

## La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)<sup>1</sup>

Aníbal Jáuregui\*

### Resumen

*La planificación económica fue instrumentada por los Estados latinoamericanos en los años 50 y 60, dentro del contexto de la “economía del desarrollo” y bajo el influjo de la CEPAL. En ese período la Argentina estuvo dominada por una fuerte conflictividad política que coincidió con la etapa de sustitución compleja de importaciones. Por lo tanto, este dificultoso proceso económico fue orientado por un Estado, de régimen político cambiante, sometido a fuertes presiones de la sociedad. En este contexto, se instituyó en 1961 como reflejo de los consensos hemisféricos, el Consejo Nacional de Desarrollo como órgano de estudios sectoriales y globales, como preparador de planes y mecanismo de control de los mismos. Bajo la gestión del presidente Illia el CONADE puso en marcha programas e investigaciones, que buceaban en la realidad económica y social argentina para establecer un diagnóstico más preciso de sus problemas y formular propuestas de más largo aliento. Entre sus resultados más notables se cuenta el Plan Nacional de Desarrollo de 1965, una de las más fundamentadas propuestas de desarrollo generado por el Estado argentino.*

Palabras clave: planificación - instituciones económicas - industrialización sustitutiva

### Abstract

*Economic planning was implemented by Latin American States in the '50s and '60s, in the context of “development economics” and under the influence of ECLAC. During that period, Argentina was dominated by a strong political unrest which coincided with the stage of complex import substitution. Therefore, this difficult economic process was guided by a state, changing the political regime, under strong pressure from society. In this context, was instituted in 1961 to reflect the hemispheric consensus, the National Development Council as an organ of sectoral and global studies, as preparer of plans and as mechanism of control. In the President Illia Administration CONADE put running programs and research, who dived in Argentina's economic and social reality to establish a more accurate diagnosis of the problems and make proposals for longer breath. Notable results the National Development Plan 1965, one of the more informed development proposals generated by the Argentine State account.*

Key words: planning - economic institutions - substitutive industrialization

---

\* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). E-mail: jaureg@sinectis.com.ar

<sup>1</sup> Planning in Argentina: the Alliance for Progress, ECLAC and CONADE (1960-1966).

Recepción del original: 26/03/2014

Aceptación del original: 26/08/2014

## Presentación del problema

El llamado “fracaso argentino”, término derivado de su evolución durante el último cuarto del siglo XX, ha dado lugar a una importante cantidad de trabajos de investigación que se enfocaron en las causas aunque no tanto en aquellos caminos que se intentaron sin alcanzar la meta. Después de haber representado uno de los casos más exitosos en cuanto a crecimiento económico de la primera globalización, basado en la demanda internacional de alimentos y materias primas, la Argentina ralentizó en los años 1914-1945 su ritmo de crecimiento al tiempo que adecuaba sus estructuras productivas a las condiciones de la industrialización sustitutiva. Este impulso continuaría en el período peronista, que dejó para sus sucesores el problema de la sustitución compleja y el desafío de hacer despegar la exportación industrial. Se generalizó entonces la percepción de que enfrentar estas tareas requería de una planificación<sup>2</sup> económica, que se montara en estructuras estatales eficientes y en instituciones económicas adecuadas. Se trataba pues de configurar un *Estado desarrollista* que en una economía periférica, como la argentina, expresara la “voluntad deliberada” de quebrar las condiciones existentes.<sup>3</sup>

En la Argentina la planificación tenía por entonces una trayectoria cuyos comienzos pueden rastrearse hasta 1933 con el programa económico que pusiera en marcha el ministro Federico Pinedo. Década y media más tarde el peronismo adoptó un modelo de planificación que en su origen era muy ambicioso pero que se fue disipando con los años.<sup>4</sup> De todos modos, su desconfianza hacia la economía de mercado y su preferencia por los “precios políticos” parecían colocarlo en una posición intermedia entre el inductivismo -a través de incentivos selectivos al sector privado- y la planificación compulsiva, de fuerte contenido estatal. A partir de fines de la década de 1950, la planificación se caracterizó por su énfasis en la inversión y por un fuerte contenido técnico. Allí surgió el CONADE con sus diversas estructuras internas y se pergeñó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1965. Si bien este plan no fue aplicado, fue emergente de una forma de concebir el crecimiento económico que tuvo al mismo tiempo detractores y críticos.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Lejos de ser reducido y preciso, el concepto de planificación es “multidimensional”, “complejo” y “diverso”. En su sentido más profundo alude a una forma particular de práctica política y económica que avanza sobre las decisiones de individuos y organizaciones privadas con el fin de alcanzar las metas colectivas del desarrollo económico y social. Alberto MÜLLER, “Planificación: notas introductorias”, *La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)*, Buenos Aires, CESPA/FCE/UBA, 2013.

<sup>3</sup> Definiciones como esta se encuentran en trabajos como el de Persio ARIDA y Lance TAYLOR, “Development Macroeconomics”, Hollis CHENERY & Tirukodikaval SRINIVRSAN (eds.), *Handbook of Development Economics*, New Holland, 1985.

<sup>4</sup> Patricia BERROTARÁN, *Del plan a la planificación: el Estado en la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.

<sup>5</sup> El CONADE no ha merecido la suficiente consideración, a pesar de que se reconoce su importancia como un centro formador de administradores gubernamentales y economistas. La planificación ha sido vista como un formato al que le podían corresponder varios contenidos. Héctor CORDONE, *Reseña histórica sobre la planificación económica en Argentina*, Buenos Aires, CEIL/CONICET, 2010; Jorge LEIVA LAVALLE, *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, Brasilia, CEPAL/IPEA,

Este texto aborda varias cuestiones conectadas entre sí. En primer lugar, mostramos el surgimiento de una corriente de pensamiento que integraba el plan con el desarrollo capitalista como dos componentes centrales del proceso de modernización económica y social en momentos en que se consolidaba en la región el sistema interamericano de la Alianza para el Progreso. Después estudiaremos las políticas económicas implementadas en la Argentina en la etapa que va de la caída de Perón al golpe de Estado de 1966. En tercer lugar analizamos la conformación del Consejo Nacional de Desarrollo, sus planteles de técnicos y especialistas y las áreas de actuación. Posteriormente nos enfocaremos en el Plan Nacional de Desarrollo, las circunstancias por las que atravesó y el examen de sus contenidos. Por último nos concentramos en las diversas manifestaciones de la prensa en relación con este plan en particular y con la planificación en general.

### Génesis y transformación de la corriente planificadora latinoamericana

La agenda de transformación de las estructuras económicas surgida en América Latina en la década de 1950 procuraba superar la fase espontánea del desarrollo sustitutivo a través del aliento a la inversión, especialmente de las empresas multinacionales, el crecimiento de empresas de propiedad estatal y la promoción de la industria aun a costa de competitividad externa. En ese momento comenzaban a percibirse las deficiencias en el proceso de industrialización sustitutiva<sup>6</sup> que venían a sumarse a los problemas del llamado

---

2010. Se ha supuesto que expresaba a los diversos gobiernos, careciendo por tanto de la autonomía suficiente como para constituirse en un actor relevante. Nicolás TERESCHUK, *Organismos de planificación y estado desarrollista en la Argentina (1943-1975)*, Buenos Aires, AEDA, 2009. Algunos autores remarcan la necesidad de analizar la planificación en referencia a su función en el control nacional del proceso de conducción económica. Claudia BERNAZZA, *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*, Buenos Aires, FLACSO, 2006. En esa misma dirección aparecen quienes consideran que la planificación se inscribía dentro de un modelo de dominación, ligado a la hegemonía estadounidense. Orlando AGUIRRE, “La Alianza para el Progreso y la promoción del desarrollo en América Latina”, *Revista Afuera*, Buenos Aires, núm. 10, mayo 2011. Desde otro lugar, fue considerada como una expresión de las nuevas profesiones y de las clases medias argentinas. Diego PEREYRA, “Sociología, Planificación democrática y clases medias en Argentina. Una reflexión sobre la modernización social, la especialización técnica y el estado entre el peronismo y el desarrollismo en Argentina”, *VII Jornadas de Sociología*, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 2012. Asimismo hay quienes lo han visto cercano a las políticas liberales que tendían a devolverle la iniciativa al sector privado. María M. LLAIRÓ, *El gobierno de Illia y la restauración institucional: las relaciones económicas internacionales y la crisis de gobernabilidad. 1963-66*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007. Mucho más lógica es su identificación con la planificación democrática, como lo pensaba la administración de la UCRP que le dio origen, ya que racionalizaba en un sentido operativo el uso social del excedente. Miguel Ángel TARONCHER, “El CONADE y el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969”, *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mar del Plata, 2009. Vicente VÁZQUEZ PRESEDO y Luisa MONTUSCHI, *Plan y laissez faire en la economía contemporánea*, Buenos Aires, Macchi, 1970, pp. 94-97.

<sup>6</sup> Entre las deficiencias advertidas estaban la protección exagerada, un sesgo discriminatorio de las exportaciones, abultados subsidios crediticios y posteriormente una legislación favorable al capital extranjero responsable de la creación de mercados cautivos. Estos rasgos no aparecían favorecidos en los textos de la CEPAL a pesar de que sus críticos han afirmado que eran la consecuencia lógica de sus presupuestos. Rosemary THORP, “El papel de la CEPAL en el proceso de desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta”, *La CEPAL en sus cincuenta años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, pp.

crecimiento hacia afuera.<sup>7</sup> Para esto se enfatizaba en la importancia de que este conjunto de políticas fueran ejecutadas en forma planificada y que resultaran de la incorporación de técnicos y especialistas de cada área.

