

ENTRE EL CONFLICTO Y LA ARMONÍA: TERRITORIOS, INSTITUCIONES, REGIONALIZACIONES.

EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO Y SU INCIDENCIA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1966-1969)

Introducción

La planificación regional tiene en la Argentina una historia rica y diversa, sobre todo entre 1940 y 1980, período en el que podemos situar el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (1966-1967), el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975) y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977).

María Rita Maldonado
(mrita_maldonado@hotmail.com)

Universidad Nacional de Córdoba

El primero de los planes mencionados adquiere especial relevancia por ser uno de los que más claramente muestran el interés dedicado a la planificación regional, en un contexto en el que reconocemos los albores del Estado Burocrático Autoritario impuesto por la dictadura de Juan Carlos Onganía, en el que se pone en juego el programa normalizador del ministro Krieger Vasena, y en el marco de las teorías que postulaban caminos para el “desarrollo” de los países del “tercer mundo”. En este entramado la región comienza a entenderse como un “polo de desarrollo”, que parte de las desigualdades socioeconómicas territoriales para, a partir de la planificación, viabilizar los objetivos del desarrollo y alcanzar el progreso económico.

Más allá de los objetivos de armonía y unidad que se plantearon a nivel discursivo para el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, Quintero Palacios (1997) argumenta que éste sirvió en la práctica para alcanzar la hipercentralización de las decisiones políticas y económicas en el Poder Ejecutivo Nacional. Esto fue así en la medida en que se apoyó en instituciones como el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), las Juntas de Gobernadores y las Oficinas regionales de Desarrollo, que dependían directamente de la presidencia. A nivel territorial delineó ocho regiones que no correspondían con los límites provinciales, pero que tampoco fueron instituidas como unidades político-administrativas. Esto provocó en algunos casos¹ conflictos entre jurisdicciones y terminó disfrazando una mayor centralización de las funciones de gestión y decisión mediante la anulación de las instancias provinciales (Quintero Palacios, 1997).

En este contexto, adquiere especial relevancia analizar cuáles fueron los impactos de este plan en la provincia de Córdoba, en tanto esta provincia era considerada un polo agrario e industrial referencial para las propuestas desarrollistas y, al mismo tiempo, fue un centro de conflictos y efervescencia social, que precipitó la caída del gobierno que instauró esta forma de planificación. En este trabajo nos proponemos entonces indagar sobre los impactos políticos, económicos y territoriales del Sistema de Planeamiento y Acción para el desarrollo en nuestra provincia.

1. Como el caso de Comahue, según podemos ver en Bucciarelli, 2006.

Para ello, en la primera parte, desarrollaremos las condiciones del contexto histórico a nivel nacional y provincial, al tiempo que intentaremos hacer algunas precisiones teóricas entorno a los conceptos que nos permiten acercarnos al tema que nos compete en nuestro trabajo: Estado Burocrático Autoritario, Desarrollo y Planificación Regional.

En la segunda parte, nos centraremos en los impactos de estas políticas en la provincia de Córdoba, a partir de una primera aproximación a dos decretos de la época: el correspondiente al 31 de agosto de 1968, que establece las prioridades para el presupuesto del año 1969 y el decreto N° 2648 del año 1969 que instituye la Secretaría Ministerio de Desarrollo en nuestra provincia. A partir de ellos intentaremos responder: ¿cuáles fueron los impactos territoriales de la planificación regional en Córdoba?, ¿qué instituciones y/o sujetos motorizaron estos planes de desarrollo?, ¿qué nociones de región están presentes en estos decretos?, ¿de qué manera se evidenció (o no) la centralización de las decisiones en el poder ejecutivo que sugiere Quintero Palacios?

Antecedentes teóricos e históricos: El Estado Burocrático y autoritario

El periodo abarcado en este trabajo transcurre entre los años 1966 y 1969 y coincide con el gobierno de Juan Carlos Onganía, quien poco tiempo después se vería obligado a dejar su cargo presidencial. El recorte temporal escogido para este trabajo se extiende hasta 1969, porque éste fue un año de quiebre muy significativo en Córdoba, ya que las movilizaciones sociales que se produjeron en la provincia precipitaron la caída del ministro Krieger Vasena, un cambio en las políticas estatales a nivel general, y en las políticas de normalización económica particularmente. Tras la caída de Krieger Vasena primero y de Onganía después, las políticas de planificación para el desarrollo también tomarían un rumbo diferente y comenzaría a darse a conocer el "Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974", que difería en algunos aspectos importantes del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, como el papel de las inversiones extranjeras y el capital nacional, los salarios y el ahorro (Leiva Lavalle, 2010, p. 41-42).

