrio externo y sostener una moderada planificación del desarrollo.¹²

III. El papel de la inversión pública y los sectores estratégicos del desarrollo económico-social en el PND

El rol de la inversión pública

Como premisa fundamental, el PND destacó que la inversión pública cumplió un papel fundamental en la economía argentina, al menos, hasta el estancamiento económico iniciado a partir de 1980. Pero además de rescatar su relevancia en la economía, se identificó un conjunto de factores que, en los últimos años, había distorsionado sus funciones respecto a la provisión de infraestructura, la prestación de servicios básicos y el rol como demandante de la producción privada. De esta manera, la valoración defendida apuntó a lo siguiente:

la inversión pública de los últimos años no siempre orientada hacia áreas de alta productividad, el endeudamiento externo de las empresas públicas y la absorción por parte del Estado de la deuda contraída por los particulares, dio como resultado un desequilibrio fiscal de magnitud. Para financiar el mismo, y ante la inexistencia

¹¹ Que, sin embargo, se proyectaba de forma decreciente desde los 2.500 millones de dólares en 1986 hasta los 500 millones en 1991 (PND, 1987, p. 121).

¹² Claramente el devenir del gobierno fue en franco deterioro en 1988, pero cabe aclarar que la inversión extranjera no llegó a esos montos. Si bien el saldo comercial se mantuvo acorde a las estimaciones, en 1991 la inversión extranjera no superó los 800 millones de dólares y, como se conoce, el endeudamiento externo aumentó en la gestión de Alfonsín (Brenta, 2019).

de fuentes genuinas, se debió recurrir a la emisión monetaria, transformándose en una de las causales de la presión inflacionaria. (PND, 1987, p. 139)

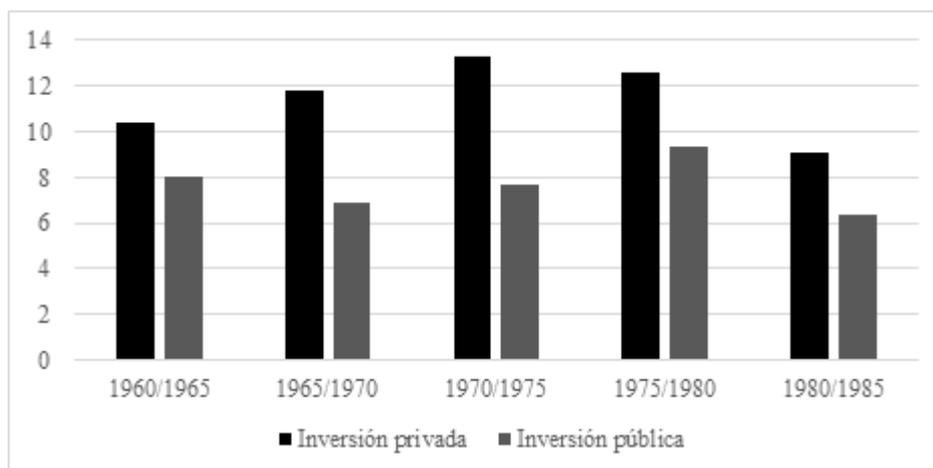
Es decir, según se entendía, hubo tanto una ineficacia de la acción del Estado en la inversión como responsabilidad del régimen dictatorial. A partir de entonces, y considerando tanto las restricciones existentes como la relativa estabilidad que existía, se planteó que una correcta planificación de las inversiones entre 1987-1991 permitiría un “crecimiento armónico” (PND, 1987, p. 139).¹³ Se trataba de refundar un horizonte de crecimiento moderado y relativo que revirtiera la tendencia evidenciada en el quinquenio 1980-1985. Como se destacó, en estos años el PBI decreció anualmente al -2,2 %, como la inversión privada en -17,8 % y la inversión pública en -15,5 %.

Como puede observarse en el gráfico 1, los técnicos detrás del PND observaban con preocupación que la inversión pública y privada se encontraba debajo de los niveles del quinquenio 1960-1965 y que, aún más, debajo de los niveles del periodo 1975-1980. Probablemente, la observación de estos indicadores, que evidenciaban una inversión relativa importante para el periodo 1975-1980, moderaba las críticas formuladas al régimen previo y planteaba solo la evidente caída de la inversión pública y privada desde 1980.

Gráfico 1

-Inversión pública y privada en periodos seleccionados (en % del PBI y anual acumulativa)

¹³ Para el cual, se aclaraba, se sostenía sobre la base de lo planificado en el Presupuesto General de la Administración Nacional de 1987.



Nota. Fuente: elaboración propia en base al PND, 1987, pp. 140-145.