El interés por la planificación principió con la implantación del sistema soviético de planificación en la década de 1920. Sin embargo, la nueva mirada que supuso la *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, de Keynes, con su énfasis sobre el ciclo económico, le otorgaría a la intervención del Estado en el capitalismo una nueva legitimidad. La “economía del desarrollo” a través de algunos de sus más destacados integrantes (Myrdal y Lewis entre otros) adoptó la idea de la planificación indicativa. J. Tinbergen fue uno de los que estudió la aplicación de esas políticas de planificación e hizo recomendaciones para que fueran más efectivas.<sup>8</sup> Estas recomendaciones tuvieron una acogida práctica en algunos países del capitalismo desarrollado, entre los que estaban Francia y Holanda. Obviamente, la planificación no estuvo exenta de controversias. Fuera del campo de la ortodoxia económica de Mises y Hayek, hubo quienes manifestaban dudas respecto de las posibilidades de planificar. Algunos ubicados en el campo del marxismo, como Bettelheim, directamente rechazaban las posibilidades de aplicar la planificación en el capitalismo.<sup>9</sup> Otros, que sin ser marxistas se encontraban en el campo de la heterodoxia, manifestaban su escepticismo. Albert Hirschman, que contaba con el beneficio de su experiencia en el planeamiento colombiano de comienzos de los años 50, remarcaba la dificultad cuando no la inconveniencia de la planificación global de la economía. Si bien pretendía reducir la incertidumbre del mercado, podía tener el efecto inverso al modificar variables cuyos efectos alteran el curso de aquello que fue planificado. En contra de la idea de que la planificación era necesaria para evitar los desajustes del crecimiento, Hirschman consideraba que el desequilibrio era un aspecto inseparable del incremento del producto nacional. De todas formas, no era un opositor al planeamiento como filosofía sino tan sólo a la pretensión de hacerlo global. Consideraba necesario elaborar proyectos de inversión, prometedores y específicos, con los que podría colaborar el “economista planeador.”<sup>10</sup>

Indudablemente, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue la encargada de difundir las propuestas en favor de un modelo de desarrollo en el que la planificación pudiera formular respuesta a las condiciones específicas de la región.<sup>11</sup> Para encarar esa agenda era preciso determinar qué combinación de factores entre todas las posibles era la correcta, a quiénes se destinarían los bienes y servicios producidos y cómo se distribuiría esa producción a lo largo del tiempo.<sup>12</sup> Para todo ello, la CEPAL consideraba la necesidad de “programar” medios y objetivos en el tiempo y corregir en forma duradera los desequilibrios.<sup>13</sup>

---

21-25 y 33-40.

<sup>7</sup> Victor BULMER-THOMAS, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, FCE, 1998, pp. 323-335.

<sup>8</sup> Jan TINBERGEN, “Planification de la croissance économique”, *Revue économique et social*, núm. 21, octubre 1963.

<sup>9</sup> Charles BETTELHEIM, *Planeación y crecimiento acelerado*, México/Buenos Aires, FCE, 1965.

<sup>10</sup> Albert HIRSCHMAN, “La economía y la planeación de la inversión”, Ellies FURIÓ BLASCO, *Albert Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico*, México, FCE, 1998, p. 340.

<sup>11</sup> Según Furtado, “El desarrollo económico es un concepto histórico que requiere una teoría de la producción específica para cada tiempo y lugar”. Celso FURTADO, “La teoría del desarrollo en la evolución de la ciencia económica”, *El Trimestre Económico*, vol. XXI, núm. 3, julio-septiembre 1954, p. 2.

<sup>12</sup> Osvaldo SUNKEL, *Introducción al análisis económico*, Santiago de Chile, Ipes, junio 1962, p. 34.

<sup>13</sup> Raúl PREBISCH, “Introducción a la técnica de la programación”, AA.VV., *Análisis y proyecciones del desarrollo*

La programación o planificación era entendida como una tentativa de reformular las políticas estatales, con la inclusión de nuevas técnicas, de estadísticas y de profesionales especializados. Esa reformulación exigía la aplicación de mecanismos que se constituyeran en las bases de planes concretos para cada año, e incluían además de la administración de dichos planes, los consiguientes mecanismos de control de ejecución. El "sistema de planificación" democratizaría el ejercicio del gobierno si se lograba la participación social a través de sus organizaciones representativas de empresarios, trabajadores, consumidores. Esta participación se podría traducir además en la entrega de responsabilidades y el impulso de iniciativas. Para ello debía entonces generar en la población un sistema de valores que interpretara de otra forma los hechos económicos y concurriera en sus consecuencias con los lineamientos estipulados por el plan.<sup>14</sup> Por otra parte, como advierte Oszlak, la planificación implicaba integrar ámbitos diferenciados, coordinar actividades y asignar racionalmente recursos. El éxito dependía de que las diversas unidades estatales mantuvieran entre sí relaciones de interdependencia. "Es decir, sólo puede haber planificación si previamente existe o puede ensamblarse, consensual o coercitivamente un sistema."<sup>15</sup>

El gobierno de los Estados Unidos, por entonces bajo la administración republicana, objetaba en los 50 la planificación, en parte por sus reminiscencias soviéticas cuando arreciaba la Guerra Fría y el macartismo y en parte porque sus prioridades se encontraban en los países europeos en proceso de reconstrucción post-bélica. El Plan Marshall era un antecedente favorable, pero la eventualidad de un programa de ayuda para América Latina quedaba trunca. La Unión concentraba entonces su interés en la defensa de las inversiones de las multinacionales en la región. Para frenar los recelos estadounidenses, la CEPAL utilizaba el término programación en lugar de planificación o planeamiento.<sup>16</sup>

Los problemas estructurales que hemos mencionado, sumados a la dinámica que iba adquiriendo el mercado internacional, hicieron crisis en los problemas de balance de pagos latinoamericano a partir de 1957.<sup>17</sup> Enterados de esta realidad, algunos líderes regionales buscaron impulsar mecanismos internacionales de financiación del desarrollo a través de programas de largo plazo. Juscelino Kubitschek y Alfonso Lleras Camargo fueron los principales responsables de la promoción de la Operación Panamericana que tuvo un primer resultado en la fundación del Banco Interamericano de Desarrollo en 1959. La Revolución Cubana, de ese mismo año, llevó a la administración de Kennedy a modificar su mirada hacia la región y a proponer una suerte de New Deal para América Latina.

La reunión de cancilleres latinoamericanos de Punta del Este de agosto de 1961 recogía la iniciativa de la Operación Panamericana y ampliaba su extensión para convertirla en la Alianza para el Progreso (AP). En la Carta allí firmada, documento liminar de la AP, los países miembros del sistema interamericano se comprometían a impulsar políticas de desarrollo económico con la recepción de ayuda financiera externa. Admitían la necesidad

económico, México DF, CEPAL, 1955.

<sup>14</sup> CEPAL/ILPES, *Progresos en materia de planificación en América Latina*, Mar del Plata, 1963, p. 29.

<sup>15</sup> 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. 211.

<sup>16</sup> Osvaldo SUNKEL, "La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios", *La CEPAL en sus cincuenta años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 58.

<sup>17</sup> Los términos de intercambio caen fuertemente a partir de 1957. Pasaron de 100 en el cuatrienio 1950-53 a 84 en el cuatrienio 1958-61. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Informe del Comité de los nueve al CIES*, Washington DC, 1962, p. 33.

de planificar y compatibilizar sus políticas de largo plazo. Se recomendaba la planificación de la economía para dotar de validez dinámica al régimen de iniciativa individual pero también para modificar aspectos cruciales de sus estructuras económicas, incluyendo reformas al sistema de propiedad de la tierra, al sistema tributario y a la educación. Lejos de ser formalidades, estas recomendaciones avanzaban sobre cuestiones conflictivas como el acceso a la propiedad por parte de los medianos productores, la progresividad en la recaudación impositiva y la formación de capital humano. La preparación de planes nacionales tendría el control de expertos internacionales (para cada programa se debía formar un comité de evaluación de seis expertos de los cuales al menos tres deberían integrar el conjunto de consejeros denominado la Nómina de los Nueve), con la autonomía necesaria para juzgar técnicamente lo expuesto. Más allá de cierta vaguedad, que era lógica teniendo en cuenta la heterogeneidad regional, resultaban atendidas en estas formulaciones las demandas de la economía del desarrollo y de la CEPAL. Se acordó la formación de este sistema de financiación con asistencia financiera pública externa provista esencialmente por dos organismos, el citado BID y una agencia oficial estadounidense creada al efecto, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

El nudo gordiano del sistema estaba centrado en el aporte del capital extranjero y en la ayuda financiera de los organismos internacionales. La asistencia técnica y financiera que podían recibir los países que las necesitaran, se inspiraba en la reciente experiencia del Plan Marshall que requería de revisión de programas por un cuerpo internacional y de un enfoque multilateral de los programas de asistencia.<sup>18</sup>

No obstante, los recelos afloraron rápidamente. La invasión a Cuba fracasada en Playa Girón alentó las sospechas respecto de la capacidad norteamericana de respetar autonomías. Pero también se advertía el rechazo de grupos conservadores que consideraban a las reformas estructurales, especialmente las que se referían a la tenencia de la tierra (incluidas entre las recomendaciones de Punta del Este), como factores de perturbación y de retracción de las inversiones.

El esquema de funcionamiento previsto para el sistema interamericano de ayuda externa tuvo una brusca modificación con el cambio de la política de los Estados Unidos hacia la región por parte de la administración Johnson, que retomaba algunos de los tópicos de la política exterior de la década precedente. Johnson, aunque más heterodoxo que Kennedy en su política interior, no respaldó de igual modo a los planes de desarrollo que quedaron casi proscriptos del lenguaje oficial y de la literatura del gobierno norteamericano. Según Agudelo Villa, un importante economista colombiano, que participara de la Nómina de Expertos del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), la administración norteamericana había vuelto a priorizar la defensa de la inversión privada y de las medidas que debían tomarse para alentarla y protegerla en

---

<sup>18</sup> 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 provenía de las recomendaciones de los organismos multinacionales. 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 grupo internacional 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

América Latina, algo que ciertamente estaba en los fundamentos de la Carta, pero que no era su finalidad principal.<sup>19</sup>

Hacia 1963, la CEPAL comienza a repensar el esquema de asesoramiento técnico, propugnando un incremento del multilateralismo con una inclusión de los países europeos en esa propuesta. Eso se llamó el Plan Prebisch de 1963 en el que se corrige el mecanismo de control externo a través de una 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), fundado en 1962 y cuyo primer director sería el mismo Prebisch.

Con el paso de los años, comenzó un proceso de revisión respecto de las expectativas que se tenían en la planificación.<sup>20</sup> Autores como Medina Echavarría mostraban que la planificación no era universal sino que respondía a diversas modalidades.<sup>21</sup> Estas miradas críticas no obstan para considerar a la planificación latinoamericana como una contribución positiva para la acción estatal en los años dorados de la industrialización sustitutiva. Ella operó como una externalidad favorable a la formación de recursos humanos y a la inclusión de una agenda de reforma en muchos de los países involucrados de una u otra forma en la mecánica de la planificación.

