

Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino

Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande (1988-1991)

Ignacio Andrés Rossi^(*)

Resumen

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) enfrentó múltiples dificultades en el plano económico nacional, regional e internacional. Los descalabros macroeconómicos nacionales, la deuda externa y el estancamiento mundial se combinaban en un conflictivo proceso que limitaba el margen de acción del primer gobierno postdictatorial (1976-1983). Aunque es conocido que, en términos económicos, el alfonsinismo se replegó durante la mayor parte del gobierno al control de la inflación, en este trabajo se recupera el programa Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo, Norte Grande 1988-1991. El mismo, fue formulado por la Secretaría de Planificación Económica a cargo de Bernardo Grinspun (1985-1989) y dirigido a la región denominada Norte Grande que abarcó a las provincias Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Especialmente, ponemos el foco en la caracterización regional, los objetivos de desarrollo y los proyectos de inversión pública en sectores estratégicos. Según sostenemos, dicho programa de planificación económica constituyó una iniciativa política y económica de raíz democrática destinado a alcanzar un mayor bienestar socioeconómico del Norte Grande y avanzar en una estrategia de integración regional y latinoamericana.

Palabras clave: Desarrollo; Planificación; Democracia; Norte Grande; Inversión.

Planning development in a critical context: the Argentine program bases for the regionalization of the National Development Plan. North Great (1988-1991)

Abstract

The government of Raúl Alfonsín (1983-1989) faced multiple difficulties at the national, regional and international economic level. National macroeconomic disasters, external debt and global stagnation combined in a conflictive process that limited the scope for action of the first post-dictatorial government (1976-1983). Although it is known that, in economic terms, Alfonsinism retreated during most of the government to controlling inflation, in this work the Bases for regionalization program of the National Development Plan, Norte Grande 1988-1991 is recovered. The same was Norte Grande 1988-1991 (hereinafter, PNDN) formulated by the Secretariat of Economic Planning (hereinafter, SP) under Bernardo Grinspun (1985-1989) and

(*) Ignacio Andrés Rossi. Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Luján. Docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento y Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Correo: ignacio.a.rossi@outlook.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3870-1630>

“Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1988-1991)”

directed to the region called Norte Grande that covered the provinces Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero and Tucumán. Especially, we focus on regional characterization, development objectives and public investment projects in strategic sectors. As we maintain, said economic planning program constituted a political and economic initiative with democratic roots aimed at achieving greater socioeconomic well-being in the Norte Grande and advancing a regional and Latin American integration strategy.

Key Words: Development; Planning; Democracy; Norte Grande; Investment.



Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1988-1991)

Introducción

El trabajo analiza un actor institucional poco estudiado durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): la Secretaría de Planificación (en adelante, SP) a cargo de quien fuera primer ministro de Economía entre 1983-1989, Bernardo Grinspun (1985-1989). Particularmente, se aborda el programa *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* -región que incluía a las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán- (en adelante, PNDN), lanzado en 1988 a partir de tres dimensiones: la caracterización de la región Norte Grande, las estrategias de desarrollo regional planteadas y el papel de la inversión existente y estimada en los sectores jerarquizados (energía, transporte y comunicaciones). Estudiar este tipo de planes de desarrollo durante el gobierno de Alfonsín no solo plantea el abordaje historiográfico de una dimensión todavía no estudiada por la historia del pensamiento económico y la historia económica. También permite poner en discusión las tensiones existentes al interior de la Unión Cívica Radical (UCR), especialmente los conflictos en torno a la estrategia económica. También, se torna relevante aportar al conocimiento de las acciones de raíz desarrollistas que todavía formulaban algunos funcionarios previamente a la hegemonía del ideario neoliberal. Así, revisar el PNDN aporta al estado de la cuestión existente nueva evidencia sobre los diagnósticos en torno a los problemas económicos y sus soluciones en el gobierno de Alfonsín; permitiendo correr el foco de las restricciones existentes en la política económica al plano de las propuestas de reforma estructural de perfil desarrollista.

El PNDN puede inscribirse en la tradición desarrollista de los años sesenta, particularmente de la planificación del desarrollo como mecanismo orientador de las acciones del Estado para promover sectores clave, incentivar la integración regional y aumentar el bienestar socioeconómico con mayores grados de autonomía frente a los países desarrollados (Brodersohn, 1970; Ferrer, 1970). Un antecedente relevante lo constituyen los planes del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) o el Consejo Federal de Inversiones (CFI), en la medida que se retomaron los marcos teóricos de aquellos años; particularmente los evidenciados en el gobierno de Arturo Illia (1963-1966) del que varios de los funcionarios radicales formaron

parte (Jáuregui, 2013).¹ De esta manera, algunas analogías con las antiguas líneas de planificación contenidas fueron: la necesidad de una planificación democrática (Jáuregui, 2014),² la promoción del aumento de los niveles de actividad evitando los desequilibrios externos, la promoción al capital nacional y la respectiva distancia respecto al rol del capital extranjero (Coviello, 2019),³ el rol de la integración regional y el desarrollo en clave federal, entre otros (Monti, 2020; Stawski y Taroncher, 2019). Todos estos componentes estuvieron, en mayor o menor medida ajustados al contexto de los años ochenta, presentes en el PNDN.

El contexto de dicho programa fue el del gobierno de Alfonsín en la postdictadura. En 1983 la UCR venció por primera vez al Partido Justicialista (PJ). El gobierno democrático planteó un quiebre con la dictadura (1976-1983) en varias dimensiones: económica, política y social. Luego de los efectos regresivos en materia económica y el desprestigio social tras la Guerra por las Malvinas (1982), el alfonsinismo despertó amplios apoyos con un mensaje de defensa de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la recuperación del bienestar socioeconómico perdido (Aboy Carles, 2001; Velázquez Ramírez, 2019). Poniendo el foco en lo económico, la coyuntura era altamente problemática, especialmente por una deuda externa que alcanzó los 45.000 millones de dólares. Sin embargo, se sumaban otros indicadores relevantes como la caída del salario en un 30% entre 1976-1983, el déficit fiscal y cuasi fiscal en 15% del PBI, un PBI en los niveles de 1970 y la presión de una inflación que llegó 350% anual en un contexto de escasas reservas en el Banco Central de la República Argentina (BCRA) (Rapoport, 2020). No menos importantes fueron los cambios estructurales arribados por el régimen previo en materia comercial, financiera y externa que dejaron impactos negativos en el tejido industrial, el balance del BCRA, de las empresas públicas y el sistema financiero (Schorr, 2021; Forcinito y Pedreira Campos, 2023). Por último, las condiciones del sistema financiero y el comercio internacional ejercían otro factor de presión, especialmente las altas tasa de interés, el lento crecimiento, el magro comercio y la escasa disponibilidad de liquidez (Ocampo, 2014).

No obstante, el primer ministro de Economía del gobierno, Bernardo Grinspun (1983-1985), propuso una política económica que ha sido caracterizada como keynesiana o desarrollista (Pesce, 2004; Castellani, 2006 y Aruguete, 2006). El histórico miembro de la UCR apuntó a

¹ Además de Grinspun, quien fue operador ejecutivo en el CONADE, también estuvo Roque Carranza, que durante el gobierno de Alfonsín fue ministro de Obras y Servicios Públicos -1983-1985- y ministro de Justicia -1985-1986-.

² Cuestión muy presente en los sesenta en el equipo económico del gobierno de Arturo Illia (1963-1966) donde actuaron gran parte de los funcionarios de Alfonsín, especialmente del equipo económico como Grinspun, Carranza, Alfredo Concepción y Enrique García Vázquez, entre otros.

³ Especialmente considerando que el gobierno de Illia se distanció, en este punto central, de lo actuado durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962).

priorizar la reactivación de la económica mediante aumentos salariales, incentivos a la utilización de la capacidad instalada y reducción de las tasas de interés (Pesce, 2004). Paralelamente, mientras se incentivaba el crecimiento y se priorizaba el aumento de la inversión productiva, demoró las negociaciones externas con los acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en vistas de explorar una estrategia de concertación latinoamericana. Aunque en un comienzo los índices de actividad mejoraron, durante la segunda mitad de 1984 las negociaciones con el FMI seguían estancadas, la inflación aumentaba y las iniciativas del llamado Consenso de Cartagena junto con otros países endeudados no lograron concretar medidas políticas.⁴

El consecuente desprestigio del ministro fue seguido de un recambio ministerial que trajo a Juan Sourrouille (1985-1989) y sus colaboradores a la cartera económica (Adolfo Canitrot, José Luis Machinea, Mario Brodersohn, Roberto Frenkel, entre otros). Estos, en un marco de alta incertidumbre y agravamiento de la inflación formularon el Plan Austral, que incluyó medidas económicas heterodoxas como el congelamiento de precios, el cambio de signo monetario y el desagio de los contratos previos al *shock*. A su vez, se integró al programa de estabilización una base ortodoxa derivada del *stand by* con el FMI donde se acordaron las metas de ajuste fiscal y monetario produciendo, finalmente, una baja de la inflación notable del 25% mensual al 3%. A partir de entonces, al manejo de la estabilización, que incluyó intentos nuevos de congelamiento de precios y ajustes de menor envergadura, le siguió un periodo de discusión en torno a las reformas estructurales que modernizaran la estructura productiva, mejoraran la eficiencia del Estado y, especialmente, redujeran el déficit público (Gerchunoff y Llach, 2019; Belini y Korol, 2020; Castellani, 2020; Libman y Palazzo, 2022).

