

Año 9  
Número 9  
Invierno 2023

# Revista de Políticas Sociales

# El Plan Trienal 1989-1991 de la gobernación de Antonio Cafiero en la provincia de Buenos Aires: una planificación a contramano del neoliberalismo

*Carlos M. CIAPPINA*

Docente de la Licenciatura  
en Trabajo Social, UNM

Programa de Estudios de  
Políticas Públicas  
Centro de Estudios de  
Gobierno y Políticas  
Públicas  
[ciappinac@gmail.com](mailto:ciappinac@gmail.com)

## La tradición planificadora en la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires tenía hasta 1989 una interesante e importante tradición planificadora. Durante el gobierno conservador de Manuel Fresco (1936-1940) se desplegó un Primer Plan Trienal de Obra Pública (1937-1940) bastante ambicioso en sus objetivos (Fernández y Acin, 2019), particularmente en lo referido a la construcción de monumentos, edificios públicos, obras de asistencia social, higiene pública, urbanizaciones, parques, balnearios, estadios, paseos, aeródromos y caminos.

Con la llegada del peronismo al gobierno, el gobernador Mercante lanzó el Plan Trienal de la Provincia (1947-1949) con alcances enormes en materia de obras públicas, articulado con el Primer Plan Quinquenal Nacional. Luego, en la gobernación de Carlos Aloé (1952-1955) la Provincia se acopló directamente a las directivas del Segundo Plan Quinquenal Nacional.

En tanto, la dictadura militar iniciada en 1955 -autodenominada Revolución Libertadora- se propuso un vasto plan de lo que llamó “desperonización” y, por medio del Decreto Ley 5712, se suspendió el Consejo de Planificación Provincial.

Con el triunfo de Oscar Alende (UCR Intransigente) en 1958 se retoma la vocación planificadora y, en la lógica del desarrollismo de esos tiempos, se crea una Junta de Planificación Económica provincial. Este organismo, presidido por el ministro de Economía Aldo Ferrer y conformado por un grupo de jóvenes economistas y profesionales expertos en planes de desarrollo asesoraba al gobernador en “la necesidad de adoptar una política que asegurara la mejor utilización de los recursos provinciales, sostenida en una distribución del ingreso más equitativa para promover el bienestar económico de la población” (Spinelli, 2022).

El gobierno radical de Anselmo Marini (1963-1966), surgido de un proceso eleccionario con el peronismo proscripto, dejó de lado aquella Junta y estableció un Consejo Provincial de reactivación industrial.

Durante la dictadura de Onganía y Lanusse (1966-1973) la planificación bonaerense quedó subsumida en los alcances del Decreto Ley 16964/66: las provincias debían seguir los lineamientos señalados por el Consejo Nacional de Desarrollo, creándose la Oficina regional de desarrollo de la región pampeana en La Plata. Tampoco había gobernadores sino interventores federales. Se retomaba así la centralización de la política planificadora por parte del gobierno nacional.

## La provincia de Buenos Aires en la postdictadura

La provincia emergió de la última dictadura cívico-militar en las mismas condiciones en que estaba el resto del país: la represión y el plan sistemático de desaparición de personas impactó fuertemente en todos los ámbitos, en especial el fabril-sindical, las universidades, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Junto a los aspectos represivos, deben considerarse el empeoramiento de las condiciones económico-sociales y, en particular, el profundo proceso de desindustrialización que afectó a la Provincia, especialmente al Conurbano bonaerense. El crecimiento del desempleo -casi inexistente como problema antes de la dictadura- y la aparición de nuevos problemas sociales vinculados al crecimiento de la pobreza.

Las elecciones de 1983 le dieron el triunfo a Alejandro Armendáriz (UCR) y a su vicegobernadora Elva Roulet (primera mujer electa para el ejecu-

tivo provincial). Durante su gobierno (hasta 1987) acompañó el proceso político del presidente Raúl Alfonsín y apoyó las necesidades presupuestarias nacionales con una baja de 6 puntos de la coparticipación correspondiente a la Provincia hacia el Estado Nacional. Fue un período de recuperación de la institucionalidad democrática -gravemente dañada por la dictadura- en especial, en las áreas ministeriales y de administración estatal fuertemente deteriorada por las políticas de ajuste, represión y reducción de personal de la última dictadura en la provincia.

## La gobernación Cafiero y sus principales objetivos

El triunfo de Antonio Cafiero en las elecciones de 1987 significó el retorno al gobierno provincial del peronismo luego de la dictadura y del gobierno democrático de Armendáriz (1983-1987). Se encontró con una crisis presupuestaria producto de la baja en la coparticipación provincial que el mandatario anterior cedió a la Nación.

