

# Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina

Programa de fortalecimiento institucional y de apoyo al entorno productivo de las provincias de menor desarrollo relativo (BID FAPEP 1353/OC-AR) - Estudio sobre "Análisis prospectivo" Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de Relaciones con Provincias

Héctor

G.

Cordone

## Introducción

La crisis económica mundial desatada en 1929, impulsará la difusión y aplicación de nuevas ideas en el ámbito económico. Una de las más significativas fue la intensificación de la participación del Estado en el control de las variables económicas con el objeto de favorecer y estabilizar el desarrollo productivo, tratando de moderar los efectos perversos del ciclo económico.

Dentro de esa concepción, la planificación era concebida como una herramienta fundamental que permitiría ordenar la acción del estado en el campo económico. Se trataba de compilar información sobre la situación económica, proceder a su análisis crítico y, desde allí, tratar de prever la evolución futura, determinando objetivos realistas, concretos y compatibles entre sí. Asimismo se debían proponer los medios apropiados para lograr esos objetivos y los instrumentos adecuados para evaluar los resultados.

Estas concepciones se fueron difundiendo y logrando consenso en ámbitos académicos y políticos de tal manera que un notorio sociólogo, K. Mannheim, podía afirmar años después (1947), *"El fin del laissez faire y la necesidad de planificar son inevitables consecuencias de la actual situación y del carácter de las técnicas modernas (...) La concentración de todo género de controles - económicos, políticos, psicológicos y mecánicos- ha ido tan lejos (y la última guerra ha acelerado enormemente esta tendencia), que la cuestión no es otra que la de quién debe usar los medios de control y para qué fin. Porque no hay duda que serán usados. La alternativa no son ya "planificación o laissez faire", sino planificación, ¿para qué? y ¿qué clase de planificación?"*.

Pero, asimismo, ponía *condicionamientos* al estilo de planificación, se debía planificar *para la libertad*, sujeto a control democrático; para la abundancia, es decir, *empleo total y total explotación de los recursos*; para la justicia social; en fin planificar para la *"transformación de la sociedad, a fin de estimular el desarrollo de la personalidad: en una palabra, planificación, no regimentación"*<sup>[1]</sup>.

## INDICE

[Introducción](#)

[Los primeros pasos en la Argentina](#)

[El Consejo Nacional de Posguerra](#)

[Los planes quinquenales](#)

[Inestabilidad política y económica](#)

[El plan Prebisch](#)

[El Consejo Nacional de Desarrollo](#)

[El gobierno militar de la "Revolución argentina"](#)

[El retorno al poder del peronismo](#)

[La dictadura militar y la reconstrucción democrática](#)

## Los primeros pasos en la Argentina

Acompañando esas tendencias mundiales, en la década del '30 también se registra en nuestro país un avance del intervencionismo estatal y un esbozo de planificación.

Hasta esos años, pese a existir algunas iniciativas favorables a la intervención del estado en el campo económico, no se registran avances significativos sobre el modelo de regulación económica liberal que regía en el país desde fines del siglo XIX.

La conmoción provocada por la crisis de 1929/30 provocará en nuestro país lo que un autor denominará, por las características que adoptó, "*intervencionismo defensivo*" [2].

Una primera expresión de esta nueva actitud –respuesta obligada a los trastornos derivados de la crisis mundial- fue la puesta en ejecución, en 1933, del Plan de Acción Económica Nacional. Su principal gestor, el ministro de Hacienda Dr. Federico Pinedo, lo enunciaba explícitamente:

*"Se imponía actuar resueltamente. Y después de serias reflexiones el gobierno presenta al país un plan de acción económica. Reposa ese plan sobre la realidad monetaria. Era indispensable liberar progresivamente a la moneda argentina de las trabas que impedía sus movimientos, a fin de que tome el nivel que le corresponde y los productos agropecuarios adquieran el valor que determina la oferta y la demanda de los mismos y de las divisas en que ese valor se expresa. Habrá una sensible mejora en la penosa situación de los productores locales a quienes a tocado la peor parte en esta larga crisis. También encara el plan una serie de medidas que propenden a desarrollar el trabajo del país y absorber desocupados mediante la realización de un amplio programa de obras públicas financiado con recursos de que dispone el gobierno y el estímulo de la producción local que vaya llenando los grandes claros dejados en el consumo nacional por la forzosa reducción de las importaciones. Y, por último, el plan toca otro aspecto del problema agrícola, que encuentra ahora un momento propicio para su consideración. Nos referimos a la colonización de las tierras de propiedad o bajo control virtual de los bancos oficiales.*

*(...)"El país requiere un plan. Terminada la tarea preliminar de saneamiento financiero, ha llegado el momento de presentarlo. Lo hace el gobierno con la conciencia de su grave responsabilidad y persuadido de que una crisis larga e intensa como esta, que puede llegar a conmover la estructura entera de la nación, no ha de vencerse con las normas tradicionales de la acción administrativa"* [3]

Dentro de esas directivas las modificaciones sustanciales al régimen de control de cambios (instaurado en octubre de 1931), que entre otras disposiciones establecía un desdoblamiento del mercado cambiario en uno oficial y otro libre, otorgaba al gobierno un instrumento clave para la regulación del sector externo[4].

Otra de las medidas derivadas de este nuevo esquema económico fue la creación de numerosas Comisiones y Juntas Reguladoras, cuyas funciones -en general simplemente asesoras- eran analizar la coyuntura y proponer medidas para preservar los intereses de los diferentes sectores productivos (granos, carnes, yerba mate, algodón, vinos, etc.) .En la integración de estas comisiones participaban delegados de las diferentes ramas económicas concernidas[5].

Algunos de estos organismos trascendían lo sectorial asumiendo un carácter más general, tal la Comisión Nacional de Fomento Industrial y la Junta Nacional para Combatir la Desocupación (creada el 21 de agosto de 1934).

También fueron medidas significativas: la reforma del sistema tributario que originó un importante crecimiento en los impuestos internos y creó el "*impuesto a los réditos*" que gravaba las ganancias personales y de las empresas; la creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, destinado a solucionar los problemas derivados de las carteras de créditos incobrables que arrastraban a algunos bancos a posibles quebrantos; y, en 1935, un hecho trascendente, la

creación del Banco Central, concreción de un propósito que se venía debatiendo desde hacía varios años, incluso son asesoramiento de especialistas extranjeros.

Diversas fueron las opiniones vertidas públicamente acerca del contenido de las medidas y el avance del poder público sobre el escenario económico. Sucintamente, se puede constatar un amplio apoyo de los sectores ruralistas, que participaron activamente en las diversas Comisiones a las que hicimos referencia, y, en principio, una cierta prevención de los empresarios industriales.

Pocos años después, y cuando aún no se habían superado totalmente las consecuencias de la crisis de 1930, se desencadena la Segunda Guerra Mundial con sus previsibles consecuencias en cuanto a la alteración del comercio internacional. La estructura económica del país había experimentado cambios desde aquella crisis, el proceso de industrialización y el incremento de otras actividades urbanas dirigidas al mercado interno, que en general requerían alguna forma de protección estatal, mostraban tendencias expansivas.

En ese sentido afirmaba Alejandro Bunge en 1940: "*La Argentina es un país por edificar (...). La ganadería, la agricultura y los ferrocarriles alcanzaron su culminación y poco puede esperarse de ellos en adelante en cuanto a mayor desarrollo.(...) Se inicia ahora el período de la industria, por una parte, y el de la edificación, por otra.*" [6]

En 1940, nuevamente el doctor Federico Pinedo ocupaba el Ministerio de Hacienda y, ante ese futuro incierto, prepara junto a un grupo de colaboradores entre los que se encontraba R. Prebisch, un "Programa de reactivación de la economía nacional", que el Poder Ejecutivo presentará ante el Senado.

El Programa se estructuraba de la siguiente manera [7]:

#### Capítulo I

1. El poder de compra de la población y la actividad económica
2. Los excedentes invendibles de productos agrarios
3. La construcción de viviendas modestas
4. El estímulo de la actividad industrial

#### Capítulo II

1. El plan de financiación y sus aspectos monetarios
2. Cuestiones monetarias conexas con el plan

#### Capítulo III

1. El déficit en las cuentas exteriores

Los puntos enumerados están contenidos en el Mensaje que acompañaba al proyecto de Ley, el cual estaba referido a la manera en que se proponían financiar las iniciativas propuestas en el Programa.

El diagnóstico de la situación era grave, el cierre de los mercados europeos provocarían grandes excedentes de productos agrarios invendibles, lo que ocasionaría "*un intenso malestar en la campaña, crisis industrial, desocupación y zozobra en las ciudades, postración general en todas las actividades del país, con repercusiones sociales de imprevisible alcance*".

Para paliar esa situación se proponía la adquisición de esos excedentes por el estado *"a precios moderados"* con el objeto de que el productor pueda cubrir sus costos. Sin embargo, se estimaba que esta ayuda no sería suficiente para mantener el *"más alto grado de ocupación"*. Era necesario agregar otros estímulos *"ninguno más eficaz que la industria de la construcción"*, por lo tanto se disponía la construcción de viviendas económicas en gran escala con adecuados planes de financiación.

Esas medidas ayudarían a *"desarrollar el poder de compra de la población"* que redundaría en una demanda sostenida de productos manufactureros nacionales. Para dar continuidad al desarrollo manufacturero debería resolverse *"el problema permanente de la financiación de la industria"*, controlar las importaciones y dar *"garantías de estabilidad industrial para después de la guerra"*.

Para ampliar los mercados para esos productos se planteaba organizar *"una gran zona de comercio libre con los países vecinos (...) vinculándolos en una unión aduanera tan completa como fuera posible"*. En el mismo sentido, y ante el déficit creciente que se registraba en el área del dólar, se sostenía que *"el gran mercado de Estados Unidos ofrece enormes posibilidades. No hay ninguna razón lógica para que nuestra industria no pueda aprovecharlas. La tarea es bien compleja y difícil, pero de ningún modo imposible"*.

En cuanto a la intervención del estado en la economía, se expresaba, posiblemente por principios ideológicos muy arraigados, una posición un tanto ambigua. Si bien se recomendaba *"circunscribir la intervención del estado"* y no *"sustituir a las fuerzas productivas de la economía privada"*, también se afirmaba que era indispensable que *"el estado cree las condiciones favorables y ofrezca el incentivo necesario a fin de que estas actividades adquieran todo el impulso de que son capaces para combatir eficazmente la depresión que comienza"*. En su defensa del Plan en el Congreso, el senador conservador por Córdoba, José H. Martínez, fue más rotundo: *"No es posible que el país se vea abocado a problemas sociales por la inercia del gobierno o por rendir tributo a dogmas perimidos de una economía individual, egoísta y brutal"* <sup>[8]</sup>.

Para contar con los recursos necesarios para la implementación de las medidas propuestas, se autorizaba al Banco Central *"a organizar un sistema de financiación de emergencia de la actividad económica interna, a plazos intermedios y largos"*. Se encomendaba esa tarea a una Comisión Organizadora presidida por el Ministro de Hacienda.

Esta propuesta programática provocó intenso debate. La Unión Industrial no dudó en brindar su más amplio apoyo a la iniciativa, la Sociedad Rural y la Bolsa de Comercio, apoyaron tibiamente, manifestando que sólo se debería apoyar a las industrias que transformasen materias primas nacionales. Las entidades representativas de los criadores de ganado, solo aceptaban lo referente a la compra de cosechas.

En el ámbito político, el principal partido de oposición se expresaron variadas opiniones desde una oposición total al proteccionismo industrial <sup>[9]</sup> a posiciones más matizadas y hasta posturas industrialistas. Pero, finalmente, en un clima en donde predominaba el enfrentamiento con el oficialismo, el proyecto fue aprobado en el Senado donde el oficialismo tenía mayoría absoluta, pero no llegó a ser tratado en diputados bloqueado por la oposición radical.

En un intento por lograr un acuerdo, el ministro F. Pinedo decide entrevistarse con el jefe de la oposición el Dr. Marcelo T. de Alvear, la gestión fracasó y arrastró al ministro quién presentará su renuncia el 14 de enero de 1941.

Se frustraba así la puesta en marcha de un programa que según un autor *"tenía el significado especial de ser el primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente. A tal fin el programa procura conciliar*

*la industrialización con la economía abierta, fomentar las relaciones comerciales de la Argentina con los Estados Unidos y con los países limítrofes y crear un mercado de capitales" [10].*

## El Consejo Nacional de Posguerra

Las experiencias de intervención del estado en el escenario económico hasta aquí reseñadas no constituyeron verdaderos *planes económicos* tal como hoy se los definiría. No contenían el múltiple instrumental técnico que posteriormente fueron caracterizando a estos documentos. Se trataba, más bien, de medidas coordinadas dirigidas a resguardar el desarrollo de determinados sectores y sostener el nivel de actividad económica.

De todas maneras fueron creando, en nuestro país, la conciencia de la necesidad que el estado debía mostrarse activo en la orientación de los procesos económicos, más aún en las coyunturas de crisis.

Si el desencadenamiento de la guerra había impulsado la aparición de medidas intervencionistas, los temores desatados por las consecuencias económicas que para nuestro país podría acarrear la finalización del conflicto [11] no se hizo más que acentuar la tendencia.

En efecto, pese a la no aprobación del Programa de 1940, tanto las restricciones generadas por la guerra en el comercio internacional como la reconversión productiva provocada por el conflicto en los países que habitualmente proveían a nuestro país de bienes manufacturados, terminaron favoreciendo activamente el desarrollo del sector industrial argentino. El Banco Central afirmará en 1942 que *"mientras el valor agregado por la industria se duplicó entre 1935 y 1942, el valor de la producción agropecuaria sólo aumentó un 25% aproximadamente, debido en modo exclusivo a la producción ganadera"* [12]. En 1945, finalmente, el producto industrial superará al sector primario en su participación en el producto bruto nacional.