### Política económica y confrontación en la Argentina del “empate” (1955-1966)

El ciclo que sucede a la caída del régimen peronista ha sido generalmente definido como una lucha entre un conjunto de fuerzas sociales y políticas en la que ninguna tenía la capacidad de imponerse definitivamente a las demás, lo que J. C. Portantiero denominara el “empate hegemónico.”<sup>22</sup> La necesidad de ordenar la economía de este contexto político y social del postperonismo implicaba, entre otros aspectos necesariamente relacionados, un replanteo de la estrategia de industrialización sustitutiva. Este replanteo comenzaba con el denominado Plan Prebisch de 1956. Era un programa de coyuntura con un diagnóstico exageradamente pesimista sobre los problemas que había dejado el peronismo y una propuesta de política económica que aunaba la resolución de los problemas de la coyuntura

---

económica regional.

<sup>19</sup> “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 menoscarse... la planificación del desarrollo; y el flujo de ayuda externa a la América Latina podría estar sujeto a crecientes 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 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.

<sup>20</sup> Roberto CIBOTTI y Oscar BARDECI, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, 1969.

<sup>21</sup> Sostiene que en verdad era factible reconocer tres tipos distintos de planeación entendido como un concepto más amplio que planificación: la burocrática, la tecnocrática y la democrática. Si bien estas variantes podrían remitir a diversos regímenes políticos representaban a tres tipos sociales distintos: el burócrata, el tecnócrata y el hombre común. José MEDINA ECHAVARRÍA, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, 1971, pp. 12-44.

<sup>22</sup> Juan Carlos PORTANTIERO, “Economía y política en la crisis argentina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, núm. 2, abril-junio 1977, p. 531.

con correcciones más profundas de la economía.<sup>23</sup> La condición provisoria del régimen de la “Revolución Libertadora” (1955-1958) impedía programar a largo plazo aunque las tratativas con la CEPAL buscaron infructuosamente generar consensos hacia el futuro.

Distinta fue la situación de la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), quien procuró una fuerte aceleración de los cambios de la estructura económica. El desarrollismo captó más acabadamente un estado de ánimo que combinaba optimismo acerca de la capacidad de control interno y pesimismo acerca del comercio exterior.<sup>24</sup> Desde la perspectiva desarrollista, el desequilibrio del sector externo y la inestabilidad de precios, más allá de las lógicas oscilaciones coyunturales, sólo se resolvían transformando la estructura económica. A pesar de la seguridad en el diagnóstico, la política económica atravesó por etapas distintas y contradictorias. La primera fue propiamente desarrollista, aunque fue frustrada en sus objetivos. En la segunda, adoptó como su propósito primordial la estabilización económica y financiera, que no era estrictamente desarrollista. Durante la tercera quiso recuperar las premisas originarias. La última fue dominada por la inestabilidad política y económica, inmediata al golpe de marzo de 1962.<sup>25</sup> Si bien hubo leyes “desarrollistas” con objetivos puntuales, no hubo un plan de desarrollo general de largo plazo, evidente en el sobredimensionamiento de la industria automotriz y en la ausencia de programación de los beneficios impositivos.<sup>26</sup> Esta carencia fue responsable del peligroso endeudamiento con vencimientos muy cortos que estallaron en la crisis de 1962. Por motivos políticos y hasta personales, la administración frondizista mantuvo una prudente distancia de la CEPAL y de Prebisch tanto por diferencias en la concepción de política económica como por el rol que pretendía tener la entidad con sede en Santiago.<sup>27</sup>

El *acefalato* de José M. Guido (1962-1963), sostenido entre bambalinas por unas Fuerzas Armadas divididas, coincidió e incidió en una profundización de la crisis económica y social, que hacía ilusoria cualquier tentativa de corrección de naturaleza no coyuntural. A pesar de su transitoriedad y de la impronta más bien ortodoxa con que condujo su política económica, buscó avanzar en el terreno del planeamiento económico, ampliando la dotación del CONADE y sus áreas de incumbencia. Fue en ese momento en el que la influencia de Prebisch sobre la política económica comenzó a hacerse sentir más efectiva.

Con la asunción de la nueva administración de la Unión Cívica Radical del Pueblo encabezada por Arturo Illia (1963-1966), se presentaban las condiciones más adecuadas para intentar resolver los problemas económicos urgentes, aunque su debilidad originaria, fruto de la proscripción peronista, el 25% de los votos y la escasa representación parlamentaria, no constituía el mejor punto de partida. Cuando Illia tomó posesión de

<sup>23</sup> Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, pp. 235-239.

<sup>24</sup> Arturo FRONDIZI, *Programa de estabilización para la economía argentina*, Buenos Aires, 1958, pp. 11-14.

<sup>25</sup> Bernardo LEVY, *El desarrollismo durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962)*, Tesis de Doctorado, Universidad de Oviedo, España, 2007.

<sup>26</sup> Originariamente Frondizi habría querido establecer un orden de prioridades que comenzara por la “producción de los medios de producción” a través de la planificación, como sostiene Juan Pablo FRANCO, “Reflexiones en torno al desarrollismo: el caso frigerista”, AA.VV., *Desarrollo y desarrollismo*, Buenos Aires, Galerna, 1969. Indudablemente las condiciones políticas modificaron esa intención.

<sup>27</sup> De acuerdo a Sikkink, la influencia de Prebisch sobre la política económica de este período no es muy relevante. Ver Kathryn SIKKINK, “The Influence of Raul Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962”, *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 2, 1988. El período elegido por Sikkink muestra que el “ostracismo” de Prebisch concluye con la caída de Frondizi y su incidencia en los años siguientes.

la Presidencia de la República, todavía persistían los efectos de la aguda crisis iniciada el año anterior. La inflación anual rondaba el 20%, la deuda externa sumaba U\$S 3.872,5 millones, que vencían mayoritariamente en los años siguientes. Si la actividad productiva había dejado de decrecer, el desempleo todavía alcanzaba el 9%.

El objetivo principal de la política económica procuraba la reactivación sin una elevación notoria de los indicadores de precios, para luego encaminarse a resolver cuestiones centrales. En primer lugar, se tendió a resolver la cesación de pagos heredada: se buscó normalizar el pago de impuestos, se bajaron encajes bancarios para promocionar regiones atrasadas pero también se alentó el crédito para inversión. Se incentivó la disciplina bancaria para evitar desvíos especulativos en las operaciones.<sup>28</sup> En esta misma sintonía se rechazó el congelamiento de salarios para evitar pérdidas de ingresos que habían tenido consecuencias negativas tanto bajo el frondizismo como en el interregno de Guido. En segundo lugar, se optó por el gradualismo para dar certidumbre a los actores económicos pero también para recuperar el largo plazo como perspectiva colectiva. La previsibilidad aparecía en contraposición a la inestabilidad macroeconómica que predominara después de 1955.<sup>29</sup> El tercer rasgo consistía en la exclusión del sesgo corporativo en la relación con la sociedad civil, un elemento identitario de los Radicales del Pueblo. Esta exclusión privilegiaba el esquema institucional formal pero habría de generar dificultades para incluir a los actores económicos en el entramado de la gestión. El cuarto aspecto se relacionaba con la desconfianza respecto del capital extranjero, corporizado en las empresas transnacionales petroleras y farmacéuticas (dentro de este rubro se incluye obviamente la controvertida anulación de los contratos petroleros firmados por Frondizi y la ley de medicamentos). Por último, aunque claramente se privilegiaba el corto plazo, se propició la consolidación de los organismos de planificación para preparar un plan quinquenal. La alternancia de períodos de crecimiento con otros de estancamiento -lo que sería denominado ciclos *stop and go*- obligaba a sostener el proceso de crecimiento por un más largo lapso de tiempo.

En su conjunto, el gobierno apostaba a la resolución gradual de los problemas heredados por la recesión en el corto plazo y a la planificación de largo plazo. Buscaba evitar estrangulamientos sin aumentar ningún precio sensible de la economía, porque el ingreso real de un sector no podía crecer más rápidamente que el ingreso real promedio de todos los sectores a menos que el que reciba mayores ingresos lo hiciera a expensas de otros.<sup>30</sup>

En el bienio 1963-1965, los sectores productivos del agro y la industria acompañaron la recuperación de la economía nacional, una de las más vigorosas del siglo, a una tasa del 10% anual. Pero los sectores ligados al *establishment* financiero, de gran influencia sobre la prensa económica, se mostraban pesimistas con relación a la política gubernamental. Inoperancia, dogmatismo y debilidad ante las presiones de empresarios y sindicatos constituían los tópicos con que la oposición construía la imagen del gobierno. Como

<sup>28</sup> Enrique GARCÍA VÁZQUEZ, “La economía durante la presidencia de Illia”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 134, julio-septiembre 1994, p. 293.

<sup>29</sup> Alieto GUADAGNI, “Economic Policy during Illia’s Period in Office, 1963-6”, Guido DI TELLA y Rudiger DORNBUSCH (ed.), *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*, London, Macmillan Press, 1989, pp. 147-148.

<sup>30</sup> Juan Carlos PUGLIESE, *Mensaje del ministro de Economía dirigido al país el día 3 de junio de 1965*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, 1965, pp. 9-12.

señala Smulovitz,<sup>31</sup> la falta de eficacia era el eje central de la crítica y se basaba en un malentendido fundamental en torno a cuáles eran los aspectos prioritarios de la agenda política y económica. La imagen del presidente era parte de este malentendido al ser identificada con la pasividad.<sup>32</sup> A partir de estos elementos toda la política gubernamental quedaba descalificada.<sup>33</sup> Con diversos argumentos, la oposición política y sindical se instaló en una posición confrontativa, que incrementaba la capacidad disruptiva de las Fuerzas Armadas. La CGT comenzaría en 1964 a poner en marcha su Plan de Lucha. En 1965, los representantes del agro y la industria abandonaron la anterior moderación para también inclinarse por una oposición más dura al gobierno. La Unión Industrial Argentina, que había acompañado la política de reactivación, pasó a hacer hincapié en la incapacidad del gobierno de alentar la eficiencia en las relaciones laborales, en las empresas públicas y en general en la política de estabilización.<sup>34</sup> La Cámara Argentina de la Construcción atacaba el encarecimiento de los servicios portuarios locales. Inclusive la CGE -representante del mediano empresariado- también atacaba al gobierno, llegando a la realización de un lock-out.<sup>35</sup> Como veremos cuando analicemos el plan de desarrollo, el rechazo a la política oficial no correspondía tanto al contenido que esta tenía. Al final, muchos de estos sectores, más que un cambio de política, parecían reclamar, junto al economista de ultraderecha Walter Beveraggi Allende,<sup>36</sup> una mudanza de régimen político.

