

3.

Los planes nacionales de desarrollo en Argentina: el caso del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*.

3.1. Los planes nacionales de desarrollo en la Argentina. Contexto de su surgimiento.

En este capítulo nos centraremos en el estudio del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977 que, como hemos señalado, constituye la última experiencia de planificación nacional de la historia argentina.

Los relatos de sus principales mentores así como la bibliografía específica sobre el período previo a su realización, nos permite confirmar la influencia cepalina que se observa en sus orígenes pero también los rasgos distintivos que lo constituyen como proyecto político orientado enfáticamente hacia la distribución del ingreso.

La intención de destacar estas características del Plan Trienal nos recuerda las reflexiones de Celso Furtado cuando expresaba que su “*interés por la planificación iba más lejos que la economía*”. Este investigador hizo públicas las contradicciones de su pensamiento al señalar que “*estaba convencido de que el fascismo era una amenaza que se agitaba permanentemente sobre las sociedades democráticas*”, al mismo tiempo que no se podían ignorar las inestabilidades de la “mano invisible”: *¿cómo ignorar que las economías de mercado eran intrínsecamente inestables y que esa inestabilidad tendía a agravarse?* (Furtado, 1988: 15).

En este apartado, analizaremos la persistencia de las ideas y postulados de Prebisch, canalizados a través de la CEPAL, influencia que se observa tanto en el desarrollismo frondizista como en la experiencia de gobierno de 1974. Asimismo, resulta necesario estudiar el contexto y la

modalidad de elaboración e implementación de los planes de desarrollo, así como la distinción que, respecto de ellos, presenta el Plan Trienal de 1974.

Como ya hemos mencionado, a partir de 1955, la denominada Revolución Libertadora suprimió las oficinas de planificación creadas por el gobierno peronista y dejó a un lado la experiencia de programación nacional iniciada en 1946.

La destrucción de un modelo político peculiar coincidió con el inicio de una crisis de hegemonía que abarcará un largo período. En efecto, el fin de la experiencia estatal del peronismo así como de otras comúnmente denominadas *populistas* dio paso, como señala Ansaldi (1991), a *las crisis político-sociales renuentes a toda solución mas o menos consolidada con cierta permanencia o continuidad*.

La posguerra afectó las posibilidades de crecimiento de las economías periféricas y mostró una vez más la vulnerabilidad de los países latinoamericanos. En la Argentina de 1949, desarticuló la decisión de independencia económica postulada por el peronismo.

Ansaldi sintetiza la tensión sociopolítica de América Latina en esos años:

La conjunción de crisis económica y crisis política pone en primer plano de evidencia una conclusión elemental fuertemente resistida por los sectores tradicionalmente dominantes en la región: los desequilibrios económicos-sociales producen problemas políticos, las tensiones aparecen en un primer plano y no se resuelven con los tradicionales mecanismos de ejercicio de poder. (Ansaldi, 1991: 11)

Y aclara, además,

Si la efímera ilusión de bonanza¹ de la guerra y la posguerra acaba cuando el centro capitalista se recompone, y esta recuperación desnuda las falencias y debilidades de las economías periféricas,

simultáneamente se hacen sentir los efectos de la recomposición económica -por ejemplo la deuda externa, las balanzas de comercio y de pagos deficitarios, la importación de insumos industriales, el crédito externo, etc.- y de la no menos decisiva recomposición política, caracterizada por el afianzamiento de la hegemonía norteamericana y la universalización de la guerra fría (Ansaldi, 1991: 11).

Este escenario, en la Argentina, dio lugar al desarrollismo promovido por la presidencia de Arturo Frondizi.

Revisando brevemente la historia del período, a partir de 1955, las expectativas de Lonardi puestas en el logro de un “peronismo sin Perón” - continuidad de las políticas sociales con un cambio en el tipo de liderazgo-, son traicionadas por un forcejeo entre el sector liberal del ejército y la fuerza sindical.

La breve etapa en la que el sector nacionalista del ejército se propuso cumplir con la histórica consigna “ni vencedores ni vencidos” con la intención de mantener las condiciones laborales y las capacidades sociales consolidadas por el peronismo, finalizó con el golpe del General Aramburu, un militar decidido a combinar autoritarismo político y apertura económica. Al mismo tiempo que se redefinía la inserción internacional de la Argentina y reducía la intervención del Estado en la economía, las instituciones democráticas eran intervenidas, la actividad política era cercenada y el peronismo quedaba definitivamente proscripto.

La persecución ideológica de los dirigentes y trabajadores vinculados al peronismo y el comunismo fue el signo de una época que también asistió a un cambio cualitativo en la ideología y la práctica de los sectores populares. En efecto, en esos años comenzó embrionaria y espontáneamente una resistencia obrera que adquiriría un vigor inusitado y un elevado nivel de organización en los años sucesivos, al punto de interpelar activamente al modelo que se instauraba.

¹ Adherimos a su síntesis macro aunque consideramos que esa bonanza y la posterior crisis política no sólo se explican por los condicionamientos externos sino también por las decisiones internas referidas a la promoción y limitación de un modelo respectivamente.

Entre 1955 y 1973, la sucesión de gobiernos de facto alternados con democracias relativas marcó un período en el que la consigna del desarrollo se cumplió a partir de la entrada masiva de capital norteamericano y de organismos internacionales de crédito. La posición liberal que cuestionaba la política económica cerrada del período peronista y el “desmedido” crecimiento del Estado, fue reemplazada por otra posición que también surgió de las filas del antiperonismo: el desarrollismo.

Arturo Frondizi impulsó originalmente la continuidad de las reformas peronistas y la legalidad del movimiento obrero junto con la recuperación de la producción agropecuaria y el estímulo a la industria pesada -dos ejes en los que basaba su crítica al modelo peronista-, pero en 1958 se observa una redefinición política que le imprime un nuevo perfil al desarrollismo.

Marcelo Cavarozzi (1997) sintetiza las características de un modelo económico que se proponía superar el estancamiento de la economía argentina a través del impulso a las industrias de base:

Tal debilidad, según esta postura, sólo podía superarse mediante un proceso de profundización que abarcara la expansión de los sectores productores de bienes de capital e intermedios, y de la infraestructura económica (Cavarozzi, 1997: 24).

Pero esa profundización, para sus mentores, requería necesariamente de un nuevo y estrecho vínculo con el capital extranjero:

...los desarrollistas abogaron por un cambio sustancial en las políticas relacionadas con el capital extranjero, aplicadas en el país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollismo sostuvo que, dado que los recursos locales de capital eran insuficientes para lograr la deseada profundización, se requería una incorporación masiva de capital extranjero a la economía (Cavarozzi, 1997: 24).

La política social asumida por los desarrollistas desestimó la posibilidad de la conciliación de clases postulada por el peronismo, y decidió superar sus inevitables contradicciones aumentando la renta de los industriales en desmedro del salario real de los trabajadores (Cavarozzi, 1997).

El regreso a un aumento de la productividad centrada en la racionalización del trabajo y la pérdida de derechos laborales conquistados previamente, condujeron a una transformación de la conciencia y la práctica de los trabajadores peronistas así como de los comunistas. Sin abandonar la ideología formal del peronismo clásico, los obreros peronistas se radicalizaron, mientras los comunistas se alejaban de su clásica posición antiperonista, confluyendo ambos grupos en una resistencia conjunta al protagonismo alcanzado por un nuevo actor: el capital norteamericano.

Así, el proyecto internacional de fines de la década del 50, decidido a impulsar el desarrollo de América Latina a través de la agencia de cooperación norteamericana y de los organismos de crédito que actuaban como satélites de las decisiones del Tesoro de EEUU, hizo su entrada durante los gobiernos de facto y persistió durante las semidemocracias del período, generando cambios profundos al interior de las clases sociales.

Como señalábamos en el capítulo anterior, la clase dominante estableció una alianza de intereses implícita y el sector industrial, predominante en las concesiones gubernamentales en relación con el sector agrario, se unió a éste cuando los sectores populares bregaban por sus intereses. Cuando esto ocurría, la burguesía industrial se aliaba a la burguesía rural, y ésta obtenía de los gobiernos las medidas de protección al agro. Estos ciclos de recesión y expansión se harían cada vez más profundos en la historia argentina a partir de 1958 (O' Donnell, 1977).

Los obreros peronistas asumieron diversas posiciones en su resistencia a la propuesta desarrollista. La ambivalencia en las manifestaciones de su oposición se debió, en parte, a que los trabajadores peronistas asistían a un gobierno convenido con su líder, ahora exiliado, mientras los acompañaba el recuerdo de los años en los que el bienestar

había venido de la mano de la burguesía industrial. Esta ambivalencia imprimía en ellos una doble forma de resistencia: el voto en blanco de los peronistas de base y la imposibilidad de una ruptura más radical con las políticas desarrollistas por parte de la dirigencia (James, 1990 en Bonet, 2005). Por esta razón, el movimiento obrero sufrió una división interna: mientras la burocracia sindical adoptaba una postura que oscilaba entre el activismo y la negociación, el peronismo de base asumía posiciones cada vez más radicalizadas.

Pero Ansaldi nos lleva nuevamente a revisar el contexto internacional del período, señalando que,

Antes de que se agote, al no poder vencer los límites y las resistencias al cambio estructura dentro del capitalismo (y tal vez mejor para ampliarlo y profundizarlo, esto es, para desarrollarlo), la experiencia desarrollista encuentra adicionalmente y contra toda previsión más o menos fundada, el formidable antagonismo generado a partir del triunfo de la Revolución Cubana (1959), que opera como un verdadero pteaguas de la historia de la región (Ansaldi, 1991: 11).

En este contexto político-social nacional e internacional, renace en el país la planificación integral de desarrollo a partir de la creación, en 1961, del Consejo Nacional de Desarrollo, mucho más conocido por su sigla: el CONADE². La ley que instituye el Sistema Nacional de Planeamiento y el CONADE³ fue impulsada, contra sus propias convicciones, por Alvaro Alsogaray como Ministro de Economía de Arturo Frondizi. Este

² Ya en 1958, a instancias de la difusión de las técnicas de planificación que estaba realizando la CEPAL, se realizó una experiencia en la provincia de Buenos Aires, con la creación de una Junta de Planificación Económica durante la gobernación de Allende, siendo ministro de Economía Aldo Ferrer. Como iniciativa de esta Junta comenzó a editarse, en La Plata, la Revista de Desarrollo Económico, de la que era Secretario Ejecutivo Alfredo Calcagno. Esa edición será retomada en 1961 por el IDES, Instituto de Desarrollo Económico, organismo que nucleó a varios de integrantes de la Junta cuando se alejaron de sus funciones.

³ La ley 16.964 instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, creando el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría. El CONADE era responsable de "formular la política y estrategia nacional de largo plazo inherentes al desarrollo, sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el gobierno nacional" e "integrar las políticas internas, económico - social y de defensa en lo relacionado con el desarrollo nacional".

acontecimiento obedece a que, en un escenario signado por *el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la insurgencia social y la recomposición del capitalismo mundial y la guerra fría* (Ansali, 1991: 11), comienza a operar intelectualmente en la Argentina la Comisión Económica para América Latina, ampliamente reconocida por su sigla: la CEPAL.

Señalábamos en la Introducción que Benjamín Hopenhayn se refiere a este suceso en los siguientes términos:

“...con la Revolución Libertadora, se suprime la planificación, que renace con la creación del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) creado por Alsogaray como Ministro de Economía de Arturo Frondizi, no por íntimas convicciones, sino porque era un imperativo para poder interactuar con la Alianza para el Progreso y poder recibir financiamiento de los organismos internacionales de crédito y de la agencia internacional de los EEUU” (Hopenhayn, 2003).

3.2. La planificación del desarrollo: el rol de la CEPAL.

La CEPAL, creada por las Naciones Unidas en 1948 y con sede en Santiago de Chile, hace público al año siguiente, en una reunión en La Habana, un primer documento de su mentor, el economista argentino Raúl Prebisch. En ese documento se teoriza por primera vez sobre la dinámica del **sistema centro-periferia** y se presentan los desequilibrios estructurales de las economías periféricas por la actuación del nuevo centro principal, Estados Unidos, en un *tono de denuncia de una situación intolerable a la que eran condenados los países exportadores de productos primarios*. Este documento es considerado el *manifiesto fundador de la escuela cepalina* y logró una amplia difusión entre los equipos económicos latinoamericanos (Furtado, 1988: 55).

Como ha señalado Torres Rivas, la CEPAL “constituye no solamente la más original sino también la primera de las aproximaciones explicativas de los resultados del crecimiento desigual y del funcionamiento económico de la periferia latinoamericana” (Torres Rivas, 1987: 457, en Ansaldi, 1991: 12).

Ansaldi (1991) señala que la clave para el desarrollo, en la concepción cepalina, estaba en la economía, lo que se justifica por la coyuntura de posguerra en la que surge la CEPAL. La acción del Estado a través de la planificación es central en la doctrina de esta Comisión. Pero lo destacable es que *esa política y esa acción son pensadas en términos preferentemente instrumentales, técnicos, en los cuales está ausente la cuestión de la democracia como base política para el desarrollo económico* (Ansaldi, 1991: 21).

El cuestionamiento a este modo de concebir el desarrollo y reformular las explicaciones sobre la división internacional del trabajo, provino de la misma CEPAL, a través de algunos de sus economistas, entre los que pueden mencionarse Celso Furtado y Osvaldo Sunkel. Estos economistas, nucleados en torno a Raúl Prebisch, habían realizado el *Estudio* que Celso Furtado considera como *la presentación más completa de lo que dio en llamarse pensamiento de la CEPAL* (Furtado, 1988: 83; Ansladi, 1991: 21). El documento fue preparado para la Conferencia en México de 1951, sobre la base de su primera versión de 1949, y se denominó *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. En palabras de Furtado, *mucho más que los capítulos teóricos redactados por Prebisch para el estudio de 1949, el nuevo trabajo tenía la marca del amplio debate que había ocupado al cuerpo técnico en los dos años anteriores* (Furtado, 1988: 83), por lo que se presentaban con mayor firmeza ideas y recomendaciones menos instrumentales o técnicas y más orientadas a una política económica:

El punto de partida era el mismo: vivíamos un proceso secular de propagación universal del progreso técnico, de exigencias ineludibles. En una primera etapa, ese proceso se había limitado a vincular los segmentos periféricos con las economías centrales, etapa que habría de agotarse por el simple hecho de que el intercambio internacional de productos primarios por manufacturación tiene límites dictados por el propio avance de la técnica (Furtado, 1988: 83).

En la etapa que se inicia en 1960, las recomendaciones de la CEPAL introdujeron la consigna de que eran los gobiernos latinoamericanos los que debían conducir sus procesos de industrialización. La percepción de que en los países de industrialización tardía la racionalización de la empresa contravenía las necesidades e intereses sociales, imponía a los Estados la obligación de coordinar la acción de los mercados a través de una planificación integral que tuviera en cuenta el comportamiento de los actores sociales. Este descubrimiento *era consecuencia de las nuevas circunstancias en las que se difundía el progreso técnico. Quedaban como tareas para el futuro el desarrollo de las técnicas de planeamiento adaptadas a las peculiaridades de las economías periféricas y la preparación de los equipos que en cada país se encargarían de llevarlas a la práctica* (Furtado, 1988: 85).

Precisamente, el cuestionamiento al modo de concebir la acción programática reduciéndola a una cuestión instrumental se observa en Celso Furtado cuando expresa que su interés por la planificación iba más lejos que la economía y que el resultado de su experiencia personal había dejado en su propia historia una clara lección: *“el trabajo de teorización en Ciencias Sociales es, en cierta medida, una prolongación de la política”* (Furtado, 1988: 199).

Entre sus reflexiones más clarificadoras para el propósito de este trabajo se destaca un análisis que refiere al caso de Brasil, pero que bien puede aplicarse a la Argentina:

Entre nosotros, a semejanza de lo ocurrido en otros países de América Latina, se cristalizó en el espíritu público la gran aspiración del desarrollo, pero no se llegó siquiera a comprender que eso exigía atribuir nuevas funciones al Estado y someterlo a un mayor control social, pues los segmentos mayoritarios de la sociedad son los verdaderos beneficiarios del desarrollo (Furtado, 1988: 155).

