

**Experiencias históricas de política económica en
América: Historias comparadas e inserción
internacional.**

Instituciones e ideas en desarrollo
Notas sobre la experiencia de planificación económica en Argentina, 1945-1975

Martín Fiszbein
Universidad de Buenos Aires
martinfisz@gmail.com

Instituciones e ideas en desarrollo

Notas sobre la experiencia de planificación económica en Argentina, 1945-1975

Martín Fiszbein^{*}

Resumen

Este artículo presenta elementos para reconstruir e interpretar la historia de la planificación económica en la Argentina desde comienzos de la segunda posguerra hasta su abandono a mediados de los años setenta. El eje del relato se articula desde una doble perspectiva. Por un lado se reconstruye la evolución de la trama de instituciones del Estado que organizaron el desarrollo de las tareas de planificación. Por otro lado rescatamos las ideas que las orientaron en distintos momentos.

Los contenidos del análisis se concentran en los planes de desarrollo elaborados por gobiernos de distinto signo político -plasmados en los documentos oficiales de los organismos públicos dedicados al planeamiento- y en sus horizontes teóricos y doctrinarios –rastreables en la literatura económica de la época-.

Aunque no son el foco de interés, la evolución de las circunstancias políticas, la orientación general de la acción del Estado y la adopción más o menos nítida de modelos económicos y estrategias de desarrollo particulares deben ser adecuadamente consideradas para enmarcar los desarrollos de las instituciones e ideas en el campo de la planificación. La vinculación entre las decisiones sobre alternativas de política económica para el corto y el mediano plazo (los planes y programas económicos) y el largo plazo de la planificación (estratégica) del desarrollo -y los problemas que surgen para articularlas- son un tema de gran interés pero difícil de tratar con profundidad. Queda fuera del alcance del trabajo un punto de interés aún más difícil de encarar, el estudio del impacto real de las tareas de planificación en términos macroeconómicos y sectoriales.

En la sección introductoria trazamos los orígenes de la planificación económica en Argentina, vinculados al avance de la intervención estatal y al desarrollo del proceso de industrialización desde la crisis de los años 30 hasta la caída del gobierno de Perón. Las siguientes seis secciones analizan en orden cronológico la evolución de la planificación, las instituciones que la impulsaron y las ideas que la guiaron en distintos períodos, enmarcándolas –de forma muy sucinta- en el contexto político y de las políticas económicas adoptadas. Finalmente se plantean algunos comentarios para la discusión de una interpretación retrospectiva de la historia de la planificación.

^{*} Una versión previa de este trabajo en colaboración con Mara Pedrazzoli se presentó en las *1^{eras} Jornadas de la Historia de la Industria y los Servicios*, Buenos Aires, 2007. También los comentarios de Marcelo Rougier y Esteban Kiper contribuyeron a mejorar versiones sucesivas.

1. Introducción: los orígenes de la planificación económica en la Argentina

Los inicios de la planificación en Argentina coincidieron con la expansión de la intervención estatal orientada al impulso del proceso de industrialización. Fue cuando la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin que se adoptó una estrategia de desarrollo vinculada de forma más o menos orgánica a la promoción industrial. Las medidas de promoción industrial utilizadas abarcaron la intervención cambiaria, impositiva y crediticia del Estado, e irían consolidando un modelo de industrialización por sustitución de importaciones impulsado por la ampliación del mercado interno.

Es apropiado enmarcar la consideración de la experiencia argentina en las profundas transformaciones a escala mundial desencadenadas por la gran depresión de los años 30 y luego la Segunda Guerra Mundial. Los efectos sociales y políticos de la crisis llevaron a un replanteo del rol de los Estados nacionales, que ampliaron su esfera de intervención con formas y alcances diversos. La Guerra dio un impulso decisivo al avance de la planificación, que también se desarrolló bajo distintas formas.

En los países de la periferia latinoamericana la ampliación de la intervención estatal y de la planificación estuvieron motivadas y a su vez condicionadas por los problemas económicos, sociales y políticos específicos de la región y de cada país. Los condicionantes estructurales característicos del (sub)desarrollo periférico cambiaron de forma pero no desaparecieron cuando los países de la región iniciaron un proceso de industrialización “tardía”.

En Argentina el establecimiento de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones a mediados de los años 40 marcó una ruptura con el pasado. Había también, sin embargo, significativos puntos de continuidad con la ampliación del alcance de la intervención del Estado tutelada por los gobiernos conservadores en la década de 1930, cuando debieron reformular los lineamientos de la política económica para hacer frente a las consecuencias de la crisis internacional.

En los primeros años de la crisis internacional, la retracción global de los flujos de comercio y el “intervencionismo defensivo” adoptado por los conservadores fueron acompañados por una importante expansión de la industria sustitutiva de importaciones. Además de implementar controles de cambios y otras medidas de política económica para contener la crisis del sector externo, se crearon muchos organismos públicos para nuclear las demandas e intereses de distintos sectores. Los intereses de los terratenientes continuarían siendo prioritariamente privilegiados por la política del gobierno, como evidenció el Pacto Roca-Runciman, pero otros sectores empezaban a ser considerados en la formulación de la política económica.

El “Plan de Acción Económica Nacional” elaborado 1933 puede verse como el primer ensayo de intervención a mediano plazo en Argentina. Elaborado bajo la dirección Federico Pinedo, por entonces ministro de Hacienda, el Plan apuntaba a salvaguardar el crecimiento de la producción agropecuaria y a fortalecer el sistema financiero nacional, y contemplaba el control del comercio exterior y la política de cambios selectiva que ya se estaban llevando adelante. La creación del Banco Central de la República Argentina el 31 de mayo de 1935 marcó un hito institucional en ese sentido.

Durante algunos años la recuperación económica alimentó las esperanzas de una “vuelta a la normalidad” del modelo agro-exportador, pero la recesión de 1937-38 y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial sembraron un horizonte de dudas para la economía argentina.

Los lineamientos de un programa económico para hacer frente a las nuevas condiciones internacionales se perfilaron en el “Plan de Reactivación Nacional” propuesto por entonces. El luego llamado “Plan Pinedo” mantenía el eje de atención en

el sector agropecuario (fuertemente golpeado por el cierre del mercado británico) al tiempo que otorgaba un lugar –relevante pero subordinado- a la industria. Además de asegurar las cosechas, el plan proponía promover el desarrollo de las industrias “naturales” mediante un programa de crédito y conducir una política anticíclica basada en un fondo especial para la industria de la construcción.

El plan fue aprobado por el Senado, pero en la Cámara de Diputados chocó con la oposición de sectores reaccionarios del Partido Radical. Un senador de ese partido sostuvo que

la prosperidad del país está supeditada a la marcha de los negocios agropecuarios por lo que no debemos fomentar artificialmente industrias que en un momentos de la normalidad nos obliguen a recurrir a trabas artificiales para mantenerlas. (Citado en MONTUSCHI y VAZQUEZ PRESEDO, 1970, p. 77)

Un cambio sustancial en el alcance –y los instrumentos- de la intervención estatal, la adopción expresa de la estrategia de industrialización sustitutiva y el establecimiento de la planificación económica vendrían a la mano de la del golpe del G.O.U. (Grupo de Oficiales Unidos) en 1943.

Un año y dos meses después se creó el Consejo Nacional de Posguerra (CNP), al que se le encomendó la tarea de coordinar las acciones del Estado en materia social y económica. Éste fue el primer organismo público cuyo diseño e intención apuntaba a la planificación económica; de carácter consultivo, estuvo presidido por Juan Domingo Perón en calidad de Vicepresidente de la Nación, y su Secretario General fue José Figuerola.¹ También se incorporaron al CNP Miguel Miranda y varios integrantes del grupo Bunge, que desde la década anterior habían argumentado a favor de la promoción industrial desde las páginas de la *Revista de Economía Argentina*.

La formulación de un plan integral de desarrollo prevista al momento de su creación no alcanzó a concretarse. Pero en el transcurso de 1945 el CNP elaboró un documento denominado “Ordenamiento económico y social”, que realizaba un diagnóstico sobre la situación económica y social de Argentina hasta 1943 y sugería un plan de acción de corto plazo y un conjunto de medidas con un horizonte de hasta cinco años, que apuntaban a profundizar la industrialización concentrando la atención en los sectores de materias primas de origen nacional, combustibles, energía eléctrica, maquinarias y medios de transporte.²

Para el estudio se realizó un relevamiento sistemático de las estadísticas económicas y sociales disponibles. Las limitaciones y deficiencias en la información eran manifiestas y habían sido reconocidas. En 1944 se creó la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, que en 1947 llevaría a cabo el primer Censo Nacional.

El CNP fue disuelto luego del triunfo de Perón en las elecciones de febrero de 1946, pero sus ideas, sus funciones, personal y presupuesto fueron transferidos a la recientemente creada Secretaría Técnica de la Presidencia, en cuya dirección fue designado Figuerola. La Secretaría recibió formalmente la tarea de elaborar el Primer Plan Quinquenal (PPQ), que fue presentado algunos meses más tarde.

El principal objetivo del PPQ era la consolidación del sector industrial, considerada una “aspiración suprema de la Nación”. Para ello fijaba metas de producción por rama a ser alcanzadas en 1951. En términos legales, el Plan era un proyecto de ley que autorizaba el financiamiento de otros 27 proyectos, que no fueron tratados de forma conjunta en el parlamento.³

La crisis económica de 1949-1952 llevó a posponer el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal. A comienzos de 1952 el gobierno dio a conocer el “Plan Económico de Emergencia”, que apuntó a restablecer el equilibrio externo a través de la contención

de la inflación y el impulso de las exportaciones -vía mejoramiento de los precios relativos del sector agropecuario-.

La experiencia de la crisis llevó al gobierno a redefinir más claramente el horizonte de su proyecto económico. En el “cambio de rumbo” iniciado en 1952 el desarrollo industrial integrado se consolidó como estrategia general, pero las transferencias de ingresos del sector agropecuario al sector urbano-industrial se había vuelto inviable, y se sugería una mayor moderación en la política salarial y la fiscal y un acercamiento al capital extranjero.

En cuanto la coyuntura económica mostró signos de recuperación se anunció la aplicación del “Segundo Plan Quinquenal 1953-1957”. El Plan pretendía a impulsar una profundización del desarrollo industrial hacia las ramas pesadas y superar el problema de provisión de divisas a través del desarrollo agropecuario y el incremento de la oferta energética.