### **El Consejo Nacional de Desarrollo: organización y funciones**

El CONADE fue fundado en 1961 en la presidencia de Frondizi. Su creación respondía a las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este. Tenía por misión inicial canalizar eficazmente la ayuda externa, aunque el gobierno argentino rechazaba la propuesta de planificación regional que se había aprobado. En el corto plazo se encargaría de procurar financiación externa para inversiones en grandes obras públicas y en la industria. Más allá, Frondizi esperaba que se transformara en un consejo económico y social con representantes de los trabajadores y los empresarios que evaluara las dificultades que el crecimiento trajera aparejado.<sup>37</sup> En el escaso tiempo que le quedaba a Frondizi en la Casa Rosada, funcionó junto a la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), surgida de los acuerdos bilaterales argentino-estadounidenses, a la que finalmente iba a absorber. Su sede estaba en el edificio que en tiempos de Perón había sido la sede del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio

<sup>31</sup> Catalina SMULOVITZ, "La eficacia como crítica y utopía: notas sobre la caída de Illia", *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 131, octubre-diciembre 1993, pp. 105-119.

<sup>32</sup> Esta idea puede deducirse del clásico trabajo de R. Potash, que, aunque muestra simpatías por su principal protagonista, titula al período 1963-66. Robert POTASH, "La presidencia pasiva del buen Doctor Illia", *El ejército y la política en la Argentina (1962-1973)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994, p. 177.

<sup>33</sup> Álvaro C. ALSOGARAY, "Política económica nacional: propósitos y resultados (síntesis)", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, vol. XXXVIII, 1993.

<sup>34</sup> UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA, *Memoria y Balance. Informe Anual a los señores asociados 1965-66*, Buenos Aires, junio 1966, pp. 26-28.

<sup>35</sup> "Reacciones empresarias", *Tendencias Económicas*, núm. 55, marzo 1966, p. 26.

<sup>36</sup> Walter BEVERAGGI ALLENDE, *Urgencias de soluciones económicas con sentido nacional. Exhortación a las fuerzas armadas y civiles asuman plenamente su responsabilidad*, Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos "Manuel Belgrano", 1965.

<sup>37</sup> Félix LUNA, *Didálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Planeta, 1998, p. 147.

(IAPI).

A pesar de la crisis económica y política de 1962-63, el CONADE engrosó sus filas con nuevos equipos técnicos y adquirió un rol más activo tanto en la formulación de la política de largo plazo como en el control técnico de la política de corto. A través del programa CONADE-CEPAL, empezó a estudiarse la forma en la que utilizar los datos de la realidad para proyectar un plan de desarrollo. Este programa era dirigido por Alberto Fracchia y estaba dedicado a examinar las cuentas nacionales.<sup>38</sup> El programa conjunto OEA/BID/CEPAL de Tributación estaba destinado al estudio de las cuestiones fiscales encabezado por Federico Herschel. Este programa además de la elaboración de un diagnóstico preciso sobre el sector público, desplegaba propuestas más centradas en nivel de actividad (calidad del gasto y fuentes de recaudación).<sup>39</sup> Ambos programas, el de Cuentas Nacionales y el de Tributación, operaban con cierta autonomía.

Un hito importante de la configuración tecno-burocrática consistió en la aprobación de un convenio en agosto de 1963 con la Universidad de Harvard para recibir asesoramiento y recursos humanos capacitados, que serían utilizados en el planeamiento de corto y largo plazo.<sup>40</sup> Este convenio creaba el Servicio de Asesoramiento sobre Desarrollo, como departamento interno del CONADE, y estaba encabezado por Richard Mallon,<sup>41</sup> e integrado por economistas de nota como Geoffrey Maynard<sup>42</sup> y Willy van Rijckeghem.<sup>43</sup>

Con la asunción de Illia, el CONADE fue reorganizado para otorgarle mayor autarquía administrativa y mayor jerarquía técnica.<sup>44</sup> Se buscó generar estabilidad en los cargos manteniendo los planteles existentes, entre los que estaba Manuel San Miguel, que había sido su principal funcionario en la etapa anterior. El nuevo Secretario Ejecutivo fue Roque Carranza, secundado por Bernardo Grinspun. A la Secretaría Técnica se le adosaron

<sup>38</sup> Entrevista a J. V. Sourrouille, 9 de octubre 2009.

<sup>39</sup> Federico HERSCHEL (coord.), *Política fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1965; Federico HERSCHEL, *La estrategia de planificación tributaria*, Buenos Aires, CONADE, 1965.

<sup>40</sup> El contrato suscrito con la Universidad de Harvard fue firmado por el gobierno de Guido, siendo ministro de Economía José A. de Martínez de Hoz (h.), el 13 de agosto de 1963, aprobado por decreto 9120 del 10 de octubre de 1963. El objetivo del convenio era fortalecer la capacidad técnica del CONADE. Para ejecutar esto se contaba con fondos facilitados por préstamos del BID según contrato celebrado el 29 de junio de 1962. Se justifica la no realización de una licitación en el hecho de que este tipo de entidades no entran en competencias. La obligación de la universidad era colocar un equipo de asesores expertos por un total de 85 hombres meses como así también los servicios de un número adecuado de consultores a corto plazo. Los asesores y consultores debían ser seleccionados de común acuerdo entre la universidad y gobierno. Uno de los expertos actuaría como jefe del grupo de expertos. La universidad presentaría informes trimestrales para el desembolso de los fondos provistos por el gobierno argentino. Si bien este convenio pudo haber contado con el consentimiento de la futura administración, electa en julio de 1963, de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), los acuerdos firmados con el BID en junio de 1962 ya iban en esa dirección.

<sup>41</sup> Mallon había trabajado en varios países. Sus experiencias en la Argentina fueron reflejadas en el trabajo clásico Richard MALLON y Juan V. SOURROUILLE, *La política económica en una sociedad conflictiva*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

<sup>42</sup> Maynard, un respetado economista, experto en cuestiones monetarias de la Tesorería británica, estaba enfocado en cuestiones latinoamericanas. Fue un estudioso de la relación que tenía los precios de los alimentos con la inflación. Ver Geoffrey MAYNARD, *Economic Development and the Price Level*, London, MacMillan, 1962. Es autor además del capítulo sobre la política económica del período 1966-1973, Geoffrey MAYNARD, “Argentina: Macroeconomic Policy 1966-1973”, Guido DI TELLA & Rudiger DORNBUSCH, *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.

<sup>43</sup> Willy van Rijckeghem era un economista belga, especialista de América Latina. Entre 1964 y 1966, trabajó en la Argentina.

<sup>44</sup> “Decreto n° 8715”, *Boletín oficial*, 3 de octubre de 1963.

cuatro Grupos de Trabajo que tenían objetivos específicos: 1) Programación del Desarrollo Nacional; 2) Estadística, Metodología y Cálculo; 3) Inversión Pública y 4) Proyectos Especiales. Por entonces ocupaba a unas 500 personas, la mitad de las cuales eran técnicos profesionales. Entre ellos existían especialistas y consultores provenientes del exterior; entre ellos Simón Kuznetz, con la particular misión de estudiar las cuentas nacionales, distribución del ingreso y su participación en los programas de desarrollo. Otro activo partícipe de los trabajos fue Richard Mallon, representante de la Universidad de Harvard y con experiencias en varios países en desarrollo. Se desempeñaron como asesores técnicos Albert Hart, especialista en cuestiones fiscales, Etienne Hirsch,<sup>45</sup> ex comisario del plan de Francia, y Geoffrey Maynard. A pesar de que muchos críticos del gobierno consideraban que este no le prestaba mucha atención al fenómeno inflacionario, el que buena parte de estos expertos internacionales tuvieran investigaciones sobre los problemas de la estabilización parece desmentir este hecho.

Por otra parte, una buena cantidad de economistas argentinos integraban el Consejo en distintas funciones y jerarquías. Además de los ya citados Fracchia y Herschel, Carlos Dieulefait (el fundador de la estadística moderna en la Argentina), Oscar Altimir, Juan Sourrouille, Héctor Valle y Enrique Folcini.<sup>46</sup> Esta camada de profesionales era producto de las nuevas carreras e instituciones que venían ampliando el campo del conocimiento en la Universidad de Buenos Aires, específicamente de las Facultades de Ciencias Exactas y de Ciencias Económicas, aunque también había aportes de profesionales de las ciencias sociales que surgieron del Instituto de Sociología que dirigía Gino Germani.

Las investigaciones en curso incorporaron herramientas metodológicas que aportaron valiosos elementos de análisis. Una de ellas eran las matrices de insumo producto que a partir del modelo de Leontieff fueron adaptadas por el economista argentino Manuel Balboa.<sup>47</sup> También el equipo liderado por Fracchia revisó las Cuentas Nacionales, que hasta ese momento habían sido llevadas por el Banco Central, a las que agregó las cifras de la distribución del ingreso. La revisión del producto demostró que había hasta ese momento una valuación incorrecta de la producción industrial, menor a la real, lo que implicaba rectificar el diagnóstico de estancamiento que se había hecho. Además se avanzó notablemente en la determinación de la distribución del ingreso por categoría de ingreso personal, familiar y por ocupación.<sup>48</sup>

Para agregar un componente que permitiera tener un acercamiento a la realidad a partir de las expectativas de los actores, se recurrió a las encuestas a los empresarios con el fin de obtener información respecto a expectativas de evolución de empresas, utilizando un padrón de los asociados a las organizaciones empresarias. Así la predicción económica,

<sup>45</sup> Ingeniero civil francés con una ya destacada carrera en órganos de administración en su país y en la comunidad europea. Representante francés en el Comité Económico temporal para Europa, 1945; Jefe de la División Técnica, Comisariado General del Plan 1946-49; Comisionado Adjunto, 1949-1952; Comisionado General, 1952-1959; participante en la creación de la Comisión del Carbón y del Acero de la Comunidad Europea, 1950-1952; y miembro de la OTAN, entre 1951 y 1952.

