Pontificia Universidad Católica Argentina

Biblioteca digital
de la Universidad Católica Argentina

Jáuregui, Aníbal

La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)

Temas de historia argentina y americana Nº 22, 2014

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.
La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Jáuregui, Aníbal. "La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)" [en línea], *Temas de Historia Argentina y Americana 22* (2014). Disponible en:
http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/planificacion-argentina-desarrollo-1955-1973.pdf [Fecha de consulta:.....]

.

La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)

Aníbal Jáuregui
UBA-UN Luján
jaureg@sinectis.com.ar

Resumen

Entre el derrocamiento del primer peronismo y el ocaso del segundo, la política económica de los distintos gobiernos se propuso por medios distintos alcanzar una relativa certidumbre de largo plazo a través de la preparación de planes ¿Por qué esta idea tuvo éxito? La planificación fue una tendencia más o menos general en América Latina. Pero además cada gobierno fue impulsando una modalidad particular de planificación acorde a sus objetivos políticos. Nuestro trabajo pretende resumir las diversas expresiones de la planificación, mostrar algunos de los principales obstáculos para su concreción y analizar el funcionamiento del sistema estatal encargado de esa tarea, especialmente representado por el Consejo Nacional de Desarrollo.

Palabras claves

Desarrollismo – Instituciones económicas – Plan

Abstract

Between the first overthrow of Peronism and the decline of the second, the economic policy of the various governments was proposed by various means to achieve long-term relative certainty by preparing plans. Why this idea was successful? Planning was a more or less general trend in Latin America. But each government was promoting a particular form of planning according to their political goals. Our work aims to summarize the various forms of planning, show some of the main obstacles to its realization and analyze the

functioning of the state system responsible for that task, especially represented by the National Development Council.

KEYWORDS

Developmentalism – Economic Institutions – Planning

INTRODUCCIÓN

La crisis del modelo neoliberal ha redescubierto el valor de la planificación económica, al ser percibida como un mecanismo corrector de las ineficiencias del mercado. Nacidos al calor de la Primera Guerra y la Gran Depresión, los planes y la planificación gozaron de un gran prestigio en la década de 1960, ya que suponía que podían llevar a la realidad una racionalidad económica que superara las ineficiencias en la asignación recursos que presentaba el sistema de mercado desregulado. Cierto sentido común hallaba que tanto el socialismo como el capitalismo marchaban hacia modos afines de coordinación económica. Ambos mundos se orientaban supuestamente hacia un proceso de concentración que privilegiaba el progreso técnico y el aumento de productividad con la planificación de largo plazo[1].

Este "estilo de desarrollo" se encontraba en conexión con el afianzamiento de un orden económico internacional a través de la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las organizaciones multilaterales promovieron la creación de agencias regionales, las que serían responsables por estudiar y promover programas nacionales. Esas agencias fueron, entre otras, las Comisiones Económicas para América

[1] Ello llevaría a un intelectual tan lúcido como Raymond Aron, a discutir algo que a la distancia parece evidente pero que no lo era para muchos contemporáneos: la tesis de la convergencia entre el "socialismo" soviético y el capitalismo. Para Aron esta tesis era insustentable ya que éste último no sólo tenía superioridad moral y económica, sino también una mayor capacidad de dar respuestas a los problemas sociales, aunque las respuestas podían ser diferentes respecto a necesidades no siempre comunes. De alguna forma Aron ponía en cuestión un aspecto central del debate político de la época en torno a la cuestión del progreso. Mercado y planificación estatal existían en ambos mundos pero entre uno y otro había una diferencia sustantiva y moral. RAYMOND ARON, *Dieciocho lecciones sobre sociedad industrial*, Barcelona, Seix Barral, 1965, pp. 98-112.

Latina (CEPAL), para África (CEA) y para Asia y Lejano Oriente, que además debían orientar a las naciones en la búsqueda de los créditos de fomento ante los organismos financieros mundiales. La planificación surgía entonces como la contrapartida lógica al acceso a esos créditos.

Obviamente, en medio de la confrontación Este-Oeste y de la "guerra fría", la inspiración soviética de la planificación centralizada soviética, generaba desconfianza en el mundo occidental. Pero la "economía del desarrollo" representada en autores como W.A. Lewis, P. Rosenstein-Rodan y R. Nurske pudo demostrar razonablemente que la planificación del Estado por medios inductivos y no coercitivos, no sólo que era compatible con el capitalismo y la democracia sino que resultaba la mejor forma de optimizar su desempeño.

Tras la distinción entre planificación compulsiva y el inductivismo, se planteaba discusión acerca de cuál era la relación entre plan y equilibrio económico. Una buena cantidad de autores y planificadores consideraban, siguiendo a Rosenstein-Rodan y Nurske, que el plan debía apuntar a corregir desequilibrios dentro de la estrategia de desarrollo balanceado. Pero A. Hirshman, uno de los estudiosos más influyentes en la temática del desarrollo, defendía la teoría del "crecimiento desequilibrado" ya que entendía el crecimiento impulsado a las ramas dinámicas se eslabonaba por toda la economía en forma irregular. Por esta razón el Estado debía concentrar el grueso de los recursos disponibles en los sectores de mayor capacidad movilizadora y por lo tanto más que una planificación general, consideraba que se debía programar el desarrollo sectorial.

