

## EXPLORACIONES SOBRE LA ARGENTINA PLANIFICADA (1944-1972)

Hernán González Bollo <sup>1</sup>

A partir de la década de 1940, en la vasta maquinaria administrativa erigida en el Estado interventor conservador se cohesionó una elite de expertos preocupados por fijar el perfil productivo de la Argentina en la segunda posguerra. Altos funcionarios de la economía regulada, militares nacionalistas, ingenieros y economistas tomaron la dirección de las políticas públicas, crearon agencias de apoyo a la diversificación productiva y dieron forma al mercado interno.<sup>2</sup> A través de grandes planes nacionales, conformaron una sociodicea planificadora que, durante un cuarto de siglo, alentó una sociedad de la abundancia, donde crecimiento, desarrollo y redistribución de la renta eran las metas de los técnicos y los logros de los militares y los políticos. El estallido del Cordobazo (1969) restó impulso a los intentos globales desde el Estado nacional en pos de modernizar la economía y de reestructurar los lazos sociales del mundo rural y urbano.<sup>3</sup> *Pari passu*, esta herramienta privilegiada de gestión pública tuvo su reconocimiento en el mundo hispanoparlante cuando el sustantivo *planificación* y el verbo *planificar* ingresaron al *Diccionario de la Lengua Española*.<sup>4</sup> En definitiva, el ideal

---

1 CONICET, Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS), Instituto de Estudios Históricos y Sociales (IEHS). Dirección: Pinto 399, 7000 Tandil, Buenos Aires, Argentina. [hgbollo@gmail.com](mailto:hgbollo@gmail.com). Este trabajo y las discusiones en las que se apoyó forman parte del Proyecto de Investigación Plurianual 2013-2015, "Diseñar la Nueva Argentina: el Estado peronista, la burocracia técnica y la planificación (1944-1955)", coordinado por Hernán González Bollo y Diego Pereyra y financiado por el CONICET. Agradezco las observaciones y sugerencias de Alejandra Monti, Guido Giorgi y Aníbal Jáuregui.

2 El punto de partida sobre la cuestión es Juan José Llach, 1984. El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, vol. 23 n° 92, pp. 515-558. También, véase, Claudio Belini, 2006. El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952. *Latin American Research Review*, vol. 41 n°1, Austin, pp. 27-50; Daniel Campione, 2007. *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 37-69; Patricia Berrotarán, 2003. *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 45-63 y Hernán González Bollo, 2014. La División Estadística y su conversión en Dirección de Estadística Social del Consejo Nacional de Posguerra, 1932-1945. En: Mirta Zaida Lobato y Juan Suriano (compiladores), *La sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa, p. 251 y ss.

3 Juan Carlos Portantiero, 1989. Economía y política en la crisis argentina (1958-1973). En: Waldo Ansaldi y José Luis Moreno (comps.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*. San Martín: Cántaro, pp. 316 y ss.

4 Juan A. Oyuela, 1976. Historia de la planificación argentina (Parte I). *Cuadernos de Planeamiento*, año 1 n° 1, Buenos Aires, p. 43.

planificador declinó en la Argentina. Si bien persistió en el organigrama gubernamental, no superó las buenas intenciones de una agenda sin mayor capacidad de ejecución de un Estado tan debilitado en materia financiera como escaso de legitimidad frente a una sociedad en vías de radicalización. Las ambiciosas prospectivas de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (1971-1973), del Instituto Nacional de Planificación Económica –responsable del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1973-1974)– y del Ministerio de Planeamiento (1976) nunca opacaron las directivas ni el protagonismo del poderoso Ministerio de Economía.<sup>5</sup>

Hablar de planificación o planeamiento urbano supone la síntesis formalizada de un lenguaje tecnoburocrático, que encubre la gestación histórica de asociaciones y traducciones, así como también de querellas, apropiaciones y negaciones. El peronismo se identificó con la planificación y, a tal efecto, creó un soporte institucional técnico; y los documentos oficiales posteriores a 1955 aludieron a un *plan* o a un organismo de *planeamiento*.<sup>6</sup> Por otra parte, la planificación económica devino en económica-social, si se repara en los estudios de factibilidad, los proyectos y los programas de alcance regional, tales como los que realiza desde 1959 el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Más allá de las distinciones semánticas, de la tajante división entre las iniciativas del peronismo y las de cuño desarrollista, o de la escala de iniciativas propuestas y concretas –desde el Consejo Nacional de Posguerra hasta el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)–, hacer un plan o proyecto supuso avales de una autoridad política, objetivos, instrumentos, proyecciones, plazos y ciertos resultados cuantificables. Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille evocaron el clima de trabajo existente en el CONADE, bajo el dilema de estabilización o crecimiento, entre técnicos gubernamentales ocupados en la planificación y otros que actuaban en organismos vinculados directamente con la ejecución de las políticas, quienes sopesaban los efectos alternativos de sus decisiones.<sup>7</sup> Asimismo, reevaluaron retrospectivamente el peso de variables que son fundamentales en la actual vida democrática: la existencia de coaliciones políticas inestables y de una sociedad pluralista y conflictiva. En suma, el testimonio de los discípulos del economista Simon Kuznets combina de manera elocuente la interacción creativa entre una técnica de prestigio en el mundo occidental, las variables capacidades administrativas del Estado argentino y el entorno político-cultural.

