

48

HISTORIA Y SOCIEDAD

Universidad Nacional de Colombia / Medellín, enero - junio de 2025
ISSN-L 0121-8417 / E-ISSN: 2357-4720 / DOI 10.15446/hys



Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Sede Medellín



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

El Plan Nacional de Desarrollo del Norte Grande (Argentina): discusiones sobre la planificación del desarrollo en el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)*

Ignacio-Andrés Rossi**

 DOI: <https://doi.org/10.15446/hys.n48.113531>

Resumen | el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) contó con importantes condicionantes en materia política y económica que limitaron su gestión de una política económica de corto plazo. Sin embargo, en este trabajo propuso abordar una dimensión no estudiada de la economía: la planificación del desarrollo desde la Secretaría de Planificación. Nuestro principal interrogante fue comprender las propuestas, argumentos y objetivos políticos y económicos de esa planificación del desarrollo en el mediano y largo plazo. Para ello, nos enfocamos y analizamos el plan *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (1987) entendido como un programa de reforma estructural político y económico de perfil democrático. Se reveló que el *Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* constituyó una estrategia de planificación sectorial y de programación económica que jerarquizaba el papel de la inversión del Estado, del mercado interno en el crecimiento y de los proyectos de infraestructura. Estos resultados mostraron que un sector del partido Unión Cívica Radical (UCR) no renunció, incluso avanzado el Gobierno, a debatir la importancia de la planificación del desarrollo como motor de estabilización y crecimiento en un marco donde se imponían los consensos neoliberales.

Palabras clave | democracia; planificación del desarrollo; Estado; inversión; mercado; cambio social; crecimiento económico; producción industrial; Argentina; siglo XX.

* **Recibido:** 17 de marzo de 2024 / **Aprobado:** 11 de junio de 2024 / **Modificado:** 21 de noviembre de 2024. Artículo de investigación derivado del proyecto “La política económica durante el gobierno de Raúl Alfonsín” financiado por la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Los Polvorines, Argentina).

** Magíster en Historia Contemporánea por la Universidad Nacional de General Sarmiento (Los Polvorines, Argentina). Estudiante becado del doctorado en Ciencias Sociales de la misma institución y el Instituto del Desarrollo Económico y Sociales (Buenos Aires, Argentina). Investigador junior de la Red Nacional de Investigadores en Economía y asociado del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL)  <https://orcid.org/0000-0003-3870-1630>  ignacio.a.rossi@outlook.com  ignacio.a.rossi@gmail.com



Cómo citar / How to Cite Item: Rossi, Ignacio-Andrés. “El Plan Nacional de Desarrollo del Norte Grande (Argentina): discusiones sobre la planificación del desarrollo en el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”. *Historia y Sociedad*, no. 48 (2025): 206-235. <https://doi.org/10.15446/hys.n48.113531>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

ISSN-L 0121-8417 / E-ISSN: 2357-4720 / DOI: <https://doi.org/10.15446/hys.n48.113531>

The National Development Plan for Norte Grande (Argentina): discussions on development planning in the government of Raúl Alfonsín (1983-1989)

Abstract | the government of Raúl Alfonsín (1983-1989) faced important political and economic conditioning factors that limited his administration of a short-term economic policy. However, in this paper we sought to address an unstudied dimension of the economy: development planning from the Secretariat of Planning. Our main question was to understand the proposals, arguments and political and economic objectives of this development planning in the medium and long term. To this end, we focused on and analyzed the plan *Bases for the regionalization of the National Development Plan. Norte Grande* (1987) understood as a political and economic structural reform program with a democratic profile. There was revealed that the *National Development Plan. Norte Grande* constituted a strategy of sectoral planning and economic programming that emphasized the role of state investment, the internal market in growth and infrastructure projects. These results showed that a sector of the Radical Civic Union party (UCR) did not give up, even at an advanced stage of the government, to debate the importance of development planning as an engine of stabilization and growth in a framework where neoliberal consensus prevailed.

Keywords | democracy; development planning; State; investment; market; social change; economic growth; industrial production; Argentina; 20th century.

O Plan Nacional de Desarrollo del Norte Grande (Argentina): debates sobre a planificação do desenvolvimento no governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)

Resumo | o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) enfrentou importantes constrangimentos políticos e económicos que limitaram a sua administração de uma política económica de curto prazo. No entanto, neste trabalho propomos abordar uma dimensão pouco estudada da economia: o planeamento do desenvolvimento a partir da Secretaria do Planeamento. A nossa principal questão foi compreender as propostas, argumentos e objectivos políticos e económicos deste planeamento do desenvolvimento a médio e longo prazo. Para tanto, focalizamos e analisamos o plan *Bases para a regionalização do Plano Nacional de Desenvolvimento. Norte Grande* (1987) entendido como um programa de reforma estrutural política e económica de perfil democrático. Revelou-se que o *Plano Nacional de Desenvolvimento. Norte Grande* constituiu uma estratégia de planeamento setorial e de programação económica que privilegiou o papel do investimento estatal, o mercado interno no crescimento e os projectos de infra-estruturas. Estes resultados mostraram que um sector do partido União Cívica Radical (UCR) não renunciou, mesmo quando o governo estava bastante avançado, a

debater a importância do planeamento do desenvolvimento como motor de estabilização e crescimento num quadro em que prevalecia o consenso neoliberal.

Palavras-chave | democracia; planejamento de desenvolvimento; Estado; investimento; mercado; mudança social; crescimento económico; produção industrial; Argentina; século XX.

Introducción

El gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-1989) puso fin a un largo ciclo de dictaduras y gobiernos civiles débiles. Con la Unión Cívica Radical (UCR), venció por primera vez al Partido Justicialista (PJ) y generó una ruptura con el pasado autoritario, especialmente con el de la última dictadura militar (1976-1983)¹, cuyas políticas no tuvieron precedentes en materia de violación de los derechos humanos como de regresividad económica. Respecto a esta última, la economía que heredaba el gobierno de Alfonsín imponía desafíos mayúsculos, ya que luego de los cambios estructurales en materia comercial, financiera y externa que practicó la dictadura como los efectos de la crisis internacional de los setenta y los ochenta, la mayoría de los indicadores (empleo, actividad, endeudamiento e inflación) eran preocupantes². Así, lo principal fue una deuda externa de 45 000 millones de dólares, la caída salarial acumulada entre 1976-1983 en 30 %, un descontrol del déficit fiscal y cuasi fiscal que llegó al 15 % del PBI y una inflación del 350 % anual. Las transformaciones que operaron en la economía durante la dictadura, por su parte, dejaban un sistema financiero desregulado, altas tasas de interés y seguros de cambios que, juntos, comprometían el equilibrio del balance del Banco Central de la República Argentina (BCRA), del déficit fiscal y del sector externo³. Por otro lado, los impactos de la apertura produjeron una amplia desindustrialización con el correlato de la consolidación de algunos grupos extranjeros y nacionales con amplio poder de mercado⁴. Por último, otro de los planos que sumaban dificultades al nuevo gobierno estaba en las condiciones del contexto internacional; el cual estaba caracterizado por altas tasas de interés cercanas al 10 % anual, lento crecimiento y medidas proteccionistas en los países desarrollados, caída de los términos de intercambio e liquidez de capitales⁵.

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

2. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas* (Buenos Aires: Crítica, 2019).

3. Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)* (Buenos Aires: Crítica, 2020).

4. Marcos Novaro, *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina* (Buenos Aires: Edhasa: 2019).

5. José-Antonio Ocampo, “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”, en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, José-Antonio Ocampo et al. (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014), 19-51, <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/6191cd75-70eb-467a-a90a-d3b6abc2184e>

A pesar de este contexto, el ministro de Economía Bernardo Grinspun (1983-1985) emprendió una estrategia económica keynesiana. El economista de la UCR puso en foco en la reactivación a partir de una mayor utilización de la capacidad instalada, la recuperación del crédito productivo con la reducción de las tasas de interés, el descenso gradual de la inflación y la recuperación salarial real. La recuperación económica que se proyectaba, en el largo plazo, debía sostenerse en una revisión de la deuda externa mediante la investigación de su legitimidad, la limitación de los pagos a los ingresos por exportaciones y la exploración de acuerdos con otros países deudores⁶. Durante los primeros meses de 1984 la reactivación de la economía y la recuperación salarial se desarrollaron junto con una mayor inflación. Además, esta complicación estuvo acompañada de agudos conflictos para arribar a un acuerdo con los acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI) por la deuda externa –caído al poco tiempo de acordado–, junto con la paralización de las negociaciones del llamado acuerdo del Consenso de Cartagena y las tensiones al interior de la UCR que deslegitimaban al ministro⁷. A comienzos de 1985, la paralización de la gestión económica y la mayor vulnerabilidad de las variables macroeconómicas, particularmente una inflación que comenzaba a superar el 15-20 % mensual, se produjo el recambio ministerial que trajo a Juan Sourrouille (1985-1989).

Secundado por un equipo de colaboradores, entre los que se encontraban Adolfo Canirot, José Luis Machinea, Mario Brodersohn, Roberto Frenkel, entre otros, se comenzaron a instrumentar las medidas para un plan de estabilización. La corrección de precios relativos llevó la inflación al 500 % anualizada, hasta que finalmente se lanzó en julio de 1985 el Plan Austral. El mismo combinaba medidas heterodoxas como el congelamiento de precios, el cambio de signo monetario y el desagio de los contratos previos al shock, junto con un componente ortodoxo en materia fiscal y monetaria que derivaba del acuerdo con el FMI. El éxito desinflacionario redujo los índices de inflación del 25 % mensual al 2-3 %, paralizó el financiamiento monetario del déficit fiscal y trazó un horizonte de la deuda externa que permitieron ingresar en una nueva etapa de la política económica⁸.