En cualquiera de los casos, la planificación se presentaba entonces como un esfuerzo de maximización de la racionalidad para alcanzar formas más rápidas y de menor costo social de adecuación de los medios a los fines perseguidos[2]. Estos propósitos serían alcanzados a través de instituciones *ad hoc*, integradas por personal con un alto nivel de especialización. En la práctica la planificación establecía programas gubernamentales plurianuales que en forma inductiva orientaban la actividad pública y privada. A diferencia de lo que había sucedido en la década de 1950, la programación ya no era discrecional. La formalización eliminaba la subjetividad y la imprevisibilidad en las deci-

[2] Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, "Seminario de Planes Anuales Operativos", CEPAL, Santiago de Chile, 1966, p. 28.

siones[3]. Se esperaba por otra parte que un nuevo empresariado naciera de este nuevo escenario al potenciar las posibilidades de hacer negocios incorporando tecnología y organización.

La tendencia a planificar encontraba un eco positivo en América Latina, con la indudable influencia de la CEPAL y de otros centros académicos regionales a raíz de los nuevos requerimientos sociales y de las dificultades provenientes tanto de las rigideces de la estructura interna como de modificaciones de su inserción internacional. La urbanización y la industrialización provocaban a los gobiernos nuevos desafíos que no podían ser resueltos en el corto plazo. "El proceso de planificación –como dice R. Cibotti, un experto argentino del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)– pretendió incorporar el objetivo de la industrialización a un cuerpo de propósitos generales y de metas específicas sistematizadas en planes globales y sectoriales que, atendiendo al principio de interdependencia de las actividades de producción permitieran estimar los requerimientos y condiciones necesarias para cumplirlos"[4].

Pero en detrimento del optimismo que muchas veces acompañaba estas iniciativas, el balance que se hecho muchas veces sobre la planificación en América Latina ha sido conectado con el voluntarismo de los gobernantes o de los técnicos que elaboraban planes pero que se desentendían de la ejecución[5]. Uno de los autores que ha hecho un estudio más exhaustivo de la planificación a nivel mundial fue A. Waterston, para quien las exigencias que presuponía la planificación requerían de una organización estatal que no era propia de los países en desarrollo. Pero justamente ahí se encontraban algunos de los beneficios indirectos de la planificación. La necesidad de incorporar planteles técnicos, de organizar oficinas especializadas generó habilidades burocráticas que se aplicaron tanto al diseño de proyectos como a las políticas de corto plazo en diversas áreas.

Con todo en un balance general, la planificación latinoamericana de esa época careció de detalle y precisión en las medidas políticas propugnadas, una

[3] Julio Olivera, "El crecimiento económico, su promoción", en: *Revista de la Unión Industrial Argentina*, julio septiembre, N° 20, 1963. p. 62.

[4] Ricardo Cibotti, *El sector público en la planificación del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1975 (1ª ed. 1970), p. 40.

[5] Samuel Goldberg, *Propuesta metodológica de planificación. Programa multisectorial de preinversión II*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, 2004, p. 5.

consideración casi nula del corto plazo, rigidez en la ejecución de los programas, deficiencias en la organización institucional y en la coordinación entre oficina de planificación y los restantes organismos públicos, escasez de información estadística y vinculación débil entre planificación y decisión política[6]. En función de estos elementos, algunos autores adoptaron una mirada francamente crítica sobre la planificación, fundados en algunos de sus elementos más negativos.O. Oszlak considera que los escasos resultados obtenidos provienen de la pretensión de suplir a funciones propias de la política para imponerle a la acción gubernamental "neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre". Los organismos de la planificación disponían de un conocimiento exiguo que hacía más precario su poder efectivo. Su función efectiva era la de legitimar al Estado capitalista, "mediante recursos mistificadores" y "un orden social muy diferente al prescrito"[7]. Oszlak parece asociar la planificación a los regímenes militares de la década de 1970 para los que el plan devenía en la fórmula de desarrollar una macroeconomía de largo plazo sin la incómoda interferencia de las demandas democráticas de la sociedad.

Sin embargo, la realidad fue bastante más matizada. El grado de ejecución o de éxito de los planes puestos efectivamente en marcha tuvo un margen significativo de variación en el continente[8]. Hoy existe un consenso en reconocer que la planificación tuvo resultados positivos en algunos países; en general permitió fortalecer el sistema de estadística pública y la formación de recursos técnicos. Por último estimuló los programas de construcción de obra pública y la generación de planes sectoriales de manera significativa[9].

[6] Comisión Económica para América Latina, *Los fundamentos para la planificación del desarrollo para América Latina y el Caribe*, Introducción, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, 2012, p. 18.

[7] Oscar Oszlak, "Estado, planificación y burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas, *Revista de Administración Pública (INAP)*, México, 1980, p. 208.

[8] Jorge Leiva Levalle, *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, Brasilia, CEPAL/IPEA, 2010.