En términos de información y calidad técnica el SPQ era muy superior a su antecesor. Gómez Morales había insistido en los errores de estimación que surgían de la evaluación del Primer Plan Quinquenal, y enfatizaba la necesidad de incluir en el nuevo Plan mecanismos de ajuste previstos de antemano. En concordancia con esas sugerencias, en el SPQ se establecía que las metas de producción para distintas ramas, que de hecho eran muy ambiciosas, podrían ser revisadas a la baja en el transcurso del período considerado.

2. La industrialización en suspenso (1955-1958)

Con el derrocamiento y la proscripción del peronismo –que se prolongaría en los siguientes 18 años- la autoproclamada “Revolución Libertadora” intentó revertir los cambios sociales y políticos que dominaron la escena en los años anteriores. El gobierno militar dismanteló todos los organismos de intervención pública creados en los gobiernos peronistas sin sustituirlos por otros.

La definición de un rumbo económico alternativo para el largo plazo quedó en suspenso. Al poco tiempo de asumir la Presidencia el general Lonardi le encargó a Raúl Prebisch que elaborara un diagnóstico sobre la coyuntura económica y recomendaciones de políticas a seguir. El resultado fue el luego llamado “Plan Prebisch”, una serie de tres documentos distintos publicados por separado entre fines de 1955 y los primeros meses de 1956. Los documentos “Informe preliminar acerca de la situación económica” (1955), “Moneda sana o inflación incontenible” (1956) y “Plan de restablecimiento económico” (1956) fueron publicados por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.

Prebisch presentó un diagnóstico muy crítico, y sugería enfrentar los problemas de la balanza de pagos con una serie de medidas de corto plazo cuyo eje era una devaluación -llevada a cabo a fines de 1955- que mejoraría los precios relativos a favor del sector agropecuario y alentaría las exportaciones tradicionales. El programa pretendía favorecer el desarrollo industrial, pero no se extendía en consideraciones sobre la racionalidad de la promoción y sus posibles instrumentos de política. El segundo documento contenía un análisis del sistema monetario en el que no se apartaba de las prescripciones clásicas del monetarismo.

El Plan recibió feroces críticas desde distintos flancos, cuyos focos más certeros fueron la influencia del anti-peronismo de Prebisch en el evidente pesimismo del diagnóstico y el contraste de las sugerencias de política económica con las ideas pregonadas por Prebisch desde la CEPAL.⁴

Aunque las medidas de corto plazo conformaban en conjunto un plan de estabilización de corte bastante liberal, había una concepción desarrollista que enmarcaba las propuestas para el largo plazo, como la tecnificación de la agricultura y el impulso a sectores industriales estratégicos, entre ellos la siderurgia, la ingeniería mecánica, las industrias de papel y celulosa, la petroquímica y la química básica.⁵ En los documentos también se recomendaba mejorar la eficiencia de los ferrocarriles, expandir la producción estatal de petróleo y aumentar la capacidad productiva de energía eléctrica.⁶

Prebisch había aceptado preparar esos documentos de forma urgente al tiempo que convenció a Lonardi de solicitar a la CEPAL la elaboración de un estudio integral de la situación económica del país con miras a identificar con mayor precisión los factores estructurales que obstaculizaban el crecimiento.

Los tres volúmenes publicados entre 1958 y 1959 bajo el título “El Desarrollo Económico Argentino” fueron resultado del trabajo de algunos de los técnicos mejor calificados de la CEPAL, y constituyeron el relevamiento más comprensivo de la economía argentina realizado hasta ese momento. Entre quienes participaron del trabajo de investigación estuvieron Norberto González, Adolfo Dorfman, Roque Carranza y Ricardo Cibotti.⁷

Un aspecto notable del trabajo estaba dado por el ambicioso esfuerzo en la recolección de información y la calidad de su ordenamiento y presentación. Su aporte más innovador era la introducción de técnicas de programación modernas, como las matrices *insumo-producto*, que permitían evaluar la consistencia de las proyecciones.

La CEPAL venía abogando por la importancia de la información estadística y trabajando en la difusión de técnicas y metodologías modernas para la “programación económica” desde principios de los años cincuenta. Uno de los trabajos pioneros más importantes fue la “Introducción a la técnica de programación”, preparado por Juan Antonio Mayobre, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Regino Botí, Juan Noyola y Alexander Ganz, entre otros, que fue publicado en 1955.⁸

“El Desarrollo Económico Argentino” (1958) partía de un elaborado diagnóstico sobre los problemas estructurales de la economía, y retomaba y desarrollaba la formulación de medidas para impulsar la industrialización, la tecnificación agraria y la producción de petróleo presente en el Plan Prebisch.

Prebisch no intervino directamente en la elaboración del estudio, pero éste abonaba las tesis sobre el subdesarrollo elaboradas en la CEPAL. Analizando el caso de Argentina el equipo de CEPAL insistía en que la restricción externa era el obstáculo principal al crecimiento, como se reflejaba en la persistencia de las crisis del balance de pagos, el “estrangulamiento externo”. Se entendía además que en “el fondo de este proceso de estrangulamiento de la economía argentina” había “un fenómeno de insuficiente acumulación de capital”.⁹

La tesis de que el problema del subdesarrollo estaba vinculado a la insuficiencia de ahorro, y la consecuente prescripción de impulsar distintas fuentes de ahorro e inversión para fortalecer la formación de capital, presente en las obras de Prebisch y otros estructuralistas cepalinos, era compatible con las ideas y visiones de otros pioneros de la teoría del desarrollo económico, como el *big-push* de Rosenstein-Rodan (1944, 1945), el “despegue” en el esquema lineal de “etapas de crecimiento” de Rostow (1950) y la “trampa de la pobreza” de Nurske (1953).

En los hechos, y con poca o ninguna influencia directa de Prebisch y los pioneros economistas del desarrollo de los años cuarenta y cincuenta, algunas nociones más o menos vagas de esas ideas habían estado presentes en la concepción de la política económica del “cambio de rumbo” del peronismo clásico, y estarían también rondando

la estrategia sustitutiva integracionista y la apuesta al capital extranjero del desarrollismo argentino.

3. El “desarrollismo argentino” (1958-1962)

El estudio de CEPAL (1958) fue concluido luego de las elecciones en las que triunfó Arturo Frondizi y entregado al gobierno entrante en 1958 de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI). Esa agrupación, que nucleó a los autoproclamados “desarrollistas” en Argentina, había nacido como resultado de la división formal del partido radical en 1957, cuando el sector frondizista rompió con el ala más tradicional y anti-peronista, que pasó a formar la Unión Cívica Radical del Pueblo. La UCRI obtuvo un importante caudal de votos en las elecciones (el 41,8% del total), que en buena parte debía al llamado de Perón a su movimiento que selló el pacto de Frondizi con el líder exiliado dos semanas antes de los comicios.

La construcción política de la UCRI definió su perfil en torno a las afiladas críticas a la política económica conservadora de la Libertadora que Frondizi lanzó durante la campaña. La prédica desarrollista tuvo eco y difusión a través de la revista *Qué*, dirigida por Rogelio Frigerio y redactada por un grupo de intelectuales e industrialistas de filiación peronista, de izquierda y/o nacionalista católica.¹⁰ Estas circunstancias llevaron a una paradójica oposición del desarrollismo argentino a las ideas de la CEPAL, que derivó del rechazo de los frondizistas a la figura Prebisch.

Los ideólogos del desarrollismo negaban cualquier influencia de la CEPAL en la formulación de su doctrina. Mucho tiempo más tarde, Frigerio, quien tuvo una relación cercana con Frondizi y se desempeñó como Secretario de Relaciones Económicas y Sociales de la Presidencia, convirtiéndose en uno de los personajes más influyentes del desarrollismo en Argentina, afirmaba con pura sorna que

el documento de la CEPAL [1958] no tuvo ninguna influencia en las políticas que implementamos. Ni siquiera recuerdo si un reporte de este origen haya sido alguna vez presentado al Dr. Frondizi. Seguramente fue una tentativa del monetarismo para influenciar al gobierno. (Entrevista con Frigerio realizada por SIKKINK, 1991, p. 87).

A pesar de las fuertes críticas a las prescripciones de Prebisch, y las acusaciones que pretendían vincularlo a los intereses de los sectores sociales más poderosos, el plan de desarrollo que Frondizi ensayó durante su gobierno tuvo importantes puntos de coincidencia con el desarrollismo cepalino.

Entre los puntos concretos de contacto más evidentes estuvieron la preocupación por el autoabastecimiento de petróleo –necesario para aliviar la restricción del sector externo sobre el crecimiento- y la promoción del desarrollo industrial en sectores estratégicos.

Por otra parte, el desarrollismo argentino compartió con la CEPAL la idea de que la insuficiencia de ahorro era un obstáculo central para el crecimiento. Esa tesis tuvo una influencia central en el diseño del programa económico, aunque adoptó, paradójicamente, una orientación más favorable al capital extranjero y menos favorable a los trabajadores que la que podía desprenderse de las prescripciones de Prebisch.

En un discurso pronunciado a fines de 1958 Frondizi sostenía que “la capacidad de ahorro local” era “insuficiente para financiar el ritmo de progreso que el país necesita”, y que las inversiones extranjeras deberían operar “como factor de aceleración del proceso”.¹¹ El desarrollismo apostaba a la expansión del capital extranjero para promover el desarrollo industrial porque entendía que la magnitud de las inversiones

necesarias para avanzar hacia una “economía industrial integrada” era demasiado grande.

En términos de estrategias de desarrollo, el plan del gobierno era lograr un gran (*big*) incremento de las inversiones (extranjeras), del que se esperaba un fuerte impulso (*-push*) al crecimiento económico y al desarrollo industrial (vía integración vertical).¹² Se creía por otra parte que el aliento al capital extranjero requería como condiciones necesarias la contención de las presiones inflacionarias y las demandas salariales.

Desde fines de 1958 la política del gobierno se centró en el objetivo de generar las condiciones propicias para incentivar el ingreso de capitales extranjeros, dejando atrás la alianza con los trabajadores que enmarcó los primeros meses de la gestión de Frondizi. Se impulsaron las controvertidas tratativas con empresas extranjeras para la explotación petrolera,¹³ se aprobó la Ley de Inversiones de Capital Extranjero (14.780), y se anunció un programa de ajuste con apoyo internacional.

A mediados de 1959, cediendo a las sugerencias y presiones del *establishment* internacioinal, Frondizi designó como Ministro de Economía a Álvaro Alsogaray para cumplir con la tarea de aplicar un plan de ajuste consensuado con los organismos financieros internacionales.¹⁴

El “Plan de Estabilización y Desarrollo”, cuyo objetivo principal era contener el proceso inflacionario y mejorar las cuentas externas, estableció la unificación y liberalización del tipo de cambio y la implementación temporaria de retenciones a las exportaciones agropecuarias, protección arancelaria para la industria nacional y controles de precios, que serían eliminados; se buscó además el ajuste de las cuentas fiscales y la restricción del crecimiento de la oferta monetaria.