Guillermo O'Donnell (1982) caracteriza al Estado en este momento como burocrático y autoritario. El Estado burocrático y autoritario, como garante de la dominación política y económica de una burguesía oligopólica y transnacionalizada, adoptará una serie de medidas como la coacción y la "normalización" de la economía. La primera serviría a los fines de reimplantar el "orden" en la sociedad mediante la re-subordinación del sector popular y la eliminación de cualquier tipo de actividad político partidaria: la política será reemplazada por la administración.

Por otra parte, la normalización de la economía consistió en brindar las condiciones para que la acumulación se realice en beneficio de esa burguesía oligopólica y transnacionalizada y por ello, las primeras tareas del gobierno de facto estarían vinculadas al "tiempo económico". Krieger Vasena sería el ministro encargado de llevar a cabo un conjunto de medidas que contarían con el beneplácito del Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso (CIAP). El programa normalizador realizó en esa primera instancia una devaluación de casi el 40% del valor del peso, compensando esto con un impuesto a los tenedores de divisas y





retenciones a los precios de exportaciones de productos agropecuarios. También implicó la disminución de gravámenes para la importación y la liberalización del mercado de cambios (O'Donnell, 1982).

Pero quizás sean las decisiones orientadas al "saneamiento" del gasto público las que mayor impacto social causaron, de la mano de un discurso que promovía la competencia, el desarrollo y las inversiones foráneas. También se apeló a la suspensión de las convenciones colectivas de trabajo y el congelamiento salarial por casi dos años. El programa normalizador fue aplicado por un conjunto de técnicos "ortodoxos" que seguían al pie de la letra las directivas del Fondo Monetario Internacional y recibían de él los certificados de racionalidad, técnica y eficiencia.

Estas políticas económicas de "normalización" tenían su sustento teórico en una serie de ideas como el desarrollismo y las teorías de la dependencia, que venían difundándose en ámbitos académicos y políticos. Por otro lado, se basaron también en los "consejos" que la Alianza para el Progreso sugería para aprobar los planes del gobierno y destinar créditos para los países de Sudamérica.

Desarrollo y Dependencia

Las ideas desarrollistas fueron producidas por diversos pensadores de la economía, entre los que podemos citar a Rodan (1943), Nurkse (1953), Hirschman (1958) y Rostow (1993). A pesar de las diferencias entre sus teorías, todos coincidían en que el desarrollo es algo alcanzable para los países del tercer mundo a partir de políticas de promoción a la industrialización, a la que se concibe como fuerza conductora del crecimiento económico. En este proceso, el Estado debía jugar un papel fundamental en proyectos de gran escala, que de la mano de un mercado competitivo y de la planificación, permitiría que estos países alcanzaran el progreso económico.

El ingreso a nuestro continente de estas ideas estuvo influenciado por el pensamiento de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Esta entidad adoptó un enfoque estructuralista, dominado por la idea de una asimetría fundamental entre la demanda creciente de bienes industriales por parte de Latinoamérica, y el estancamiento de la demanda de bienes primarios por parte de los países industriales (Jáuregui, 2013).

El principal referente de Argentina en esta institución fue Raúl Prebisch (1955), quien poco después del derrocamiento de Perón redacta un informe sobre la situación económica del país. Desde su punto de vista, la economía argentina estaba atravesando su más aguda crisis en su desarrollo económico, cuya raíz ubicaba en la situación de sus divisas y en la postración de su situación agraria. Para salir de esta situación, Prebisch proponía adoptar sin demora una serie de medidas tendientes a impulsar al sector energético, cuya capacidad de producción estaba muy por debajo de las necesidades de la industria, la promoción de la técnica y modernización del sector agrario, entre otras recomendaciones (Altamirano, S/D).

Otra de las categorías trabajadas por el pensamiento cepaliano es la de dependencia. De acuerdo a Fernanda Beigel (2006), no hay una teoría de la dependencia como cuerpo homogéneo

y unitario. Tampoco se trató de una teoría simple y mecanicista como sostenían los miembros del establishment o los intelectuales radicales que divulgaron esa imagen. Las teorías de la dependencia tuvieron como objetivo más bien dar cuenta de una situación por la que atravesaban los países subdesarrollados y que se explicaba a partir del sistema capitalista caracterizado por la existencia de un centro autónomo y una periferia dependiente: una y otra se reproducían. Este nuevo concepto de dependencia era predominantemente "espacial" y saltó el tapial de la discusión académica para instalarse en los partidos políticos, las revistas culturales, los movimientos sociales, las instituciones estatales y el periodismo (Beigel, 2006).