No hay dudas de que un estudio multidimensional de la planificación argentina tiene a favor la existencia de un giro radical sobre la perspectiva de análisis del actor estatal. Hoy puede ser vista como el producto de un “Estado potente”, organizador de

5 Oyuela 1976, pp. 61-62, y Paula Canelo, 2004. *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 269, 272-273 y 278.

6 Oyuela 1976, p. 55.

7 Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille, 1973. *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu, p. 7.

8 Luis Alberto Romero, 2004. *La crisis argentina. Una mirada al siglo xx*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 19-22.

la sociedad, promotor del progreso económico y garante de cierto orden político, que, visto “desde adentro”<sup>9</sup>, se presenta como un agente polifacético, irregular y heterogéneo, con ritmos de desarrollo asincrónicos y discontinuos. Este contraste hace evidente la ventaja heurística de focalizar de forma inductiva no sólo organismos –públicos y privados– e ideas, sino también sujetos, estructuras administrativas, asignaciones presupuestarias y relaciones con el medio económico, político y social. Cada nación que había realizado un drástico manejo de variables, entre la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, incubó una cultura tecnocrática en el corazón de las decisiones gubernamentales, que, en medio de reconstrucciones y milagros, se enriqueció de una trama de conocimientos académicos integrada por el análisis keynesiano, la macroeconomía, el desarrollo de las cuentas nacionales, la contabilidad social, la sociología y el urbanismo. Ese paso sucedió en el Estado argentino cuando contrató y dio gravitación en las decisiones a especialistas extranjeros –como el doctor José Figuerola, que estaba embebido en el diseño de convenios colectivos de trabajo–, para luego reclutar economistas nativos con título de posgrado del exterior –como Juan V. Sourrouille–. Emergía el Estado con múltiples papeles, convertido en “proveedor de trabajo, benefactor, cliente, comitente, empresario, accionista, socio oculto, banquero, extorsionador, chantajista [y] cómplice”.<sup>10</sup> El diseño de instituciones y un cuerpo más o menos estable de especialistas establecieron las condiciones para desarrollar líneas o programas, algunos de los cuales sobrevivieron a un cambio de gobierno y otros debieron esperar nuevas condiciones macroeconómicas.<sup>11</sup> Lo cierto es que la ingeniería institucional, con sus técnicas específicas, decisiones, *gadgets* y relaciones políticas, se desplegó sobre una sociedad civil compleja y vital que al fin y al cabo determinó los resultados y fracasos en el rediseño del entorno socio-espacial y, en definitiva, legitimó la tarea propuesta.

Respecto de los estudios sobre la planificación argentina, a primera vista sobresalen los trabajos con perspectiva panorámica, por su valiosa información primaria, testimonios y el sesudo intento de delimitar períodos, con sus alzas y bajas.<sup>12</sup> La ruptura

---

9 Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, 2010. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero / Prometeo Libros, pp. 20-23.

10 Pier Paolo Portinariano, 2003. *Estado. Léxico de política*. Buenos Aires: Nueva Visión, p. 25.

11 Tal como surge del impulso dado por la Secretaría de Industria y Comercio a sectores industriales puntuales, véase Claudio Belini, 2009. *La industria peronista, 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*. Buenos Aires: Edhasa.

