

PLANES Y PLANIFICACIÓN EN LA ARGENTINA DEL DESARROLLO (1955-1973)

Anibal Jáuregui

I. Presentación

Se sabe que la planificación integraba el conjunto de herramientas que propugnaba la economía del desarrollo para resolver los problemas inherentes a la economía de la Segunda Postguerra. Si bien no se puede decir que fue aceptada sin retaceos, un sector importante de la academia económica la entrevió como una solución a los nuevos desafíos que la realidad imponía. Ya hemos visto la importancia del plan en la literatura teórica.

Se sabe que la “economía del desarrollo”, especialmente a través de autores como W.A.Lewis, P. Rosenstein-Rodan y R. Nurske insistió en forma enfática sobre la necesidad de la planificación estatal. Los mecanismos de mercado tenían serias dificultades para funcionar eficientemente considerando la volatilidad de los precios de los productos de exportación, la inestabilidad cambiaria y de los precios internos, la irregularidad del abastecimiento de insumos y bienes de capital, además de la inestabilidad política. En general, la economía europea occidental de aquellos años se guiaba por planes. El caso más evidente e influyente fue el de Francia, cuyo sistema considerado un modelo para todo el resto del mundo occidental.

De todas maneras su llegada a la Argentina es el resultado de una adecuación de un modelo mundial a toda la región latinoamericana y fruto en buena medida de la influencia intelectual de la CEPAL y de otros centros académicos regionales. La dinámica del crecimiento económico de América Latina durante esos años cincuenta y sesenta impuso innovaciones de diseño a partir de las demandas sociales crecientes y de dificultades provenientes tanto de las rigideces de la estructura interna como de modificaciones de su inserción internacional. La urbanización y la industrialización provocaban nuevos desafíos a los gobiernos que si bien contenían alto grado de

prioridad no podían ser resueltos en el corto plazo. Por otra parte, el Estado era quien poseía la clave para acceder a recursos externos y a la movilización de los recursos internos en la escala que demandaban políticas de desarrollo destinadas a cambiar la situación.

Existen una buena cantidad de estudios que consideran que la planificación en América Latina y en la Argentina en particular han sido completamente voluntaristas ya que los “**actores económicos**” del sector privado - es decir quienes debían tomar las principales decisiones de invertir, producir, exportar e importar - no tuvieron un rol activo en la formulación de los planes. Por lo tanto, éstos sólo expresaban los propósitos políticos o técnicos de quienes los elaboraban y no de quienes efectivamente debían ejecutarlo¹. Otros trabajos muestran una realidad más matizada en cuanto a su éxito en las realidades nacionales, siendo variable según las condiciones nacionales².

La planificación se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva³. En concreto se diría que busca sugerir formas más rápidas y de menor costo para adecuar los medios a los fines perseguidos.

Además la planificación suponía un agregado de un componente *científico* y *técnico*, condición que impulsó aún más la emergencia de instituciones *ad hoc*, integradas por personas con un alto nivel de especialización. Ese fue el rol del Consejo Nacional de Desarrollo, que reclutó para sus elencos a importantes figuras ligadas al estudio de la economía y a la planificación de mediano y largo plazo. No obstante este status más especializado, no se pudo implementar un sistema de planificación que pudiera atravesar las distintas etapas políticas. Podría decirse que la planificación *desarrollista* estuvo marcada por una “marcha forzada” que se diferenciaba en mucho del gradualismo que el presidente Arturo Illia le supo imprimir a su gestión, inspirada más directamente en las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Plan de 1967 remitía a los conceptos dominantes en los centros de la economía mundial aunque tuviera atributos no desdeñables de originalidad y adaptación. Por último el Plan 1973-1976 retomaba algunos de los principios dominantes en la segunda presidencia de Perón. Estas diferencias en el concepto de

¹S. Goldberg, *Propuesta metodológica de planificación, Programa multisectorial de preinversión II*, Préstamo BID 925, OC-AR, Biblioteca MECON, 2006, p. 5

²J. Leiva Lavalle. *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, Brasilia, CEPAL/IPEA, 2010

³Seminario p. 28

planificación provenían indudablemente de la alta inestabilidad política e institucional de este período histórico, pero también devenían de su inscripción en un contexto mundial y nacional signado por las antinomias de la Guerra Fría que aquí alimentaron las que enfrentaba al peronismo con el antiperonismo.

Se pueden enunciar objetivos diversos para el planeamiento. En el plazo inmediato, los planes estarían orientados a darle un sesgo preciso a la distribución de la ayuda norteamericana prevista en la Conferencia de Punta del Este aunque en el más largo, buscaba darle un marco de certidumbre a la evolución de economías capitalistas sometidas a abruptos movimientos cíclicos. En la práctica la planificación se basaba en la necesidad de establecer programas gubernamentales plurianuales que en forma inductiva pudiera orientar la actividad pública y privada. A diferencia de lo que había sucedido en la década de 1950, la programación ya no era discrecional. La nueva programación formalizada eliminaba la subjetividad y la imprevisibilidad en las decisiones⁴.