Esta discusión sobre desarrollo y dependencia también se dio en las instancias convocadas por la Alianza para el Progreso². Esta alianza comprendía a los países latinoamericanos, a Estados Unidos y a los organismos internacionales, con el objetivo de crear un sistema de asistencia a los países de la región, que implicaba el aporte de la ayuda externa, la planificación técnica y la compatibilización de sus políticas a largo plazo. Dentro de los aspectos cruciales de la economía que se consideraba que debían transformarse, se encontraban el sector agrario, la estructura tributaria y el sistema educativo (Jáuregui, 2014). Para lograr sus objetivos, se impulsó la formulación de planes y la creación de instituciones, que debían estar en manos de técnicos ortodoxos capaces de imponer los criterios y las condiciones para la adjudicación de créditos para estos países. En consonancia con estos acuerdos, en el mismo año 1961 se crea en Argentina la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE), que debía definir los objetivos a largo plazo del proceso de desarrollo nacional, sus planificaciones, las inversiones externas, etc.

Con la llegada al gobierno de Juan Carlos Onganía, la idea de desarrollo comenzará a vincularse directamente con la de seguridad. En palabras del General Osiris Villegas³: (1966) "Para la República, el desarrollo se convierte en la hora actual en condición indispensable para la seguridad, porque el desarrollo proporciona los factores con que se actúa en la protección de los intereses vitales de la Nación". Desde este punto de vista, las Fuerzas Armadas debían asumir un rol dominante en el desarrollo, por ello CONADE comenzará a tener estrechos vínculos con otra institución creada en esta época, la Comisión Nacional de Seguridad (CONASE), ambas controladas directamente por el Poder Ejecutivo Nacional y con funciones legislativas. Esto lo podemos ver con claridad a nivel de la planificación estatal, con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el desarrollo, que iba de la mano con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, bajo la coordinación del CONASE (Leiva Lavalle, 2010, p. 40).

La Planificación Regional

Entre 1955 y 1973 predominó en la Argentina un paradigma de planificación desarrollista, que puede ser definido como un modelo de crecimiento cuyo objetivo central consistía en completar las etapas inconclusas de la sustitución de importaciones bajo la dirección del Estado,

2. Herramienta creada por Estados Unidos en 1961 para ejercer influencia sobre América Latina, en el contexto de la Guerra Fría y del triunfo de la Revolución Cubana.

3. Osiris Villegas era un militar de larga trayectoria antiperonista, que fue nombrado por Onganía como secretario del Consejo Nacional de Seguridad.





principal agente del crecimiento económico y social del país, que debía actuar en forma racional y programada. Lo interesante de este proceso es que el apogeo de las ideas planificadoras en el mundo capitalista, que tenían como exigencia la estabilidad, coincide en Argentina con una etapa fuertemente marcada por la inestabilidad institucional (Jáuregui, 2013).

Antes de pasar a analizar concretamente como se instituye la planificación desarrollista en la provincia de Córdoba durante la llamada “Revolución Argentina”, nos falta hacer algunas precisiones entorno a otra cara de este proceso: la cuestión regional. De acuerdo a Fernando Rinaldi, para abordar esta cuestión en Argentina hay que tener en cuenta al menos dos aspectos: la dimensión política de los discursos regionales y la planificación regional.

La dimensión política de lo regional tiene que ver con los conflictos que se generan entorno a las relaciones de poder tanto en lo político como en lo económico, por actores sociales definidos dentro de espacios regionales específicos. En esos conflictos, se apela a la unidad del colectivo social y regional, difuminando la hegemonía ejercida por un sector. Se caracterizan además por no circunscribirse solo al plano ideológico, sino que por el contrario siempre tienen una base material, como puede ser el manejo de un recurso, el dominio de un territorio, etc.⁴ (Rinaldi, 2013).

Con respecto a esto último, cabe hacer una importante distinción teórica entre la categoría de región y la de territorio. Los términos región y regional son muy utilizados para denominar espacios y procesos de múltiples escalas y tanto en Geografía como en otras disciplinas, su polisemia ha causado dificultades para su definición conceptual. Sin embargo, es habitual que se utilice el término región para denominar genéricamente a los espacios subnacionales que contienen alguna singularidad política, económica o cultural que los distingue de otros (Rinaldi, 2013).

Por otra parte, el concepto de territorio estaría vinculado principalmente con el ejercicio de un determinado tipo de poder y se trataría del área delimitada donde se ejerce el mismo. Por lo tanto, la condición para que una región sea entendida como territorio es que sus límites sean utilizados por alguna autoridad para controlar sus actividades sociales, políticas y económicas (Sack, 1986, en Rinaldi, 2013). A partir de esta distinción teórica entre territorio y región es que nos preguntamos: ¿cuál ha sido el impacto territorial del Sistema de Planeamiento y Acción para el territorio?, ¿implicó efectivamente una modificación en las configuraciones geográficas o permaneció en la retórica del discurso?