En este contexto de alta incertidumbre, los antiguos debates en torno al desarrollo, el crecimiento, la planificación y la distribución pasaron a segundo plano. La historiografía lo hizo notar dando cuenta de las múltiples presiones cruzadas que caracterizaron al gobierno entre los acreedores externos, el FMI, los empresarios nacionales y extranjeros concentrados, el sindicalismo e incluso al interior de la UCR, con su consecuente impacto en la estabilización (Peralta Ramos, 2008; Forcinito y Estellares, 2009; Brenta, 2019; Rapoport, 2020; Ortiz y Schorr, 2021). Por otro lado, otros trabajos dieron cuenta de la falta de consensos para avanzar en las reformas estructurales, su impacto en la imposibilidad de reducir el déficit fiscal hacia niveles sostenibles como de la impericia en determinadas medidas formuladas por los equipos económicos (Cortes Conde, 2005; Cavallo y Cavallo, 2018; Visintini, 2022). En este marco, se rescata la vigencia de poner la atención en una dimensión diferente del gobierno de Alfonsín

⁴ Paralelamente, cada país comenzaba a negociar según la estrategia “caso por caso” que privilegiaba el FMI (Brenta, 2019).

“Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1988-1991)”

como fue la formulación de un plan de desarrollo. A continuación, el texto se organiza en tres apartados. En el primero se analizan las principales líneas de acción políticas y económicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991 (en adelante, PND) que constituyeron la base argumental del PNDN. En segundo lugar, se abordan específicamente los principales razonamientos políticos del PNDN y la caracterización de la región Norte Grande realizada. En tercer lugar, repasamos los objetivos y las estrategias de desarrollo planteadas en el PNDN. Por último, en el cuarto apartado, que constituye el centro del análisis, caracterizamos y analizamos los objetivos y metas de inversión pública sectorial contenidas en el programa.

El marco de referencia del PNDN y las líneas argumentales del desarrollo contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991

El PNDN fue un programa dado a conocer en 1988 que derivó del PND también elaborado por la SP en 1987. Tanto el PND como el PNDN se encuentran disponibles para su consulta en el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía (Argentina). Estos, fueron registrados bajo el sello de la SP y no se conoce con especificidad los intelectuales que estuvieron detrás de los mismos, además de la obvia participación de Grinspun. Sin embargo, considerando quienes lo acompañaron en su gestión económica,⁵ es posible que alguno de ellos haya seguido vinculado al ministro, por tanto, a dichos planes de desarrollo. La no incidencia pública del programa puede entenderse a partir de las consideraciones del testimonio de Restivo y Rovelli (2011), quienes aseguran que Alfonsín cedió el cargo de la SP a Grinspun tras su salida del Ministerio de Economía a cambio de que trabajara en silencio y no hiciera declaraciones públicas de ningún tipo (104). Es muy probable que ambos planes tuvieran las intencionalidades no explícitas de presionar para avanzar en un sendero de recuperación económica más rápido de lo que pretendían los hacedores del Plan Austral, especialmente considerando que estos últimos se encontraban más preocupados por la estabilización macroeconómica, particularmente el control de la inflación (Torre, 2021). Además, también debe considerarse que Grinspun tenía una relación de militancia relevante con Alfonsín, por lo que seguramente siguió tratando de influir sobre el curso de la política económica a través del presidente, a pesar de que ni el PND ni el PNDN llegaron a conocerse ni aplicarse en los hechos. Por otro lado, también puede pensarse que si el programa se hubiera divulgado en la

⁵ Entre los que caben mencionar a Roberto Antonio Bautista Bertaina, Ernesto Weinschelbaum, René Eduardo Ortuño, Eduardo Javier Teodoro Poliche, Norberto Hidelbrando Pasini, Adalberto Rodríguez Giavarini, Néstor Edgardo Stancanelli y Armando Luis Vidal.

prensa habría generado controversias en la opinión pública de los economistas profesionales, especialmente considerando la tensión existente entre el control de la inflación y el impulso a la actividad económica vía reactivación de la demanda y capacidad ociosa -en un contexto de restricción externa y fiscal- que pretendía el PND.⁶ Por último, cabe mencionar que el hecho de que no se formularon planes de desarrollo para otras regiones de la Argentina y que el PNDN se elaboró un año después del PND (en 1988), es posible que se tratara de una estrategia regional de planificación del desarrollo más amplia que se viera interrumpida con el aumento del deterioro económico agravado desde aquel año en adelante.

El PND definió como concepción política-económica de la estrategia de planificación la necesidad de construir un “nuevo modelo nacional” basado en la participación democrática, el respeto por el consenso y el disenso en armonía con una estrategia para modernizar el país.⁷ Esto significaba que la planificación debía abordarse con la participación conjunta de la sociedad como articulando el rol del Estado con la iniciativa privada para arribar a las transformaciones económicas y sociales que se requerían.⁸ Más específicamente, se planteó la necesidad de reestructurar el Estado con reformas que apuntaran a la eficiencia, pero respondiendo a los reclamos de la sociedad (*sic*).⁹ Además, se aseguró que la búsqueda del bienestar social era el principal objetivo ya que, como se concebía, sin este no se podía construir una democracia moderna y, particularmente, evitar una nueva asonada militar.¹⁰

Así, la base de la democracia descansaba en la planificación con la participación de la sociedad civil, en el fortalecimiento del Estado y el respeto por los derechos humanos. En este marco, se subrayó que el gobierno avanzaba por el sendero correcto de reformas políticas más amplias destinadas a consolidar una sociedad democrática. En este orden, se reivindicaron diferentes iniciativas trascendentales como el Pacto Democrático (*sic*) contenido en el documento suscripto el 7 de junio de 1984 firmado entre partidos varios partidos para mostrar unidad y coincidencias básicas en un conjunto de temas relevantes que debía enfrentar el gobierno como la deuda externa, la emergencia alimentaria, los juicios por crímenes de lesa humanidad, entre otros. El mismo, fue firmado por 16 partidos, entre los que destacaron los nombres de María Estela Martínez de Perón (Partido Justicialista), Arturo Frondizi (Movimiento de Integración y Desarrollo) y Vicente Solano Lima (Partido Popular), aunque cabe destacar que otros se abstuvieron aludiendo que se trataba de un pacto entre Alfonsín y Martínez de Perón -quienes

⁶ PND, pp. 34-35.

⁷ PND, p. 1.

⁸ PND, p. 1.

⁹ PND, p. 3.

¹⁰ Considerando que desde abril de 1987, año de publicación del PND, se sucedieron una serie de levantamientos militares liderados por Aldo Rico exigiendo la amnistía en los juicios contra los crímenes de lesa humanidad.

“Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1988-1991)”

representaban los partidos mayoritarios UCR y PJ- o bien que no coincidían en materia de política económica. Entre estos últimos se encontraron referentes de las derechas como las izquierdas: Oscar Alende (Partido Intransigente), Álvaro Alsogaray (Unión del Centro Democrático) y Jorge Abelardo Ramos (Frente de Izquierda Popular) (Novaro, 2022).

También se valoraron positivamente las iniciativas del Consejo para la Consolidación de la Democracia, órgano asesor del Ejecutivo constituido en 1985 por intelectuales, políticos y artistas de renombre.¹¹ Particularmente, se destacaron las acciones del traslado de la Capital Federal al Sur como estrategia para descentralizar las burocracias y las actividades socio productivas situadas en Buenos Aires y promover el desarrollo federal (Menazzi Canese, 2022), el impulso de una reforma constitucional que dotara de un mayor parlamentarismo al sistema político argentino y el avance en la integración comercial con Brasil materializada desde la firma entre ambos países con la Declaración de Flor de Iguazú en 1985 (Quiroga, 2005; Russo, 2023). No menos importante fue la reivindicación que se hizo de la investigación y los enjuiciamientos a la actuación de las Juntas Militares en dictadura. Particularmente se defendió la investigación que cristalizó en el informe de Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y se amparó la controvertida y entonces discutida Ley de Obediencia Debida (Gerchunoff, 2022). Esta última, anunciada en marzo de 1987, establecía que los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas que tuvieran un rango menor al de coronel no eran punibles (exceptuando casos de apropiación de menores y/o inmuebles de desaparecidos). Particularmente, en el PND se argumentó que esta política no vulneraba el proceso de esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura que impulsó el gobierno, pero que buscaba la necesaria pacificación. Por último, también se mencionaron otras iniciativas que fueron entendidas como el plan gubernamental para avanzar en la reforma del Estado bajo los parámetros de la descentralización, la desburocratización y la eficiencia. Por ejemplo, estos fueron los casos de la creación del Curso de Administradores Gubernamentales para dotar de formación profesional y burocrática a funcionarios de la administración pública (Rizzo, 2018),¹² la creación del Comité Interministerial de Empresas Públicas para evaluar su situación fiscal e integrar en actividades puntuales al sector privado (por caso, en este orden se

¹¹Por la UCR se encontraba el entonces referente de la línea interna del partido La Coordinadora Enrique Nosiglia y por el PJ referente peronista Jorge Taiana, entre otros representantes políticos de diferente extracción. En el ámbito académico, confesional y artístico destacaron el economista Julio H. Olivera, el médico René Favaloro, el sacerdote Fernando Storni y la poetisa y escritora María Elena Walsh. El grupo estuvo coordinado por el filósofo y jurista Carlos Nino.

¹²Que contó con la coordinación de Esteban y Elva Roulet y Oscar Ozslak.

encontraban los debates para avanzar en la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones o el Plan Houston en el área hidrocarburífera).¹³

También se dedicó un apartado a la cuestión de la política social donde se defendió el intento del gobierno en revertir los regresivos indicadores sociales heredados. Por caso, se jerarquizó una pobreza estimada en 22% de los hogares.¹⁴ Ante este problema se reconoció que “si bien hoy, transcurridos más de tres años de transición democrática, no puede decirse que se hayan revertido los hondos problemas estructurales heredados, sí puede afirmarse que se han tomado medidas de fondo para su corrección”.¹⁵ Principalmente, los técnicos de la SP se referían al aumento del gasto en salud, educación y cultura que varió entre 1984-1986 un 29% respecto al periodo 1980-1981. Sin embargo, también se mencionó la promoción del Plan Alimentario Nacional que entregaba una caja de alimentos calculado en el 30% de los productos necesarios para una familia tipo a más de un millón de familias en 1986, el Fondo de Asistencia en Medicamentos que asistía a las hospitales y, la más trascendental Ley del Seguro Nacional de Salud impulsada entonces por el Ministro de Salud Aldo Neri (1983-1986) y rechazada en el parlamento en tanto generó controversias con la administración de las obras sociales administradas por el sindicalismo, entre otras cuestiones (Massano, 2023).