De esta forma, se planteó recuperar los niveles de inversión pública asumiendo que esta cumplía un rol central como motor de la inversión privada. Por ello se destacaba, a su vez, que la mayor proporción de inversión pública en todos los periodos analizados correspondió a la administración nacional y a las empresas nacionales y estaba dirigida a sectores económicos. Bajo estas consideraciones, se definieron una serie de objetivos enmarcados en el Plan Nacional de Inversión Pública del PND, entre los que se contaban los siguientes:

- Aumentar el bienestar general de los habitantes a partir del aumento de la productividad pública y privada.
- Consolidar la infraestructura económica y social con la participación central del sector privado.
- Fortalecer el Estado a partir del abandono de funciones complementarias que entorpecen su funcionamiento.
- Fortalecer la estructura democrática del país a partir del desarrollo regional y federal equilibrado.

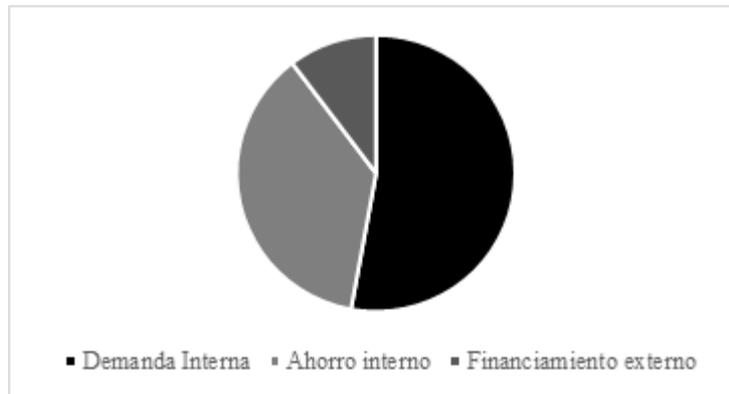
Para cumplir estos objetivos, se calculó que la inversión pública (excluyendo a las provincias), pudiera evolucionar a tasas positivas promedio de 5 % del PBI entre 1986-1991 (equivalentes a 27.000 millones de australes o casi 2.500 millones de dólares acumulado).¹⁴ Respecto al financiamiento de la inversión estimada en esos años, como se

¹⁴Lo cual significaba reactivar los niveles de inversión que se encontraban estancados desde 1980 (BCRA, 1988).

puede observar en el gráfico 2, las expectativas estaban en el papel de la demanda interna como en una importante medida de ahorro interno dado que las fuentes de financiamiento externo eran extremadamente limitadas en aquella coyuntura.

Gráfico 2

Estimación del financiamiento de la inversión pública total entre 1986-1991 (% anual acumulado)



Nota. Fuente: Elaboración propia en base al PND, 1987, pp. 146-148.

Sin embargo, se asumía que esto sería perfectamente compatible con el plan de ajuste del gobierno destinado a reducir la inflación: “han de continuar las acciones encaminadas a lograr el equilibrio fiscal [con] el aliento a las exportaciones como objeto permanente [lo cual] requiere la adopción de medidas apropiadas cuya instrumentación implica la disminución de los recursos fiscales” (PND,1987, p. 148). Y con esto último se planteaba la tensión acerca del peso de la deuda externa y su incidencia en el ahorro interno, lo cual impactaba también negativamente en la inversión pública ejecutable. Por tanto, se agregaba más adelante que, si el ajuste fiscal se realizaba vía un aumento de la presión tributaria, impactaría negativamente en el crecimiento de la inversión posible en el sector privado. Ahora, para sortear estas dificultades, se aseguró que “es necesario proceder a definir e instrumentar una política de mediano y largo plazo que abra camino a la reactivación económica y sienta las bases del desarrollo autosostenido” (PND, 1987, p. 149). En este sentido, un poco contradictoriamente con lo calculado, se dijo que la falta

de inversión debería poder ser suplida mediante el aporte de capitales internacionales y el alivio de las obligaciones externas; pero mientras aquello no sucediera se debería apuntar a “reestructurar y modernizar las funciones del Estado, permitiendo también una creciente participación de la sociedad, a través de la privatización del crecimiento” (PND, 1987, p. 149). Esto significaba reestructurar el Estado contemplando cuatro tipos de acciones:

- De reestructuración: destinadas a disminuir la participación económica del Estado en diferentes actividades.
- De descentralización: destinada a transferir servicios en vías de fortalecer el federalismo, la autonomía de las provincias, la participación de la comunidad y la eficiencia del sector público en general.
- De desregulación: referida a la eliminación total o parcial de entes estatales, producto de la reestructuración y privatización de actividades, en vías de estimular la competencia.
- De privatización: destinada a mejorar la eficiencia global del sector público a través de la reducción de la participación del Estado en áreas consideradas no prioritarias.