Por el lado del sector privado la expectativa se centraba en la esperanza de que el nuevo empresariado que nacía de los nuevos sectores económicos se apartara de las viejas prácticas económicas de los “patrones” y se vislumbraba una masa importante de innovadores. Dicha concepción que potenciaba las capacidades intrínsecas del empresario de desenvolver su actividad apelando a la incorporación de tecnología como su función natural aunque los desvíos de esta conducta esperada fueron bastante notables⁵.

Desde nuestro punto de vista predominaba entre 1955 y 1973 un **paradigma de planificación desarrollista** que puede ser definido como un modelo de crecimiento cuyo objetivo central consistía en completar las etapas inconclusas de la sustitución de importaciones – lo que no excluía la apertura de nuevos mercados de exportación - bajo la dirección de un Estado, principal agente del crecimiento económico y social del país, que debía actuar en forma racional y programada. En la teoría que lo fundaba el planeamiento implica un incremento de la racionalidad del funcionamiento del estado en la determinación del sentido de los esfuerzos colectivos. El planeamiento reunía al conocimiento científico de la sociedad con la conducción política y el sector privado a la

⁴ J. H.G.Olivera, “El crecimiento económico, su promoción” en *Revista de la UIA*, julio septiembre 1963, n° 20, p. 62.

⁵ Un caso paradigmático de desfasaje entre la aspiración y la realidad estuvo representado por la industria automotriz. Ver V. Ianni, v “La industria automotriz en los años de instalación masiva de empresas terminales, 1959-1963, *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros, 2008.

vez que articulaba las relaciones entre lo político y lo económico, no sólo modificando la relación entre la sociedad y el estado sino también reestructurando relaciones cruciales dentro de la sociedad civil⁶. Se presentaba entonces como el proceso de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En concreto, buscaba implementar formas más rápidas y de menor costo para adecuar los medios a los fines perseguidos.

De acuerdo a lo que hemos visto en nuestra hipótesis inicial, existió en la Argentina un amplio consenso en torno a la necesidad de planificar la economía, algo bastante sorprendente si nos atenemos al hecho de que no se caracterizó el país justamente por la coincidencia. Entonces nuestra primera impresión es justamente con el contexto de los desacuerdos del período 1960-1976, existía un fuerte acuerdo en la necesidad de darle racionalidad a las políticas económicas, a sostenerlas en el tiempo, a buscar que los objetivos de corto se ligen a los de largo, al desarrollo de la industria de base, a afirmar la autonomía nacional, y a que esto se traduzca en una mejor distribución social, etc. La ausencia de continuidad política hacía virtualmente imposible la continuación de las obras programadas, en cuanto de las políticas de fomento. De todas formas, esta carencia evidente no elimina la existencia de organismos públicos que quedarían marcados por la impronta de cada administración. En principio podemos respondernos que la planificación permitía realizar una rápida definición de cuáles serían las políticas “escogidas” y cuáles las “apremiantes” de acuerdo de las definiciones dadas ya hace algún tiempo por Hirschman⁷. Si una política es apremiante, su resultado se evaluará en forma inmediata por la población y esto redundará en una mejora o retroceso del gobernante ante la opinión pública, mientras que las políticas escogidas tienen efectos en el más largo plazo y su evaluación por parte de la población es menos evidente.

Si las autoridades de un país pueden escoger los problemas en vez de responder a la presión de las circunstancias, esto estará también mostrando una cierta autonomía del estado en relación a los grupos de presión. La planificación con las instituciones respectivas, esto es el banco de desarrollo, la agencia planificadora específica, los agentes regionales, los distintos organismos encargados de las obras públicas será una

⁶A. Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978, 12.

⁷A. Hirschman, *De la economía a la política y más allá*, México, FCE, 1984, p. 188. Un ejemplo de una política escogida sería la construcción de Brasilia, mientras que de apremiantes sobran ejemplos relacionados con la inflación y el tipo de cambio en la historia nacional y regional.

forma bastante genuina de seleccionar objetivos que estén más o menos alejados de la coyuntura política. Si el Estado queda dominado por las cuestiones apremiantes pierde la capacidad soberana de perseguir objetivos propios. Se constituye en el Estado *taponador*, o satisfactor. La taponación resultaría desde esta lógica contrapuesta con la noción más convencional del Estado como el demiurgo iniciador.

“Pero no hay duda de que puede ir demasiado lejos si el analista pierde de vista el hecho de que el taponamiento ocurre dentro de restricciones surgidas de las necesidades de mantenimiento de la estructura y política básica”⁸. Otra importante distinción hirschmaniana es la que realiza entre problemas apremiantes y problemas descuidados. Los privilegiados son aquellos cuyas víctimas tienen un acceso directo a los gobernantes, mientras que los problemas descuidados afectan a quienes sólo pueden llegar a los gobernantes en forma indirecta. De acuerdo a Hirschman el Plan es el dispositivo que permite indirectamente que se reconozcan los problemas descuidados relacionándolos con los privilegiados en las sociedades que carecen de “mecanismos múltiples de contacto y acceso” disponibles en las democracias modernas occidentales⁹. Las ideologías tienen la función en estos países de forjar relaciones causales plausibles entre dos problemas distintos. Vista desde este punto de vista la planificación se presentaba como el mecanismo por el cual se le transmitía la sociedad una propuesta de vinculación de problemas que resultara inteligible para la sociedad y que fuera al mismo tiempo realizable.