Asimismo, y un tanto inesperadamente, se había registrado un incesante crecimiento del porcentaje de los productos manufacturados en el total de las exportaciones de nuestro país. El pico se alcanzó en 1943 con una participación del 19,4% [13], habiéndose incrementado activamente los envíos hacia EE.UU. [14] y los países de América Latina.

¿Cuál sería el futuro de este sector un vez finalizado el conflicto? El sector empresario no ocultaba su preocupación:

*"¿Que sucederá una vez terminada la Guerra? ¿Cuál será nuestra situación en el futuro cercano cuando después de la tremenda conflagración armada los países del viejo mundo y de la gran nación norteamericana se dispongan a restaurar su economía, y traten, en consecuencia, de colocar en los mercados del mundo y particularmente en el nuestro sus excedentes de producción industrial y manufacturera". [15]*

Esta incertidumbre recorría amplios sectores de las clases dirigentes, entre ellos las fuerzas armadas, quienes dudaban del sostén que los próximos gobiernos brindarían al proceso de sustitución de importaciones que estaba en marcha. Se temía, asimismo, que un declive pronunciado en la actividad de ese sector incrementaría significativamente la desocupación con sus secuelas de problemas sociales y posible radicalización de los conflictos obreros. Esta fue, entre otras, una de las causas que provocaría el derrocamiento del gobierno por una revolución militar en junio de 1943.

Es así que, en principio, van a coincidir los objetivos de los sectores militares nacionalistas que predominarán en el gobierno revolucionario y el de los empresarios industriales en cuanto a la necesidad de implementar una acción enérgica del estado para proteger a la industria nacional.

Las medidas no se hacen esperar, por decreto N° 8.537 del 3 de abril de 1944 *"visto que nuestro régimen bancario carece de un instrumento flexible y adaptable a la explotación industrial de las fuentes de riqueza nacional"* [16] se crea el Banco de Crédito industrial Argentino, una constante demanda de los sectores industrialistas. En junio del mismo año se dicta el decreto 14630 de Fomento y Defensa de la Industria que contenía normativas de orden aduanero, financiero y fiscal. El 1º de diciembre de 1943 se había creado la Dirección General de Industrias que en julio del año siguiente se integrará a la Secretaría de Industria y Comercio.

En septiembre de 1944, en ocasión de celebrarse el día de la industria el presidente de la U.I.A., Luis Colombo, expresa su agradecimiento:

*"Hemos mantenido viva nuestra prédica reclamando las necesarias leyes de defensa y de estímulo, para que la manufactura argentina no sufriera al término de la guerra actual, los mismos efectos que la abatieron en la posguerra anterior (...) es ahora el gobierno (...) el que viene a llenar esos vacíos dándonos las leyes que, sabiamente aplicadas, cumplirán la gran obra de industrialización que hemos ansiado (...) El Banco de Crédito Industrial y el decreto de Fomento industrial, que comprende la defensa contra el "dumping", el "drawback", y el estímulo a toda industria útil a la Nación, son factores que preparan el grandioso futuro económico argentino"* [17]

Esta incesante actividad del estado en el campo socio-económico llevará a la creación, en agosto de 1944 (dto. 23.847/44), del Consejo Nacional de Posguerra (C.N.P.), un organismo de carácter consultivo que tendría como tarea la de *"coordinar la acción del estado en cuanto se relaciona con las cuestiones de índole social y económica"*. Dependería de la Vicepresidencia de la Nación, en ese momento desempeñada por el coronel J. Perón, quién tendría a su cargo *"la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país"* [18].

Se estimaba que las repercusiones de la posguerra afectarían gravemente a la economía nacional *"si el Estado, en vez de ejercer su previsora acción de tutelar los intereses legítimos del país, dejara a merced de las múltiples, dispares y contradictorias determinaciones aisladas la orientación ordenada de las cuestiones de carácter social y económico (...)"*. Se acentuaba así, como ya había sucedido en otros países, la vocación planificadora del estado argentino.

La presidencia del Consejo la ejercía el Vicepresidente de la Nación acompañado por dos vicepresidentes, que serían el Secretario de Trabajo y Previsión y el de Industria y Comercio. Se nominaban asimismo 19 vocales procedentes de diversos organismos del Estado. Un grupo más reducido de esos funcionarios conformaban la Comisión Permanente. Un cargo que asumirá especial relevancia en el funcionamiento técnico-burocrático del Consejo será el de Secretario general, al que se le asignaba las funciones de Consejero Técnico de la Vicepresidencia. Ese cargo será confiado a un funcionario que se venía desempeñando en el Departamento de Trabajo, el doctor José Figuerola.

Completaban la estructura del Consejo numerosas Subcomisiones Técnicas e Informativas; que cubrían una extensa gama de cuestiones, a quienes se le encomendaba la tarea de *"de colaborar en todo aquello que se le requiera para lograr el ordenamiento económico-social del país"* [19].

El decreto de creación definía y enumeraba las funciones y responsabilidades que quedaban bajo la jurisdicción del Vicepresidente de la Nación:

1. Proponer la coordinación, planificación y ejecución de todo lo referente a cuestiones de carácter social y económicas.

2º De modo especial considerará las cuestiones siguientes:

a. Situación económico-social del momento presente.

- b. Posibles desequilibrios determinados por la repercusión inmediata de la terminación de la guerra y el pasaje a la paz.
- c. Determinación de las nuevas características y formas que convenga adoptar y aplicar en las relaciones económicas y sociales, tanto en el orden interno como externo.
- d. Fijación de los objetivos a alcanzar una vez establecida la normalidad de postguerra y de acuerdo con las modalidades que se prevea caracterizarán el porvenir económico y social.
- e. Proposición inmediata de medidas y disposiciones cuya aplicación convenga hacer desde este momento, para salvar las dificultades que pueden presentarse y ajustando aquéllas a principios de respeto, justicia y solidaridad.

Este organismo possibilitó, asimismo, un ámbito de negociación con las diversas fuerzas económico-sociales acerca de los lineamientos de las políticas estatales. Su influencia sobre las decisiones oficiales se fue acentuando y, en febrero de 1945, el decreto 2.505 disponía que las Secretarías de Estado, en numerosos rubros, debían elevar sus proyectos al Poder Ejecutivo previo informe del C.N.P. *"sobre su procedencia o improcedencia"* [20].

En cumplimiento de las misiones encomendadas el C.N.P. intentó - estimamos que por primera vez en nuestro país- realizar un relevamiento sistemático de la información disponible sobre la coyuntura económico-social [21]. Para ello se recabó información a las diversas agencias estatales plasmándose ese esfuerzo en la publicación *Ordenamiento económico-social* aparecida en mayo de 1945.

Los materiales se ordenaban de la siguiente manera:

1. Esquema de la situación económico-social argentina al advenimiento de la Revolución del 4 de junio.
2. Necesidad de un ordenamiento económico-social.
3. Estructura del sistema elegido para realizar el ordenamiento económico-social argentino.
4. Orientación de la política económico-social.
5. Acción desarrollada por el Consejo Nacional de Postguerra. Plan de tareas.
6. Disposiciones legales.

Luego de una rápida descripción de las principales características que presentaban en ese momento los diversas ramas productivas, el sector externo, el mercado de valores y el mercado laboral –donde se hacía especial hincapié en los aspectos sociales-, se explicitaba que se entendía por ordenamiento económico-social *"el conjunto de orientaciones encaminadas a procurar un equilibrio recto y estable entre los recursos y fuerzas económicas de la Nación, por una parte y su población activa, por otra. Este equilibrio no ha de dejarse librado a determinaciones aisladas, ineficaces en cuanto son dispares y contradictorias, sino que ha de planearse con inteligencia y previsión, especialmente para el difícil período de la postguerra"* . Se proponía como el fin primordial de dicho ordenamiento *"asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos "* [22].

Los problemas que el C.N.P estimaba más urgentes eran: dar ocupación a la "totalidad" de la mano de obra disponible; organizar un *sistema completo* de seguro social (que abarque toda la vida humana); mantener la libertad de la economía; y delimitar con precisión y prudencia el campo de acción del estado en el terreno económico-social.

Para lograr tales objetivos se proponía intensificar la *diversificación industrial*, creando nuevas industrias e intensificando la educación técnica para disponer de personal adecuado a las nuevas calificaciones demandadas. La libertad económicas se preservaría conciliándola *"con un sistema más humano que el juego férreo de la oferta y la demanda"* y manteniendo la función del Estado como *"fiel de la balanza capital-trabajo"*, evitando, por otra parte, *"toda absorción estatal"*. En un apartado se enunciaban, asimismo, medidas para contrarrestar las tendencias inflacionarias.

Es interesante señalar que una sección estaba dedicada al "*Fomento de las investigaciones tecnológicas y estudios especiales*", donde se proponía la constitución de un Instituto Nacional de Tecnología.

El C.N.P tenía a su cargo el planeamiento de corto y largo plazo, coordinando las iniciativas emanadas de las reparticiones públicas o privadas, orientándolas dentro de los criterios generales adoptados y proporcionando el asesoramiento técnico indispensable para su implementación.

El objetivo final del C.N.P. estaba dirigido a lograr "*el bienestar social, objetivo máximo de todo gobierno informado por un recto sentido patriótico*". Serían fines *secundarios* : obtener el equilibrio de las fuerzas productivas argentinas y elevar la renta nacional.

Si bien se pueden señalar limitaciones en su intento de formular un plan integral de desarrollo y la ausencia de mayores precisiones referentes a los medios y recursos disponibles para alcanzar los considerables objetivos propuestos, compartimos la opinión de que "*el C.N.P. conformó el primer ejemplo de un organismo dirigido a regular la economía en un período en el que, a la luz de la experiencia de la gran depresión, ya habían alcanzado plena madurez las ideas respecto de las funciones del Estado destinadas a impulsar modelos económicos en los que ya no se cuestionaba la relación entre salida de la crisis, expansión industrial. Aunque no se alcanzó a plasmar un programa homogéneo (...) en su época, el Consejo constituyó una de las formulaciones más atrevidas tanto respecto de la planificación económica y el ordenamiento social como del rol del Estado en ambos sentido*" [23].

## Los planes quinquenales

El triunfo del peronismo en las elecciones de febrero de 1946 acentuará las tendencias ya señaladas en cuanto al avance del estado como actor económico e impulsor de la planificación.

Se pondrá en marcha un amplio programa de nacionalizaciones: sistema bancario [24], empresas de servicios públicos (ferrocarriles, gas, teléfonos, etc.), creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio para regular el comercio exterior, etc., política esta ratificada por las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional votada en 1949 [25]. Se privilegiará el desarrollo del mercado interno y el papel de la industrialización, aplicándose una activa política social con un alto contenido distribucionista.

En cuanto al sistema de planeamiento oficial, en junio de 1946 se disolverá el C.N.P. transfiriéndose su personal, bienes y funciones a la nueva Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación a cuyo frente se designó al Dr. José Figuerola.

Fue a esta Secretaría que se le encomendó, poco después, el estudio, informe y propuestas referentes a la reforma administrativa, y, asimismo, en lo atinente a la planificación, coordinación y forma de ejecución en todo lo vinculado a los problemas financieros, económicos y sociales. Posteriormente, y como cuerpo consultivo sobre la misma temática, se creará, en julio de 1947, el Consejo Económico Social, presidido por un funcionario de categoría ministerial e integrado por representantes de diversos ministerios, de los empresarios y de los trabajadores.

La Secretaría Técnica de la Presidencia se abocará de inmediato a la tarea de elaborar un Plan de Gobierno para coordinar las acciones del nuevo gobierno. Utilizará como base informativa los estudios que había realizado el C.N.P., aunque la carencia de información estadística confiable conspiraba contra el éxito de las previsiones. Recordemos que, a la fecha, el último Censo Nacional databa de 1914 [26]. Para llenar este vacío se le encomendará a la Dirección Nacional de Estadística y Censos (creada en 1944) la organización de un Censo Nacional que se concretará en 1947.

El Plan fue presentado, ante los senadores y diputados reunidos en forma conjunta (la bancada opositora no concurrió), por el presidente de la Nación, general J. Perón y el Secretario Técnico de la Presidencia, el doctor José Figuerola, el día 21 de octubre de 1946.

No se trataba de un plan orgánico de desarrollo sino de un proyecto de ley que aprobaba el Plan de Realizaciones e Inversiones, contenidas en un conjunto de 27 proyectos de ley sobre cuestiones muy diversas y autorizaba su forma de financiación.

Esta última estaría facilitada por "el nuevo sistema bancario regido por el Banco Central de la República Argentina", recientemente nacionalizado, y por el sistema de organismos financieros oficiales que lo complementaban: los bancos de la Nación Argentina, Hipotecario Nacional, de Crédito Industrial Argentino, la Caja de Ahorro Postal y, asimismo, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio que regulaba el comercio exterior.

En su presentación el Plan ordenaba los proyectos en tres Secciones. La 1ª Sección, denominada *Gobernación del Estado*, contenía Capítulos sobre *Política*, referidos a temas de la administración pública y modificaciones al régimen electoral –entre ellas los derechos electorales de las mujeres-, *Salud Pública, Educación, Cultura, Justicia y Servicio Exterior de la Nación*.

La 2ª Sección, estaba referida únicamente a la *Defensa Nacional*. La 3ª. Sección, bajo el título de *Economía*, contenía Capítulos sobre: *Población, Obra Social, Energía, Trabajos Públicos y Transporte, Producción, Comercio Exterior y Finanzas*.