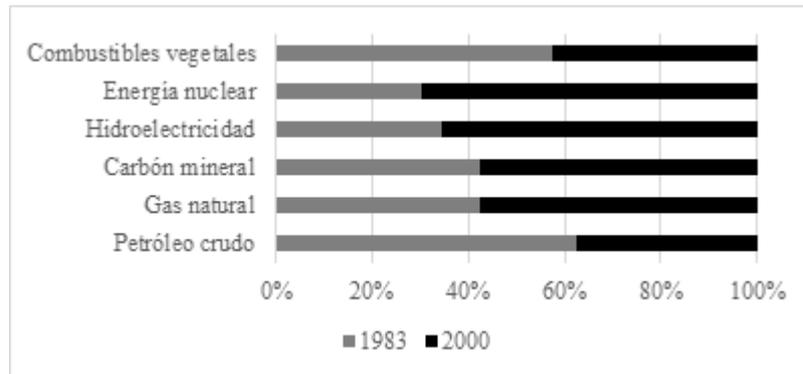
Como se consideraba, estas acciones no debían significar una retirada del Estado en el campo de la inversión; en todo caso una acción que, en el marco de un recorte de la inversión pública total, diera la prioridad a adquirir la función de “inductor de inversiones” (PND, 1987, p. 149). De esta forma, se priorizaría la inversión en sectores económicos privados, para lo cual se plantearon un conjunto de ejes sectoriales.

El sector energético

En el sector energético se estimó un significativo potencial de las reservas de gas natural, hidroelectricidad y uraníferas; frente al estancamiento relativo de las petroleras y carboníferas, se calculó que hacia el año 2000 las primeras ganarían participación. Como se observa en el gráfico 3, la energía nuclear, la hidroelectricidad, el gas natural y el carbón podían liderar el crecimiento energético ante la caída del petróleo.

Gráfico 3

Consumo de energía entre 1983 y 2000 por fuentes (% de variación acumulada)



Nota. Fuente: elaboración propia en base a PND, 1987, pp. 153-154.

En este esquema se definió que, a pesar del menor papel que tendría el petróleo en los próximos años, el autoabastecimiento del crudo logrado en 1983 (Gadano, 1998) se mantendría hacia el año 2000. Por su parte, se mejoraría el perfil del autoabastecimiento del gas natural, de un 85 % en 1983 al 100 % en el 2000, manteniendo el de hidroelectricidad en los niveles de 91 % y del carbón mineral del 50 %. Para esto, se estimaba una inversión pública nacional acumulada entre 1986-1991 de 12.390.633 millones de australes (promedio de 2.300.100 anuales y equivalentes a 200 millones de dólares)¹⁵ en el sector energético. El total acumulado para el sector eléctrico era de 5.976.260, mientras que en el sector combustibles era de 6.414.104 millones de australes (550 y 650 millones de dólares respectivamente) (PND, 1987, p. 157). Por su parte, se esperaba que el sector privado interviniera en la explotación de áreas marginales de alto costo, la recuperación secundaria y la reparación de pozos. Respecto al gas natural, las inversiones debían dirigirse a la infraestructura de captación, transporte y distribución. Los proyectos priorizados serían el Gasoducto del Norte (que pasaría de producir 9,5 a 13,5 millones de metros cúbicos diarios), la construcción de un nuevo gasoducto que conectara Neuquén, Bahía Blanca y Buenos Aires (con una capacidad de 18,5 millones de metros cúbicos diarios) y la incorporación de, al menos, 200 mil usuarios residenciales anuales en un trabajo conjunto con las provincias.

¹⁵ Suponiendo la conversión a un tipo de cambio equivalente al del primer semestre de 1988 en 11,26 australes por dólar.

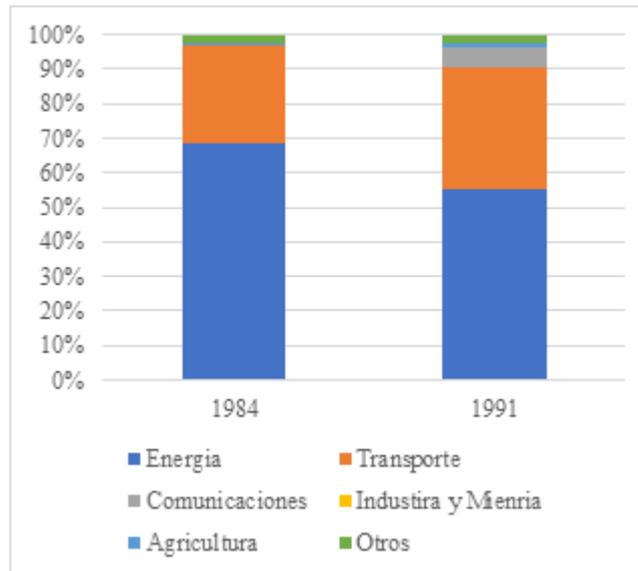
Para cumplir con estos objetivos se priorizaría una agresiva política de inversiones de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), una asistencia menor del Banco Mundial (BM) y el complemento del capital privado local reglamentado con la Ley 17.539 con inversiones globales —públicas y privadas— de 1.000 millones de dólares anuales en el próximo quinquenio. El sector eléctrico también se tornaba importante, particularmente se mencionaron las obras en ejecución como la Central Térmica Bahía Blanca (620 megavatios), Central Hidroeléctrica Piedra del Águila (1.400 megavatios), Central Hidroeléctrica Yaciretá (2.700 megavatios) la Central Nuclear Atucha II a ingresar en funciones en 1992. Las inversiones en el rubro eléctrico, como se evidenció más arriba respecto a su porcentaje en el total del sector energético, se destinarían a completar las redes de transmisión y distribución y, en menor medida, obras de generación. Los proyectos energéticos, por su parte, entre 1987-1991 insumirían 5.209.807 australes equivalentes a más de 500 millones de dólares (PND, 1987, pp. 159-163).