6. Julieta Pesce, “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, no. 28 (2004): 65-88, http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v14_n28_03. Estrategia que como destacaron Belini y Rodríguez (2023) no era patrimonio exclusivo de la UCR. Es decir, las perspectivas de poder encarar una reactivación sobre la base de la capacidad ociosa de la industria y cierta recuperación de los salarios reales traccionada por el mercado interno eran ideas subyacentes en los partidos mayoritarios en lo inmediato. Claudio Belini y Milagros Rodríguez, “La democracia y el horizonte de reactivación económica: expectativas y diagnósticos en los comicios de 1983”, *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, no. 32 (2023): 43-74. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/472>

7. Juan-Carlos Torre, *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín* (Buenos Aires: Edhasa, 2021).

8. Emiliano Libman, Gabriel Palazzo y Milagros Rodríguez, “El dilema de la estabilización: deuda, inflación y conflictividad política en tiempos de Alfonsín (1983-1989)”, en *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*, comps. Daniel Heymann, Aníbal Jauregui y Pablo Gerchunoff (Buenos Aires: EUDEBA, 2022), 399-435.

En el periodo que prosiguió al Plan Austral se sucedieron las discusiones para implementar reformas estructurales mientras se administraba la frágil estabilidad de precios, fiscal y del frente externo. Además, comenzó el debate sobre las reformas estructurales, especialmente cuando se evidenciaron las limitaciones en sostener la estabilización al descongelar los precios en abril de 1986. Junto con el deterioro fiscal, la dificultad de sostener el pago de intereses de la deuda y la contención de la puja distributiva, el Gobierno practicó medidas de estabilización menos ambiciosas que el Austral en 1986 y 1987. Incluso, en 1988 se embarcó, con el Plan Primavera, en un intento de estabilización con reformas estructurales de sesgo ortodoxo –en materia comercial y financiera– con una mayor participación del Banco Mundial. Sin embargo, el intento resultó muy efímero para consolidar un ajuste fiscal y dichas reformas, derivando en la crisis hiperinflacionaria final del Gobierno hacia 1989⁹.

En las gestiones económicas de Grinspan y Sourrouille, a pesar de sus diferencias, el papel del desarrollo en la política económica pasó a un segundo plano¹⁰. En un contexto de profunda inestabilidad macroeconómica, presiones provenientes del sector externo como las de los acreedores y el FMI e internas como las de la puja distributiva contribuyeron a priorizar el corto plazo o, en todo caso, que el Gobierno se centrara en frentes de naturaleza política como los juicios a las Juntas. Los desequilibrios macroeconómicos que se combinaron en la gestión del alfonsinismo no tenían precedentes y marcaron una dinámica de política económica que estuvo atravesada por la inflación, a pesar de la breve gestión de Grinspan y su aspiración de arribar a una recuperación. Así, la literatura existente –de naturaleza económica e histórica– sobre el periodo puso el foco en diferentes variables como la condicionalidad de la deuda externa, el proceso inflacionario, el desequilibrio macroeconómico, la subestimación política de los desequilibrios, el poder de los grupos empresariales más poderosos y la falta de consensos para avanzar en la reforma estructural del Estado y el modelo de acumulación, entre otras dimensiones¹¹.

9. Claudio Belini y Juan Carlos Korol, *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2021) y Ana Castellani, “La consolidación de la ‘patria contratista’ durante la última dictadura cívico-militar”, en *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*, comp. Martín Schorr (Buenos Aires: Siglo XXI, 2021), 93-115.

10. Según Müller, el concepto de planificación posee varias acepciones entre las que pueden identificarse las siguientes: (i) la regulación del uso del suelo urbano, (ii) la planificación territorial, (iii) las prácticas de las economías centralmente planificadas, (iv) la planificación económica del desarrollo y (v) la incorporación de la planificación organizacional al accionar del sector público (p. 80). El plan denominado “Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande” en alguna medida, retomó gran parte de estos objetivos. Alberto Müller, “Vigencia de la planificación: el caso de la Argentina”, *Realidad Económica* 51, no. 339 (2021): 71-104, <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/149>

11. Roberto Cortés-Conde, *La economía política de la Argentina en el siglo XX* (Buenos Aires: Edhsa, 2005); Mónica Peralta-Ramos, *La economía política argentina: poder y clases sociales 1930-2006* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008); Karina Forcinito y Gaspar Tolón-Estrella, *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009), https://libreria.clacso.org/biblioteca_ungs/publicacion.php?p=2548&b=5; Noemí Brenta, *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri* (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2019); Ricardo Ortiz y Martín Schorr, “¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín”, en *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*, comp. Martín Schorr (Buenos Aires: Siglo XXI, 2021), 115-143; y Aldo Visintini, *Las políticas económicas en la Argentina. Una visión histórica y analítica* (Buenos Aires: Biblos, 2022).

Sin embargo, el papel de Grinbspun desde la Secretaría de Planificación (SP) (1985-1989), tras salir del Ministerio de Economía, no fue abordado en la literatura mencionada. El radical había llegado como candidato a ministro de Economía de Alfonsín en 1983 luego de una intensa vida partidaria en el radicalismo. Desde sus inicios como dirigente estudiantil en los cincuenta, se formó como un economista del desarrollo de acuerdo a los postulados en boga de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Fue asesor económico del bloque de senadores de la UCR y, durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), colaboró con el ministro de Economía Eugenio Blanco en diferentes cargos, por ejemplo, como director del BCRA y secretario de Comercio. Se adhirió a la Teoría de la Dependencia participando en la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y, tras el derrocamiento de Illia, se vinculó a Alfonsín y radicales como Enrique García Vázquez, Roque Carranza y Raúl Borrás; en alianza con la Junta Coordinadora Radical (grupo interno de la UCR).

Posteriormente, este grupo liderado por Alfonsín creó el Movimiento de Renovación y Cambio que se instituyó, junto con la Coordinadora, como variante progresista de la UCR ante la facción conservadora liderada por el líder Ricardo Balbín. Durante la dictadura, Grinbspun militó activamente con Alfonsín desde las páginas de *Propuesta y Control* y, tras el fracaso de su gestión económica, fue designado secretario de Planificación. Esta secretaría era dependiente de la Presidencia, y ofreció a Grinbspun seguir en funciones allí tras valorar su militancia y compromiso con la UCR¹². Desde la SP, Grinbspun evidenció una preocupación por recuperar el papel del desarrollo económico, tratando de influir en el curso de la política económica del Gobierno, pese a las tensiones y distancias con el equipo de Sourrouille. Recuperar la importancia del papel del desarrollo económico constituye un aspecto de especial relevancia para la historiografía económica en la medida que permite poner en evidencia la formulación de propuestas alternativas de reforma estructural a aquellas de perfil neoliberal que ganaban consensos.

En este trabajo se propone abordar el plan denominado *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (PNDN) aparecido en 1987: primero, retomando sus principales diagonales políticas y económicas; luego, poniendo el foco en la planificación en materia científico-tecnológica, el diagnóstico sociodemográfico de la región, el plan de acción trazado y los proyectos transformadores que se priorizaban. No existe claridad acerca de quiénes secundaron a Grinbspun en la Secretaría de Planeación (SP) en aquel entonces, pero es posible que algunos de sus colaboradores en el Ministerio de Economía hayan participado del PNDN, como Roberto Antonio Bautista Bertaina, Ricardo Campero, Eduardo Javier Teodoro Poliche, René Eduardo Ortúño, Adalberto Rodríguez Giavarini, Néstor Edgardo Stancanelli, Armando Luis Vidal, Norberto Hildebrando Pasini o Ernesto Weinschelbaum. Sin dudas, la discreción pública de este programa se vinculó al hecho de que Alfonsín le pidió a Grinbspun

12. Torre, *Diario de una temporada*, 192.

explícitamente que no diera reportajes ni se expusiera a la opinión pública en funciones¹³; por lo que es loable suponer que el programa quedó en manos de un círculo muy estrecho de la presidencia y que no trascendió al interior del Gobierno. Sin embargo, evidentemente, como veremos, Grinspun trató de influir en la visión económica del Gobierno una vez fuera del Ministerio, y el PNDN cristalizó el centro de su mirada sobre la economía, como seguramente del de una facción de la UCR ya desacreditada tras el fracaso de su gestión económica.

El PNDN se configuró como una iniciativa de planificación nacional. En esta fue relevante el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 (PND) –derivado de la SP–, que funcionó como el articulador de las perspectivas y motivaciones políticas de la estrategia desplegada por la SP tutelada, entonces, por Grinspun. Se trataba, principalmente, de afrontar una planificación que sintonizara con las medidas generales de gobierno e invitara a los actores políticos a aceptar la democracia alfonsinista (donde la UCR se posicionaba como líder del proceso político¹⁴). Esto significaba aceptar una visión del proceso económico nacional uniforme que ocultaba el conflicto y disenso interno en la UCR –especialmente, en referencia al desarrollado entre los ministros de Economía del Gobierno y que atravesó a los principales hacedores de la política del momento¹⁵–. Centrar la mirada en el papel de la SP, y en la visión sostenida por Grinspun en dicho espacio, permite volver sobre una discusión histórica en torno a la importancia del desarrollo en el gobierno de Alfonsín, especialmente en un contexto donde las amplias restricciones económicas fueron privilegiadas en la literatura frente a la cuestión del desarrollo, que, además, pasó a un segundo lugar con el cuestionamiento al keynesianismo desde los años setenta y el ascenso del liberalismo¹⁶.

En este sentido, el PNDN constituye una fuente de análisis histórica que habilita una nueva discusión para aportar a la historiografía existente, y permite conocer el cómo se pensó la posibilidad de abordar el desarrollo desde un sector de la UCR tras el Plan Austral y el cómo las disputas al interior de la misma se escondieron detrás de estas iniciativas en aquel entonces. Como hipótesis sostenemos que el PNDN fue parte de la estrategia política seguida por Grinspun desde la SP, caracterizada por intentar presentar una planificación del desarrollo en nombre del Gobierno nacional omitiendo las tensiones con la gestión económica de Sourrouille. Así, se propuso un programa de regionalización e integración en el Norte Grande sustentado en proyectos, principalmente, de carácter mineros e hidroenergéticos que funcionarían como palanca del aumento de la inversión privada, la urbanización, las exportaciones, el mercado interno y, en definitiva, del nivel de vida.

13. Néstor Restivo y Horacio Rovelli, *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente* (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011).

14. Adrián Velázquez-Ramírez, *La democracia como mandato. Peronismo y radicalismo en la transición argentina* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2019).