El Plan no fue considerado en forma conjunta en el parlamento. Los proyectos fueron siendo tratados en forma paulatina en los años siguientes, siendo aprobados quince de ellos y los restantes no lograron ser considerados o sus proposiciones pasaron a formar parte de otras leyes.

En su presentación al Congreso el Poder Ejecutivo declaraba que "La finalidad que se ha perseguido es substancialmente de carácter social; situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean copartícipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen, al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de riqueza y de la producción y también de la elevación del nivel económico de los ciudadanos que ha de traducirse en mayor consumo" [27].

Se preveía para el quinquenio un vasto programa de inversiones estatales en numerosos rubros, no obstante, se mostraba especial énfasis en la consolidación y desarrollo del sector industrial a quien se le otorgaban significativos apoyos crediticios, arancelarios, impositivos, cambiarios y, aún, de estimarse necesario el otorgamiento de subsidios [28]. Para precisar más concretamente esta voluntad industrialista, se fijaban expresamente las metas productivas aproximadas que se deberían alcanzar durante el plan quinquenal. El Plan contenía un cuadro resumiendo las expectativas previstas para todo el sector (p. 362) :

DESARROLLO INDUSTRIAL PREVISTO ENTRE 1943 Y 1951  
Aumento porcentual

Valor agregado por la industria	43,3 %
Sueldos y salarios	52,8 %
Personal ocupado	34,0 %
Potencia instalada	50,0 %

Según las evaluaciones posteriores pareciera que el plan de inversiones se cumplió aceptablemente [29], las críticas apuntaron, más bien, a que se consideraba insuficiente el porcentaje atribuido a los bienes de producción.

Para superar inconvenientes administrativos surgidos durante la ejecución de las obras públicas previstas en el Plan, se creará, en septiembre de 1948, el Consejo Coordinador Interministerial, que tendrá a su cargo "la planificación integral, coordinación y verificación del desarrollo del plan de obras vinculado con todas las dependencias del Estado". Para encauzar situaciones semejantes surgidas entre la nación y las provincias se puso en marcha, asimismo, el Consejo Federal Coordinador. Poco después, en abril de 1949, el decreto N° 9.843, se encomendará a esos organismos: *"Planificar y coordinar en su aspecto integral el Plan de gobierno y verificar su exacta ejecución y cumplimiento, como asimismo determinar las causas que puedan perturbar dicho cumplimiento y proponer las soluciones emergentes"* [30].

Contemporáneamente, en consonancia con la nueva Constitución votada en 1949, se aprobará una Ley Orgánica de Ministerios (N° 13.532) en la cual se establecía que las funciones de los organismos "planificadores" hasta aquí citados pasarían a la jurisdicción de una nueva dependencia el Ministerio de Asuntos Técnicos la que tendrá a su cargo en el futuro *"la organización científica, fiscalización, perfeccionamiento y racionalización técnico-administrativa de las funciones de gobierno"* [31].

Un año después, julio de 1950, se organiza la Dirección Nacional de Planificación dentro del ámbito del Ministerio de Asuntos Técnicos con la misión de estudiar y proponer una organización científica del gobierno y la administración; fiscalizar las funciones técnicas y administrativas y desempeñarse como agencia de asesoramiento técnico a la acción de los Consejos de Coordinación Interministerial y Federal Coordinador. En 1951, El Consejo Coordinador Interministerial se transforma en Consejo Nacional de Planificación (decreto N° 5.291) que se integrará en forma independiente al Consejo Federal Coordinador [32]. Estos organismos eran los encargados de la confección del plan económico que definiría la orientación del gobierno en el próximo quinquenio y que se planteaba poner en vigencia en 1952 [33].

La coyuntura económica, que venía mostrando signos preocupantes desde 1949, por causas atribuibles tanto al escenario internacional como a deficiencias internas, aceleró su deterioro debido a la dramática disminución de las cosechas en las campañas 1949/50 y 1951/52 como consecuencia de condiciones climáticas muy adversas.

Esto llevó a retrasar la implementación del Plan Quinquenal previsto y aplicar, para superar, la crisis, un Plan Económico de Emergencia que fue anunciado por el presidente en dos mensajes públicos en febrero y marzo de 1952.

Recordaba el general J. Perón que los avances económicos y sociales logrados hasta entonces habían sido alcanzados *"sin que hasta ahora haya sido necesario imponer ningún sacrificio al pueblo argentino"*. Lamentablemente, en ese momento, diversos factores –internos externos– habían confluído peligrosamente poniendo en peligro el equilibrio futuro de la economía.

Reclamaba el esfuerzo mancomunado de todos los argentinos para: *aumentar la producción; ser austeros en el consumo (es decir eliminar el derroche); y fomentar el ahorro.*

Con el reajuste del consumo se lograría aumentar las exportaciones y reducir las importaciones. Si a ello se le añadía un aumento del 20% en la producción, se solucionaría: *el problema de las divisas; parte del problema de la inflación; y se consolidaría la capitalización del país.*

Se ponía especial énfasis en el fomento de la producción agraria, para incrementar enérgicamente las exportaciones y cubrir el desequilibrio creciente que mostraba el sector externo, racionalizar el consumo de los productos importados, alentar las inversiones a largo plazo y moderar la política salarial extendiendo la duración mínima de los convenios colectivos a dos años. Al respecto se creaba una Comisión Nacional de precios y salarios para controlar y asegurar el equilibrio entre remuneraciones y costo de vida [34].

Luego de sufrir una fuerte contracción e 1952, los indicadores económicos, en el corto plazo, tienden a recuperarse. Sube el producto bruto interno; el salario real se recupera sin alcanzar los niveles de 1949; la ocupación vuelve a su nivel histórico; la tasa de inflación cae bruscamente; y la balanza comercial mostrará saldos positivos en 1953 y 1954, aunque en 1955 reaparecerá el déficit ante la recuperación de las importaciones, en su mayoría compuesta por insumos industriales, petróleo y bienes de capital.

Superado el pico de la crisis, el Ministerio de Asuntos Técnico culmina la preparación del Segundo Plan Quinquenal que tendría su aplicación entre 1953 y 1957. El proyecto de ley del Poder Ejecutivo tuvo su entrada en el Senado el 28 de noviembre de 1952. Se convocó a ambas Cámaras , en forma conjunta, para el 1º de diciembre con el objeto de llevar a cabo su presentación formal, la que estuvo a cargo del Presidente de la Nación y del Ministro de Asuntos Técnicos. Asistieron gobernadores provinciales, ministros, jefes de las fuerzas armadas y gremialistas. Los legisladores de los partidos de oposición se negaron a concurrir alegando que esa convocatoria conjunta no tenía sustento legal.

Estas reuniones conjuntas se extendieron hasta el 5 de diciembre, pasando posteriormente el Proyecto de ley a consideración de cada una de las Cámaras legislativas, siendo aprobado a fines de diciembre por la ley 14.184. Se disponía su ejecución desde el 1º de enero de 1953 [35].

La estructura de este plan muestra un notable salto cualitativo con respecto al primero. Para ese entonces ya se había avanzado metodológicamente, tanto internacionalmente como en el país, en cuanto a los elementos que debían configurar un plan económico: una información precisa y exhaustiva (recordemos que en 1947 se había realizado un Censo nacional), un diagnóstico certero de la coyuntura, la formulación adecuada de los objetivos y de los medios para alcanzarlos, la coordinación y control de su ejecución y la evaluación de sus resultados.

El mismo presidente en la presentación del Plan en el parlamento se refirió a las circunstancias que diferenciaron la confección de los dos planes *"El 1er. Plan Quinquenal, por circunstancias sobradamente conocidas, no pudo tener ni la racionalización absoluta de su contenido, ni tampoco los estudios de base permitieron afirmarlo en realidades absolutas, desde que la falta de estadísticas, la falta de censos y el desconocimiento en que el país vivía de su propia realidad no me permitieron afirmarlo realizar una planificación perfecta" (...)* *"La elaboración del 2º Plan Quinquenal ha sido más propicia y ajustada: hemos tenido cinco años para preparar los organismos necesarios que nos permitieron , no solamente realizar todos los estudios de base necesarios para planificar sino también establecer los organismos permanentes de planificación y de racionalización..."*

El Plan contenía cinco Títulos: 1. Acción social; 2. Acción económica ; 3. Comercio y finanzas; 4. Servicios y Trabajos públicos; 5. Planes militares. Planes complementarios. Estos Títulos estaban divididas en 31 Capítulos. Los capítulos se organizaban a través de la exposición precisa del *Objetivo fundamental, de los Objetivos generales y de los Objetivos especiales* que se proponía alcanzar en cada rubro. Cuando correspondía los objetivos propuestos eran cuantificados, expresando las cifras consignadas las metas que se debían obtener en 1957. Esta presentación estaba acompañada de abundantes esquemas que resumían lo expuesto. En el Capítulo XXX, *Inversiones del Estado*, se detallaba los montos que el estado destinaría a cada uno de los sectores definidos.

Para esas inversiones se fijaba un orden de prioridades que es demostrativo de las pautas económicas que iban a prevalecer en el quinquenio.

El orden establecido era el siguiente [36]:

1. Acción agraria, energía, minería e industrias siderúrgicas, metalúrgicas y química;

2. Transporte, vialidad, obras sanitarias e hidráulica;
3. Puertos y vías navegables, comunicaciones y forestal.
4. Investigaciones técnicas e industrias manufactureras, mecánica, pesquera y naval;
5. Salud pública y seguridad;
6. Previsión y asistencia social, y estudios de planificación;
7. Vivienda;
8. Educación y cultura;
9. Turismo y otros trabajos;
10. Edificios públicos.

De esta clasificación surge claramente la intención del gobierno de impulsar sectores productivos claves para el equilibrio económico nacional y que en los años anteriores no habían tenido un desempeño satisfactorio. Se insiste - como en 1952- en impulsar el desarrollo agrario (proveedor de divisas); se pretende sentar las bases de la industria pesada; y se propone superar los bloqueos que se registraban en la provisión energética. Se afirmaba que si el 1er. Plan Quinquenal había consolidado el desarrollo de la industria liviana, este Segundo Plan debía implantar la industria pesada.

Las cifras asignadas a los distintos rubros expresan esa voluntad: 1) Acción Social , 1.380 millones de pesos; 2) Acción Económica, 10.881 millones; 3) Obras y Servicios Públicos 14.239 millones; 4) Planes militares, 4.000 millones; 5) Aporte nacional a planes de provincia, 3.000 millones.

La preocupación por impulsar el crecimiento productivo también puede apreciarse en el Capítulo II dedicado al rubro *Trabajo*. En ese apartado, luego de auspiciarse la plena ocupación y la aplicación de las *Derechos del trabajador*, se señalaba la voluntad de propiciar "*un incremento de la productividad del trabajo y del capital*" con el objeto de contribuir al progreso económico y al bienestar general. Para ello se proponía el perfeccionamiento de los métodos técnicos de producción con la colaboración de los trabajadores, estimulando las iniciativas que aumentasen la eficiencia del trabajo y compensándose esa colaboración con una adecuada distribución de los beneficios . Esta inquietud por elevar el nivel de productividad de la economía argentina, culminará con la convocatoria a un Congreso Nacional de Productividad y Bienestar Social que, con la asistencia de delegados obreros y patronales, se concretará en el mes de marzo de 1955 [37].

En ese sentido también se hace referencia a la colaboración del capital privado y *extranjero* para impulsar el desarrollo económico [38]. Con tal fin, en agosto de 1953, se aprobará la ley 14.222 que reglamentará la incorporación de inversiones extranjeras a la economía argentina.

Los resultados finales de la implementación de este detallado plan de gobierno no pueden ser correctamente evaluados pues el golpe de estado de septiembre de 1955 no permitió concluir su aplicación. Hasta el mes de agosto de ese año el estado de ejecución del Plan daba cuenta de inversiones por 19.653 millones de pesos. El presupuesto total del Plan se había actualizado elevando su monto a 39.500 millones de pesos (dto. 12.469/55) [39].

En cuanto al Ministerio de Asuntos Técnicos, del cuál dependía el sistema de planificación, en noviembre de 1953 se aprueba su reglamento, definiéndose las competencias del Consejo Nacional de Planificación, integrado por representantes de los ministerios y de las provincias y de la Dirección Nacional de Planificación que debía proyectar y coordinar los planes nacionales de gobierno y verificar y controlar su ejecución. Finalmente, a mediados de 1954 (ley 14.303 y dto. 13.378/54) el Reglamento de la Ley Orgánica de Ministerios dispuso que ese Ministerio pasase a desempeñarse con el rango de Secretaria de Asuntos Técnicos de la Presidencia conservando las funciones de preparación, formulación, coordinación y verificación de la ejecución de los planes generales de gobierno.

## Inestabilidad política y económica

El derrocamiento del gobierno peronista, en septiembre de 1955, inaugura un largo período de inestabilidad política y económica en el país, que derivaban, frecuentemente, en graves crisis institucionales. Esta recurrente inestabilidad institucional ponía a la luz la crisis orgánica del sistema político argentino donde las diferentes fracciones de los grupos de poder competían por imponer su *proyecto de dominación*, sin poder concretar ninguno de ellos, salvo en períodos muy acotados, una hegemonía clara y perdurable. Desde mediados de la década del '70 pareciera que esa disputa se fue resolviendo con el predominio del capital financiero.

La fragilidad institucional estuvo, asimismo, potenciada por el funcionamiento de *una democracia restringida*, consecuencia de la proscripción que pesó durante 18 años sobre el Partido Peronista. Esta marginación legal del partido que recibía el apoyo mayoritario de los sectores populares teñía de una fuerte ilegitimidad a todos los gobiernos que accedieron electoralmente al poder acentuando la debilidad del aparato estatal.