Sectores transporte y comunicaciones

Como puede verse en el gráfico 4, en el PND se ideaba generar un cambio en la composición de la inversión pública. En primer lugar, lo que se deduce es que, aunque el sector energético seguiría siendo el mayoritario, perdería peso relativo frente al incremento del transporte y las comunicaciones. Estos dos sectores serían los que liderarían el crecimiento de la inversión proyectada entre los años 1987-1991, casi duplicándose de sus valores de 1984. A continuación, analizamos las características de planificación para cada uno de los sectores.

Gráfico 4

Inversión calculada en sectores económicos (en % del total) en 1984 y 1991



Nota. Fuente: elaboración propia en base al PND, 1987, pp. 195-203.

Otro sector relevante en la planificación del desarrollo y la inversión pública fue el transporte. Como se consideró oportunamente en el PND, las obras planificadas debían centrarse en conservar y mejorar la infraestructura existente y solo en casos específicos promover inversiones en nuevos proyectos, dadas las limitaciones financieras existentes. Así, el relevamiento sectorial formulado destacó que el transporte interurbano de cargas se encontraba representado en un 85 % del total por automotores, restando el 14 % a ferrocarriles y el 1 % a transporte fluvial marítimo. En este punto se resaltó la importancia de la ampliación y mejora del Sistema Portuario Nacional como herramienta indispensable para la promoción y el aumento de las exportaciones. En el total del sector se proyectó una inversión total acumulada de 19.887 (equivalente a casi 2.000 millones de dólares) entre 1987-1991 donde el 37 % del total se destinaría a Ferrocarriles Argentinos, el 41 % a la Dirección Nacional de Vialidad y, por detrás, restaban otras como Empresa Líneas Marítimas Argentinas (E.L.M.A.), Administración General de Puertos (A.G.P.) y Aerolíneas Argentinas, en mejoramiento de infraestructuras a lo largo y ancho del territorio nacional (PND, 1987, pp. 170-175).

En el caso de las comunicaciones, se jerarquizó a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCoTel), la secretaría de Comunicaciones y el Comité Federal de Radiodifusión con el objetivo principal de lograr la expansión de las redes urbanas. Como se recordaba, ENTEL acaparaba el 90 % del volumen de las telecomunicaciones, por lo que le correspondía abordar fundamentalmente el problema del atraso tecnológico y la vetustez del sistema. Para esto, se planificó la instalación de 1 millón de líneas telefónicas en un plazo de 5 años (subiendo de 9,4 líneas cada 100 habitantes

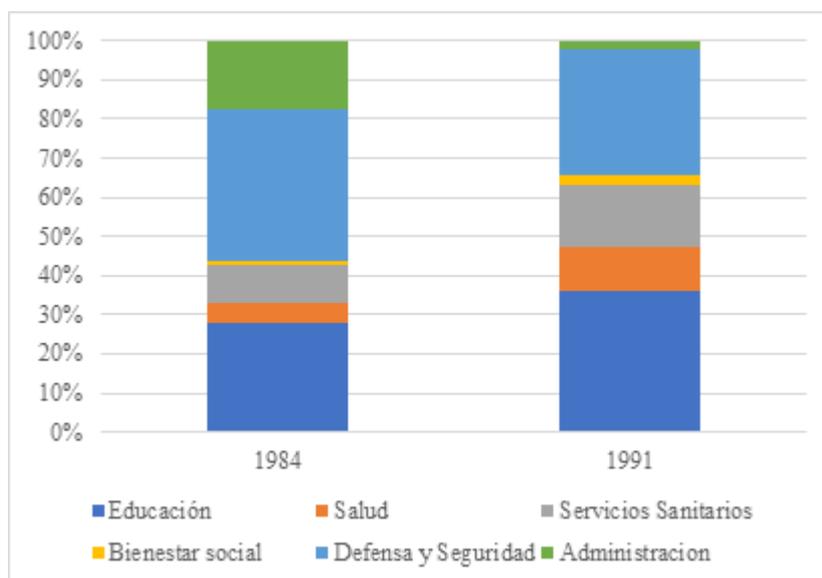
a 12 líneas). Se trataba del Plan Megatel I, iniciado en 1985 y que proyectaba repartir las inversiones en un 30 % para construcciones de centrales telefónicas y el 70 % restante a equiparlas (con más de un 50 % de inversión nacional). Por su parte, también se tornaba importante la inversión en sectores sociales, donde el principal objetivo fue recuperar el pico histórico alcanzado en 1975 de inversión sectorial del 12 % respecto al total nacional. Para esto, como se valoraba, se deberían revertir los niveles cercanos al 4 % del total que rondaba desde 1982. Según se subrayaba, se estaba en el camino correcto, dado que la inversión se recuperó entre 1986-1987 al 10 % de total y se planificaba llegar al 18 % en 1991. El sector prioritario fue la Educación, la cual debía involucrar el 54 % de lo invertido en sectores sociales, seguida de Salud con un 15 %. Por ejemplo, en este último sector se planeó realizar transferencias a las provincias en concepto de obras y remodelaciones por 180.000 millones de australes, equivalentes a 16 millones de dólares.