Puede pensarse que la intención política de la doctrina del desarrollo alentada por EEUU para América Latina coincidía con las ideas con las que

Prebisch seducía a los delegados de sus diferentes países: según este economista, los gobiernos latinoamericanos “*debían limitarse a crear un clima favorable a las inversiones, en particular extranjeras, admitiendo implícitamente la espontaneidad del desarrollo*” (Furtado, 1988: 82).

Es significativo el testimonio de uno de los propulsores de Plan Trienal de 1974 cuando narra, a través de su experiencia personal, el proceso que se describe en estas páginas:

Yo estaba trabajando, a principios de la década del 60, en la Alianza para el Progreso, con oficinas en Washington, donde recibíamos los planes nacionales de desarrollo que enviaban los países de América Latina. Estos planes eran evaluados por evaluadores internacionales, para recomendar su financiamiento, lo que se va desnaturalizando con la muerte de Kennedy. El primer espíritu de la Alianza para el Progreso, el que surgía del Departamento de Estado, de la mano de Kennedy, tenía que ver con la influencia del MIT, de la Universidad de Harvard, que postulaba “buenas relaciones con la América Latina progresista” como respuesta a la revolución castrista, no sólo por convicción sino como respuesta estratégica a esa revolución. De allí surge la Carta de Punta del Este, con la presencia del Che Guevara, y se acuerdan reformas estructurales, planes de desarrollo con reforma agraria, reforma fiscal, reforma educativa y redistribución del ingreso, claramente una heterodoxia económica. La CEPAL afianza estos temas recomendando el desarrollo de los países periféricos a partir de su industrialización y las reformas antedichas. El Departamento de Estado tuvo como consigna el “desarrollo de América Latina”. En este marco, en todo el continente se dan los planes de desarrollo y en la Argentina vuelve a tener auge la planificación, luego de que se habían “matado” las oficinas de planificación de Perón. Mientras tanto, sobre nuestras cabezas volaban aviones que llevaban al Pentágono a militares latinoamericanos que eran entrenados en materia de tortura y exterminio, formándose así la elite represiva que vencería en la década del setenta (Hopenhayn, 2003).

3.3. La planificación del desarrollo argentino: el CONADE y la irrupción del tiempo político.

Ya hemos insinuado que el Consejo Nacional de Desarrollo no fue creado por íntimas convicciones, sino como medio de interacción con el capital norteamericano para el financiamiento del desarrollo latinoamericano por parte de los organismos internacionales de crédito y de la agencia de cooperación de los EEUU.

La creación del CONADE respondió también a la necesidad de impulsar la formación científica de economistas y profesionales especializados en la concepción cepalina del desarrollo, reveladora de “la importancia estratégica de la innovación y de la transferencia de tecnología, tan bien destacada por el Informe Prebisch en 1970” (Ansaldi, 1991: 17)⁴.

Con estos objetivos, el CONADE fue constituida con un cuerpo de economistas agrupados en equipos dedicados al diseño de planes sectoriales: agropecuario, industrial, público, externo, financiamiento, transporte, salud pública, vivienda, energía.⁵

Durante la presidencia de Illia se encomienda al CONADE la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo que se pondría en práctica a partir de 1965⁶. Esta solicitud se enmarcó en una política que expresa desde 1963 un regreso a la “protección” de los recursos nacionales, si bien no se aparta de los postulados desarrollistas.

El Plan de 1965-1969 concibió al sector externo como la fuente principal del desequilibrio económico. Sus objetivos de mediano plazo

⁴ En ese trabajo al que denomina *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, promueve “la creación de tecnología, la adaptación de la disponible, el establecimiento de una estructura científico-tecnológica adecuada para ambas funciones y programas educativos aptos para alentar la difusión de técnicas existentes y estimular la capacidad creadora de otras, instando a la definición de *criterios básicos para fijar prioridades en campos específicos*” (Ansaldi, 1991: 17)

⁵ Héctor Cordone (2004), reseña que el CONADE *dependía de la Presidencia de la Nación, siendo presidida por el Ministro de Economía; la dirección más concreta del organismo quedaba a cargo de su Secretario Ejecutivo*. En 1962, por decreto, se ampliaron sus atribuciones 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* (Cordone, 2004: 14). Más adelante, el mismo autor señala que entre 1958 y 1962 no se le encomendó al organismo la elaboración de planes generales sobre la economía argentina.

⁶ Benjamín Hopenhayn relata que Roque Carranza, formado en la CEPAL, reúne, para la elaboración de este plan de desarrollo, alrededor de 150 profesionales de todas las disciplinas. Estos profesionales continúan trabajando posteriormente en el CONADE, consolidando una capacidad institucional de gran valor con la que pudo conformar los equipos económicos del gobierno peronista que se inicia en 1973.

consistían en la reactivación del agro a través de un mejor uso de la tierra, el impulso a la siderurgia, la industria química y la celulosa y la inversión pública en el mejoramiento de la infraestructura. Pero en el largo plazo se proponía un desarrollo industrial más competitivo a través *de la estrategia de transferir al sector industrial la ventaja comparativa de la que gozaban la producción agrícola y la ganadera* (Ikonicoff, 1989: 279).

En la Introducción General se explicita que *el progreso económico y social es un medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado*. Y además que “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 de acuerdo con la evolución y las diferentes coyunturas económicas que afronte el país, lo cual no significa que pueda ser caracterizado como un elemento inestable, tornadizo y sometido a las exigencias o presiones de intereses parcializados” (Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969: 5).

En la Introducción del Plan, llama nuestra atención la declaración expresa de la preservación del consumo a través del pleno empleo y de una distribución más equitativa del ingreso (Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969: 113).

El Golpe de Estado del general Onganía provocó la interrupción de este Plan. Su gobierno de facto se definió a sí mismo como “Revolución Argentina” y con esa convicción se postuló como garante y resguardo de la tecnocracia, postergando intencionalmente el “tiempo social” y el “tiempo político”.

Para “modernizar la sociedad” debía acumularse “riqueza y poder”, de modo que el autoritarismo militar se constituía como sostén de la reestructuración económica que el modelo planeaba en tres etapas. Durante la primera, denominada “tiempo económico”, no sólo debía neutralizarse el accionar del movimiento obrero sino también la actividad política. Los partidos políticos fueron disueltos y el peronismo pudo salir de *su aislamiento, pasando a compartir con el resto la situación de exclusión* (Portantiero, 1989: 322).

Durante la presidencia de Onganía, el CONADE⁷ continuó con sus actividades, pero sus autoridades fueron desplazadas a través de la designación de un interventor militar que orientó sus preocupaciones hacia la planificación de las políticas de seguridad. Por esa razón, se organiza el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, coordinado por el CONADE, como sistema complementario del Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad, coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad, CONASE. Ambos conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento en 1966 (Cordone, 2004: 18).⁸

Un nuevo programa para *la estabilización económica y el desarrollo equilibrado* fue elaborado, entonces, por Adalbert Krieger Vasena como ministro de Economía. Ese programa consistió en la formulación de una estrategia precisa respecto de camino de la industrialización. En palabras de Ikonicoff,

...la opción explícita (fue) la búsqueda de un desarrollo fundado en la concentración de los ingresos y el control del crecimiento industrial por las grandes empresas transnacionales. Así, la política del ministro de economía constituiría el esfuerzo más importante y más coherente jamás realizado para volver funcional el sistema y crear las condiciones de un crecimiento de la participación del capital extranjero en el proceso de industrialización. Esta política se esforzará sobre todo por adaptar la

⁷ Según Hopenhayn, Onganía impulsó el ingreso en el CONADE de economistas provenientes del Instituto Di Tella, de orientación liberal. El Instituto Di Tella había sido creado en 1958 como parte de la “solución CAI”, centros académicos independientes que se generalizan en América Latina en la década del 1960 cuando las dictaduras “*institucionalizan la intolerancia y legalizan la inquisición del conocimiento científico*” (Ansaldi, 1991: 19). El mismo autor, si bien centra su trabajo en el desarrollo de las Ciencias Sociales, nos permite comprender el recorrido de los Institutos de Investigación que funcionaban por fuera del ámbito universitario estatal: *Otra solución que comienza a gestarse por entonces, en materia de formación de posgrado, es la que llevan adelante los organismos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, particularmente concentrados en Santiago de Chile, como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Y muy especialmente, organismos internacionales de nuevo tipo, como la intergubernamental Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el no gubernamental Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)* (Ansaldi, 1991: 20).

⁸ El Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), según la ley 18.020, fue otra de las herramientas del Sistema Nacional de Planeamiento con la que contaban el Presidente y sus Ministros. El Sistema Nacional de Planeamiento produjo los documentos de *Reordenamiento metodológico de políticas* (CONASE) en 1968; *el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 1970/1974* (CONADE y CONASE) en 1970.

demanda de los estratos privilegiados a la naturaleza y volumen de la producción.” (Ikonicoff, 1989: 280).

Las consecuentes medidas estatales fueron la devaluación del peso en un 40%, la fijación de una nueva paridad y un compromiso con el Fondo Monetario Internacional para mantener la estabilidad.⁹

El efecto de esta política no sólo fue la caída de los salarios de los sectores populares, afectando la redistribución de los ingresos, sino también el fracaso del modelo de industrialización propuesto. Pero este fracaso contenido en los propios supuestos del programa¹⁰ se produjo, sobre todo, por la acción de un movimiento obrero que, liderado por la CGT de los Argentinos y el clasismo de Córdoba, se constituía como unidad de protesta integrando en su lucha a intelectuales y estudiantes unificados por la pertenencia al “campo popular” (Torti, 1999)¹¹. Sus formas de organización y sus convicciones cada vez más precisas contrarias al orden establecido se hicieron claramente visibles con el Cordobazo de 1969. Portantiero concluye que,

Un supuesto para el desarrollo de esa política de tal modo agresiva, es que los primeros sacrificios, tras una etapa de disciplina forzosa, pueden superarse a no muy largo plazo y crear las bases para una ampliación del consenso y, por lo tanto, de bases sociales de poder. En la Argentina, el rechazo al proyecto por los perjudicados desbordó la capacidad de contención del Estado, obligando, desde mediados de 1969, a un repliegue del proyecto hegemónico (Portantiero, 1989: 323).

⁹ Juan Carlos Portantiero (1989: 322) ha señalado que el equipo de Kieger Vasena fue el único que realizó un proceso de recomposición hegemónica a favor de las fracciones superiores de la burguesía urbana consolidada económicamente en los años sesenta.

¹⁰ La devaluación del peso derivó también en la absorción de empresas nacionales por el capital extranjero y el crecimiento de este último no se compensó con la creación de nuevas unidades productivas.

¹¹ También en los mismos centros de investigación situados por fuera de la Universidad, coexistía la preocupación por la nacionalización/regionalización de las ciencias sociales y el desarrollo de la investigación científica desde un pensamiento propio, con una vocación más militante por cambiar las estructuras de las sociedades (Ansaldi, 1991: 20).

La rebelión fue duramente reprimida por las fuerzas del Ejército después de una reunión de la CONASE en la que se discutió si la situación debía ser tratada como un problema de seguridad o si había que apelar a una *política que eliminara las causas de los desórdenes* (De Riz, 2000: 71).

El Cordobazo, prueba de que *algo diferente era posible en el país*, alentaba el proyecto de la izquierda nacional, aglutinada por un peronismo cada vez más cercano a las banderas de la “patria socialista”. Esta protesta *sacudió la coraza del régimen militar y puso en duda su capacidad para imponerse por la sola voluntad de la fuerza* (De Riz, 2000: 74).

Derrocado Onganía en 1970, asume el general Roberto Levingston, nombrado presidente por la Junta Militar. Esta controvertida presidencia, liderada en las sombras por el general Lanusse, combinó el autoritarismo político con un intento de recuperar el mercado interno dañado por la política económica de Krieger Vasena.¹²

El nombramiento de Aldo Ferrer como Ministro de Economía fue la respuesta a una crisis social percibida como una amenaza peligrosa y compleja por los militares y por el mismo Lanusse. El nuevo ministro, teórico de la economía, impulsó un Plan Nacional de Desarrollo que procuraba el sostenimiento de las industrias de capital nacional, la reactivación del mercado interno por medio de aumentos salariales y el fortalecimiento del Estado como conductor del proceso de desarrollo económico. En este esquema, el aporte externo sólo debía ser complementario.

Como señala Portantiero, *no se trataba de un proyecto de capitalismo de Estado sino de una más módica argentinización de la economía, a través del importante poder de compra del Estado y de una redistribución del crédito bancario que favoreciera a los empresarios nacionales* (Portantiero, 1989: 334).

¹² En este período, Ignacio Zalduendo, integrante de los equipos técnicos del Instituto Di Tella, asume la Secretaría del CONADE y junto con J. Villanueva y Mario Brodherson, hacen un trabajo muy importante para el período 1970-1974. *Quedan Roberto Tomassini de la época de Illia, que luego es ministro de Economía de Armendáriz en la provincia de Buenos Aires, y Héctor Valle, hoy director de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo Económico (FIDE), en el CONADE* (Hopenhayn, 2003).

Ikonoff (1989), discrepando con la corriente de pensamiento que representa Ferrer, sintetiza los principales problemas de esta concepción de la economía, relativos a que las empresas nacionales no pueden producir a bajo costo por las dimensiones y la organización de sus fábricas. El financiamiento de los organismos internacionales excluye a las empresas nacionales, y el predominio de las filiales extranjeras hace que cuando existen demandas de equipos modernos, éstas recurren a los productores de equipos de sus países de origen.

El intento de recuperación de la economía nacional sin “pueblo” (Maceyra, 1986) y la consecuente postergación del tiempo político movilizaron nuevamente a una sociedad que definía cada vez más claramente los motivos y las formas de su protesta.

“...el esfuerzo (económico) desbordaba sus recursos políticos. La misma debilidad que frente a las encontradas presiones de la sociedad había caracterizado al Estado en los tiempos de Onganía, haría naufragar los intentos de reestructuración operados por Levingston-Ferrer” (Portantiero, 1989:334).

La imagen reparadora de Perón, agigantada en vastos sectores de la sociedad a partir del Cordobazo, unificaba a peronistas, guevaristas, maoístas y militantes de la teología de la liberación que enraizaban hondamente la conciencia de su práctica en la prédica del Che Guevara, de Santucho y Jesucristo por una sociedad más justa.

Esa práctica, que integraba el trabajo en barrios populares, ámbitos gremiales y grupos religiosos con la aceptación de la lucha armada como posibilidad de liberación, confluyó en este período en el retorno de Perón como causa prioritaria. En este contexto, “Luche y vuelve” es el lema con que una juventud peronista cada vez más organizada intentaría hegemonizar un movimiento resignificado.

La postergación del tiempo político se hizo insostenible. En esta etapa, la preocupación se centró en la evidencia de que ese actor social

podía convertirse íntegramente en un actor político (Torti, 1999). El general Lanusse asumía entonces la presidencia y comenzaba a preparar el acuerdo político que, según sus previsiones, sustentaría su futura legitimación constitucional. Sintetiza De Riz:

El viejo dilema de cómo lograr un gobierno electo por una mayoría, a la vez aceptado por la cúpula del Ejército, volvió a plantearse, pero esta vez la novedad era la inclusión del peronismo en un gran acuerdo entre los militares y los partidos políticos devueltos a la legalidad, para fijar las reglas de la transición institucional. Por primera vez desde 1955, las Fuerzas Armadas se disponían a admitir que toda solución política de la que se marginara al peronismo habría de ser ilusoria y destinada a tener corta vida (De Riz, 2000: 93).

El Gran Acuerdo Nacional (GAN) ha sido analizado bajo interpretaciones opuestas. Para el movimiento social de protesta de los años 70, el levantamiento de la proscripción de los partidos políticos y la convocatoria a Perón fueron la victoria que coronó sus luchas. Para una visión más pesimista, el anuncio de la apertura política y el GAN fueron una maniobra estratégica para mitigar la conflictividad.