## El plan Prebisch

Para diseñar su política económica el gobierno de la llamada *Revolución Libertadora* solicitó el asesoramiento de un economista al que ya hemos visto desempeñar puestos de jerarquía en la administración nacional y en que esos momentos desempeñaba el importante cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), nos referimos al doctor Raúl Prebisch.

El citado economista presentará un *Informe preliminar sobre la situación económica* y luego sus recomendaciones para orientar el nuevo curso de la economía bajo el título de *Moneda sana o inflación incontenible y Plan de restablecimiento económico* [40].

El diagnóstico de Prebisch sobre la situación económica era *excesivamente pesimista* [41]. Afirmaba que *la Argentina atravesaba la crisis más aguda de su historia*. Esa opinión lo llevaba a descalificar prácticamente todo lo actuado por el peronismo en materia económica.

Las medidas propuestas no conformaban un verdadero *plan económico* [42], eran más bien recomendaciones que comprendían un conjunto de medidas *estabilizadoras* de tipo cercanas a la ortodoxia monetarista y otro conjunto de medidas más orientadas a la implementación de políticas de desarrollo. Dada el carácter provisorio que tenía el gobierno y la apelación a la falta de recursos sólo el primer grupo de medidas tuvo cierto grado de aplicación.

Podemos destacar como puntos relevantes de la propuesta:

- el desmantelamiento del aparato de intervención estatal
- contener la inflación mediante una reducción en el déficit fiscal lo que posibilitaría una menor emisión de moneda. Disminuir el empleo estatal. Reducir el déficit de las empresas públicas, y en algunas casos privatizarlas.
- en el sector privado los aumentos de salarios "*deberían ser absorbidos por los beneficios de los empresarios y el incremento de la productividad*"
- se produjo una considerable devaluación de la moneda nacional frente al dólar, estableciéndose un mercado oficial y otro en donde las transacciones eran libres.
- un renovado apoyo al sector agropecuario –favorecido por la devaluación– para solucionar el déficit de la balanza de pagos, que era visualizado como el principal obstáculo para el desarrollo de la economía pues dificultaba la importación de bienes de capital, materias primas y combustible.

- se produjo una considerable devaluación de la moneda frente al dólar, estableciéndose un mercado oficial y otro de funcionamiento libre.
- en el sector industrial se proponía :
  1. el establecimiento de la industria siderúrgica
  2. establecimiento y expansión de las industrias metalúrgicas y mecánicas que se sustentan sobre la siderurgia (entre ellas, material ferroviario , tractores y automotor).
  3. desenvolvimiento de otras industrias sustitutivas de la importación (papel y celulosa; química básica; petroquímica, etc.)
  4. aumento de la productividad: mejor organización del trabajo e incorporación de maquinaria.
  5. promoción de la industria minera.

Dado la necesidad de capitales que el país requería en esos momentos y que no estaban disponibles en la plaza local, el Plan aconsejaba negociar empréstitos con EE.UU. y Europa y estimular las inversiones privadas de capital extranjero a través del mercado libre. Para poder aprovechar de dos *fuentes muy sanas de crédito internacional destinadas a promover el desarrollo económico y la estabilidad monetaria* el Plan recomienda al gobierno el ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Decisión que el gobierno hará suya en agosto de 1956 (dto. 15.970). De todas maneras no se registró ningún incremento significativo de las inversiones directas extranjeras y la inversión interna se mantuvo en los mismos niveles que en años anteriores [43].

Con un horizonte acotado, sin un sólido apoyo político –los partidos privilegiaban su mejor posicionamiento en las próximas elecciones-, enfrentado a una fuerte resistencia sindical (pese a estar intervenidos) que se oponía al retroceso de sus salarios reales, sin incremento de las inversiones, el gobierno militar concluyó sin ningún logro significativo.

Una decisión gubernamental que debemos recordar, pues tendrá repercusión en el futuro del planeamiento en la Argentina, fue aceptar la recomendación del doctor Prebisch acerca de la necesidad de llevar a cabo un estudio profundo de la evolución de la economía argentina que abarcara un largo período para poder así identificar con más precisión el origen de las dificultades que impedían un crecimiento sustentable en el largo plazo.

En enero de 1956 el gobierno argentino solicitará en forma oficial la realización de ese estudio que estará a cargo de la CEPAL. El resultado de esa investigación se publicó en una serie de volúmenes bajo el título de *El desarrollo económico argentino* [44]. El trabajo se componía de dos partes, la primera, general, estaba referida a *Los problemas y perspectivas del crecimiento económico* y analizaba la crisis estructural de la economía argentina y los posibles caminos para su solución. En su segunda parte se estudiaba detalladamente los sectores específicos de la producción: Agricultura, Industria, Energía y Petróleo, y Transporte.

La investigación de la CEPAL representó un aporte fundamental para el desarrollo del sistema de planeamiento en la Argentina. La abundante información acumulada y la metodología empleada para su análisis y la formulación de proyecciones , hace que podamos considerarlo como la primera concreción, para nuestro país, de una programación económica moderna.

Si bien este plan no fue instrumentado políticamente, aunque algunas de sus recomendaciones pudieron ser incluidas en programas concretos, su contenido fue utilizado frecuentemente como material de consulta en investigaciones posteriores.

---

## El Consejo Nacional de Desarrollo

El estudio a que hemos hecho referencia nos muestra como ya se estaba expandiendo la convicción de la necesidad de aplicar técnicas adecuadas de planificación para impulsar el crecimiento económico de los países latinoamericanos. Recordemos que, ya en 1953, la CEPAL había confeccionado una *Introducción a la técnica de Programación* con el objeto de difundir y aplicar esa metodología [45].

Si bien fue una experiencia que no se realizó a nivel nacional, es preciso, en esta materia, referirse a la creación, en el año 1958, de una *Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires*. En esos momentos ejercía la gobernación provincial el Doctor O. Alende, y se desempeñaba como ministro de Economía el doctor Aldo Ferrer.

La *Junta*, presidida por el doctor Norberto González, estuvo integrada por un conjunto de destacados economistas que llevaron cabo una serie de significativas investigaciones sobre la economía provincial.

Una iniciativa de esta *Junta*, que se revelará perdurable, será la edición de la *Revista de Desarrollo Económico*, donde, además de publicarse algunos de los estudios realizados por ese organismo, aparecieron trabajos de destacados economistas nacionales y extranjeros. Editada en La Plata, aparecerán cuatro números hasta setiembre de 1959. Se desempeñaba como Secretario Ejecutivo de esta publicación el doctor Alfredo E. Calcagno [46].

Alejados de esas funciones varios de los integrantes de ese organismo participarán de la creación del Instituto de Desarrollo Económico (IDES), cuyo primer presidente fue el Dr. Norberto González, el cual, desde abril de 1961, retomará la edición de la referida publicación, ahora bajo la denominación de *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, que viene cumpliendo hasta el presente una invaluable tarea de difusión del pensamiento nacional e internacional en ese campo [47].

Es en ese contexto que, en marzo de 1961, el presidente John F. Kennedy resuelve la puesta en marcha de su programa denominado Alianza para el Progreso, destinado a promover el desarrollo de los países del continente. Con esa finalidad se convocó a los ministros de Economía de los distintos países a una Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico-Social, que sesionó entre el 5 y el 17 de agosto de 1961 en la ciudad de Punta del Este (Uruguay).

Los ministros allí reunidos expresaron la voluntad de sus países de unir sus esfuerzos para dinamizar el progreso económico y la justicia social de sus pueblos, en un marco de libertad y democracia.

El documento que contenía esas aspiraciones se denominó la *Carta de Punta del Este*.

En ella, luego de referirse a los objetivos ya aludidos de desarrollo económico y social, se recomendaba la elaboración y ejecución, respetando los principios democráticos, de *planes de desarrollo nacionales* basados, fundamentalmente, en los recursos humanos y naturales de cada país [48].

El delegado argentino presente en esa Reunión fue el doctor R. Alemann, en esos momentos ministro de Economía del gobierno del doctor A. Frondizi.

Es así que, poco después, por decreto 7290, del 23 de agosto de 1961, el gobierno argentino creará el *Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE) con la función de "asumir la responsabilidad principal de la coordinación de los estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de

*los programas de desarrollo, así como para el asesoramiento de la acción de gobierno" [49]. Dependía de la Presidencia de la Nación siendo presidido por el Ministro de Economía, la dirección más concreta del organismo quedaba a cargo de su Secretario Ejecutivo. Más tarde, el decreto 6337, del 4 de julio de 1962, ampliará las atribuciones del CONADE poniendo a su cargo el estudio y asesoramiento respecto del plan general de obras, trabajos públicos e inversiones patrimoniales en el ámbito de la administración pública nacional.*

Durante los gobiernos de los doctores A.Frondizi y J.M. Guido no se le encomendó al CONADE la elaboración de planes generales sobre la economía argentina. Con la llegada al poder del doctor A.H. Illia, se procede a reestructurar la dirección de la institución que sería presidida por el ministro de Economía y contaría con un vicepresidente, un Secretario ejecutivo, un Secretario técnico y cuatro consejeros representando a los ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, al Banco Central y al Consejo Federal de Inversiones. En enero de 1964 (dts. 565 y 566) se amplía el número de consejeros y se reglamenta su funcionamiento.

Al inicio de su gobierno, en octubre de 1963, el presidente anunció que el CONADE tendría a su cargo la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo que se aplicaría a partir de noviembre de 1964. Mientras tanto el gobierno pondría en práctica un Plan de corto plazo con medidas tendientes a recuperar el nivel de actividad económica luego de la caída sufrida durante los años 1962 /63.

En septiembre de 1964 se publicó un Informe sobre el Plan y en 1965 se dio a conocer la versión revisada del *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969* [50]. La dirección de las tareas estuvo a cargo del Secretario Ejecutivo del CONADE, el ingeniero Roque Carranza.

En la *Introducción general* se enuncian conceptos que ayudan a comprender las ideas que presidieron su concepción. El *Plan* al develar las interrelaciones implicadas en la *fijación de ciertos objetivos de progreso económico y social, es un medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado.*

En cuanto a la metodología empleada expresaba *"Todo plan debe basarse en una metodología científica y por lo tanto no debe ser compulsivo ni rígido, sino flexible y sujeto a revisiones y ajustes periódicos (...)* acompañando a la evolución económica del país. Dado que se había partido de la convicción de poner en marcha un *planeamiento democrático*, se aspiraba a que el Plan fuese *"tomado por el pueblo (...)* como un método para lograr un objetivo nacional perfectamente alcanzable: el ordenamiento y coordinación de nuestra economía durante el próximo quinquenio, con vistas a lograr una tasa de desarrollo que resulte practicable en relación con las posibilidades reales del país".

Diferenciándose de otras experiencias a las que se las denominó también Plan – y nosotros ya hemos acotado alguna reflexión en el mismo sentido- señalaba que un Plan económico es algo más que el *enunciado de un conjunto de buenas intenciones* sin cuantificar los costos de los objetivos propuestos. Para alcanzar cierta exactitud sobre lo que se propone se debe disponer de *información básica y seria sobre las necesidades del país*, sobre los recursos disponibles y sobre las maneras de ordenarlos *para satisfacer aquellas necesidades.*

Lanza luego una fuerte crítica a los llamados planes de *estabilización* que se habían aplicado recientemente en nuestro país, promovidos por el Fondo Monetario Internacional, expresando que esas propuestas se basaban en la suposición de que *todos "los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviara algunos efectos de esas medidas restrictivas. Los resultados de esa política fueron sentidos por todos , y en tal forma que se hace innecesario reiterarlos".*

El Plan, que había sido diseñado con una metodología actualizada, se abrió con un diagnóstico sobre la *Evolución de la economía argentina entre 1950 y 1963*. La revisión estadística llevada a cabo para analizar ese período demostró que se estaba subvaluando la producción industrial y, por lo tanto, también el producto bruto y el ingreso nacional. Las nuevas estimaciones llevaban a modificar las consideraciones sobre el *estancamiento argentino*, se habría producido un *crecimiento desequilibrado* acompañado de una ineficiente utilización de recursos.

El Capítulo II estaba referido a *Los objetivos generales y proyecciones globales*. En ese lugar se resumía las metas del Plan de la siguiente manera:

1. Mantenimiento de una tasa de crecimiento del producto por habitante;
2. Plena ocupación de la fuerza de trabajo;
3. Lograr una más equitativa distribución del ingreso
4. Aumento del nivel de consumo compatible con la expansión de la capacidad productiva, y lamejora en los niveles actuales de educación, salud pública y vivienda;
5. Eliminación progresiva de las tendencias inflacionarias.

Para alcanzar dichas metas se estimaba necesario:

1. Un aumento de la producción agraria de acuerdo a las necesidades y posibilidades del país;
2. Pleno aprovechamiento, en condiciones económicas, de la capacidad instalada industrial;
3. Integración industrial en los sectores más dinámicos y básicos y aún no desarrollados, para superar el desnivel existente entre la producción de bienes finales e intermedios, a fin de sustituir importaciones, mejorar la producción de bienes de capital y promover la utilización de los recursos naturales y materias primas existentes;
4. Lograr un superávit comercial que permita reducir los compromisos financieros sin impedir el aumento de las importaciones;
5. Diversificar las exportaciones para atenuar el efecto de las oscilaciones de los mercados internacionales;
6. Consolidar los proyectos de infraestructura necesarios para el período y para asegurar el desarrollo futuro.

En el Capítulo III abordaba los diversos programas de desarrollo sectorial y el de infraestructura social. Finalmente, el Capítulo IV, denominado *Medios de Acción*, se señalaban las medidas e instrumentos que se utilizarían para concretar la ejecución del Plan.