[9] Rosemary Thorp, "El papel de la CEPAL en el proceso de desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta", en: *La CEPAL en sus cincuenta años. Notas de un seminario conmemorativo,* Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

El Plan de Desarrollo y el Sistema Interamericano en la década de 1960

Desde la crisis de 1930 se comenzaron a desarrollar mecanismos de planificación para recuperar las economías latinoamericanas de la depresión. La Segunda Guerra y la postguerra afianzaron esta tendencia, algo que pudo advertirse en el gobierno peronista en la Argentina pero también en otros países como el Brasil durante los gobiernos de Vargas y Kubistchek. La Comisión Económica para América Latina iba a bregar desde comienzos de los años 50 por la programación del crecimiento, ofreciendo a sus propios planteles en las funciones de asesoramiento, ejecución y control.

La planificación tuvo una instancia decisiva en 1961 cuando en Punta del Este se firmó la Carta que convocaba a un acuerdo continental por el desarrollo. Allí se estableció un compromiso, la Alianza para el Progreso, para la cooperación hemisférica que comprendía a los gobiernos latinoamericanos, los Estados Unidos y los organismos internacionales. Los miembros de la Alianza acordaron un crear un sistema de asistencia a los países de la región que incluía como herramientas el aporte de la ayuda externa, la planificación técnica y la compatibilización de sus políticas de largo plazo. Dentro de los aspectos cruciales de la economía que debían sufrir transformaciones en los períodos de duración de los planes aparecían el sector agrario, la estructura tributaria y el sistema educativo. La elaboración de planes permitía formular programas de largo plazo que serían aprobados por expertos que tendrían la autonomía necesaria para juzgar técnicamente lo expuesto. Más allá de cierta vaguedad, que era lógica teniendo en cuenta la heterogeneidad de la materia bajo análisis, resultaban atendidas en estas formulaciones algunas de las demandas que realizaran los economistas incluyendo a la CEPAL.

Para el gobierno argentino de Frondizi lo más destacable del acuerdo de Punta del Este consistía en el aporte de capital extranjero y en la asistencia de los organismos internacionales al crecimiento nacional aunque no era éste el punto de vista de la CEPAL y de los economistas del desarrollo. Para estos, la asistencia técnica y financiera que podían recibir los países que las necesitaran, era el punto de partida para una programación económica que podría romper las estructuras más resistentes del subdesarrollo con un enfoque más integral del crecimiento y un sistema internacional de asistencia financiera, que tuviera alguna independencia de los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo.

La posibilidad de acceder al financiamiento externo público obligaba a los países miembros del sistema a la presentación de un programa de metas que debían ser alcanzadas. Entre estas metas se recomendaban incluir la reforma de las estructuras agrarias y fiscales que trababan el progreso colectivo. Estos planes reconocían pues una matriz común que provenían de las recomendaciones de los organismos multinacionales, especialmente de la CEPAL. El examen del plan le daba al equipo económico del país una oportunidad de discutir las recomendaciones de una manera informal y hacer los cambios necesarios antes de ser presentado para su financiamiento. Este sería el apoyo proporcionado a un gobierno por un equipo técnico independiente.

Por otro lado, este control externo era también un medio para propiciar una creciente participación del personal calificado en la administración pública de los países. La evaluación de programas nacionales era a su vez el comienzo de una planificación que excediera las fronteras nacionales para servir de base para la anhelada pero endeble integración económica regional.

Las dudas acerca del funcionamiento del sistema de cooperación continental emergieron rápidamente. La invasión a Cuba fracasada en Playa Girón alentó las sospechas respecto de la capacidad norteamericana de respetar autonomías que ya existían en grupos nacionalistas y de la izquierda más radicalizada, corrientes opuestas a la participación estadounidense en los proyectos. Pero también se advertía el rechazo de grupos conservadores que consideraban a las reformas estructurales como factores de perturbación y de retracción de las inversiones.

Esta tendencia se pronunció con el cambio de la política de los Estados Unidos hacia la región. Cuanto de esta reorientación se debió a una decisión de la administración Johnson de corregir lo hecho por Kennedy, es ciertamente indeterminado; lo cierto es que el cambio se puede advertir en los testimonios de protagonistas destacados. La Administración Johnson giró el eje de su política exterior reduciendo la importancia que en ella tenía América Latina. Dentro de ella se volvía a priorizar la defensa de los intereses y las empresas norteamericanas, dejando de lado la promoción del crecimiento económico de los países[10].

[10] "En esta forma, el tema de la planificación y libre empresa que había sido durante varios lustros punto central de controversia entre Estados Unidos y América Latina y que parecía haberse resuelto definitivamente en la Carta de Punta del Este, ha vuelto a plantearse, pero ahora, con graves consecuencias: La Alianza puede sufrir un rudo golpe al menoscabarse la planificación del desarrollo; y el flujo de ayuda externa a la América Latina podría estar sujeto a cre-

Estas modificaciones operaron sobre el consenso logrado en Punta del Este. Hacia 1963, desde la CEPAL comienza a reformularse el programa de desarrollo, propugnando un incremento del multilateralismo con una inclusión de los países europeos en esa propuesta. Eso se llamó el "Plan Prebisch" (latinoamericano) de 1963 en el que se corrige el mecanismo de control externo a través de una la asistencia técnica permanente y la formación de recursos humanos, en la que desempeñaría un papel singular el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), cuyo primer director sería el mismo Prebisch[11]. Este mismo año se creó el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso que desempeñaría un rol de control de las políticas económicas gubernamentales durante casi una década.