II. La evolución de la planificación

Como se ha visto, en los años de la postguerra, el ideario planificador, tanto en América Latina como en la Argentina, estaba en gran medida determinado por la escuela de la “economía del desarrollo” y por el aparentemente exitoso modelo soviético. Esto puede advertirse con claridad en los ensayos de planificación que se observaban en los “años peronistas” entre 1945 y 1955 en los Planes Quinquenales¹⁰.

⁸ Hirschman, op. cit, p. 190

⁹ A. Hirschman, *Estudios sobre política económica en América Latina*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 262.

¹⁰ A. Jáuregui, “La planificación económica en el peronismo”, Rosario, *Prohistoria*, 2005

De todas formas el plan no era un tema nuevo en los años '50 ya que las primeras referencias a los planes aparecen bajo los gobiernos neoconservadores¹¹.

La caída del peronismo, a pesar de dejar abierta las puertas para la llegada de las ideas más afines a la ortodoxia económica, representadas entonces por autores como F. Pinedo (1955), no derivó en el abandono del ideal planificador. Podría ser discutible que el Plan Prebisch retomara concretamente las ideas centrales de la planificación, a las que no era ajena la CEPAL que el prestigioso economista dirigía. De todas formas tanto el Informe como el Plan propiamente dicho fueron sometidos a la crítica de los partidos más importantes – con la obvia excepción del peronismo – que abrió un fuerte debate de gran repercusión pública en el que la posibilidad de dirigir en forma consciente el rumbo de la economía en una dirección tuvo su lugar. Sin embargo en la práctica, la tentativa de transformar una economía marcadamente intervencionista por una más liberal fue ejecutada desordenadamente, dejando la sensación de una ausencia de diagnóstico y de previsión de las consecuencias, por ejemplo, de la devaluación monetaria. Se sabe que la aspiración a un nuevo tipo de plan también estaría en la coalición de los vencedores de la elección de 1958. La Junta Nacional de la Juventud Radical – identificada entonces con Frondizi - se pronunciaba en febrero de 1957 por la planificación democrática de la economía y la derogación inmediata del Plan Prebisch¹². Sin embargo, el gobierno desarrollista con su énfasis en la aceleración del crecimiento prestó poca atención al largo plazo, condicionado por los graves problemas que lo rodearon. Así fue notable la falta de sincronización entre la política de estabilización y las de desarrollo.

De todas formas la Revolución Cubana de 1959 indujo a una política continental de cooperación económica desde la potencia dominante en la región que procuró utilizar la programación para canalizar eficazmente la llegada de fondos norteamericanos de desarrollo. A partir de entonces podría afirmarse que la planificación estuvo mucho más vinculada a la Alianza para el Progreso en línea con influencia creciente de los Estados

¹¹ Ello sucedió como consecuencia de la crisis de 1930 el primer plan económico de la historia argentina. Identificado con la economía ortodoxa, el Plan de Acción Económica de 1933 asociaba los problemas de la economía a las cuestiones monetarias. Así el objetivo de dicho plan era "...librar progresivamente a la moneda argentina de las trabas que le impedían sus movimientos a fin de que tomen el nivel que le corresponde y los productos agropecuarios". Para el Ministro de Hacienda de esa administración, se buscaba incrementar el empleo a través de las obras públicas, la sustitución de importaciones y los planes de colonización en tierras en manos de los Bancos Oficiales F. Pinedo, "Producción rural y mercado de cambios" en F. Pinedo, *Plan Acción Económica Nacional*, Buenos Aires, 1934, 80.

¹² Babini, *Frondizi: de la oposición al gobierno*, Buenos Aires, Editorial Celtia, 1983, p. 195

Unidos en el hemisferio americano, junto a la más antigua de la CEPAL. La creación del CONADE respondía en principio a esta realidad aunque se asentara en tendencias visibles con anterioridad. Los esbozos del trabajo más técnico tuvieron efectos marginales en las gestiones de Frondizi y Guido. Con Illía el CONADE adquirió un rol más central en la administración como veremos más adelante.

Las dificultades políticas más que económicas condujeron al golpe de junio de 1966 de donde surgía un nuevo y más ambicioso proyecto autoritario postperonista. Pero, ¿fueron los fracasos económicos los que explican la emergencia del autoritarismo o ello tiene raíces no económicas? 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 aunque más no sea como disparador. El caso de la campaña de desestabilización del gobierno de Illía al que se lo estigmatizaba por su supuesta inoperancia económica. El golpe militar de 1966 fue de acuerdo a O'Donnell una reacción del establishment a las dificultades los procesos de sustitución de importaciones. Si nos remitimos a los formatos, es factible encontrar una 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 burocrático autoritario - la Revolución Argentina - que incorporó la idea de la planificación económica a su propio proyecto de reorganización social. De allí surgió en principio el Plan de Estabilización y Desarrollo lanzado en 1967 por A. Krieger Vasena. Se ha puesto de relieve su originalidad y sus logros económicos, en los que se combinaron exitosamente instrumentos heterodoxos¹³. De igual modo se han resaltado las dificultades de ejecución que a la larga supuso el modo autocrático de gestión y esto ponía nuevamente de relieve el lastre que significaban los problemas institucionales para la planificación de largo plazo, más allá del manejo exitoso de las variables coyunturales. Con todo, en esta etapa aparecía valorizada la función tecnocrática, tanto en Krieger Vasena como en su sucesor J. M. Dagnino Pastore quien se desempeñaba anteriormente como secretario del CONADE, una de las creación más significativas del intenso cuatrienio frondizista.