No menos importante fue la situación del sistema de seguridad social, donde se calculó que debían mejorarse los ingresos del haber mínimo y una alta evasión; o bien el sistema educativo, donde se señalaron deficiencias administrativas, estrategias y recursos pedagógicos inadecuados y empeoramiento de los indicadores de egreso escolar, entre otros. Como se consideraba, ante estos problemas se desplegaron diferentes medidas entre las que caben mencionar al Plan Nacional de Alfabetización para mejorar los indicadores respectivos o el Congreso Pedagógico Nacional, última iniciativa con la que se convocó al debate a la sociedad civil (iglesias, partidos políticos, escuelas, etc.) para formular una nueva ley general de educación (Wanschelbaum, 2014).¹⁶

Por su parte, la política económica defendida debía poner los esfuerzos no solo en la estabilización macroeconómica, sino también en la posibilidad de impulsar el crecimiento

¹³También hubo una mención menor al proyecto de Reordenamiento Sindical conocido como “Ley Mucci” que fue impulsado en 1984 al poco tiempo de asumir el gobierno y constituyó una de sus derrotas. El proyecto lanzado desde el Ministerio de Trabajo para tratamiento parlamentario fue vetado por la oposición peronista y la Confederación General del Trabajo ya que proponía reorganizar elecciones internas en los sindicatos asegurando la participación de las mayorías y fue entendido como un intento de boicotear a las dirigencias peronistas. PND, p. 7.

¹⁴O un 5% de los individuos con una subocupación del 8%, piso sobre el cual comenzaría a subir durante los años noventa (Palomino, 2003, p. 24.).

¹⁵PND, p. 11.

¹⁶PND, p. 14. El mismo, finalizó en 1988 con una Asamblea final que tuvo una destacada participación de la Iglesia Católica e incidencia de varios de sus intereses.

productivo y la distribución de los ingresos.¹⁷ En este orden, se reivindicó la política económica desarrollada entre 1983-1985 que, según se sostuvo, se dedicó a intentar ordenar el sector externo ante los desequilibrios generados por la deuda evitando detener el crecimiento y la inversión. Esta parte, se argumentaba, fue considerada lograda, aunque se omitieron los conflictos desatados en la gestión política económica al interior de los gabinetes y entre funcionarios que hicieron a la gestión de Grinspun.¹⁸ Así, mientras se remarcó el crecimiento del PBI de 1984 en 2,6%, se aclaró que no se pudo controlar una inflación que acumuló en el mismo año más del 600%. De esta manera, omitiendo las tensiones, se defendió la política antiinflacionaria del Plan Austral y su contribución a la mejora de la imagen argentina en el exterior, particularmente en referencia al mayor apoyo de los organismos internacionales.¹⁹ Por último, se formularon directrices para el plano internacional, donde se priorizó la reinserción de Argentina en el mundo de través de la asociación con países democráticos. Otro de los ejes en este plano era la defensa de los reclamos de los países en desarrollo frente a los países centrales (especialmente, se mencionó la necesidad de lograr un mejor tratamiento de la deuda externa y de las condiciones del comercio mundial).²⁰ Según se entendía, el mundo se encontraba en una fase recesiva atravesada por una reestructuración de las formas y las cadenas productivas tras el avance de sectores como la microelectrónica, la robotización, la biotecnología, entre otros.²¹ En dicho escenario, se aseguraba, los países en desarrollo debían sortear un periodo de crisis hasta la llegada de un salto en la productividad en los países desarrollados. Mientras tanto, se sugería, debía insistirse en reclamos para morigerar los efectos negativos en los mercados mundiales.²² Así, estas fueron las primeras líneas que aglutinaron la visión del PND como la interpretación en torno al desarrollo de la gestión democrática entre 1983 y 1988.

La caracterización física, económica y social del Norte Grande y los grandes objetivos del desarrollo

¹⁷ PND, p. 16.

¹⁸ Incluso, se omitieron los fracasos en la gestión de Grinspun, como pueden ser el control de la inflación, la imposibilidad de acordar con los sectores empresarios y el FMI, el intento de emprender una reforma financiera y tributaria, entre otros. De las cuales pueden verse un racconto en los trabajos de Pesce (2004) y Rossi (2023).

¹⁹ Esto se contradecía, o bien era excesivamente optimista respecto a los datos que se presentaban, pues el saldo en cuenta corriente del balance de pagos como % del PBI era de -4% y el saldo comercial de 1986 se redujo sustantivamente respecto a 1987 (de 2.287 millones de dólares contra 4.584).

²⁰ En clara alusión a lo actuado durante la primera parte del gobierno junto al canciller Dante Caputo respecto a intentar agrupar las posiciones de los países endeudados (Tussie, 2015).

²¹ PND, p. 9.

²² Iniciativas enmarcadas en el espíritu democrático que el gobierno fomentaba, aunque de diferente naturaleza. Para un análisis más detallado pueden consultarse los trabajos en la compilación de Gargarella, Murillo y Pecheny (2010) y Schneider (2019).

El PNDN caracterizó la región Norte Grande como un entorno físico subdividido en diferentes zonas. La primera, era una zona montañosa con espacios rocosos, cuencas interiores cerradas y suelo desértico de escasas posibilidades productivas. Las principales actividades en esta zona de la Puna y la Cordillera Occidental eran yacimientos de minerales (oro, hierro, antimonio, plata, plomo, zinc y estaño) en provincias como Salta, Jujuy y Catamarca. En segundo lugar, se encontraba la Región Llana del Este (Meseta Misionera, Nordeste de Corrientes, Lomadas Entrerrianas y el Delta del Paraná) caracterizada por un clima cálido subtropical, lagunas, valles, abundantes lluvias y extensos y caudalosos ríos. Los principales desafíos productivos en esta región se encontraban en la difícil ocupación dado los contrastes climáticos a pesar de los abundantes recursos ganaderos, el mejoramiento del tránsito vial para la salida de productos agrícolas, la habilitación de nuevas tierras mediante el desmonte, el mejoramiento de los cultivos existentes (algodón, tabaco, cítricos y arroz) y la ganadería (cría de vacunos). Otro potencial se encontraba en los recursos mineros poco desarrollados como los minerales no metálicos y metálicos que apenas aportaban entre un 8% y 2% a la producción minera. Así, se mencionaban recursos existentes en rocas de aplicación (71% del total), minerales no metálicos (12%) y metálicos (17%). Otro sector potencial era el forestal, que en el producto agropecuario total del país era del 1%, aunque con la región aportando más del 64% en provincias como Chaco y Formosa.²³ Así, el territorio interprovincial atravesaba desde la Mesopotamia -delimitada por los Ríos Paraná, Uruguay, Iguazú, San Antonio y Pepirí Guazú- hasta el norte andino con unos 760.000 kilómetros (27% del territorio nacional), 6 millones de habitantes y 10% del PBI nacional.

Las provincias encuadradas en el PNDN presentaban grandes disparidades en cuanto a superficie, habitantes y producto. Por ejemplo, como puede verse en la tabla I, provincias como Catamarca contaban con una amplia superficie que contrastaba con un reducido producto y cantidad de habitantes relativos. En otros extremos, provincias como Jujuy se caracterizaban por un mayor equilibrio entre las tres variables y Formosa por un rezago relativo en todas. Salta y Chaco, por su parte, eran las que tenían mayor superficie, junto con una cantidad considerable de habitantes y aporte al producto. Por otro lado, Tucumán, tenía una reducida superficie, pero gran cantidad de habitantes y aporte al producto nacional. A pesar de las disparidades interprovinciales, la participación en el Producto Bruto Regional era reducida, y contrastaba con la de provincias como Buenos Aires en 1980 (30%), Santa Fe del (9,4%) y Córdoba (7%) (Manzanal y Rofman, 1989).

²³PNDN, pp. 5-12.

Tabla I
Superficie, habitantes y PBI de las provincias del Norte Grande en porcentaje del total nacional de 1985

Provincia	Superficie %	Habitantes %	PBI %
Catamarca	3,6	0,7	0,4
Jujuy	1,9	1,5	1,0
Salta	5,5	2,4	1,5
Santiago del Est.	4,8	2,1	0,9
Tucumán	0,8	3,5	2,6
Corrientes	3,2	2,3	1,3
Chaco	3,6	2,5	1,1
Formosa	2,6	1,1	0,4
Misiones	1,0	2,1	1,0
Total	27,0	18,2	10

Fuente: elaboración propia en base al PNDN, p. 26.

Bajo estas consideraciones, se promovió un espíritu federalista de desarrollo que, según se argumentaba, comenzó con el restablecimiento de la democracia²⁴ plasmada en el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino del 15 de mayo de 1987.²⁵ Así, el diagnóstico regional era el de un rezago social sustantivo caracterizado por índices mayores de pobreza y desocupación que la media nacional y el de una concentración económica que reflejaba una desigual estructura social y de ingresos.²⁶ Esta situación se habría agravado con la migración hacia zonas urbanas dado la falta de fuentes de trabajo y una dominante estructura productiva concentrada en el sector agropecuario que representaba el 20% del PBI regional.²⁷ La industria existente, por su parte, se concentraba en algunos monocultivos como azúcar, tabaco, yerba mate y algodón comerciados en el mercado interno, aunque en menor medida existían otros destinados al mercado mundial como porotos y te. El PBI manufacturero de las provincias era

²⁴A pesar de haber sido elegidos democráticamente en las elecciones de 1983 la mayor parte de los gobernadores del Norte Grande eran del Partido Justicialista. Esto para los casos de Formosa, Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán y Chaco. Por su parte, Corrientes se encontraba gobernada por el Partido Autonomista, mientras que solo Misiones por la UCR.