La planificación regional durante el período desarrollista, abarcó discursos de muy diversos orígenes y se dirigió hacia objetivos en ocasiones antagónicos. Sin embargo, en América se vinculó rápidamente con las perspectivas estructuralistas de las teorías de la dependencia y del antagonismo centro periferia, incorporados por la CEPAL (Quintero Palacios, 1997). Esta planificación partía entonces del reconocimiento de una situación de desigualdad y asimetría en la situación social y económica de las diferentes regiones que componen el territorio

4. El caso de la historia de nuestro Estado Argentino es referencial de este tipo de conflictos, ya el enfrentamiento entre facciones se ha presentado en diferentes etapas bajo la forma de “conflictos entre regiones”, y el propio Estado ha tenido que apelar a discursos de unidad como lo fue el de la Nación Argentina (Coraggio, 1987, en Rinaldi, 2013).

nacional. Por ello, se plantea como objetivo promover el desarrollo de las regiones más postergadas, a partir de la modernización económica y social para alcanzar la "armonía" de todo el territorio nacional.

En este contexto la idea de región que se imponía era aquella derivada de la teoría de los polos de crecimiento de Perroux y de su discípulo Boudeville (Quintero Palacios, 1997). Para éstos, la creación de polos de crecimiento en ciertas aglomeraciones urbanas produciría un efecto de irradiación de dicho crecimiento sobre un área geográfica determinada, que terminaría configurando una región polarizada. Esta idea implicaba también la delimitación de una "región plan" la cual resultaba de una planificación territorial para un periodo determinado.

De los planes que efectivamente pusieron en marcha los gobiernos de la época⁵, el que más relevancia le otorgó a estas ideas fue el llevado a cabo por la llamada "Revolución Argentina". En el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, se apeló a una división del territorio nacional en 8 regiones: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. Los criterios de esta regionalización se sientan sobre la base de las diferencias socioeconómicas de dichas áreas, y tienen como principal antecedente la caracterización espacial de la Argentina que realizó el Consejo Federal de Inversiones⁶ (CFI) a comienzos de la década de 1960. En la misma, se ubica como polo determinante a Buenos Aires y la zona metropolitana y como polos de menor importancia a Córdoba y Santa Fe. Las otras regiones son vistas como "islas económicas de menor magnitud" (Rinaldi, 2013). En este sentido, la región es vista como un "instrumento operativo de cambio", "una herramienta indispensable para la adecuada planificación del país" (Quintero Palacios, 1997).

Otra de las influencias innegables en la regionalización presente en este plan es la de la teoría de los polos de crecimiento de Perroux y el paradigma rostowiano presente en los objetivos de la Alianza para el Progreso ya descriptos. Sin embargo, también se apela a cierta "realidad natural" innegable de las regiones, que preexiste a la decisión técnica del poder político. Al ser esta realidad natural innegable, no puede escapar de la planificación, pero tampoco debe redundar en la creación de nuevas unidades administrativas.

A partir de este plan, establecido según la ley 16.964, se crean una serie de instituciones como las Juntas de Gobernadores para cada región y una serie de oficinas regionales de desarrollo, una de las cuales se encontrará en nuestra provincia, que se encargarían de "realizar los estudios técnicos pertinentes, coordinar, armonizar y desarrollar" los proyectos y planificaciones. Por otra parte, también desempeñaría un rol fundamental la CONADE, encargada de la coordinación centralizada de las acciones previstas. No obstante, todas estas instituciones deberían responder más o menos directamente al Poder Ejecutivo Nacional.

5. Entre los que podemos citar al Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (1966-1967), el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975) y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977).

6. El CFI se crea en 1961 y entre sus objetivos se encuentran la promoción de un desarrollo armónico e integral del país, la orientación de las inversiones hacia todo el territorio nacional, entre otras.





“Límites en el territorio, regiones en el papel” es el título con que Silvina Quintero Palacios caracterizó a la planificación regional de este contexto. Esta autora sostiene que este plan, lejos de que intentar crear nuevas configuraciones geográficas, estaba disfrazando en su discurso, “una concepción de gobierno hipercentralizado, de intervención agresiva del Poder Ejecutivo nacional, que se combinaba paradójicamente, con la adopción formal de una modalidad de planificación de tipo regional” (Quintero Palacios, p. 1997).

La planificación regional en Córdoba

Para trabajar la planificación regional en Córdoba, recurriremos en este primer acercamiento al tema, a dos documentos de la época. El primero de ellos corresponde al 31 de Agosto de 1968, y se trata del decreto que establecía las prioridades de inversión para el presupuesto del año 1969. Allí podremos ver cómo se intenta dar respuesta a las directivas de la planificación de orientar las inversiones públicas y privadas hacia el aprovechamiento de la energía, la tecnificación del agro y la creación de polos de desarrollo. En relación con esto, veremos también que el documento explicita ciertos “ámbitos territoriales de preferente atención” dentro de nuestra provincia, e indagaremos sobre los criterios escogidos para la delimitación de los mismos y la relación que guarda con la planificación regional en boga.