Por esta razón, -sumada a las consecuencias de más largo plazo fruto de la última dictadura militar en la Provincia- Cafiero se vio obligado a declarar la emergencia alimentaria, sanitaria y laboral en el Conurbano bonaerense y creó el Ministerio de la Producción para mejorar las posibilidades de reindustrialización.

Se tomaron medidas tendientes a reformar el Estado provincial basadas en la transferencia de capacidades a los municipios; el intento de cogestionar económicamente las empresas públicas con aportes privados; la jerarquización y desburocratización de la administración pública y la generación de las vías institucionales para promover la participación comunitaria.

En ese sentido, se propusieron los Consejos de Escuela en el ámbito de la DGE y Cultura (Decreto 4182/89), constituidos por toda la comunidad educativa involucrada en el funcionamiento y las necesidades pedagógicas e infraestructurales. Otras experiencias similares son las de ATAMDOS (atención ambulatoria y domiciliaria de salud) sostenida en la atención primaria, el abordaje interdisciplinario y la participación vecinal, y los Consejos Municipales de Seguridad y de la Mujer, los Consejos distritales de Salud y las Cooperativas Policiales.

En 1989 Cafiero propuso una reforma para modernizar la Constitución bonaerense de 1934 que ampliaba los derechos ciudadanos y permitía la reelección del gobernador por un período de cuatro años. Fue consensuada con los partidos mayoritarios con representación en la Legislatura donde resultó aprobada, pero en el plebiscito de agosto de 1990 -necesario para su puesta en vigencia- triunfó el NO con el 67,2% de los votos; un duro golpe político que significó la postulación para las elecciones de 1991 de otro candidato peronista: Eduardo Duhalde.

## El Plan Trienal 1989-1991

En cuanto a sus principios rectores y concepción sobre la planificación, el Plan Trienal de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Plan Trienal) presenta una perspectiva de profundización democrática. Lejos de la planificación normativa tradicional, se propone planificar desde y con el conjunto de la sociedad bonaerense. Así lo explicaba el Gobernador: “este Plan Trienal no es sino una propuesta que el Gobierno de la Provincia le presenta a su Pueblo desde una perspectiva pluralista, participativa, solidaria y movilizadora” (Plan Trienal, 1989, p.7).

Los objetivos estratégicos, más allá del Plan en sí, son claramente los de la tradición peronista aggiornados a la realidad de fines de los años '80: producción, propiedad social y redistribución de la riqueza para el territorio provincial:

Desarrollar la potencialidad productiva de la Provincia, inducir a un nuevo modelo productivo fundado sobre nuevas formas de propiedad social y garantizar el cumplimiento de una efectiva justicia social, en función de una verdadera redistribución de la riqueza y no de un simple ejercicio declamativo de aquella (p.7)

Y siguiendo con la perspectiva y el posicionamiento peronista, la propuesta planificadora se presenta como equidistante de la planificación jerárquica y centralizada de tradición socialista (“la mano de hierro”) y de esa “planificación invisible” que es la de dejar al mercado actuar libremente. De este modo, se propone una planificación sostenida en la idea -y la práctica- de la “comunidad organizada” como expresión de las diferentes instancias organizativas creadas por la comunidad o en las que la comunidad participa:

Proponemos la “mano guiada” por una planificación indicativa y consensuada con los diferentes sectores y actores sociales (...) La comunidad está en condiciones de facilitarle a los hombres que circunstancialmente conducen los destinos del Estado toda la riqueza y diversidad que implican su relación cotidiana con los problemas vivos de la sociedad. Allí surge, se nutre y se justifica cualquier planificación que pretenda tener reflejo en las necesidades populares. (p.8)

## La organización político-técnica del Plan

Otra de sus innovaciones: se constituye una Comisión del Plan Trienal presidida por el secretario general de la Gobernación e integrada por las Subsecretarías de cada Ministerio y las presidencias de la Comisión de Investigaciones Científicas, del Consejo Provincial de la Mujer, del Banco Provincia y del Senado. La Secretaría Ejecutiva del Plan, a cargo de la Subsecretaría de Programación y Desarrollo del Ministerio de Economía, también estaba conformada por representantes técnico-políticos de esa área.

De este modo, el Plan se posiciona en una de las premisas claves de la Planificación Estratégica (sin nombrarla de ese modo): el desarrollo de un plan de gobierno no puede descansar sólo en la perspectiva política, tampoco en la exclusivamente técnica, los equipos son político-técnicos.

## Arquitectura del Plan

Respecto de su diseño y arquitectura, el Plan Trienal 1989-1991 se organizó en torno a tres grandes “módulos”:

Módulo I: el enfoque de la planificación: Aquí se enuncian las perspectivas de planificación propuestas. Se sostenía que “la planificación es un instrumento al servicio del Gobierno de la Provincia y de su comunidad, para la formulación de políticas tendientes a lograr una satisfacción social más plena y amplia” (p.16) y para recuperar y promover el “protagonismo popular”.