Las operaciones de Lanusse tenían claramente esta intención, pero el retorno de Perón no se hubiera producido sin la organización que él mismo mantuvo a través de sus principales corresponsales y sobre todo, sin la movilización de una sociedad que se sentía protagonista de su historia y responsable de los cambios sociales a producir.

Lanusse jugaría sus piezas tratando de lograr sus resultados¹³ y Perón estaba dispuesto a avanzar hasta conducir a su adversario hacia el rompimiento. Como recrea Liliana de Riz, se iniciaba un breve período de “*duelo entre dos generales*” (De Riz, 2000: 108).

¹³ Según sus cálculos, la negociación con Perón y su retorno debilitaría una lucha que había nacido también con el propósito de dar término a su exilio. El propósito de Lanusse era disminuir un carisma que la distancia había agigantado, y al mismo tiempo, controlar un peronismo irreductible.

3.4. El camino de la concertación para un proyecto político. Inicios del tercer gobierno de Perón.

A fines de 1972, Perón confirmó la candidatura presidencial de Héctor J. Cámpora como decisión estratégica frente a expectativas disímiles dentro de su movimiento, apostando a una confluencia entre el sindicalismo histórico y la juventud revolucionaria. Para los sindicalistas, el único candidato posible era el propio Perón, una figura que sabría equilibrar las tendencias contradictorias que anidaba el movimiento favoreciendo sus intereses. Para la Juventud Peronista, la elección de un candidato que había mantenido íntimas relaciones con sus militantes, suponía su entrada en un lugar de privilegio dentro del proyecto de país que se pretendía.

En noviembre de ese año quedaba conformado el Frente Justicialista de Liberación Nacional (Frejuli), una convergencia que trascendía la confluencia electoral para asumirse como fuerza política guiada por el objetivo de *construir la nación y promover el protagonismo de los más humildes* (Leyba, 2003: 24). La convocatoria congregó a la izquierda nacional, al desarrollismo frigerista a través del Movimiento de Integración y Desarrollo de Frondizi, al Partido Popular Cristiano, al Partido Conservador Popular de Vicente Solano Lima y al socialismo de José Selser. La Unión Cívica Radical del Pueblo de Ricardo Balbín decidió no integrar el Frente y la Alianza Revolucionaria Popular, conformada por el Partido Intransigente de Oscar Alende y el Partido Revolucionario Cristiano de Horacio Sueldo, se retiró del Frente en 1972:

Por primera vez en nuestra historia política se había logrado un amplio alineamiento multipartidario y multisectorial que, al contener a los adversarios históricos, superaba los enfrentamientos de la última etapa (...) La convergencia reflejaba el extenso alineamiento social que expresaba la voluntad de un nuevo empresariado nacional urbano y rural, la de las tradicionales organizaciones obreras y la de una nueva militancia social y política que aportaba cuadros técnicos con un alto grado de compromiso social (Leyba, 2003: 24-25).

El 7 de diciembre de 1972, se firman las *Coincidencias Programáticas del Plenario de organizaciones sociales y partidos políticos*, que preanuncian lo que serán los fundamentos y propósitos del Plan Trienal. Entre los firmantes estaban la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación General Económica (CGE), el Movimiento Nacional Justicialista y sus poderosas 62 Organizaciones, que ampliaban la base de sustentación del Frejuli al integrar en estas coincidencias no sólo al Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y al Partido Popular Cristiano, sino también a la Unión Cívica Radical, el partido Demócrata Progresista, el partido Intransigente y el partido Revolucionario Cristiano, así como a un conjunto importante de partidos del interior.

En marzo de 1973, el peronismo ganaba las elecciones con el 49,59% de los sufragios y entre mayo y julio de ese año Héctor J. Cámpora ejercía la Presidencia de la Nación. El 13 de julio de ese mismo año renunciaba junto con su compañero de fórmula Vicente Solano Lima para permitir la presentación de Perón como candidato a presidente en un nuevo acto electoral.

Como ha señalado Ricardo Sidicaro (2002), el proyecto de país que se anuncia en 1973, si se lo compara con el proyecto de los planes quinquenales de la primera y segunda presidencia de Perón, *tenía posiciones más cuestionadoras del orden económico y social capitalista* (2002: 116). El mismo autor cita las palabras que Perón pronunciara durante la campaña electoral en la sede de la CGT el 30 de julio de 1973: *el antiguo sistema demoliberal-capitalista ha muerto* (Sidicaro, 2002: 117).

El presidente Cámpora, en su mensaje inaugural, delineaba los propósitos de su proyecto de gobierno a partir de un diagnóstico inicial en el que enfatizaba la expoliación externa que había sufrido la Argentina de los años precedentes, la aniquilación de la burguesía industrial nacional por la competencia de los grandes monopolios, el control externo del sistema financiero y de los planes de desarrollo, el endeudamiento y la postergación de los planes de expansión de la economía así como de los planes de asistencia popular. Por ello, reivindicaba el desarrollo nacional autónomo como factor indispensable para el crecimiento sostenido de la producción y

para el logro del pleno empleo y centraba su discurso en una equitativa distribución de la riqueza como garantía de la justicia social:

La justicia social es la que permite distribuir equitativamente los esfuerzos que demandará alcanzar ese desarrollo, aumentar la participación de los asalariados en el conjunto del ingreso nacional, promover el rápido acceso a condiciones dignas de trabajo, salud, educación y vivienda, liberar de cargas impositivas al trabajo y crear bases de una comunidad igualitaria, solidaria, democrática (Cámpora, mensaje de 1973, en Sidicaro, 2002: 115)

El 30 de mayo de 1973 se firmaba el “Acta de compromiso nacional”, acuerdo que la Confederación General Económica, la Confederación General del Trabajo y el Ministerio de Economía suscribían pocos días después que Cámpora asumiese la presidencia de la Nación. En ese acuerdo se establecieron las pautas y los objetivos que ambas corporaciones se comprometían a cumplir para contribuir con la propuesta social y económica del gobierno. Entre ellas, se destacaban las medidas de política salarial que contribuían con una justa distribución del ingreso; la eliminación de la marginalidad a través de la intervención del Estado en planes de vivienda, educación, salud; la absorción de la desocupación y el desempleo; la finalización del proceso inflacionario y de fuga de capitales (Sidicaro: 2002).

El acuerdo con la Confederación General Económica restringía las demandas de los trabajadores que aspiraban a un cambio más radical en el corto plazo en materia de salarios, razón por la cual, para contar con el apoyo de los sindicatos, Perón recurrió a la autoridad del secretario general de la CGT, José Ignacio Rucci. De ese modo, los empresarios continuaban controlando las decisiones acerca del tipo de inversiones y el ritmo de la producción, mientras los sindicatos quedaban sujetos a los términos del acuerdo y a las negociaciones que realizara el propio Estado.

La concertación se había logrado. El Ministro de Economía Bruno Gelbard provenía del empresariado, y representaba con claridad los intereses

de la burguesía nacional. Su convicción acerca de que el desarrollo de la economía debía producirse a partir de la iniciativa de capitales nacionales privados atrajo la atención de Perón, al tiempo que alejaba la amenaza de un ataque frontal al capital que para los sectores tradicionales del peronismo y las corporaciones representaban Cámpora y la dirigencia revolucionaria.¹⁴

Las medidas de largo plazo que se intentaron en este período - nacionalización de los depósitos bancarios, ley de inversiones extranjeras, ley agraria- fueron eclipsadas por las de precios y salarios, debido a la crisis económica internacional de 1973. Esa concertación para *un capitalismo de preeminencia social que atempere el sacrificio de los pueblos* (De Riz, 2000: 134) provocó la resistencia de organizaciones revolucionarias como el ERP y una aceptación crítica por parte del peronismo revolucionario, la Juventud Peronista y Montoneros, quienes la asumieron como una solución coyuntural a la espera de mejores condiciones para implantar un programa revolucionario.

Perón llegó al país en junio de 1973 encarnando las representaciones disímiles que sobre su imagen había construido la compleja heterogeneidad de su propio movimiento. La tragedia de Ezeiza fue el primer síntoma de que esas representaciones presentaban diferencias irreconciliables a la hora de expresarse como un mismo proyecto. Se inauguraba así una fractura sangrienta en el interior del peronismo (De Riz, 2000: 136).

Una vez más, Perón suavizó las tensiones encauzando al peronismo dentro de los lineamientos que le habían dado origen en el pasado. Con las expresiones “somos justicialistas, somos lo que las veinte verdades peronistas dicen” o “ la revolución debe ser hecha en paz” contenía a sus adversarios, postergaba la radicalización doctrinaria del movimiento y reunía a los partidos políticos en un acuerdo que recreaba la antigua imagen de la comunidad organizada. Perón puso en juego, para este cometido, el

¹⁴ Según Liliana de Riz (2000), en junio de 1973, se dio a conocer la firma del *Compromiso para la reconstrucción nacional la liberación nacional y la justicia social*, basado en el compromiso previo asumido por la CGE, la CGT y el ministerio de Economía. La autora señala que en materia salarial se estableció un aumento del 20%, cifra inferior a la expectativas de los trabajadores pero que se acompañó con otras menos favorables para los empresarios como el congelamiento de precios. De ese modo el peronismo volvía a su

liderazgo del que era portador. Nadie dudaba todavía de su capacidad para expresar un proyecto de país conciliando intereses corporativos y neutralizando las luchas al interior del movimiento que había hecho posible su regreso.¹⁵

El 23 de setiembre de 1973, Perón accedió por tercera vez a la presidencia de la Nación con el 62 por ciento de los votos. En octubre, en el momento de su asunción, el nuevo presidente señalaba que “el problema argentino es eminentemente político” (De Riz, 2000: 144).

En este contexto, la creación del Comité del Plan Trienal 1974/1977, por Decreto Nro 185 del 6 de noviembre de 1973, volvía a dar entidad a **la planificación nacional como instrumento para un proyecto de gobierno**. Dos días después el diario *La Nación* difundía la noticia mencionando que ese *Comité especial tendrá a su cargo formular las pautas de lo que se ha dado en denominar Plan Trienal, programa de acción de gobierno para los próximos tres años que el presidente de la República se propone anunciar al país en la primera quincena del mes próximo* (La Nación, 8 de noviembre de 1973).

En esos últimos y febriles meses del año, llegaban al país los técnicos que formarían parte del equipo especializado al que se encargaría la redacción del Plan Trienal. En la página 14 de la sección Economía del día 27 de noviembre de 1973, *Clarín* anunciaba: “*técnicos de la CEPAL están trabajando activamente en la preparación del Plan Trienal que el Presidente Perón se propone presentar el 15 de diciembre. El grupo se encuentra en Buenos Aires.*”

histórico modelo de conciliación entre beneficios y pérdidas para sectores naturalmente antagónicos.

¹⁵ Liliana De Riz presenta como acciones estratégicas de Perón para lograr la conciliación, el acercamiento con el ejército a través del reemplazo del general Carcagno por el general Anaya, y el fortalecimiento de la dirigencia de la CGT a través de una nueva Ley de Asociaciones Profesionales que permitía su intervención en los sindicatos para neutralizar la acción combativa de la juventud. En el mismo sentido, la nominación de María Estela Martínez de Perón para la vicepresidencia de la Nación frustró las aspiraciones de la tendencia revolucionaria puestas en la candidatura de Cámpora para ese lugar dentro de la fórmula presidencial.

3.5. El Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 a la luz de las categorías de la planificación estratégica

El contexto en el que se decidió y se formuló el Plan Trienal, el análisis de su contenido así como de los factores que incidieron en su concreción, nos permiten argumentar en favor de la hipótesis, ya expresada en este trabajo, acerca de la tensión que el Plan presenta entre los resabios de un tipo de planificación normativa, puramente economicista y la introducción de nuevos componentes que caracterizan a un tipo de planificación estratégica situacional. Podemos afirmar que el enfoque estratégico se hace presente en el plan, fundamentalmente, por haber sido **el instrumento con el que se expresó un proyecto político**. Este plan, en tanto proyecto político, es el que bajo las categorías de Carlos Matus y de otras categorías ya presentadas en el marco teórico, se analiza en este apartado.

Los testimonios de sus principales responsables, así como el texto mismo del Plan y las interpretaciones que hasta el momento hemos hallado en la bibliografía referente, nos inducen a afirmar que desde su gestación se trató de un proyecto de gobierno instrumentado a través de un Plan, que tuvo su origen en la concertación y el diálogo con diferentes sectores sociales. La enorme relevancia dada a la concertación previa a través de la firma de actas y una especial cobertura periodística, el sinnúmero de documentos que han quedado como registro de dicha concertación, y el espacio que estos acuerdos ocupan en el documento del Plan, permiten afirmar que este no era un Plan realizado por un sujeto planificador situado por encima del objeto al que intenta darle un sentido, sino un Plan que intentaba contener en su estructura la visiones y metas de los diferentes actores que, como señala Matus, interactúan en la sociedad y también planifican.

Carlos Leyba, uno de los propulsores del Plan Trienal, en su libro *Economía y Política en el Tercer Gobierno de Perón* (2003) distingue seis etapas en el programa de 1973, las que también se encuentran descriptas en la primera parte del documento original del Plan Trienal. La primera consistió en el acuerdo marco conocido como *la Hora del Pueblo*,

motorizado por Ricardo Balbín durante la dictadura para proponer un compromiso con la democracia por parte de los partidos políticos mayoritarios. La segunda etapa está definida por el acuerdo firmado por el Ministerio de Economía, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica en mayo de 1973, al que ya hemos hecho referencia¹⁶; la tercera, por la serie de leyes que se sancionaron y que legitimaron el proyecto, así como por los acuerdos sectoriales o actas-compromiso que se firmaron con los gobernadores de las provincias, con los productores, con el sistema previsional y por la reparación histórica de Catamarca, La Rioja y San Luis. La cuarta correspondió a la tarea de diseño de una política global de mediano y largo plazo que alcanzó su momento culminante el 6 de noviembre de 1973 con la firma del Decreto N° 185 por el que se crea el Comité del Plan Trienal. La quinta etapa consistió en la concertación regional del Plan Trienal y la sexta en el *control, revisión y autocrítica* del programa (Leyba, 2003: 60).

Como hemos insinuado en la síntesis histórica precedente, los hechos evidenciaron que los actores sociales dispuestos a la concertación tenían aspiraciones diferentes e incluso opuestas respecto del proyecto de país que se pretendía y del modelo de sociedad en el que se pensaba. En este contexto, sumado a un contexto internacional poco proclive a la autonomía de las naciones en vías de desarrollo, el Estado y el proyecto de gobierno debían arbitrar las tensiones y cumplir con las expectativas sociales. La concertación así lograda, aún cuando deba valorarse como experiencia inédita -tal como lo señala Carlos Leyba a lo largo de su obra-, era débil, y auguraba escasas posibilidades de éxito al proyecto de gobierno.

Los cambios en el interior de la clase obrera, el sindicalismo y la clase media, las diferencias ideológicas entre los nuevos líderes peronistas y los tradicionales, sostenidos en sus convicciones por la lectura de Perón que cada uno hacía, estallaron y desbordaron la capacidad estatal para lograr la gobernabilidad. Pero la actividad propia del arte de gobernar y la estrategia

¹⁶ Puede decirse que esta etapa se inicia con la firma, en diciembre de 1972, de las *Coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos*, ya mencionada.

de concertación a largo plazo estaban presentes en las intenciones originales del proyecto, como lo demuestran las etapas presentadas.

Los campos conceptuales que Matus propone a través del Triángulo de Gobierno permiten explorar el proceso político y social que se despliega a partir del Plan Trienal. Dentro de cada uno de estos campos, la presentación de categorías de análisis harán inteligibles estos conceptos y colaborarán con la tipificación del plan bajo estudio.