Por otra parte, el segundo decreto, correspondiente al 2 de abril de 1969, es el que sanciona la creación de la Secretaría Ministerio de Desarrollo en nuestra provincia. Aquí tendremos la posibilidad de ver con claridad de qué manera se articula la nueva secretaría, con las jurisdicciones administrativas ya existentes y el resto de las instituciones creadas por el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, formando una compleja red que responde directamente al Ejecutivo Nacional y que está integrada por técnicos y especialistas, garantes de la eficiencia, la armonía y la coordinación de los proyectos y planes de desarrollo.

La planificación regional y el desarrollo en las prioridades para el presupuesto 1969

Si bien al momento de redactarse el decreto que establece las prioridades para la inversión del presupuesto 1969, no existía aún en nuestra provincia la Secretaría Ministerio de Desarrollo, por lo que fue la Dirección de Planeamiento de la Gobernación, la encargada de elaborar un informe técnico para el manejo de dicha partida presupuestaria. Como hemos visto en el apartado anterior, las políticas de desarrollo de esta época ponían énfasis en el tecnicismo, la eficiencia, y sobre todo en el reconocimiento de las disparidades territoriales desde las cuales debía partirse para cualquier tipo de planificación que pretendiera alcanzar el desarrollo “armónico” de todo el país. A nivel provincial, se imitaron los estudios y las planificaciones que se llevaron a cabo a nivel nacional, y la elaboración de políticas que partieran del reconocimiento de las desigualdades territoriales fue considerada una “necesidad”:

“VISTO: el informe técnico producido por la Dirección de Planeamiento de la Gobernación;

Y CONSIDERANDO:

La necesidad de establecer prioridades espaciales y sectoriales para la elaboración de estudios y proyectos y la ejecución de obras durante 1969;

La armonía que deben tener estas prioridades con los estudios, proyectos y obras que se encuentran en la ejecución, como también en el conjunto de estudios y obras que realiza la Nación;

El fundamento que unos y otros deben constituir para el ordenamiento del territorio, la integración y expansión económica y social en el próximo quinquenio, para lo cual deben establecerse las pautas principales”.

Para planificar de qué manera sería utilizado y distribuido el presupuesto provincial, el decreto establecía los siguientes “**ámbitos territoriales de preferencia**”:

I) El espacio delimitado por una línea que parta desde Serrezuela hasta Cruz del Eje y desde esta ciudad hasta la localidad de Tala Cañada sobre la ruta n°20; hacia el Oeste y siguiendo esta ruta hasta Chancaní que estará comprendida dentro de la zona; y desde esta localidad en línea recta hasta Serrezuela.

II) El espacio delimitado por una línea que parta desde Puesto Nuevo hasta Candelaria Norte y desde esta localidad hacia el Sud, hasta las Arrias; desde esta localidad hacia el Oeste, pasando por Sauce Punco hasta Deán Funes y desde ese punto hacia el norte hasta Puesto Nuevo.

III) Los departamentos de San Javier y San Alberto.

IV) El departamento General Roca.

V) El espacio delimitado por una línea que parta desde La Carlota hacia el Sud hasta Laboulaye; desde esta localidad siguiendo la ruta 7 hasta General Lavalle; desde esta hacia el Norte, en línea recta hasta el límite de los departamentos Río Cuarto y Juárez Celman a la altura de la Ruta 8 y desde este punto siguiendo la ruta 8 hasta La Carlota.

VI) El espacio delimitado por una línea recta desde Sampacho hasta Achiras; desde esta localidad hasta Santa Rosa de Calamuchita; desde esta localidad hasta Río Tercero; desde esta ciudad hasta Río Cuarto y desde este punto hasta Sampacho siguiendo la ruta 8.

VII) El departamento de Río Primero y el sector circunvecino a Miramar en un radio de treinta kilómetros.

Como podemos observar, esta delimitación espacial que se planteaba en “ámbitos territoriales” no coincidía necesariamente con las jurisdicciones departamentales establecidas, al igual que ocurría con las regiones establecidas por el Sistema Nacional de Planificación y Acción para el Desarrollo respecto de las provincias. En este sentido, cabe que nos preguntemos cuál era entonces el criterio utilizado en el decreto para delimitar dichos ámbitos territoriales. Inmediatamente podremos comprobar que se acude al “estado socioeconómico de dichos ámbitos”, para lograr un óptimo “equilibrio funcional para el desarrollo”.