Algunas de las críticas que suscitó este Plan eran que las metas y proyecciones propuestas eran esquemas *voluntaristas* y que no se encontraban en el Plan concretamente explicitados los medios efectivos para su ejecución exitosa. Por otra parte, siendo, la planificación para el sector privado, en nuestro país, meramente indicativa, la falta de fluidez en la relación entre el gobierno radical y las corporaciones empresarias también afectaba su ejecución [51].

De todas maneras en una obra reciente se destaca que "*la realidad estuvo mas cerca de las estimaciones del gobierno que de la de sus críticos. Los dos años completos de administración radical (1964-1965) registraron una recuperación económica con pocos antecedentes en todo el siglo, promediando cerca de un 10% de aumento anual del PBI*" [52], con un muy buen nivel de ocupación, y con significativos saldos positivos en la balanza comercial. Este dinamismo no pudo ser sostenido en 1966, con un crecimiento del producto menor del 1%, pero manteniendo el saldo favorable en el comercio exterior. El golpe militar de junio de 1966 anuló la implementación de este Plan, impidiendo que se puedan valorar acabadamente sus resultados.

## El gobierno militar de la "Revolución argentina"

Producido el golpe de estado de junio de 1966, el nuevo gobierno desplaza a las autoridades del CONADE designando en su lugar a un interventor militar.

De acuerdo a una concepción donde predominaban los rasgos autoritarios [53] y una activa preocupación por la seguridad se estructuró un complejo sistema de planeamiento que mostrará un trabajo funcionamiento burocrático.

*Se afirmaba que "Las actividades de la Administración pública y de las empresas del Estado deben planearse hasta la definición, en términos imperativos (...). En el campo privado, el planeamiento debe constituirse en un instrumento de orientación que facilite, por una parte, el desenvolvimiento coordinado de este sector y permita al gobierno, por otra, influir a través de los instrumentos de la política económica en sus diversas modalidades (...) teniendo en cuenta, asimismo, la necesidad de armonizar y compatibilizar los objetivos del desarrollo con los de la seguridad" [54].*

En el mes de septiembre la ley 16.964 organiza el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (coordinado por la Secretaría del CONADE) que se complementaría con el Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (ley 16.970, coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad – CONASE) conformando así el denominado Sistema Nacional de Planeamiento.

La coordinación de los objetivos de desarrollo con los aspectos vinculados a la seguridad , será una preocupación permanente del gobierno. Más tarde, en diciembre de 1968 (ley 18.020), se creará el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología con el objeto de formular, promover y coordinar la política científica y tecnológica del Estado. Este nuevo organismo debería, asimismo, coordinar sus actividades con los anteriormente citados.

Los objetivos del Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo eran los siguientes [55]:

1. Determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional;
2. Coordinar sus actividades a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos del desarrollo y la seguridad;
3. 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;
4. Impartir las directivas para la programación de corto plazo y para la elaboración de los presupuestos, programas y proyectos correspondientes;
5. Sancionar las directivas a que debe ajustarse el sector público nacional, provincial y municipal, en lo relativo a la acción para el desarrollo;
6. Orientar las actividades privadas hacia el logro de los objetivos de desarrollo;
7. Determinar la forma en que los beneficios derivados del logro de los objetivos del desarrollo pueden revertir en bienestar social para el pueblo argentino e influir en la proyección internacional de la Nación.

La trama burocrática se había tornado más compleja, los organismos que componían el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo eran los siguientes:

### 1. El Consejo Nacional de Desarrollo

EL CONADE estaba presidido por el Presidente de la Nación e integrado, en calidad de miembros permanentes por todos los ministros y, como miembros no permanentes, los secretarios de Estado y los comandantes en jefe de las tres fuerzas armadas. Como órgano ejecutivo de asesoramiento y

dirección de las investigaciones se desempeñaba la Secretaría del CONADE que, a su vez, comprendía una Subsecretaría y cuatro áreas: Políticas de Desarrollo, Planeamiento, Administración del Desarrollo y Eficiencia de Gestión.

## 2. Las Oficinas Regionales de Desarrollo

Estaban localizadas en las ocho áreas en se había dividido el territorio nacional: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Metropolitana. Dependían de la Secretaría de CONADE, y su tarea era colaborar en todo lo referente a la planificación y a la promoción del desarrollo regional. En este ámbito también colaboraba el Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.).

## 3. Las Oficinas Sectoriales de Desarrollo

Se crearon catorce de estas agencias dentro de la jurisdicción de diversas Secretaría de Estado del gobierno nacional. Tenían como propósito, a nivel de sus respectivos sectores, recoger y evaluar información, realizar diagnósticos, formular planes y programas, etc.

Además se preveían la creación de *Entes de consulta y Participación*, para facilitar la colaboración del sector privado en la formulación de los programas y una agencia denominada *Organismos estatales de Información Técnica*.

Se consideraban también integrados al sistema, con la obligación de complementar la labor del CONADE, al C.F.I, a la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, al INDEC, y se creó, en diciembre de 1967, el Fondo Permanente para Estudio de Preinversión para atender las gestiones originadas por la preparación de proyectos de alta complejidad que requieran el empleo de abundante recursos humanos y altos niveles de inversión, para asegurar la máxima eficiencia en las decisiones.

Las acciones de planeamiento del gobierno se expresarían y articularían a través de tres planes:

1. El *Plan General de Desarrollo y Seguridad*, abarcaría una década (1968-1977) y debería posibilitar la concreción de los objetivos políticos enunciados por el Poder Ejecutivo Nacional. Enumeraba las políticas y estrategias nacionales correspondientes a los respectivos ámbitos de actividad: interior, exterior, economía, laboral, defensa nacional y bienestar social.
2. El *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad*, abarcaría un quinquenio (1968-1972), y tenía como objetivo establecer metas anuales cuantitativas, los proyectos más significativos y los instrumentos que posibiliten su ejecución. Debía también contener las metas y características de los planes regionales.
3. El *Plan Anual Operativo*, estaba dirigido a fijar las metas anuales y las políticas instrumentales de corto plazo, ciñéndose a lo dispuesto en los planes de mediano y largo plazo y señalando las medidas específicas que demandasen su implementación.

Como se puede apreciar en esta sucinta reseña que hemos efectuado, el sistema implantado muestra una significativa complejidad y abundancia de organismos y planes que, asimismo, debían coordinar sus actividades para evitar superposiciones o contradicciones. La puesta en marcha de esa maquinaria podía demostrarse dificultosa. En un informe efectuado en el marco de un proyecto de la Organización de Estados Americanos se afirmaba que " *de practicarse un cronograma, cuando el sistema esté en pleno funcionamiento con todos su órganos no podrá hacerse un plan en menos de cuatro o cinco años*" [56].

Durante la vigencia de la llamada "Revolución argentina", como consecuencias de los sucesivos reemplazos que se fueron sucediendo al frente del Poder Ejecutivo, el CONADE dio a conocer varios documentos referentes a la planificación del desarrollo nacional [57].

El primero de ellos fue el *Plan Nacional de desarrollo 1970-1974. Proyecto de la Secretaría sujeto a aprobación y revisión* [58]. Este *Proyecto* de plan, que no llegó a aprobarse debido al desplazamiento del general J.C.Onganía de la presidencia de la Nación, constaba de siete volúmenes con el siguiente contenido:

1. Análisis global
2. Plan de Inversión pública nacional
3. Sector Agropecuario
4. Sector industrial
5. Sector externo
6. Sectores de infraestructura social

En el primer volumen, dedicado al *Análisis global*, se analiza la evolución económica argentina desde 1945; se explicita la estrategia económica del Plan, las metas globales a alcanzar, las estimaciones en materia de ocupación e ingreso y el comportamiento esperado del sector público.

Los principales objetivos enumerados en el Plan eran los siguientes:

1. Alcanzar un crecimiento rápido, sostenido y equilibrado de la economía en todos sus sectores.
2. Lograr una distribución más justa del ingreso mediante una redistribución progresiva del mismo que beneficie al sector asalariado.
3. Afianzar la defensa y la ampliación de la soberanía nacional en el campo económico.

Se estimaba que el PBI alcanzaría una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5,5% durante el período 1970-1974 y que, en ese caso, la desocupación se mantendría en un nivel del 3,3%. Se preveía un aumento significativo del sector externo.

En cuanto a las inversiones, se señalaban como áreas prioritarias: acero, energía, transportes y comunicaciones, educación, salud y vivienda. Se recomendaba no incrementar el endeudamiento externo de país.

Se hacía especial hincapié en promover un dinámico desarrollo industrial, impulsando una mayor integración y reconversión del sector con el objeto de aumentar la eficiencia y solidez de las empresas nacionales y expandir las exportaciones de ese origen.

Otro objetivo relevante del Plan estaba dirigido a disponer de los medios necesarios para lograr un acelerado avance en el campo científico y tecnológico.

El desplazamiento del general J.C.Onganía produjo cambios en la dirección del CONADE. Asumió su conducción el general J.E. Guglielmelli. Durante su corta gestión se procedió a la revisión del proyecto reseñado más arriba, rediseñándose los Objetivos y las metas generales y estableciéndose nuevas estimaciones porcentuales en cuanto a la evolución futura de las distintas variables económicas.

Esta revisión llevó a la elaboración de un informe sobre *Metas de crecimiento de la economía para el mediano plazo* y, asimismo, a la confección de un *Plan tentativo nacional de desarrollo 1971-1975* con el objeto de someterlo a la discusión de los diversos sectores públicos y privados

interesados en la cuestión. Esta iniciativa se vio frustrada por la temprana renuncia del titular del CONADE.

A mediados de 1970, la Junta de Comandantes en Jefe aprueba un documento con orientaciones precisas para las futuras tareas de planeamiento que serían *de cumplimiento obligatorio para el sector público, nacional, provincial y municipal*. Dichas orientaciones, denominadas *Políticas Nacionales*, se concretaban en ciento sesenta pautas dirigidas al logro de seis objetivos muy generales de contenidos políticos, culturales, sociales, económicos y de seguridad (Decreto N° 46/1970).

En concordancia con esas orientaciones se elabora el *Plan nacional de desarrollo y seguridad, 1971-1975* (aprobado por ley 19.039), que comprendía *"un conjunto de objetivos, metas y medidas, orientadas hacia la realización de una nación en actitud y con capacidad para juzgar, optar, decidir y actuar por sí misma: solidaria con las naciones latinoamericanas en la superación del subdesarrollo y de la dependencia y capaz de ofrecer una solución singular y creativa de desarrollo integral del hombre y de la sociedad"* [59].

Se afirmaba que el *"proyecto argentino conformado entre los años 1853 y 1880"* había agotado sus posibilidades de desarrollo frente a un escenario mundial totalmente distinto y con una gran aceleración en su progreso científico y tecnológico. Por lo tanto era *"evidente la necesidad de un nuevo Proyecto Nacional, que rescate valores y elementos positivos, incorpore y permita generar nuevos valores, motive el consenso y permita afrontar el desafío que plantea el futuro"*.

En la preparación del Plan se movilizaron numerosas agencias del estado (Ministerios, Oficinas Sectoriales y Regionales de Desarrollo, Comisiones de Consulta, etc.) y se organizó una amplia ronda de consultas adjudicándose *"un papel relevante a la participación de los diversos sectores del quehacer nacional -funcionarios, técnicos, empresarios y trabajadores- en la formulación de los objetivos, metas y medidas de mediano y largo plazo..."* [60]. Para la concreción de estas tareas constituyeron 52 comisiones que abarcaban todas las temáticas abordadas en el Plan. Se llevaron a cabo, en el ámbito nacional, 215 reuniones y en el regional 77, que aportaron a los organismos planificadores *"una masa de información que le otorgó nuevos elementos de juicio en su tarea..."*.

Los objetivos generales que se proponían en el Plan eran:

1. Asegurar el ejercicio de la soberanía nacional, aumentando la capacidad de decisión propia en todos los campos.
2. Promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, armónico y equilibrado.
3. Igualar las oportunidades de acceder al sistema educativo, perfeccionarlo y elevar el nivel cultural de la población..
4. Mejorar las condiciones del bienestar social de la población a través de la elevación del nivel de vida, una más justa distribución del ingreso y asegurando el pleno empleo.
5. Promover el crecimiento rápido y progresivo de la economía, apoyado prioritariamente en el desarrollo de la empresa de capital nacional, industrial-agropecuaria, con una sólida industria de base y una infraestructura apropiada, tendiendo a un desarrollo científico-tecnológico propio y a una mayor productividad del sistema económico.
6. Consolidar las relaciones de cooperación latinoamericana.

Se señalaba, asimismo, que *"la optimización de las metas del Plan"* requerían la adopción de medidas que *"simultáneamente, obliguen o induzcan"* a las empresas de capital nacional a mejorar su eficiencia y aumentar su productividad para estar en condiciones de competir con las empresas de capital extranjero tanto en el mercado interno como en los internacionales.