Los sectores sociales: Salud, Educación y Servicios Sanitarios

Como puede verse en el gráfico 5, en el caso de los sectores sociales destacaba el crecimiento de los sectores Salud y Servicios Sanitarios. Por su parte, si bien el crecimiento del sector educativo era de menor envergadura, seguía manteniendo un peso considerable, al igual que el caso de Defensa y Seguridad. La mayor reducción relativa, como se puede evidenciar, era en administración pública general, donde se planificaba una serie de recortes.

Gráfico 5

Inversión en sectores sociales (% del total en 1984 y 1991)



Nota. Fuente: elaboración propia en base al PND, 1987, pp. 201-203.

Tanto el caso de Administración como de Defensa y Seguridad eran sectores de representación menor en la inversión total. Por ejemplo, la primera era de 0,5 % del total y la segunda del 3,92 % en 1987. En el caso de Administración, se planificaba que mantuviera los mismos niveles, aunque se reducía en términos relativos. En el caso de Defensa y Seguridad, se planeaba un incremento al 8,7 % del total de la inversión en 1991, motorizado por una reforma de modernización militar para adecuar las fuerzas al funcionamiento de las instituciones democráticas (PND, 1987, p. 200).

Cabe recordar que todavía en el PND el sector económico representaba una proporción del 75 % del total en el periodo planificado,¹⁶ mientras que el sector de servicios sociales un 15 %. Sin embargo, cabe destacar (como puede verse en la tabla 1 al final del texto), que el sector social triplicaba su inversión del 5 % del total al 15 %, promediando el 0,60 % del PBI, mientras que el económico se reducía del 88 % al 75 % (promediando 4 % del PBI). Además, se aclaró que para que esto fuera realizable se dependía de las condiciones de acceso al crédito externo como recurso principal, aunque no se detallaron esos montos explícitamente. Sí se describieron, por ejemplo, una estimación de aumento en la presión tributaria entre 1987-1991 del 24 % del PBI, manteniendo los niveles alcanzados en 1987. Esto significaba, principalmente, pasar de una recaudación por el impuesto a las ganancias del 1,30 % del PBI al 1,70 % en el periodo, al patrimonio neto del 0,02 % del PBI al 0,45 % por lo que se logró una mayor progresividad.¹⁷

Mención aparte merece la cuestión relativa al financiamiento de proyectos, es decir, a los recursos y las erogaciones proyectadas (con exclusión de la inversión real). En este sentido, aunque por momentos se valoraba o se desestimaba el rol del crédito externo, en el apartado referido a las fuentes de financiamiento se evidencia que la

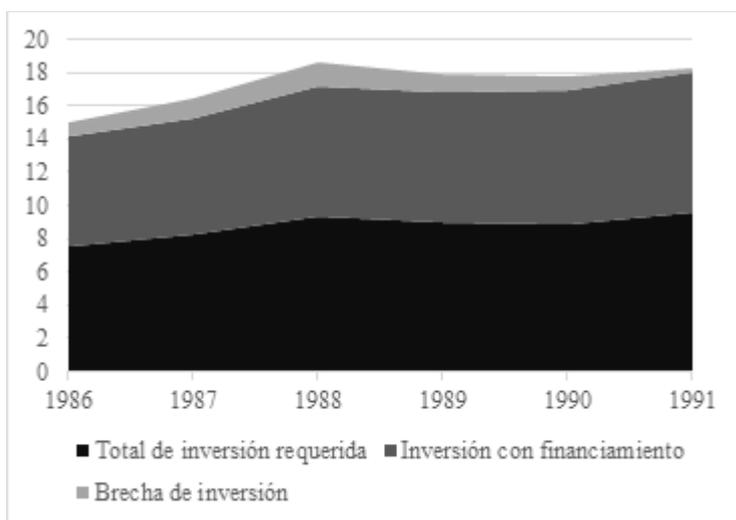
¹⁶ Aunque si nos detenemos en una serie larga, puede evidenciarse que desde los años sesenta el gasto en sectores económicos se mantuvo en segundo lugar, siempre cerca del de sectores sociales. Sin embargo, Grinspun, en el PND (1987), no se equivocaba en que en 1980 hubo había existido un cambio en la tendencia de crecimiento y gasto de la economía. En este último punto, se evidenció desde entonces una caída sustantiva del gasto en bienestar social y una subida muy relevante del de la administración pública (Secretaría de Hacienda, 2003, p. 22).