En tal sentido, se propone con énfasis la participación de la comunidad para las transformaciones propuestas, entendiendo que las energías comunitarias “darán a la democracia las energías necesarias para su profundización” (p.17).

Sobre la concepción del Estado, plantea “la posibilidad de elaborar un modelo de Estado cuya discusión no se centre en torno a su tamaño sino de su debilidad respecto de los grupos de presión que buscan predominio sobre los intereses particulares” (p.20). Se explicita una planificación “concertada a diferentes niveles regionales y sectoriales, redistribución del poder en favor de los distintos cuerpos de gobierno y sociedades menores” (p.20) que fortalezca al Estado provincial en su capacidad de acción.

A su vez, propone una articulación entre lo participativo y lo normativo con perspectiva de previsión integral para alcanzar la gestión cotidiana de la administración pública. En tal sentido, el Plan considera que se busca dotar a la gestión estatal de recursos materiales suficientes y ampliar la esfera de la participación en el mismo (p.22).

Módulo II: la realidad provincial: En este módulo realiza un análisis basado en dos ejes: uno territorial con la determinación de regiones específicas y otro de variables socio-productivas y culturales de cada región. Así, la Provincia podía diagnosticar dividiendo su territorio en siete regiones: el Conurbano; el Delta y el eje fluvial industrial; el núcleo de transformación agrícola; la Cuenca del Salado; la pampa arenosa del Noroeste; el Complejo Mar y Sierras y el Polo de Bahía Blanca.

A partir de esa identificación territorial se analizan, en cada caso, las principales variables económicas, demográficas, sociales y culturales para arribar a un conjunto de conclusiones para luego desplegar propuestas. En esa línea se identificaron áreas críticas que coinciden en cada región de la Provincia: la decadencia económica y el desempleo, el deterioro de las condiciones de vida, el precario mantenimiento y escasa expansión de la infraestructura, los desequilibrios regionales y la vulnerabilidad ambiental, la ineficacia del Estado provincial.

Cada una de estas problemáticas admitía, según el Plan, un análisis más detallado (que el Plan efectúa) al interior de cada área crítica. Podría señalarse que en el diagnóstico territorializado de la situación provincial el Plan Trienal logra establecer los principales efectos negativos de la situación provincial de la última post-dictadura militar. El diagnóstico

podría extrapolarse al ámbito nacional crítico de 1989-91; aunque las soluciones planificadas por el Gobierno de Cafiero serán muy diferentes a las realizadas por el gobierno nacional a partir de 1989.

Módulo III: la propuesta del Plan Trienal: Aquí el Plan propone sus ejes de acción en forma Programática: establece catorce Programas provinciales con responsabilidad efectiva de los nueve Ministerios, la Secretaría General de Gobierno y la CIC.

Proposiciones básicas de desarrollo	Programas	Jurisdicciones provinciales
Movilización del potencial económico bonaerense	Transformación agropecuaria	Min. Economía Min. Asuntos Agrarios
	Reactivación industrial	Min. Economía Banco Provincia
	Generación de empleo	Min. Economía Min. Acción Social Instituto Provincial del Empleo
Mejoramiento de la calidad de vida	Recomposición del tejido social básico	Min. Gobierno Min. Acción Social Min. Salud Dirección General de Escuelas (D.G.E)
	Reforma educativa y cultural	D.G.E
	Solidaridad Social	Min. Gobierno Min. Acción Social Min. Asuntos Agrarios Min. Salud D.G.E
Mejoramiento de la dotación de infraestructura social básica	Dotación de infraestructura básica	Min. Obras y Servicios Públicos Min. Asuntos Agrarios Min. Salud D.G.E
	Consolidación de los equipamientos sociales	Min. Obras y Servicios Públicos Min. Salud D.G.E.
Manejo eficaz de los recursos naturales y mejor uso del suelo urbano y rural	Manejo de recursos Naturales	Min. Obras y Servicios Públicos Min. Asuntos Agrarios
	Ordenamiento urbano	Min. Gobierno Min. Obras y Servicios Públicos
	Acción en áreas de emergencia	Min. Obras y Servicios Públicos Min. Acción Social Min. Asuntos Agrarios Min. Salud
Transformación del Estado	Rediseño industrial y gestión pública	Sec. Gral. de Gobernación Min. Gobierno Min. Economía
	Planeamiento y coordinación	Sec. Gral de la Gobernación Min. Economía Comisión de Investigaciones Científicas (CIC)
	Descentralización y participación comunitaria	Sec. General de Gobernación Min. Gobierno

Cuadro 1. Elaboración propia en base a los lineamientos del Plan Trienal 1989/1991.

A partir de este esquema se desarrollan en el Plan los Subprogramas y Proyectos en cada una de las áreas básicas arriba señaladas, hasta alcanzar la cifra de 1.000 proyectos organizados por su pertinencia institucional, su relevancia económico-social y las posibilidades de participación comunitaria en los mismos.