²⁵Constituyendo el primer antecedente de conformación de espacios supranacionales. Posteriormente, en 1988 se firmó el Tratado de Nuevo Cuyo y durante los noventa continuó la política de integración regional en nuevos tratados como respuesta al avance de la globalización.

²⁶Por caso, se mencionaban las mayores tasas de analfabetismo, deserción escolar, mortalidad infantil y un PBI per cápita que llegaba solo al 54% del nacional. PNDN, p. 5.

²⁷Siendo la participación del sector en el PBI total provincia del 13% en Tucumán, 15%, en Salta, 17% en Jujuy, 17% en Catamarca y 22% en Santiago del Estero. PNDN, p. 16.

bastante dispar en la medida que existían extremos como el de Tucumán con el 27% y Jujuy con 19% frente a otras como Santiago del Estero y Formosa con el 6%.

Tabla II
Variación de la producción manufacturera en provincias del Norte Grande (% de variación entre 1974 y 1985)

Año/provincia	1974	1985
Catamarca	0,1	0,2
Corrientes	0,6	0,6
Chaco	0,9	0,7
Formosa	0,2	0,1
Jujuy	1,3	1,4
Misiones	0,5	0,9
Salta	1,0	1,0
Santiago del Estero	0,3	0,2
Tucumán	2,5	2,9
Total Norte Grande	7,4	8,0

Fuente: elaboración propia en base al PNDN, p. 28

Sin embargo, lo que más preocupaba era la poca variación positiva de la industria en las últimas décadas. Como puede verse en la tabla II, la mitad de las provincias permanecieron estancadas o decrecieron; mientras que sólo algunas como Tucumán lograron crecer algunos puntos porcentuales. Paralelamente a esta situación, se dio cuenta que entre 1981-1985 se observaba, en el marco del estancamiento generalizado de la economía argentina, un aumento del sector público como empleador de recursos locales, del comercio informal y del cuentapropismo junto con un achicamiento de la construcción.²⁸ Paralelamente, como se destacó, el crecimiento vegetativo de los productos de exportación en los últimos años reforzaba la necesidad de contar una estrategia de desarrollo que revirtiera dicha regresión.

Sin embargo, el sector industrial mostraba algunos indicadores favorables, al contrario de la situación nacional entre 1975-1985 (que vio reducirse su peso en el PBI del 28% al 24%). Por ejemplo, en este periodo se crearon 500 establecimientos (+3,7%) y el personal remunerado creció al 35,4%. En este marco, las provincias más beneficiadas fueron Misiones, Chaco y Formosa en sectores como alimentos, bebidas, tabaco, madera, fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos (concentrando el 53% de los establecimientos y el 58% de los

²⁸ Aunque, sin embargo, en la región aumentó el peso de la manufactura en el valor agregado del país del 6 al 8% entre 1981-1985. PNDN, p. 18 y tabla III en anexo.

empleos industriales). Así, el sector se encontraba liderado por “la rama alimentos, bebidas y tabaco [que] suma la mayor parte de los establecimientos y del empleo industrial en casi todas las provincias, representando además el 50% del valor total de la producción del sector y el 17% del valor de la producción de la rama a nivel nacional”.²⁹ Sin embargo, se llamó a promover el desarrollo regional para incentivar otras ramas más intensivas en tecnología, por caso se cuestionó la ley 19.640³⁰ que impulsó las fibras celulósicas y la petroquímica en la Patagonia (Tierra del Fuego) mientras la región sufrió pérdidas de establecimientos en esta ramas (de 90 a 24 en Jujuy, de 74 a 24 en Catamarca y de 246 a 104 en Tucumán; solo aumentando en Santiago de 52 a 80).³¹

Como puede verse en la tabla III, los sectores más relevantes en el PBI de casi todas las provincias eran los servicios sociales, seguidos del sector agropecuario, la industria y el comercio. En el total regional, estos tres últimos sectores, excluyendo servicios sociales, lideraban la mayor parte del producto en proporciones similares. Sin embargo, existían casos con escasa manufactura como Formosa y Santiago del Estero y una alta dependencia de la construcción y el comercio. Otras más equilibradas eran Jujuy y Corrientes, que exhibían una estructura manufacturera y agropecuaria de similares proporciones y menor dependencia de otros sectores, aunque los servicios eran parte importante del producto.

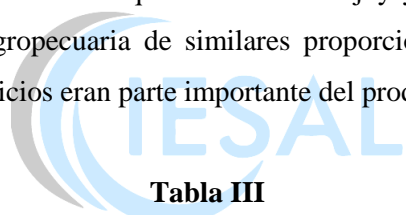


Tabla III
Sectores económicos por provincias del Norte Grande en 1985 (porcentaje del PBI total)

provincia/sector	Misiones	Corrientes	Chaco	Formosa	Salta	Jujuy	Catamarca	Tucumán	Santiago del Es.
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	17,3	17,8	13,6	12,8	12,1	18,0	11,4	10,0	15,8
Explotación de minas y canteras	0,5	0,8	0,1	0,3	2,9	3,7	1,2	0,3	0,8
Industria manufacturera	10,7	17,3	8,09	6,7	11,0	19,2	12,6	25,7	6,03

²⁹ PNDN, p. 19.

³⁰ La cual estableció en 1972 un régimen fiscal y aduanero especial para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur a los fines de poblar la región dando inicios al sub-régimen industrial que se mantuvo hasta 1989.

³¹ PNDN, pp. 21-25.

Ignacio Andrés Rossi

Electricidad, gas y agua	2,5	0,7	1,4	0,5	0,7	1,6	0,9	1,7	1,1
Construcción	18,0	8,5	13,2	14,3	10,5	12,4	13,8	5,8	19,7
Comercio	11,6	9,2	19,0	10,7	26,5	15,3	11,9	15,2	12,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,0	6,0	7,1	3,6	5,8	3,6	2,7	8,1	6,8
Sector financiero, inmobiliario y de servicios	9,6	11,0	12,1	7,4	6,4	5,5	8,6	16,7	12,2
Servicios comunales, sociales y personales	28,0	28,7	24,6	43,3	24,2	20,7	36,9	17,5	25,8

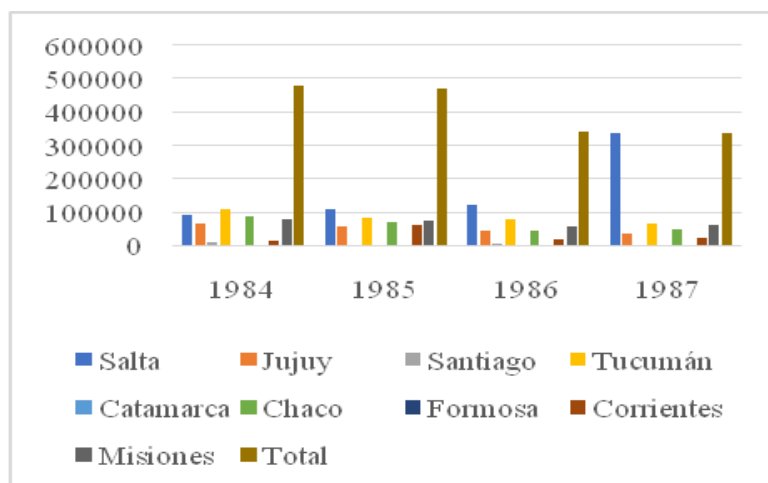
Fuente: Elaboración propia en base al PNDN p, 27.

Respecto al sector externo, según se observa en el gráfico II, las exportaciones tuvieron un desempeño negativo en la mayoría de las provincias desde 1984, con la excepción de la mayor exportadora Salta y la relevancia que mantuvo Tucumán. Así, el peor desempeño se evidenciaba en provincias Formosa, Corrientes y Santiago del Estero, que prácticamente no se evidencian en el gráfico.³² Otras como Jujuy, Tucumán y Chaco, si bien redujeron su participación en las exportaciones, siguieron teniendo un lugar medianamente relevante en términos relativos. En conjunto, el Norte grande redujo sus exportaciones de los 480 a los 340 mil dólares entre 1984-1987.

³² A los montos calculados en miles de australes que se realizan en la mayor parte del PNDN se supone para su conversión en dólares un equivalente al promedio del tipo de cambio durante la primera mitad de 1988 de 11,26 australes por dólar.

Gráfico I

Exportaciones de las provincias del Norte Grande en miles de dólares entre 1984-1987



Fuente: Elaboración propia en base al PNDN, p. 38.

Particularmente, se mencionaba el desempeño negativo en sectores específicos como azúcares y artículos de confitería que variaron en -79% en la región, lanas en -68%, bebidas en -59% café, té, yerba mate y especias en -55% y tabaco -18% en el periodo 1984-1987.³³ De esta manera, el panorama que describía el PNDN buscaría trazar las principales líneas para fomentar el desarrollo de la región, aprovechando las capacidades instaladas, los recursos naturales y promoviendo las inversiones en vías de aumentar las exportaciones y mejorar los indicadores sociales.³⁴

Hacia un modelo de explotación industrial basado en recursos naturales

En el PNDN se definieron una serie de objetivos prioritarios. Entre los principales, se pueden mencionar los siguientes:

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región con equidad y justicia distributiva
- Expandir la frontera agropecuaria
- Fortalecer el desarrollo científico-tecnológico
- Compatibilizar los flujos de bienes y servicios exportables con los destinados al mercado interno
- Reducir la brecha entre el ingreso disponible y el Producto Bruto Interno Regional

³³ PNDN, p. 39.