¹⁷ Un tema no menor que le valió una de sus principales preocupaciones a Grinspun. Durante su gestión la cuestión de una reforma tributaria fue central, aunque nunca logró los consensos necesarios para avanzar en la misma (Restivo y Rovelli, 2011).

principal sería el ahorro del sector público. Particularmente, se esperaba una progresión desde un 2,36 % del PBI en 1986 a un 7,91 % en 1991 y, paralelamente, un decrecimiento del financiamiento externo del 3,21 % del PBI en 1986 al 0,46 % del PBI en 1991. Esto estaría sostenido en “la caída prevista del gasto total y algún crecimiento de los recursos” (PND, 1987, p. 212) (muy probablemente, el aumento de los impuestos progresivos que se planificaban). Sin embargo, como puede observarse en el gráfico 6, se advirtió que los recursos para financiar la inversión estimados resultaban inferiores a los recursos existentes, calculándose una brecha que, en su peor año —1988— sería de -1,54 % del PBI (equivalente a aproximadamente 5.000 millones de dólares), aunque comenzándose a reducir al 0,26 % del PBI en 1991.

Gráfico 6

Total de inversión requerida (Administración nacional y provincias), financiamiento de la inversión y brecha resultante estimada entre 1986-1991 (% del PBI).



Nota. Fuente: elaboración propia en base al PND, 1987, pp. 209-212.

Al respecto, volvió a mencionarse el papel del financiamiento externo, ya que se sostuvo que dicha brecha “se irá cubriendo en la medida que las posibilidades de acceso al crédito sean mayores a las previstas, y mediante el aporte capitales privados en proyectos específicos” (PND, 1987, p. 213).

Por su parte, respecto a la distribución de la inversión, se planteaba que aumentaría en favor de las provincias pasando de un 39 % en 1986 al 44 % en 1991, lo que sería sostenible con una reforma tributaria destinada a aumentar los impuestos coparticipables junto a la reducción de los impuestos al comercio exterior. Sobre este proyecto de reforma impositiva se sostenía la posibilidad de un mayor financiamiento a las provincias. Entre los principales proyectos provinciales a invertir destacaban las mejoras de obras en ejecución como la del Complejo Yaciretá, la Central Nucleoeléctrica Atucha II y el Gasoducto Pacheco-Segba (Servicios Eléctricos del gran Buenos Aires). En transporte destacaba el mejoramiento de rutas provinciales, la adquisición de casi 1.000 vagones para Ferrocarriles Argentinos, la construcción de cientos de locomotoras y coches eléctricos. En comunicaciones, por su parte, entre los proyectos más resonantes a iniciar se encontraban la construcción de gasoductos en el norte argentino, Neuquén y Santa Fe. En transporte, la construcción de nuevas rutas provinciales en Buenos Aires (Ezeiza-Cañuelas), Salta, San Juan, La Rioja y Neuquén.

Sin embargo, si se observa la tabla 1, puede apreciarse sobre los montos cómo se priorizaba la evolución creciente de la inversión en proyectos sociales, principalmente en el sector Salud y de Servicios Sanitarios. En el caso de los proyectos económicos, la prioridad estuvo en el mejoramiento del transporte que, desde sus inicios, se estimaba más rezagado que el caso de Comunicaciones y Energía.

Tabla 1-

Inversión pública nacional por sectores en miles de australes de diciembre de 1986 (1984-1991)

Sector/ año	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1987/ 1991
ECONÓMICOS	3.407.760	2.844.707	3.429.359	3.783.996	4.498.354	4.099.781	3.816.168	3.929.156	201.27455
Comun icacion es	210.682	198.331	434.002	49.113	523.106	151.420	180.637	244.539	1.590.815

Transp orte	963.83 1	575.65 1	641.57 4	752.28 9	1.012.0 64	1.169.0 01	1.208.0 02	1.273.0 01	5.414.3 57
Energía	2.336.1 62	2.154.7 54	2.225.2 46	2.403.8 40	2.818.5 68	2.631.0 63	2.276.3 68	2.262.7 94	12.392. 633
SOCI ALES	219.59 8	239.38 1	331.53 4	504.45 1	761.92 5	832.39 5	957.78 1	1.033.4 39	4.090.2 91
Educac ión	104.54 9	122.98 8	161.32 9	295.60 5	348.45 2	404.22 5	481.49 4	532.45 5	2.062.2 31
Salud	20.135	18.887	30.892	27.178	108.43 2	118.99 4	146.84 9	163.94 9	565.40 2
Servici os Sanitari os	36.882	31.586	33.764	62.787	161.73 7	204.55 3	230.81 5	233.64 5	893.53 7

Nota. Fuente: elaboración propia en base al PND, 1987, pp. 199-203.