Las principales metas que el Plan se proponía alcanzar eran las siguientes:

1. Producto Bruto Interno: alcanzar sobre el fin del quinquenio una tasa de crecimiento del 8% anual, estimando una tasa promedio de crecimiento durante el período del 7% anual (urante el decenio anterior la tasa promedio había sido del 3,7% anual). El PBI por habitante crecería a una tasa anual acumulativa del 5,5%.
2. El sector agropecuario crecería a una tasa anual promedio del 4,4%, el sector industrial del 8,6%, el comercio el 6,6% y la construcción el 7,1%.
3. Para el volumen físico de las importaciones se estimaba un crecimiento promedio anual del 10,5%. En cuanto a las exportaciones la tasa sería del 9,6%, *"el logro de la meta de exportaciones de bienes, significa duplicar el nivel promedio alcanzado en la década del 60"*, el mayor esfuerzo relativo correspondería a las manufacturas de origen industrial [61].
4. El consumo privado alcanzaría un incremento promedio del 4,8% anual (en la década anterior había sido del 2,0%).
5. Se preveía un muy bajo incremento de los gastos del estado, 0,6% anual acumulativo, basado en un crecimiento muy débil de la ocupación en el sector, lo que suponía un notable incremento de la productividad del personal ocupado.
6. La metas estimadas de crecimiento de la producción hacían necesario un significativo incremento de la inversión bruta interna, cuyo promedio anual se estimaba en 10,5% (en la década anterior había sido del 4,0%). La participación de la inversión pública en el total sería del 43,6%.
7. Se planteaba un enérgico descenso en la tasa de desocupación del 5,6% vigente en 1970, se pretendía llevarla al 1,9% en 1975. Los sectores que más contribuirían al aumento de la ocupación serían: comercio y otros servicios, industria, transporte y construcción.
8. En cuanto a la política de ingresos se proyectaba un aumento anual promedio del 5,5 % de los salarios reales. Eso significaría un crecimiento moderado en la participación de los asalariados en la distribución de ingreso, sería del 42,7% en 1975, contra 40% en 1970.
9. Se estimaba que la deuda externa sufriría un incremento del 21% en el período.

El Plan establecía, asimismo, una serie de *polos de desarrollo*, la voluntad de promover provincias y regiones atrasadas para disminuir la diferencias en los niveles de desarrollo y la decisión de impulsar la producción de origen nacional.

En este sentido algunas de las medidas concretas que se proponían eran:

- Creación de un Banco Nacional de Desarrollo.
- Creación de un ente de carácter público destinado a sostener y expandir la participación del capital nacional en la producción manufacturera.
- Programa de reconversión industria
- Programa de modernización agropecuaria.
- Programas para el desarrollo científico y la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo.
- Ley de Compre argentino, legislación tendiente a orientar el poder de compra hacia empresas y productos de origen nacional.

Debemos recordar, también, que en setiembre de 1971, mediante la ley 19.276, se creó la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, como órgano de coordinación y asesoramiento del CONADE, CONASE y CONACYT, con competencia en lo atinente al Sistema Nacional de Planeamiento. De esta manera se centralizaba en una agencia todo lo correspondiente a planificación. Dentro de esta Secretaría se organizaron cuatro Subsecretarías: Desarrollo, Seguridad, Ciencia y Tecnología y Coordinación

La puesta en práctica de este Plan prácticamente no tuvo lugar, pues, como es sabido, el gobierno militar que lo había encomendado cesó en su mandato en mayo de 1973.

## El retorno al poder del peronismo

Los últimos años del gobierno militar transcurrieron en un escenario político y social extremadamente convulsionado.

El triunfo del peronismo, en las elecciones de marzo de 1973, luego de su larga proscripción política, alentaba las esperanzas de una reconstrucción más sólida y perdurable de las instituciones políticas que permitieran al Estado arbitrar con autoridad y legitimidad en los diferentes frentes de conflicto.

Si bien en el seno de la coalición triunfante se esbozaban diferentes proyectos políticos, el programa de Perón parece haber consistido en una propuesta reformista que conciliara los diferentes intereses sectoriales, que debía ser sostenida socialmente por las organizaciones corporativas (trabajadores y empresarios) y los partidos políticos. Se ha afirmado, con bastante certidumbre, que esa propuesta se asentaba en la convicción de que *"librado a la dinámica propia de un orden competitivo, un país con grupos de presión tan poderosos y, a la vez, tan enfrentados entre sí, estaba condenado a un crecimiento económico errático, a la radicalización de los conflictos"* [62].

Ya en diciembre de 1972 el peronismo había alentado la concreción de un acta de *Coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos* entre los diversos sectores que habían conformado electoralmente el Frente Justicialista de Liberación y que debía constituir su plataforma electoral.

Esta búsqueda de coincidencias se concretará, luego del triunfo electoral, con la firma, en mayo de 1973, de un *Acta de compromiso nacional* suscripta entre el Estado, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica [63].

En el acuerdo se enumeraba una larga serie de medidas tendientes, en general, a compatibilizar una mejor distribución del ingreso, con la urgente necesidad de controlar la inflación e impulsar un dinámico crecimiento económico.

En el Prólogo del plan se hace referencia a estos acuerdos como los *antecedentes* que facilitaron la concreción del mismo: *"este documento sintetiza los objetivos y metas que será posible alcanzar sobre la base de la concertación que ha logrado materializar el Gobierno del Pueblo"* [64].

La tarea de la confección del Plan fue encomendada al *Comité del Plan Trienal*, por el decreto N° 185 de noviembre de 1973. Este Comité funcionaba dentro de la estructura del Ministerio de Economía, vinculado a la Secretaría de Programación y Coordinación Económica y a la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (decreto 1057/73), de la cual dependía la Subsecretaría de Desarrollo y en cuyo ámbito funcionaría el Instituto Nacional de Planificación Económica.

La activa movilización social que había precedido el retorno del peronismo al poder potenció el nivel de demandas de cambio de parte de una parte significativa de la población, este clima social y las tradicionales principios ideológicos que impregnaban al peronismo se verán reflejados en los objetivos propuestos por el Plan.

En efecto, se afirmaba que el Plan respondía a *"una política que se propone"*:

1. La plena vigencia de la *justicia social*, que asegure una distribución equitativa de los esfuerzos y los frutos del desarrollo. Esto no significa solamente un proceso gradual pero acelerado de distribución del ingreso, que restituya a los asalariados una participación justa y creciente en el ingreso nacional. Significa fundamentalmente la modificación de las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico que lleve a la plena realización de todos los habitantes de la Nación Argentina.
2. Una fuerte expansión de la *actividad económica*, caracterizada por una creciente producción de bienes y servicios, con prioridad esencial para su infraestructura energética y producciones básicas (...) como base para conseguir un alto grado de bienestar para todos los argentinos y una posición internacional que libere al país de la condición de dependencia, estancamiento y desequilibrio que ha caracterizado largos períodos de su historia.
3. Una alta *calidad de vida*, de modo tal que absolutamente todos tengan cubiertas sus necesidades vitales y culturales básicas, con un elevado nivel de bienestar real que caracterice a la nueva sociedad argentina.
4. La *unidad nacional*, tanto con respecto a la integración física, económica, social y cultural de las diversas regiones del país como desde el punto de vista de la participación mas plena de todos los sectores.
5. La *democratización real* de la sociedad argentina, a través del gobierno de las mayorías y de una genuina participación popular (...). Para ello será necesario eliminar las causas que provocan los procesos de concentración de riqueza, en el plano de las personas así como de las empresas o de las regiones.
6. La *reconstrucción del Estado*, conducido por las mayorías populares y dotado de recursos y capacidad operativa para cumplir con eficacia su función como orientador y concertador de la actividad económica, redistribuidor de riquezas e importante productor de algunos bienes y servicios.
7. La recuperación de la *independencia económica*, el objetivo a perseguir es romper definitivamente la dependencia financiera tecnológica y comercial, asegurando para todos los argentinos el poder de decisión económica sobre los resortes de su propio desarrollo.
8. La *integración latinoamericana*, por consideraciones políticas y también por la complementariedad que podemos establecer con los países latinoamericanos con ventajas mutuas para mejorar el nivel de vida y quebrar las condiciones de dependencia que afectan a nuestros pueblos. Asimismo, esa unidad, estrechamente vinculada con la política de inserción en el Tercer Mundo, se considera condición indispensable para negociar con los demás bloques mundiales.

En cumplimiento de esos objetivos el Plan fijaba las siguientes metas económicas:

- Alcanzar en el período comprendido entre 1974 y 1977 un ritmo medio de crecimiento de la producción de bienes y servicios del orden del 7,5% acumulativo por año.
- Para el sector agropecuario se estimaba una tasa de crecimiento anual acumulativa del 6,5%.
- En cuanto al sector industrial se estimaba un crecimiento anual del 10%.
- En el rubro viviendas, estaba previsto la construcción de 815.000 unidades, de las cuales 510.000 serían financiadas por el sector público.
- Se estimaba que el nivel de la inversión bruta interna crecería durante el período a una tasa promedio anual del 12,4%. De esta manera la tasa de inversión alcanzaría un 25% en 1977.
- En lo referente al sector externo se preveía una expansión de las exportaciones a una tasa promedio anual del 19,6 % y un crecimiento de la importaciones a un promedio anual del 13,1%.
- El consumo privado se incrementaría un 5,6% anual.

- Se estimaba que la remuneración real media anual de los trabajadores crecería a una tasa del 7,0%. Asimismo se preveía un descenso de la tasa de desocupación de la población económicamente activa urbana, reduciéndose al 2,5 % en 1977.
- La positiva evolución de esas variables permitirían elevar la participación de la remuneración de los asalariados en el ingreso nacional a un 47,7%.

El Plan dedicaba, asimismo, un capítulo para enumerar los *Grandes proyectos y programas* que se proponía llevar a cabo en el período, ellos eran:

*Proyectos* : celulosa, papel y madera; cobre; desarrollo agropecuario de la zona semi-árida chaqueña; represa de Yaciretá-Apipé; complejo Alicopa; central nuclear Río Terceroü

*Programas*: siderúrgico; petroquímico; de construcción naval; desarrollo pesquero; sistema portuario para la exportación de granos; de vivienda; plan nacional de agua potable y cloacas.

En el Plan se le asignaba una función central al Estado como *regulador de la conducta de los agentes económicos* y de la comunidad en su conjunto para llevar a cabo una eficaz política de desarrollo. Esta regulación se efectuaría en el marco de una concertación *abierta que el gobierno del pueblo llevó a cabo con las principales agrupaciones políticas, empresariales y gremiales del país* [65].

Como ya lo hemos señalado en experiencias anteriores , también en esta ocasión las propuestas de este Plan prácticamente no pudieron aplicarse de manera significativa. La muerte del general Perón en julio de 1974 derivó en tensiones dramáticas en el seno de la coalición gobernante y desestabilizó profundamente el sistema político. Finalmente, el golpe militar de marzo de 1976 desplazará violentamente al gobierno constitucional.

## La dictadura militar y la reconstrucción democrática

Si bien el nuevo gobierno militar dispuso la creación de un Ministerio de Planeamiento (ley 21.431) , que se transformaría en 1978 en Secretaría de Planeamiento (ley 21.909), y la existencia, en la órbita del Ministerio de Economía del Instituto de Planificación Económica, las ideas predominantes en el área no valoraban positivamente la intervención del estado en la programación económica.

El ministro de economía, Dr. J.A. Martínez de Hoz, expuso el 2 de abril de 1976 los lineamientos generales que le imprimiría a su gestión económica, pero ese documento no reunía las características de un instrumento de *planificación económica*.

Precisamente en un documento oficial se expresaba que, uno de los principios básicos de la nueva gestión, era "*la proclamación de la función subsidiaria del Estado, o sea que el mismo solamente debe intervenir en la economía en forma directa cuando no existe posibilidad o interés de la empresa privada en hacerlo. A esta última le cabe la responsabilidad de llevar a cabo la actividad productiva económica, sin perjuicio de la función que le corresponde al Estado de determinar la orientación superior de la economía y el control de la misma a través de los grandes instrumentos de política económica y financiera*" [66].

A fines de 1983 se restablecerá el sistema democrático con la llegada al gobierno del Dr. Ricardo Alfonsín. En la materia que nos ocupa la nueva gestión sostenía la necesidad de poner en marcha una *planificación democrática*.

En la órbita de la Presidencia de la Nación funcionará una Secretaría de Planificación que estará a cargo del Dr. J.V. Sourrouille, hasta febrero de 1985 y luego será ocupada por el Dr. Bernardo Grinspun.

A principios de 1985 será presentada un documento titulado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989 (Versión preliminar)* [67]. Este documento comprendía una Introducción y cuatro capítulos : 1. La Argentina frente a la crisis actual; 2. La estrategia de crecimiento; 3. Orientaciones sectoriales ; 4. Síntesis y comentarios finales.

En el mismo, se decía *"contiene los lineamientos de una estrategia para superar la emergencia económica que atraviesa el país y recuperar la capacidad de crecimiento. Se trata de un documento en el que se formula un diagnóstico de la situación actual, se identifican los problemas críticos y se someten al examen de las sociedades las opciones que es preciso considerar para retomar un sendero de crecimiento en el marco de la vigencia de la democracia y de la equidad"*. Se insistía acerca de la necesidad de definir de manera consensuada los principales rasgos de la estrategia a seguir para asegurar una implementación exitosa de las medidas a adoptar, de lo contrario *cualquier iniciativa termina siendo previsiblemente anulada por la reacción de los sectores afectados y comprometida, en definitiva, la estabilidad institucional de país"* [68].

Los objetivos de la estrategia propuesta eran:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento dentro de una mayor equidad, estabilidad institucional y aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos y naturales
2. Llevar a cabo, paralelamente, las transformaciones de la estructura productiva que hagan posible respuestas flexibles a los cambios del contexto nacional e internacional y el reforzamiento de la autonomía de decisión del país.

Se daba cuenta de las fuertes restricciones que padecía la economía argentina, en especial el fuerte peso de la deuda externa y el bajo nivel de la inversión reproductiva.

Para apuntalar la estrategia de crecimiento se estimaba necesario: a) aumentar la capitalización del país, fortaleciendo el ahorro y promoviendo un sostenido y eficiente proceso de inversiones; b) expandir las exportaciones con una mejor utilización de los recursos locales y un incremento en la competitividad de la industria manufacturera; y c) asegurar una distribución equitativa del esfuerzo a realizar entre los distintos sectores sociales. A esta estrategia se la denominaba de *"ajuste positivo"* [69].