³⁴ PNDN, p. 40.

Ignacio Andrés Rossi

- Promover la inversión externa y la nacional, en especial aquella basada en el ahorro local
- Mejorar la rentabilidad empresarial, especialmente en las actividades de explotación y transformación de recursos naturales
- Revertir la expulsión de habitantes de la región

Para alcanzar estos objetivos, según se argumentaba, se requería poner en marcha mecanismos democráticos como los postulados Entes de Desarrollo para la planificación estratégica. Estos organismos estarían compuestos por personal altamente calificado y con un margen de acción descentralizado que diera lugar a las provincias en la participación de la planificación.³⁵ La iniciativa estaba motivada por modernizar el modelo agroexportador regional e impulsar la industria instalada sobre la base de ejes de desarrollo. Por caso, se priorizaron los sectores ferroviarios, de hidrovías, bioceánicos, agropecuarios, etc., y se destacó su potencialidad para transformar los ejes de comunicación existentes en el macrorregión. Como se dijo, debía considerarse que “a lo largo de un eje de comunicación la intensificación de las relaciones entre centros de crecimiento (concentraciones urbanas que contienen polos de desarrollo) favorece la localización de actividades económicas y sociales, el establecimiento de nuevos centros y la transmisión del desarrollo a otras áreas”.³⁶

De esta manera, se privilegiaba el avance en Ejes de Desarrollo (*sic*), donde la infraestructura, el transporte eficiente, el impulso de la demanda regional y la concreción de nuevas actividades económicas serían la base del impulso al crecimiento del mercado interno con nuevos centros urbano-industriales. Para esto, a su vez, se planteaba la necesidad de diferenciar, distinguir, clasificar y promover los diferentes complejos agroindustriales, dinámicos (petróleo, petroquímica, química, celulosa, siderurgia, electro metalmecánico, entre otros) y de tecnología avanzada (aeroespacial, electrónica, informática, biotecnológica). Por ejemplo, se planteó que el mayor desarrollo de los complejos agroindustriales permitiría “fortalecer eslabonamientos productivos y modificar los procesos de acumulación del capital y de distribución de ingresos causantes del estancamiento”.³⁷ Esto, a su vez, permitirá morigerar tensiones como las desarrolladas entre los mayores precios de exportaciones internacionales y el desincentivo para colocar la producción en el mercado interno. Por su parte, los complejos industriales dinámicos y de tecnología debían contribuir a aumentar la explotación de recursos naturales, diversificar la

³⁵ No obstante, como se mencionó anteriormente, no se aclaró cómo se avanzaría en este punto considerando que las provincias eran políticamente opositoras. Tomando el caso del Consejo para la Consolidación de la Democracia, es posible que se pensarán en instituciones multipartidarias con la integración de especialistas, aunque claramente el contexto socioeconómico diluyó la posibilidad de llevarlo a cabo.

³⁶ PNDN, p. 48.

³⁷ PNDN, p. 50.

estructura económica, promover una mayor oferta de bienes y servicios, incentivar un proceso de transición a una económica urbano-industrial, impulsar el desarrollo del mercado interno y externo e incorporar nuevos procesos tecnológicos y de capacidades locales.³⁸ En este sentido, para el Norte Grande se pensaba un proceso de industrialización basado en la explotación de recursos naturales con foco en la exportación y la urbanización (mercado interno).

Por otra parte, este proceso debía contar con una estrategia medioambiental centrada en reducir las inundaciones, la destrucción forestal y la desertificación. De esta manera, la expansión urbano industrial debía atacar las inundaciones producidas por las lluvias y la descarga fluvial de cuencas altas que impactaban, en mayor medida, en los sectores de bajos recursos y en el medio ambiente. Dicha acción permitiría reducir el asistencialismo -reduciendo el gasto público- ante los menores impactos ambientales como la destrucción forestal y la desertificación consecuente. No menos importante, en esta línea, fue la necesidad de fomentar la integración de mercados regionales desde una óptica de centro y periferia. Como se argumentaba, “un proceso de integración que mantenga inalterable las relaciones estructurales asimétricas entre países conducirá al fracaso de la integración o consolidará una relación económica dependiente”.³⁹ Por ello, se sugería la profundización de diagnósticos en torno a los cambios estructurales y el seguimiento de los acuerdos, la evaluación de sus resultados y control de su equidad considerando efectos no deseados y sus alternativas.

Las proyecciones de inversión sectorial en el Norte Grande: el caso de la energía, el transporte y las comunicaciones como motor de la recuperación del desarrollo

En lo que respecta a las proyecciones de los diferentes proyectos de inversión y crecimiento, el PNDN planteó una estrategia sectorial definiendo los principales objetivos de mediano plazo. Por ejemplo, el subsector prioritario dentro de la energía fue el de combustibles, particularmente el gas, donde se distinguieron dos zonas. La primera, la Cuenca del Noroeste (parte de Tucumán y totalidad de Salta y Jujuy) caracterizada por un crecimiento de sus reservas desde 1979 estimadas en 1987 en 100.772 metros cúbicos y equivalentes al 15% del total nacional.⁴⁰ En el sector se estimaba un aumento de la inversión para el periodo 1987-1991 de los 79 millones de australes registrados en 1986 -7 millones de dólares- a 190 millones de australes -aproximadamente 17 millones de dólares- representando el 10% total de la inversión nacional

³⁸ PNDN, p. 54.

³⁹ PNDN, p. 53.

⁴⁰ La producción de gas natural en la región se estimaba en 2.700 millones de metros cúbicos al año y 11% del total nacional.

(concentrado principalmente en el gasoducto Campo Durán Salta-Buenos Aires). Así, en este esquema las provincias que liderarían la inversión pública -a partir de la firma Gas del Estado-serían Jujuy, Salta y Tucumán.⁴¹ Además, en Cuenca Noroeste se albergaban reservas en petróleo por un aproximado de 26 millones de metros cúbicos para 1987 (7% de las reservas totales del país). La provincia productora más importante del Norte era Salta con 58% del total regional. Las bases del plan de inversiones sectoriales estaban motorizadas por el Plan Houston para explorar nuevas cuencas y elevar la producción existente, el Plan Olivos para aumentar la producción en las áreas a cargo de empresas contratistas ofreciendo un 80% del precio internacional FOB del crudo y el Petroplan lanzado en marzo de 1988 para crear uniones entre empresas privadas y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en áreas subexplotadas.⁴² Así, se esperaba aumentar la exploración de pozos desde los 13 registrados en 1987 a 18 en 1991 con un costo medio cada uno de 2.700 millones de dólares, cifra que podría caracterizarse de ambiciosa.

Por otro lado, en el subsector eléctrico se esperaba que el ente nacional Agua y Energía Eléctrica -entonces principal empresa pública productora, distribuidora y comercializadora de energía eléctrica del país-, que operaba en la región con 52 centrales, el 50% de las poseídas en el país y un 54% de la potencia instalada de la firma, liderara el proceso de inversiones. Al respecto, se proyectó que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financiara proyectos de integración entre Corrientes y Brasil de acuerdo a las tratativas de integración comercial que se proponían. De esta forma, se distinguieron dos zonas: la zona Noroeste con mayor presencia de centrales térmicas (destacando Salta) y la zona Noreste donde prevalecían proyectos hidroeléctricos (particularmente la Central Hidráulica Yacyretá de carácter binacional junto a Paraguay y Garabi con Brasil). Así, se estimaba que el Norte Grande pudiera aumentar su potencia instalada en 4.000 MW y aumentar los kilómetros de líneas de alta tensión en 2.280 demandando una inversión de la firma estatal por 640 mil australes (aproximadamente 60 mil dólares). De esta forma, según se preveía, la potencia instalada en MW sería liderada por Misiones pasando de 1.539 a 16.725, seguida de Tucumán de 250 a 3.840 y Catamarca de 1.670 a 6.530.⁴³ Como puede observarse en las imágenes I y II los proyectos trazaban toda la región e iban desde el sector hidráulico, hidrovías y viales destacando las obras en proyecto de carácter binacional.

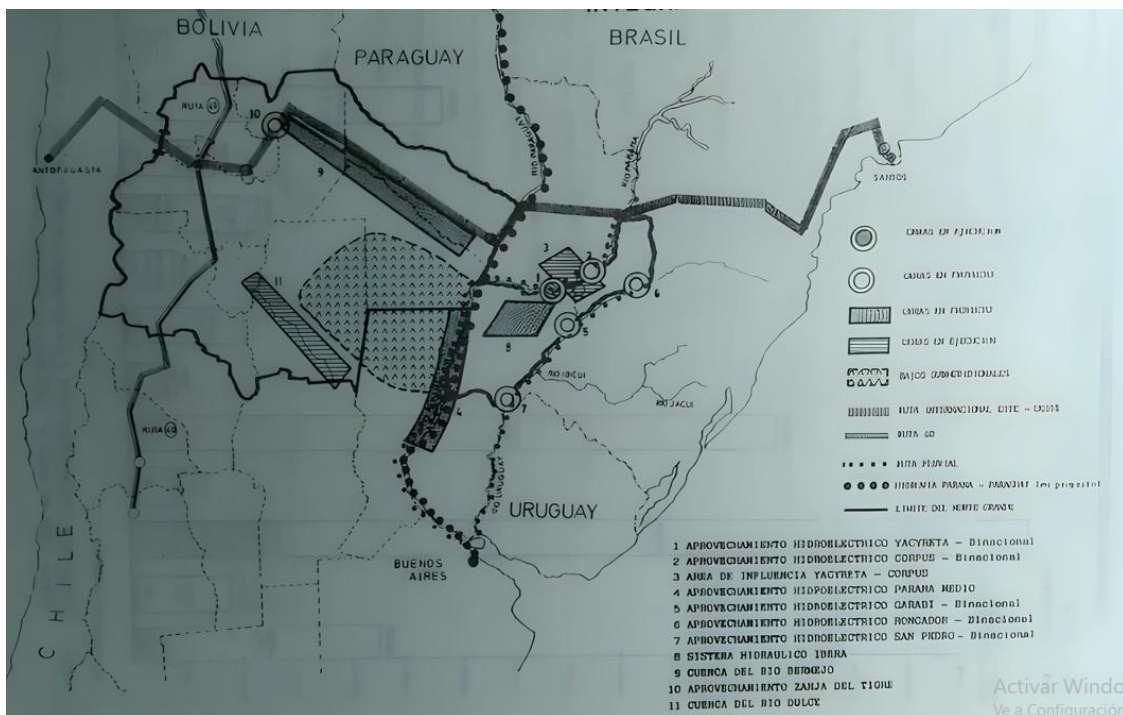
⁴¹ PNDN, p. 63.