3.5.a. Proyecto de Gobierno

El Proyecto de Gobierno o contenido propositivo de las políticas de gobierno, vértice del triángulo que refiere a la expresión de la voluntad política, se hace presente en los fundamentos del plan y en sus páginas iniciales:

...este documento sintetiza los objetivos y metas que será posible alcanzar sobre la base de la concertación que ya ha logrado materializar el Gobierno del Pueblo. Para el Gobierno del Pueblo la planificación es un proceso continuo que, entre otras formas, se objetiva periódicamente en documentos como el presente donde se miden y compatibilizan los esfuerzos que se proponen cumplir los sectores de la vida nacional para alcanzar las metas que les son comunes y exponer de modo integrado el conjunto de políticas y medidas con las que el Estado contribuye con su logro” (Plan Trienal: 9).

El Plan se proponía la plena vigencia de la justicia social, no sólo a través de un proceso gradual de distribución del ingreso -alcanzando en 1977 el 47,7 % de la participación de los asalariados en el producto nacional-, sino a través de *la modificación de las estructuras productiva y distributiva*. El desafío fue la eliminación de la marginalidad social, la desocupación y el subempleo; la expansión de la actividad económica a través de la producción de bienes y servicios *que aproveche los recursos naturales del país y el nivel de desarrollo industrial y técnico que ya hemos*

alcanzado; una alta calidad de vida de tal modo que absolutamente todos tengan cubiertas sus necesidades vitales y culturales básicas; la unidad nacional de las diversas regiones del país; la democratización real a través del gobierno de las mayorías y de la participación popular en las decisiones políticas; la reconstrucción del Estado, la recuperación de la independencia económica y la integración latinoamericana a través de la complementariedad económica y cultural y de la incorporación plena y justa de los trabajadores limítrofes (Plan Trienal: 13,14,15).

Como herencia del desarrollismo, la política económica se presentaba como el motor del proyecto político hacia la conquista de una sociedad más justa:

El Plan constituye la expresión económica y social de un programa político que ya se está ejecutando y que es sostenido por la voluntad mayoritaria del pueblo y de sus organizaciones. Por ello el Plan es una etapa inicial de un proceso de más largo plazo que llevará a la construcción de una sociedad libre (Plan Trienal: 13).

Estos objetivos de largo plazo eran el marco necesario para la serie de medidas previas que se habían tomado. Según palabras de Alfredo Eric Calcagno, era necesario *compatibilizar el conjunto de leyes que se habían enviado al Congreso en un plan marco que las contuviera para dar continuidad y coherencia a la política económica. La idea fue fijar orientaciones básicas para seguir en esa línea una vez muerto Perón.*

Alfredo Eric Calcagno afirma que el Plan Trienal fue el instrumento político del equipo económico del gabinete. Vale la pena resaltar que el proyecto político subyacente en este Plan no era compartido por el conjunto de integrantes del gabinete de Perón. De hecho, la velocidad con que se elaboró el Plan Trienal estuvo relacionada con la carrera que se corría contra el reloj biológico de Perón: si su muerte se producía antes de su presentación, otros proyectos que anidaban en el gabinete se convertirían en sus herederos. El Plan Trienal necesitaba, imperiosamente, la bendición del general. Necesitaba, claramente, convertirse en su proyecto.

Una anécdota que relatan tanto Alfredo Eric Calcagno como Benjamín Hopenhayn, muestra con toda crudeza lo que estaba sucediendo. En ambos relatos, se hace referencia a que el Plan Trienal fue presentado a Perón una vez elaborado. Sin perjuicio de otros aspectos de estos relatos que comentaremos a continuación, resulta significativo que en el primer y segundo gobierno, es Perón quien presenta los planes quinquenales a la sociedad a través de mensajes a la Legislatura. En este caso, es un equipo de su gobierno –el equipo económico- el que lo presenta ante el presidente. Así, es posible interpretar que el proyecto de gobierno que expresaba este plan no era propio del líder que garantizaba la unidad: era el reflejo de una de sus representaciones.

Sin perjuicio de este “pecado original” del Plan, debe reconocerse que fue el proyecto que mejor expresó un “clima de época” y que con más claridad puso objetivos, metas y plazos a un proyecto de país. Asimismo, y aún cuando no la logró, fue un Plan que pensó su propia viabilidad, diseñando un camino hacia su concreción. Comenta Calcagno:

Cuando nuestro equipo le presentó el Plan Trienal a Perón, éste comentó “veo que han interpretado nuestro pensamiento: han intentado buscar los resquicios que dejan los dos imperios, donde poder tener una política propia.”

En un reportaje a Benjamín Hopenhayn publicado en Clarín en la Sección Opinión el domingo 23 de marzo de 2003, en un apartado titulado “*Cómo definir políticas propias en un mundo en guerra*”, el periodista Fabián Bosoer, autor de la nota, señala que *no le fue sencillo a la Argentina definir su rumbo en momentos de cambio internacional*. Y lo hace a partir del testimonio de Hopenhayn, que reitera una cita inicial de esta tesis:

“La única vez que lo vi a Perón fue cuando estuve en la Secretaría de Planificación y le entregamos el Plan Trienal, en 1974, nos felicitó, y así, bonachonamente –estaba viejo, pero era un político seductor- nos dijo: ‘Bueno, muchachos; en el fondo, se plantearon ustedes el mismo problema que nosotros en los años del

Consejo Nacional de Posguerra, que es cuál es el pequeño margen de libertad que tiene un país relativamente pequeño como el nuestro, en medio de la lucha de los dos grandes poderes mundiales. Ahora tenemos un solo superpoder, nuestra incidencia es aún menor, pero la cuestión sigue siendo la misma”.

Cuando Calcagno y Hopenhayn fueron interrogados acerca del enfoque del Plan, prefirieron definirlo como un plan *normativo* o *centralista* (Hopenhayn: 2003). Carlos Leyba es el único actor de la época que hace hincapié en el enfoque participativo y estratégico del plan. Seguramente, el tipo de liderazgo que ejercía Perón, la preponderancia de las decisiones nacionales por sobre las que tomaban por entonces las provincias o los municipios, así como la importancia de las oficinas de planificación propias del período desarrollista que subsisten en el período del Plan, hacen optar por este enfoque. Benjamín Hopenhayn señala que el Plan Trienal *estaba impregnado de autoritarismo peronista, nosotros lo enviamos al Congreso ya armado, sin que fuera discutido* (Hopenhayn, 2003).

Sin embargo, Benjamín Hopenhayn relata el sinnúmero de asambleas gremiales, fabriles, estudiantiles y barriales de las que participó a lo largo y a lo ancho del país para difundir el plan o para su diseño regional o sectorial. También recuerda y acerca el material que refleja la actividad del INAP: el *Programa de Difusión del Plan Trienal para la Administración Pública Nacional* destinado a la formación de los funcionarios públicos para el conocimiento de los principales lineamientos del Plan.

El texto del plan, su historia de concertación previa, las asambleas para su debate que describen sus informantes clave, nos demuestra la convivencia de características normativas y estratégicas: el Plan es normativo porque da prioridad a la palabra de los expertos y a las decisiones centrales, pero a la vez es estratégico porque integra por la vía del consenso las propuestas y por la vía de la formación la actuación de sectores claves de la sociedad. La concertación precedente muestra un proyecto que concebía la planificación como un problema entre los hombres y no como un

problema puramente técnico, tal como lo prescribe la planificación tradicional o normativa. El Plan Trienal está anticipando una concepción de la planificación que Carlos Matus convertirá en corpus teórico.

El enfoque normativo o meramente técnico que señalan sus principales testigos puede deberse a las razones de índole política que más adelante desarrollaremos, y que hicieron que los fundamentos filosóficos y doctrinarios del Plan quedaran escindidos del que debió ser el plan madre, para ser volcados en el documento que el 1º de mayo de 1974 Perón anunció como el *Modelo Argentino*.

Ese tipo de enfoque también puede justificarse por la preponderancia que asumió el equipo económico en la coordinación, redacción y difusión del Plan, situación que lo ubicó en una posición de liderazgo no buscado, dado que el liderazgo que el plan prevé es el del propio Perón. En ese sentido, el Decreto que creaba el Comité del Plan señalaba que la coordinación sería ejercida por la cartera económica, pero ésta fue perdiendo peso relativo en el gabinete por su lejanía con el entorno primario de un líder enfermo. Fue esta cartera la que asumió su presentación en la Legislatura, y el Plan fue anexado al discurso presidencial de Perón del 1º de mayo de 1974 como documento “técnico” acompañante, acercado por el Ministro de Economía. En el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación de ese día, se observa que el Plan fue presentado como una *Síntesis de las principales realizaciones del área económica durante los primeros doce meses de gobierno*, en un Apéndice donde se encuentran las *inserciones solicitadas* por los diferentes ministros. En este caso se hace referencia a la inserción solicitada por el ministro de Economía, Bruno Gerlbard, y en el apartado inmediatamente posterior se cita la presentación que hace el ministro de Cultura y Educación de la Nación de las actividades desarrolladas por la Subsecretaría de Cultura de la Nación o plan de Cultura y Educación.

Observando la estrategia de comunicación masiva, podría arriesgarse que la difusión “acordada” con la prensa obedece a la misma racionalidad tecnoeconómica que impregna al Plan: entre julio de 1973 y setiembre de 1974 se observa una clara línea argumental cuando se publican los primeros

anuncios, se cubre el lanzamiento, se presentan el contenido y posteriormente las políticas sectoriales y provinciales que se desprenden del plan. Se observa también una gran regularidad en la aparición, siendo pocos los meses en los que no aparecen noticias del Plan en los medios. Estas noticias son contundentes cuando señalan al sujeto planificador: las autoridades de la cartera económica aparecen como las responsables de cerrar acuerdos con sus colegas del gabinete, con gobernadores provinciales, etc.

Tipificación del Plan Trienal

Un **Proyecto de Gobierno**, en sus contenidos propositivos y en su programa de acción, define un **campo temático, una escala territorial y un recorte temporal**, categorías que utilizamos para tipificar planes.

Si se observa el *campo temático* o campo de intervención, se trata claramente de un plan integral de gobierno con una expresa direccionalidad estratégica, que tiene su origen en el conjunto de leyes que se sancionaron durante el año 1973 y en la concertación de los diferentes sectores de la sociedad que ya hemos considerado.

Como metas a alcanzar, el plan asume los cinco objetivos instrumentales del Pacto Social: restituir la participación de los asalariados en el ingreso nacional “del 36% al legendario 50% que se habría alcanzado durante el primer gobierno peronista” (Rougier y Fiszbein, 2006: 63), eliminación del desempleo y la marginalidad social, intervención del estado en políticas activas de vivienda, educación, salud y asistencia social, mejora de la asignación regional del ingreso y detención del proceso inflacionario y la fuga de capitales, con una drástica modificación de la estructura productiva.

En el caso del Plan Trienal, la *escala territorial* es claramente nacional. Como hemos explicado en el capítulo anterior, la *escala territorial* de las comunidades de aplicación de los proyectos es una construcción histórica, política y social.

Un análisis de discurso muy preliminar nos permite observar que la recurrencia a la categoría *Nación* y sus derivaciones *Nacional*, *Nacionales* es, en términos cuantitativos, cuatro veces mayor a la apelación a la categoría *Provincia* y sus derivados, *Provincias*, *Provinciales*, etc. A su vez, la recurrencia a la categoría *Municipios*, *Municipales*, *Municipal* es nueve veces menor que la invocación a las Provincias.

Cuando nos introducimos en un análisis del contenido de esas categorías y del modo en el que son utilizadas y vinculadas, la idea de Nación, como ámbito territorial sobre el que se extiende el Proyecto de Gobierno, se expresa claramente en uno de sus principales objetivos: el logro de la unidad nacional.

Si bien el Plan Trienal careció de los fundamentos filosóficos que expresaran la concepción nacional como sustento del proyecto, la definición de unidad nacional contenida entre sus objetivos nos permite vislumbrar la idea de “comunidad política imaginada, limitada y soberana” (Anderson, 1993) que estaba presente en su proceso de elaboración. Se lee en el Plan:

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 más plena de todos los sectores en el esfuerzo para alcanzar los altos objetivos de la reconstrucción y liberación (Plan Trienal: 14).

La idea de Nación como ámbito de expresión de un proyecto político, obra de una “comunidad” o “pueblo” unido por un núcleo de valores compartidos, se manifiesta en el Plan del siguiente modo:

El Plan es una etapa de un proceso de más largo plazo (...) que llevará a la construcción de una sociedad donde el hombre se realice en una comunidad que se realiza. Ello sólo puede ser la obra de un pueblo unido que persiga un claro proyecto de Nación (Plan Trienal: 13).

Respecto de la relación que se establece entre estas categorías, las Provincias se conciben como sujetos subordinados a la Nación, en tanto que los municipios aparecen en muy pocas ocasiones y nada se menciona sobre la autonomía de los gobiernos locales. En el Prólogo y los Antecedentes, el Plan postulaba:

El Gobierno someterá a la consideración de los organismos representativos que se constituyan al efecto, los programas sectoriales para la producción primaria, industria y actividades de infraestructura y, con el concurso de las provincias y municipios, encarará la elaboración de los programas regionales que hagan al objetivo de integración territorial. A medida que tales programas sectoriales y regionales queden así concertados pasarán a formar parte integrante del Plan de Gobierno (Plan Trienal: 10).

Como señala Carlos Leyba, los impulsores del Plan aspiraban a pensar el país desde el interior, *pensar nuestro proyecto de Nación desde cada pueblo que la compone era una tarea nueva e impostergable*. Para ello, se creó el Fondo Federal de Inversiones, destinado a contribuir con los proyectos y programas de interés provincial o regional, *favoreciendo aquellas operaciones que interesen a dos o más provincias o de importancia regional o, aún cuando así no fuere, que interesen a Areas de Frontera* (Leyba, 2003: 85).

Sin embargo, los proyectos provinciales prioritarios, clasificados por provincia, sector de actividad y tipo de financiamiento requerido, no forman parte del cuerpo del Plan sino de un anexo que fue adjuntado con posterioridad. Estos proyectos no se ajustan a objetivos de integración regional, no se sustentan en acuerdos ni en un análisis de su viabilidad. Son planes de obras para las que las provincias demandaban financiamiento al Estado nacional, y que tanto Hopenhayn como Calcagno coinciden en reconocer como un apéndice que, en virtud de los plazos de presentación del Plan Trienal, no tuvieron el debido procesamiento. Señala Alfredo Eric Calcagno:

Lo que nos faltaba eran proyectos, no teníamos tiempo de una elaboración más prolija. Entonces hablamos con Alberto González Arzac, que estaba al frente del Consejo Federal de Inversiones, quien pidió a las provincias la elaboración de los proyectos que forman parte del Anexo del Plan: ¡teníamos que terminarlo en tres meses! Por eso la factura técnica no es todo lo prolija que uno quisiera, pero fue seria. (...) Claro que después tuvimos problemas con los gobernadores, porque venían a reclamar que se hicieran las obras del Plan Trienal (entrevista a Calcagno, 2003).

El *recorte temporal* se expresa claramente en el propio título del Plan, en el que se estipula un plazo de tres años. Ambiciosamente, el plan

...se propone, para el período comprendido entre 1974 y 1977, alcanzar un ritmo medio de crecimiento de la producción de bienes y servicios del orden del 7,5 por ciento acumulativo por año, lo cual significa prácticamente duplicar la tasa de crecimiento de la década anterior (Plan Trienal: 20, 21).

El Plan preveía también, para ese trienio, el aumento del consumo de los asalariados a un promedio del 7,5 por ciento acumulativo anual a través del incremento salarial y, después de una etapa destinada al ahorro, la duplicación de las exportaciones, generando excedentes exportables mayores del agro y de las manufacturas (industria automotriz y productos de medianas y pequeñas empresas) y la expansión de la infraestructura social destinada a educación, salud, vivienda, recreación, etc.

Si nos atenemos al plazo previsto y las metas expresadas, el Plan Trienal es un plan de mediano plazo con objetivos propios de un plan de largo plazo. Según Rougier y Fiszbein, las predicciones del Plan eran “excesivamente optimistas” y no estaban acompañadas de precisiones sobre “fuentes de financiamiento, mecanismos concretos de implementación y cronogramas de ejecución para los proyectos específicos y programas sectoriales” (Rougier y Fiszbein; 2006: 64). De hecho, el Plan no se desagrega en acciones ni estima fechas de implementación y ejecución.