En la estrategia propuesta se le asignaba al gobierno *"el papel de orientar el crecimiento y garantizar los objetivos fijados mediante una gestión prudente y rigurosa de la coyuntura económica"*, la eficacia del gobierno en este terreno fortalecería la legitimidad de las instituciones democráticas , y demostraría que *"la defensa del derecho y la participación no está reñida con la racionalidad económica"* [70].

No obstante las dificultades apuntadas se estimaba que podría alcanzarse una tasa de crecimiento del 4% anual acumulativo si se lograba dar un fuerte impulso a las exportaciones y a las inversiones. También las proyecciones establecidas suponían una demanda satisfactoria de nuestros productos exportables y tasas de interés internacionales moderadas. Para lograr esos objetivos la inversión fija debería crecer un 11,9% anual acumulativo, con una mayor intervención de la inversión privada. Para las exportaciones se preveía un aumento del 7,2% anual con una gran participación de las de origen industrial y de productos energéticos (gas, petróleo y derivados). Para sostener el ritmo de desarrollo se estimaba que las importaciones de bienes debía crecer a un tasa promedio del 10,7 % anual, mientras que la servicios lo haría al 4,7%. La tasa de desocupación abierta oscilaría en el 4%.

En cuanto a los comportamientos sectoriales, se puntualizaban los siguientes porcentajes de crecimiento anual: agricultura 3,1%; minería 5,0%; industria 5,3%; construcción 7,2%; electricidad, gas y agua 5,0%; y servicios 3,3%.

En lo que respecta al consumo privado se estimaba un crecimiento del 3,% anual y del 1% en el público. Se anotaba que esos niveles de consumo eran compatibles con un aumento del ingreso medio de los asalariados no inferior al 2,5% anual en el período 1985-1989, en la medida que las variables previstas en el plan pudiesen cumplirse adecuadamente.

También, se hacía una explícita advertencia de que " *el documento no contiene una elaboración pormenorizada de políticas sociales y regionales específicas, que serán abordadas en próximos trabajos*".

En estos *Lineamientos* se sostenía, asimismo, la imperiosa necesidad de controlar la inflación para poder tornar previsible y controlables las variables económicas. Precisamente el incremento constante del ritmo inflacionario llevará al gobierno a la puesta en marcha de medidas drásticas, nos referimos al denominado *Plan Austral* (junio de 1985), para tratar de estabilizar la economía. Este Plan relativamente exitoso en sus comienzos, por diversas circunstancias económicas y, también políticas, se fue desgranando y hacia 1987 ya se mostraba incapaz de contener una nueva corrida inflacionaria.

Es durante ese período que la Secretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia de la Nación, elabora el *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991* [71]. El Plan constaba de siete capítulos : 1. Marco de referencia; 2. Perspectivas macroeconómicas; 3. Programa nacional de inversión pública; 4. Sectores productivos ; 5. Sectores de servicio; 6. Sectores sociales ; 7. Reformas estructurales e institucionales y pautas sectoriales.

El documento, que se definía como una propuesta para el mediano plazo, reivindicaba el Estado como regulador de la actividad económica. El gobierno se proponía: resolver la emergencia económica, consolidar el poder democrático y crear las bases para un período prolongado de estabilidad y justicia social.

La *planificación democrática* brindaría racionalidad y coherencia al esfuerzo y mayor certidumbre y eficacia a los instrumentos elegidos para conducir el cambio que afiance y dinamice los factores esenciales de una sociedad: la estabilidad, la justicia y el desarrollo. La planificación se convierte en un instrumento esencial para encauzar el proceso de desarrollo. Sin puntos de referencias claros, se multiplican los obstáculos y la marcha se hace errática. *No existe sociedad ordenada sin un conjunto de objetivos participados. Es misión de la planificación exponer esos objetivos, sistematizarlos y jerarquizarlos, identificando las estratégicas básicas para su concreción.*

Se expresaba que el voto mayoritario de la ciudadanía había acompañado la idea que *el fin del estado es realizar la justicia y el fin de la economía satisfacer las necesidades humanas*, por lo tanto había que asumir que es *función estatal regular la economía para asegurar la satisfacción de esas necesidades a través de una justa y equitativa distribución de los bienes* [72]. Se insistía afirmando que el reconocimiento de que la actividad privada debía ser la base esencial de la producción de bienes físicos, no podía llevar a la *negación del papel que le corresponde la Estado en una sociedad moderna. (...) Con un Estado orientador de la economía y garante del bien común , se abre el camino para lograr el desarrollo, la integración del país, los acuerdos sociales fundamentales y, en definitiva, la dinámica democrática.*

El Plan de *Mediano Plazo* era concebido como un programa concreto y consistente *orientado a la reconstrucción de la economía argentina* que posibilitase en un horizonte más lejano la eliminación paulatina y constante de los desequilibrios existentes, *tanto de los macroeconómicos referidos a las variables funcionales, como aquellos que prevalecen en los sectores reales y en los sociales, preservando el medio ambiente y mejorando la calidad de vida de la población.*

El Plan se planteaba los siguientes *objetivos generales para el mediano plazo*:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento.
2. Modernizar el aparato productivo.
3. Reestructurar el Estado para ponerlo en condiciones de servir con eficiencia a los fines del desarrollo.
4. Reindustrializar el país.
5. Asegurar una tendencia moderada y constante hacia una situación de pleno empleo permanente.
6. Asegurarle al conjunto de la población la cobertura de sus necesidades básicas,
7. Propender al aumento significativo de los niveles de vida de la población.
8. Lograr una efectiva preservación del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la población.
9. Afianzar el sistema de instituciones democráticas.
10. Promover un desarrollo territorial más equilibrado.
11. Fortalecer los mecanismos de integración regional [73].

Para el cumplimiento de estos objetivos el Plan se fijaba metas, pero condicionándolas a los significativos condicionamientos -internos y externos- que estaba sometida la economía argentina (magnitud de la deuda externa, restricciones y precios del mercado internacional, la reducida tasa de inversión de los últimos años, deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, pugnas distributivas sectoriales).

Se estimaba que el PBI, durante el período 1987-91, se incrementaría un 4,4% anual (2,9%, per cápita), esperándose el mayor dinamismo en los sectores productores de bienes.

En cuanto a los diversos sectores, se proyectaba el 4,4% anual en el agropecuario; en minas y canteras el 5,5% anual; en industria el 5,0% anual; en construcciones un 7,9 % anual, con gran participación de la inversión pública; en electricidad, gas y agua el 6 % anual; en servicios 3,6 % anual. En cuanto al sector Gobierno su evolución sería *sólo de 0,7 anual*.

En cuanto a la evolución del sector externo se señalaba las dificultades derivadas de la magnitud adquirida por la deuda externa y, en esos momentos, las condiciones desfavorables -caída en los precios de los granos y oleaginosas- que mostraban los mercados internacionales para nuestras exportaciones. De todas maneras se estimaba poder lograr un *permanente superávit en el balance comercial* y así poder reducir la importancia relativa de la deuda sobre las exportaciones, que pasaría de representar 7,8 veces su valor anual en 1986, a 4,7 veces en 1991.

Respecto a la política de ingresos se esperaba que el salario real promedio fuese en 1991 un 30% más alto que en 1985 y que la desocupación abierta descendiese al 3,9% en 1991.

En cuanto al nivel de inversiones requeridas para alcanzar las metas fijadas de crecimiento se afirmaba la necesidad de mejorar gradualmente la relación inversión fija/PBI del 11,7 en 1985 al 16,6% en 1991. Asignándole al sector privado un mayor dinamismo que al sector público.

De la misma manera que en anteriores experiencias que hemos reseñado en este trabajo, este Plan tampoco pudo confrontarse con su aplicación a la realidad. En efecto, como ya dijimos, el impacto positivo inicial del Plan Austral se fue diluyendo y hacia 1988 la economía mostraba signos alarmantes de deterioro [74]. Un último intento de intervención, el llamado *Plan Primavera* (agosto, 1988), lanzado en una coyuntura de incertidumbre política y debilidad gubernamental y en el marco de la campaña para la renovación presidencial, no tendrá éxito, quedando el gobierno con escasa capacidad para administrar los desequilibrios económicos. En ese escenario el intento de aplicar medidas a mediano y largo plazo se tornaba ilusorio.

Esta ha sido la última experiencia que tenemos registrada, en nuestro país, de un documento originado en una agencia de planificación estatal que reuniese los requisitos habituales en este tipo de planes: objetivos generales, metas cuantificadas, formas de instrumentación, proyecciones estadísticas, etc.

Como se puede apreciar en esta breve reseña nuestro país posee una experiencia bastante significativa en la elaboración de planes de desarrollo.

Desde los primeros intentos de intervención del Estado en la economía - luego que la crisis de 1929 despertara serias dudas acerca de la eficacia de los mecanismos de mercado para sustentar los equilibrios económicos- hasta la década de los setenta, los intentos se irán repitiendo registrándose, a grandes rasgos, un paulatino perfeccionamiento en su confección técnica.

A medida que se fue afianzando la convicción de que el estado debía ejercer una acción rectora y orientadora en el ámbito económico se fueron creando agencias administrativas especializadas en las tareas de planificación. Es así que en 1944 se creará el Consejo Nacional de Posguerra y, posteriormente, otros organismos dedicados a las funciones de planificación. Posiblemente el Consejo Nacional de Desarrollo (creado en 1961) haya sido el organismo que produjo los documentos más elaborados en esta materia. Asimismo, el perfeccionamiento, a nivel internacional y nacional, de los instrumentos que permiten operar eficazmente sobre las variables macroeconómicas, el refinamiento de las elaboraciones estadísticas y el avance tecnológico en los equipamientos (por ej., la irrupción de la computación), contribuyeron notablemente al mejoramiento de los resultados.

Sin embargo, también en este campo la recurrente inestabilidad institucional de nuestro país durante el último medio siglo produjo consecuencias sorprendentes, ninguno de los planes elaborados, contando desde el 2º Plan Quinquenal (1953) del gobierno del general J.D.Perón hasta el último reseñado correspondiente al mandato del doctor R. Alfonsín, pudieron ser aplicados en toda su dimensión pues, en la mayoría de los casos, la experiencia fue interrumpida por el derrocamiento de los respectivos gobiernos y, en el último caso citado, me refiero al gobierno del doctor R. Alfonsín, la profunda crisis económica desatada en el último tramo de su mandato, derivó en la ejecución reiterada de medidas de corto plazo.

De esta manera podemos afirmar que se torna poco efectivo intentar una evaluación consistente de la influencia que pudo tener la planificación sobre la evolución de la economía argentina, porque prácticamente faltó siempre un elemento decisivo: la convalidación de su concreción en la realidad. Sin embargo, debemos destacar que los materiales reunidos y analizados para la confección de los distintos planes y los debates surgidos acerca de ellos contribuyeron significativamente al avance del conocimiento sobre la estructura y la dinámica de la economía de nuestro país.

## Notas

1. K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, México, F.C.E., 1974, pp. 28-29 y 50-51. [\[volver\]](#)
2. S. Oría, *El estado argentino y la nueva economía. El intervencionismo defensivo y la nueva economía*, Bs. As., Peuser, 1944. [\[volver\]](#)
3. *Plan de Acción Económica Nacional, Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación*, Talleres gráficos de la Penitenciaría Nacional, Bs. As., 1934, pp. 79-80, citado por E. Domenech, *Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional*, Bs. As., 1968, pp. 22-23. [\[volver\]](#)

4. J. Prados Arrarte, *El control de cambios* (Parte I de "El intervencionismo de estado en la Argentina"), Bs. As., Sudamericana, 1944, Capítulo IV. [\[volver\]](#)
5. Ver la enumeración en Alejandro E. Bunge, *Una nueva Argentina*, Bs. As., Kraft, 1940, pp. 271-272. [\[volver\]](#)
6. A.E.Bunge, ob. cit., citado por H.J. Pereyra, Pinedo y el Plan económico de 1940, en AA.VV., *Representaciones inconclusas*, Bs. As., Biblos, 1995, p. 268. [\[volver\]](#)
7. Revista *Hechos e Ideas*, N° 38/39, enero de 1941, edición especial "dedicada al estudio de la recuperación de la economía nacional". Todas las citas textuales del Plan fueron tomadas de esta publicación. [\[volver\]](#)
8. Citado en: J.J.Llach, "El Plan Pinedo, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo, Desarrollo Económico", *Desarrollo Económico*, N° 92, enero-marzo 1984, p.521. [\[volver\]](#)
9. Esa posición extrema fue expresada en el Informe de la Comisión Especial del Comité Nacional de la U.C.R. que se había designado para estudiar el Plan. Se decía en un párrafo del Informe: "Podrán caerse todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite, seguramente a precio inferior que el determinado por las Aduana para favorecer intereses creados. (...) Ya sabemos lo que cuesta al pueblo consumidor el producto de la industria artificial que perdura a costa de un grosero proteccionismo que beneficia a uno para perjudicar a mil". Revista *Hechos e Ideas*, ob. cit., p. 307. Más matizada fue la opinión de A. Sabattini (p. 328) e industrialista la de D. Ortiz Grognet, quién expresaba adherir con entusiasmo "en la parte que alude a la construcción de viviendas y la financiación del desarrollo industrial del país (...) por cuanto el proyecto aspira a proporcionar trabajo y evitar con ello la desocupación obrera que acarrearía graves problemas sociales..." (p. 354-355) .[\[volver\]](#)
10. J.J.Llach, ob. cit., p. 517. [\[volver\]](#)
11. En su Memoria anual del año 1944, p. 15, en el apartado referido a Los problemas monetarios y económicos de la postguerra, el Banco Central afirmaba: "La decisiva transformación que al terminar el conflicto bélico se producirá en las condiciones imperantes en el mundo podrá tener para la Argentina repercusiones tan hondas como las que ha determinado la situación creada por la guerra." [\[volver\]](#)
12. Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*. Ejercicio 1942, Bs. As., p. 5. [\[volver\]](#)
13. J.J.Llach, ob. cit., p. 532. [\[volver\]](#)
14. Ver, J.C.Neffa, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Bs. As., EUDEBA, 1998, p. 133. [\[volver\]](#)
15. Declaración de la Unión Industrial Argentina citada en C. Lucchini, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*, Bs. As., CEAL, p. 45. [\[volver\]](#)
16. Ver Banco de Crédito Industrial Argentino, Memoria y Balance, Primer Ejercicio, Bs. As. , 1944, p.87. [\[volver\]](#)
17. C. Lucchini, ob. cit., p 104. [\[volver\]](#)