⁴² Ante los escasos resultados del Plan Houston en 1987 se lanzaron el Plan Olivos y el Petroplan. En estas oportunidades se convocaron nuevas rondas bajo mejores condiciones, hubo 24 ofertas por inversiones en los 150 millones de dólares, pero sólo se materializaron 10 perforaciones. De hecho, hasta 1990, de inversiones calculadas en 951 mil millones solo se concretaron 230 (sin embargo, la caída de la producción en un -13% entre 1983-1987 se revirtió entre 1987-1989 en un 13%) (Gadano, 1998).

⁴³ PNDN, pp. 60-70.

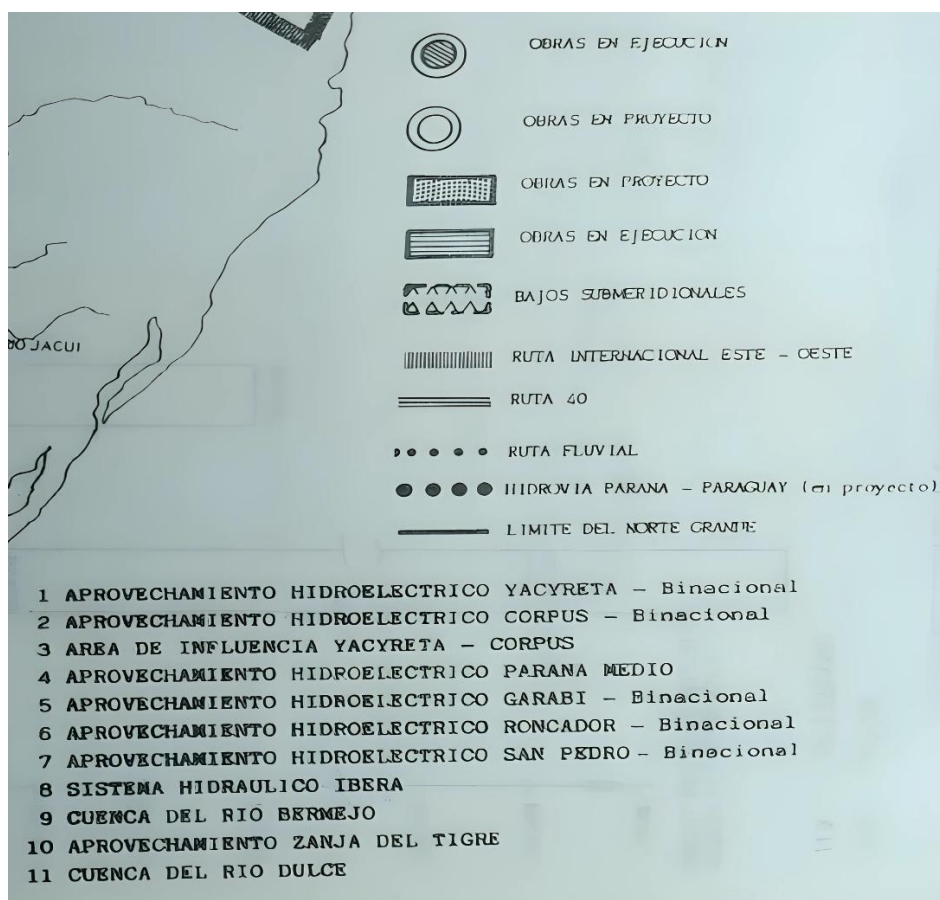
“Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1988-1991)”

Imagen I
Localización de proyectos de propósito múltiple en el Norte Grande



Fuente: PNDN, 175.

Imagen II
Caracterización de las obras en el PNDN, p. 178



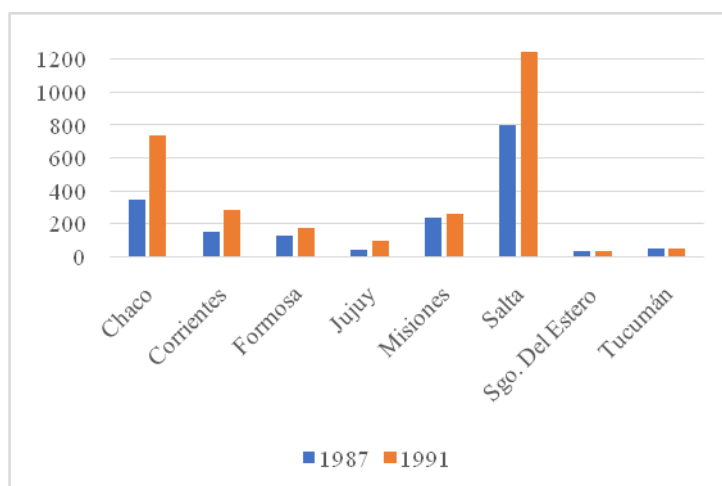
Fuente: PNDN, p. 178

Por su parte, no menos importante fue la proyección de inversión pública en comunicaciones liderada por la secretaría de Comunicaciones, la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) y las emisoras del sistema oficial y privado.⁴⁴ Como se puede ver en el gráfico II, las inversiones de la más representativa ENCOTEL, estarían promocionadas principalmente en Chaco y Salta y en menor medida en Corrientes. En total, se estimaba contar con un monto total acumulado en 1991 equivalente a unos 250 mil de dólares.

⁴⁴ ENCOTEL fue creada en 1972, para constituirse, como paso previo a una privatización, en sociedad anónima en 1992. ENTEL, por su parte, fue privatizada en 1989 y COMFER, también creada en 1972, atravesó una conversión y fusión en 1992.

Gráfico II

Inversión Pública Nacional 1987/1991 de ENCOTEL por provincias del Norte Grande (en miles de australes de 1987)

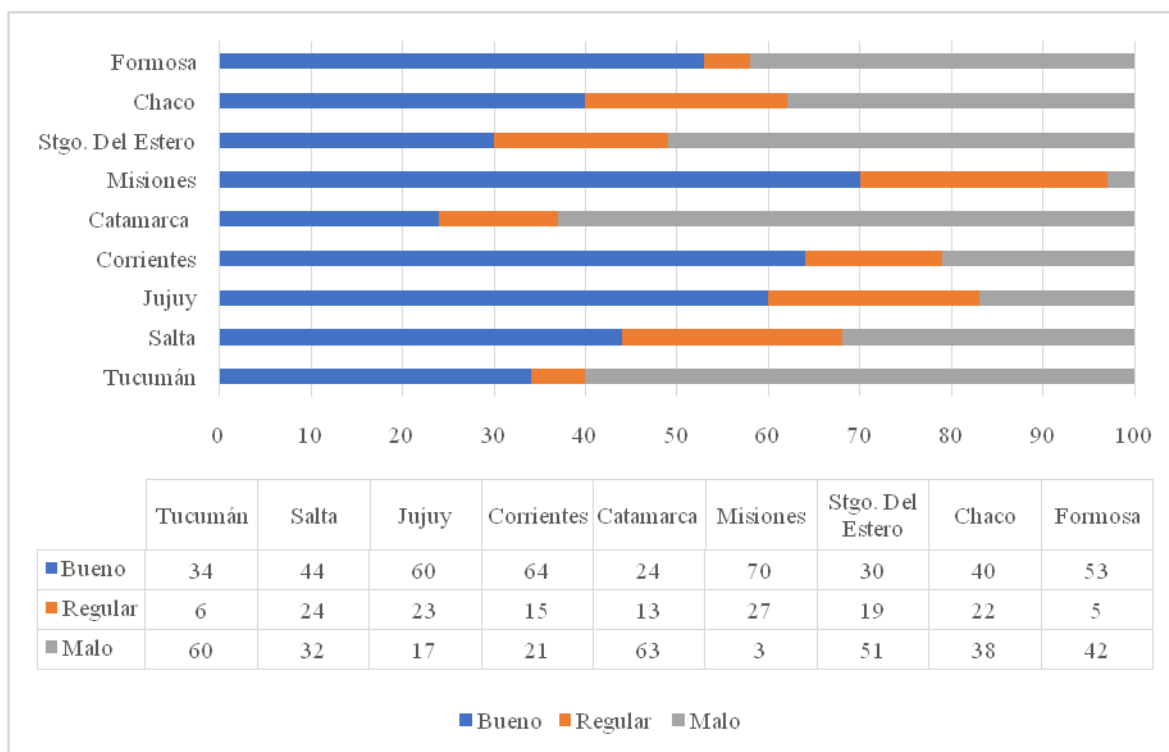


Fuente: Elaboración propia en base al PNDN, p. 68.

Estas inversiones, según se detalló, se repartirían en la construcción de edificios, la instalación de bienes, vehículos y máquinas de uso postal y despachos telegráficos. Para esto, la inversión total en la región pasaría de los 1.759 mil australes a 2.859 mil -llegando a más de 250 millones de dólares-.