Así fue que hasta los años 1970 se mantuvo una tendencia generalizada en el plano subcontinental para utilizar planes de desarrollo basados en la utilización de recursos técnicos. Sin embargo, en la segunda parte de la década de 1960 se fueron difundiendo en la región dictaduras militares, los regímenes autoritarios para los que el planeamiento agregó un componente más a la tentativa de suplantar la política de la gestión del Estado. De todas formas podría decirse que esta planificación estaba vinculada a momentos de un gran optimismo respecto de la capacidad de basar el crecimiento en la industria sustitutiva y de gran pesimismo respecto de las exportaciones primarias. En este contexto la planificación operó positivamente como una externalidad en favor de la formación de recursos humanos y de la inclusión de una agenda de reforma en muchos de los países involucrados de una u otra forma en la mecánica de la planificación. Si tomamos como ejemplo a nuestro país, los aportes provenientes de esta fuente de financiación no fueron ingentes aunque no podría considerar que fueron irrelevantes, como puede verse en el cuadro. Si bien por incumplimientos del gobierno argentino sólo se entregaron el 35% de los préstamos acordados, estos aportes contribuyeron a algunos programas sociales y a alivianar las dificultades de la balanza de pagos del país durante la aguda fase de crisis de 1962-3.

cientes dificultades debido al choque entre la tendencia norteamericana a hacer de la inversión privada, en mercados libres, el soporte principal de la alianza y la de los países la a acogerse al espíritu y textos de la Alianza". Hernando Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo. Origen y evolución de la Alianza para el Progreso*, México DF, Editorial Roble, 1966.p. 266.

[11] De este momento data uno de los trabajos liminares del desarrollismo cepalino. Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1963.

Préstamos a la Argentina dentro del programa de la Alianza para el Progreso

En millones de u$s

Propósito	Acordados 1962	Acordados 1963	Recibidos
Acordados por la AID	20	96.4	41.6
–Asistencia al BCRA, balanza de pagos	20		20
–Vialidad Nacional ruta 12		6.7	
–Vialidad Nacional red nacional		30.5	
–Banco Hipotecario. Sistema de Ahorro y Préstamos		12.5	
–BCRA balanza de pagos		20.0	3.4
–CONADE estudios de factibilidad económica y técnica		3.0	
–Provincia de Buenos aires: viviendas populares		2.0	
–Silos de chacra y elevadores de campaña		21.7	
–Proyectos varios de asistencia especial		26.0	18.2
Acordados por el BID (Fondo Fiduciario de Progreso social)	5.0	30.0	3.1
–Universidades nacionales. Equipos y materiales de educación técnica	5.0		0.5
–BHN. Construcción de viviendas para familias de bajos ingresos		30.0	2.6
Total	25.0	126.4	44.7

Fuente: "Desarrollo, dos años de la Alianza para el Progreso", *Panorama de la economía argentina,* Vol. 4 primavera 1963, p. 75.

Las diversas etapas de la Planificación Argentina

En todo el período estudiado había una aparente coincidencia de economistas, periodistas y políticos sobre aspectos importantes de las políticas económicas, aunque el consenso desaparecía a la hora de llevarlos a cabo. En primer lugar se enfatiza en la continuidad de la estrategia sustitutiva que pasaba ahora a la etapa más compleja, con la presencia orientadora del Estado, que debía por una parte incrementar las exportaciones de origen industrial y

recuperar el dinamismo del sector agrario. Las diferencias radicaban en las diversas concepciones de política fiscal y monetaria, de control de la inflación aunque estas diferencias deberían matizarse en función del contexto particular de cada gobierno. Otro campo de disidencia consistía en el grado de aliento al sector privado, particularmente al de origen extranjero que fue perdiendo atractivo conforme nos acercamos al final de nuestro período. Más allá de las similitudes, cada gobierno encarnaba un estilo de desarrollo, concepto definido como "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado"[12].

Estos estilos tenían en los planes respectivos un punto de referencia evidente. Los planes ya eran mencionados al comienzo de la Década Infame. La planificación integró la política económica del primer peronismo entre 1945 y 1955 a través de los famosos Planes Quinquenales. Pero no era una idea nueva en los años '50. En términos generales, estos se observa más claramente en el caso del plan de 1952, la planificación estaba al servicio de una relación privilegiada entre el empresariado nacional y el movimiento obrero.

La caída del peronismo, a pesar de dejar abierta las puertas para la llegada de las ideas más afines a la ortodoxia económica no derivó en el abandono del ideal planificador. La propuesta de Prebisch retomaba concretamente las ideas centrales de la planificación, aunque el Plan que llevaba su nombre era un plan anticíclico.

Enfrentando a este plan y al mismo Prebisch, nació el desarrollismo en los años del dominio del antiperonismo de la llamada "Revolución Libertadora". El gobierno de Frondizi, colocaba en la escena un dramático conflicto entre el desarrollo y la guerra civil, que al enfatizar en la necesidad de una rápida modificación de estructuras, no consideraba imperioso colocar el eje en el largo plazo. La "marcha forzada" de la economía provocó una falta de sincronización entre la política de estabilización y las de desarrollo. La transición traumática del populismo al desarrollismo le agregaba a las dificultades provenientes del mundo de la economía una crisis de legitimidad que hacía menos viable proyectar capacidad estatal a largo plazo[13]. De todos modos, su concep-

[12] Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en: *Revista de la CEPAL*, 1ª semestre 1976.