Todos los entrevistados acuerdan con estos señalamientos, pero también resaltan las razones que los llevaron a correrse de la ortodoxia de la planificación: había que expresar un proyecto de país antes de la ausencia definitiva de Perón, y el Plan Trienal fue el vehículo elegido.

Los propósitos o la misión que el Plan se proponía alcanzar en el largo plazo insinúa una vocación de sostenibilidad del proyecto más allá del trienio 1974-1977. Así, el conjunto de metas económicas estaban pensadas con una visión prospectiva de largo alcance:

En suma, pues, las metas y políticas de ahorro, productividad y exportaciones previstas en el Plan, con un sentido realista de las posibilidades y necesidades de nuestro país, permitirán concretar los objetivos de reconstrucción, liberación y justicia social, creando las condiciones de una Argentina más fuerte e independiente en lo económico y más justa en lo social, no sólo como realidad de 1977, sino como base del país futuro que todos anhelamos (Plan Trienal: 21).

3.5.b. La capacidad de gobierno

Un proyecto de gobierno no se agota en su contenido propositivo, sino que abarca también la relación entre lo planificado y la *capacidad de gobierno*. La capacidad de gobierno o sistema de dirección y planificación, otro de los vértices del triángulo de Matus, *se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados*. Por ello, *el dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno*. En síntesis, *la capacidad de gobierno se expresa en la capacidad de dirección, de gerencia, de administración y control* (Matus, 1987: 75) sobre la estructura institucional del Estado.

Para hacer más inteligible esta categoría prescriptiva revisaremos, primeramente, los **dispositivos de planificación**: equipos responsables y modalidades elegidas para la toma de decisiones, convocatoria a mesas de concertación, entidades estatales con funciones de planificación,

conformación de equipos técnicos, estructuras y procesos de ejecución y evaluación de la gestión, y destrezas y habilidades para conducir esos dispositivos hacia el proyecto consensuado.

La capacidad estatal se expresa a través de las unidades organizativas o funciones que el Estado crea, dirige y deja instaladas para la realización de un proyecto. Las formas elegidas para su conducción, la conformación de equipos afectados al proyecto y el modo de armonizar sus diferencias forman parte también de esa misma capacidad.

Respecto de los dispositivos de planificación, el Poder Ejecutivo comenzó a configurarlos con la creación de un Comité para la elaboración del Plan Trienal que dependía del Presidente, era presidido por el Ministro de Economía y estaba integrado por todos los ministros del gabinete nacional. Asumía su coordinación el Secretario de Programación y Coordinación Económica del Ministerio de Economía. Esa dependencia directa del Presidente da cuenta de la intención del gobierno de ponerse a la cabeza de la aplicación del Plan, pero al mismo tiempo su dependencia funcional del Ministerio de Economía revela la preeminencia de un campo temático, el económico, por encima de los otros.

Como hemos anticipado en el capítulo introductorio, el Poder Ejecutivo, a través de una gestión del Secretario de Programación y Coordinación Económica Orlando Dadamo, solicitó el apoyo de técnicos de la CEPAL para integrar el equipo de planificación en el ámbito del Ministerio de Economía para la elaboración del Plan. Así, mientras la responsabilidad política recaía en Bruno Gelbard, y, concurrentemente, en Orlando Dadamo, a cargo de la conducción técnica del plan, los equipos político técnicos contaron con Benjamín Hopenhayn¹⁷, como Presidente del Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), técnico de la CEPAL, director del ILPES entre 1963 y el 1973 y secretario técnico de la Alianza para el Progreso entre el 1960 y 1962; Carlos Leyba, miembro del Partido Demócrata Cristiano, quien tuvo a su cargo la concertación como

¹⁷ Benjamín Hopenhayn es actualmente Profesor de Finanzas Internacionales en posgrado y Profesor de Economía Internacional en grado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde también integra el grupo del Plan Fénix.

Subsecretario de Programación y Coordinación Económica y acompañó la redacción del Plan como vicepresidente del INPE; y Alfredo Eric Calcagno¹⁸, fundador de la intransigencia radical, que llegó como técnico de la CEPAL y fue luego organizador de la CEPAL Buenos Aires.

El diario *Clarín* del 27 de noviembre de 1973, detallaba que la llegada del equipo de expertos se produjo,

*“...como resultado de una gestión del subsecretario de Planeación Económica Orlando Dadamo, quien recabó el apoyo del Organismo de las Naciones Unidas para suplir la falta de un equipo local de expertos en planificación en el círculo actual del ministerio de economía. De todos modos, aunque el pedido fue formal, el grupo de expertos cepalinos está en Buenos Aires a título personal, fórmula adecuada para eludir un compromiso entre nuestro gobierno y la comisión. En ámbitos informados, se estimó que la decisión de incluir técnicos de la CEPAL tiene el propósito indirecto de contar con el aval a nivel de organización mundial, aval que deberá ser útil para facilitar la obtención de créditos internacionales. En cuanto a los especialistas que forman el grupo de trabajo, todos ellos eran argentinos que se desempeñaban en la sede de la CEPAL en Chile (el caso de Calcagno). El hecho de que la CEPAL sea un organismo de las Naciones Unidas, anula toda posibilidad de traslado de Chile a otra capital, por lo menos mientras no surjan razones extraordinarias; la idea en cambio consistirá en crear una dirección en Argentina como sucede por ejemplo en Brasil.”*¹⁹

Orlando Dadamo, en descargo, envió una carta al diario en la que señalaba la falta de información de la fuente respecto de que existía una alta capacidad en los técnicos argentinos que ya venían trabajando en la elaboración de planes, con quienes trabajarían los técnicos provenientes de

¹⁸ Alfredo Eric Calcagno es abogado (UNLP), Especialista en Derecho Constitucional, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UBA), diplomado en Economía en la Universidad de la Sorbonne de París.

¹⁹ Calcagno explicará que los economistas del organismo estimaban conveniente trasladar la sede, pero su Secretario Ejecutivo, Enrique Iglesias, veía dificultades en el hecho de que se necesitaba una resolución de la Asamblea General las Naciones Unidas, tal como lo anticipa esta nota. A partir de los problemas que se suscitaron con Pinochet en Chile, se abrió en 1973 la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, lo que, a juicio de Calcagno, sirvió igualmente para demostrarle a Pinochet que la CEPAL no estaba desvalida.

la CEPAL²⁰. La carta finalizaba destacando el compromiso con el desarrollo nacional de los técnicos convocados: “...se trata de argentinos de una clara línea nacional y que están enfrentando la experiencia de una vida dedicada al desarrollo económico de su propio país. No se trata, pues, de falta de expertos o de colaboración extranjera...”

Entre los técnicos que ya estaban trabajando en el INPE y los recién llegados se conformó una masa crítica formada en un tiempo signado por la influencia de la CEPAL en el pensamiento económico y social latinoamericano. A estos técnicos, Leyba califica como la “nueva militancia tecnificada a causa de la modernización del país” (Leyba, 2003: 25).

El grupo conformado tenía clara conciencia respecto de la importancia de un empresariado nacional, al mismo tiempo que asignaba un enorme valor a los equipos técnicos del Consejo Nacional de Desarrollo o de la CEPAL convocados por el Instituto Nacional de Planificación Económica (Hopenhayn: 2003).

Su formación se basaba en los postulados de Prebisch, aunque esta formación también recogía los debates que por entonces se daban al interior de la CEPAL. Se buscaba el crecimiento de las economías latinoamericanas a partir de desarrollo industrial, pero la relación con el sistema económico dominante dividía las opiniones:

“Conformábamos la comitiva CEPAL que vino a trabajar en el Plan Trienal, cinco o seis profesionales argentinos” (...) “...aún cuando nosotros lo discutíamos desde nuestra mirada juvenil, Prebisch modificó la teoría de la división internacional del trabajo vigente entonces, fue un

²⁰ Otra nota de Clarín, que aparece como un editorial el día 28/11/73 y se titula “La contribución de técnicos de la CEPAL al Plan Trienal” dice: “El Ingeniero Dadamo remitió a Clarín con ruego de publicación una carta en la que se refiere a una información proporcionada en nuestra edición de ayer”. En ella señala que “en la edición de ayer se da una información que quiero desmentir y se trata de que el suscripto habría recabado el apoyo de las Naciones Unidas para suplir la falta de un equipo local de expertos en planificación. Si vuestro diario hubiera tratado de verificar los hechos seguramente no hubiera incurrido en la información errónea a la que nos estamos refiriendo. A la tarea del plan que vinieron realizando más de 500 expertos argentinos provenientes de las diferentes áreas de la nación, las empresas del Estado y las provincias, se han sumado seis expertos argentinos residentes en el exterior, algunos de los cuales colaboran en la CEPAL y que a pedido del gobierno se han trasladado. Se trata de argentinos de una clara línea nacional y que están enfrentando la experiencia de una vida dedicada al desarrollo económico de su

cambio fundamental en el enfoque económico”(...) “El postula el concepto de capitalismo periférico, su libro Pensamiento nacional y capitalismo periférico aún hoy es vigente, revolucionario. Cardoso y Faletto presentan la teoría de la dependencia, también desde la CEPAL, mientras Prebisch postula la industrialización de nuestros países a partir de la llegada de divisas de la exportación.”²¹ (...) “El Plan tiene una impronta cepalina, aunque no vinimos con la cartilla de la CEPAL bajo el brazo, vinimos a elaborar un plan original” (Calcagno, 2003).

Los lineamientos de la CEPAL, que a través de una política de formación muy activa influyeron en la forma de pensar y abordar la realidad de los técnicos y coordinadores del Plan Trienal, se expresaron en el tipo de plan elaborado, sobre todo en su presentación como programa económico. Sin embargo, el posicionamiento político de sus mentores trascendió esta influencia fundante y lo orientó como proyecto social basado en una distribución equitativa de la riqueza cuya condición fundamental era la intervención del Estado.

El Plan nos permite entrever una confluencia entre las ideas de Perón sobre el desarrollo –fortalecimiento del Estado, acuerdo con las corporaciones económicas y gremiales y distribución justa del ingreso- y las del equipo económico que formuló el Plan Trienal. El desencuentro histórico entre Perón y Prebisch encuentra aquí un salvoconducto, y este sesgo, entre otros, es el que distingue este plan de los planes de desarrollo que lo precedieron.²²

propio país. No se trata, pues, de falta de expertos o de colaboración extranjera; es lamentable que un periódico enrolado en la línea nacional y popular...”

²¹ Calcagno, en la entrevista realizada en el 2003, confirma que el ILPES fue creado en el ámbito de la CEPAL a la medida de R. Prebisch, cuando se vio obligado a jubilarse a los 60 años y estaba en plena producción intelectual. Durante los 70, los equipos económicos de la CEPAL se formaban en el ILPES. Allí confluían los técnicos más apegados a los postulados de R. Prebisch así como quienes se volcaron a la teoría de la dependencia.

²² Perón consideraba que la Confederación General Económica le había dado al gobierno la garantía de éxito que no podría haberle asegurado ninguna otra institución, ni menos ninguna otra persona. “Para mí, lo que ya se ha realizado a través de la conducción económica eficientísima, inteligente y honesta, que es lo que se necesita para estas cosas del país, nos garantiza a corto plazo la solución de los problemas” (Perón, 1974, en Sidicaro, 2002: 119). Al mismo tiempo, confiaba en la capacidad del Estado para intervenir en la conciliación con los trabajadores.

En un trabajo presentado a la Conferencia de Río de Janeiro en 1963, sobre *Inflación y Desarrollo en América Latina*, Benjamín Hopenhayn sostiene la tesis de que el desarrollo con estabilidad depende de la estructura general de la sociedad, y bajo esa premisa se dedica a la búsqueda de una organización política, social y económica adecuada al desarrollo dinámico y equilibrado que requiere particularmente América Latina:

La organización actual de la sociedad, y los instrumentos a través de los cuales opera, responden, pues, a una estructura económica deficiente, y actúan como freno al proceso de desarrollo, en cuanto están al servicio de los grupos sociales que se verán perjudicados por los cambios de estructura, y sobre todo por la redistribución del ingreso (Hopenhayn, 1963: 5).

El mismo autor toma algunas de las reflexiones de Celso Furtado para destacar que *son pocos entre nosotros los que tienen plena conciencia del carácter inhumano del subdesarrollo* (Furtado en Hopenhayn, 1963: 5). En el 2003, Hopenhayn señala que:

El nuestro era, básicamente, un plan económico, que pretendía expresarse en la economía del país, por eso se asienta en el ministerio de Economía.(...) Aquí se da un “empate” entre las fuerzas nuevas y las fuerzas tradicionales del capital, el desempate final se da en el golpe del 76, finalmente gana el capital ultraliberal y la extranjerización de la economía.

En consonancia con este sesgo económico del Plan, el órgano planificador que el Estado define para el Plan es el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), dependencia formada sobre la base de la secretaría del CONADE, que ahora reconfigurada²³ pasaba a depender del Ministerio de Economía.

Al respecto, Carlos Leyba destaca que la dependencia del INPE del ministerio de Economía fue una estrategia para impedir la disociación entre la política de largo plazo y la de coyuntura. Leyba consideraba que esta separación hubiera debilitado la relación entre el plan económico y los requerimientos de la realidad cotidiana. Señala textualmente:

El Plan Trienal no fue solamente el producto intelectual de un grupo de técnicos (...) Muchos de nosotros, con experiencia en la formulación de planes y programas, conocíamos la frustración que generaba la programación desde una torre de marfil. Por eso adoptamos una estrategia distinta de la que hasta entonces había predominado. No se podía disociar el largo plazo de la política de coyuntura. No compartíamos la tesis de la neutralidad del corto plazo. Por eso decidimos mantener la dirección del órgano de planificación bajo la misma responsabilidad directa del manejo de la política coyuntural y trabajamos en estrecha vinculación con otras ramas del Ejecutivo y en contacto cotidiano con el Congreso Nacional e incluso con los cuerpos directivos de las fuerzas políticas (Leyba, 2003: 77).

²³ Las otras dos secretarías, las del CONASE y la CONACYT, pasaron a depender de los ministerios de Defensa y de Cultura y Educación, respectivamente, con lo que queda desarticulado el Sistema de Planeamiento tal como se lo concebía hasta ese momento.

Alfredo Eric Calcagno, como integrante del equipo, enfatiza la consustanciación que estos técnicos tenían con un proyecto nacional, a pesar de su formación y participación en organismos internacionales. Su testimonio destaca la integración de este equipo con los expertos nacionales y su pertenencia al órgano de planificación del Estado argentino por encima de su vínculo con la CEPAL:

Yo dirigí el grupo de cinco o seis profesionales de la CEPAL que, por un acuerdo entre Gelbard y Enrique Iglesias, por entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, vino a colaborar, entre setiembre y diciembre de 1973, en la redacción del Plan. Éramos argentinos, éramos del mismo grupo que los equipos del INPE, trabajábamos como un solo equipo en el INPE; vinimos para acelerar la redacción del Plan (Calcagno: 2003).

La **capacidad de gobierno**, como sistema de dirección, planificación, administración y control, supone, antes que cualquier otra, la *habilidad política para llevar adelante un determinado plan de gobierno*. Esa habilidad se despliega hacia el interior de las instituciones de gobierno arbitrando los medios de encuentro y acuerdo entre diferentes posiciones. En el caso del tercer gobierno de Perón, las tensiones presentes desde el origen de su mandato afectaron su capacidad de dirección, gestión y administración y pusieron en evidencia la debilidad de su liderazgo. Todos los autores mencionan su ancianidad, su deterioro físico e intelectual como causas que influyeron para que el viejo caudillo no pudiera reunir en un mismo proyecto los sectores del gobierno enfrentados entre sí. La candidatura para la fórmula presidencial de su esposa María Estela Martínez de Perón lo enfrentaba con la Tendencia revolucionaria, que pretendía ese lugar para el presidente saliente, Héctor Cámpora. Del mismo modo, la actuación de José López Rega al frente del Ministerio de Bienestar Social suponía otro proyecto de gobierno, en el que el manejo de fondos sociales se hacía a espaldas del Plan Trienal, con una movilización de recursos a través de planes de vivienda y otras iniciativas que influían en la economía de una manera notoria (Calcagno, 2003). La Secretaría General de Gobierno, con el coronel Damasco como cabeza visible, representaba a quienes acompañaban

más de cerca al caudillo y colaboraban con la redacción de su testamento político: el *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*. Por fuera de ellos, el Pacto Social sostenía débilmente la puja distributiva, y su colapso daría rienda suelta a los diferentes proyectos allí contenidos.