<sup>46</sup> Respecto a la participación de los economistas argentinos en el CONADE véase Federico NEIBURG y Mariano PLOTKIN, "Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta", Federico NEIBURG y Mariano PLOTKIN (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 231 y ss.

<sup>47</sup> Manuel BALBOA, "La utilización del modelo insumo-producto en las proyecciones de la economía argentina", *Desarrollo Económico*, año I, vol. 1, 1958.

<sup>48</sup> Samuel GOLDBERG, *Propuesta Metodológica de Planificación. Informe Final, Programa Multisectorial de Preinversión II*, Buenos Aires, septiembre de 2004, p. 32.

sujeta a la estimación y verificación posterior, estaba al servicio de la ejecución de la política económica nacional.<sup>49</sup> La predicción no tenía por objetivo sólo la estimación sino también la verificación posterior. El conjunto de herramientas de estimación, entre las que sobresalía el perfeccionamiento de la estadística, permitía que la planificación fuera algo más que un conjunto de "buenas intenciones", como se le podría adjudicar con seguridad al Primer Plan Quinquenal de 1947<sup>50</sup> y en menor medida al Segundo Plan de 1952.

Dentro de su función como coordinadora de entes estatales, en 1964 el CONADE incorporaba representantes del Ministerio de Defensa. Con posterioridad firmó un contrato con la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares para la programación del desarrollo del complejo industrial de San Nicolás.<sup>51</sup> Ambas medidas dan cuenta de la dimensión de la expansión del Consejo dentro de las instituciones del Estado pero también de la importancia creciente de las Fuerzas Armadas y de la necesidad gubernamental de introducir mecanismos de neutralización de las amenazas desestabilizadoras.

El objetivo de máxima en lo que respecta al Consejo consistía en constituirlo en el epicentro de un complejo sistema de planificación, dentro de los lineamientos presentados en 1964 por Hirsch a pedido de la Secretaría Ejecutiva. En función de la experiencia francesa presentó un informe sobre como debía asegurarse el funcionamiento del sistema de planificación en lo sucesivo. Sintéticamente, proponía la creación de Comités Planificadores que fueran horizontales y verticales. Los primeros se ocuparían de aquellos temas que atravesaban a todos los sectores económicos tales como mano de obra, financiamiento, tributación, comercio exterior. Los verticales analizaban el sector agropecuario, el energético, el siderúrgico, el químico, las industrias de elaboración, transporte, vivienda, educación. Estos Comités estarían subordinados a la Organización Nacional de Planeamiento, que a su vez dependería directamente de la Presidencia de la República. El personal de dicha organización debía ser poco numeroso, altamente calificado y con remuneraciones similares a las existentes en el sector privado. Los Comités Planificadores debían contar con la colaboración directa de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Una dimensión que debía agregarse era la que correspondía a las provincias y a las regiones. Por otra parte, proponía agregar al sistema de planificación un Consejo Económico y Social, elegido por las asociaciones representativas de sectores económicos, que fuera asesor del Poder Ejecutivo y del Parlamento.<sup>52</sup> Esta propuesta no pudo concretarse tanto en lo que se refiere a la extensión provincial como a la incorporación de los representantes corporativos.

A pesar de que estas expectativas no llegaron a concretarse efectivamente por la realidad política que hemos visto, el Consejo generó una masa de economistas y especialistas en las diversas áreas de la administración pública que perduraría. En forma similar a lo que sucedía en muchos otros países, sus renovadas funciones de programación y control despertaron recelos en otras reparticiones públicas. Las prevenciones se incrementaban por las diferencias en las remuneraciones, justificadas en muchos casos por su mayor formación pero también en la decisión de evitar la migración de los técnicos al sector

<sup>49</sup> Federico HERSCHEL, *Introducción a la predicción económica*, México, FCE, 1978.

<sup>50</sup> Claudia DANIEL, "Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista. Notas para su estudio", *X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, julio 2013, p. 6.

<sup>51</sup> "Decreto 9019", *Boletín Oficial*, 14 de octubre de 1965.

<sup>52</sup> CONADE, *Informe del Ingeniero Etienne Hirsch sobre la organización de la planificación en la Argentina*, Buenos Aires, abril 1964.

privado, algo que sucedía regularmente con los organismos especializados.<sup>53</sup>

Un argumento usual en la prensa opositora consistía en atribuirle al Consejo el manejo efectivo de la política económica, pasando por encima del ministro del ramo.<sup>54</sup> Se quería demostrar de esta forma que detrás de un organismo técnico, lo que se escondía era una tecnocracia que funcionaba como un ministerio paralelo que respondía a otras líneas de la interna partidaria. Se trasuntaba la falsa sensación de que el Consejo estaba detrás de muchas iniciativas gubernamentales, lo que derivó en una persistente crítica por parte de órganos opositores al gobierno. En cierto sentido, las críticas que nacían dentro de un clima político cada vez más sombrío, reflejaban en cierto modo la tensión que atravesaba al CONADE entre sus distintas funciones de planificación, de contralor y de ejecución. Podrían atribuirse estas lecturas al hecho de que el CONADE jugaba ciertamente un rol de asesor técnico de decisiones ministeriales y esto mismo provocaba la tensión real entre sus roles de ejecutor y planificador.<sup>55</sup>

### El trámite del PND

Para muchos investigadores y estudiosos de la historia económica argentina, el PND de 1965 ha sido uno de los más elaborados proyectos de planificación realizado en los organismos especializados del Estado.<sup>56</sup> Como se ha visto, la intención de preparar un plan de desarrollo estuvo en el mismo momento de instalación del gobierno en 1963, pero por diversos motivos fue presentado más de dos años después. La demora obedeció a una preparación que requirió de la incorporación de especialistas en áreas sociales junto con el desarrollo de recursos estadísticos e informativos que demoraron en ser puestos en condiciones operativas. La utilización del método de encuestas a los empresarios para postular objetivos sectoriales también contribuyó a su retraso. Por último, el gobierno, que esperaba conectar el plan con las negociaciones con organismos internacionales para el pago de la deuda nacional, demoró aún más su lanzamiento. En síntesis, la redacción y presentación oficial del plan atravesó gran parte del período de la presidencia de Illia.

El Informe Preliminar del Plan, que era un boceto, vio la luz en septiembre de 1964. Después de sufrir una serie de ajustes en las proyecciones para el sector productivo, los capítulos uno y dos fueron presentados en abril de 1965. Los capítulos tres y cuatro recién fueron conocidos en septiembre. Ese tiempo fue utilizado en el perfeccionamiento

<sup>53</sup> Su incompetencia técnica se evidenciaba según sus opositores en ciertas precisiones insignificantes, por ejemplo en la corrección del cálculo del PBI de 1964 (de 8.2% a 8.4%) que estaba en el margen de error de todo cálculo estadístico de esa magnitud. "Otra prueba de la incompetencia del Conade", *Economic Survey*, núm. 985, 11 de mayo de 1965, p. 327. En caso de ser una prueba, era claramente insignificante.

<sup>54</sup> Por ejemplo el órgano del desarrollismo frondizista sostenía que la conducción económica se deslizaba de Blanco hacia el CONADE. En el consejo Grinspun actuaba como operador ejecutivo mientras Carranza asumía un perfil más teórico. "Ejecutivo y Teórico", *Qué Pasó en Siete Días*, año I, 3ª época, núm. 249, 1965, p. 5.

<sup>55</sup> Un caso que mostraba las tensiones entre estas distintas funciones estuvo dado por una autorización para el aumento del costo del transporte. En septiembre de 1965 trascendió que los técnicos del CONADE reconocían la necesidad de que hubiera alza de tarifas en el transporte colectivo y en los subterráneos. En razón de estos aumentos el boleto mínimo de colectivo alcanzaría a 7 pesos y el cospel de subte a 8. Dichos aumentos debían ser elevados por la Secretaría de Transporte a la aprobación del gabinete económico y social que demoraba su resolución. Esto finalmente sucedió bastante más tarde de lo que lo solicitara el CONADE. "Alza de tarifas de subterráneos y autotransportes", *La Nación*, 1 de septiembre de 1965, p. 4.

<sup>56</sup> Eduardo ZALDUENDO, "El planeamiento en la última década", *Todo es Historia*, 120, Mayo de 1977, p. 55.

mencionado de la organización del CONADE, en la búsqueda de la información diagnóstica y en la redacción misma.

Como hemos anticipado, las negociaciones externas incidieron en la demora en el lanzamiento del plan. En un primer momento, con Eugenio Blanco en el Ministerio de Economía, el gobierno intentó poner en marcha una política de independencia financiera respecto de los organismos multilaterales de crédito, especialmente el FMI y el BM. El gobierno además dudaba en someterse a la negociación con el FMI porque consideraba factible mantener al día los pagos como estaban previstos. Pero las conversaciones se trababan porque el Fondo se oponía a algunos aspectos centrales de la política desplegada por la UCRP, en especial la política cambiaria.<sup>57</sup> También se cuestionaba el tratamiento otorgado al capital extranjero, en especial a las empresas petroleras. Pero en 1965, a pesar de la mejora de la balanza comercial, esta posición fue modificada, porque empezaban a verse dificultades en la continuidad de la recuperación económica. Los vencimientos de 1965 y 1966 no se podían atender en su totalidad sin financiamiento, algo que hacía imprescindible negociar con el Fondo a pesar de que la economía había tenido un desempeño más que aceptable. Si bien se aspiraba a una cierta autonomía respecto del FMI/BM, se reconocía la necesidad de un control técnico de parte de los organismos internacionales, coincidiendo con el programa de Punta del Este. Aun sin contar con la aprobación explícita del fondo, el plan fue presentado públicamente en un contexto de impasse con los organismos internacionales en octubre de 1965.