¹³ G. O'Donnell, *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1974

III. La influencia de la Cepal

Ya se ha visto la relación entre la Comisión y el diseño de la política económica regional. Desde su creación en 1948, la entidad adoptó un enfoque estructuralista dominado por la idea de una asimetría fundamental de la demanda creciente de los bienes industriales por los países latinoamericanos y el estancamiento de la demanda de los bienes primarios por parte de los países centrales, aunque esta percepción fue asumiendo matices con el correr del tiempo. La CEPAL participaría como asesor directo del CONADE y proveía muchos de los técnicos que trabajaban en esa como en otras instituciones encargadas de la planificación.

Las asimetrías en el comercio mundial eran consideradas responsables de los desequilibrios en la balanza de pagos con efectos adversos sobre la inflación y la continuidad del crecimiento. La vulnerabilidad externa y la insuficiencia de divisas, condujeron al análisis de las determinantes del proceso sustitutivo. Esto llevó a una lectura también estructuralista de la inflación de autores como Noyola Vázquez y Sunkel, la integración era vista como el mecanismo que permitiría dar escala a la industrialización y atenuar la insuficiencia de divisas a la región en su conjunto. Años después la creación de la UNCTAD permitiría avanzar en la línea de la liberación de los mercados para incrementar el acceso de los países de AL. En 1961 Furtado formuló la tesis de la tendencia al subempleo a lo largo del proceso de industrialización. A partir de ese momento CEPAL vinculó la pobreza y la distribución del ingreso a las disparidades de productividad y salarios entre personas, sectores y regiones¹⁴

También tuvo la CEPAL una influencia política más directa. Durante este breve y perturbado período de Guido sucedió un acontecimiento que vino a poner la cuestión al día. A comienzos de 1963 se reunió en el Hotel Provincial de Mar del Plata una conferencia de la CEPAL. Allí se mostraron los trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social que había sido creado en junio del año anterior. Este instituto además de los estudios específicos tenía por finalidad formar técnicos en planeamiento, generalmente con especialización sectorial para enviarlos posteriormente a sus países. En la reunión participaban los países del este europeo, Rusia, Yugoslavia, Rumania y Cuba que si bien abogaban por la planificación en términos generales, su preocupación central era la apertura comercial de al a sus comercios.

¹⁴ R. Bielschoowsky, *Sesenta años de la CEPAL*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2010, pp. 22-26. ,

Celso Furtado, a la sazón ministro brasileño de planificación del gobierno Goulart cuestionó allí la idea de que la el eje de la planificación girara en torno del apoyo de la alianza para el Progreso en especial porque desde Estados Unidos se cuestionaba cierto tipo de planes, especialmente los gradualistas, en el combate a la inflación¹⁵.

Es interesante mostrar que Prebisch por entonces adoptó una postura mucho más definida que en otras oportunidades respecto de las características de los gobiernos y su relación con el desarrollo, ligada a su signo político-institucional. Encontrar una clase dirigente que comprenda el “genio” latinoamericano y eleve “el nivel de vida de sus pueblos sin subordinarlos”. De lo contrario manos juveniles vendrán a hacer la tarea que su generación no supo hacer¹⁶.

De todas formas dentro de la CEPAL, y su órgano específico el ILPES, se problematizaba la experiencia de la planificación. Un aspecto que evidentemente despertaba atención y preocupación era el conflicto entre el planificador de corto con el planificador de largo plazo. El economista chileno, Carlos Matus planteaba que es incierta la planificación de mediano plazo a precios variables y sostiene que en varios países de América Latina se habían intentado hacer planes anuales pero el error radicaba en pensar que los que formulaban planes de mediano plazo eran los mismos que hacían los anuales. Un planificador de largo plazo debe ser imaginativo, optimista frente a las posibilidades de cambio, con gran capacidad de síntesis en cuanto a la proyección en el tiempo de los fenómenos. La mentalidad de este tipo de técnicos tiene más bien a subestimar el trabajo y las dificultades de aplicación práctica. El técnico envuelto en los problemas de corto, adquiere un conocimiento preciso de los problemas de la coyuntura, del manejo práctico de la política económica. Ello lo lleva a veces a exagerar las dificultades de los cambios y a considerar a los técnicos del mediano plazo como hombres que nunca bajan de lo general¹⁷.