Más allá de algunos elementos heterodoxos, se trataba de un plan de ajuste ortodoxo que logró la estabilización merced a sus efectos recesivos. Las medidas de ajuste provocaron la devaluación del tipo de cambio que se esperaba, con subsecuente inflación (“cambiaría”) y caída de los salarios reales.

En términos de las metas fijadas, la estrategia tuvo un éxito inicial bastante importante. En esos años se produjo un notable salto de magnitud en los flujos de inversión extranjera directa. La estabilidad, sin embargo, no sería duradera, y con la crisis ocurrida a comienzos de los años sesenta los ingresos masivos de capital se interrumpieron.

A lo largo de 1959 el sindicalismo respondió enérgicamente a las medidas del gobierno con una ola de huelgas, y a las tensiones en el ámbito social se sumaron los “planteos” militares (en especial en contra de la política exterior) que condicionó la continuidad del gobierno, derrocado finalmente en 1962.

Más allá de la orientación y los resultados de la estrategia desarrollista, el resurgimiento de la promoción industrial durante estos años fue acompañado por importantes avances institucionales en materia de planificación, aún cuando Frondizi había sido reacio a impulsar nuevos diseños institucionales para desarrollar sus planes, al parecer por su recelo o desconfianza frente a la burocracia pública.

En 1958 se había puesto en funcionamiento la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires, conducido por Aldo Ferrer, y en 1959 fue creado el Consejo Federal de Inversiones (CFI), con la misión de asesorar a las provincias para la realización de proyectos de inversión y preparar planes regionales y sectoriales. Su primer Secretario General fue Julián Freaza. El CFI sería el organismo relacionado con el planeamiento con más permanencia en el desarrollo de sus funciones en la historia argentina.

En la última etapa de su gobierno, cuando Roberto Aleman había reemplazado a Alsogaray en el Ministerio de Economía, Frondizi impulsó uno de los avances más

importantes en materia de planificación en la historia argentina, la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

El CONADE fue el primer organismo público dedicado formal e íntegramente a la planificación, al menos desde la liquidación de la Secretaría de Asuntos Técnicos en 1955. Durante la primera etapa de gobierno la coordinación de las tareas estratégicas fue la estructura *ad hoc* operada por Frigerio desde la Secretaría de Relaciones Económicas y Sociales, y mientras el rumbo de la política económica estuvo a cargo de Alsogaray no hubo iniciativas de intervención estatal que demandasen innovaciones en la estructura institucional del Estado.¹⁵

La creación del CONADE en agosto de 1961 seguía las recomendaciones de la Carta de Punta del Este -el documento fundacional de la Alianza para el Progreso-, que aconsejaba a los países latinoamericanos realizar tareas de planificación y establecer para ello organismos con las facultadas correspondientes. Esa sugerencia se establecía como condición necesaria para recibir los fondos de ayuda de la Alianza.¹⁶

En el decreto de su creación se establecía que el CONADE dependería directamente de la Presidencia de la Nación y se encargaría de coordinar los estudios necesarios para la elaboración de los programas de desarrollo y brindar asesoramiento para la acción de gobierno. Su estructura orgánica establecía como presidente al Ministro de Economía y se completaba con un vicepresidente, un secretario ejecutivo y siete consejeros.

4. Rumbo a un Plan Nacional de Desarrollo (1963-1965)

El primer Secretario del CONADE, el ingeniero Alejandro Solari, fue reemplazado por el Manuel San Miguel en 1963. En esos años, la falta de un horizonte de largo plazo en la política económica, debida en buena medida a los condicionamientos que los militares impusieron a Frondizi y -luego de derrocar al presidente electo- al gobierno provisional de José María Guido, acotó las perspectivas de la planificación e hizo que las actividades del CONADE se centraran en el asesoramiento en materia de inversiones públicas y políticas de corto(-mediano) plazo.

La situación cambió desde octubre de 1963, cuando asumió la Presidencia Arturo Illía. El nuevo presidente electo encomendó la elaboración de un “Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969” al equipo de trabajo del CONADE, dirigido por el ingeniero Roque Carranza. Durante sus primeros años el CONADE había preparado algunos informes y trabajos en el área de planificación, especialmente a nivel sectorial y regional, pero ésta era la primera vez que se hacía cargo de preparar un plan de desarrollo a nivel nacional.

En la elaboración del Plan se incorporaron algunos avances metodológicos bastante importantes, que fueron posibles gracias a la cooperación de los organismos de planificación con otras instituciones y al fortalecimiento de los cuadros técnicos y de investigación.¹⁷

A través de un convenio del CONADE con la CEPAL se formó un equipo de estudio sobre distribución del ingreso y cuentas nacionales (enfocado al período 1950-1963), del que formaron parte Alberto Fracchia, Juan V. Sourrouille, Oscar Altimir y Horacio Santamaría. Entre 1963 y 1966 también se estableció un “Servicio de Asesoramiento sobre Desarrollo” de la Universidad de Harvard, dirigido por Richard D. Mallon.¹⁸

Los documentos del Plan de CONADE (1965) tenían como punto de partida un diagnóstico sobre la evolución de la economía argentina entre 1950 y 1963. El estudio registraba una rápida expansión del sector industrial, un relativo estancamiento del

sector agropecuario, y crisis periódicas en el balance de pagos que implicaban abruptas reversiones de las fases de crecimiento.

Esa dinámica de la economía era explicada por la baja elasticidad de la oferta que caracterizaba a la producción agropecuaria y el predominio de la producción primaria en la composición de las exportaciones (en contraste con la de las importaciones). Esa explicación del patrón característico de las fluctuaciones económicas en la Argentina de posguerra anticipaba la lógica de los ciclos *stop and go* modelizados por Braun y Joy (1968), que ya estaba presente en algunos trabajos de la primera mitad de los sesenta.¹⁹

En el análisis y la interpretación que se hacía de la etapa 1959-1962 aparecía como singularmente relevante la idea de “crecimiento desequilibrado” formulada por Hirschman (1958). Se veía que la estrategia del desarrollismo argentino había sido orientada por una visión afín a esa idea, y que, más específicamente, había recogido el énfasis de Prebisch en las importaciones de petróleo como estrangulamiento central del balance de pagos.

Una conclusión resonante de la revisión de las series estadísticas fue que el estudio de CEPAL (1958) había subestimado el crecimiento industrial durante los años del peronismo, lo cual contrariaba la difundida tesis del “estancamiento argentino”.

El análisis de CONADE sobre las restricciones fundamentales al crecimiento -enfocado en las rigideces estructurales registradas en la etapa “difícil” de industrialización- se diferenció de la tesis de la insuficiencia de ahorro introducida por Prebisch, CEPAL y los primeros “teóricos del desarrollo” modernos. En consonancia con los modelos de dos brechas desarrollados en los primeros años sesenta, la visión de CONADE (1965) enfatizaba que la brecha exportaciones-importaciones podía ser más significativa que la brecha ahorro inversión; en otras palabras, se creía que la principal limitación al crecimiento económico en Argentina no era la insuficiencia de ahorro sino la insuficiencia de divisas.

La importancia de la restricción externa como limitante del crecimiento adquiría un énfasis mayor en los esquemas explicativos de la economía empleados para el análisis de coyuntura y alternativas de política. Ese entendimiento iba en coincidencia con los modelos estructuralistas de la época, tanto el modelo de dos brechas como el *stop and go*, que puede verse como un modelo emparentado al estructuralismo norteamericano de Chenery pero en versión adaptada a las condiciones específicas de Argentina.

Sin embargo, nuevamente en coincidencia con los modelos de dos brechas, el capital extranjero (el ahorro externo) podía cumplir un papel positivo en el desarrollo de la economía nacional (ahora para cubrir la brecha de divisas, no la de ahorro). En ese sentido se mantenía una cierta coincidencia con las ideas del desarrollismo, y con estudios anteriores que intentaban determinar los requerimientos de capital extranjero necesarios para cerrar la brecha e incrementar el ritmo de crecimiento (FIAT, 1958; CFI-CGE, 1964).²⁰

El diagnóstico sugería las políticas que debían implementarse. Por un lado, se consideraba imperioso “flexibilizar” la oferta del sector agropecuario y diversificar las exportaciones. Por otra parte se proponía consolidar los proyectos de infraestructura y acelerar la industrialización en los sectores estratégicos (entre ellos siderurgia, petroquímica, química pesada, bienes de capital, papel y celulosa, automotores y tractores, energía eléctrica y combustibles y transportes).

La nueva estrategia de desarrollo apuntaba a concentrar la inversión en sectores básicos para generar mayor dinamismo vía eslabonamientos e integración vertical de la

industria, prestando especial atención a los ingresos y egresos de divisas generados por cada actividad.

En la segunda parte del Plan se trazaban metas para el crecimiento del producto, el empleo y la distribución del ingreso, y se proponía impulsar mejora en los niveles de educación, salud pública y vivienda.

También se discutían los instrumentos de política que debían utilizarse para la alcanzar esos objetivos. Se contemplaba la promoción de distintos sectores a través del sistema crediticio, y se analizaba la relevancia de la política fiscal para alentar la inversión y la necesidad de austeridad para contener la inflación. La política cambiaria era vista como una herramienta fundamental para alentar las exportaciones (en particular las no tradicionales) y promover la radicación de capitales extranjeros, y se advertía sobre los efectos inflacionarios de las grandes devaluaciones.²¹

A fines de 1965 fue presentada la versión final de ese primer “Plan Nacional de Desarrollo”, que sería considerado “el intento más serio y sistemático realizado en materia de planificación en el país” – según una expresión de Montuschi y Vazquez-Presedo (1970, p. 94).

Su aprobación estaba aún pendiente cuando Illía fue derrocado por la autoproclamada Revolución Argentina y las autoridades del CONADE fueron removidas de sus cargos.

5. El Estado burocrático-autoritario: “tiempo económico” y cambio de planes (1966-1969)

Con la instauración del nuevo régimen militar en 1966 el Estado argentino adoptó rasgos fuertemente autoritarios. Por primera vez en la historia argentina las Fuerzas Armadas habían decidido tomar el poder político por un período de tiempo indeterminado, con un alto grado de cohesión interna.²²

En esta nueva etapa la intervención del Estado estuvo marcada por la obsesión por el resguardo de la “Seguridad Nacional”. La planificación económica, que sufrió ese condicionamiento como todas las áreas de la política estatal, estuvo enmarcada en el despliegue de un complicado sistema burocrático en la administración pública.