Elevado al Congreso, el Poder Ejecutivo no se manifestó especialmente interesado en su aprobación por parte del parlamento. Presuponiendo que la aprobación resultaría problemática al modificarse la composición de la cámara en las elecciones de 1965, parece probable que, ante el cuadro económico e institucional negativo, el gobierno nacional lo siguiera considerando al mismo como una guía para el funcionamiento de las agencias centrales. Ante este panorama, la bancada Demócrata Progresista hizo una propuesta de declaración para que el gobierno llevara el PND a la discusión efectiva del Congreso, ya que para tener efectiva vigencia debía ser aprobado por ley. En una posición mucho más anti-gubernamental, el diputado desarrollista entrerriano Jorge W. Ferreira solicitó una declaración de la cámara rechazando las negociaciones de la deuda con el Club de París con motivo del PND 1965. Pedía que el tema fuera girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales para determinar si el poder ejecutivo no había incurrido en ocultamiento de información y documentos.<sup>58</sup> Pero indudablemente el clima político entre fines de 1965 y mediados de 1966 fue tomado por los rumores incesantes de movimientos militares y de interrupción de la normalidad constitucional, amenazas que se tornaron realidad el 24 junio de 1966.

### **El PND como proyecto de consolidación y cambio en el proceso sustitutivo**

La versión definitiva del Plan reajustaba los cálculos del Informe preliminar en función de la información que los técnicos del CONADE habían conseguido acumular en

<sup>57</sup> Raúl GARCÍA HERAS, *El Fondo Monetario y el Banco Mundial en la Argentina*, Buenos Aires, Lumiere, 2008, pp. 130-136.

<sup>58</sup> HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión del 11 de diciembre de 1965, t. VIII, p. 6101.

esos meses. Los datos sobre el stock ganadero de 1964 permitieron revisar la proyección de crecimiento del conjunto del sector agropecuario; el relevamiento estadístico del crecimiento industrial de 1964, junto a la consulta a las organizaciones empresarias llevaron a reajustar las proyecciones de crecimiento industrial, en especial de la metalmecánica y la química y, por último, a partir del análisis de las posibilidades de participación de la industria nacional de bienes de capital corrigieron los programas de inversión global. Del análisis histórico de la economía argentina que constituía la primera parte del PND se deducía que la falta de planificación del proceso sustitutivo había llevado a un cuadro de dificultades crecientes en el sector industrial y en el sector externo de la economía. Si bien la inflación no era evaluada en forma detallada, en el plan se consideraba que la escasez de producción agraria, la lentitud del proceso sustitutivo y el deterioro progresivo de la infraestructura, constituía el núcleo central de la inelasticidad de la oferta, que presionaba hacia arriba al nivel de precios.<sup>59</sup> De todas formas no estaba indicada una estrategia definida para resolver el desafío de la inflación.<sup>60</sup>

La recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido era, en consecuencia, un objetivo central del PND. En el Informe Preliminar, la previsión de suba promedio del producto en el quinquenio fue estimada en el 3,5% anual. En la versión definitiva de 1965, con los datos del crecimiento del PBI de 1963 y 1964, este valor fue corregido al 5.9%, que era menor al que tenía la economía en ese momento.

Si en la realidad económica de 1963-1965, el crecimiento era superior al previsto, mantener el promedio durante el quinquenio requeriría un esfuerzo apreciable porque el equilibrio externo debía ser compatibilizado con una importante expansión del consumo interno y toda proyección de crecimiento del producto debía ser consistente con la evolución esperada del sector externo. La crisis de balance de pagos de 1962-1963 había sido el resultado de la importación masiva de maquinarias, vehículos e insumos en el período 1958-1962 con fuerte endeudamiento de corto plazo. En parte entonces el PND buscaba revertir esa situación, justamente reduciendo las compras al exterior de acuerdo a las necesidades productivas y reprogramando los vencimientos. Las exportaciones no sólo tenían que financiar la compra de bienes productivos -maquinarias e insumos- sino también afrontar el pago de los servicios de la deuda que se acumulaban desde el final del ciclo frondizista. Los desembolsos significarían alrededor de 1870 millones de dólares en el quinquenio con una concentración de vencimientos en 1965 y 1966.<sup>61</sup> Como vemos en el cuadro siguiente, se esperaba una suba progresiva de exportaciones e importaciones y un moderado, comparado con el período 1958-1962, crecimiento de las importaciones de bienes de capital acorde con el nivel de exportaciones y de pago de los vencimientos de los servicios de deuda.

<sup>59</sup> En buena medida se estaban incorporando a la labor del CONADE, no sólo al plan de desarrollo, las conclusiones del consultor internacional Willy van Rijckeghem que sostenía que un verdadero plan de estabilización requería la combinación de diferentes instrumentos: política salarial, política de crédito, además de toda la política monetaria. No sólo se trataba de estabilizar precios sino también de sostener el crecimiento del producto y el salario real. Willy VAN RIJCKEGHEM, *A Model of Inflation in the Argentine Economy*, Buenos Aires, CONADE, 15 de noviembre de 1965, p. IV-1.

<sup>60</sup> Entre las metas del plan se incluía la "Eliminación progresiva de las tendencias inflacionarias". CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo*, Buenos Aires, p. 114.

<sup>61</sup> Martín FISZBEIN, "Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975", Marcelo ROUGIER (comp.), *Estudios sobre la industria argentina*, Buenos Aires, Lenguaje Claro, 2011.

Tabla 1  
Proyección balance de pagos 1965-1969

CUENTA CORRIENTE	Millones U\$\$				
	a) Exportaciones	1.400	1.486	1.529	1.585
b) Importaciones corrientes	- 824	- 854	- 868	-885	- 907
c) Importaciones de bienes de capital	-272	-368	-378	-372	-358
d) Cuenta intercambio (neto) d=a-b-c	+304	+264	+283	+328	+349
e) Invisibles	-185	-167	-164	-163	-159
f) TOTAL CUENTA CORRIENTE f=d-e	+119	+ 97	+119	+165	+190
CUENTA CAPITAL					
g) Movimiento capital privado	-177	-4	+58	+95	+59
h) Movimiento capital público	-208	-106	- 72	-122	-117
i) Ingreso por refinanciación	+300	+80			
j) TOTAL CUENTA CAPITAL j=i-g-h	-85	-30	-14	-27	-58
k) VARIACIÓN DE RESERVAS k=f-j	34	67	105 <sup>(1)</sup>	138 <sup>(1)</sup>	132 <sup>(1)</sup>

(<sup>1</sup>) Esta proyección podría modificarse pues parte de las reservas podrían destinarse a pagos postergados en 1965 y 1966.

Fuente: PND 1965, Cuadro 72.

El equilibrio del sector externo podía mantenerse si el sistema cambiario funcionaba adecuadamente a las condiciones de escasez. Era incorporado el ya conocido modelo de *crawling peg* -minidevaluaciones que reconocen la inflación pasada cada tres a cinco meses para mantener el valor real del tipo de cambio- que estaba siendo aplicado por el gobierno y ya había sido experimentado con éxito en otros países como Indonesia e Israel.

El aumento de las exportaciones requería, además de un tipo de cambio real estable, un incremento de la producción primaria. Al analizar la evolución de la economía argentina en el período 1950-1965, se revelaba que era el estancamiento de la producción de la región pampeana la principal responsable de la insuficiencia exportadora. Incrementar la productividad en esa área pasaba entonces a ser el principal motor de suba de las exportaciones. Esa suba iba a provenir de una expansión de la producción agrícola y una "intensificación" de la ganadería en las dieciocho zonas productivas en las que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) había dividido la región pampeana más que por el incremento de las tierras utilizadas. Por su parte, la biotecnología aportaría su cuota con la introducción de los híbridos. Se incluían además parámetros reguladores para la rotación de cultivos para agricultura y un coeficiente de reproducción para evaluar la mortandad y la faena de animales, determinando la composición media de stocks y densidad por superficie.<sup>62</sup> Se determinaban programas específicos de acción más intensiva

<sup>62</sup> Julio BERLINSKI, Faustino GONZÁLEZ, Clemente PANZONE [et.al.], *Metodología de las proyecciones del plan de desarrollo 1965/9*, CONADE, Reunión de Centros de Investigación Económica, Río Tercero, noviembre

con la utilización de pasturas, semillas, sanidad animal y vegetal. Las incorporaciones previstas tenían la ventaja de no requerir un gran esfuerzo de inversión ni financiamiento ajenos al sector.

Desde lo institucional, se estimaban modificaciones parciales en la tenencia de la tierra con un alargamiento de los plazos de los arriendos, para avanzar en un incremento de cantidad de propietarios y de cooperativas. Las mayores expectativas, especialmente en cuanto a los saldos exportables, estaban colocadas entonces en la agricultura ya que la ganadería debía atender el aumento del consumo interno previsto, manteniendo los saldos exportables hasta que se completara el ciclo de recuperación de los planteles. Estas previsiones eran compatibles con el extraordinario crecimiento de la producción agropecuaria ya experimentado y que había permitido alcanzar un superávit de U\$S 1480 millones en 1962-66 contra el déficit de U\$S 863 millones de 1960-62.<sup>63</sup>

Respecto a la actividad industrial, las proyecciones se inscribían dentro de la lógica de la sustitución “compleja” de importaciones, que supone la integración de los procesos y el aprovechamiento del sector de producción de bienes de capital ya instalado en el país. La lógica sustitutiva buscaba impulsar los sectores más capaces de sustituir importaciones ya que disminuían la vulnerabilidad externa. Se propugnaba una expansión que se sostenía en la producción de bienes de capital e intermedios, siderúrgicos, celulosa y papel y petroquímicos, que permitiera una integración vertical de los procesos industriales y el alivio a la demanda de importaciones. Sin embargo, el autoabastecimiento de bienes de capital no era un objetivo plausible. Más aún, se preveía una disminución progresiva de la protección a fin de aumentar notablemente la eficiencia del sector industrial. Un elemento clave del plan consistía en que ya aparecía claramente consignada la necesidad de incrementar las exportaciones industriales para beneficiarse de las economías de escala y para autonomizarse de las oscilaciones de los mercados de *commodities*.

La tasa de crecimiento esperada de los sectores dinámicos de la industria estaba en torno del 7.4% anual, muy superior al promedio estimado de toda la economía, aunque inferior al real. Para los sectores vegetativos se estimaba un crecimiento que no superaría el 5.5%. Esta evolución, no obstante, debía compatibilizarse con los demás países de la ALALC, en función de las cuotas de intercambio previstas en los acuerdos conjuntos.