Lo que se puede extraer sobre la tabla 1, y en coherencia a lo que se ha señalado anteriormente, es que la prioridad del PND respecto a la inversión pública jerarquizaba los sectores sociales. Al margen de los montos involucrados, destacaban el incremento del subsector Salud, que prácticamente se multiplicaba en ocho veces hacia el final del periodo, al igual que Educación lo hacían en cinco y Servicios Sociales en seis veces su valor inicial. En este sentido se trató más de un proyecto de inversión social que económico, posiblemente estimando la reducción de los capitales extranjeros disponibles como la inversión privada derivada de la coyuntura política y económica del país. En todo caso, la inversión pública en sectores económicos no se destinaría de forma directa al sector privado, sino que, mediante la infraestructura, obra pública y empresas y proyectos del Estado en los sectores relevados, se esperaba generar las condiciones genuinas para que los capitales se volcaran a la producción local. Si bien los recursos eran escasos, y los saltos en inversión se realizaron sobre bases moderadas, el proyecto parecía no contar una mejora de la liquidez internacional y nacional como tampoco un panorama favorable derivado de la deuda externa y las condiciones del comercio mundial.

IV. Reflexiones finales

El PND se caracterizó por la visión de un panorama económico mundial que ofrecía pocas oportunidades para promover el desarrollo tal como se lo conocía antes del contexto de la llamada “crisis de la deuda externa”. Sin embargo, este proyectó un conjunto de metas destinadas a revertir la trayectoria declinante del crecimiento nacional desde los ochenta y, adicionalmente, algunos mecanismos generados en la economía por el proceso dictatorial. Por caso, en este último orden, tomaron especial relevancia la especulación financiera, las conductas anti-inversión y, más generalmente, la búsqueda de una inserción internacional más compleja que el primario exportador. Además, destacó que la visión de quiebre de la economía nacional situada como punto de inicio en los ochenta se atribuyó tanto al agotamiento del modelo de desarrollo nacional como a lo actuado en dictadura. El punto planteado, entonces, era recuperar el crecimiento de forma moderada a partir del marco de una modernización democrática como estrategia política, mientras el transcurso de los procesos de reestructuración permitían mejores oportunidades de inserción económica internacional. El Plan Austral, en esta óptica, daba un margen para profundizar una política de mediano plazo y, ahora que Grinspun había pasado por el fracaso de su gestión económica y los conflictos reverberantes que la caracterizaron frente al FMI y al interior de la UCR (Torre, 2021), parecía plantear una estrategia moderada desde la SPE.

Bajo estos parámetros, el programa sectorial del PND le otorgó a la inversión pública un lugar central, y se la pensó en un cuadro de amplias restricciones, donde particularmente caben destacar la deuda externa y los capitales fugados como parte coyuntural vertebral de dicha dimensión. Recrear el incentivo a la inversión privada era tarea, como se lo pensó, de la inversión pública, funcionando como motor de la acción del Estado. Esto, para servir a los objetivos generales del bienestar social, el fortalecimiento del Estado y la consolidación de la democracia. La proyección de llevar los niveles de inversión del 2 % del PBI al 9 % entre 1987-1991 sobre una base significativa de recursos internos se asentaba sobre un tema ya conocido y propuesto por Grinspun: una reforma tributaria. Así, la planificación de cambios en el sistema impositivo que les imprimieran mayor progresividad a los tributos y el papel del ahorro interno podían contribuir a financiar la mayor parte de la inversión pública, aunque, como se evidenció posteriormente, quedaba una brecha significativa que dependía del acceso al crédito en montos nada despreciables.

Por su parte, los sectores centrales a donde se dirigirían los recursos definidos como prioritarios fueron los económicos —Energía, Transporte y Comunicaciones- y sociales —Salud y Educación—. En el caso de los primeros la hidroelectricidad y el gas parecían concentrar los esfuerzos basados en la mejora de la infraestructura y el emprendimiento de nuevas obras. El caso del transporte apuntaba al mejoramiento del traslado y de cargas mediante las firmas estatales más relevantes, mientras que en las comunicaciones la prioridad definida fue la modernización de las redes urbanas de telefonía. Sin dudas, la piedra basal del programa en inversión pública fueron los sectores sociales Salud y Educación. Estos, aunque partían de menores niveles relativos de inversión como parte de la tendencia histórica, aumentaban a montos extraordinarios respecto a su punto de partida como a la evolución planeada hasta 1991 frente a los sectores económicos —que de hecho caían levemente en las proyecciones—. Esto permite caracterizar al PND como un programa de inversión que, por el contrario a los programas de desarrollo conocidos antes de la dictadura de 1976 durante la era industrial, no apuntaba a la transformación estructural de los sectores económicos públicos y privados locales. Naturalmente la coyuntura era distinta y se caracterizaba por un panorama nada optimista, lo que lo llevó a centrarse en una estrategia de bienestar social limitada a la reactivación del mercado interno, el mantenimiento de la estabilidad y la recuperación de la inversión en sectores sociales.