A fines de 1966 se estableció un Sistema Nacional de Planeamiento, integrado por un Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SECONADE), y un Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SECONASE), que tendrían que coordinar sus actividades. El SECONADE -instituido por la ley 16.964- sería dirigido por el CONADE. Para tutelar al SECONASE -instituido por la ley 16.970- se creó el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), que tendría como miembros permanentes a los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Ambas Secretarías dependerían directamente del Poder Ejecutivo.²³

La formulación de un plan de largo plazo para “modernizar” el país, tarea principal asignada al CONADE, se demoró varios años. Esto se debió en parte al esfuerzo administrativo insumido en el establecimiento del agigantado sistema burocrático, así como a las desintelencias políticas en la conducción del Consejo y los conflictos para articular su actividad con la orientación general de la intervención estatal que se evidenciaron en los primeros años.

El coronel Alberto Gonzalez, designado al frente del CONADE tras la intervención del organismo en junio de 1966, tuvo una participación importante en el diseño del nuevo sistema burocrático. En los primeros meses de 1967, tras la reglamentación de las leyes de Defensa y Desarrollo, se nombró al general Villegas a

cargo del CONASE y al ingeniero Isidoro Marín al frente de la Secretaría del CONADE.

A mediados de 1967 Marín renunció por falta de apoyo político. Su reemplazante, el contralmirante retirado Francisco Castro dimitió hacia fines de 1968, por el mismo motivo.

Fue entonces cuando llegó a la dirección del CONADE José María Dagnino Pastore, quien coordinó un período de intensa actividad en la elaboración del “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”. Por entonces aún estaba en marcha el programa económico de Adalberto Krieger Vasena, con respecto al cual Dagnino Pastore y los funcionarios de los organismos de planificación marcarían un cambio de orientación.

El programa de Krieger apuntaba a desarrollar la producción local de bienes intermedios y de capital y a diversificar las exportaciones industriales para lograr un crecimiento sostenido. Mantenía la orientación industrial, pero pretendía “racionalizar” la estructura productiva, esto es, hacerla “integrada y abierta” apostando a la expansión de grandes empresas de capital nacional y extranjero.

En esa estrategia de desarrollo industrial la política cambiaria era una herramienta fundamental, como había anticipado –difusamente- el Plan Nacional de Desarrollo previo (CONADE, 1965). El aliento al sector industrial se basaba en una devaluación compensada con retenciones, subsidios cambiarios a las exportaciones industriales y a las importaciones estratégicas, medidas que equivalían al establecimiento de un sistema de tipos de cambio diferenciales. Esa política cambiaria heterodoxa representaba una innovación por el uso de los instrumentos y por el alcance de la intervención, diseñada expresamente a medida de la profundización del desarrollo industrial.

La ideología “eficientista” fue de la mano de una apuesta a la “modernización” tutelada por el capital extranjero y de la represión de las demandas sociales. La represión salarial se entendía como condición necesaria para contener de la inflación, que a su vez fue asumida como una condición para impulsar una profundización de la industrialización asociada al capital extranjero.²⁴ Cumplir con esa condición -igual que eliminar de la inestabilidad política- era para el régimen militar una “misión patriótica” que podía realizarse por la vía autoritaria.

En los primeros años del régimen militar -el pretendido “tiempo económico” de Onganía- la represión de las demandas de los trabajadores logró mantener cierta estabilidad de precios y salarios nominales. Pero la incapacidad del autoritarismo para llevar la “tregua” de precios y salarios orquestada por Krieger a un acuerdo social con mayor horizonte marcó los límites del proyecto que encarnaba y precipitó su renuncia a mediados de 1969.

Krieger Vasena fue reemplazado en el Ministerio de Economía por Dagnino Pastore, de orientación más nacionalista. La conducción del CONADE fue entonces delegada en Enrique Zaldueño.

Poco después, en los primeros meses de 1970, cuando el general Onganía se encontraba debilitado y próximo a abandonar el poder, comenzó a darse a conocer el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974”. Las tareas para su elaboración, iniciadas a principios de 1969 cuando Dagnino Pastore aún era Secretario General del CONADE, fueron coordinadas por Héctor Dieguez (Subsecretario), Adolfo Canitrot (director del área de planeamiento) y Alberto Petrecolla (hasta diciembre de 1969, asesor).

Los contenidos del Plan reflejaban el cambio en la orientación de política con respecto al “tiempo económico” de Onganía y Krieger, caracterizado por la represión salarial y el acercamiento al capital extranjero. La revista *Competencia* del 3 de abril de 1970 presentaba al Plan como

un documento nacionalista y estatizante, contradictorio quizá con las pautas seguidas durante los primeros años de la Revolución Argentina. Hace hincapié en los problemas de la desocupación estructural, la soberanía económica y la redistribución de ingresos a favor de los sectores asalariados; conceptualiza la eficiencia como una categoría social, no simplemente económica, y, por lo tanto, se separa de la estrategia de Krieger Vasena. (REVISTA COMPETENCIA, 1970, p. 12)

El Plan incluía un análisis de la economía y las políticas de desarrollo desde los años cuarenta. Allí se enfatizaba los resultados decepcionantes de la estrategia de asociación al capital extranjero para la integración vertical industrial llevada adelante entre 1959 y 1962, entre ellos la persistencia del desempleo, del déficit crónico en el balance de pagos y del dualismo en la estructura productiva (tanto en la industria como en el agro).

Aquel número de la revista *Competencia* venía con una extensa entrevista a Zaldueño, quien afirmaba que había que ir más allá del interés de corto plazo en aplacar la inflación y apuntar a superar en el largo plazo los desequilibrios de una estructura productiva caracterizada por el dualismo, en la que

un sector de la gran industria, la mayor parte del agro pampeano, y una buena proporción de los servicios donde las condiciones de productividad, la aptitud creciente y receptividad tecnológica, la capacidad de capitalización son satisfactorias y se encuentran en franco progreso, frente a actividades de los mismos sectores donde se mantienen situaciones de atraso y estancamiento. (REVISTA COMPETENCIA, 1970, p. 12)

En la perspectiva presentada en el Plan la estrategia del desarrollismo y también las adoptadas luego eran asimilables a la idea de crecimiento desequilibrado expuesta por Hirschman (1958), que había sido objeto de interesantes discusiones en el ámbito mundial y también en el ámbito local, donde tuvieron eco, desarrollo y proyección.²⁵ Las ideas planteadas desde la perspectiva del crecimiento desequilibrado -como la de eslabonamientos- tuvieron muy buena recepción general. Sin embargo, se señalaba que eran más complementarias que opuestas a las visiones desde el crecimiento equilibrado.²⁶ Esas controversias estaban presentes el horizonte teórico que guió la elaboración del Plan, pero otros conceptos habían ganado mayor énfasis, entre ellos el de dualismo. La versión vernácula de ese concepto, la noción de “estructura productiva desequilibrada”, explicaba porqué la restricción externa era el obstáculo principal al crecimiento.²⁷ También crecía el interés y la preocupación por el rol del capital extranjero, su dudosa contribución al balance de pagos en el mediano plazo, y su predominio en la innovación tecnológica. Aunque en el Plan no se adoptaba una “actitud xenófoba hacia el capital extranjero”, la estrategia incluía explícitamente “el apoyo al capital nacional” (CONADE, 1970, p. 22).

En consonancia con el diagnóstico realizado, las principales medidas impulsadas para superar los problemas estructurales de la economía eran un programa de reconversión industrial para elevar la eficiencia en las empresas nacionales y un plan de inversión pública nacional que concedía prioridad a las inversiones en acero, energía, transportes y comunicaciones. Además de impulsar de esa forma la ampliación de la participación nacional en los sectores más dinámicos de la industria, se proponía desarrollar programas de capacitación y mejoras en educación, salud y vivienda -que contribuirían a la formación de recursos humanos-, no acrecentar el endeudamiento externo y fomentar el progreso científico-tecnológico.²⁸

Los tres objetivos principales enunciados eran un crecimiento rápido y sostenido de la economía (5,5% anual promedio), una distribución del ingreso más equitativa, y la defensa y extensión de la soberanía nacional en el campo económico. Ese demorado Plan de Desarrollo (CONADE, 1970) fue el primero en reconocer y analizar una

contradicción fundamental que aparecía entre dos sus objetivos, la mejora relativa de las remuneraciones de los asalariados y la elevación del ahorro (y la inversión) necesaria para el crecimiento sostenido.

En mayo de 1970 Dagnino Pastore pronunció un discurso ante los Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea titulado “El Cambio de Estructuras Económicas y el Fortalecimiento de la Empresa Nacional”. Además de enfatizar la necesidad de (fortalecer el sistema financiero para) impulsar la expansión de empresas de capital nacional, fijaba como prioridades del gobierno el desarrollo de la industria pesada, la promoción de las exportaciones, y la descentralización regional, y mencionaba las pautas del proceso de redistribución del ingreso que se decía en marcha. Esa conferencia recogía los contenidos del Plan de Desarrollo, y apuntaba a mostrar la coherencia entre el programa económico y la visión de largo plazo que lo sustentaba.

En estos años, el CONASE -encargado de elaborar planes para garantizar la “Seguridad Nacional” luchando contra la infiltración de “ideologías foráneas”- presentó publicamente dos documentos. El primero, titulado “Reordenamiento Metodológico de Políticas”, constituía un “ajuste y puesta al día de los objetivos políticos y políticas generales” del nuevo gobierno. El segundo, dedicado a las “Orientaciones Nacionales de Seguridad”, sirvió de base para el documento “Políticas Nacionales”, que el CONADE publicó junto con el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad a mediados de 1970.

También hacia mediados de 1970, cuando el estallido social ya había forzado un comienzo apresurado del “tiempo político”, el CONASE presentó otro documento –de difusión limitada y selectiva- titulado *Lineamientos de un nuevo Proyecto Nacional*.²⁹ Este documento era resultado del trabajo de un equipo interdisciplinario de militares e intelectuales del Consejo Nacional de Seguridad, en el que habían colaborado el CONADE y el CONACYT.³⁰ Allí se afirmaba que “la dificultad principal de la Argentina” era “la permanencia de esquemas y estereotipos mentales que no se adapta[ba]n a la realidad”. Un “*cambio de mentalidad*” que estableciera en la sociedad un “sistema de valores fundamentales” acordes con la libertad, la racionalidad, la eficiencia y la creatividad, haría posible un desarrollo con grados incrementales de autonomía nacional y apertura internacional, estratégicamente compatibilizados con el impulso a la integración con América del Sur (“realización con y a través de América del Sur”). La nueva sociedad que se deseaba configurar sería “integralmente desarrollada, singularizada y creativa”. Se reconocía que esa transformación requería cambios no sólo en el sistema de valores sino también en la “estructura social de poder”, la “estructura educativa-creativa” y la “estructura productiva”, y se afirmaba por allí que el “gobierno nacional puede, y debería, provocar y facilitar la discusión del proyecto nacional” (CONASE, 1970: 31-37). No había sido ese el espíritu del gobierno militar; baste recordar que Onganía fue responsable de la intervención violenta de la Universidad de Buenos Aires a poco tiempo de tomar el poder.