A pesar de la lógica estructuralista que subyacía, no se dejaba de lado la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. El programa monetario se afinaba con la hipótesis de reducción de la inflación al 10% anual. La moderación de la expansión monetaria se alcanzaría con redescuentos del BCRA y la elevación de los encajes para los depósitos bancarios. El programa fiscal proponía aumentar la eficiencia del gasto y propender al financiamiento no inflacionario del Estado, una de las causas internas del desequilibrio monetario. Las proyecciones contemplaban el mantenimiento del número de empleados públicos y un aumento del salario real. Por el lado de los ingresos, se proponía su recuperación en el ingreso nacional sin aumentar la presión tributaria. Esta meta era factible con la reducción de la evasión. Las mejoras en la fiscalización podrían incrementar los ingresos a fin de obtener un financiamiento no inflacionario del Estado.<sup>64</sup> Por el lado

---

1964.

<sup>63</sup> Alieto GUADAGNI, *The political...* cit., p. 152.

<sup>64</sup> El cálculo de los ingresos proyectados se hacía sobre la base del rendimiento esperado de cada impuesto: “En lo que respecta a la proyección de recaudaciones fiscales se han utilizado criterios alternativos, vinculando cada uno de los principales impuestos a la variable macroeconómica respectiva que condiciona su rendimiento.

del gasto, se establecía que no era posible de momento eliminar el déficit que presentaban los balances de las empresas públicas aunque éste podría disminuir, lo que suponía una mayor eficiencia y alza de tarifas. Se planteaba la posibilidad de incrementar la inversión y de mantener los gastos corrientes. Dentro del gasto social, aparecía redimensionada la educación. La ampliación proyectada del gasto en este rubro incluía entre otros objetivos tener al 95% de la población en edad escolar dentro del sistema primario. La formación de los recursos humanos para el desarrollo impedía dejar de lado este aspecto central. En lo que se refería el sector público, la base del análisis consistía en apelar a la complementariedad. Esto en la práctica se traducía en que el alcance de objetivos centrales requiere inversiones complementarias. La construcción de un camino exigía que se hiciera provisión para su mantenimiento. La construcción de una planta industrial, la construcción de viviendas.

De igual modo, la política de ingresos no sólo se correspondía con los objetivos del desarrollo sino también con el contexto democrático que se aspiraba a consolidar. Se hacía necesario sostener el poder de compra a través de la institucionalización por ley del salario mínimo, vital y móvil. En contraposición, se imponía un cierto control de los salarios que estaban por encima del mínimo y que debían ser actualizados, según se proponía, por los aumentos de productividad de las ramas a las que pertenecían los trabajadores.

El desarrollo previsto en el sector industrial, y también en el transporte, obligaba a un aumento de la energía total disponible, para la que se proyectaba una tasa de 5,7% para el periodo 1965-1969, similar a la del conjunto de la economía. El plan contemplaba una reducción de la producción de los derivados del petróleo y del carbón, que sería compensada con una suba de la correspondiente al gas y a la hidroelectricidad. En la generación de electricidad se inclinaba abiertamente por las represas ya que tienen una relación costo/beneficio mucho mayor que la central térmica equivalente. Las inversiones industriales requerían la construcción de grandes represas y gasoductos que proveyeran de energía abundante. Ello hacía más imperioso el desarrollo de los proyectos hidroeléctricos cuyo costo se amortizaba mucho más rápidamente que la generación de electricidad térmica. Por lo tanto, el plan otorgaba significativa prioridad a las represas hidroeléctricas de envergadura, Chocón-Cerros Colorados y Salto Grande. El primero fue el que recibió mayor apoyo del gobierno, que impulsó la sanción de una ley aprobada por el Congreso Nacional poco antes de su derrocamiento.

Atento a la resolución de los problemas de transporte en las áreas de gran concentración demográfica y económica pero también a evitar la profundización de los desequilibrios regionales, era imperioso enfrentar el problema que suponía el ferrocarril desde la década de 1930. Se proponía su integración con los restantes sistemas de transportes junto a una rehabilitación del conjunto de los servicios mediante la división entre una red troncal económicamente autofinanciada y otra de fomento que requería aportes del tesoro. Ambas requerían una modificación de la forma en que operaba la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA), mejorando su eficiencia a través de un análisis de los costos operativos. La racionalización importaba la colaboración de los sindicatos de trabajadores, el más importante de los cuales era la Unión Ferroviaria, de los más antiguos y poderosos del país, para redistribuir el personal de acuerdo con las necesidades del servicio. Sin embargo, este acuerdo se hacía muy dificultoso en las condiciones político-institucionales

---

Los coeficientes adoptados se basaron en los de períodos históricos de ingresos normales y estructuras de impuestos comparables con las actuales". CONADE, *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo*, años 1965-69; versión preliminar revisada, septiembre de 1964, t. 1, p. 24.

en que se encontraba el país.

Si bien existieron muchas críticas, las proyecciones numéricas que se incluyeron en el plan, que supuestamente expresaban el voluntarismo de los técnicos del Consejo, los datos principales del crecimiento del producto verificados al concluir el período quinquenal le dieron la razón a los redactores del plan y no a sus críticos.<sup>65</sup>

## El debate sobre la planificación

En otras circunstancias, la controversia sobre la planificación, como la que tuvieron Roberto Simonsen y Eugenio Gudín cuando Brasil salía de la Segunda Guerra, pudo representar la cristalización de la oposición entre políticas pro-mercado y pro-Estado dentro del contexto de los países en desarrollo. Distinta fue la situación de la Argentina de comienzos de la década de 1960, donde existía una tendencia a considerar que había que programar el desarrollo de largo plazo, en vistas de las bruscas oscilaciones vividas por la economía en esos momentos, para neutralizar los desequilibrios inter e intrasectoriales, evitar la excesiva migración campo-ciudad y sostener el desarrollo de toda la región. También se tenía la sensación, aunque con las excepciones que mencionamos más abajo, de la conveniencia de recibir una asistencia externa que aportara *expertise* técnica. Pero en este caso la discusión sobre la planificación, que debería haber ayudado a la reflexión sobre la adecuación de los medios para alcanzar el crecimiento económico, la estabilidad de precios y la distribución del ingreso, quedó neutralizada al haberse subsumido en una controversia más amplia en torno a la utilidad del sistema institucional vigente y a la idoneidad política del gobierno pero también en el debate sobre la intervención estatal.

En este contexto resultaba difícil hacer una distinción precisa entre heterodoxia y ortodoxia, aunque evidentemente existían economistas y *policy makers* favorables a las libertades de mercado y del sector privado y quienes se inclinaban hacia la defensa de la economía estatal. Tenía gravitación la valoración del contexto institucional semidemocrático, la democracia como sistema gubernamental, la consideración hacia el gobierno, el posicionamiento en relación al peronismo, la crítica al sistema capitalista, las relaciones con el capital extranjero y con la economía internacional, por citar algunos aspectos. La estrategia económica *tout court* quedaba en los márgenes del análisis.

Así en el campo de la izquierda<sup>66</sup> y del nacionalismo,<sup>67</sup> planes, planificación y sus órganos ejecutores fueron rechazados por una disidencia con la propuesta dentro de los marcos del capitalismo y de relaciones internacionales asimétricas en los que la ayuda de los organismos multilaterales de crédito permitía consolidar un contexto político institucional irregular. En estas franjas del pensamiento político existía la sensación de que las propuestas desarrollistas y planificadoras expresaban únicamente la influencia

<sup>65</sup> Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH, *El ciclo de la ilusión...* cit., p. 300.

<sup>66</sup> Para Jaime Fuchs, principal economista del comunismo argentino, no era casual que dentro del PND resultaban promovidas industrias como la siderurgia, petroquímica, papel, celulosa y automotriz, aquellas en las que tenían presencia las empresas multinacionales, especialmente las estadounidenses. Ver Jaime FUCHS, *Argentina: su desarrollo capitalista*, Buenos Aires, Cartago, 1965, p. 548.

<sup>67</sup> Para el nacionalismo argentino, el gobierno pertenecía genéricamente a un régimen que en esencia tenía sus "sistemas de influencias" en el exterior, lo que provocaba la permanente inestabilidad política. Marcelo SÁNCHEZ SORONDO, *Más allá del régimen*, Buenos Aires, edición de autor, 1964, p. 18.

norteamericana en la región.

El propio partido oficial no estaba exento de alguna prevención hacia la “tecnocracia” del CONADE y a los vínculos con los organismos internacionales. Esta postura estaba expresada por un sector interno en el que se destacaba el díscolo senador por la Capital, Ricardo Bassi, que rechazaba la negociación por el plan con las entidades de crédito multilaterales, dentro de una concepción más heterodoxa de oposición al ingreso de capitales extranjeros y favorable a las políticas expansivas.<sup>68</sup> Toda la política sugerida desde el FMI desde que la Argentina se había asociado a él se había encaminado a una estabilización monetaria a costa del nivel de actividad. El remedio extranacional para el control de la inflación había demostrado una completa ineficacia.<sup>69</sup>

El editorial del diario *La Nación* que acordaba en la necesidad de planificar la economía nacional señalaba que la discusión era una batalla entre una planificación que facilitara la iniciativa individual y otra que buscara reemplazarla.<sup>70</sup> Aunque desde esta posición podría parecer que la planificación estatal de la actividad privada era riesgosa para la iniciativa individual, para autores que transitaban por esa línea del pensamiento político, podía ser evitado mediante su incorporación al orden jurídico estatal como reclamaba el reconocido jurista liberal, Germán Bidart Campos. Este punto de vista mostraba que el asunto no era en absoluto incompatible con el constitucionalismo liberal y que había adquirido una significación singular.<sup>71</sup>

De la misma forma hubo una recepción positiva en algunos exponentes del campo empresario. Luis Gottheil, un importante dirigente de la UIA, saludaba el equilibrio demostrado por los redactores del PND que renunciaban al “voluntarismo” -una crítica que se les hacía- para juntar voluntad política y realismo económico. Consideraba que la política económica nacional debía adquirir un rumbo definitivo por encima de los sucesivos impactos multidireccionales. Para Gottheil existía además un fuerte componente inercial que dificultaba la puesta en marcha de las mejores intenciones de los Ministros de Economía. Aquellos que criticaban el plan lo hacían porque “barre con muchas ilusiones que nos han adormecido en los últimos decenios”. La propuesta técnica estaba formulada. Sólo faltaba que el país la adoptara.<sup>72</sup> Entre las asociaciones empresarias hubo en principio una reacción positiva, ya que las previsiones del plan habían sido realizadas con el aporte de las entrevistas a empresarios. Esto fue percibido como la posibilidad de generar mecanismos de consultas en la medida en que el plan comenzara a ponerse en marcha. En este sentido resultaba bastante sintomática la posición adoptada por la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), que agrupaba a un sector

<sup>68</sup> “Tema sugerido por el Senador Bassi”, *Análisis*, año V, 243, 1° noviembre 1965, pp. 2835-7.