IV. El sistema nacional de planificación

Si bien las definiciones acerca de la planificación pueden ser diferentes según las perspectivas de análisis, los planes son comúnmente definidos como “programas

¹⁵ “La CEPAL es el instrumento de la integración americana”, diario *La Nación*, 15 mayo 1963, p. p. 12

¹⁶ “La CEPAL finalizó ayer su 10º asamblea anual, diario *La Nación*, 18 mayo 1963, pp-1-18

¹⁷ ILPES, *Seminario de planes anuales operativos*, Santiago de Chile, 1966, 8-15

plurianuales de inversión pública”. En la práctica esto significaba que los presupuestos debían adaptarse a un conjunto de metas en coordinación con los órganos provinciales y regionales, al tiempo que se fijaban objetivos que debían servir de guía al sector privado. Tanto la inversión como el producto se calculaban normalmente en un punto que ha sido definido como el “máximo teórico”.

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, en la Argentina no se publicaban los presupuestos porque considerando la inestabilidad política crónica podrían tener efectos perjudiciales¹⁸.

El modelo en el que se inspiraron los países latinoamericanos fue el francés, que aparecía como el más exitoso y más serio de planificación inductiva, que fue estudiado dentro del ILPES como un ejemplo a seguir. En realidad este modelo recién se puso en vigencia a partir del fin de la Guerra de Argelia en 1958. Los planes cubrían el corto plazo ya que la metodología de cálculo para el plan de un año no era extendible a dos años. En general los cálculos se hacían a precios constantes, con una proyección de la inflación pasada, pero en el quinto plan que comenzó en 1966 se incluyó la utilización de precios corrientes¹⁹.

Los tecnócratas que incluían a una parte del sector intelectual de la sociedad, se identificaban con los postulados centrales de la planificación desarrollista y esto se tradujo en su presencia en los distintos órganos ligados a la planificación. Indudablemente la aparición de una tendencia estable hacia la planificación desarrollista requería de organismos especializados dentro de la creciente maquinaria del Estado. En tiempos peronistas, ese rol lo había sabido jugar la Secretaría de Asuntos Técnicos,

¹⁸ Herschel, “Los presupuestos económicos en la Argentina”, *Seminario de planes anuales operativos*, Santiago de Chile, 1966, 144-5. Biblioteca Mecon

¹⁹ ILPES, *Seminario de planes anuales operativos*, Santiago de Chile, 1966, 8-15. J. Plaza Prieto, “Algunos aspectos de la planificación económica en Francia”, *Boletín de Estudios Económicos*, Bilbao, V. 18, num. 58 enero-abril 1963, 77-97

aunque la multiplicidad de objetos a la que estaba abocado impedía una especificidad técnica concreta.

La aparición de organismos de planificación resulta a priori una emergencia natural de una coyuntura marcada por el “plan”, además de estar conectada directamente a las condiciones políticas hemisféricas. El primer organismo que se ocuparía de planificación fue la Comisión Nacional de Administración del fondo de apoyo al desarrollo económico (CAFADE), que se originó en la profundización de los vínculos comerciales con los Estados Unidos, iniciadas por el peronismo y que continuaron con el gobierno de la Revolución Libertadora²⁰. Este acuerdo generó la concesión de un crédito para la Argentina a cargo del Export-Import Bank ya otorgado en 1958 que finalmente terminó siendo de 20 millones de dólares. La ejecución de los programas a desarrollarse podía contar con la cooperación de entidades gubernamentales, nacionales, provinciales o locales, a condición de que el Estado argentino se hiciera cargo de una parte equitativa del costo de los proyectos a desarrollarse.

La creación del organismo estaba ligada a una concesión crediticia que aparecía como una forma de sostener el plan de estabilización lanzado por el gobierno argentino a fines de 1958. El gobierno buscaba de esta forma a pesar de su escaso monto que un apoyo financiero se presentara como una señal del mundo en favor del giro que venía adoptando el gobierno de Frondizi. En verdad la CAFADE era sólo una institución que buscaba sostener la cooperación técnica entre los dos países, destinada esencialmente a la formación de recursos humanos y técnicos en producción primaria. El principal destino de los fondos fue la Operación Carnes que tenía el objeto de elevar la producción en corto plazo y otorgar préstamos a los ganaderos que colaboren en la ejecución, abandonando los métodos tradicionales. En mucha menor proporción aparecían como objeto de fomento crediticio la ayuda a las universidades, la comisión nacional de energía atómica, el programa bilateral y multilateral de becas y las investigaciones sobre desarrollo industrial.

El sesgo que adoptaba la CAFADE se confirmaba en su presidencia ejercida por un funcionario ligado al agro, el ingeniero agrónomo Roberto Risso Patrón, un destacado profesor de la Facultad de Agronomía aunque contaba en su dirección a

²⁰ CAFADE fue creada por decreto 2074 del 26 febrero 1959 y se originó en el acuerdo general para un programa de cooperación técnica entre el gobierno argentino y la Unión, firmado 3 de junio 1957. Para que se pusiera en marcha dicho acuerdo se crearon el CAFADE en nuestro país y la USOM (United States Operations Missions en Argentina). Clarín, 28-2-59, p. 5.

representantes del Ministerio Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y Secretaria Industria y Minería, además del CONICET

En 1961 el CAFADE se transforma en Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), como una de las consecuencias de la Conferencia de la OEA de Punta del Este. Esta reunión será fundamental para impulsar la planificación como un mecanismo destinado a canalizar la ayuda prevista en la Alianza para el Progreso, nacida justamente al calor de ese evento. El CONADE²¹ al igual que la CAFADE estaba fuertemente orientado a 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. Esto parece dar una explicación a la menor consideración del sector agrario por el lado de que se consideraba a la industria más importante socialmente. Esto último también debe tener relación con los efectos de la Revolución Cubana sobre la política continental.