Por otra parte, vemos cómo en la decisión de la delimitación de ámbitos territoriales influyó también la teoría de los polos de F. Perroux, explicada anteriormente, ya que entre los objetivos que se planteaban para el presupuesto se encuentra el de “establecer un ordenamiento espacial y programas de polaridad para las ciudades de Córdoba, Río Cuarto, Villa María, San Francisco y Río Tercero”. Como podemos observar, se estaba hablando de las ciudades más grandes y económicamente más importantes de nuestra provincia, y como sabemos, la





creación de polos de desarrollo implicaba la promoción de las actividades industriales y la modernización general de sus economías, esperando que los beneficios de estas políticas fueran irradiados a toda su región, o en este caso “ámbitos territoriales”.

Además de ver una coherencia entre los criterios de delimitación territorial utilizados en este decreto provincial y el plan nacional, encontramos también una coincidencia entre la visión sobre el desarrollo que se imponía en los ámbitos académicos y políticos analizados anteriormente, como las recomendaciones de Prebisch, la Cepal y la mirada de la CONADE explicitada en el Plan Nacional, y los objetivos planteados en este decreto que estamos analizando.

En primer lugar podemos ver un fuerte énfasis en la promoción del desarrollo del sector energético, como la construcción de diques y canales de riego en Soto, Cruz del Eje, Villa María, Anizacate; así como también la creación de una central termonuclear de energía. Recordemos que para los desarrollistas la promoción del sector energético era fundamental para el aprovechamiento intensivo de los recursos y para la instalación de empresas e industrias.

En este sentido, entre los objetivos destinados para el presupuesto del año 1969 también se prevén los estudios necesarios para la construcción de parques industriales y la fabricación industrial de los siguientes productos: harina de alfalfa, frigoríficos, curtiembre para cuero de cabrito, esencias aromáticas. Esto va de la mano del objetivo de “racionalizar la producción artesanal” en nuestra provincia.

La tecnificación del agro era considerada por los desarrollistas como una de sus principales políticas, ya que permitiría la explotación intensiva de los recursos y, en teoría, también la salida de la crisis en la que estaba sumido el campo argentino, y la obtención de divisas a partir de la exportación. Recordemos también que la política de normalización de Krieger Vasena tenía su base en el cobro de retenciones a las exportaciones del agro. Por todo esto, también encontramos entre los objetivos del presupuesto, un programa para el sector agropecuario destinado a la difusión de nuevas técnicas, los ya mencionados canales de riego, la electrificación rural en zonas como la de Ischilín, Totoral, Colón y Río Primero, la conservación de los suelos y agua para el incremento del cultivo del maní en el Departamento Tercero Arriba, entre otros.

Por último, en este decreto también podemos ver plasmadas otras de las grandes prioridades en la planificación desarrollista: las ideas de “eficiencia”, de la mano de la aplicación de la técnica. Esto es así, en la medida en que parte del presupuesto provincial estaría destinado a estudios y la elaboración de informes por especialistas, para su futura aplicación en políticas de desarrollo. Esto lo podemos ejemplificar a través de la elaboración de mapas y laboratorios de suelos, clima y actividad minera en la provincia, a cargo de la Dirección provincial de Asuntos Agrarios, la Dirección de Planeamiento de la Gobernación y la Dirección Provincial de Minería. Los objetivos también contemplan la elaboración de un “Atlas de Planificación de la Provincia”, el análisis permanente de los mercados nacionales y extranjeros, etc.

En definitiva, podemos ver a través de este decreto cómo las políticas provinciales se pensaron bajo las influencias de las ideas desarrollistas que estaban discutiéndose tanto en los ámbitos académicos como en los políticos de la época. Por otra parte, hubo una coherencia entre los

objetivos planteados para el presupuesto del año 1969 y las políticas de desarrollo surgidas desde el gobierno nacional, principalmente el plan de normalización de Krieger Vasena y el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. Esta coherencia puede verse en las políticas territoriales impulsadas por ambos gobiernos, nacional y provincial, donde, a pesar de que el primero utiliza el concepto de "región" y el segundo el de "ámbitos territoriales", el criterio de regionalización utilizado en ambos casos es el mismo: las disparidades socioeconómicas. También en ambos casos, las delimitaciones territoriales propuestas no coinciden con las jurisdicciones políticas y administrativas ya existentes, lo que supone que la aplicación de los planes y proyectos ya no estará en manos de los gobernadores provinciales, o los intendentes municipales, sino de los Ministerios y las nuevas instituciones creadas, que responderán directamente al Poder Ejecutivo. En el próximo apartado, analizaremos otro decreto que nos permitirá comprender esta situación.