6. El Plan Nacionalista de Desarrollo (1970-1973)

A mediados de 1970, desplazado del poder el general Onganía, y un día antes de delegar el Poder Ejecutivo en el general Roberto Levingston, la Junta de Comandantes aprobó el documento “Políticas Nacionales” con modificaciones menores.³¹ A diferencia de ese documento -elaborado conjuntamente por el CONADE y el CONASE- el “Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974” y los “Lineamientos para un nuevo Proyecto Nacional” no fueron tratados por la Junta.³²

Los secretarios del CONADE y el CONASE abandonaron el gobierno junto con Onganía. Zalduendo fue reemplazado por Juan E. Gugliamelli, y el vicealmirante Boffi por su par Jorge Duyos. Durante la breve gestión de Carlos Moyano Llerena, quien reemplazó a Dagnino Pastore en el Ministerio de Economía, Gugliamelli se encargó de coordinar la revisión del Plan anterior (CONADE, 1970) para actualizar las proyecciones macroeconómicas y sectoriales, y también elaboró un informe denominado “Metas de crecimiento de la economía para el mediano plazo” -que serían incluidas en el proyecto del “Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975” presentado pocos meses después, a fines de 1970. Poco después se produjo la renuncia de Gugliamelli, siguiendo a la salida de Moyano Llerena desencadenada por el fracaso de su plan para contener la inflación “de la carne”. El plan de estabilización de Moyano Llerena, como el de Krieger -de quien había sido asesor-, estaba basado en una devaluación compensada, pero esta vez el esquema fracasó rápidamente.

A fines de 1970 Aldo Ferrer fue designado al frente del Ministerio de Economía, y Javier Villanueva se hizo cargo de la conducción del CONADE. Villanueva había trabajado para el CONASE y desde el nombramiento de Zalduendo se había hecho cargo del área de Políticas del CONADE. Al igual que Ferrer, era un funcionario experimentado con una reconocida trayectoria intelectual vinculada a la interpretación de los problemas estructurales de la economía argentina.

Durante su activa gestión en el CONADE Villanueva abrió la discusión sobre el proyecto del Plan, de la que participaron representantes de distintos sectores -entre ellos importantes empresarios y dirigentes sindicales-, y coordinó el equipo que preparó la versión definitiva del “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”. El 14 de mayo de 1971 el Plan fue aprobado por ley, hecho que no ocurría desde la promulgación del Segundo Plan Quinquenal en 1953.

Las tareas de planificación tuvieron una gran sintonía con las definiciones de política económica, que siguió una concepción desarrollista-nacionalista. El eje del programa de Ferrer fue el impulso del capital nacional, la integración de la economía y las exportaciones industriales. En consonancia con esa línea, el Plan destacaba la necesidad de aumentar el poder de decisión soberano en el campo económico, la integración nacional para un desarrollo regional más equilibrado y justo, la promoción del crecimiento de las empresas de capital nacional, el desarrollo científico-tecnológico y la integración regional (CONADE, 1971).

En el programa de Ferrer, en el Plan de Desarrollo, y en particular en la políticas de inversiones públicas, era clara la influencia de la idea de “polos de desarrollo” formulada por Perroux.³³

El Plan incluía metas proyectadas para las tasas de crecimiento del producto (7% anual), del sector agropecuario (44%) e industrial (8,6%), del sector externo (10% tanto para las exportaciones como las importaciones), el consumo privado, la inversión, el gasto público, el empleo y la distribución del ingreso.³⁴ También incorporaba los proyectos concretos y de más largo plazo que se estaban impulsando, como la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la “Ley de Compre Argentino”, programas de reconversión industrial, modernización agropecuaria y desarrollo científico-tecnológico, y reformas en el sistema educativo, la estructura administrativa y la tributaria.³⁵

La desbordante movilización de la sociedad civil había llevado a la atenuación de los rasgos autoritarios del régimen militar, y las reivindicaciones de los empresarios nacionales y las de los trabajadores -en menor medida- habían encontrado eco en la reorientación nacionalista de la política económica, que ampliaba la esfera de intervención del Estado. El cambio de signo en algunas definiciones centrales de la política económica expresaba que el Estado burocrático-autoritario, cuya hegemonía

había surgido en su asociación con el capital extranjero, se acercaba ahora a sectores de la burguesía nacional, en una suerte de “*post festum* vía nacionalista hacia el crecimiento [desarrollo] capitalista” -según la expresión de Guillermo O’Donnell.³⁶

La alarmante persistencia de los problemas estructurales, que se expresaban en una nueva crisis de la coyuntura económica (inflación y desequilibrio externo), y el estancamiento económico profundizaba la grave crisis social y política. El desenlace estuvo a cargo del nuevo hombre fuerte la Junta de Comandantes, el general Agustín Lanusse, que se puso al frente de la Presidencia en marzo de 1971 para negociar la salida del régimen adoptando una estrategia defensiva, que consistió iniciar un proceso de apertura democrática intentando imponer algunas condiciones.

En esa etapa de crisis económica y política, la política económica del gobierno fue ecléctica y no mantuvo un rumbo definido. A mediados de 1971 fue disuelto el Ministerio de Economía, y sustituido en sus funciones por el Ministerio de Hacienda y Finanzas, en cuya dirección se sucedieron Juan Quilici, Cayetano Licciardo y Jorge Whebe en poco más de un año. También se disolvió la personería de las Secretarías del CONADE, el CONASE y el CONACYT, que pasaron a denominarse Subsecretarías de Desarrollo, Seguridad y Ciencia y Técnica, respectivamente.

En septiembre se creó la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno - cuya dirección se encomendó al brigadier Ezequiel Martínez- que absorbería a las tres subsecretarías. Los tres subsecretarios renunciaron; Villanueva, Duyos y Taquini fueron luego reemplazados por el Raúl Desmaras Luzuriaga, el contralmirante Carlos Peralta y el ingeniero Mario Cavoti. Aunque se continuaron e iniciaron algunas obras, la crisis de la coyuntura restringió las tareas de planeamiento a la actualización periódica del Plan 1971-1975, de modo que sirviera de base para el nuevo gobierno que asumiría en mayo de 1973. En 1972, con miras a la campaña electoral, Lanusse le encomendó a la nueva Secretaría la elaboración un documento para presentar el programa del gobierno, que sería publicado en 1973 bajo el título *Proyecto Nacional – Documento de Trabajo*.³⁷

7. El Plan para la Liberación y la Reconstrucción Nacional (1973-1976)

Cuando Héctor Cámpora fue elegido Presidente en marzo de 1973, el péndulo se había inclinado con más fuerza que nunca antes hacia la alianza “defensiva” entre sectores de la burguesía industrial nacional, pequeños y medianos empresarios y sectores populares; esa alianza por la “vía nacional y socialmente justa” se articulaba en contra de los planes de estabilización y en torno a la defensa de políticas expansivas orientadas al mercado interno.³⁸

Cuando Cámpora asumió la Presidencia, José Ber Gelbard fue designado secretario de Hacienda y Finanzas, de Obras Públicas y de Comercio, por expresa indicación de Perón. La Ley de Ministerios promulgada en octubre, luego del triunfo electoral de Perón, le dio a Gelbard el rango de Ministro de Economía, elevó las Subsecretarías a Secretarías, y creó la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica, que fue ocupada por el ingeniero Orlando D’Adamo. La subsecretaría de Programación y Coordinación fue ocupada por Carlos Leyba.³⁹

El programa inicial del nuevo gobierno peronista estuvo inspirado en un documento denominado “Sugerencias del empresariado nacional para un programa de gobierno” presentado por la Confederación General Económica (CGE) dos meses antes de la asunción de Cámpora.⁴⁰

Desde la conducción del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE D’Adamo había participado en la redacción de los documentos del Pacto

Social, desde los borradores que Gelbard le enviaba a Perón hasta las reuniones con la comisión de la CGT conducida por José Ignacio Rucci.

Aludiendo a la necesidad de coordinación entre las visiones de corto y de largo plazo, la dirección del órgano de planificación fue puesta bajo la misma órbita que controlaba la política económica: el Consejo Nacional de Desarrollo fue reemplazado por el Instituto Nacional de Planificación Económica, dependiente del Ministerio de Economía, que sería conducido por Benjamín Hopenhayn.

La política económica de Gelbard se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN). Su promulgación en el parlamento, con el apoyo de la CGE y la CGT, selló el “Pacto Social” que apuntaba a dar legitimidad al proyecto económico y social del peronismo. La política de concertación tenía como objetivo primario la contención de la inflación, que se consideraba condición necesaria para el crecimiento y la redistribución del ingreso que se buscaba impulsar.