[13] Diego Pereyra, "Sociología, planificación democrática y clases medias en la Argentina. Una reflexión sobre la modernización social, la especialización técnica y el estado entre

ción sobre el desarrollo y la planificación lo acercaban en alguna medida a la estrategia propuesta por Hirschman sobre el crecimiento desequilibrado y la concentración de los recursos en los sectores con mayor capacidad dinámica.

El contexto latinoamericano desarrollista – en un sentido amplio – que impulsó a la *Alianza para el Progreso* proveía un nuevo modo de las relaciones interamericanas a través de un programa ayuda para apoyar cambios sociales y económicos. En la reunión en Punta del Este, el gobierno frondizista a través de su representación integrada por Roberto Alemann, Oscar Camilión y Arnaldo Musich, puso de manifiesto algunas de las ideas acerca del modelo de planificación que allí se impulsaba. Sostuvo la necesidad de una autonomía nacional en la formulación y aplicación de los planes nacionales de desarrollo. Por esta razón, cuestionaba el papel que se le asignaría a la CEPAL, al fin de cuentas un organismo extranacional. Consideraba que la ayuda externa que podría recibir el país debía tener por destino los sectores vitales de la economía y no en la infraestructura social como red caminera, desagües, escuelas u hospitales[14]. Esta misma idea subyacía en la creación del CONADE. De todos modos, el efecto de la fundación del CONADE no tuvo un correlato real en los meses finales de Frondizi. Los esbozos del trabajo más técnico tuvieron efectos marginales en el gobierno de Guido.

Con la asunción del gobierno de la UCRP, desde el CONADE se aplicaron más directamente las ideas de la CEPAL sobre la planificación. Esto puede advertirse en la participación directa de economistas que pertenecían a dicho instituto en la formulación de planes y programas. Su manifestación más concreta fue el Plan Nacional de Desarrollo de 1965. Este proyecto se encuadraba en el concepto de "planificación democrática" que K. Mannheim había enunciado durante la Segunda Guerra[15]. En efecto este plan, según los considerandos, debía ser un instrumento de eficiencia pero también de participación social a través de las organizaciones representativas de sectores e intereses.

el peronismo y el desarrollismo en Argentina", en: *VII Jornadas de Sociología*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2012, p. 10.

[14] Miguel Ángel Taroncher, "El CONADE y el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969", en: *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Universidad Nacional del Comahue, Bariloche, 2009, pp. 3-4.

[15] Anibal Jauregui, "La planificación económica en el peronismo (1945-55)", en: *Prohistoria*, año IX num. 9, Rosario, 2005.

Sin embargo, su aplicación se frustró con la destitución de Illia. Aunque podían advertirse dificultades políticas, cabe la pregunta ¿fueron los fracasos económicos los que explican la emergencia del autoritarismo o ello tiene raíces no económicas? ¿una mayor energía en la aplicación de políticas y planes no podría haber evitado el golpe? Aunque responder a esta pregunta nos excede, podemos consignar que la percepción de la marcha de la economía tuvo incidencia en la emergencia del autoritarismo ya que la campaña desestabilizadora contra el gobierno de Illia se centraba en la "inoperancia" económica y en una agenda diferente a la que reclamaba los sectores opositores, civiles y militares.

El derrocamiento del gobierno constitucional de Illia no sólo colocó un régimen militar en la Casa Rosada sino que puso al desarrollo económico en un lugar de privilegio, en parte por la errada percepción de que el país vivía una etapa de estancamiento económico. Por otra parte, el golpe militar de 1966 fue una reacción del *establishment* a las dificultades que presentaba el proceso de sustitución de importaciones. Esto explica la enorme cantidad de documentos que nos muestran el deseo del gobierno militar de "normalizar" la economía pero también sostienen la necesidad del desarrollo en sentidos similares a los postulados por la CEPAL y otras organizaciones intergubernamentales.

En síntesis, como atajo para resolver los déficits de la convivencia democrática y las dificultades del desarrollo se intentó estructurar un régimen autoritario –la llamada Revolución Argentina– que incorporó la idea de la planificación económica a su propio proyecto de reorganización social. Podría considerarse dentro de este esquema el Plan de Estabilización y Desarrollo lanzado en 1967 por el ministro A. Krieger Vasena que si bien estaba dentro de los que calificamos de planes anticíclicos, tenía subyacente la idea de la continuidad dentro de los proyectos generales elaborados por entonces en un CONADE que había sido rejerarquizado. Más allá de sus aspectos heterodoxos que encajaban bien en las recetas de la CEPAL –algo que fue reconocido por el propio Prebisch– la construcción de obras públicas de este programa cuyo cumplimiento fue superior al de otros proyectos similares encajaba con la necesidad de planificar la economía. De todos modos, el modo autocrático de gestión resultó ineficiente en el largo plazo ya que significaba un lastre, más allá del manejo exitoso de las variables coyunturales[16]. Aun así debe resaltarse

[16] Guillermo O'Donnell, *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1974, pp. 181-193.

la fuerte valorización de la función tecnocrática, observable tanto en Krieger Vasena como en su sucesor J.M. Dagnino Pastore quien se desempeñara anteriormente como secretario del CONADE.