Por su parte, el sector transporte en la región estaba caracterizado por dos principales líneas: General Urquiza que atravesaba de Corrientes a Misiones; y la línea General Belgrano que recorría todas las provincias de la Región, excepto las mesopotámicas (Misiones y Corrientes), con enlaces con Bolivia y Chile. La primera, registraba un transporte de pasajeros de 1.000.000 y la segunda de 1.200.000. En cuanto a la capacidad de carga, la primera registraba 519.000 toneladas mientras la segunda 2.841.000 toneladas. Como puede verse en el gráfico III, la primera poseía un 70% en estado muy bueno, mientras que la segunda solo un 40%. Para avanzar en obras y mejorar el tendido ferroviario se estimaba necesitar unos 22 millones de dólares para la Línea Urquiza y unos 80 millones de dólares para la Línea Belgrano. Destacaban, en este sentido, casos como Tucumán y Santiago del Estero con más de la mitad de su tendido férreo en estado malo y regular.

Gráfico III
Estado de la red vial de las provincias según el PNDN (en porcentajes de 1986)



Fuente: elaboración propia en base al PNDN, p. 82.

Por otro lado, se ponía en el centro el déficit habitacional de país calculado en 2.380.000 unidades de las cuales un 34,6% correspondían al Norte Grande. Como se estimó, entre 1984-1987 solo se cubrió un 10% de las necesidades regionales, habiendo solo 30.000 viviendas en ejecución por el FONAVI;⁴⁵ lo cual demandaba unos 121.500.000 australes (unos 11 millones de dólares). Respecto a la Salud, se prevía la construcción de 11 hospitales mediante un préstamo del BID por 300 millones de dólares de los cuales 5 corresponden a la región. En el área, las provincias más afectadas eran Chaco y Misiones, que registraban un bajo número de médicos por habitantes frente a otras mejor posicionadas como Corrientes.⁴⁶ Esta situación, según se argumentaba, se veía agravada por la dependencia de la región a las transferencias y regalías del Tesoro, dado que los ingresos provinciales cubrían en promedio un 30% de sus ingresos totales.⁴⁷

⁴⁵ El Fondo Nacional de Vivienda fue creado en 1972 para paliar el déficit habitacional con la construcción de viviendas sociales.

⁴⁶ Por ejemplo, las primeras tenían 0,0017 médicos por un aproximado de 700.000 habitantes, mientras que en el otro extremo Corrientes tenía 0,0023 por la misma cantidad de habitantes. PNDN, p. 87. De todas maneras, y al margen de la distancia, las cifras eran bajas si se considera que en 1987 se calculaba que a nivel nacional había 1 médico cada 425 habitantes. Ver (Katz y Muñoz, 1988).

⁴⁷ PNDN, p. 90.

A pesar del panorama, se consideraba que la situación de las provincias iba en mejora dado el aumento en términos reales de los ingresos provinciales tras el alza en la presión tributaria, el aumento en la coparticipación derivado de la ley de distribución de fondos⁴⁸ y el aumento de los aportes no reintegrables otorgados por el Tesoro Nacional.⁴⁹ No obstante, se advirtió que el crecimiento de la ocupación pública en la región: por ejemplo, el crecimiento en gastos de personal entre 1983-1985 fue positivo en casi todas las provincias excepto Santiago del Estero, destacando Salta, Corrientes y Formosa con porcentajes de variación de 73%, 42% y 66%.⁵⁰ Respecto al empleo público, si bien la variación era sustantivamente menor a las décadas de 1960 y 1970, entre 1983 y 1986 aumentó a un promedio regional del 18%.⁵¹ Al respecto, se dijo que “es claro que la comparación entre el nivel de actividad de las regiones entre los años 1974 y 1985 e incluso el nivel de ocupación muestra crecimientos que no justifican incrementos en la ocupación pública como argumento de política anticíclica”.⁵² Por ello, la cuestión de aumentar el empleo a partir de fuentes de inversión pública y privadas se tornaba fundamental. Como puede verse en el gráfico IV, la mayoría de las provincias, excepto Catamarca, mantenían niveles de desocupación más altos que el promedio nacional.



⁴⁸ En referencia a la Ley 23.348 de 1988 que, tomando los criterios de población total, densidad poblacional y brecha de desarrollo estableció una distribución primaria de los ingresos coparticipables en 42,34% para la Nación y 54,36% para las provincias, mientras que un 2% se destinaba al desarrollo de las provincias más atrasadas y 1% al Fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (transferencias no automáticas o discrecionales). Si bien dicha norma rige hasta la actualidad, diferentes disposiciones legales modificaron las proporciones originalmente definidas causando controversias en torno a la justicia de los fondos que reciben las diferentes jurisdicciones.

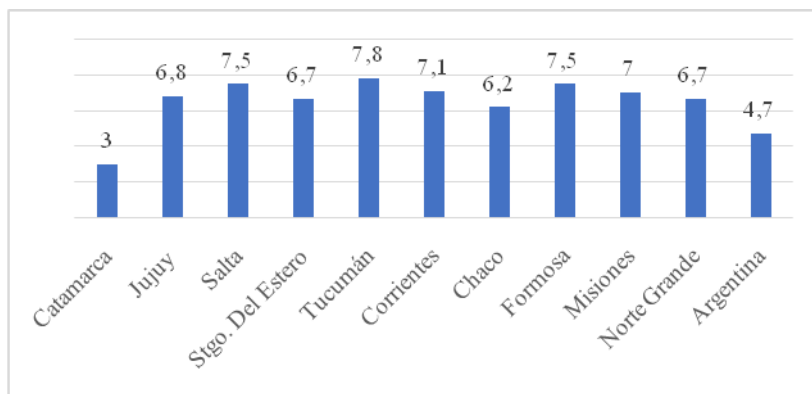
⁴⁹ PNDN, p. 77.

⁵⁰ PNDN, p. 91.

⁵¹ PNDN, p. 90.

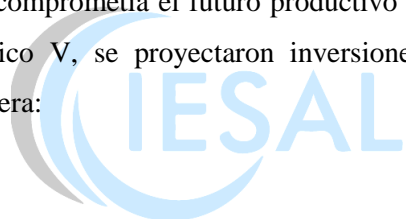
⁵² PNDN, p. 78

Gráfico IV
Tasa de desocupación por provincias. Norte Grande y Argentina (en porcentaje sobre la Población Económicamente Activa en 1988)



Fuente: elaboración propia en base al PNDN, p. 94.

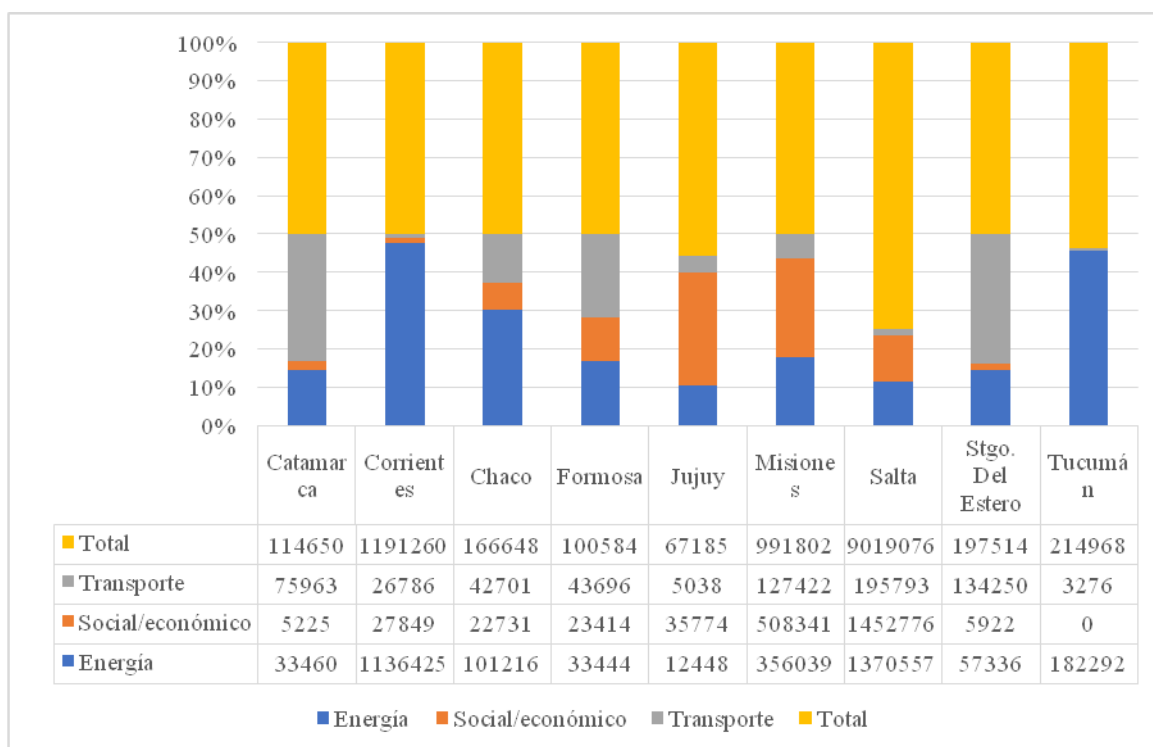
De esta forma, se llamó a moderar el aumento en los gastos corrientes de la región y aumentar el gasto en capital. Particularmente, se destacaba el crecimiento en personal en 36,7% entre 1983-1987, lo que se entendía que comprometía el futuro productivo de la región.⁵³ En este sentido, como se muestra en el gráfico V, se proyectaron inversiones lideradas por las empresas nacionales de la siguiente manera:



⁵³ Este tipo de gastos pasaron del 8,5% del PBI en 1983 al 9,3% en 1987 mientras que los de capital retrocedieron de 2,9% del PBI a 1,8%. La velocidad de estos cambios en pocos años era lo que preocupaba al PNDN. PNDN, p. 79.