El horizonte de los acuerdos fue definido a fines de 1973 con la presentación del “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”, en el que se enfatizaban algunos objetivos prioritarios: la puesta en marcha de un “proceso gradual y acelerado de distribución del ingreso nacional que restituyera a los asalariados una participación justa en el ingreso nacional”; “una modificación de las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico”, y “la recuperación de la independencia económica” a través del impulso de la empresa de capital nacional y la reversión del proceso de desnacionalización.⁴¹

Las definiciones del Plan estuvieron en sintonía con una reciente línea inscripta en la corriente de los economistas del desarrollo y de las ideas de la CEPAL. Tiempo después Leyba (2003, p.16) señaló como representativo del núcleo teórico al que respondía el pensamiento del equipo económico un libro publicado por Hollis Chenery - por entonces a cargo del Departamento de Políticas de Desarrollo del Banco Mundial- en 1974, titulado *Redistribución con crecimiento - Políticas para mejorar la distribución del ingreso en países en desarrollo en un contexto de crecimiento económico*.⁴²

Las definiciones de los objetivos y medidas de política económica que la coyuntura apresuraba en 1973 tenían un amplio marco de referencia en los varios proyectos de desarrollo elaborados desde mediados de los sesenta en ámbitos estatales, académicos y políticos. En vísperas de la apertura democrática culminaba una etapa de gran enriquecimiento del debate sobre estrategias y proyectos nacionales de desarrollo. Entre los “numerosos ensayos que incursionaron en el tema de la prospectiva de la realidad argentina”, Fernández Pardo y Frenkel (2004, p.520) destacan por su “mayor rigor metodológico y conceptual” las formulaciones de Oscar Varsavsky (1969, 1972) y de la Fundación Bariloche.⁴³

La maduración de ese debate tuvo un punto de convergencia preciso con la necesidad acordada por el peronismo a la planificación y la pretensión de “actualización” de la “filosofía peronista”: el ensayo *Proyecto Nacional - Razón y Diseño* de Ángel Monti (1972) generó un gran interés del propio Perón.⁴⁴

A fines de 1973, el coronel Vicente Damasco -un hombre de confianza del viejo líder- se encargaría de la creación de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia, y convocaría a su amigo Monti para diseñar el Proyecto Nacional de Perón y redactar un documento de su propuesta para el Modelo Argentino.⁴⁵

Por la misma época Perón encomendó a la Secretaría General de la Presidencia la creación de equipos de estudio para elaborar un “Modelo Argentino y un Proyecto

Nacional”. Un equipo de coordinado por Francisco Figuerola reunió entonces a Juan Chamero (“un experto en modelos y sistemas”), Juan Manuel Palacio (“como responsable de la unidad filosófica del estudio y de la interpretación histórica”) y Miguel Gutiérrez (encargado de la interpretación de las tendencias del contexto internacional y del comportamiento sociopolítico argentino). Los trabajos de la Secretaría General culminaron en la última semana de abril de 1974 con la entrega a Perón de “una gruesa carpeta negra titulada *Hacia el Reordenamiento Nacional*, de 840 páginas”, en las que se exponían los resultados de la evaluación de “más de cien” proyectos nacionales específicos y los fundamentos conceptuales y metodológicos del *metamodelo* que había guiado los estudios.⁴⁶

Esos trabajos serían la base del Mensaje de Perón al Congreso de la Nación el 1º de mayo de 1974, cuando el líder, poco antes de su muerte, anunció que pronto presentaría su versión del “Modelo Argentino para el Proyecto Nacional” y la creación de un “Consejo para el Proyecto Nacional” al que estarían convocados todos los grupos sociales y políticos.

Con el fallecimiento de Perón y la salida de Gelbard del gobierno, el Pacto Social fue abandonado, y con él quedó atrás el Plan Trienal, el último intento formal de planificación indicativa realizado en la Argentina.

8. Comentarios finales. Una mirada retrospectiva sobre la planificación

En una mirada retrospectiva de largo plazo sobre la planificación económica lo que resalta son los elementos de continuidad en su orientación a pesar de la gran conflictividad e inestabilidad política de la sociedad argentina en la posguerra.

Algunas claves conceptuales para enmarcar el relato histórico de la planificación económica en una interpretación retrospectiva de sus horizontes y sus límites se encuentran en trabajos de autores que vieron tempranamente el (comienzo del) fin de una época desde los años setenta.

La metáfora del péndulo ideada por O’Donnell para entender las inestables alianzas de clases en la Argentina de posguerra ilumina la relación entre esos “ciclos políticos” y el patrón típico de los ciclos económicos *stop and go*.

En esa esa visión resalta que la oscilación pendular entre una alianza inestable de sectores dominantes en torno a los planes de estabilización y una alianza “defensiva” (también inestable) entre empresarios “mercadointernistas” y trabajadores había impedido la consolidación de un régimen hegemónico (cohesionado por una gran burguesía industrial con proyecto propio):

Al pendular en un momento hacia la burguesía pampeana y, momentos después, al apoyar el lanzamiento de una nueva fase ascendente del ciclo, la gran burguesía no sólo optimizó en cada fase sus intereses económicos de corto plazo. También logró ser el único miembro estable de la alianza gobernante. Claro que en una fase lo era en conjunción con la burguesía pampeana y en la otra se encaramaba sobre la alianza defensiva. No dejó de ser la fracción dominante, pero las particulares condiciones que hemos reseñado implicaron que su dominación se desplazara continuamente en ese movimiento pendular. Al mismo tiempo, y por las mismas razones, los canales de acumulación entraban en repetidos corto circuitos. En estas condiciones, el capitalismo argentino tenía que girar mordeándose la cola en espirales cada vez más violentas. (O’DONNELL, 1977)

La crisis sociopolítica crónica fue vinculada a una situación de “empate” entre (alianzas de fracciones de) clases sociales con capacidad de resistencia para trabar proyectos ajenos pero insuficiente poder para imponer los propios.⁴⁷

Varios autores plantearon explicaciones conceptuales esquemáticas y caracterizaciones históricas de modelos alternativos asociados a uno y otro extremo del péndulo. Ferrer (1977) sostuvo que las oscilaciones de un extremo (el “liberalismo”) al otro (el “populismo”) inhibieron la adopción de un proyecto viable de desarrollo nacional autónomo y democrático.⁴⁸ Para Diamand, más allá del “empate”, aún consiguiendo hegemonía cualquier alternativa hubiese sido frustrada en la “prueba por la positiva”:

Aunque es cierto que cualquier política económica para triunfar necesita de apoyo político, ni la política popular ni la política ortodoxa (...) hubieran podido triunfar aunque hubiesen contado con un poder político total. Esto se debe a que ninguna de ellas tenía viabilidad intrínseca y ambas estaban condenadas al fracaso por motivos puramente económicos. (DIAMAND, 1985, p. 95)

Esos esquemas explicativos partían de que las fluctuaciones económicas respondían a los condicionantes característicos de la economía argentina, pequeña, semi-industrializada (dual y dependiente). Las oscilaciones pendulares de la política que aparecían en consonancia con los ciclos *stop and go* -característicos del crecimiento limitado por restricción externa- eran vistas como expresiones de la incapacidad para superar esos condicionantes estructurales del subdesarrollo. El balance de todas las estrategias de desarrollo alternativas que se habían adoptado resultaba bastante negativo pues siempre habían se habían visto total o parcialmente frustradas.

En 1976 el péndulo fue sujetado con el terror y la represión al extremo del liberalismo por un gobierno militar que promovería deliberadamente la desarticulación de la estructura económica y social que tradicionalmente había sostenido la “sociedad de empate”, y eliminaría así las condiciones de posibilidad de las coaliciones “defensivas” impulsadas por empresarios y obreros vinculados al modelo sustitutivo.⁴⁹

A la luz del crudo y desolador contraste (en términos de estabilidad macroeconómica, crecimiento, distribución, indicadores sociales, etc) entre la experiencia de las tres décadas del modelo de industrialización y las tres décadas que siguieron, resalta en la imagen del péndulo un elemento que a mediados de los setenta parecía trivial pero que queda resignificado en el presente: el centro gravitatorio de los movimientos pendulares nunca dejó de ser la burguesía industrial.

Esto puede verse considerando el período 1966-76, la última vuelta del péndulo. Los contrastes entre los primeros y los últimos años son muy evidentes, pero cuando son tomados en cuenta los rasgos comunes de todo período son notorios. El signo político de la configuración social del tercer gobierno peronista y su dimensión discursiva marcó el despliegue de un giro completo con respecto al gobierno de Onganía. Sin embargo, pueden reconocerse algunos llamativos puntos en común tanto en los lineamientos de la política económica como en la orientación estratégica de la intervención estatal en la economía.

El peronismo dio un lugar central en su articulación a las demandas de los trabajadores, y también tuvo como eje de acción la búsqueda de la “soberanía nacional” (la “lucha anti-imperialista”). En este sentido profundizaba la orientación nacionalista que se había desarrollado desde la burocracia de los organismos de planificación durante la última etapa del gobierno de la Revolución Argentina iniciado por Onganía.

Los estudios de prospectiva elaborados puertas adentro de la trama burocrática del Estado autoritario no fueron impermeables a la crisis social y política que se profundizaba, y terminaron planteando una orientación opuesta a la del proyecto de “modernización” de Krieger asociado al capital extranjero y afecto a la represión salarial.

La llegada de Dagnino Pastore al CONADE fue anterior al estallido del conflicto distributivo y social de mediados de 1969, cuando las masivas huelgas y protestas del Cordobazo provocaron la salida de Krieger e hicieron mella en la hegemonía del régimen militar. Paradójicamente, la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional había contribuido a catalizar la amenaza de una “situación revolucionaria” que se proponía erradicar.⁵⁰ La orientación nacionalista del plan de CONADE (1970), que resultó llamativa en su momento, anticipó la tendencia de los años siguientes.

La orientación con respecto al capital extranjero y a las demandas de los trabajadores marcan nitidamente la oposición entre la ideología nacional y popular y la ideología “eficientista”. Sin embargo -en tanto estrategias de desarrollo- el proyecto de “modernización” y las estrategias de desarrollo del giro nacionalista y del peronismo tuvieron más de un punto en común.

El modelo económico, regresivo en términos sociales, buscaba profundizar la orientación industrial como estrategia de desarrollo. La exclusión de las demandas de los trabajadores apuntaba precisamente a hacer sustentable ese modelo. Con ese fin también se aplicaron medidas heterodoxas que dejaban en un lugar subordinado al sector agropecuario, tradicionalmente privilegiado por los gobiernos conservadores.

Si Krieger -quien ciertamente era conservador- fue visto como un gran liberal y como un “agente del capital extranjero”, es porque aún no se conocía al *neoliberalismo*. En la segunda mitad de los sesenta y hasta mediados de los setenta, lo que estaba en discusión era el alcance y los instrumentos de la intervención del Estado y el rol del capital extranjero; todas las estrategias de desarrollo eran estrategias de desarrollo industrial.

La explicación del amargo fin del modelo industrial aún merece atención y tal vez una reconsideración exhaustiva. ¿Pueden reconocerse y explicarse causas y consecuencias de la creciente amplitud de los movimientos pendulares? ¿Había una imposibilidad inherente de consolidar un modelo de desarrollo en torno a una burguesía industrial nacional -que nunca terminó de conformarse como tal? ¿Cómo y porqué un Estado nacional que pretendía ser desarrollista terminó siendo desmantelado?

La planificación económica -cuya necesidad había surgido cuando la intervención estatal consolidó la ampliación de su alcance orientándose a una estrategia de desarrollo industrial- fue desmantelada rápidamente junto con los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado.

Notas

¹ Véase Fernández López (2001) y Belini (2006). Figuerola se había desempeñado como director de Estadística del Departamento Nacional de Trabajo hasta 1943, tenía fuertes contactos con la Acción Católica y era colaborador de Perón.