15. Torre, *Diario de una temporada*, 192-193.

16. Marcelo Rougier y Juan Odisio, *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos: las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2017).

Las convicciones políticas del desarrollo nacional en el gobierno de Alfonsín

El PND constituyó el marco general que motivó la formulación posterior del PNDN¹⁷. Este sostuvo la necesidad de desarrollar una estrategia de acción económica para impulsar un “nuevo modelo nacional”, el cual debía considerar la participación democrática, el respeto por el consenso y el disenso para formular propuestas de modernización y el crecimiento a mediano plazo¹⁸. Así, la economía y la democracia funcionaban como una estrategia para activar la participación de todas las personas, proponiendo que “el Estado y el sector privado actúen como parte de una misma realidad”¹⁹. Desde un comienzo se concibió que la planificación debía tomarse como instrumento para abordar cambios en la sociedad²⁰, especialmente en materia de modernización –entendida como la transformación de estructuras caducas para superar la emergencia–²¹.

Más específicamente, la necesidad de emprender una reestructuración del Estado con reformas que respondieran a las demandas de la población y aumentaran el bienestar social²² permitiría el fortalecimiento del Estado, la creación de canales de participación, la consolidación del pluralismo y la defensa de los derechos humanos²³. En este marco, el PND defendía diferentes iniciativas del Gobierno como el Pacto Democrático derivado del documento suscripto el 7 de junio de 1984²⁴, las acciones del Consejo para la Consolidación de la Democracia²⁵, el informe de Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y los juicios a las Juntas²⁶, el Plan Alimentario Nacional (PAN)²⁷, la creación de una carrera administrativa con el Curso de Administradores Gubernamentales, la creación del Comité

17. El cual contenía las convicciones políticas, las metas macroeconómicas y la planificación del financiamiento al desarrollo a escala nacional.

18. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande* (PNDN), 1987, 1.

19. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 1.

20. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 1.

21. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 2.

22. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 3.

23. Cabe recordar que, en abril de 1987, fecha de edición del PND, se produjo el levantamiento de Semana Santa liderado por el coronel Aldo Rico y los sublevados “carapintadas” exigiendo la amnistía por los crímenes de lesa humanidad.

24. Acuerdo interpartidario de coincidencias en temas trascendentales de la época como la deuda externa. Firmado entonces 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), constituyó una manifestación de apoyo a la democracia. Por su parte, hubo algunos referentes políticos que se negaron a firmarlo como Oscar Alende (Partido Intransigente), Álvaro Alsogaray (Unión del Centro Democrático) y Jorge Abelardo Ramos (Frente de Izquierda Popular).

25. Órgano asesor del Gobierno desde 1985, formado por intelectuales de la cultura y la política nacional. Entre los principales planes y objetivos del mismo estuvo el traslado de la capital federal al Sur, la reforma administrativa del Estado, la reforma constitucional y la integración latinoamericana.

26. Desde donde se defendieron los juicios a las Juntas y la posterior Ley de Obediencia Debida de marzo de 1987, la eximía los delitos de quienes tuvieran un rango menor al de coronel, como una política de necesaria pacificación.

27. Por el cual se entregaban alimentos que representaban un 30 % de los necesarios para una familia tipo a más de 1 millón de familias en 1986.

Interministerial de Empresas Públicas, la puesta en Marcha del Consejo Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planificación²⁸ fueron las principales propuestas²⁹. Aunque, no menos importante, también se mencionó la Ley 23 512 para iniciar el traslado de la Capital Federal al área de Viedma y Carmen de Patagones, la Ley 23 515 que modificó el Código Civil e instituyó el divorcio vincular, e incluso el fallido proyecto de Reordenamiento Sindical conocido como “Ley Mucci” (con la que se aludió al intento de “normalizar la actividad sindical”)³⁰.

Así, el PND se inscribió en las iniciativas reformistas y prodemocráticas del Gobierno. Los principales pilares defendidos eran la reincisión de la Argentina en el mundo en un contexto agravante de la bipolaridad mundial entre EE. UU. y la URSS³¹ y la mitigación de los efectos negativos en los países en desarrollo derivados de las nuevas tendencias estructurales hacia nuevas formas de producción. La Argentina debía, se argumentaba, encontrar un lugar medio entre las potencias occidentales y los países en desarrollo, defendiendo el no alineamiento, el orden jurídico internacional, la paz y la integración latinoamericana³².

También se jerarquizó la política social y se mencionó la necesidad de reducir la pobreza (estimada en el 22 % de los hogares³³), mejorar el sistema de seguridad social (donde el 82 % percibía un haber mínimo), combatir la evasión impositiva calculada en el 11 % de los asalariados y fortalecer el sistema educativo³⁴. Por último, el PND planteó que la política económica debía promover el crecimiento de la riqueza productiva y la distribución equitativa de los ingresos³⁵. Justamente, se llamó a superar la estabilización e impulsar el desarrollo³⁶, priorizando la reactivación de la inversión y el crecimiento, como se intentó entre 1983-1985

28. Estas instituciones se enfocaban en lograr una reforma del sector público partiendo de la creación de una burocracia administrativa democrática, independiente y eficiente para conducir, principalmente, las empresas públicas. También se consideraba en las mismas el estudio de la inclusión del sector privado en actividades tradicionalmente de competencia pública estatal.

29. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 5.

30. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 7.

31. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 9.

32. Para lo cual se defendieron medidas del Gobierno en este orden como el fortalecimiento del Grupo de los Seis, el diferendo por el Canal de Beagle con Chile, la persistente búsqueda de la negociación por las Islas Malvinas y, no menos importante, los intentos por regionalizar la deuda externa que promovió el mismo Grinspun.

33. También representaba a un 5 % de los individuos y una subocupación del 8 % entonces. Héctor Palomino, *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 - Universidad de Buenos Aires, 2004), 24.

34. Si bien no se mencionó explícitamente, en esta área se tornó relevante el Congreso Pedagógico Nacional que se desarrolló entre 1984 y 1988 como propuesta de debate para la formulación de una nueva ley estructural de la educación.

35. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 16. Claramente se omitían los conflictos que atravesó la gestión de Grinspun con el equipo de Sourrouille y que impactaron significativamente en la salida del primero.

36. Cuestión que seguramente se correspondía con la visión de Grinspun sobre la evolución de la política económica desde la llegada de Sourrouille donde, a pesar de destacar el logro en la desinflación de precios, criticó cuestiones como las altas tasas de interés, el escaso control del sistema financiero y la falta de saneamiento del BCRA como estrategias para iniciar una reactivación de la economía. Bernardo Grinspun, *La evolución de la economía argentina desde diciembre de 1983 hasta septiembre de 1989* (Buenos Aires: Ediciones Radicales, 1989).

durante la gestión de Grin-spun³⁷. En este marco, se defendió el crecimiento del PBI de 1984 en 2,6 % respecto a 1983, y aunque no se omitió el descontrol de la inflación durante la segunda mitad de 1984, se entendió que con la estabilización del Austral era momento de avanzar en revertir los indicadores sociales regresivos y los desequilibrios externos³⁸ y fiscales cuyo origen se remontaba a la última dictadura.

Con estas consideraciones, se entendió que 1987 era el momento adecuado para iniciar un plan de desarrollo, dado que, se juzgaba, había logros destacables (desinflación, mejor relación con acreedores externos, etc.). Sin embargo, parecían omitirse las tensiones entre Grin-spun y el equipo de Sourrouille³⁹. Cuando se destacaba la reducción de la inflación –producto de un esfuerzo solidario de la sociedad por moderar la pujía sectorial⁴⁰, y el crecimiento del PBI global entre 1983-1986 se omitía que la estabilización fue más que la pujía distributiva, que el año 1983 no correspondió a la gestión de la UCR, dado que el Gobierno asumió el 10 de diciembre de dicho año, donde efectivamente hubo una política de reactivación y que el proceso de crecimiento del producto fue menos lineal de lo que se hacía ver con la estimación de los promedios⁴¹. En este sentido, el PND borraba las tensiones existentes al interior de la UCR, homologando la evolución de la política económica como una estrategia uniforme derivada de las intenciones del gobierno democrático. El PNDN fue

37. Por caso, se mencionaba el éxito de haber logrado “cerrar un acuerdo con el FMI hacia fines de 1984 y comenzar el año 1985 con un frente externo ordenado”. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 16.

38. Particularmente, en este orden preocupaba que, aunque las exportaciones físicas subieron 12 % entre 1984-1986, los precios en promedio cayeron en 25 % deteriorando el saldo comercial. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 12.

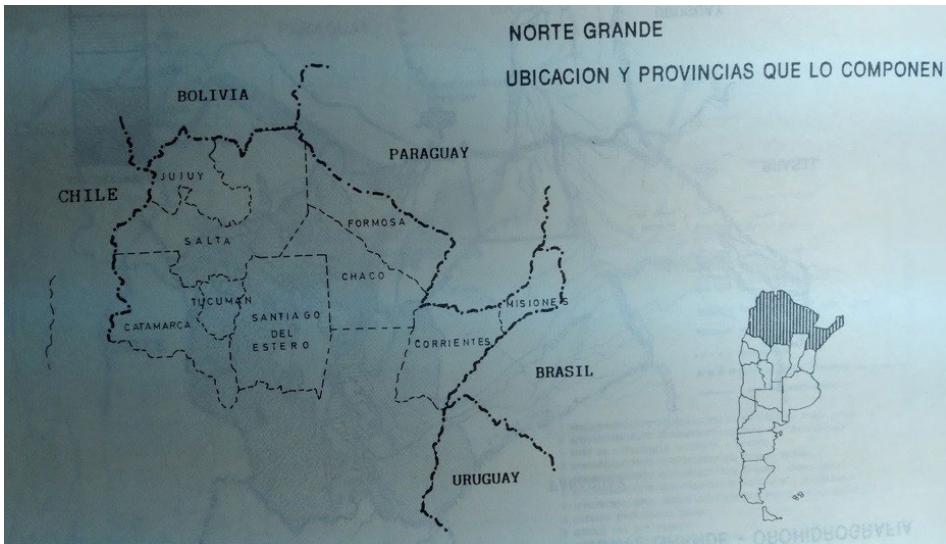
39. Esto se contradecía o bien era excesivamente optimista respecto de los datos que se presentaban, pues el saldo en cuenta corriente del balance de pagos como % del PBI era de -4 % y el saldo comercial de 1986 se había reducido sustantivamente respecto a 1986 (a 2287 millones de dólares contra 4584).

40. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación, PNDN, 21-22.

41. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN 22. Particularmente se destacó el logrado equilibrio fiscal, el aumento de reservas y la desinflación tras el Plan Austral. Esta última promedió los primeros nueve meses del Plan 2,5 %, la brecha entre el tipo de cambio oficial e informal se redujo del 20 % al 2 %, el déficit fiscal logró reducirse del 8,4 % del PBI al 2,5 % (aunque en 1986 cerró en 4,1 %). Sin embargo, la sostenibilidad del Plan se complicó rápidamente, según aludieron sus impulsores, por un aumento del 15 % de las jubilaciones otorgado en agosto de 1985, la expansión de los redescuentos desde el BCRA, un aumento de la inversión de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) que acumuló una deuda de 1,5 % del PBI en 1985 y un aumento del 25 % en las remuneraciones del personal militar (factores que empujaron a extender los aumentos a otros sectores públicos como docentes y que en conjunto complicaron la meta fiscal y por ende la inflación). José-Luis Machinea, “El Plan Austral: una mirada 37 años después”, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (página web), 11 de marzo de 2022, <https://fcece.org.ar/plan-austral-una-mirada-37-anos-despues/>

planteado para las regiones provinciales de Chaco, Formosa, Corrientes, Jujuy, Catamarca, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán (figura 1), una región considerada rezagada⁴².

Figura 1. Provincias del PNDN, Argentina



Fuente: PNDN, 179.

42. Caracterizadas por un entorno físico subdividido en una zona montañosa con espacios rocosos y 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 que, a pesar de su potencial, no lograron desarrollarse (minerales no metalíferos y metalíferos que apenas aportaban entre un 8 % y 2 % a la producción minera). Particularmente, 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 %, donde la región aportaba con más del 64 % (especialmente Chaco y Formosa) y recursos potenciales en Santiago del Estero. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 5-12.

El territorio que abarcaba a las provincias del Norte del país se extendía por 760 000 kilómetros y contenía unos 6 millones de habitantes (abarcando un 27 % del territorio nacional y representando el 10 % del PBI nacional). Sin embargo, las provincias presentaban varias heterogeneidades en superficie y cantidad de habitantes, pero también en su producto y condiciones socioeconómicas. Por ejemplo, respecto a este último aspecto, se destacaban los desequilibrios de provincias como Tucumán con un PBI de 2,6 % y una población del 0,8 % respecto a los valores nacionales frente a otras como Chaco con el 2,5 % de los habitantes y un PBI del 1 %. En conjunto, la región se encontraba rezagada respecto a provincias como Buenos Aires con un PBI más significativo respecto al total nacional. Por ejemplo, en 1980, el PBI de Buenos Aires era del 30 %, el de Santa Fe del 9,4 % y el de Córdoba del 7 %⁴³.

De esta forma, se justificaba la planificación del desarrollo en el Norte Grande sobre la base del antecedente del Tratado de Integración del Norte Grande Argentino del 15 de mayo de 1987⁴⁴. El origen del rezago regional, se diagnosticaba, estaba en la perniciosa migración a centros urbanos por la falta de fuentes de trabajo y la dominante estructura agropecuaria (que representaba el 20 % del PBI regional), siendo la participación del sector en el PBI total provincial del 13 % en Tucumán, 15 %, en Salta, 17 % en Jujuy, 17 % en Catamarca y 22 % en Santiago del Estero⁴⁵. Los productos industriales, por su parte, eran de base agropecuaria como algodón, azúcar, yerba mate y tabaco y, en mayor medida, de comercialización en el mercado interno. Por otro lado, había provincias que mantenían cierto peso de la industria en sus territorios como Tucumán (27 %) y Salta (19 %), aunque con extremos en otras como en Jujuy, Santiago del Estero y Formosa (con menos del 6 %). También preocupó la dinámica exportadora negativa de la región desde comienzos de los ochenta, con la excepción de Salta⁴⁶.

Por último, preocupó el aumento del sector público como empleador de recursos locales, del “cuentapropismo” y el achicamiento del rubro construcción en la región desde la crisis de 1980⁴⁷. No obstante, se destacó el hecho de que, a contramano del proceso de industrialización iniciado con la última dictadura –que, como se acusaba, achicó el valor agregado de la industria del 28 % al 24 %–, en el Norte Grande crecieron los establecimientos

43. Mabel Manzanal y Alejandro Rofman, *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989).

44. Constituyendo el antecedente de conformación de espacios supraprovinciales. Al posterior Tratado de Nuevo Cuyo de 1988. Cabe señalar que la estrategia de planificación no detallaba la instrumentación de acuerdos específicos con los gobernadores de las provincias involucradas. Incluso considerando que, la mayor parte de ellas, como Formosa, Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán y Chaco, estaban gobernadas por la oposición. Por su parte, Corrientes se encontraba gobernada por el Partido Autonomista, mientras que solo Misiones por la UCR.

45. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 16.

46. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 38.

47. Aunque en la región aumentó el peso de la manufactura en el valor agregado del país del 6 al 8 % entre 1981-1985. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 18.

industriales un 3,7 % y el personal remunerado en un 35 % entre 1981-1986, especialmente en las industrias alimenticias, de maderas y maquinaria, destacando provincias como Misiones, Chaco y Formosa⁴⁸. Esto, de acuerdo a lo contemplado, abría una oportunidad para incentivar ciertos proyectos que impulsaran la creación de empleo aprovechando los recursos existentes.

Con esta caracterización, observaciones y convicciones sobre el Norte Grande, se definieron un conjunto de objetivos prioritarios, entre los cuales estaban: promover la equidad y la justicia distributiva aumentando la calidad de vida; fortalecer el desarrollo científico-tecnológico a los fines de expandir la frontera agropecuaria y avanzar en proyectos de desarrollo; promover tanto bienes exportables con los destinos al mercado interno como al externo; aumentar el Producto Interno Bruto Regional y los ingresos de los habitantes; activar la inversión en los proyectos definidos (externa y local); mejorar la rentabilidad empresarial en los sectores de explotación de recursos naturales; incentivar la urbanización regional y revertir la expulsión de habitantes fuera del Norte Grande

Tanto el PND como el PNDN pueden inscribirse en la iniciativa de Alfonsín desde su emblemático discurso en el Plenario del Comité Nacional de la UCR el 1 de diciembre de 1985 (discurso de Parque Norte) y el planteamiento de la necesidad de emprender la construcción de un futuro luego de décadas de decadencia. A meses del éxito desinflacionario del Plan Austral en julio de 1985, como destacó Aboy Carles⁴⁹, Alfonsín planteó una doble ruptura. Por un lado, con el tradicional partido peronista y los liderazgos carismáticos asociados al pasado autoritario frente a la necesidad de afianzar la democracia sobre la base de la participación y la defensa de los derechos civiles. Por otro lado, una ruptura con el ascenso del “ultraliberalismo” a nivel mundial para avanzar hacia una economía de mercado bajo la iniciativa firme del Estado en defensa de la justicia social (asumiendo la necesidad de no repetir las recetas estatistas del pasado). En este sentido, modernizar era mejorar la gestión del Estado y la relación entre este y los ciudadanos promoviendo la eficiencia en la administración sin por eso renunciar a la solidaridad y la participación.

A su vez, el PNDN se presentaba como una iniciativa ambiciosa e integral dentro del PND en tanto planteó taxativamente, probablemente más que otras estrategias de planificación sectorial del pasado como el Programa Nacional de Desarrollo 1961-1971 o el Plan Trienal 1973-1976, la importancia de consolidar la democracia y una nueva cultura política derivada de esta liderada por la UCR y no por el peronismo⁵⁰. En este marco, cabe mencionar otras iniciativas de planificación sectorial que en alguna medida pudieron haber constituido un antecedente o paralelismo al PND y al PNDN. Por ejemplo, el Plan Energético

48. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 19.

49. Gerardo Aboy-Carlés, “Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista”, en *La historia reciente. Argentina en democracia*, comps. Marcos Novaro y Vicente Palermo (Buenos Aires: Edhsa, 2004), 35-50.

50. Velázquez-Ramírez, *La democracia como mandato*, 9-15.

Nacional, 1986-2000⁵¹ y el Programa Agropecuario Nacional (PRONAGRO)⁵². En el primero se esbozaban los lineamientos para revertir el consumo de nafta de un 17,3 % en 1985 al 10,9 % en los 2000 y el de fuel oil del 5,5 % al 2,1 %, mientras se aumentaba el de gas natural del 25 % al 35,7 % y la generación de electricidad del 11,1 % al 15,3 %. Para esto, debía aumentar considerablemente la capacidad de transporte de gas natural de 18,6 m3/día a 105,2 en el mismo periodo y la capacidad de tratamiento de plantas extractoras de 41,4 m3/día a 101,9.

En suma, en este programa se estimaron inversiones por no menos de 2000 millones anuales. En el PRONAGRO se propuso formular una planificación en el sector para abordar la “revolución agrícola pampeana” cristalizada en el incremento de la producción de cereales y oleaginosas, el estancamiento relativo del subsector ganadero y el de las economías regionales. Allí se consideró la necesidad de una política activa del Estado para seguir impulsando al sector agrícola y revertir los efectos negativos sobre el subsector ganadero y las economías regionales. Por ejemplo, se mencionaron medidas para fomentar la reducción de las retenciones a las exportaciones, la jerarquización del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la disminución del precio de herbicidas y otros insumos críticos para el sector a partir de intervenciones directas de la Secretaría de Agricultura, la ampliación de la cobertura de compra de la Junta Nacional de Granos a provincias del Norte, la aprobación de financiamiento sectorial con el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras. Incluso, en 1989 –antes de la crisis de hiperinflación– se dio a conocer el Proyecto “Examen de la Política Científica y Tecnológica Nacional. Perspectivas de Mediano Plazo” encargado por el Senado de la Nación a un conjunto de investigadores dirigidos por Enrique Oteiza⁵³.