<sup>69</sup> Ricardo BASSI y Ramón ACUÑA, “Lo que no conviene a la nación”, *Propósitos*, Buenos Aires, núm. 108, 21 de octubre 1965, p. 3.

<sup>70</sup> “Hoy se reconoce la necesidad de la planificación para el desarrollo integral de las comunidades humanas. Esta tendencia [...] es susceptible de exacerbaciones peligrosas que pueden dar lugar a desviaciones y a desvirtuaciones del sentido natural y la finalidad cabal de la planificación. Podría decirse que el afán de la planificación necesita también ser planificado. [...] Porque también es históricamente cierto que en el esfuerzo libre del hombre, nacido de su inspiración, determinado y encarrilado por su voluntad, hay valor positivo y necesario del que no se puede prescindir [...] El conjunto de esos valores individuales es lo que un pensador ha denominado ‘espontaneidad social’...”; “Reflexiones en torno a la planificación”, *La Nación*, 17 septiembre de 1965, p. 6.

<sup>71</sup> “Examen institucional y jurídico de la planificación”, *Análisis*, núm. 244, 8 de noviembre de 1965, p. 2934.

<sup>72</sup> Luis GOTTHEIL, “El plan y la política nacional”, *Revista de la Unión Industrial*, núm. 28, enero-marzo 1966, p. 89.

sumamente significativo de la industria. Describía al plan en forma encomiable, resaltando su consistencia técnica, su flexibilidad y la importancia de los objetivos planteados que aparecían como compatibles con la participación empresarial en la ejecución.<sup>73</sup>

Este abordaje del plan se asemejaba al que tenía Adalberto Krieger Vasena, quien tematizaba la cuestión desde una perspectiva más cercana a la ortodoxia con una enfática defensa de la colaboración corporativa dentro de la planificación inductiva.<sup>74</sup> Objetaba la planificación practicada “desde arriba hacia abajo”, es decir aquella en la que los actores de la economía no tenían participación. Un plan debía incluir en su diseño al sector privado; de lo contrario no podría establecer con alguna precisión los requerimientos de las metas de producción que aquél debía cumplir. Los ejemplos exitosos de planificación en los países industrializados demostraban su utilidad para los países en desarrollo. El asunto tenía una importancia estratégica considerando que, dada la dinámica del desarrollo latinoamericano y el contexto político, era probable que el fracaso de los planes inductivos llevara a la aplicación de planes compulsivos. Esto imponía la participación en estudios previos y en la ejecución del plan de las entidades representativas.<sup>75</sup>

Carlos García Martínez, economista ortodoxo y columnista de *Primera Plana*, subrayaba la falta de un examen sobre el problema de la inflación y sus causas. Los autores del plan reflejaban la escasa importancia que le otorgaban al dedicarle sólo dos carillas a ese problema. De esta forma cuestiona la política oficial de autorizar el alza de salarios independientemente de las mejoras de productividad. Esta indexación informal de los salarios era un elemento de propagación inflacionaria, aunque reconocía que en un contexto de rigidez de la oferta estos aumentos eran provocados por las pujas distributivas, un diagnóstico que coincidía con los técnicos del CONADE.<sup>76</sup>

Más fundamentalista, el semanario *Economic Survey*, dirigido por el periodista Rodolfo Katz, que unía una inobjetable capacidad para recopilar información estadística confiable con la intransigente defensa de la ortodoxia económica, resaltaba lo que suponía una escasa consistencia técnica de las iniciativas gubernamentales. Rechazaba el *crawling peg* con el argumento de que era una devaluación en cuotas, porque no establecía un mercado único y libre de cambios, tal como lo solicitaba el FMI. La corrección periódica del tipo de cambio era un reconocimiento de que la inflación no sería eliminada. Cuestionaba al Plan de Desarrollo porque sobrestimaba la capacidad ociosa con el objetivo de proyectar un crecimiento menos dependiente de la importación de bienes de capital.<sup>77</sup> Esta sobreestimación abría la sospecha respecto de la calidad del nuevo empleo que, privado de la incorporación de bienes de capital, sería de baja productividad. Muchas más negativas e ideologizadas son las alusiones al agro: la supuesta democratización que el gobierno

<sup>73</sup> En su órgano social se describía al plan como “...un intento serio de encuadrar la vida económica del país en un esquema flexible, pero con objetivos claros e irrenunciables”. “Qué vemos en el Plan Nacional de Desarrollo”, *Metalurgia*, año XXX, núm. 241, 1965, p. 3. Otro artículo que retomaba ese argumento fue “La eficiencia industrial y al Plan Nacional de Desarrollo”, *Metalurgia*, año XXX, núm. 241, 1965, pp. 5-8.

<sup>74</sup> Adalberto KRIEGER VASENA, “Planificación y crecimiento económico”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, 3ª Serie, vol. VIII, 1963.

<sup>75</sup> Adalberto KRIEGER VASENA, “El planeamiento económico y los empresarios”, *Revista de la Unión Industrial Argentina*, julio-septiembre 1965, núm. 26, pp. 37 y ss.

<sup>76</sup> Carlos GARCÍA MARTÍNEZ, “El camino a recorrer”, *Primera Plana*, 31 agosto 1965, p. 94.

<sup>77</sup> Según la estadística de la revista, la tasa neta de acumulación de capital en la Argentina había aumentado a razón del 1.8 anual en 1930-55 y un 2.7 entre 1955 y 1964. Es decir que de 1930 a 1964 esa tasa había crecido a un 2 y 3 % cuando Canadá lo hacía a 18.7 %, EEUU entre 13 a 15 % y Brasil entre 7 a 11 %.

proponía en el acceso a la tierra y el estímulo a la producción vía impositiva, era “el comienzo de la colectivización de la producción agrícola”. Este pesimismo no obstaba para que se considerara que la planificación actuaba positivamente con un Estado que tenía el rol de coordinador y promotor de la actividad privada.<sup>78</sup> Se reiteraba la desconfianza en el funcionamiento institucional de la época. Aceptación de su necesidad teórica pero recusación práctica.

## Conclusiones

En este artículo nuestro propósito ha sido analizar el fenómeno de la planificación como una estrategia consciente de modernización económica y social en el contexto de democracia restringida pero no autoritaria de la Argentina de la primera mitad de la década de 1960. Hemos visto como el planeamiento argentino surgió como una extensión de las respuestas que se daban en Latinoamérica a los problemas surgidos allí desde la década de 1950.

Fue la CEPAL, con su prestigio académico y político, el *think tank* que motorizó la creación de nuevas instituciones que ampliaran el rango de la intervención estatal en la vida económica en la América Latina de la segunda postguerra a través de mecanismos interamericanos. Este momento representó una instancia de acercamiento de la Argentina a América Latina que entró en ella de la mano del ascendiente de Raúl Prebisch, acercamiento que contribuyó a pensar las soluciones nacionales desde su condición regional.

Esta situación continental encontraba a la Argentina en un momento de suma debilidad institucional. Desde 1955 la política económica había quedado subsumida en los vaivenes de una inestabilidad que truncaba sus proyectos. Aun dentro de un mismo período de gobierno como en el de Frondizi se advertían diferentes énfasis y cambios de elencos ministeriales. Además, el pesimismo acerca de las posibilidades de las exportaciones primarias como dinamizadores del crecimiento económico llevaba a los gobiernos a profundizar el esquema sustitutivo. Este contexto explosivo facilitó la aceptación de la necesidad de compatibilizar crecimiento, inversión, endeudamiento, exportaciones e importaciones mediante planificación. De esta forma, la experiencia frondizista de crecimiento con endeudamiento de corto plazo fue un argumento de peso para el anuncio del plan en el discurso inaugural de Illia en agosto de 1963. Su gobierno, determinado por las vicisitudes de una encarnizada lucha política y una amenaza militar latente, adoptó un política económica que convivía con la inflación y que, al mismo tiempo que buscaba la reactivación, encaraba con realismo la diversificación productiva de la economía argentina profundizando la estrategia sustitutiva, promoviendo la exportación industrial y desarrollando la infraestructura energética y comunicacional a través de ese plan anunciado.

El planeamiento fue aplicado por diversos estamentos estatales aunque tuvo un punto de referencia en el CONADE cuyo rol en la administración pública gravitó en mayor medida de la que había tenido desde su fundación en 1961. Su tarea consistió en la generación de

---

<sup>78</sup> “Sobre algunos aspectos macroeconómicos del plan de desarrollo”, *Economic Survey*, núm. 985, 11 de mayo de 1965, pp. 333 y ss.

equipos de trabajo, el análisis de las distintas realidades nacionales y la generación de propuestas de desarrollo sectorial. Con estos elementos desplegó programas sectoriales que colaboraron sobre la formulación de un programa de largo plazo que sería el PND. Este plan fue de los más y mejor fundamentados de la historia de la planificación argentina a partir de la proyección de datos recabados sobre cuentas nacionales, inversión industrial y producción agropecuaria que se revelaron correctos al finalizar el período en 1969, contra los pronósticos de los críticos del gobierno.

La constitución del CONADE resultó claramente un avance en la organización profesional del Estado. Permitió generar un cuerpo específico de economistas ligados a la formulación de programas que pasarían a desempeñarse posteriormente en otros gobiernos y circunstancias. El desarrollo de un sistema de estadísticas y de información terminó de conformar en los años siguientes un organismo de gran importancia en este terreno como fue el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), creado en 1971. Tanto el CONADE como el INDEC pasaron a ser instituciones relevantes en los regímenes políticos sucesivos. Ello generó un conjunto de habilidades y capacidades estatales que parcialmente se aplicaron bajo el régimen autoritario. Fue sólo el esbozo de lo que pudo haber sido un Estado tecno-burocrático. La inestabilidad política determinó que reinara el corto plazo entre las políticas gubernamentales y eso sería una marca del país en las próximas décadas.