Los resultados de este plan fueron notables en cuanto a descenso de la tasa de inflación, aumento del producto con mantenimiento del salario real. Pero esta planificación fue alterada por la marea de protesta social culminada en el Cordobazo de mayo de 1969 que reaccionaba contra la rigidez y la incapacidad de establecer mediaciones con la sociedad civil. A partir de ese momento, se continuó aplicando la planificación a las obras públicas y el desarrollo sectorial, pero debía considerarse en primer lugar el salario real y el consumo de los sectores populares en detrimento de la inversión. La lucha interna entre las diversas facciones internas del régimen se acentuó. Los agrupamientos internos del régimen que fueran definidos por O'Donnell como "paternalistas" y "liberales" y "nacionalistas", justamente tenían como diferencia la política que debía adoptarse frente a los sectores populares. Esto pudo advertirse con claridad en las polémicas que generó el paso del General Juan Enrique Guglialmelli por la dirección del CONADE y en la gestión de Aldo Ferrer en el ministerio de Economía. Ambos postulaban, con diferencias, programas que buscaban privilegiar a las empresas nacionales como el objetivo privilegiado de la política económica al tiempo que buscaban apuntalar el salario como un mecanismo dinamizador del mercado interno. Más que una renuncia a la apertura política, la política gubernamental tenía que reconocer los objetivos del "tiempo social" para alcanzar una apertura más exitosa en el tiempo político. En ese sentido la crítica a la desnacionalización de la economía fue un tópico presente en buena parte de los documentos gubernamentales y se manifiesta explícitamente tanto en el Plan 1970-1974, que comenzó a redactarse con Krieger Vasena en el Ministerio como en el Plan de 1971-1975 durante la gestión de Ferrer al frente del mismo.

El retorno del peronismo en 1973 vuelve a modificar el modelo de planificación. Ahora pasaba a primar el concepto de plan que se había advertido en primera época y que se basaba en el acuerdo entre empresarios y trabajadores con la guía del Gobierno. Así el Acta de Compromiso Nacional, firmada en 1973, era el soporte del Plan Trienal 1973-1976. Este buscaba romper lo que se entendía como un tradición planificadora que sobre-estimaba la técnica de análisis de datos y proyección de variables. Se definía como un modo más bien anti-burocrático de planificación en el que no se trataba simplemente de incre-

mentar el consumo y la producción sino cierto tipo de consumo y cierto tipo de producción. "Evitar la sociedad de consumo pero también el subconsumo" decía un integrante del equipo[17].

Esta frase resumía en gran medida un proyecto político que se sostenía económicamente en el consumo y políticamente en el liderazgo de Perón. El fruto de ese pacto fue el Plan Trienal, que podríamos definirlo como a un clásico de heterodoxia y estructuralismo. Así la inflación quedaba vinculada más a los conflictos sociales que a las políticas monetarias y fiscales. El Pacto Social era la herramienta antinflacionaria de corto plazo y la transformación estructural provendría de la nacionalización del comercio exterior y del sistema bancario, la apertura comercial a los países del sistema socialista, la reforma agraria y el impulso a las empresas del capital nacional. Resultaba muy marcada la preocupación por afianzar la capacidad nacional de decisión. Si bien podría afirmarse que se continuaba con políticas que limitaban la presencia de capital extranjero ya presentes en los planes de 1965,1970 y 1971, este sesgo aparecía profundizado y yuxtapuesto a un menor énfasis en la inversión en general. Por otra parte aparecía subestimada la importancia de las presiones inflacionarias sobre la marcha del plan, una cuestión que terminaría de estallar en el Rodrigazo en 1975

El CONADE y el Sistema Nacional de Planificación

Es indudable que las metas fijadas tanto privadas como públicas dependían de la estabilidad política y justamente este es el aspecto que resultaba claramente deficiente en el panorama político de este período. Es decir que el apogeo de las ideas planificadoras en el mundo capitalista que tenía como exigencia justamente la estabilidad coincide con una etapa argentina fuertemente marcada por la inestabilidad institucional cuyo dato más notable es la sucesión de presidentes que alcanzaron la suma de 12 para el período de 20 años con un promedio de mandato de 19 meses. La brevedad del tiempo promedio será un serio obstáculo para el cumplimiento de todas las obras y las previsiones calculadas. Según confiesa F. Herschel, uno de los más destacados economistas

[17] Manuel San Miguel, *Reflexiones en torno al Plan Trienal Argentino*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1974, p. 29.

de la época, en la Argentina no se publicaban los presupuestos porque considerando la inestabilidad política crónica podrían tener efectos perjudiciales[18].

Indudablemente la planificación requería de organismos especializados dentro de la creciente maquinaria del Estado. En el primer peronismo, la dirección del sistema estuvo a cargo de la Secretaría de Asuntos Técnicos. Frondizi creó en primer lugar la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), que se originó en la tentativa – iniciada por el peronismo y continuadas por la Revolución Libertadora – de intensificar los vínculos comerciales con los Estados Unidos, El fondo que se creaba estaba encaminado a mejorar la producción primaria, en primer lugar la cárnica. Esbozaba alguna forma de planificación

El CONADE, creado en 1961, perseguía también el objetivo de incrementar las relaciones económicas con los Estados Unidos, y especialmente a canalizar la ayuda gubernamental norteamericana. Pero a diferencia de lo que sucedería con la CAFADE los fondos ahora se destinarían casi exclusivamente a la industria y a los combustibles.