Además, cabe recordar que la discusión contemporánea sobre la alianza entre la democracia y la producción (Birle, 1997; Novaro, 2009) que siguió a la convulsionada gestión de Grinspun era reciente, pero también incierta, razón por la cual quizás el ex ministro de Economía vio más viable atraer inversiones privadas a partir de una recuperación en la tendencia económica nacional —centrada en obras públicas— y del mercado interno aprovechando la capacidad ociosa. En este sentido, el PND de Grinspun creyó poder controlar una dimensión de la economía que todavía no se conocía en plenitud, y que más tarde se postularía como “bimonetariedad” (Libman *et al.*, 2023), donde el planteo central era cómo generar un régimen que atrajera los capitales nacionales en el exterior. Finalmente, el programa no pudo avanzar, de hecho, se desmoronó dado que a partir de 1987 el gasto en bienestar social se derrumbó del 6,5 % del PBI al 4,5 % y en sectores económicos del 6 % al 3,8 %, hasta llegar a mínimos históricos (Secretaría de Hacienda, 2003) y en línea con el desmoronamiento económico del gobierno que se limitó a intentar estabilizar en 1988 y 1989.

Referencias bibliográficas

- Arceo, N., Monsalvo, A., Schorr, M., & Wainer, A. (2008). *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.
- Aruguete, E. (2006). Lucha política y conflicto de clases en la posdictadura. Límites a la constitución de alianzas policlasistas durante la administración de Alfonsín. En A. Pucciarelli (Coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 411-460). Siglo XXI.
- Banco Central de la República Argentina. (1988). *Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina, 1987. Aprobada por el directorio en la sesión del 30 de enero de 1989*. Buenos Aires.
- Belini, C. & Korol, J. C. (2020). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Siglo XXI.
- Birle, P. (1997). *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*. Editorial de Belgrano.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.
- Castellani, A. (2020). La consolidación de la “patria contratista” durante la última dictadura cívico-militar. En M. Schorr (Comp.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo xix a nuestros días* (pp. 93-115). Siglo XXI.
- Cavallo, D. & Cavallo, S. (2018). *Historia económica de la Argentina*. El Ateneo.
- Cortés Conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Edasha.
- Forcinito, K. & Tolón Estellares, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después...1983-2008: 25 años de economía argentina*. Ediciones UNGS.
- Forcinito, K. & Pedreira Campos, P. H. (2023). Los planes económicos y sus impactos. En D: Lvovich & R. Patto Sá Motta (Eds.), *Las dictaduras argentinas y brasileña en acción. De la violencia represiva a la búsqueda del consentimiento* (pp. 51-78). Ediciones UNGS.
- Gadano, N. (1998). *La desregulación petrolera en Argentina*. CEPAL.
- Gerchunoff, P. & Llach, L. (2019). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Crítica.
- Lajer Baron, A. (2019). Reforma y contrarreforma. 1976-1991: de la liberalización a la crisis del sistema financiero. En M. Rougier & F. Sember (Coords.), *Historia*

- necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo* (pp. 315-369). Lenguaje Claro.
- Libman, E., Palazzo, G., & Rodríguez, M. R. (2022). El dilema de la estabilización: deuda, inflación y conflictividad política en tiempos de Alfonsín (1983-1989). En P. Gerchunoff, D. Heymann, & A. Jáuregui (Comps.), *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)* (pp. 399-435). EUDEBA.
- Libman, E. Ianni, J. & Zack, G. (2023). *Argentina bimonetaria. Cómo salvar el peso sin morir en el intento*. Fundar. <https://fund.ar/publicacion/argentina-bimonetaria/>
- Machinea, J. L. (2022). *Plan Austral. Una mirada 37 años después*. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). <https://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/plan-austral-37-despues.pdf>
- Novaro, M. (2009). *Historia Argentina. Argentina en el fin de siglo. Democracia, Mercado y Nación (1983-2001)*. Paidós.
- Peralta Ramos, M. (2008). *La economía política argentina: poder y clases sociales 1930-2006*. Fondo de Cultura Económica.
- Pesce, J. (2006). La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática: errores de diagnóstico y subestimaciones del poder local e internacional. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 14(28), 65-88. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v14_n28_03
- Restivo, N. & Rovelli, H. (2011). *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente*. Capital Intelectual.
- Rock, D. (1987). *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Alianza Singular.
- Rougier, M. & Odisio, J. (2017). *La argentina será industrial o no cumplirá sus destinos: las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Imago Mundi.
- Rozengard, D. & Porcelli, L. (2023). El Banco de la Nación Argentina: de la liberalización a la crisis del sistema financiero (1976-1991). En A. Regalsky & M. Rougier (Coords.), *Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la*

- promoción del desarrollo 1891-2022* (pp. 215-250). Banco de la Nación Argentina.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Ortiz, R. & Schorr, M. (2021). ¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín. En M. Schorr (Comp.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo xix a nuestros días* (pp. 115-143). Siglo XXI.
- Schorr, M. (2021). Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001). En M. Rougier (Coord.), *La industria en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar* (pp. 263-315). Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Secretaría de Hacienda. (2003). *Presupuesto de la administración nacional. Gasto por finalidad, función y naturaleza económica*. Ministerio de Economía y Producción, Argentina.
- Secretaría de Planificación. (1987). *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*. Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía.
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Edasha.
- Visintini, A. A. (2022). *Las políticas económicas en la Argentina. Una visión histórica y analítica*. Biblos.