² Moreno (1978).

³ De los veintisiete, quince proyectos fueron discutidos y aprobados. De los restantes, algunos pasaron a formar parte de otras leyes, y algunos otros no llegaron a ser considerados (Montuschi y Vazquez Presedo, 1970). En la ejecución del plan de obras públicas se registraron inconvenientes administrativos, lo cual motivó la creación del Consejo de Coordinación Interministerial y el Consejo Federal Coordinador en 1948. El primero estuvo a cargo del control del plan de obras del Estado y el segundo de coordinar las obras nacionales con las provinciales. Ambos Consejos pasaron luego a depender de la Secretaría de Estado de Asuntos Técnicos, creada en 1949, y recibieron asesoramiento técnico de la Dirección Nacional de Planificación, un departamento del Ministerio de Asuntos Técnicos creado en 1950. En 1951 el

Consejo de Coordinación Interministerial se convirtió en el Consejo Nacional de Planificación y el Consejo Federal Coordinador pasó a depender de aquél. Véase Doménech (1968).

⁴ Sikkink (1988).

⁵ Siguiendo la propuesta de Prebisch en 1956 fue creado el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Ese fue el único desarrollo institucional positivo del gobierno militar.

⁶ Sikkink (1991, p. 78).

⁷ Sikkink (1988).

⁸ Devés Valdés (2003). El estudio se iba a llamar originalmente “Una introducción a las técnicas de planificación”, pero cuando fue presentado en Nueva York los altos mandos de las Naciones Unidas ordenaron que la palabra “planificación” fuese reemplazada por “programación” todas las veces que aparecía. Véase Pollock, Kerner y Love (2001).

⁹ CEPAL (1958) “El desarrollo económico argentino”, citado en Gerchunoff y Llach (1998).

¹⁰ Sikkink (1991, pp. 81-82). El nombre completo de la revista editada por Frigerio, habitualmente conocida como *Qué*, era *Qué sucedió en siete días*. El contenido de la revista, que había adoptado un polémico estilo editorial, solía girar en torno a las reiteradas y feroces las críticas al gobierno de Aramburu y a Raúl Prebisch, acusado de representar a los intereses del imperialismo británico y de las elites agro-exportadoras locales y de promover políticas monetaristas. El eje positivo de la línea editorial se concentraba en promover la industrialización y el proteccionismo.

¹¹ Frondizi (1978, p. 34).

¹² Cavarozzi (1982).

¹³ La resolución de los litigios pendientes con importantes empresas extranjeras del sector de energía eléctrica sumaron leña a las repercusiones de la polémica “Batalla del Petróleo”, lo cual acabaría forzando la renuncia de Frigerio en la Secretaría de Relaciones Económicas y Sociales.

¹⁴ Véase Sikkink (1991) y Rapoport y Spiguel (1994).

¹⁵ Sikkink (1993).

¹⁶ FitzGerald (1998).

¹⁷ Véase Carranza (1965) y Berlinski, González, Panzone y Ravinovich (1965).

¹⁸ Fernández López (2001); además del equipo de estudio sobre distribución y cuentas nacionales se formó un equipo sobre Tributación, dirigido por Federico Herschel, a través de un programa conjunto de la CEPAL, la OEA, y el BID Ambos equipos quedaron luego en el CONADE.

¹⁹ Entre los publicados en Argentina Moyano Llerena (1961), Ferrer (1963) y Villanueva (1964).

²⁰ Masson y Theberge (1967) realizaron un trabajo muy interesante en términos teóricos y empíricos. Analizando los datos de CONADE (1965) con técnicas econométricas muy avanzadas para la época en el marco de un modelo de dos brechas concluyen que la insuficiencia de divisas era en ese momento la restricción principal al crecimiento. Pueden verse Chenery (1961) y Chenery y Bruno (1962) como formulaciones fundacionales de los modelos de dos brechas.

²¹ Cfr. Montuschi y Vázquez-Presedo (1970). Los documentos del Plan incluían fuertes críticas a los planes de estabilización promovidos por el Fondo Monetario Internacional, cuyos “resultados (...) fueron sentidos por todos, y en tal forma que se hace innecesario reiterarlos”.

²² O’Donnell (1982).

²³ Otros organismos públicos, como CFI, el INDEC (creado en 1968), la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata –creada en el marco del proceso de integración regional en 1969-, y el Fondo Permanente para Estudio de Preinversión -que se ocupaba de los proyectos de inversión más importantes-, fueron luego integrados al Sistema. Se preveía la realización de tres planes diferentes, uno de largo, otro de mediano y un otro de corto plazo. “El Plan General de Desarrollo y Seguridad” debía abarcar la década 1968-1977 y tendría por finalidad concretar los objetivos políticos enunciados por el Poder Ejecutivo. El “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad” comprendería el quinquenio 1968-1972 y tendría como objetivo establecer metas anuales cuantitativas e instrumentos para su ejecución –tanto a nivel nacional como regional. Por último, el “Plan Anual Operativo” fijaría metas anuales e instrumentos de política de corto plazo, adecuándose a las disposiciones de los planes de mediano y largo plazo.

²⁴ O’Donnell (1978). La idea de que el costo salarial era determinante de la competitividad internacional tenía implicancias reaccionarias, pero partía de una visión más o menos comprensiva de los problemas estructurales de la economía argentina y de la naturaleza del fenómeno inflacionario. Desde un enfoque estructuralista las reivindicaciones salariales eran un factor relevante en los procesos de amplificación inflacionaria, y en consecuencia, contribuían -vía apreciación del tipo de cambio real- a generar estrangulamiento externo. Desde una posición conservadora, si las demandas sociales no se contenían podían llevar a un círculo vicioso, pues una crisis del sector externo forzaría una devaluación, que a su vez induciría –vía inflación cambiaria y deterioro del salario real- nuevas reivindicaciones.

²⁵ Véase por ejemplo Dagnino Pastore (1961), Herschel (1963) y Streeten (1962, 1963). Los trabajos de Di Tella (1969, 1970) pueden verse como una reactualización de esas ideas para formular una estrategia de desarrollo para Argentina.

²⁶ Dagnino Pastore (1963), Mathur (1966).

²⁷ Diamand (1968, 1972).

²⁸ En enero de 1969 el Dr. Alberto Taquini había sido designado Secretario del recientemente creado (ley 18.020) Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), encargado de formular y coordinar la política científica y tecnológica del Estado. Dos años después se publicaría el “Plan Nacional de Ciencia y Técnica 1971-1975”.

²⁹ En este período se encontraba a cargo de la dirección de la Secretaría del Consejo el vicealmirante Boffi, quien reemplazó al general Villegas luego de su renuncia en diciembre de 1969; Moreno (1978).

³⁰ En la redacción definitiva del trabajo participaron Oscar Grondona, Javier Villanueva, Horacio Pietranera, Héctor Ciapuscio, Juan Carlos Puig, Julio Grondona y José Luis Machinea. En distintas etapas de su elaboración participaron también Carlos Floria, José Miguens, Emilio Mignone, Mario Brodensohn, Eduardo Tiscornia, Venancio Carullo, Tulio Loza, Natalio Botana y Adolfo Critto.

³¹ El documento se dividía en dos partes; en la primera se fijaban los objetivos políticos para el mediano y largo plazo en los planos político, cultural, social, económico y de seguridad, generales y abstractos; en la segunda en la que se enunciaban 160 pautas para cumplir con los objetivos (Moreno, 1978).

³² El CONADE publicó una edición para la difusión general del Plan poco después (CONADE, 1970). La Universidad Nacional de Tucumán, cuyo rector Héctor Ciapuscio participó en los “Lineamientos...”, publicó su versión definitiva meses más tarde, en 1971.

³³ Véase Perroux (1964), Portnoy (1964); Rougier (2004, cap. 1).

³⁴ Moreno (1978).

³⁵ Formalmente el Sistema Nacional de Planeamiento seguía vigente, y uno de los objetivos de la revisión del Plan, para el cual el CONASE colaboró con el CONADE, era rediseñar la metas y objetivos general para asegurar su conformidad con el documento de “Políticas Nacionales” aprobado por la Junta de Comandantes. De esas tareas resultó un documento titulado “Necesidades de Seguridad”, que no fue publicado con el Plan.

³⁶ O’Donnell (1978, p. 22; trad. nuestra).

³⁷ Su redacción estuvo dirigida por el coronel Ramón Díaz Bessone y en su elaboración también participaron Nicanor Saleño, Enrique Guglielmi, Guillermo Blanco y Jorge Rojas (Fernández Pardo y Frenkel, op. cit., pág. 518).

³⁸ Cfr. O’Donnell (1977).

³⁹ Seoane (1998, p. 115).

⁴⁰ Rougier y Fiszbein (2006).

⁴¹ Poder Ejecutivo Nacional (1973, tomo I, p. 13).

⁴² Hollis Chenery *et al* (1974).

⁴³ Véase Fernández Pardo y Frenkel (2004, p. 520). El equipo multidisciplinario del proyecto de la Fundación Bariloche estaba dirigido por Amílcar Herrera, y la parte de económica del modelo fue desarrollada por Juan Sintiere y Juan V. Sourrouille; el Comité Consultivo estaba conformado por Helio Jaguaribe, Carlos Mallmann, Enrique Oteiza, Jorge Sábato y Osvaldo Sunkel. Los resultados del estudio fueron publicados más tarde en Herrera *et al* (1977).

⁴⁴ Fiszbein y Rougier (2006).

⁴⁵ A fines de 1973, a través de un convenio con el gobierno, se estableció en Buenos Aires una Oficina de la CEPAL, que inició sus actividades en 1974 dirigida por Alfredo Eric Calcagno con la colaboración de Ricardo Cibotti y Alberto Fracchia.

⁴⁶ Fernández Pardo y Frenkel (2004, p. 520-525). Los detalles aportados por los autores resultan imperdibles: “Como elemento de apoyo para las discusiones, así como para la presentación global del proyecto, se diseñó una especie de cuadro de situación y de estrategia: un “enorme conjunto de paneles” de 24 metros que ocupaba todo el largo de la Sala de Situación de la Casa de Gobierno y “registraba los principales eventos seculares, las eras internacionales, nacionales y científico-tecnológicas, las reformas y enmiendas a la Constitución Nacional, las instituciones argentinas y los indicadores socio-económicos” desde 1850 hasta 2025.

⁴⁷ Véase Hopenhayn (1965), Di Tella (1970, p. 205), Portantiero (1973); Camou (2002, p.26).

⁴⁸ Véase también Diamand (1973) y Ferrucci (1984).