A pesar de su importancia marginal en el gobierno frondizista, el CONADE generó algunas tensiones políticas entre el frigerismo y el entonces ministro de Economía Álvaro Alsogaray[19]. En la breve y caótica gestión de Guido que fuera dominada por una grave crisis externa que lo llevó a una política de ajuste fiscal, el CONADE tuvo en principio la función de colaborar en la atenuación de los déficits interno y externo. Con este objetivo se firmó un acuerdo con CEPAL para el estudio y el mejoramiento de las cuentas públicas argentinas y la búsqueda de fondos de ayuda externa. En 1963, cuando se aproximaba la asunción del gobierno constitucional, se facultaría al CONADE a realizar un programa de inversiones públicas a mediano y largo plazo, en el que se le asignaba, ahora sí, su objetivo específico. Así, bajo la gestión de Guido, el CONADE pudo avanzar en su rol de planificación al fiscalizar la realización de las inversiones públicas. Al mismo tiempo, comienzan a incor-

[18] Federico Herschel, "Los presupuestos económicos en la Argentina", en: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y social, *Seminario de planes anuales operativos*, Santiago de Chile, 1966, pp. 144-145.

[2] Presidencia de la Nación, "Memorándum elevado al presidente Frondizi", en: Centro de Estudios Nacionales, *Archivos Especiales/ Biblioteca Nacional*, septiembre de 1961, p. 3.

porarse una masa crítica de economistas que seguirá desempeñando un rol en los años venideros[20].

Con la llegada de Illia a la Presidencia de la República, se le otorgó la dirección del CONADE al ingeniero Roque Carranza que estaba decidido a darle a la gestión económica una carnadura técnica cuya estrategia se acercaba más a las ideas de "crecimiento equilibrado", al contrario del sesgo frondizista. Una serie de normas fueron adoptabas para dotar a la organización de mayor capacidad operativa. En noviembre de 1963 se organiza la Secretaría Técnica del CONADE y se crean los grupos de trabajo destinados a estudiar aspectos singulares: Programación del Desarrollo Nacional; Estadística, Metodología y Cálculo; Inversión Pública y Proyectos Especiales. Siguiendo indicaciones de la CEPAL, se comenzaban a realizar estudios sobre la planificación del sector público, buscando mejorar la percepción de los ingresos como la calidad del gasto[21]. En 1964 a las funciones específicas de desarrollo económico se le agregan funciones ligadas a la Defensa Nacional sumándole al Consejo Directivo un representante por el Ministerio de Defensa, de esta manera comienza a unirse la idea de defensa y desarrollo. Al mismo tiempo se le sumaría otra función que claramente excedía las posibilidades del organismo aunque era importante en la medida que se ligaba con otra fuente central de estímulo a la planificación, como era la integración regional prevista por el Tratado de Montevideo.

Con el cambio de régimen político en 1966, el CONADE pasó a integrar el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, junto con el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE). Esto implicaba reformular su lugar en la estructura del Estado, al depender directamente de la Presidencia (hasta ese momento dicha tarea era ejercida por el Ministro de Economía) e integrar a Ministros y Comandantes en Jefe como miembros permanentes y por los Secretarios de Estado como miembros no permanentes. Siguiendo la inspiración corporativista que permeaba al gobierno de Onganía se estableció un Grupo de Trabajo Conjunto con participación empresarial y laboral.

[3] Manuel Fernández López, "La ciencia económica argentina en el siglo XX", en: *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 2012. Disponible en página Web http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2001/fernandez-lopez. pdf, consultada el 21 de septiembre de 2012, p. 12.

[4] Federico Herschel, *La estrategia de la planificación tributaria*, Buenos Aires, CONADE, 1965.

Si nos remitimos a los planes gubernamentales, generados por el CONADE, recordemos que este gobierno de la Revolución Argentina, recibió como herencia el Plan Nacional de Desarrollo de 1965. Esta herencia fue aprovechada tanto en cuanto al diseño como a funcionarios que participaron de su redacción; un grupo importante de técnicos que se desempeñaron en el gobierno radical pasarían a integrar cuadros del gobierno militar en áreas de mayor jerarquía.

De todas formas, el período del gobierno militar de la Revolución Argentina estuvo marcado por cambios importantes de la orientación de su política económica. Si bajo Krieger Vasena la estabilización era el requisito básico del desarrollo dentro del modelo que hemos mencionado de "normalización" económica (con lo que logrado la reducción significativa de los índices de inflación se esperaba una agresiva política de crecimiento), mientras Dagnino Pastore preparaba el Plan que se aplicaría a partir de 1970. Este fue redactado por economistas de nota entre los que cabe mencionar a Eduardo Zalduendo, Javier Villanueva, Adolfo Canitrot y Héctor Diéguez. Este plan, que preveía un crecimiento promedio del PBI de 5,5%, fue abandonado por la nueva administración encabezada por el presidente Levingston, cuyo Ministro de Obras Públicas primero y de Economía después sería el principal gestor de una agresiva política de desarrollo basado en las empresas de capital nacional. Pero un nuevo plan fue redactado por el consejo ahora bajo la dirección del General Juan E. Guglialmelli, que aspiraba además a que desde su cargo se pudiera monitorear la política económica. El nuevo documento incluía una pauta de crecimiento del 9,5% que resulta exagerada pero que refleja las exigencias de la denominada profundización de la Revolución. Esta implicaba un fuerte desarrollo con autonomía y distribución del ingreso. Este último punto era fundamental considerando la situación social del país y las demandas del sector laboral.