El decreto presidencial n° 7290/61, que creó el CONADE destacaba que debía definir los objetivos a largo plazo del proceso de desarrollo nacional; elaborar programas de desarrollo nacional para plazos intermedios; preparar los programas anuales a corto y a largo plazo, de las inversiones en los sectores básicos en función de los objetivos de la política de desarrollo; elaborar los programas de cooperación internacional en materia económica y técnica en función del desarrollo. Todos ellos se hallaban en consonancia con los lineamientos de la Carta de Punta del Este.

La idea era organizar un organismo reducido de gran eficiencia y alto nivel técnico. Para ello necesitaba expertos de alto nivel y de tiempo completo con un ingreso adecuado. Los salarios que pagaba por entonces el Estado no estaban en condiciones de competir con la actividad privada, algo se había advertido en dos organismos nacionales de carácter técnico como la CAFADE y el CFI.

El CONADE fue fundado cuando ocupaba el Palacio de Hacienda, Álvaro Alsogaray, quien se había definido por una prédica en favor del libre mercado y por lo tanto no podía abrigar demasiado entusiasmo con la nueva creación burocrática. En círculos ligados al ucrismo se recelaba de las actitudes del ministro que “considera que su función no debe pasar de ser una oficina reducida de compilación y evaluación de los

²¹ Asumen sus funcionarios en septiembre de 1961, presidido por el Ministro Roberto Alemann, pero su principal figura era Alejandro Solari, el secretario ejecutivo. Sus demás integrantes eran Julián Freaza, vicepresidente, y Gregorio Meira, Manuel San Miguel, Camilo Soaje, Horacio Giberti, Juan Torres Carbonell y Carlos Dieulefait, consejeros.

planes de inversión pública... con ello perdería la posibilidad de analizar debidamente toda la estructura y economía nacional y el proceso de desarrollo”.²² Pero a pesar de las disposiciones, la función principal del CONADE fue en esta etapa la gestión de los préstamos solicitados en el exterior, lo cual reforzaba el carácter de instrumento de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos²³. A pesar de las declaraciones formales, el consejo estaba atado a un ambiente de estrechez presupuestaria, ya que “la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, no implica modificación de las asignaciones presupuestarias vigentes.” Es decir que sólo mantenía el presupuesto previsto para la CAFADE que era por demás exiguo²⁴. Desde un comienzo, el CONADE, mantendría un intenso contacto con CEPAL, así el Secretario del CONADE, ing. Alejandro Solari, participaría en calidad de delegado titular en las sesiones de CEPAL del 14 de febrero en Santiago de Chile.

En la breve y caótica gestión de Guido marcada aún por la austeridad que su predecesora le otorgaría al CONADE la función de controlar gastos tanto interna como externamente²⁵. Pero buscando conseguir un mayor apoyo exterior a su gestión, su gestión buscó darle un mayor énfasis a la planificación. Por esta razón, se firmó un acuerdo con CEPAL para colaborar con el gobierno en el estudio y el mejoramiento de las cuentas públicas argentinas. De esta forma, tuvo lugar un incremento de las funciones previstas para el CONADE²⁶. Sin embargo poco antes del cambio de gobierno se facultaría al CONADE a realizar un programa de inversiones públicas a

²² Memo de presidencia del 7-9-61. Archivo Presidencia de la Nación-CEN Frondizi, Biblioteca Nacional. P. 3

²³ El 13-3- el BID anuncia el otorgamiento de crédito por 800.000 dólares al CONADE encargado de redactar un plan de desarrollo. Crédito al 4% por 8 años. “El consejo técnico de desarrollo de nuestro país logro un crédito”. *La Razon*, 13-3-62, p. 7.

²⁴ Decreto 7290/61.

²⁵ En julio de 1962, se promulgan los decretos 6.337/62 y 6340/62, los cuales otorgaban al CONADE una función de contralor de gastos realizadas en las distintas reparticiones del estado (Ministerios, Secretarías de Estado, empresas del estado, sociedades mixtas, etc.). A partir de este decreto el CONADE “...tendrá a su cargo el estudio y asesoramiento respecto del plan general de obras, trabajos públicos e inversiones patrimoniales a realizar, de manera que el mismo contemple las mas urgentes necesidades económicas del país y su incidencia económica, ajustado a las reales posibilidades financieras” (Decreto 6.337/62). Por otra parte el Decreto 6340/62 determinaba que “los pagos al exterior que efectuaran las reparticiones públicas, deberá contar con la autorización del Ministerio de economía, que será asesorado por el CONADE, sobre el grado de prioridad que deberán tener dichos pagos”. O. Aguirre, “La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo. Aspectos normativos e institucionales”. En *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Noviembre de 2007.