⁴⁹ Canitrot (1980, 1981, 1982), Schvarzer (1986); Rougier y Fiszbein (2006, p. 225).

⁵⁰ Véase Portantiero (1973) y Rapoport (2006).

Referencias bibliográficas

- BELINI, Claudio (2006). "El Grupo Bunge y la Política Económica del Primer Peronismo", *Latin American Research Review*, Vol. 41, Nro. 1.
- BERLINSKI, Julio; GONZÁLEZ, Faustino, PANZONE, Clemente; RABINOVICH, Jacobo (1965). "Metodología de las proyecciones del plan de desarrollo", *Desarrollo Económico*, Nro. 17-18-19.
- BRAUN, Oscar; Joy, Leonard (1968). "A Model of Economic Stagnation- A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, Nro. 321.
- BRAUN, Oscar; KESSELMAN, Ricardo (1973). "Argentina 1971. Estancamiento estructural y crisis de coyuntura", en Oscar Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- CAMOU, Antonio (2002). "Argentina (otra vez) en crisis. El dolor de ya no ser", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Nro. 5, Flacso/Unesco/Nueva Sociedad, Caracas, pp 21-28.
- CANITROT, Adolfo (1980). "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico*, Vol. 19, Nro. 76, pp. 453-475.
- CANITROT, Adolfo (1981). "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", *Desarrollo Económico*, Vol. 21, Nro. 82, pp. 131-189.
- CANITROT, Adolfo (1982). "Orden social y monetarismo", *Estudios CEDES*, Vol. 4.
- CARRANZA, Roque (1965). "El Plan Nacional de Desarrollo", *Revista de la UIA*, Nro. 27.
- CAVAROZZI, Marcelo (1982). "El desarrollismo y las relaciones entre democracia y capitalismo dependiente en *Dependencia y desarrollo en América Latina*", *Latin American Research Review*, Vol. 17, Nro. 1.
- CEPAL (1958). "El desarrollo económico argentino".
- CHENERY, H. (1961). "Comparative Advantage and Development Policy", *American Economic Review*, Vol. 51, Nro. 1, pp. 18-51.
- CHENERY, H.; BRUNO, M. (1962). "Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel", *Economic Journal*, Vol. 72, Nro. 285, pp. 79-103.
- CHENERY, H. et al (1974). *Redistribution with growth*, Londres, Oxford University Press.
- CFI-CGE (1964). "El Financiamiento externo en la formación de Capital en la Argentina", Buenos Aires.
- CONADE (1965). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*, Presidencia de la Nación.
- CONADE (1970). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1970-1974*, Presidencia de la Nación.
- CONADE (1971). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, Presidencia de la Nación.
- CONASE (1970). *Lineamientos de un nuevo Proyecto Nacional*, publicado por la Universidad Nacional de Tucumán en 1971.
- DAGNINO PASTORE, José María (1961). "La Doctrina del 'Crecimiento Balanceado.' Sus Perspectivas en 1960", *Desarrollo Económico*, Vol. 1, Nro. 3., pp. 5-57.
- DAGNINO PASTORE, José María (1963). "Balanced growth-an interpretation", *Oxford Economic Papers*, Vol. 15, Nro. 2, pp. 164-176.

-
- DAGNINO PASTORE, José María (s/f). *Política Económica Argentina 1969-1970- Discursos como Ministro de Economía – 12/6/1969 – 17/6/1970*, Durruty Impresor, Buenos Aires.
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2 tomos.
- DIAMAND, Marcelo (1968), “Estrategia global del desarrollo industrial”, en *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, Nro. 1, Buenos Aires.
- DIAMAND, Marcelo (1972), “La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, Nro. 45, Buenos Aires..
- DIAMAND, Marcelo (1985). “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”, *Revista Argentina de Política Económica y Social*, Nro. 4, enero-abril.
- DI TELLA, Guido (1969). “La estrategia del desarrollo indirecto”, *Desarrollo Económico*, Vol. 8, Nro. 32.
- DI TELLA, Guido (1970). “Teoría de la nueva planificación”, *Desarrollo Económico*, Vol. 8, Nro. 32.
- DI TELLA, Torcuato (1970). “Inmovilidad o coexistencia en la Argentina”, en James Petras y Maurice Zeitlin, *América Latina: ¿Reforma o Revolución?*, Tomo 1, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.
- DOMENECH, Enrique (1968). “Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional”.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Manuel (2001). “La Ciencia Económica Argentina en el Siglo XX”, AAEP, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ PARDO, Carlos; FRENKEL, Leopoldo (2004). *Perón. La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)*, Buenos Aires, Ediciones del Copista.
- FERRER, Aldo (1963), “Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, nro, 4, enero-marzo.
- FERRER, Aldo (1964), “Modernización, desarrollo industrial e integración latinoamericana”, *Desarrollo Económico*, Vol. 4, Nro. 14-15, julio-diciembre.
- FERRUCCI, Ricardo (1984). “Liberalismo y estructuralismo en la Argentina contemporánea”, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- FIAT (1959). *La industrialización y el ahorro de divisas en la Argentina*, Buenos Aires, Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional.
- FITZGERALD, Valpy (1998). “La CEPAL y la teoría de la industrialización.” *Revista de la CEPAL*, número extraordinario.
- FRONDIZI, Arturo (1978). *Mensajes Presidenciales, 1958-1962*, Buenos Aires, Centro de Estudios Nacionales, Tomo I, 1º de mayo al 29 de diciembre de 1958.
- GARCÍA HERAS, Raúl (2000). “El Plan de Estabilización de 1958 en la Argentina”, *EIAL*, Vol. 11, Nro. 2.
- GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- HERRERA et al (1977). *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo Mundial Latinoamericano*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Bogotá.
- HERSCHEL, Federico (1962). "Determinantes del Desarrollo", *Desarrollo Económico*, Vol. 1, Nro. 4, pp. 121-132.
- HIRSCHMAN, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press.

-
- HOPENHAYN, Benjamín (1965). "Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de sustitución forzosa de importaciones", *El Trimestre Económico*, XXXII, pp. 126-139.
- LEYBA, Carlos (2003). *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*, Buenos Aires, Biblos.
- MASSON, Francis; THEBERGE, James (1967). "External Capital Requirements and Economic Development: The Case of Argentina", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 130, nro. 3, pp. 378-407.
- MATHUR, Ashok (1966). "Balanced v. Unbalanced Growth- A Reconciliatory View", *Oxford Economic Papers*, Vol. 18, Nro. 2, pp. 137-157.
- MOYANO LLERENA, Carlos (1961), "El proceso de distribución", en *Panorama de la economía argentina*, Buenos Aires.
- MONTI, Ángel (1972). *Proyecto Nacional – Diseño y Razón*, Buenos Aires, Paidós.
- MONTUSCHI, Luisa; Vazquez-Presedo, Vicente (1970). *Plan y Laissez-Faire en la economía contemporánea*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- MORENO, Antonio Federico (1978). *El planeamiento y nuestra Argentina*, Corregidor, Buenos Aires.
- NURSKÉ, Ragnar (1963). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1973). *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1977). "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976", en *Desarrollo Económico*, Nro. 64.
- O'DONNELL, Guillermo (1978), "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, Vol. 13, Nro. 1.
- O'DONNELL, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático-Autoritario, 1966-1973*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1946), Secretaría Técnica, Plan de Gobierno 1947-1951, Tomo I, Buenos Aires.
- PETRECOLLA, Alberto (1989). "Unbalanced Development, 1958-62", en Guido DiTella y Rudiger Dornbusch (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, University of Pittsburgh Press, Londres.
- PIOTRKOSKI, Juana; KHAVISSE, Miguel (1973). "La consolidación hegemónica de los factores extranacionales: el caso de las cien empresas industriales más grandes", en *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (1973). *Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación*, Buenos Aires.
- POLLOCK, David; KERNER, Daniel; LOVE, Joseph (2001). "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, Nro. 75.
- PORTANTIERO, Juan Carlos, "Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual", en Oscar Braun (compilador), *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.
- PORTNOY, Leopoldo (1964), "Los polos de desarrollo y la integración de América Latina", *Desarrollo Económico*, Vol. 4, Nro. 14-15, julio-diciembre.
- PREBISCH, Raúl (1955). "Informe preliminar acerca de la situación económica", Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.

-
- PREBISCH, Raúl (1956). "Moneda sana o inflación incontenible", Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- PREBISCH, Raúl "Plan de restablecimiento económico", Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- RAPOPORT, Mario; Spiguel, Claudio (1994). *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina, 1949-1955*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RAPOPORT, Mario (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Planeta, Buenos Aires.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul (1970). "The Theory of the "Big Push"", en Meier, G.M., *Leading Issues in Economic Development, Studies in International Poverty*, Oxford University Press.
- ROSTOW, Walt W. (1960). *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press.
- ROUGIER, Marcelo (2004). *Industria, Finanzas e Instituciones en la Argentina*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- ROUGIER, Marcelo; FISZBEIN, Martín (2006). *La frustración de un proyecto económico- El gobierno peronista de 1973-76*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 2006.
- ROULET, Jorge; SÁBATO, Jorge Federico (1971). "Estado y administración pública en la Argentina: ¿frenos o motores del proceso de cambio social", *Polémica*, Nro. 78, CEAL.
- SCHVARZER, Jorge (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- SEOANE, María (1998). *El burgués maldito-Los secretos de Gelbard, el último líder del capitalismo nacional*, Sudamericana, Buenos Aires.
- SIKKINK, Kathryn (1988). "The Influence of Raul Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962", *Latin American Research Review*, Vol. 23, Nro. 2.
- SIKKINK, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca, Cornell University Press.
- SIKKINK, Kathryn (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista", *Desarrollo Económico*, Vol. 32, Nro. 128.
- STREETEN, Paul (1962). "Crecimiento Desequilibrado", *Desarrollo Económico*, Vol. 2, Nro. 3, pp. 67-97.
- STREETEN, Paul (1963). "Crecimiento Equilibrado Versus Crecimiento Desequilibrado", *Desarrollo Económico*, Vol. 3, Nro. 3, pp. 361-374.
- VARSAVSKY, Oscar (1969). *Ciencia política y cientificismo*, Buenos Aires, CEAL.
- VARSAVSKY, Oscar (1972). *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- VILLANUEVA, Javier (1964), "Problemas de Industrialización con Restricciones en el Sector Externo", *Desarrollo Económico*, Vol. 4, Nro. 14-15, julio-diciembre.
- ZUVEKAS, Clarence (1968). "Argentine Economic Policy, 1958-1962: The Frondizi Government's Development Plan", *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 22.