12 Al respecto, véase el testimonio desde el CONADE bajo el onganiano, Enrique Domenech, 1968. Algunos comentarios sobre la planificación económico-social y sobre la planificación económico-social en Argentina a nivel nacional. Buenos Aires, mimeo, septiembre. En una perspectiva institucional y política, desde el Ministerio de Planificación bajo el proceso, J. A. Oyuela 1976, pp. 43-55; y 1977. *Historia de la planificación argentina (Parte II). Cuadernos de Planeamiento*. año 1 n° 2, Buenos Aires, pp. 55-63. Una reflexión pesimista desde nuestro presente sobre la recurrente inestabilidad institucional que, desde el Segundo Plan Quinquenal (1953-1955), explica los impedimentos en la aplicación integral de las propuestas planistas, en Héctor G. Cordone. *Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina*,

con estas narrativas globales es una segunda línea de análisis que combina ideas, sujetos, estructuras administrativas y entorno cultural, que se extiende más allá de los límites temporales y de la temática que se recorta aquí. Puede señalarse la compilación de Federico Neiburg y Mariano Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (2004), como representativa de las investigaciones novedosas que colocan el Estado argentino en primer plano.<sup>13</sup> La producción escrita hoy es notable y pone en evidencia el desnivel entre los estudios sobre aspectos de la planificación bajo el peronismo clásico y durante los años siguientes.

La planificación peronista es vista como una iniciativa precursora en el Tercer Mundo.<sup>14</sup> Pero si la comparamos con la capacidad administrativa de otros grandes Estados latinoamericanos, hay que subrayar que fue tardía, respecto de las soluciones sociales inclusivas de los planes sexenales mexicanos (1934-1940, 1941-1946) o de las políticas macroeconómicas ensayadas por el *Estado Novo* brasilero (1937-1945). Asimismo, existieron brechas significativas entre las metas propuestas y los logros alcanzados con las políticas implementadas, tal como sucedió con los ambiciosos objetivos de ingreso de inmigrantes transatlánticos.<sup>15</sup> Existieron pugnas intergubernamentales en el manejo de importantes áreas de las políticas públicas.<sup>16</sup> Tal planificación incorporó como novedad los cursos de capacitación de los recursos humanos.<sup>17</sup> Del mismo modo, se ha testeado el impacto en el imaginario popular de la planificación regional; luego son

---

[consultado el 25 de mayo de 2012]. Disponible en: <http://www.ceil-pitte.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html>. Otro trabajo reciente, desde la perspectiva proindustrialista, donde las alzas y bajas son elocuentes, es Martín Fiszbein, 2010. *Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975*. En: Marcelo Rougier (director), *Estudios sobre la industria argentina. Política de promoción y estrategias empresariales 2*. San Isidro: Lenguaje Claro, pp. 15-42.

13 Respecto de nuestra propuesta, Axel Lazzari trata sobre el Instituto Étnico Nacional (1946-1955) y demuestra el derrotero de los antropólogos nacionalistas que colonizaron nichos institucionales, como parte de la vasta maquinaria del Estado peronista; del mismo modo, Neiburg y Plotkin reconstruyen el auge de los economistas con título de posgrado obtenido en el exterior, en la década posterior, A. Lazzari, 2004. *Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional*, pp. 203-229, y Federico Neiburg y Mariano Plotkin, 2004. *Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta*, pp. 231-263; ambos en Federico Neiburg y Mariano Plotkin (compiladores), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós. Un antecedente de esta propuesta es Juan Marsal, 1971. *Introducción, y Pensadores, ideólogos y expertos (notas para una sociología de los intelectuales)*. En AA.VV., *Los intelectuales políticos*. Buenos Aires, pp. 7-20 y 179-191.

14 Peter Waldmann, 2009. *El peronismo 1943-1955*. Caseros: Eduntref, pp. 91-95.

15 Noemí Girbal-Blacha, 2011. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955). Una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, y Carolina Biernat, 2007. *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

16 Karina Ramacciotti, 2009. *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

17 Patricia Berrotarán, 2012. *Guiso de liebre sin liebre: Estado, burocracias y peronismo*. En: M. Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 131-155.

incipientes, pero no menos promisorias las líneas de trabajos que reconstruyen los apoyos de enlaces intelectuales y abordan las iniciativas de planificación en las provincias.<sup>18</sup>