Instituciones y herramientas para el desarrollo: la Secretaría Ministerio de Desarrollo en Córdoba

El Consejo Federal de Inversiones y la Comisión Nacional de Desarrollo, entre otras, fueron instituciones creadas en el contexto del fervor de las ideas desarrollistas, la planificación y los mandatos de la Alianza para el Progreso. Sus objetivos eran estudiar, realizar y coordinar los proyectos de planificación para el desarrollo, y dependían directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

En este contexto entonces, surge una red de instituciones encargadas de llevar a cabo el Sistema Nacional de Planteamiento y Acción para el Desarrollo. Para comprender de qué manera se insertaba Córdoba en ese tejido institucional, analizaremos el decreto que instituye el plan nacional en nuestra provincia y da origen a la Secretaria Ministerio de Desarrollo.

Un aspecto muy interesante y enriquecedor de este documento, es que comienza haciendo una especie de especificaciones para una "correcta interpretación del cuerpo legal". Allí se definen una serie de conceptos como:

- 1) **OBJETIVOS POLITICOS:** *los estados o situaciones que se tiende a alcanzar por medio de la acción de gobierno, atendiendo al bien común de la sociedad.*
- 2) **ESTRATEGIAS:** *Las distintas formas de empleo de los medios en una determinada política.*
- 3) **PLANEAMIENTO O PLANIFICACION:** *la actividad técnica que tiende a posibilitar el racional empleo de los medios, a efecto de alcanzar objetivos políticamente definidos, dentro de lapsos determinados.*
- 4) **PLAN:** *el resultado instrumental de la actividad de planeamiento o planificación.*
- 5) **PROGRAMA:** *conjunto coherente de proyectos.*
- 6) **PROYECTO:** *la unidad mínima ya sea institucional, física o de acción.*
- 7) **DIRECTIVA GENERAL DE PLANEAMIENTO:** *El documento que explicita los objetivos políticos aprobados por el poder ejecutivo, fijando los lineamientos que conducirán a la elaboración del Plan Provincial de Desarrollo.*





8) *DIRECTIVA DE PROGRAMACION*: el documento que fija las previsiones técnicas a tener en cuenta en la elaboración de los programas y proyectos que integran el plan provincial o los planes anuales desagregados.

9) *REGIONES*: las divisiones territoriales establecidas por el sistema nacional de planeamiento.

10) *ZONAS*: las divisiones de la provincia, establecidas sobre la base de criterios socio-económicos, como unidades territoriales de planificación y acción para el desarrollo.

11) *AREAS COMUNALES*: Los radios en que ejercen sus atribuciones los gobiernos municipales.⁷

12) *ADMINISTRACION PÚBLICA DESCENTRALIZADA*: la integrada por las entidades autárquicas, empresas y bancos del Estado Provincial.

Con respecto a la cuestión territorial, es significativa la diferenciación que plantea entre “regiones” como las establecidas por plan nacional del año 1967 y las “zonas” como las divisiones hacia el interior de la provincia. En este último sentido hemos observado un desplazamiento con respecto a la idea de “ámbitos territoriales” que se utilizaba anteriormente para designar a estas porciones de territorio dentro de la provincia. Sin embargo, el criterio para establecer su delimitación sigue siendo su realidad socioeconómica. Finalmente, las áreas comunales estaban en relación con las jurisdicciones municipales, al parecer hasta el momento las únicas jurisdicciones administrativas ya existentes que la planificación reconoce.

Siguiendo a Aníbal Jáuregui, la planificación desarrollista tenía por objetivo completar las fases del proceso de sustitución de importaciones, para alcanzar el desarrollo económico. El planeamiento “reunía el conocimiento científico de la sociedad con la conducción política y el sector privado” (Jáuregui, 2013). En este sentido, podemos entender a la planificación como una “actividad técnica” vinculada a los objetivos políticos, como se señala en el decreto.

De acuerdo al mismo, la planificación desarrollista en Córdoba sería llevada a cabo por una serie de instituciones que respondían al siguiente orden de jerarquía:

1) El poder Ejecutivo: era el encargado de orientar los estudios y establecer los objetivos de la planificación. Todas las instancias de la misma pasaban por su control y aprobación.

2) La Secretaria Ministerio de Desarrollo: Tenía por funciones las tareas de investigación, estudio, asesoramiento, coordinación y evaluación tendientes a posibilitar el funcionamiento del Sistema de Planificación y Acción para el Desarrollo en nuestra provincia. Debía armonizar las alternativas de desarrollo elaboradas por los Departamentos de Estado y los Consejos de Coordinación Zonales.

La elaboración de los presupuestos anuales también estaba a su cargo, al igual que la asistencia técnica a todos los órganos responsables de la elaboración de proyectos. Esta Secretaria asumía además la representación del gobierno provincial ante los organismos nacionales, internacionales o entidades provinciales, al tiempo que asesoraba al Poder Ejecutivo en el

7. El resaltado es de la autora.

cumplimiento de sus funciones en la Junta de Gobernadores de la región. Por último, incluía las comisiones de coordinación sectorial y territorial, conformadas por los asesores sectoriales de planeamiento de los Departamentos de estado y los asesores zonales del Poder Ejecutivo.