Allí, los investigadores plantaron una serie de diagnósticos, objetivos y políticas sobre la base del estudio y seguimiento de las políticas científicas en diferentes países. En dicho informe manifestaron su preocupación por el “drenaje de cerebros”, que atribuyeron a las malas remuneraciones, la escasez de recursos y la persecución de investigadores especializados. Así, el estudio formuló propuestas sectoriales para el conjunto del Complejo Científico y Tecnológico, sus instituciones, la asignación de recursos a las mismas y subsectores atendiendo a políticas regionales. Las principales recomendaciones fueron renovar el obsoleto marco legal-administrativo, mejorar el manejo de la información económica en organismos públicos, jerarquizar el capital humano y sus ingresos, eficientizar el manejo del presupuesto nacional como herramienta de planificación, promover el planeamiento participativo en diferentes instancias de gobierno, impulsar la formación sistemática de administradores públicos, entre otras⁵⁴.

51. Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Energía, Secretaría de Planificación Energética, Plan Energético Nacional, 1986-2000.

52. Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Programa Nacional Agropecuario*, mayo de 1985.

53. Entre los que caben mencionar a Daniel Azpiazu, Jorge Myers y Cristina Bramuglia, entre otros.

54. Enrique Oteiza, *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historia y perspectivas* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989), 65.

Estos casos son ejemplos de planificación sectorial de la época, y el PNDN parecía dialogar con estas iniciativas que constituyan antecedentes inmediatos o iniciativas contemporáneas de vital relevancia dentro del gobierno radical. Quizás el PND y el PNDN destacaron por sus objetivos más globales para la región al intentar inscribirse como iniciativa oficial del Gobierno. Sin dudas, lo que muestran estas experiencias es que, en los años ochenta y a pesar de la menor atención que recibió por la literatura, la cuestión de la planificación y regionalización del desarrollo eran relevantes. Como destacaron Manzanal y Rofman, frecuentemente los sectores regionales de Argentina presentaban una serie de características como: i) fuerte presencia de productores pequeños, ii) carácter regional de la mayoría de las producciones en los mercados internacionales, iii) falta de diversificación productiva al interior de las explotaciones con el consecuente deterioro de los suelos y iv) tendencia a la especialización de pocos productos comercializables, entre otras. Además, los autores delimitaron en esos años que la actividad extrapampeana argentina requería como condición la reactivación económica, asegurar un reparto de los recursos más equitativo y mejorar los niveles de vida de la población. A estos fines, desestimaban la necesidad de contar con políticas del Estado nacional como de las jurisdicciones, además de la intervención directa de los sectores sociales involucrados. El modelo de crecimiento, por su parte, debía orientarse a satisfacer las demandas del mercado interno y externo de forma paralela⁵⁵.

Sin embargo, tuvieron presente la necesidad de que el Estado atravesara un proceso de reestructuración que le permitiera cumplir sus funciones de manera eficaz afín de lograr una intervención efectiva, superando la crisis en la que se encontraba desde la segunda mitad de los años 1970⁵⁶. Después de todo, sin dudas, el PNDN se inscribió en varias de estas consideraciones realizadas en la época y parece haber dialogado, como veremos, con otras tantas. Especialmente considerando que, en los sesenta y setenta, la planificación regional fue entendida como el conjunto de procedimientos destinados a instrumentar un proyecto nacional de desarrollo –en tanto proceso político– mediante la coordinación, la racionalización y la eficiencia de la política económica y social. En todo caso, el fin último estaba en corregir los mecanismos de mercado en lo que hace a la distribución de los ingresos, asignación de recursos y formación de capital (Cepal/ILPES, 1984, 13), que es lo que retomaría el PNDN.

55. Alejandro Rofman, *La política económica y el desarrollo regional* (Bogotá: Tercer Mundo, 1981).

56. Manzanal y Rofman, *Las economías regionales*, 233.

El Plan de Desarrollo para el Norte Grande: diagnóstico y planificación sectorial

El PNDN jerarquizó la dimensión del desarrollo científico y tecnológico como un motor relevante para el cambio estructural que proponía. En virtud de ello, consideraba que, el mundo desarrollado atravesaba una crisis cuya salida estaría en una nueva revolución científica y tecnológica en curso donde “se acentúa el financiamiento de las actividades del conocimiento y de innovaciones tecnológicas por parte del sector público y de los empresarios”⁵⁷. Sin embargo, en los países en desarrollo dicha revolución generaba impactos negativos aumentando la brecha con los países en desarrollo a partir de una crisis de oferta y demanda de recursos humanos calificados. Para superar estos desbalances, según el mercado del que se trate, se consideraba necesario abordar una serie de cambios estructurales a los fines de construir un nuevo modelo económico. Como se dijo, a partir de ciertas reformas:

Surgirán nuevas demandas de financiamiento, las que deberán satisfacerse pues en caso contrario se formarán y ampliarán los cuellos de botella [para lo cual] será necesario estrechar el vínculo universidad-industria que facilitará la realización del ciclo ciencia-producción y con ello el cumplimiento de los objetivos de mayores niveles de productividad y bienestar material.⁵⁸

De modo que, por el lado de la oferta, se recomendaba poner énfasis en la formación de recursos humanos, particularmente mejorando la calidad de sus instituciones de formación y proceso de selección⁵⁹. Por otro lado, se planteaba favorecer el desarrollo de complejos tecnológicos y planificar sus actividades en función de las demandas locales, nacionales e internacionales poniendo foco en las regiones subdesarrolladas. En la misma línea, se recomendó favorecer la instalación de empresas tecnológicas en regiones subdesarrolladas que dimensionaran el mercado interno en su estructura de oferta, difundieran conocimientos e innovaciones en las regiones priorizadas y consideraran las necesidades locales evitando constituirse, meramente, como enclaves de exportación. Por el lado de la demanda, se subrayaba el rol del sector público como productor y consumidor de bienes asociados al desarrollo, el cual debía cumplir un papel orientador de la oferta privada. Así, del sector privado se destacó el rol de la industria como demandante y productora de estos mismos bienes, para lo cual se debía promover complejos de industria tecnológica. Al respecto, se recordó que en los países desarrollados la demanda de productos del conocimiento y de las innovaciones depende de políticas de desarrollo.

57. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 115.

58. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 115.

59. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 116.

De esta manera, se priorizaba la creación de una demanda interna que contribuya al desarrollo del mercado interno, en tanto el mero desarrollo del mercado externo contribuía “a constituir un enclave con repercusiones económicas, sociales y culturales bajas o negativas”⁶⁰. En este punto, se discutía con el planteamiento contrario que paralelamente promovían funcionarios de primera línea del Gobierno nacional como el mismo Sourrouille o Pedro Trucco, ministro de Obras y Servicios Públicos, luego procedido por Rodolfo Terragno; para privatizar determinadas empresas y desligar al Estado “populista” de determinadas funciones económicas⁶¹. Además, para dinamizar la oferta y la demanda, se llamaba a jerarquizar instituciones como la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECY), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH), el Instituto Forestal Nacional (INFONA), entre otras. A nivel provincial, se destacaba que debía suplirse la falta de organismos especializados de este tipo.

Respecto a este último punto se sugería formar bancos de datos realimentando el almacenamiento informático de todas las instituciones competentes para abastecer a los proyectos de desarrollo que oportunamente se formularan (y que retomamos más abajo). En resumen, se sosténía que existía la “ausencia de un horizonte planificador de largo plazo que la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación está empeñada en superar”⁶². Por ello, se llamaba a promover la integración física, la proyección extrarregional y la expansión y diversificación productiva. En el caso del Norte Grande, lo contemplado hasta aquí debía promover las siguientes áreas prioritarias de desarrollo:

- Desarrollo agropecuario: donde se consideraba prioritario expandir la frontera productiva mediante la investigación edafológica en cereales, forrajeras, oleaginosas, fruticultura, horticultura, etc.; también con la tecnificación de procesos productivos y la investigación en genética y agroquímicos.
- Desarrollo Forestal: donde se priorizaba el estudio de bosques nativos, sus especies y capacidades productivas junto a la articulación con otros procesos industriales (por caso, el papel y la celulosa).
- Desarrollo pesquero: donde se enfatizaba el estudio de lagunas, ríos y embalses para el aprovechamiento de recursos ictícolas y acuícolas (aquí se tornaba central la culminación de varias obras ya estudiadas que mencionamos más abajo).

60. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 118.

61. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, *El Bimestre Político y Económico* (julio/agosto de 1987), 36-37; Rodolfo Terragno, *Informe Terragno. El acuerdo con SAS: inicio de una revolución en las empresas del Estado* (Buenos Aires: EUDEBA, 1988).

62. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 120.

- Desarrollo industrial: donde de jerarquizaba la investigación en torno a la transformación de la producción primaria en agroindustrias (especialmente alimentos), industria química y petroquímica, madera, papel y metalúrgica.
- Sector minero: donde se destacaba el inventario e investigación de recursos disponibles para impulsar su explotación y transformación en la propia región (nuevamente, proponiendo investigación y explotación de proyectos que contaban con estudios avanzados).
- Sector energético: evaluación y aprovechamiento de recursos hidroenergéticos, tecnología hidráulica y de hidrocarburos preservando el medio ambiente.

Por último, también se consideró la necesidad de estudiar e inventariar la infraestructura disponible y necesaria para integrar los proyectos de desarrollo, también para fomentar sectores turísticos en el Norte Grande (que sin embargo no se detallaron con puntualidad), la urbanización y la mejora del empleo, la situación habitacional, la salud y la educación.

Diagnóstico sociodemográfico del Norte Grande

La población del Norte Grande representaba un 18 % de la nacional (6 millones de habitantes de casi 28 millones) y tenía una tasa media de crecimiento más alta que la nacional. Una de las preocupaciones en la región fueron las asimetrías entre la población y el territorio. Por ejemplo, en el conjunto del Norte Grande la densidad media era de 6,7 habitantes por kilómetro cuadrado, pero en Tucumán era de 42,3 habitantes y en Formosa de 4. Otro problema señalado fue la tasa de urbanización del 63 %, mientras que el total nacional era de 83 %. Peor era al interior de las provincias, ya que en Misiones, Formosa, Catamarca y Santiago la urbanización era de entre 50-60 %, mientras que otras como Salta superaba el 70 %⁶³.