²⁶ El decreto 8541/62, del 8 de agosto de 1962, designa “...al Vicepresidente del Consejo Nacional de Desarrollo representante de la República Argentina para la coordinación de los programas relacionados con la Alianza para el Progreso” (Decreto 8541/62).

mediano y largo plazo, en el que se le asignaba, ahora sí, su objetivo específico²⁷. 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 incorporarse una masa crítica de economistas que seguirá desempeñando un rol en los años venideros²⁸. Sin embargo, los avatares políticos determinaron el desmantelamiento del organismo que funcionaba en la antigua sede del IAPI en Cangallo 524.

Con la llegada de Illía a la Presidencia de la República, se le otorgó la dirección del CONADE al ingeniero Roque Carranza, de prosapia radical pero también de fluidos contactos con la Marina de Guerra, que estaba decidido a darle a la gestión económica una carnadura técnica propia de los tiempos del desarrollo económico. Para ello se aprobó un contrato suscripto con la Universidad de Harvard²⁹, por el cual llegó al país el economista Richard Mallon, que además de su conocimiento académico contaba con experiencia práctica de gestión en países en desarrollo. Este economista sería el responsable en la introducción en la planificación económica y por supuesto en la política de corto plazo del *crawling peg* cuyo objetivo era el mantenimiento del valor real del tipo de cambio en un contexto inflacionario y que era una novedad en la época en la Argentina aunque se aplicaba en países como 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 Especiales³⁰. Es a partir del inicio de la presidencia de la UCRP, en la que el organismo adquiere un rol más protagónico en cuanto a la planificación del desarrollo. En 1964 a las funciones específicas de desarrollo económico se le agregan funciones ligadas a la Defensa Nacional sumándole al Consejo Directivo un representante

²⁷ Por otra parte, el Decreto 2193/63, del 21 de marzo de 1963, faculta al CONADE para realizar un “relevamiento de las inversiones proyectadas o en curso de realización a los efectos de formular un programa de inversiones públicas de mediano y largo plazo”.

²⁸ M. Fernández López, La ciencia económica argentina en el siglo XX, página web <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2001/fernandez-lopez.pdf>, p. 15, consultada el 21 de septiembre 2012

²⁹ El decreto 9120/63, del 10 de octubre de 1963, aprueba el contrato suscripto con la Universidad de Harvard de Estados Unidos y declara de interés nacional las inversiones que se realicen. En sus considerandos afirma que “...resulta conveniente fortalecer la capacidad técnica del Consejo Nacional de Desarrollo, de modo que pueda realizar con eficiencia las diversas tareas que son de su competencia” (Decreto 9120/63) La Universidad proveerá de economistas, expertos y otros asesores para que realicen tareas de investigación y capacitación de personal.

El objetivo de ese contrato es contribuir al CONADE a “...mejorar su capacidad para desempeñar sus responsabilidades en lo que se refiere a: formulación e implementación de programas de inversiones del sector público, incluyendo su financiamiento; análisis y proyecciones del sector externo; perfeccionamiento del sistema de planificación; asesoramiento para la formulación de las políticas requeridas para una mejor ejecución de los programas” (Decreto 9120/63).

³⁰ Resolución N° 466

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 Montevideo³¹.

Con el golpe de Estado que pone fin al gobierno de Illía se refuerza notablemente la relación entre desarrollo y defensa. El gobierno de la llamada Revolución Argentina creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, del que formaban parte tanto el CONADE, como el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE). Esto implicaba reformulación del lugar del CONADE en la estructura del Estado, ya que a partir de ese momento sería directamente encabezado por el Presidente de la Nación (hasta ese momento dicha tarea era ejercida por el Ministro de Economía) y estaba integrado por los ministros y comandantes en jefe de las fuerzas armadas como miembros permanentes y por los secretarios de estado como miembros no permanentes, estos últimos "...podrán concurrir a las reuniones cuando el presidente lo considere"³². Siguiendo cierta inspiración corporativista que campeaba en el gobierno de Onganía se estableció un Grupo de Trabajo Conjunto con participación empresarial y laboral, aunque es poco probable que se constituyera realmente³³.

Si nos remitimos a los planes gubernamentales, generados por el CONADE, recordemos que este gobierno de la Revolución Argentina, iba a recibir una herencia no

³¹ El decreto 5129/64 establece que profesionales y expertos del CONADE asistan como observadores a las reuniones de las Comisiones Asesoras y Sectoriales de la Asociación Latinoamericana de Comercio. En sus considerandos se afirma que "...las tareas encomendadas a las citadas Comisiones (...) son de fundamental importancia para promover las posibilidades de un más intenso proceso de integración económica regional, en consecuencia con los objetivos nacionales que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo" (decreto 5129/64). De esta manera se buscaba relacionar al organismo a los procesos de integración que se daban en ese momento.

³² (Ley N° 16.964). Entre los principales objetivos del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo se cuentan: determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional; coordinar sus actividades con las del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos de Desarrollo y seguridad; formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales; compatibilizarlos; coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo; impartir las directivas para la Programación de corto plazo y para la elaboración de los Presupuestos, programas y Proyectos correspondientes; y orientar las actividades privadas hacia el logro de los objetivos de desarrollo. Las principales modificaciones que introduce la ley se encuentran, por un lado, en la estrecha relación que establece entre desarrollo y seguridad que pasan a ocupar un lugar esencial en los objetivos del organismo y por otro desde el aspecto administrativo, el CONADE, aunque sigue funcionando en le órbita del Ministerio de Economía, pasa a depender directamente de la Presidencia de la Nación.