18. Vicepresidencia de la Nación Argentina, Consejo Nacional de Postguerra, *Ordenamiento económico-social*, Bs. As., G.Kraft, 1945, p. 77. [\[volver\]](#)

19. Ver Idem, p 44 y ss. [\[volver\]](#)

20. Idem, p.88 y ss. [\[volver\]](#)

21. Años después, en un estudio pionero sobre producto e ingreso en la Argentina, se afirmaba ,en relación al grado de precisión de las estadísticas que se manejaban habitualmente hasta la realización del Censo general de 1947: "En realidad, la información estadística básica que existía en el país para esta clase de estudios era insuficiente. En pocas palabras, el estado de la estadística censal era el siguiente: el último censo demográfico se retrotraían a 1914; entre tanto, las cifras de población se habían actualizado en ese lapso de 32 años con datos incompletos (...) ajustándose sólo parcialmente mediante algunos censos regionales. Existía, en consecuencia, la impresión de que los errores acumulados debían ser de magnitud apreciable, como después lo demostró el censo de 1947. En el campo económico sólo se disponía del Censo Industrial de 1935 que se actualizaba cada dos años y del Censo Agropecuario de 1937 que se complementaba con una estadística agropecuaria permanente. No existían cifras censales para todo el país sobre el comercio, los transportes y los servicios en general, que representan buena del producto y de los ingresos nacionales", ver: Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Asuntos Económicos, *Producto e Ingreso de la Argentina*, en período 1935-54, Bs. As., 1955, pp. 13-14. [\[volver\]](#)

22. Idem, p. 39. [\[volver\]](#)

23. Conceptos tomados del artículo de Patricia M. Berrotarán y José C. Villarruel, "Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra", en: AA.VV., *Representaciones inconclusas*, ob. cit., p. 367. [\[volver\]](#)

24. Puede consultarse un completo análisis del contenido de la nacionalización y reforma del sistema bancario en : Ildefonso Cavagna Martínez, *Sistema bancario argentino*, Bs. As., Arayú, 1954. Un exposición general sobre la concepción económica del gobierno en esos años puede consultarse en A. Gómez Morales, *Política económica peronista*, Bs. As., 1951. [\[volver\]](#)

25. Por ejemplo el artículo 40 establecía que: "La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios". [\[volver\]](#)

26. En su disertación ante el parlamento Perón señalaba "empezamos a estudiar la situación, y se presenta el primer inconveniente. Llevamos treinta y tantos años sin censo. No sabemos qué tenemos, donde lo tenemos, ni como lo tenemos. Disponemos de una estadística teórica, llena de falacias, incompleta y unilateral; y de pequeños censos de estadísticas de algunas reparticiones que nos permiten mirar, como a través del ojo de una cerradura, una parte del panorama nacional". Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno 1947-1951*, Bs. As. 1946, tomo I , p. 24-25. Y , también, "Este ha sido un estado que hasta ahora solo ha sabido lo que debía pero ignoraba cuál era el haber patrimonial del Estado", p. 63. [\[volver\]](#)

27. Idem, p. 67. [\[volver\]](#)

28. "Será conveniente fomentar, esto es deberá procurarse la instalación de nuevas industria o la ampliación de las existentes que elaboren materias primas nacionales para consumo interno o para exportación (...)", el texto enumeraba una larga serie de razones: políticas, sociales, económicas y financieras para justificar la protección y el fomento al sector industrial. Idem, p. 359. [\[volver\]](#)

29. Ver E. Domenech, ob. cit., p. 31. [\[volver\]](#)

30. Idem, p. 36. [\[volver\]](#)

31. Al frente de esta Secretaría se designará, el 10 de noviembre de 1949, al doctor Raúl A. Mendé. La Constitución de 1949 había incorporado el requisito de ser argentino nativo para desempeñarse en los cargos del gabinete nacional, por lo tanto, el doctor José Figuerola, que había tenido a su cargo esta área de la administración desde su nombramiento como Secretario del C.N de Postguerra, no pudo ser designado por ser español de nacimiento. [\[volver\]](#)

32. Toda esta información ha sido tomada, fundamentalmente de : E. Domenech, ob. cit., pp. 36-37. [\[volver\]](#)

33. Un análisis general de esa coyuntura económica puede verse en: J.C.Neffa, ob. cit., Cap. 5. El testimonio de un actor en A. Cafiero, Cinco años después..., Bs. As. s/e, 1961, Cap. 16. Se afirma en M.Rapoport y col., *Historia económica y social de la Argentina*, Bs.As., Macchi, 2000, p. 473 : "La situación económica a principios de 1952 era crítica: escasa reservas e insuficiencia de saldos exportables se combinan con la necesidad de incrementar la importación de bienes y productos industriales, y todo ello en momentos en que los precios internacionales de los bienes agropecuarios estaban en bajo y se producía un serio deterioro de los términos del intercambio (en el período 1950-1954 éstos eran un 20% inferiores a los del período 1945-1949)". [\[volver\]](#)

34. Presidencia de la Nación, *Perón y el Plan económico 1952*, Bs. As., Subsecretaría de Informaciones, 1952. [\[volver\]](#)

35. Según A. Ferrer, *La economía argentina*, Bs. As., 1963, p. 213, "hacia 1950 se agotaron las posibilidades de desarrollo de la economía industrial no integrada" y ello llevará a rectificaciones en el rumbo económico planteándose básicamente tres objetivos: 1)reponer los factores externos (exportaciones y el capital extranjero) en el papel dinámico que había jugado en el etapa de la economía primaria exportadora; 2) equilibrar las finanzas públicas contrayendo la intervención del Estado en la economía, reducir el crédito otorgado al sector privado y lograr la estabilización del nivel general de precios; 3) contraer la participación de los trabajadores en el ingreso nacional como forma de estimular la inversión, particularmente la del sector privado". [\[volver\]](#)

36. Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, 2º Plan Quinquenal, Bs. As., 1953, 541 pp. [\[volver\]](#)

37. Idem, pp. 461-462 [\[volver\]](#)

38. Se puede consultar su desarrollo en C.G.T. C.G.E., Congreso Nacional de productividad y Bienestar Social. Antecedentes. Temario. Conclusiones, Bs. As., 146 pp. [\[volver\]](#)

39. Ver, por ejemplo, Capítulo XIII, Objetivo 6 , p. 232 y Capítulo 30, Objetivo 10, p. 458. [\[volver\]](#)

40. Ver, A. Cafiero, ob. cit., p.323. [\[volver\]](#)

41. R. Prebisch, *Informe preliminar acerca de la situación económica*, Bs. As., Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 26 de octubre de 1955, 97 pp.; Moneda sana o inflación

incontenible. Plan de restablecimiento económico, Bs. As. , Secretaría de prensa de la Presidencia de la Nación, 17 de febrero de 1956, 57 pp. [\[volver\]](#)

42. P. Gerchunoff y L.Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Bs. As., Ariel, 1998, p. 235 y ss. [\[volver\]](#)

43. Se afirmaba en el punto XV del Plan "Los distintos temas consideradas en el Plan que acaba de concretarse, son apenas un mero enunciado de una serie de aspectos parciales del problema de restablecimiento, que siguen siendo objeto de estudio detenido", R. Prebisch, *Moneda sana...*, p. 55. [\[volver\]](#)

44. R.Mallon y J. Sourouille, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Bs. As., Amorrortu , 1976, pp. 28 y 73. [\[volver\]](#)

45. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Análisis y Proyecciones del Desarrollo, El desarrollo económico argentino*, México, 1959. [\[volver\]](#)

46. L. Montuschi y V. Vázquez Presedo, *Plan y laissez-faire, en la economía contemporánea*, Bs. As., Macchi, 1970 p. 93. [\[volver\]](#)

47. Integraban el Comité Editorial de la Revista: N. González, A.E. Calcagno, R. Cibotti, O. Fernández Balmaceda, H. Grupe, F.J.Herschel y S. Itzcovich [\[volver\]](#)

48. Asimismo, algunos de estos economistas estarán vinculados con la puesta en marcha del Centro de Investigaciones Económicas, del Instituto Torcuato Di Tella, que fue presidido por el doctor Federico Herschel. [\[volver\]](#)

49. Recordemos que, en 1962, la CEPAL creará el Instituto Interamericano de Planificación Económica y Social, cuya misión era la de formar técnicos y especialistas en planificación y brindar asesoramiento a los distintos países para la conformación de agencias estatales destinadas a esas tareas. [\[volver\]](#)

50. E. Domenech, ob. cit., p. 44. [\[volver\]](#)

51. Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969, Bs. As., 1965, 459 pp. En la elaboración del Plan el CONADE " contó con la colaboración de la CEPAL, y de numerosos y prestigiosos economistas del exterior, como Simon Kuznets y un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard dirigidos por Richard Mallon", M. Rapoport, ob. cit., p. 573. [\[volver\]](#)

52. En cuanto a su factura técnica se ha afirmado : "Creemos razonable aceptar este plan como el intento más serio y sistemático realizado en materia de planificación en el país", L. Montuschi y V.Vázquez Presedo, ob. cit., p. 94. [\[volver\]](#)

53. P. Gerchunoff y L. Llach, ob. cit., p. 300. [\[volver\]](#)

54. Ver, G. O'Donnell, 1966-1973, *El estado burocrático autoritario*, Bs. As., Ed. de Belgrano, 1982. [\[volver\]](#)

55. Citado en E. Domenech, ob. cit., pp. 48-49. [\[volver\]](#)

56. Sobre esta temática citamos a E. Domenech, ob. cit., p. 49 y ss. [\[volver\]](#)

57. Jorge A. Difrieri, *Análisis del Sistema Argentino de Planificación y Esquema de Conversión de las Instituciones 1967*, informe efectuado en el marco de un proyecto de la O.E.A. [\[volver\]](#)
58. Durante el tiempo que se mantuvo el sistema esbozado, y como muestra de lo provisorio de las decisiones, se sucedieron al frente de la Secretaría del CONADE, seis funcionarios. [\[volver\]](#)
59. Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*. Proyecto de la Secretaría sujeto a aprobación y revisión, Bs. As, 1970, 7 vols. [\[volver\]](#)
60. Presidencia de la Nación, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, *Plan nacional de desarrollo y Seguridad, 171-1975*, Bs. As., 1971, p. 3. A cargo de la Secretaría del CONADE se encontraba en esos momentos el Dr. Javier Villanueva. [\[volver\]](#)
61. Idem, p. 9. [\[volver\]](#)
62. Idem, p. 30. [\[volver\]](#)
63. J.C.Torre, *Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*, Bs. As., CEAL, 1983, 148. [\[volver\]](#)
64. Ver texto del Acta en: Poder Ejecutivo Nacional, *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional*, Bs. As. , 1973, pp. 3211 y ss. [\[volver\]](#)
65. Idem, p. 9. [\[volver\]](#)
66. Idem, p. 61. [\[volver\]](#)
67. Ministerio de Economía, Secretaría de Programación y Coordinación Económica, *Información Económica de la Argentina, junio-agosto , 1980, N° 108*, p. 5. [\[volver\]](#)
68. Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación, *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989*. Versión preliminar, Bs. As., enero 1985, 194 pp., policopiado. [\[volver\]](#)
69. Idem, p.4. [\[volver\]](#)
70. "En la búsqueda de una solución al estancamiento cónico de la economía argentina y de la restricción impuesta por la deuda externa se llega al ajuste positivo, como la única alternativa que compatibiliza los pagos de esa deuda con el estancamiento económico. La clave del ajuste positivo es la expansión simultánea de las exportaciones y de la inversión. La expansión de las exportaciones, al permitir el pago de los intereses de la deuda y el aumento de las importaciones, crea las condiciones que posibilitan el crecimiento económico. La inversión hace efectivo ese crecimiento", Idem, p. 188. Una crítica a las propuestas de los Lineamientos puede consultarse en Aníbal Mayo, "El Plan Sourouille", *Realidad Económica*, N° 63, 1985, pp. 5 a 22. [\[volver\]](#)
71. Idem, p. 10. [\[volver\]](#)
72. Presidencia de la Nación, *Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991*, Bs. As., s.f., 497 pp. [\[volver\]](#)
73. Idem, p. 2. [\[volver\]](#)

74. Idem, p. 36.[\[volver\]](#)

75. "A mediados de 1988, la economía argentina se encontraba en una situación crítica en la que se combinaban la recesión, la inflación (440% acumulados del semestre), la caída salarial (33% desde 1984), y la desocupación (6,5% de la PEA, además de un 8,9% de subocupación), mientras que la deuda interna alcanzaba los 46 mil millones de dólares", M. Rapoport y colab., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Bs. As., Macchi, 2000, p. 921. [\[volver\]](#)

---