Respecto al tejido productivo, se destacó que:

El Norte Grande tiene una parte proporcionalmente mayor de su población vinculada con actividades para capitalistas (servicios domésticos y trabajadores familiares) que el nivel nacional, lo que en gran medida es una expresión de la continuada vigencia de formas no empresariales en la economía rural.⁶⁴

En el sector público también se subrayaron preocupaciones, como el hecho de que el porcentaje de población ocupada superaba en tres puntos al nivel nacional. Por otro lado, en los últimos años se observó la disminución de la Población Económicamente Activa (PEA) y un aumento de la no activa (mientras que a nivel nacional esta era de un 49,7 % en 1980, en el Norte Grande llegó al 51,6 %). La pobreza, por su parte, era de alrededor del 30 %

63. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 124-126.

64. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 129.

de los hogares, de los cuales casi el 50 % registraban necesidades básicas insatisfechas⁶⁵. Respecto a los diferentes grupos etarios la situación era crítica: en los menores de 2 años casi el 60 % se encontraba en situación de pobreza extrema, de los niños de entre 3 y 5 años casi el 60 % vivía en hogares con carencias y la cifra era similar para los niños en edad escolar –de entre 6 y 12 años–. También, un 42 % de los mayores de 65 años vivía en hogares con necesidades básicas insatisfechas, las familias viviendo en ranchos era del 30 % del total, el hacinamiento en hogares era del 61 % y la falta de electricidad alcanzaba a más del 70 %.

En términos educacionales el panorama que se examinaba no era mejor. En estos hogares, la proporción de analfabetos y sujetos que no asistían a la educación media era más alta que en el resto de los hogares (de 11,1 % contra 2,5 % y de 55,1 % contra 34,3 %)⁶⁶. Así, las personas en situación de analfabetismo alcanzaban a 443 264 de personas y, aunque esta se redujo entre 1960 y 1980 un 5 % (del 21,1 % al 7,1 %), era más alta que la nacional 6,1 %). Por último, se destacó que, aunque en 1980 el 75 % de los jóvenes de más de 14 años asistía a la escuela, similar al nivel nacional, la brecha se evidenciaba cuando se discriminaba entre quienes asistían a primaria y a nivel medio (44 % y 30 % respectivamente en Norte Grande contra 28 % y 47 % a nivel nacional)⁶⁷. Para cerrar, se subrayó que las tasas de mortalidad⁶⁸ en la mayoría de las provincias del Norte Grande eran más altas que las registradas a nivel nacional: en promedio 35,8 % contra el 26 % a nivel nacional, aunque las disminuciones respecto a la década de 1970 eran significativas.

Plan de acción

Lo primero que se consideró en las metas de acción era que la región debía revertir la baja demanda e inversión que le afectaba en un contexto de bajos precios de bienes como algodón, azúcar, tanino, entre otras materias primas⁶⁹. Respecto a los sectores industriales, se cuestionó a los grupos económicos cuyo centro de decisiones se situaba fuera del ámbito regional, a los productores de insumos industriales de origen agropecuario en condiciones de monocultivo y a la escasa integración de otros sectores como la industria textil y el complejo celulósico ligado a otros regímenes promocionales. No obstante, se delineó el aprovechamiento del algodón y la tendencia al aumento de sus exportaciones (de un 435 % entre 1984-1987). También se destacó la actividad forestal y sus potencialidades como abastecedora de la industria del mueble, pastas celulósicas y papel desde Misiones y Corrientes. Respecto a la producción agropecuaria y agroindustrial, se destacó el tabaco y los cítricos cuyas posibilidades de

65. Es decir, con hacinamiento, viviendas precarias, condiciones sanitarias insuficientes, escasa asistencia escolar en menores de edad y capacidad de subsistencia medida en personas activas e inactivas en el hogar.

66. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 136.

67. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 138.

68. Considerada como probabilidad de morir en antes de cumplir el año de vida.

69. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 149.

industrialización se calificaban como notables. No menos importantes eran el sorgo granífero y las oleaginosas de más fácil colocación en los mercados externos donde:

El desarrollo técnico y científico ha de ser utilizado como palanca para la solución de los problemas planteados como los relativos a mejoras productivas en los cultivos, control de plagas, cadenas óptimas de producción a bajo costo, conservación de alimentos, juntamente con el estudio de la realidad económica y social de la región.⁷⁰

Por otro lado, se esperaba potenciar la producción de frutas y hortalizas tradicionales como la uva, el tomate, el pimiento y el zapallo, e incentivar otros como el kiwi, el plátano, la piña, los dátiles y el pistacho en el mercado nacional de consumo. En este marco, las acciones a desplegar se contaban en aumentar los volúmenes de producción destinados a la exportación; ampliar y diversificar las ofertas exportables; volcar los incentivos hacia las actividades exportadoras intensivas; estimular la eficiencia en el uso de la tierra; mejorar la distribución del ingreso en los diferentes sectores; promover el acceso a los medios de producción de los auténticos productores agropecuarios (en referencia a los pequeños); estimular la participación de la población rural en el proceso de desarrollo; todos estos objetivos, debían estar atravesados por una estrategia central que consistía en:

Producir el cambio tecnológico que permita aumentar la productividad y bajar los costos de producción con el fin de lograr una mejora del salario real y prestar sustento a una política estable de precios a través de una oferta adecuada de bienes-salario, materias primas de bajo costo para las industrias de base agropecuaria y competitividad externa para la producción primaria y los subproductos de ella misma.⁷¹

Para lograr una reactivación y diversificación productiva se bregó por una reforma impositiva que incentivara la producción intensiva por sobre la extensiva y que, en todo caso, instara a invertir a la segunda. La base de la reforma sería el impuesto potencial a la tierra, por considerar que impulsaba automáticamente la productividad “ya que todos aquellos que no alcancen el rendimiento promedio, pagarán un impuesto mayor que el correspondiente a su renta efectiva, y esta situación los inducirá a mejorar sus explotaciones”⁷². Para esto, se debía derogar las leyes 22.298 y 13.246 que, según se discutía, desvirtuaron la estabilidad del arrendatario acortando la duración de los contratos de 3 a 5 años, afectaron el equilibrio justo en los precios establecidos al desregularlos, redujeron el aliento a las inversiones –particularmente con el sistema de indemnización de mejoras al momento de finalizar un contrato– (aspectos que fueron eliminados en la Ley 13.246).

70. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 150.

71. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 152.

72. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 152.

A diferencia de las posturas que comenzaban a promover mayores desregulaciones en los mercados, el PNDN consideró crucial regular los contratos agrarios que constituyan la base de la producción agropecuaria. Por ello, se reivindicó la necesidad de tipificarlos (en asociativos, relación de dependencia, contratista, etc.), a los fines de moderar las grandes explotaciones y promocionar un aumento de la oferta de la tierra. En este sentido, volvió sobre una discusión que no estuvo presente en el Gobierno en esos años, no siquiera en el PRONAGRO, y era la concentración. Como dijo entonces, la estructura agraria nacional se componía de 636 000 explotaciones de las cuales las grandes (el 5 %) poseían el 55 % del valor fiscal de la tierra; mientras que los pequeños productores (79 %) tenían el 20 %⁷³. Así, se criticó a la única legislación nacional en materia de tierras (Ley 21.900 que limitaba la venta de tierras fiscales) por considerarse un obstáculo para planificar una política de tierras en regiones estratégicas. También se remarcó la informal tenencia de la tierra en los minifundios y su dificultad para acceder al crédito, la carencia de incentivos para la inversión, la imposibilidad de planificar la explotación, entre otras cuestiones que afectaban a los pequeños productores.

Respecto a la situación sociolaboral regional se enumeraron un conjunto de problemas como la transitoriedad de la mayor parte de los empleos, el impacto de la disminución de mano de obra ante los avances tecnológicos, la paralización del aumento de las áreas de cultivo y su nulo aumento de demanda de mano de obra y el incumplimiento de las leyes laborales y previsiones. En este contexto, se consideró prioritario fortalecer el rol fiscalizador del Ministerio de Trabajo y la instrumentación de Fondos impositivos a productos específicos para destinar los recursos a los déficits provinciales. También se consideró urgente revisar la Ley 22.248 (que regulaba el trabajo agrario en diferentes condiciones al trabajo urbano) para equiparar los derechos laborales de la mano de obra agraria a la industrial y jerarquizar el salario del peón rural. Por otro lado, ante un universo amplio de pequeños productores, se consideró necesario que desde el Estado se promocionara la asociación para formar cooperativas que permitieran incrementar los recursos humanos, productivos y financieros, acrecentar el acceso al crédito, crear centros de perfeccionamiento, difundir nuevas tecnologías, entre otras: “Así, descentralización, participación y organización son tres pasos esenciales en la línea de acción a desarrollar para que el progreso llegue a estos grupos de pequeños productores”⁷⁴.

En materia de comercialización de productos agropecuarios, se defendió la necesidad de sostener el valor externo de los excedentes y el ingreso de productores a mercados exteriores, cosas que debían abordarse con una intervención del Estado desde las entidades comercializadoras especializadas (las Juntas, por ejemplo), contrarrestando el efecto de los precios internacionales y manteniendo precios sostenedores cuando fuera necesario. En el Norte Grande se llamó la atención en torno al impacto del atraso estructural en la comercialización, dado que la mayor parte de esta se destinaba al mercado interno, pero nacional extrarregional. El

73. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 154.

74. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 157.

crédito agropecuario, en este contexto, debía volver a constituir una política estratégica para el cumplimiento de objetivos de desarrollo: “Para recomponer el instrumento crediticio es necesario poner en marcha una política de crédito orientada y supervisada, basada en una planificación nacional y regional con metas de producción y de inversión”⁷⁵. Como puede notarse, se trataba de recomendaciones que diferían del curso de la política económica nacional desde 1987, más centrada en las privatizaciones de servicios públicos y en todo caso en la instrumentación de incentivos a sectores exportadores industriales de bienes difundidos.