## Coyuntura 1989-1991: despliegue neoliberal y límites estructurales al Plan Trienal

El Plan se encuentra en un contexto internacional poco favorable respecto de la lógica de la planificación propuesta y, en relación a la situación nacional, al momento de su lanzamiento, la situación del gobierno nacional era crítica: habían fracasado los intentos de los ministros de Economía (Grinspun, 1983-1985 y Sourrouille, 1985-1989)<sup>1</sup> para contener la inflación, la devaluación monetaria y las dificultades presupuestarias resultado del desbarajuste profundo en materia de deuda externa dejados por la última dictadura cívico militar.

Tan profunda fue la crisis, que el presidente Raúl Alfonsín se vio forzado a adelantar las elecciones para mayo de 1989, en medio de una nueva hiperinflación y masivos saqueos en los principales centros urbanos bonaerenses y del país.

La llegada al gobierno de Carlos Menem (julio de 1989) encuentra en el plano internacional el inicio de desintegración de la URSS y el anuncio del “Consenso de Washington”, en el que un Comité de “expertos” propone un decálogo basado en políticas de estabilidad macroeconómica sostenida en la liberalización económica -interna y externa-, la reducción del Estado y la financierización económica.

En ese contexto, el nuevo gobierno nacional sancionó tres leyes claves: la de Emergencia Económica (23697); la de Reforma del Estado y reestructuración de empresas públicas (23696) y la de Convertibilidad

---

1. Sourrouille, que venía de la Secretaría de Planificación de la Nación, implementó el Plan Austral (1985-1988) y el Plan Primavera (1988-1989).

(23928) que significaron -de hecho- una propuesta planificadora (sin “libro plan” pero planificación al fin) para la construcción de un nuevo modelo de acumulación basado en la profundización y despliegue de las recomendaciones de John Williamson (Consenso de Washington) y los organismos internacionales.

## Conclusiones

El Plan Trienal 1989/1991 de la provincia de Buenos Aires recuperó y amplió la mejor tradición de planificación estatal inaugurada por el primer peronismo entre 1946-1955. Esa recuperación se nota claramente en varios aspectos de la planificación: su vocación por abarcar todos los aspectos que hacían a la vida de la Provincia (“integral” y no sectorial); su carácter participativo y redistributivo.

La planificación estatal propone y convoca a la comunidad para que participe en la formulación y su desarrollo: la participación es un eje transversal, en cada línea se propicia que la comunidad participe de manera institucionalizada con el objetivo de mejorar la gestión y los servicios públicos teniendo a las comunidades como voces autorizadas.

Otro de los aspectos claves del Plan está vinculado a sus objetivos económico-sociales: reindustrializar la Provincia y, al mismo tiempo, redistribuir la riqueza generada en la misma. Taxativamente se posiciona críticamente frente a los proyectos económicos que privilegiaban la financierización de la economía.

El Plan está en la senda de la extensa historia de la planificación peronista, aunque, en términos de contexto para su realización, la coyuntura internacional y nacional comienza a marcar, a partir de 1989, un camino de decisiones de política pública absolutamente contradictorio con este Plan provincial.

- Bernazza, C. (2006). *La Planificación gubernamental en la Argentina. Experiencias del período 1974-2000*. [Tesis Doctoral]. FLACSO.
- Devoto, G. (2013). ATAMDOS, un hito en la historia de la atención primaria de la Salud en Argentina. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* (5).
- Fernández, M. I. y Acin, E. (2019). La obra pública para el turismo: estrategias de desarrollo en la provincia de Buenos Aires, 1936-1940. *VIII Encuentro de Docentes e investigadores en Historia del Diseño, la Arquitectura y la Ciudad*. UNC.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (1989). *Plan Trienal 1989-1991*. La Plata: DIEBO.
- Lacunza, P. (2004). El nuevo papel del Estado en la Argentina peronista: Mercante y el Plan Trienal de Trabajos Públicos en la provincia de Buenos Aires (1947-1949). *Anuario del Instituto de Historia Argentina* (4).
- Panella, C. (2014). Política bonaerense y gestiones gubernativas. 1943-2001 en Barreneche, Osvaldo. *Historia de la provincia de Buenos Aires: del primer peronismo a la crisis de 2001*. Buenos Aires: Edhasa/ UNIPE.
- Recalde, A. (2020). *Antonio Cáfiere. El estadista bonaerense*. Buenos Aires: Ediciones Fabro.
- Spinelli, M. (2022). Diferencias políticas entre radicales intransigentes y desarrollistas en la provincia de Buenos Aires. *Anuario IEHS* (37).
- Vilas, C. (2000). ¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde las políticas de algunas propuestas del Banco Mundial. *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Salamanca* (26).