La planificación luego de la caída del peronismo transita sobre una serie de supuestos. Por un lado, la ubicuidad de las tesis de la Conferencia Económica para América Latina (CEPAL), elaboradas a partir de 1960<sup>19</sup>; por otro, el peso incontestable del CONADE, evocado en varios artículos ya citados, en perspectiva panorámica. En realidad, la etapa postperonista estuvo signada por una diversidad de organismos responsables de la puesta en marcha de programas de muy diverso alcance, algunos tangibles y otros intangibles. Dichos organismos realizaron sus tareas a veces en sociedad con otras agencias nacionales o bajo asesoramiento de organismos internacionales. Por ejemplo, existió la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), volcada a elaborar recomendaciones sobre transferencia de tecnología y manejo de rodeos vacunos, gracias a la ayuda técnica ofrecida mediante un acuerdo celebrado con Estados Unidos, en marzo de 1959, que luego fue absorbida por el CONADE. De forma paralela, el CFI realizó proyectos de ordenamiento agrohidrológicos, algunos de ellos con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Bureau pour le Développement de la Production Agricole y la CEPAL.<sup>20</sup> En relación al desarrollo de programas puntuales y despliegue regional, ¿qué podemos decir de la historia de los institutos nacionales de tecnología agropecuaria (INTA) e industrial (INTI)? ¿O la discreta y cuasi secreta Gerencia de Investigaciones Económicas del Banco Central, revisora de las estimaciones de las cuentas nacionales y autora institucional del *Producto Bruto Interno de la República Argentina* (1964) y del *Origen del Producto y Composición del Gasto Nacional* (1966)?<sup>21</sup>

Presentamos aquí cuatro artículos que guían el presente *dossier* sobre la Argentina planificada. En particular, Diego Pereyra trata sobre los entornos regionales que coadyuvan a la legitimidad de toda planificación de alcance nacional. En este caso, sobre los apoyos de círculos intelectuales e instituciones universitarias del Noroeste argentino que facilitaron canales de colaboración a los dos planes quinquenales peronistas (1947-1951, 1953-1955). Esta perspectiva refuerza la tesis de los encuentros, coincidencias y colaboración, antes que la mera confrontación y resistencia frente al leviatán peronista.

---

18 Eduardo Elena, 2005. What the People Want: State Planning and Political Participation in Peronism Argentina, 1946-1955. *Journal of Latin American Studies*, vol. 37 n° 1, Cambridge, pp. 81-108; Jorge Pantaleón, 2009. *Una Nación a medida. Creencia económica y estadística en la Argentina (1918-1952)*. La Plata: Ediciones al Margen, pp. 169-211; Mark Healey, 2012. *El peronismo entre las ruinas. El terremoto y la reconstrucción de San Juan*. Buenos Aires, y Marcelo Jerez, 2013. *Peronismo, planificación y Estado en el Noroeste argentino: Iturbe y el Plan Cuadrial de Obras Públicas en la provincia de Jujuy (1947-1950)*. *Boletín Americanista*, año 63 n° 67, Barcelona, pp. 163-182.

19 Jorge Leiva Lavalle, s./f. Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, LC/BRS/R.237, s./l.

20 Sobre CAFADE y CFI, J. A. Oyuela 1976, pp. 56-57.

21 Raúl Pedro Mentz, 1991. Sobre la historia de la estadística oficial argentina. *Revista Estadística Española*, vol. 33 n° 128, Buenos Aires, pp. 524-526.

Por su parte, Aníbal Jáuregui retoma la visión panorámica sobre la historia de la planificación argentina, para destacar el derrotero institucional del CONADE (1962-1971), donde reconstruye la formación de recursos humanos y su colaboración a las políticas económicas de los *sixties*. Allí emerge una trama en la que el apoyo de la CEPAL convive con la Universidad de Harvard y una camada de economistas franceses (Etienne Hirsch y François Perroux). Detrás del impacto político del Plan Nacional de Desarrollo y del recambio de autoridades en la gestión económica, bajo la dictadura de Onganía, existen programas continuos de contratos para el diseño de políticas públicas.

Asimismo, Guido Giorgi propone estudiar los apoyos políticos en la cruzada modernizadora de la Revolución Argentina (1966-1973). Por un lado, establece los desfases entre el discurso racionalizador, la ambiciosa reorganización del organigrama de ministerios y secretarías, y el *timing of action* de los elencos políticos. Por otro lado, desmonta las vertientes católicas que colaboraron en la gestión gubernativa, en abierta competencia con el ala liberal de régimen –cuyas figuras más destacadas fueron el ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena y el embajador en Washington Álvaro Alsogaray–, pero también entre ellas mismas.

Finalmente, Alejandra Monti orienta su foco de análisis sobre la trayectoria de un insigne arquitecto de la planificación urbana, Jorge Enrique Hardoy. La autora propone una erudita reconstrucción de su itinerario, de Rosario a Buenos Aires, de la universidad pública al instituto privado, en la cual combina en una trama el docente y profesional, los programas de grado y de posgrado, con las redes de contacto propias de instituciones universitarias y organismos internacionales, la formación de profesionales e investigadores orientados a la planificación urbana y los contratos, asesoramientos y consultorías de un amplio rango de agencias públicas.