Respecto al sector industrial, se sostuvo la necesidad de aumentar el nivel de integración vertical con eslabonamientos localizados en la región. Teniendo en cuenta que la base de la estructura económica era agrícola, debía priorizarse la interrelación entre producción agropecuaria-empresa de carácter agroindustrial para aumentar el excedente y la integración local. Las industrias prioritarias serían, en este esquema: textiles, confección de cueros, tabaco y alimentos y otros productos como azúcar, frigoríficos, té, yerba, madera, papel, alcohol⁷⁶. Respecto a los proyectos mineros, se jerarquizaron los de cobre, oro, plata, hierro, calcio y otros (por ejemplo, en Catamarca, Farallón Negro y Bajo de la Alumbrera) y la explotación de las capas superficiales de Agua (Yacimientos Mineros Agua del Dionisio en Catamarca), azufre (La Casualidad, en Salta), aluminio (Electroquímica el Carmen en Jujuy), entre otros. De esta manera, los proyectos específicos que se definían y su costo, eran los siguientes (tabla 1):

Tabla 1. Programas de desarrollo socioeconómicos planificados en el PNDN (montos en millones de dólares)

Programa	Costo	Objetivo
Expansión de la Enseñanza Media Agropecuaria (EMETA)	53 000 000	Formación y diversificación de técnicos agropecuarios
Programa de rehabilitación de la infraestructura de salud	140 000 000	Ampliación y modernización del servicio de salud con la construcción de 5 hospitales
Programa global de desarrollo urbano	300 000 000	Construcción y mejoramiento de la infraestructura urbana de zonas de ingresos medios y bajos
Programa especial de Ciencia y Tecnología	151 000 000	Vinculación del sistema científico nacional con la región, planificación de la investigación tecnológica y articulación con el sistema productivo
Gasoducto Norte (Salta)	120 000 000	Culminación de su ampliación
Gasoducto Noreste (Formosa)	220 000 000	Culminación de su ampliación
Central Térmica Güemes (Salta)	162 000 000	Finalización de obra

75. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 159.

76. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 160.

Programa	Costo	Objetivo
Sistema de transmisión de Yaciretá (Corrientes y Misiones)	110 000 000	Iniciación de estudios para canalización y aprovechamiento del Río Bermejo
Río Bermejo (Chaco, Formosa, Jujuy y Salta)	10 000 000	Continuación del estudio para la canalización y aprovechamiento del Río Bermejo
Mejora y renovación de tramos de vías y puentes	125 000 000	Mejora y renovación de líneas ferrocarriles gral. Urquiza y gral. Belgrano
Redes camineras	82 000 000	Mejora y renovación en Formosa y Chaco
Bajo la Alumbrera (Catamarca)	20 000 000	Ampliación de proyecto minero

Fuente: elaboración basada en el PNDN, pp. 160-167.

Como se puede observar en la tabla 1, el mejoramiento de infraestructura tenía un papel central en los proyectos de desarrollo, aunque proyectaban una inversión pública que no estaba en agenda en aquel entonces. En importancia le seguían los destinados a la utilización de recursos hídricos y luego minería. En total, estos proyectos insumirían unos 1400 millones de dólares; bastante menos que los intereses anuales de la deuda externa (de alrededor de 3000 millones de dólares), aunque la cifra es bastante ambiciosa si se considera que entonces no había fuentes de financiamiento estables para este tipo de proyectos. Si bien el Banco Mundial (BM) aprobó préstamos para la Argentina entre 1986-1988 por un monto total de casi 3000 millones de dólares⁷⁷, particularmente para proyectos en sectores energéticos, agricultura y de desarrollo urbano, estos dependían de mantener el sector externo y las metas macroeconómicas en equilibrio con el FMI, algo que, como se conoce, después de 1987 no pudo ser logrado. Quizás en este sentido, el PNDN no era descabellado, particularmente si se planificaba sobre un acceso al financiamiento desde el exterior. Además, en ocasiones se mencionó una inversión privada genuina que posiblemente pudo haber estado basada en la recuperación de capitales fugados que fueron estimados en montos tan relevantes como la deuda externa⁷⁸.

Los grandes proyectos transformadores

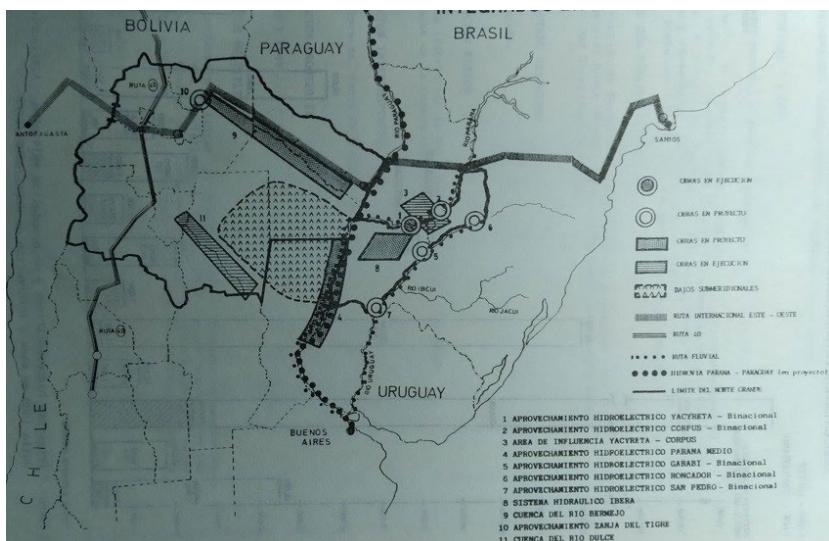
Los proyectos regionales mencionados se dividieron en cuatro grupos: los de generación de energía eléctrica, los de áreas de riego y regulación de cuencas hídricas, los de sistema de regulación en ríos Paraná y Uruguay y los de ejes de movimiento en rutas, hidrovías y gasoductos. Según se pronosticaba, “se puede apreciar que el volumen de las inversiones

77. Alfredo García y Silvia Junco, “Banco Mundial y Plan Baker: análisis del caso argentino”, Boletín Informativo Techint, no. 256 (1988): 33-64.

78. Ortiz y Schorr, “¿Década perdida?”, 133.

aumentará a medida que se vayan concretando los proyectos y ha de generar un efecto dinámico y multiplicador sobre el conjunto de la economía regional⁷⁹. Así, los proyectos multipropósito (sic) en las diferentes áreas de hidroelectricidad, navegación, control de crecidas, remodelación de puertos y ciudades debían potenciar la región incorporando infraestructura básica eficiente articulando su potencial con las necesidades sociales y de producción real. A su vez, se prevía que esto permitiría la expansión de la frontera agropecuaria y, a mediano plazo, la integración latinoamericana, en este caso, a tono con lo que el Gobierno promovía, particularmente con Brasil. Dichos proyectos, como puede verse en la imagen a continuación (figura 2), se distribuían de la siguiente manera:

Figura 2. Localización de los proyectos de propósito múltiple en el Norte Grande



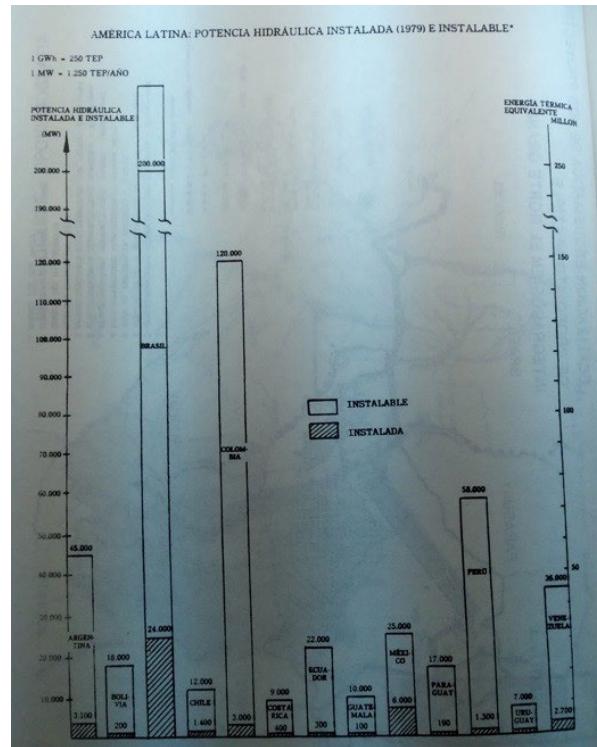
Fuente: PNDN, 170.

Como puede observarse, la base del proyecto era la potencia hídrica y la energía, especialmente en la región noreste y centro donde se encontraban las mayores obras en ejecución. Sin embargo, también había una planificación importante con potencial regional con Paraguay y Brasil y un aprovechamiento de las rutas fluviales del Paraná y río Paraguay. Por otro lado, provincias como Catamarca y Tucumán quedaban aisladas de este esquema, previéndose allí la utilización y el mejoramiento de la capacidad instalada en rutas terrestres y ferrocarriles.

79. Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 172.

Volviendo sobre la cuestión de la energía hidráulica puede verse su centralidad en torno a la potencia instalada (figura 3).

Figura 3. Potencia hidráulica instalada y proyección de recursos instalables para América Latina (1986)



Fuente: PNDN, 175.

Como puede apreciarse, se proyectaba una potencia significativa, especialmente en Brasil y Argentina donde se estimaba que se podría multiplicar de 24 000 megavatios (MW) a 200 000 y de 3 000 a 45 000 respectivamente. Esta centralidad también puede verse en la figura 1, donde se listaron 7 proyectos hidroenergéticos, de los cuales 5 eran obras con distinto grado de avance. La mayoría, como se observa a continuación (tabla 2), tenían el propósito de facilitar y aumentar la navegación fluvial, aumentar los canales de irrigación y la generación energética y, aunque no menos importante, controlar las crecidas y su impacto en inundaciones.