Durante los primeros meses de su gobierno, un Perón todavía al mando tomó una serie de medidas tendientes a aplacar los ánimos de la tendencia más radicalizada y evitar su confrontación con los sectores conservadores del movimiento. Entre estas medidas pueden destacarse los cambios dentro del Ejército, el fortalecimiento de la autoridad de José Ignacio Rucci ante la acción más combativa de las bases peronistas de la CGT, y los cambios dentro del gabinete en el que sólo permanecieron José López Rega, Bruno Gelbard y Jorge Taiana. La Universidad asistió al reemplazo de su rector Rodolfo Puiggrós por Vicente Solano Lima, evitándose así una drástica intervención en un área que se consideraba dentro de la conducción de Montoneros.

Como señala De Riz (2000), Perón pudo hasta entonces moderar los enfrentamientos entre las tendencias opuestas. En sus mensajes reiteraba su propósito de “*poner de acuerdo a los argentinos*”. En un mensaje a los gobernadores poco después de asumir la presidencia remarcaba la idea de que “*gobernar es persuadir*” (De Riz, 2000: 144).

El mismo Perón, así como la clase política, no alcanzaron a comprender la magnitud del cambio que se había operado en el interior de la Juventud Peronista. *El asesinato de Rucci fue la prueba contundente de que el camino de la reconciliación estaba sembrado de obstáculos inéditos*. Perón señalaría con acierto *que a la guerrilla se la combate políticamente*. Pero ese no iba a ser el camino que decidieran quienes lo sucedieron y a quienes él mismo había confiado el poder (De Riz, 2000: 144).

Esa situación, que resquebrajaba la gobernabilidad por dentro, afectaba la decisión política que el Plan Trienal requería para su efectiva realización. Los enfrentamientos políticos tomaron el centro de la escena, por lo que la unidad nacional pasó a ser la preocupación prioritaria del viejo líder. En este contexto, los acuerdos alcanzados alrededor del Pacto Social

pasaron a un segundo plano, lo mismo que el programa económico que se sustentaba en este acuerdo.

Así, el 19 de diciembre de 1973, cuando fueron presentadas las metas y los instrumentos del Plan en una reunión realizada en la Casa de Gobierno con los miembros del gabinete, el propio presidente Perón pronunció una conferencia sobre planeamiento en la que reiteraba algunas de sus convicciones históricas: “no puede haber plan sin teoría y sin doctrina. Puede haber doctrina y teoría sin plan, es decir, sin formas de ejecución, pero en este caso la doctrina y la teoría son totalmente inútiles para los hombres y para los pueblos” (Hopenhayn, 2003). El diario *La Nación* del 20 de diciembre señala que en esa ocasión se firmó el Decreto aprobatorio del Plan en el que *se definía como imprescindible el contar con una tarea metodizada de acción para la eficaz labor de gobierno.*

Sin embargo, el discurso de Perón nada decía sobre los contenidos del Plan Trienal, los que fueron sintetizados por el Ministro Gelbard y presentados como un documento que adjuntaba el Ministro de Economía en la Asamblea Legislativa, situación a la que ya hemos hecho referencia:

El Plan se presenta como un hecho realizado en el mensaje a la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974. De hecho, lo presenta el ministro de Economía Bruno Gelbard, como discurso complementario del discurso central del presidente (Hopenhayn, 2003).

El Perón del exilio y del retorno distaba mucho de aquel joven militar de su primera y segunda presidencia. Su liderazgo había adquirido algunas características del “estilo Ghandi”, tal como lo define Matus: un liderazgo basado en el diálogo. El viejo caudillo, consciente de sus limitaciones, concentró toda su capacidad mediadora en el logro de la reconciliación política y social, antes que en el pacto social y su programa económico²⁴. Así, el Plan Trienal se quedó sin líder, y si bien la

²⁴ Si bien Rougier y Fiszbein rescatan que Perón estaba íntimamente convencido del rumbo económico y rescatan la enérgica defensa del Pacto Social y el programa económico que realiza en el discurso del 12 de junio, también advierten que lo que allí se buscaba era restituir los apoyos iniciales, en un contexto de “quite” de colaboración de los sectores

reconciliación tampoco pudo ser, el viejo general dejó su legado político a través del Modelo Argentino.

El Plan Trienal adolecía de definiciones culturales, filosóficas y doctrinarias. Su sentido ético quedó escindido de su orientación económica, al menos en su documento central²⁵. Este sentido ético del proyecto de gobierno fue expresado en el *Modelo Argentino para el proyecto nacional* que se escribió bajo la órbita de la Secretaría General de Gobierno, a cargo del coronel Vicente Damasco²⁶. El Modelo Argentino fue anunciado por el presidente Perón en el discurso ante la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974, el mismo día en el que dirigió en la plaza pública su recordado discurso de ruptura con la juventud revolucionaria. En el discurso legislativo Perón anunciaba:

“Como presidente de los argentinos, propondré un modelo a la consideración del país...(...) El modelo argentino precisa la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de justicia social” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Para la participación de los ciudadanos que representaban a diferentes grupos sociales, Perón anunciaba la creación de un Consejo para el Proyecto Nacional, como *recinto* para la presentación de sus propuestas:

El ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su

económicos involucrados (incluso señalan que esta convocatoria fue promovida por el equipo económico, preocupado por esta situación). Perón utiliza todo su carisma y su capital político para desgranar veladas amenazas a quienes estaban traicionando los acuerdos iniciales (Rougier y Fiszbein; 2006: 81). Estas observaciones no debilitan sino que mas bien fortalecen nuestra hipótesis.

²⁵ Si bien las *Coincidencias programáticas...* que lo anteceden contaban con definiciones de este tenor, este documento previo no fue asumido ni difundido como introducción o marco conceptual, perdiendo así vigor discursivo.

²⁶ Este funcionario fue el mentor del documento y la Secretaría General a su cargo, el ámbito de su redacción. Según B. Hopenhayn, *la pluma fue Angel Monti*, autor del ensayo *Proyecto Nacional*, elaborado entre 1969 y 1970 y publicado en 1972, que llega a manos de Perón y le genera un gran interés (Rougier y Fiszbein, 2006: 53). Monti es designado Subsecretario de Gobierno para cumplir con la tarea de redactar el *Modelo Argentino*, hecho que sucede en el verano de 1973/74, en la quinta de Olivos, bajo la supervisión

capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual, empresario, militar, sacerdote, etc. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el CONSEJO PARA EL PROYECTO NACIONAL que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el País tiene que empeñarse. Ningún partícipe de este CONSEJO ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social al que represente (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Perón apelaba a la participación de los ciudadanos y de todos los sectores sociales para la definición del proyecto nacional que debía quedar contenido en una reforma constitucional. En sus palabras:

El Modelo Argentino no quiere ser otra cosa que la expresión representativa y la síntesis prospectiva de una ideología y una doctrina nacionales (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Y en palabras de Benjamín Hopenhayn:

El Modelo Argentino para el Proyecto Nacional es una pieza discursiva, un imán dialéctico, es la búsqueda de un destino de la patria que no existía hasta el momento. En cambio, el Plan Trienal –que tampoco llegó a “jugar”- es una pieza más bien técnica. (Hopenhayn, 2003).

Habría que preguntarse por qué, en la mitología peronista, el Plan Trienal resulta opacado por el Modelo Argentino, sin ocupar el lugar destacado que ocupan el Primer y el Segundo Plan Quinquenal:

Seguramente, habría que rastrear en los grupos internos del peronismo, y cuáles se impusieron a la hora de relatar la historia del peronismo: nosotros éramos del “entrismo” pero éramos, básicamente, “afuerinos”. Gelbard venía del empresariado nacional que apoyaba a

directa de Perón (Castelucci, 2004). Monti continúa escribiendo, en la actualidad, sobre

Perón, mientras el coronel Damasco fue una figura del riñón del peronismo (Hopenhayn, 2003).²⁷

Según explica la Comisión Ejecutora de la Ley 25.114 de la Biblioteca del Congreso de la Nación, la versión original del documento “El Modelo Argentino” fue distribuida por el propio Perón en forma de carpetas de trabajo a los miembros de su gobierno en una reunión de gabinete realizada el 31 de marzo de 1974²⁸. A pesar del trabajo febril de sus mentores y del anuncio del 1º de mayo, la muerte sorprendió al caudillo antes de la difusión de lo que él consideraba su testamento político, por lo que el *Modelo Argentino* nunca fue presentado públicamente en vida de Perón. Durante el gobierno de Isabel, fueron vanos los esfuerzos del coronel Damasco por darlo a conocer (Castelucci, 2004).

Se observa, como ya se ha señalado, que el Plan Trienal es uno de los proyectos de gobierno que pugnaba por ser el proyecto hegemónico en el gabinete de Perón²⁹. Este proyecto mantenía una sorda lucha con el proyecto

planificación y desarrollo.

²⁷ Rougier y Fiszbein aportan otras explicaciones a la preeminencia del *Modelo Argentino*: en los años setenta se produjo un amplio debate sobre estrategias y proyectos nacionales de desarrollo, y tanto el Consejo Tecnológico conducido por Rolando García, integrado por intelectuales de izquierda, como los Comandos Tecnológicos dirigidos por Julián Licastro, aportaron con sus cuadros técnicos a una discusión de la que participaron activamente los peronistas históricos. Este debate “tuvo un punto de convergencia preciso” en el que confluyeron la necesidad de planificación y la necesidad de “actualización de la filosofía peronista”: ese punto de convergencia fue el ensayo *Proyecto Nacional. Razón y diseño*, de Ángel Monti, base del documento *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional* (Rougier y Fiszbein; 2006: 53).

²⁸ Oscar Castelucci (2004) relata una versión algo diferente, pero que confirma quiénes fueron los mentores del documento: un primer grupo de carpetas se distribuyó en la reunión de gabinete que tuvo lugar el 31 de marzo en la quinta presidencial, cuando el equipo de la Secretaría General de Gobierno le presentó a Perón el documento terminado. Un segundo grupo de carpetas las distribuyó el propio Perón en una reunión de gabinete realizada el 31 de mayo: estas carpetas contenían el *Modelo Argentino* como documento terminado. Estas carpetas fueron producidas y preservadas por el coronel Vicente Damasco. La familia Damasco tiene los originales que utilizó la Biblioteca del Congreso para el cumplimiento de la Ley 25.114, que dispone la recopilación, clasificación y edición de todo tipo de documentación existente sobre la vida y obra del general Juan D. Perón. La Comisión de la Ley, conformada en el ámbito de la Biblioteca, señala la existencia de 16 versiones diferentes del documento: frente a esta situación, asume como válida la que conservó la familia Damasco.

²⁹ El testimonio de Hopenhayn es elocuente al definir el Plan como herramienta de un proyecto de gobierno: “*El Plan debe contar con poder sobre la máquina del Estado, contar con ascendiente sobre los organismos del Estado, nosotros entrábamos a cualquier ministerio porque éramos los que asignábamos, manejábamos el dinero del Estado.(...) La relación con el director de presupuesto, Bolívar, que era un funcionario de carrera, fue*

nunca explicitado de López Rega, sostenido por cuantiosos fondos públicos desde el Ministerio de Bienestar Social, y los proyectos de base más doctrinaria que alentaba el peronismo más ortodoxo a través del coronel Damasco y otros grupos que convivían en el gabinete³⁰. De hecho, el equipo económico convivía, por una concesión hecha al General Perón – a pesar de no haber sido su pedido expreso- con Alfredo Gómez Morales al frente del Banco Central, un puesto estratégico que Gelbard ocupó con una figura histórica, apostando así a una suerte de sociedad con la ortodoxia peronista. La convivencia fue difícil y no produjo los resultados esperados, muy por el contrario, Gómez Morales resultó funcional al desplazamiento del equipo económico, situación que ocurrió traumática y lentamente luego de la muerte de Perón.

Otro indicador de la *capacidad de gobierno* es la vinculación entre los objetivos de un plan y el presupuesto. Hopenhayn señala la estrecha relación entre los equipos del INPE y la oficina de presupuesto:

“Lo que recuerdo, eso sí, es el trabajo constante con el director de presupuesto, un tal Bolívar. El presupuesto de 1974 fue muy discutido con nosotros, Bolívar lo armó con nosotros...” (Hopenhayn, 2003).

clave, y era clave ‘que todos supieran que existía esta relación’, que junto con él el INPE elaboraba el presupuesto y asignaba recursos, también fue clave que Gelbard enviara a los gobernadores a hablar con nosotros. Esto manifiesta el vínculo con la burocracia y el vínculo con lo político, demostraba el diálogo permanente con Gelbard y su respaldo.(...) Éramos como una isla sostenida por la relación de Gelbard con Cámpora y Perón y con el movimiento industrial nacional representado en la CGE: el empresariado nacional con ideas desarrollistas. Además, estábamos sostenidos por nuestra propia capacidad técnica, yo contaba como gente de la talla de Héctor Valle, en Industria, con Tomassini, que habían quedado de antes, de la Secretaría del Consejo Nacional del Desarrollo que había hecho el Plan 1969-1974.”

³⁰ Relata Benjamín Hopenhayn que en una oportunidad el coronel Damasco envió a un emisario a pedirle que el INPE pasara a su órbita. Hopenhayn se negó argumentando que correspondía la presentación de una solicitud escrita por el propio General Perón. En un gobierno fragmentado, la única autoridad que todos reconocían era la de Perón, pero los diferentes equipos no se reconocían entre sí. Puntualmente, los equipos económicos del INPE no reconocían las elaboraciones teóricas que generaba la Secretaría General, cuyo origen puede rastrearse en los estudios de prospectiva que habían sido adoptados por las elites militares de Argentina y Brasil desde finales de los sesenta, los que confluyeron en el amplio debate sobre proyectos nacionales ya comentado. Sin embargo, a pesar de las palpables diferencias políticas entre ambos proyectos, el programa económico tenía puntos en común con los conceptos y estrategias que proponía el *Proyecto Nacional* de la Secretaría General (Rougier y Fiszbein; 2006: 59). De hecho, ambos proyectos fueron vencidos por un enemigo común que los combatió con la misma energía: José López Rega.

Sin embargo, en febrero de 1974, en los debates de la Cámara de Diputados que acompañaron la aprobación del presupuesto de ese año, se duda de la consistencia de la relación plan-presupuesto. En un dictamen en disidencia parcial, algunos diputados de la Unión Cívica Radical -Antonio Tróccoli, Leopoldo Suárez, Rubén Francisco Rabanal, Osvaldo Alvarez Guerrero, Roberto Llorens, Juan Bautista Espeche- afirman que por “abarcar este presupuesto la primera etapa del Plan Trienal oportunamente anunciado por el Poder Ejecutivo, no se advierte una estrecha relación entre los medios instrumentados por el proyecto de ley y los fines que persigue el plan” (Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación, 1974: 5701).

En general, los testimonios de sus protagonistas coinciden en señalar que hasta el momento del fallecimiento de Perón en 1974, las dificultades que presentaba la adecuación presupuestaria a las metas del Plan eran salvadas por la influencia que el equipo ejercía, a través de Gelbard, sobre algunos funcionarios. Así, Benjamín Hopenhayn relata que

“...en el 73 se dio brevemente un encuentro entre política, plan y presupuesto. Inflúíamos en las decisiones de asignación de recursos (presupuesto) y teníamos el armazón técnico que acompañaba esas decisiones. Gobierno y técnica nos reunimos, pero esto se desvaneció con la muerte de Perón.”