La planificación del sector público, aunque también estaba fuertemente sometida a las variaciones de la política económica, era de naturaleza "normativa", a diferencia del sector privado a la que se consideraba "inductiva". Este carácter singular fue determinante para que bajo esta etapa, se pudieran diseñar políticas que tuvieron resultados más concretos. Especialmente en el área de las grandes obras públicas. Ejemplo emblemático de esto fueron la realización de la central hidroeléctrica de Chocón-Cerros Colorados que provocó un aumento significativo de la capacidad de generación eléctrica y del puente Zárate-Brazo Largo, que concluyó el aislamiento de la región mesopotámica.

Dichos emprendimientos fueron también fuente de conflictos entre el gobierno nacional y las sociedades regionales afectados por las obras.

Reflejando esta mayor incidencia del planeamiento en la política gubernamental en octubre de 1971 se creaba la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno con carácter de organismo centralizado, incluyendo a los tres consejos CONADE, CONASE y CONACYT. Pero progresivamente fue absorbiendo sus funciones. Aunque variando de contenido, este esquema se mantuvo en la experiencia peronista iniciada en 1973.

A modo de conclusión

Cuando se habla de plan económico, suele aludirse en verdad a conceptos diferentes. A veces, se utiliza esa expresión para aludir al conjunto de respuestas enlazadas de un gobierno para las cuestiones más decisivas de su agenda. En otras, se refiere a los planes anticíclicos, que tienen por objeto combatir la recesión o la estabilización de la economía frente a una corrida inflacionaria. Pero normalmente, como hacemos aquí, refiere a los planes de desarrollo.

Como se ha señalado, la planificación del desarrollo surgió del ordenamiento mundial de postguerra, que estaba destinado a contener las tensiones a través de un equilibrio de poder que tuviera entre sus piezas la distribución más adecuada de la riqueza y la promoción del crecimiento. A su vez, con una macroeconomía de inspiración keynesiana, era lógico que se buscara superar las dificultades de la economía de mercado con un esquema de intervención estatal que se proyectaba en el tiempo haciendo el mejor aprovechamiento de los factores disponibles.

Como sabemos, los resultados de estos planes por lo general fueron inferiores a los esperados. Pero sus resultados reales en términos de capacidad de gestión de la política pública no son fácilmente estimables. La planificación en principio tuvo la virtud de haber fomentado el desarrollo de los estudios económicos para ser aplicados a las políticas públicas nacionales, lo que fue facilitado porque en este período fue común a gobiernos democráticos o autoritarios, peronistas o antiperonistas. Esta coincidencia no era casual. Reflejaba una coincidencia más profunda acerca de que la política económica debía impulsar la sustitución de importaciones, (en su etapa más compleja), con una fuerte presencia estatal. A su vez se reconocían otras prioridades tales como

la importancia de la aplicación de políticas distribucionistas, la promoción de empresas públicas e incluso la necesidad de que se incrementaran las exportaciones industriales. Podría decirse que las diferencias entre los sectores de poder se manifestaban más en la formulación política que en la económica.

Pero las capacidades del Estado resultaron muy inferiores a las postuladas por la teoría de la planificación. La respuesta de los empresarios también estuvo muy por debajo de las expectativas de aquellos que querían regular y ordenar el funcionamiento económico. La inflación pasó a ser una variable de interés crucial que obligaba a priorizar siempre a los gobiernos por corto plazo renunciando a políticas más estructurales. El valor del tipo de cambio, cuestión crucial en esos tiempos de inestabilidad, denunciaba primariamente las consecuencias negativas del estrangulamiento externo que perseguía a la economía nacional.

De todos modos, el desafío resultó sumamente trascendente para quienes lo habían emprendido por su carga ilusión en torno a las posibilidades de corregir un rumbo que hasta ese entonces parecía inmodificable. Las brechas entre expectativas y posibilidades, y entre las demandas sociales y la capacidad de satisfacerlas dificultaban enormemente sus posibilidades.

Las experiencias más exitosas de planificación en el mundo habían conseguido juntar a los técnicos gubernamentales con los representantes de las corporaciones de industriales, de agricultores, banqueros, obreros y empleados. En la Argentina de este período, esto resultaba prácticamente imposible en virtud del enfrentamiento entre peronismo y antiperonismo. A pesar de que los gobiernos militares intentaron pasar por encima de estas divisiones y entre sindicalistas se buscaba separar la identidad política de la sindical, la fuerza de la división política terminó imponiéndose. La posibilidad de asegurar que los objetivos propuestos fueran algo más que propuestas para los gobiernos de turno, y pasarán a ser políticas de estado se diluyó.

Tendemos a inclinarnos a pensar que la idea de plan había triunfado pero los planes efectivos fracasaron o quedaron inconclusos. Más allá de la recepción social y política de la planificación, ellos fueron una expresión de ideales, concepción del mundo y aspiraciones de los técnicos que pasaron a tener una creciente influencia en el interior del Estado y que se manifestaría además en otros modos y otras vías.