Tabla 2. Proyectos de propósitos múltiples y sus características para el Norte Grande

Proyecto	Objetivos	Estado actual	Localización	Propósitos
Aprovechamiento Hidroeléctrico Yaciretá	Aprovechar los recursos naturales del río Paraná para generar energía eléctrica y abastecer la demanda de los mercados argentinos y paraguayos	En ejecución	Argentina (Misiones y Corrientes) y Paraguay	Favorecer la navegación, aprovechar las aguas para irrigación, regular las crecidas y aumentar la piscicultura
Aprovechamiento Hidroeléctrico Corpus	Generación de hidroenergía y regulación del Alto Paraná entre Argentina, Paraguay y Brasil	Estudio de factibilidad y documentos licitatorios finalizados	Alto Paraná (Misiones)	Control de las crecidas del río Paraná en la Cuenca Sur del Plata
Aprovechamiento Hidroeléctrico del Paraná Medio	Obra hidroeléctrica	Planos y estudios de proyectos finalizados. Las tratativas para licitación internacional se encuentran finalizadas	Provincias de Santa Fe, Chaco, Corrientes y Entre Ríos	Generación de energía hidroeléctrica, control de crecidas, navegación y recuperación de tierras para cultivo
Aprovechamiento hidroeléctrico Garabi-Roncador	Obra hidroeléctrica binacional Argentina-Brasil	En ejecución parcial desde 1987	Argentina (Misiones y Corrientes) y Brasil (río Grande del Sur y Santa Catalina)	Generación de hidroenergía y regulación de la navegación en el río Uruguay
Sistema hidráulico Ibera	Control de inundaciones	Estudios finalizados en 1987	Argentina (Corrientes)	Generación energética y control de crecientes de los ríos Paraná y Uruguay, nuevo poblamiento, remodelación de puertos
Cuenca del río Bermejo-Aprovechamiento hidroeléctrico Zanja del Tigre	Regulación de crecidas e inundaciones	Estudios finalizados y concursos licitatorios en preparación	Argentina (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Santa Fe)	Aprovechamiento de la riqueza hídrica del río Bermejo no aprovechada hasta entonces (regulación hídrica, generación hidroenergética, desarrollo de nuevas localizaciones, mejoramiento del transporte fluvial)
Cuenca del río Dulce	Desarrollo agrícola	En ejecución la segunda etapa de ampliación de hectáreas	Santiago del Estero	Regulación hidráulica, desarrollo agrícola, localización de nuevas industrias, fomento de programas de colonización

Fuente: elaboración basada en Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina, PNDN, 169-181.

Conclusiones

La SP presentó una estrategia nacional de desarrollo como una propuesta de gobierno. Tanto el PND como el PNDN se inscribieron en ese marco, aunque, aparentemente, el mismo Alfonsín y los principales hacedores de la política económica en 1987 pusieron escasa atención en sus propuestas. En línea con diferentes iniciativas de planificación, incluso del Gobierno, formuladas en 1985 en el contexto de desinflación del Austral y el discurso de Parque Norte, el PNDN propuso la formulación de políticas de desarrollo estructural para una región. Una de las preocupaciones fue la de mejorar la calidad de vida de la población a partir de una reactivación de la inversión en sectores locales con capacidades científicas y tecnológicas. A partir de la acción de proyectos “transformadores” (sic) derivados de la acción del Estado se fomentaría un renacimiento de la actividad privada, lo que permitiría la creación de un mercado interno, el fortalecimiento de las exportaciones y el incentivo a la urbanización. En este esquema, era la acción del Estado el principal insumo que reactivaría la inversión a partir de la formulación y puesta en marcha de proyectos específicos. La propuesta incluía una planificación del desarrollo, a tono con algunos estudios paralelos, para superar el estancamiento evidenciado desde 1980. No obstante, aunque se presentaba como el plan del gobierno, incluso como la continuidad de la política económica desde la llegada de Sourrouille, difería de lo actuado por este último en tanto en aquel entonces las discusiones avanzaban por el debate sobre las privatizaciones y la reducción del Estado en la economía.

También se planteó la importancia del rol del mercado interno como herramienta para inducir una recuperación económica tras el aprovechamiento de las potencialidades productivas locales y, paralelamente, restar el peso de los recursos públicos de los estados provinciales. Sin embargo, esto también difería de las prioridades de la política económica que, circunscrita a contener la estabilización de precios, relegaba el mercado interno a un segundo plano. Los proyectos propuestos apuntaban a estimular el incipiente desarrollo minero, pero principalmente el aprovechamiento de recursos hídricos. En su mentalidad, el PNDN recogía algunos planteamientos análogos a otros antecedentes de planificación del desarrollo, por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo 1961-1971 –en el que Grinspun y varios funcionarios de la época participaron– o el Plan Trienal 1973-1976. Como estos, existía la convicción en que la acción del Estado podía y debía desplegar herramientas para orientar las inversiones y estimular el desarrollo de sectores que produzcan un mayor bienestar social.

Pese a las restricciones de la época, el PNDN delineó un programa de inversiones moderadas desde el Estado con cierto énfasis en reactivar la inversión privada y, consecuentemente, sacar a la región del rezago. Si bien el PNDN no parece haber tenido una alta resonancia en el Gobierno mismo en el que se buscaba encuadrar, la iniciativa de la SP en el gobierno de Alfonsín abre interrogantes relevantes para la indagación en futuras líneas de investigación histórica. Específicamente, aquellas que se pregunten por las visiones en disputa en la evolución de la política económica al interior de la UCR, pero también aquellas

que intenten poner de relieve cómo fue la planificación del desarrollo en un contexto de alta inestabilidad política y económica y en un momento en que las ideas keynesianas se encontraban en crisis ante el avance neoliberal.

Bibliografía

Fuentes primarias

Documentos impresos y manuscritos

- [1] Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (Argentina). *El Bimestre Político y Económico* (julio/agosto de 1987).
- [2] Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Energía, Secretaría de Planificación Energética de Argentina. *Plan Energético Nacional, 1986-2000*.
- [3] Secretaría de Agricultura y Ganadería (Argentina). *Programa Nacional Agropecuario*, mayo de 1985.
- [4] Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Nación de Argentina. *Bases para la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. Norte Grande (PNDN)*. 1987
- [5] Terragno, Rodolfo. *Informe Terragno. El acuerdo con SAS: inicio de una revolución en las empresas del Estado*. Buenos Aires: EUDEBA, 1988.

Fuentes secundarias

- [6] Aboy-Carlés, Gerardo. *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires: Homo Sapiens, 2001.
- [7] Aboy-Carlés, Gerardo. “Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista”. En *La historia reciente. Argentina en democracia*, compilado por Marcos Novaro y Vicente Palermo, 35-50. Buenos Aires: Edhasa, 2004.
- [8] Belini, Claudio y Juan Carlos Korol. *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.
- [9] Belini, Claudio y Milagros Rodríguez. “La democracia y el horizonte de reactivación económica: expectativas y diagnósticos en los comicios de 1983”. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, no. 32 (2023): 43-74. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/472>
- [10] Brenta, Noemí. *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2019.
- [11] Castellani, Ana. “La consolidación de la ‘patria contratista’ durante la última dictadura cívico-militar”. En *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*, compilado por Martín Schorr, 93-115. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.

[234] El Plan Nacional de Desarrollo del Norte Grande

- [12] Cortés-Conde, Roberto. *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa, 2005.
- [13] Forcinito, Karina y Gaspar Tolón-Estella. *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009. https://libreria.clacso.org/biblioteca_ungs/publicacion.php?p=2548&b=5
- [14] García, Alfredo y Silvia Junco. "Banco Mundial y Plan Baker: análisis del caso argentino". *Boletín Informativo Techint*, no. 256 (1988): 33-64.
- [15] Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Crítica, 2019.
- [16] Grinspun, Bernardo. *La evolución de la economía argentina desde diciembre de 1983 hasta septiembre de 1989*. Buenos Aires: Ediciones Radicales, 1989.
- [17] Libman, Emiliano, Gabriel Palazzo y Milagros Rodríguez. "El dilema de la estabilización: deuda, inflación y conflictividad política en tiempos de Alfonsín (1983-1989)". En *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*, compilado por Daniel Heymann, Aníbal Jauregui y Pablo Gerchunoff, 399-435. Buenos Aires: EUDEBA, 2022.
- [18] Machinea, José-Luis. "El Plan Austral: una mirada 37 años después". *Centro de Estudios para el Cambio Estructural* (página web), 11 de marzo de 2022. <https://fcece.org.ar/plan-austral-una-mirada-37-anos-despues/>
- [19] Manzanal, Mabel y Alejandro Rofman. *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989.
- [20] Müller, Alberto. "Vigencia de la planificación: el caso de la Argentina". *Realidad Económica* 51, no. 339 (2021): 71-104. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/149>
- [21] Novaro, Marcos. *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa, 2019.
- [22] Ocampo, José-Antonio. "La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia". En *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, José-Antonio Ocampo, Bárbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Beloso y Roberto Frenkel, 19-51. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/6191cd75-70eb-467a-a90a-d3b6abc2184e>
- [23] Ortiz, Ricardo y Martín Schorr. "¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín". En *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*, compilado por Martín Schorr, 115-143. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.
- [24] Oteiza, Enrique. *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1989.
- [25] Palomino, Héctor. *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 - Universidad de Buenos Aires, 2004.

[235] El Plan Nacional de Desarrollo del Norte Grande

- [26] Peralta-Ramos, Mónica. *La economía política argentina: poder y clases sociales 1930-2006*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- [27] Pesce, Julieta. “La gestión del ministro Grin-spun 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, no. 28 (2004): 65-88. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/ciclos/document/ciclos_v14_n28_03
- [28] Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica, 2020.
- [29] Restivo, Néstor y Horacio Rovelli. *El accidente Grin-spun. Un ministro desobediente*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.
- [30] Rofman, Alejandro. *La política económica y el desarrollo regional*. Bogotá: Tercer Mundo, 1981.
- [31] Rougier, Marcelo y Juan Odisio, *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos: las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2017.
- [32] Torre, Juan-Carlos. *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Edhasa, 2021.
- [33] Velázquez-Ramírez, Adrián. *La democracia como mandato. Radicalismo y peronismo en la transición argentina (1980-1987)*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2019.
- [34] Visintini, Aldo. *Las políticas económicas en la Argentina. Una visión histórica y analítica*. Buenos Aires: Biblos, 2022.