³³ El decreto N° 853/69 modifica artículos del decreto N° 1907/67, relacionados con las oficinas sectoriales y establece la organización de un "Grupo de Trabajo Conjunto.

despreciada del Plan Nacional de Desarrollo de 1965 y que luego iba a producir este mismo organismo, el Plan de 1970 y el de 1971. Es decir que en cuanto a planes oficiales, este resultaría el período más rico de la historia nacional. Esto también provenía de la continuidad: los funcionarios del Conade que habían trabajado en el plan de 1965 luego colaboraron con el gobierno militar. Cabe citar en primer lugar a Enrique Folcini que fue subsecretario de Krieger y a los que venían del Harvard Institute for International Development³⁴ y a los que estaban relacionados con la Cepal.

La idea de un sistema nacional de planeamiento resultaba sumamente atractivo por el régimen militar, proponiendo una activa participación del Estado, no sólo como gestor de la política económica sino como garante del bienestar social, tal como lo querían los sectores paternalistas, según fueran definidos por Guillermo O'Donnell.

No parece casual que el Secretario General del Conade en el gobierno del General Marcelo Levingston, el General desarrollista aunque con una impronta nacionalista, Juan Enrique Guglielmelli, tuviera una influencia marcada en la gestión. Además mantuvo un fuerte enfrentamiento con el Ministerio de Economía, tanto cuando estaba Carlos Moyano Llerena como cuando lo ocupó Aldo Ferrer.

Reflejando esta mayor incidencia en la política gubernamental en octubre de 1971 se creaba la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno con carácter de organismo centralizado. Se desempeñará como órgano de asesoramiento y de trabajo del CONADE, CONASE y CONACYT” e implicaba el comienzo del proceso que llevará a la creación de organismos que irán absorbiendo las funciones del CONADE.

V. Algunas conclusiones

Este breve recorrido por ideas e instituciones nos devuelven a un problema irresuelto: ¿por qué tuvo tanto éxito la idea de planificación del desarrollo en la Argentina? En primer lugar persiste la sensación de que el plan era el mecanismo utilizado por los gobiernos para transmitir confianza en el futuro, justamente cuando esa confianza resultaba difícil de sostener en un contexto marcado por la incertidumbre no sólo económica sino también política e institucional. ¿En qué medida esta planificación incidió directamente sobre la evolución económica? Si bien podría sostener que los objetivos no fueron cumplidos por abandono y por el cambio gubernamental, en verdad

³⁴ R. Cortés Conde, *Progreso y declinación de la economía argentina*, Buenos Aires, FCE, 1991, p. 79.

creemos que los objetivos en cuanto a obras públicas y a otros puntos de la macroeconomía pervivieron más allá de los gobiernos, por las continuidades de equipos técnicos que se encontraban en la tercera o cuarta línea de gobierno. La planificación en principio tuvo la virtud de haber fomentado el desarrollo de los estudios económicos para ser aplicados a las políticas públicas nacionales.

En primer lugar queda en claro que la planificación fue común a gobiernos democráticos o autoritarios, peronistas o antiperonistas. Esta amplitud ideológica permite reconocer una modalidad transideológica que recorre todos los sectores y recuperan una forma de encarar la solución de los problemas nacionales. El reclamo de una orientación precisa y la necesidad de mantener firme el rumbo económico se mantiene como una constante.

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.

Si bien el plan mantuvo una alta valoración como sinónimo de ordenamiento en las políticas adoptadas, el término “desarrollismo” a partir de los comienzos de los setenta pasó de invocar la “magia” del progreso a representar un término de “oprobio”. Hay varios motivos para ello, pero fundamentalmente esto resultó de su identificación con el capital extranjero y por lo tanto por la pérdida de autonomía nacional. La mutación ideológica fundamental que radicaba en la retirada del apoyo intelectual al progreso económico tal como era concebido desde el desarrollismo, fue muy clara.

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 terminaron dando un manto de sombra a una experiencia que a pesar de todo incidió en un período que aunque tumultuoso provocó una modernización trascendente de la economía y la sociedad argentinas.

Las razones de las dificultades no parecen estar lejos del campo político. 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 y 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 fue diluyendo.

Tendemos a inclinarnos a pensar que la idea de plan había triunfado pero los planes efectivos fracasaron o quedaron inconclusos. Estos fracasos se manifestaban a través de tres momentos en que cada plan de desarrollo se implementaba: en una primera etapa las medidas adoptadas obtenían algunos de los objetivos propuestos, en un segundo momento se precisaba realizar adaptaciones que respondían a las distintas presiones sectoriales y en un tercer momento nos encontramos con una situación en la que los diversos ajustes comienzan a ser contradictorios con los objetivos originales, por lo que el plan debe ser abandonado ante la amenaza creciente de la inflación. Presuponemos entonces que la aplicación de los planes fueron mostrando una mecánica que les fue común, más allá de los presupuestos teóricos y políticos que contenían.