3) Los Departamentos de Estado y los Consejos de Coordinación zonal: Los primeros actuaban a nivel sectorial (seguridad, justicia, economía agropecuaria, industria, minería, energía, servicios e infraestructura agraria, etc.) y los segundos a nivel territorial, es decir, están en cada una de las zonas en que se divide la provincia a los fines del Sistema de planificación y acción. El sector privado podía participar de la planificación formando parte de estas instancias.

Como pudimos ver, implantar el sistema de planificación en nuestra provincia implicó la creación de nuevas instituciones, principalmente la Secretaria Ministerio de Desarrollo, que concentraba las principales funciones, después del Poder Ejecutivo. Se delineó un complejo mapa institucional verticalista, que recuperaba elementos previos como los Departamentos de Estado y los municipios, pero subordinándolos a estas nuevas instancias que respondían directamente al Poder Ejecutivo. Es de alguna manera, el mismo proceso que se dio a nivel nacional: la delimitación de regiones no coincidentes con las jurisdicciones provinciales, el papel central de la CONADE y la subordinación de esta estructura al poder ejecutivo nacional.

A modo de conclusión

Como primer acercamiento a la cuestión de la planificación regional para el desarrollo en Córdoba, consideramos importante para nuestro trabajo realizar algunas precisiones teóricas e históricas en torno a las principales categorías que entran en juego en nuestro análisis: las características del Estado burocrático y autoritario, los debates sobre desarrollo y dependencia, y la planificación regional.

A partir de allí pudimos identificar algunas tendencias: la planificación para el desarrollo, si bien venía gestándose desde hace tiempo en diversos ámbitos, adquirió en el periodo que nos compete, una serie de características distintivas, tales como su vinculación con la doctrina de seguridad y el protagonismo de las Fuerzas Armadas, y la importancia de la CONADE para la coordinación y la puesta en marcha del plan. A nivel territorial significó la delimitación de ocho regiones "plan" construidas a partir de las influencias de las teorías de los polos de Perroux, que no coincidieron con las jurisdicciones provinciales. Todo este nuevo mapa institucional y territorial sirvió a los efectos de viabilizar una mayor centralización de las decisiones en el poder Ejecutivo Nacional.

A nivel provincial este esquema se repitió. También se dividió al territorio provincial en "ámbitos territoriales" o "zonas" de acuerdo a criterios socioeconómicos, con prioridades diferenciales para su planificación. Aquí también la aplicación de estas políticas necesitó de nuevas instituciones como la Secretaria Ministerio de Desarrollo, que subordinaba al resto de las jurisdicciones y también respondía de manera directa al ejecutivo.





De esta manera, podemos ver un panorama caracterizado por un Estado autoritario, que para imponer sus políticas desarrollistas recurrió a un nuevo discurso territorial, que ubica a la región y al regionalismo como una retórica para ejercer un mayor control sobre los territorios y las decisiones políticas. Al mismo tiempo, este Estado también impuso un mapa institucional verticalista, a partir de una burocracia tecnicista y especializada, que no daba lugar a la discusión política sino a la simple administración y a una planificación que en todo momento debía estar aprobada por el Ejecutivo.

Bibliografía

ALTAMIRANO, C. Desarrollo y Desarrollistas S/D.

BEIGEL, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia. En *Critica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO, Buenos Aires.

BUCCIARELLI, M. (2006). Identidades en disputa, las "regiones" del Comahue y los poderes provinciales en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ariasb1.pdf>.

HIRSCHMAN, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

JÁUREGUI, A. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). Temas de historia argentina y americana. En biblioteca digital de la Universidad Católica Argentina.

JÁUREGUI, A. (2013). Planes y Planificación en la Argentina del Desarrollo. Versión preparada para el Programa de estudios Saberes de Estados y Elites estatales. IDES.

LEIVA LLAVALLE, J. (2010). Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. Textos para discusión, CEPAL.

NURKSE, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Blackwell, Oxford.

O'DONNELL, G. (1982). *El Estado burocrático y autoritario*. Prometeo Libros, edición 2009, Buenos Aires.

QUINTERO PALACIOS, S. (1997). *Limites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica en Realidad Económica*, Buenos Aires IDES.

RINALDI, F. (2011). *La Región en el Federalismo Argentino*. Tesis de grado, Licenciatura en Geografía, Universidad Nacional de Buenos Aires.

ROSENTEIN- RODAN, Paul (1943). "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, 53 (210/211), junio-septiembre.

ROSTOW, W. (1993 [e.o.1960]). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid).

Fuentes

Decreto Provincial s/n., 31 de Agosto de 1968. Prioridades para el presupuesto año 1969. Córdoba.

Decreto Provincial N° 2648, 22 de Abril año 1969. Córdoba.