Hopenhayn recuerda el período comprendido entre diciembre de 1973 y julio de 1974 como un *chispazo* en el que los profesionales del INPE contaron con poder de decisión sobre el presupuesto, por lo que pudieron alinearlos a las metas que se fijaba el Plan.

Por otra parte, en sus expresiones se advierte una preocupación sincera por la viabilidad del Plan. Las previsiones para la fijación de sus metas estaban fundamentadas por un diagnóstico relativamente fiel de los recursos disponibles:

Nosotros fijamos una tasa de crecimiento del 7% que hoy parecería imposible pero que no era impensable en aquel momento, pero el cálculo falló por la crisis petrolera y el cierre del mercado de la carne

de Europa (1974) (...) Habíamos decidido una redistribución del ingreso con un 47,7% de ingreso a los asalariados, y tampoco pudo ser.

También se advierte una cuota de decepción cuando los distintos emprendimientos de gobierno, aún cuando plan y presupuesto se alinean en un mismo proyecto, son cooptados por intereses sectoriales:

Hablamos con Bolívar y se asignó mayor partida presupuestaria a obras sanitarias básicas. Luego pedí una reunión con el directorio de Obras Sanitarias y con el sindicato. Bolívar me previno acerca de su incumplimiento con el presupuesto y yo les pregunté si podían usarlo. Todos me dijeron que sí, pero un 50% de la partida no se gastó, la única partida que usaron y que realmente querían era para horas extras. Eso fue una gran decepción. Yo soñaba, estaba sinceramente embarcado en el proyecto ... (Hopenhayn, 2003).

Para Alfredo Eric Calcagno, la fijación de precios a tantos productos y el desabastecimiento...

“... fueron problemas del día a día, del plan operativo, no era la política económica del mediano plazo, era el corto plazo, lo que se resolvía con el presupuesto.(...) No fue un plan prolijo, los proyectos no coincidían con los recursos que se calculaban, no había una correlación técnica, nos conformamos con algo decoroso.”

En relación con el problema presupuestario, hemos mencionado que López Rega manejaba recursos clave desde el Ministerio de Bienestar Social. Carlos Leyba relata que el Plan había previsto un programa de construcción de viviendas populares, pero su ejecución quedó subordinada a la manipulación que se hizo del programa desde la cartera de López Rega. Los propósitos y las políticas sociales del Plan Trienal diferían de los propósitos que guiaban a quienes se sentían los sucesores de Perón aún en vida.

La reconstrucción de los hechos relatados y sus interpretaciones permiten reafirmar la importancia de lo político en un proyecto de gobierno. Por esta razón, la *capacidad de gobierno* no refiere tanto a la capacidad técnica para elaborar un plan, sino a las capacidades políticas para sostenerlo. Sin esta capacidad, un plan de impecable factura técnica no deja de ser una aspiración o un ejercicio teórico destinado a tener serios problemas de viabilidad. Del mismo modo, un plan poco explicitado, plagado de desprolijidades técnicas e institucionales, puede ser altamente eficaz para los propósitos de quien lo lleva a cabo.

Las ideas de Matus vuelven a confirmar nuestra hipótesis: el *yo planificador* debe prever que *otros actores sociales también planifican*, aun cuando lo hagan sin respetar formalidades institucionales (Matus, 1987: 57-69).

3.5. c. La gobernabilidad

La *gobernabilidad*, otro de los componentes que integran el triángulo de Matus, refiere a la posibilidad de mantener en equilibrio el sistema social. Un equilibrio, siempre dinámico, entre intereses internos y externos al sistema que se gobierna. Estos intereses se expresan a través de dos canales de mediación: los partidos políticos y las corporaciones. La vía corporativa se utiliza para la lograr que las políticas de gobierno respondan a intereses sectoriales. La vía democrática aspira a convertir en leyes las deliberaciones que los representantes legítimos realizan sobre las diferentes demandas de la sociedad. Del modo de integrar los intereses de las diferentes corporaciones, lograr la participación de los partidos políticos y de otras organizaciones o grupos sociales, depende el mayor o menor grado de gobernabilidad.³¹

³¹ La idea está tomada de la hipótesis de Ansaldi sobre el sistema político. En su trabajo *¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la Ley Sáenz Peña, 1916-1930*, editado por Biblos en 1993, el autor sostiene que el sistema político es un entramado de interrelaciones que presenta una bifacialidad o doble mediación entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad para la instrumentación de políticas del Estado: los partidos políticos y las corporaciones. En América Latina, la debilidad de la democracia de debe, entre otras razones, a que la mediación corporativa ha sido más fuerte que la mediación democrática.

Según Matus, *proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad* se construyen recíprocamente. Aún así, la *gobernabilidad* es la más sensible al tipo de vínculo que se establece entre el proyecto de gobierno y la sociedad. Hemos destacado que Matus define la gobernabilidad como *la relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno*. Se infiere entonces que *un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema* (Matus, 1987: 75).

Por ello resulta pertinente, para el análisis del período que nos convoca, la aclaración del propio Matus cuando agrega que en situaciones en las que existen varios actores que planifican con objetivos conflictivos, las limitaciones para gobernar el sistema no provienen solamente de la falta de control de variables y de recursos sino de la capacidad de presión y control que tienen los otros actores sobre el sistema (Matus, 1987). Los grupos económicos y sociales, las organizaciones políticas, los sindicatos, las corporaciones empresarias, las universidades y los movimientos estudiantiles, entre tantos otros, también gobiernan espacios determinados del sistema social, aunque no pertenezcan al Estado.

Para analizar condiciones de gobernabilidad en los años previstos por el Plan, tomaremos en cuenta su *viabilidad* y la analizaremos como categoría a través del *apoyo externo e interno, la legitimidad y la participación*.

La viabilidad de un plan depende del *apoyo externo e interno*, no sólo en lo que se refiere al financiamiento adecuado para el cumplimiento del proyecto, sino también a la modalidad de inserción en el contexto internacional y a la habilidad para arbitrar los intereses de sectores socio-económicos antagónicos, equilibrando entre ellos beneficios y pérdidas.

Desde el punto de vista financiero, el Plan Trienal establecía que para poder cumplir con sus metas se requería de *un incremento considerable del esfuerzo de inversión y una política de comercio y financiamiento externo* que asegure al país una adecuada capacidad para importar. Al

mismo tiempo, preservaba la capacidad de decisión autónoma del país, manteniendo un tipo de endeudamiento superable con una equilibrada balanza comercial³² (Plan Trienal: 22).

En un apartado dedicado a las *Restricciones y brechas* se observa que el Plan se sustentaba sobre un diagnóstico inicial que aludía a los *estrangulamientos físicos y financieros que obstruían el desarrollo económico*. Centraba sus preocupaciones en el problema energético, tanto de energía eléctrica como de hidrocarburos, y en ese sentido se proponía no sólo atender las necesidades de la coyuntura sino sentar las bases para lograr un cambio en la estructura de producción de energía del país.

La política petrolera, según los postulados del Plan Trienal, se afirmaba en el monopolio estatal, la nacionalización de los recursos energéticos y su explotación y comercialización como *propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, afirmando para ello el control del Estado...*” (Plan Trienal: 128).

Sobre este aspecto, existen diferencias entre las interpretaciones de algunos testimonios de sus participantes. Para Osvaldo Alvarez Guerrero, por entonces diputado nacional de la Unión Cívica Radical ligado a la ascendente figura de Raúl Alfonsín, el tema del petróleo y la Ley de Inversiones Extranjeras no aparecían con fuerza en el Plan Trienal. En la entrevista mantenida, señala que *entre nosotros se tenía la sospecha de que se estaba entregando el petróleo* (Álvarez Guerrero, 2004). Para Alfredo Eric Calcagno *estaba claro que el petróleo era YPF, no había discusión, por eso no le dedicamos tanta letra, la política petrolera estaba clara* (Calcagno, 2003).

En ese sentido, en diciembre de 1973, tal como lo anunciaba el diario *La Nación*, Argentina y Uruguay firmaron un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo por 79 millones de dólares para desarrollar una obra de cooperación hidroeléctrica, cuya primera etapa se iniciaría en la central de Salto Grande. Esta obra permitiría un ahorro de 40 millones de

³² Preveía alcanzar una meta de exportaciones de bienes cercana a los 5.800 millones de dólares frente a las importaciones del orden de los 4.400 millones.

dólares anuales por la reducción de las importaciones de petróleo. Al mismo tiempo se sentaban las bases para la construcción de una carretera directa entre los dos países.

En enero de 1974, Gelbard, representando a la Argentina, presentó en Trinidad y Tobago un proyecto para modificar el convenio constitutivo de Banco Interamericano de Desarrollo y rever las políticas operativas del organismo de crédito. La propuesta se realizó luego de una reunión preparatoria en la que participaron Brasil, Canadá, Colombia, México, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Como respuesta, los Estados Unidos y Canadá destacaron la profundidad de los cambios propuestos por la Argentina y la necesidad de contar con más tiempo para llegar a un análisis adecuado.

De este modo, el gobierno aspiraba a definir su política de intercambios a partir de las propias necesidades regionales, mientras proponía al Banco modificaciones para lograr el financiamiento de las exportaciones latinoamericanas *de todo tipo de manufacturas a cualquier lugar del mundo así como de programas y planes de desarrollo según las políticas determinadas por los propios países del continente* (La Nación, enero de 1974).

En el mismo apartado *Restricciones y brechas*, donde se señalaban principalmente metas económicas, el Plan retoma su objetivo primordial:

Pero recordemos que alcanzar los objetivos y metas del Plan no significa tan sólo superar obstáculos de carácter físico y financiero sino también un gran esfuerzo de reorganización y de movilización popular. Esto afecta en primer término al Estado, cuya reconstrucción es misión indispensable para llevar adelante la vigorosa política de justicia social que el Plan postula (Plan Trienal: 22).

Respecto de la modalidad de inserción de la economía argentina en el contexto mundial, el Plan Trienal hacía referencia al comercio bilateral que el Estado realizaría preferentemente con los países de América Latina, del Tercer Mundo y del bloque socialista.

En el capítulo dedicado a las Relaciones Económicas Internacionales, el Plan consideraba el condicionamiento crucial del sector externo en el ritmo de crecimiento de la economía argentina, pero de un modo sustancialmente diferente al que se observaba en los planes precedentes. Es constante la recurrencia a la ampliación de los mercados para las exportaciones argentinas y a la presencia del país en todos los mercados mundiales, así como a las medidas de intervención estatal directa en las exportaciones y en el cuidadoso manejo de relaciones de cambio y aranceles, no como medidas permanentes sino en los casos en los que se considerara conveniente.

Si bien el propósito de llevar a cabo esa política relativamente independiente expresaba la decisión de hacerlo sin discriminar ideologías ni nacionalidades, los compromisos y convenios de cooperación que se mencionan corresponden al conjunto de países alineados con el socialismo soviético: Cuba, Rumania, Checoslovaquia, China Popular, Corea del Norte y Polonia. En efecto, estos convenios referían a la exportación de productos manufacturados -material de transporte, construcción naval, máquinas, herramientas- y en los casos de Rumania, Checoslovaquia y Polonia incluían el desarrollo de la petroquímica, la siderurgia, las telecomunicaciones y la fabricación de turbinas hidroeléctricas. Además, el Plan menciona convenios que preveían inversiones de la Corporación de Empresas Nacionales en el campo de la exploración y explotación del petróleo (Plan Trienal, 1974).

De la descripción del contexto internacional que realiza el Plan Trienal puede inferirse el desconocimiento de los actores políticos y técnicos de la poderosa concertación exterior que, liderada por Estados Unidos, ya había comenzado a actuar decididamente en el exterminio de todo proyecto de tono popular que se orientara hacia políticas regionales y autónomas. Pero esta es una interpretación situada en un presente que permite revisar ese pasado cargado de sentimientos de triunfo y certezas de victoria final. Como señala Álvarez Guerrero cuando se lo interroga sobre las debilidades del Plan Trienal:

El Plan se sostenía en el prestigio y la capacidad de Perón, que deja de tener lineamientos claros en sus últimos meses de vida. Perón estaba rodeado de muchos oportunistas que aprovecharon sus debilidades, había desatendido las relaciones internacionales, aunque en realidad debe tenerse en cuenta que fue un tiempo en que todos éramos socialistas... todos dábamos la espalda a Estados Unidos, no sólo él, era una gran ilusión colectiva la posibilidad de la independencia económica y cultural, y era una convicción colectiva que no se podía estar con Dios y con el diablo. Claramente, nos jugábamos, como sociedad, con los países no alineados (Álvarez Guerrero, 2003).

Por si quedara alguna duda sobre este alineamiento, como política exterior, el *Modelo Argentino* que Perón anuncia en 1974 aspiraba a la integración regional con los países del Tercer Mundo para mitigar *los males del capitalismo avanzado* (De Riz, 2000: 153).

La crisis internacional de 1973 no dejaba mucho margen para que los países con dificultades para el desarrollo se insertaran en los mercados tradicionales en condiciones favorables. Precisamente, fue en el sector externo donde aparecieron los primeros signos de la declinación (De Riz, 2000: 152).

El presidente estadounidense Richard Nixon declaraba en 1974 que la escasez de combustible “*amenaza con desatar fuerzas económicas y políticas que podrían causar daños severos e irreparables a las prosperidad y estabilidad mundiales*” e invitaba a participar de una conferencia en Washington a ocho países consumidores y a los principales productores.

En las cartas de invitación a los países europeos así como a Japón y Canadá advertía acerca de los dos caminos que, en su interpretación, se abrían ante los países del mundo: la creciente división y conflictividad de la economía mundial o la cooperación “*inteligente para el beneficio de toda la humanidad*”. En la carta a los gobiernos de países productores como Argelia, Ecuador, Gabon, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait Libia, Nigeria, Katar, Arabia Saudita y Venezuela suavizaba su discurso y persuadía a los

países productores con el argumento de que la situación internacional de precios repercutiría negativamente tanto sobre los países consumidores como sobre los productores (*La Nación*, enero de 1974).

En nuestro país, desde un año antes de la crisis, cuando el aumento de los precios de los insumos de combustible comenzó a sentirse, todas las empresas importadoras reclamaron libertad para transferir esos aumentos a los precios de sus productos finales. Esta situación agravó la ya debilitada concertación social entre la Confederación Económica y la Confederación General del Trabajo.

En el momento del anuncio del *Modelo Argentino*, el discurso de Perón apelaba a la reafirmación de un pacto social que comenzaba a romperse. Reconociendo la debilidad de un Estado cautivo de las presiones sectoriales, Perón intentaba reafirmar su rol social: “la ganancia es legítima, el secreto es que no sea abusiva”, decía tratando de conciliar lo que se anunciaba como inconciliable. Y agregaba: “el fin de la riqueza es el bienestar de todos”. Para ello, exhortaba a los ciudadanos a canalizar sus demandas a través de los partidos políticos, reivindicando su lugar en el sistema. Expresaba Perón en el *Modelo Argentino*:

Sólo la idea vence al tiempo. Hagamos de ella nuestro medio esencial para la lucha interna; institucionalicemos la lucha por la idea y usemos todo nuestro patrimonio para dar más potencia a la institucionalización de este proceso nacional.

Mientras tanto, el aumento del costo de vida y la imposibilidad de la inflación cero distorsionaban las metas del Plan Trienal, y los sindicalistas presionaban al gobierno para que los reclamos de los industriales no fueran atendidos sin un aumento salarial que aliviara la carga económica de los sectores populares. En esa oportunidad como en otras, el Estado apeló a sus reservas fiscales para subsidiar la importación de los insumos encarecidos.