Gráfico V

Inversión acumulada proyectada entre 1987-1991 en sectores privilegiados de las provincias del Norte Grande (porcentajes absolutos y miles de australes de 1988)⁵⁴



Fuente: elaboración propia en base al PNDN, pp. 100-112.

Como puede observarse, Catamarca y Santiago del Estero destacaban por la inversión en transporte (calculada en unos 19 millones de dólares), mientras que la mayoría lo hacían en Energía (superando los 200 millones de dólares). En términos relativos, exceptuando Jujuy y Misiones, el gasto social económico era el de menor protagonismo. En términos de la inversión total era Salta con 9.019.076 australes (819 mil dólares) la que destacaba. Además, cabe aclarar que las inversiones totales estimadas en estos proyectos equivalían a unos 12 millones australes, la inversión total era de 1 millón de dólares para el periodo 1987-1991. Lo que puede relevarse, es que claramente había una presencia relevante de los hidrocarburos como parte central de la estrategia exportadora, mientras que el transporte representaba la inversión en infraestructura necesaria para desarrollar el mercado interno de la mano con la recuperación económica.

⁵⁴ Según se detalla, el sector energético abarcaba obras, estudios, mantenimiento, reparación, exportación e inversión. Por su parte, el sector social y económico agrupaba gastos en diferentes sectores de las economías regionales, obras públicas y sociales en educación, salud y otros. Por último, el sector transporte incluía tanto la extensión de redes como el mantenimiento, pavimentación, repavimentación de tramos e inversión en bienes de capital.

Reflexiones finales

El PNDN definió una estrategia de desarrollo para una región de la Argentina rezagada respecto a las provincias más prósperas y al conjunto nacional, aun a pesar de la heterogeneidad relativa que presentaban en diferentes indicadores. La iniciativa, enmarcada en el PND 1987-1991, se proponía promover el desarrollo morigerando el peso de los servicios sociales y del sector agropecuario en la estructura económica regional. Sin embargo, también se mostró interés en fomentar una industria que, en comparación al total nacional, no había sido tan castigada pero que convivía con altas tasas de desempleo. Por último, fue un objetivo explícito la promoción de un mayor dinamismo exportador centrado, principalmente, en el papel de los productos más dinámicos y los hidrocarburos en paralela convivencia con el desarrollo del mercado interno. En este sentido, algunas de las principales preocupaciones económicas fueron la caída de la dinámica exportadora regional y el crecimiento del empleo público con recesión, males que debían atacarse en paralelo al deterioro social evidenciado en comparación a la media nacional. En este marco, el impulso al desarrollo regional jerarquizó la inversión en los sectores de energía, comunicaciones y transporte como un eje vertebral. La inversión pública desde firmas estatales, varias de las cuales paradójicamente se privatizarían en la década siguiente, contribuirán al desarrollo del mercado interno vía el mejoramiento de infraestructuras existentes y la formulación de nuevos proyectos interprovinciales y binacionales (particularmente energéticos). Los montos que se involucraban no eran elevados (los cuales representaban en conjunto unos 200 millones de dólares), al menos no si se los pone frente a los intereses de la deuda externa anuales (calculados entre 3.000 y 4.000 millones anuales).

Sin embargo, las controversias existentes en torno al PNDN, como su marco de referencia -el PND- parecen haber derivado de las existentes al interior de la UCR. A pesar del claro intento de los técnicos y el mismo Grinspun detrás del PNDN por posicionarse como promotores del gobierno alfonsinista matizando las tensiones existentes en la política económica bajo el rótulo más general de la defensa de la acción democrática, el programa no se llevó a cabo. Incluso, tuvo una nula repercusión pública contemporánea, lo que da cuenta de la escasa voluntad del gobierno por privilegiar la estrategia desarrollista que seguramente, llegados a 1987, se encontraba desacreditada tras el fracaso de la gestión de Grinspun entre 1983-1985. Incluso, aún si el PNDN hubiera prosperado, quedan serias dudas acerca de la factibilidad de su aplicación en términos políticos dado que las provincias eran en su mayor medida opositoras y que para el año de la formulación del PNDN el gobierno se encontraba en debilidad política. Sin embargo, el estudio del PNDN permite poner en evidencia el conocimiento sobre un intento planificador

de perfil desarrollista en el marco de la crisis general del keynesianismo y el retroceso de los Estados de bienestar a nivel mundial durante el gobierno de Alfonsín. A su vez, también permite conocer el diagnóstico, las herramientas estadísticas y capacidades técnicas que se desplegaron desde un sector de la UCR, a pesar de la crisis económica vigente, para avanzar en una agenda reformista alternativa a la que comenzaban a promover las instituciones financieras internacionales.

Bibliografía

Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

Arceo, N., Monsalvo, A., Schorr, M., & Wainer, A. (2008). *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Buenos Aires: 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?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Belini, C., & Korol, J. C. (2020). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina: De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Brodersohn, M. (1970). *Estrategias de industrialización para Argentina*. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella.

Castellani, A. (2006). Los ganadores de la 'década perdida'. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988. En A. Pucciarelli (Coord.), *Los años de Alfonsín: ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.

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*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cavallo, D., & Cavallo, S. (2018). *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.

Cortes Conde, R. (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.

- Coviello, R. (2019). El Programa Conjunto CFI-IIIEF/CGE (1962-1965). En J. Odisio & M. Rougier (Comps.), *Estudios de planificación y desarrollo económico*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Ferrer, A. (1970). Hacia un sistema industrial integrado y abierto. *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, 1(3).
- Forcinito, K., & Tolón Estellares, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Los Polvorines: 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*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Gadano, N. (1998). *La desregulación petrolera en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Gargarella, R., Murillo, M. V., & Pecheny, M. (2010). (Coords.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2019). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Crítica.
- Grinspun, B. (1989). *La evolución de la economía argentina desde diciembre de 1983 hasta septiembre de 1989*. Buenos Aires: Ediciones Radicales.
- Gerchunoff, P. (2022). *Raúl Alfonsín: El planisferio invertido*. Buenos Aires: Edhasa.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segretti"*, 13, 243-266.
- Jáuregui, A. (2015). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, 29-30, 141-158. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5211168>
- Katz, J., & Muñoz, A. (1988). *Organización del Sector Salud: Puja distributiva y equidad*. Buenos Aires: CEPAL.
- 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)*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Manzanal, M., & Rofman, A. (1989). *Las economías regionales de la Argentina: Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: CEAL.
- Massano, J. P. (2023). El intento de reforma del subsistema de obras sociales sindicales argentino de 1985-1986. *Mundos do trabalho*, 15, 1-19. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16124/pr.16124.pdf

“Planificar el desarrollo en un contexto crítico: el programa argentino *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1988-1991)”

- Menazzi Canese, M. L. (2022). Al sur, al mar, al frío. Notas sobre la última gran ilusión argentina: el proyecto de traslado de la Capital Federal (1986). *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 62(236), 27-49. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/200732>
- Monti, I. (2020). La regionalización argentina como proyecto. Hipótesis del Consejo Federal de Inversiones (1961-1965). *Módulo Arquitectura CUC*, 24, 9-26. <https://revistascientificas.cuc.edu.co/moduloarquitecturacuc/article/view/2734/2643>
- Novaro, M. (2022). *Historia de la Argentina: 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ocampo, J. A. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. En J. A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso, & R. Frenkel (Comps.), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 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*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Palominio, H. (2003). *Pobreza y desempleo en la Argentina: Problemática de una nueva configuración social*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina.
- Peralta Ramos, M. (2008). *La economía política argentina: Poder y clases sociales 1930-2006*. Buenos Aires: FCE.
- Pesce, J. (2004). 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
- Quiroga, H. (2005). La reconstrucción de la democracia argentina, 1983-2005. En J. Suriano (Dir.), *Nueva Historia Argentina. Tomo 10*. Buenos Aires: Sudamérica.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica.
- Restivo, N., & Rovelli, H. (2011). *El accidente Grinspun: Un ministro desobediente*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rizzo, N. (2018). Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. *Estudios Políticos*, 52, 82-105. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/326177>
- Russo, S. (2023). Proyectos de integración argentinos para con Brasil. Cambios y continuidades entre la Declaración de Flor de Iguazú (1985) y el Tratado de Asunción. *Revista Relaciones Internacionales*, 52(65), 43-50. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/15251>

Ignacio Andrés Rossi

- 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*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Schneider, A. (2019). (Comp.). *Los ochenta en América Latina: Más allá de “transiciones” y de pérdidas*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Stawski, M., & Taroncher, M. A. (2019). La planificación y el CONADE: un análisis del Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969. En J. Odisio & M. Rougier (Comps.), *Estudios de planificación y desarrollo económico*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Rossi, I. A. (2023). El día a día de la política económica: un análisis histórico de la gestión económica de Bernardo Grinspun (1983-1985). *Cuadernos de Historia*, 32, 96-125. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys/article/view/43465>
- Torre, J. C. (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso: Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Edhasa.
- Tussie, D. (2015). La concertación de deudores: las negociaciones financieras en América Latina. *Análisis*, 20, 197-215. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/47533/42773>
- Velázquez Ramírez, A. (2019). *La democracia como mandato: Radicalismo y peronismo en la transición argentina (1980-1987)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Visintini, A. A. (2022). *Las políticas económicas en la Argentina: Una visión histórica y analítica*. Buenos Aires: Biblos.
- Wanschelbaum, C. (2014). La educación durante el gobierno de Alfonsín (Argentina, 1983-1989). *Ciencia, docencia y tecnología*, 48, 75-112. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35080>

Recepción: 04/03/2024

Evaluado: 03/04/2024

Versión Final: 17/04/2024