La tensión entre las dos corporaciones del Pacto Social no iba a poder sostenerse por mucho tiempo más. Los conflictos entre ambos

sectores se manifestaron cuando el deterioro creciente del nivel de los salarios movilizó a los trabajadores con medidas de acción directa, paros activos y toma de fábricas. El Estado intervino en la solución de los conflictos asumiendo, en varias ocasiones, el déficit salarial. Finalmente, la recurrencia a la emisión monetaria para suplir el déficit, ahora fiscal, condujo al aumento de la inflación al 40%. A esta situación, la crisis mundial agregó el cierre del mercado europeo para las carnes argentinas. Como señala Marcos Novaro (2006: 51), *para que la concertación diera resultado, el gobierno peronista debía frenar en seco la inflación y hacer efectivos los controles sobre precios, tarifas y salarios, así como las penalidades para quienes violaran las reglas establecidas.*³³

En ese contexto, en julio de 1974, se produjo la muerte del general Perón, un mes después de un último discurso con el que intentó en vano recuperar el liderazgo de un proyecto que ya estaba fuera de su alcance.

La situación de tensión interna previa a este desenlace no se produjo sólo por la crisis internacional, poco prevista por quienes elaboraron el Plan Trienal. Esta crisis fue el detonante de los intereses enfrentados que anidaba el propio proyecto. Señala Alvarez Guerrero que...

...para nosotros, esas actas fundantes (las actas acuerdo) hacían que el plan corriera serios peligros, porque los intereses representados eran parciales y corporativos. La mentada “burguesía nacional” estaba en íntima comunión de intereses por la llegada de Gelbard y su socio Broner a la cúspide de las decisiones económicas, pero esos intereses corporativos, a nuestro entender, no representaban los intereses superiores de la Nación ni los de todos los compatriotas.

³³ Novaro presenta algunas hipótesis interesantes a partir de la comparación entre las políticas de concertación de ingresos y precios de los países europeos durante la década del 50 y las programadas por el peronismo. El autor interpreta que para que esas políticas sean efectivas, los gobiernos requieren de la estabilidad necesaria para llevarlas adelante así como de la capacidad para hacer cumplir los acuerdos a quienes no los cumplen o presionan para distorsionarlos a favor de sus intereses. Además, estas políticas sólo son eficaces con un alto grado de confianza en el proyecto para aceptar la postergación de las demandas inmediatas en pos de un mayor beneficio futuro.

Después de la muerte de Perón, cuando es designado Gómez Morales en reemplazo de Bruno Gelbard³⁴, se excluye de la gestión económica a los empresarios que representaban al capital nacional³⁵. Según el relato de los protagonistas,

Gómez Morales impulsó un modelo industrialista más conservador, y con Rodrigo comienza la Argentina financiera. En el 76 se produce el fin de la Argentina industrial... (...) Hasta entonces, los equipos económicos de todos los gobiernos de América Latina salían de la CEPAL, luego vinieron de Chicago (Calcagno, 2004).

Además, la política agraria, poco explicitada en el Plan y resultado de las indicaciones del mismo Perón, desató la histórica oposición a Perón de la burguesía agraria. Según el relato de Alfredo Eric Calcagno:

El gran apoyo del Plan era Perón. Gelbard tenía con él una relación y una alianza muy firme. La única consulta que se le hizo fue si el Plan debía o no contener la reforma agraria: se concluyó en un impuesto a

³⁴ Gelbard es obligado a renunciar en octubre de 1974, luego de que su relación con Isabel -quien insistía en su permanencia- alargara su participación en el gabinete por unos meses. Por entonces, el Plan Trienal era letra muerta. La concertación con el empresariado nacional y algunos sectores productores del agro pudo sostenerse sólo hasta su renuncia. Desde noviembre de 1974 hasta el mes de mayo de 1975 asumió el Ministerio de Economía Alfredo Gómez Morales, hasta entonces Presidente del Banco Central, iniciando una política de ajuste en precios y salarios que fue resistida por la CGT. Sus medidas se complementaron con un proyecto de reforma de la ley de Inversiones Extranjeras para favorecer la inversión externa. Mientras tanto, Montoneros decidía reanudar la guerrilla y volver a la clandestinidad en respuesta a la acción de la Triple A, y el ERP asumía la guerrilla rural en Tucumán. Como sintetiza Liliana De Riz, *el programa que el gobierno ofrecía para ganarse la confianza de las jerarquías militares y de los círculos económicos poderosos, prometía la represión de la subversión en todos sus frentes* (De Riz 2000: 170). La presión sindical obligó al gobierno a anunciar un aumento salarial superior al ofrecido por Gómez Morales, quien renunció y fue reemplazado por un economista del entorno de López Rega: Celestino Rodrigo. A partir de noviembre de 1975, el ajuste que provocaron el aumento superior al 100% en el precio de los servicios públicos y combustibles y la devaluación del peso en un 100%, se conocería con el nombre del Rodrigazo. Ricardo Zinn, un ejecutivo vinculado con empresas multinacionales, fue el mentor de este ajuste como Secretario de Coordinación Económica. La aniquilación del mercado interno fue la consecuencia directa de la irrupción de una renovada alianza de la gran burguesía exportadora, agrícola, ganadera y comercial con el capital multinacional. La industria nacional debió cerrar, aliarse o venderse al capital monopólico internacional. *Con el desembarco de Zinn, Perón había muerto definitivamente* (Seoane, 2003: 398, 399). Finalmente, la crisis desatada por la lucha sindical provocó y exigió la renuncia de Celestino Rodrigo y de López Rega en julio de 1975. Zinn, sin embargo, seguirá ocupando el escenario de las políticas económicas por varias décadas (Leyba, 2003).

la renta potencial de la tierra, que elaboró Horacio Giberti, como Secretario de Agricultura (Calcagno, 2004).

El sector rural cuestionó las políticas del gobierno referidas a impuestos que penalizaban a los propietarios que hacían un uso deficiente de la tierra, el control estatal de los beneficios del comercio exterior y la política crediticia que favorecía a los sectores urbanos. Según lo expresa Ricardo Sidicaro:

Del conjunto de iniciativas que se discutieron en el período analizado, el anteproyecto de “ley agraria” fue el que suscitó mayores polémicas, aún cuando en ningún momento alcanzó la sanción legislativa. Postulando “la función social” del uso de la tierra, en el anteproyecto se formulaban una serie de limitaciones al derecho de propiedad en el ámbito rural y se contemplaba, incluso, la posibilidad de la expropiación estatal de las superficies ociosas. (...) Las medidas mencionadas habrían introducido modificaciones importantes en la estructura agraria. Por primera vez desde la conformación del Estado intervencionista, los grandes propietarios rurales se encontraron frente a un gobierno que parecía dispuesto a realizar transformaciones planteadas sin éxito en otras oportunidades (Sidicaro, 2002: 126).

El proyecto de gobierno que expresaba el Plan Trienal se basaba en una mayor intervención del Estado para el incremento de volúmenes de producción rural y de exportaciones, sin que esto significara resignar precios accesibles para los alimentos en el mercado interno, algo incompatible en las políticas precedentes (Sidicaro, 2002).

La relación conflictiva entre el proyecto de 1973 y el sector terrateniente representado por la Sociedad Rural Argentina puede vincularse a la presión que este sector ejerce, junto al gran empresariado, siempre que las políticas estatales alientan al mercado interno poniendo en riesgo sus intereses (O'Donnell, 1977). Los objetivos del Plan Trienal en materia

³⁵ Alvarez Guerrero señala que, aún en el auge de la concertación, no se estaba frente a una verdadera representación empresaria sino ante un grupo empresarial específico: Gelbard y

agraria se orientaban a la obtención de aumentos sustanciales en la producción y a la mejora de la distribución del ingreso en el sector, con una redistribución regional tanto de la producción como del ingreso agropecuario. Pero lo que resultaba en extremo irritante para los intereses de la gran burguesía agraria eran los objetivos que atentaban contra la estructura tradicional de tenencia de la tierra: *promover el acceso a los medios de producción por parte de los auténticos productores agropecuarios* (Plan Trienal: 111, 112).

La legitimidad

Un plan estratégico nacional debe estar *legitimado* por la vía del consenso y también en el ámbito institucional deliberativo, propio del sistema democrático: el Congreso de la Nación. Si bien el Plan Trienal fue acompañado por la firma de los Decretos 185/73 (creación del Comité especial par la formulación del plan) y 776/73 (aprobación del Plan), su formulación estuvo respaldada por las actas de compromiso previas y por el conjunto de leyes que el Congreso había sancionado con anterioridad³⁶. Por esta razón, Carlos Leyba considera este procedimiento como una de las etapas del Plan.

Las principales leyes que se sancionaron tenían la pretensión de articular la relación entre el Estado y el sector agrario, por un lado, y entre el Estado y el sector industrial automotor, por otro. El primero debía cambiar la posición histórica del sector respecto del comercio exterior, aceptando las regulaciones del Estado en este aspecto, y el segundo debía aceptar la regulación estatal sobre todo en lo referido a la participación del capital

Broner representaban, según su opinión, los intereses de sus negocios y empresas.

³⁶ *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos; Acta de Compromiso Nacional; Acta de Compromiso del Estado, Acta-Compromiso para la Regularización de la Deuda de Empresas del Estado y de Propiedad del Estado con las Cajas Nacionales de Previsión; Acta de Reparación histórica de las Provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis; Acta de Compromiso del Estado y los productores para una Política Concertada de Expansión Agropecuaria y Forestal; Ley de Ministerios N° 20.524; Ley de Desarrollo Industrial; Ley de Inversiones Extranjeras; Ley de impuesto a la renta normal potencial; Ley de Fomento Agrario y Ley de Promoción Minera.*

extranjero. Las leyes que se sancionaron señalaban nuevas regulaciones en materia agraria y e industrial.

Así, entre los antecedentes, el Plan hacía referencia al conjunto de leyes que en materia agropecuaria propendían “al aprovechamiento integral de la tierra y al estímulo al productor más eficiente dentro de un programa global de transformación agraria”; y en materia industrial aludía “al impulso a la empresa de capital nacional y a la reversión del proceso de desnacionalización” (*Plan Trienal*, 1974: 11).

Las actas sectoriales de concertación con los gobernadores de las provincias y con los productores complementaban la labor legislativa y se orientaban a “la integración nacional, sustituyendo la voluntad omnímoda del Estado por el logro de coincidencias esenciales”, según palabras del presidente Perón (Leyba, 2003: 76).

De este modo, luego de la *Segunda Reunión de Gobernadores de Provincia*, se firmó el *Acta de Compromiso del Estado*, mediante la cual la Nación y las provincias se comprometían en un “esfuerzo común” basado en la austeridad para evitar que el déficit presupuestario se convirtiera en un déficit financiero permanente. El *Acta de Compromiso con el Sistema Previsional* se firmó con el mismo cometido, mientras que el *Acta de Reparación Histórica de Catamarca, La Rioja y San Luis* priorizaba la ayuda financiera a estas provincias.

La participación

En materia de participación, el Plan se proponía una democratización real de la sociedad a través de la participación popular tanto en los procesos de decisión como en los de acción. La participación popular debía sustentar la política distributiva, base de la igualdad de oportunidades.

Partiendo de esa premisa, se abrieron canales de participación a través de reuniones y asambleas con los gobernadores, con los sindicatos, con la rama femenina y con la Juventud Peronista, las que permitían cierto

ejercicio de democracia directa para la construcción de consensos básicos³⁷. A través del trabajo de las mujeres y de la juventud peronista, por ejemplo, era posible conocer los alcances de la implementación del Plan y las correcciones que debían realizarse para cubrir las necesidades sociales. Respecto del vínculo con los sectores populares, Hopenhayn relata:

Teníamos conferencias todos los días, por todos lados, en los sindicatos, con la Rama Femenina, que trabajaba intensamente y difundía el Plan en las villas. Era conmovedor, las mujeres estaba imbuidas de pasión transformadora. Con ellas, hicimos una encuesta entre las mujeres de las villas de la capital y el Gran Buenos Aires para ver qué era lo que más querían y claramente salió el agua y el alcantarillado, servicios sanitarios básicos (Hopenhayn, 2003).

Y respecto de la búsqueda de consensos básicos:

Además de la salida en los medios masivos de comunicación, nosotros vivíamos de reunión en reunión, había un grupo que se encargaba de hacer cuadernillos, cartillas, por ejemplo la que se hizo para el INAP para capacitar a todos los funcionarios nacionales en el tema, yo mantuve reuniones con la Juventud Peronista, con los Montoneros (las luces se reflejaban en mí, y el público permanecía a oscuras, yo no podía verlos, con ellos no fue tan sencillo, porque ellos querían cambios inmediatos que el plan no les proporcionaba), con la CGT, en el Instituto Di Tella, para ver si podíamos congeniar la ortodoxia con la heterodoxia económica, en el Comando Superior de las Fuerzas Armadas (Hopenhayn, 2003).

Un punto culminante de este estilo participativo, de permanente revisión, fue el seminario que se realizó en Mar del Plata en septiembre de 1974 con el propósito de fortalecer un proyecto político ya debilitado. De

³⁷Según Rougier y Fiszbein, se establecieron contactos fluidos con la SRA (Sociedad Rural Argentina), la CGT y el Congreso Nacional, se programaron más de mil reuniones de concertación con organismos nacionales, provinciales y municipales, y con el concurso del Consejo Federal de Inversiones y de las secretarías de Planificación de cada una de las

ese seminario participaron todos los funcionarios con capacidad de decisión. El testimonio de uno de ellos expresa la confianza que los protagonistas tenían en la práctica de la participación para la construcción de un proyecto compartido:

Para todos los que participamos fue una experiencia única. Destinamos una importante porción del tiempo a imaginar nuevas tareas; pero todos éramos conscientes de que quizá lo único que estábamos haciendo era un inventario de lo que se había realizado, de lo que no pudimos o lo que debimos hacer. Estábamos poniendo en blanco y negro la revisión profesional de un compromiso personal. Lo que no imaginábamos era que ese habría de ser el último acto de una construcción iniciada desde la política para recuperar la democracia... (Leyba, 2003: 86).

3.6. Reflexiones preliminares

Quisiéramos finalizar este capítulo resaltando el enfoque estratégico subyacente en el Plan Trienal. Pero también, expresando que la concertación que se promovió requería de una capacidad de gobierno mayor a la que era posible en el contexto en el que se gestó.

Mientras el Estado pudo equilibrar las tensiones internas entre empresarios y trabajadores, inclinándose muchas veces en favor de los primeros, imponiendo liderazgos debilitados en el interior la CGT y asumiendo los riesgos gananciales de los productores, la concertación se sostuvo. Cuando la crisis internacional repercutió mortalmente sobre los precios y las reservas del Estado, las tensiones originales se agravaron y la crisis institucional fue el corolario de las profundas diferencias ideológicas que existían en el equipo gobernante.

El enfrentamiento entre el ala radicalizada del movimiento y el peronismo ortodoxo se instaló definitivamente después de la muerte de

provincias se fijaron un conjunto de metas sobre la base del documento central del Plan (Rougier y Fiszbein, 2006: 65).

Perón³⁸. El último de sus entornos, alineado al proyecto represivo internacional, inició con el terrorismo de Estado la recuperación del poder que reclamaba para sí la vieja clase dominante. Y este fue, sin documentos ni pruritos institucionales, el proyecto de gobierno que finalmente primó.

Sin embargo, la experiencia de planificación gubernamental del último gobierno de Perón, así como las estructuras especializadas para hacerla posible y los mecanismos de legitimación, participación y comunicación se rescatan en esta tesis por ser el último intento de planificación integral del que este país tenga memoria.³⁹

³⁸ Luego de la muerte de Perón, el movimiento Montonero, en nombre de la herencia de Perón, decidió embanderarse en una nueva y más abierta lucha, ahora bajo la consigna: *Perón o muerte*.

³⁹ Rougier y Fiszbein (2006: 64) llegan a las mismas conclusiones cuando comentan que el Plan Trienal fue “el último intento formal de planificación indicativa en la Argentina”. Ya se ha dicho en esta tesis, en su capítulo introductorio, que durante la dictadura y en dos o tres oportunidades del período democrático, hubo intentos que no lograron plasmar planes ni programas de gobierno. Hopenhayn recuerda que durante la dictadura, en la fallida experiencia de la Secretaría de Planificación de Díaz Bessone, reapareció “Angelito” Monti como asesor.