

Universidad Nacional de General San Martín  
Instituto de Altos Estudios Sociales  
Maestría en Sociología Económica

**Las problematizaciones de la cuestión  
industrial y el despliegue de la planificación  
estatal: entre el giro desarrollista y el  
consenso exportador industrial (Argentina,  
1949-1965).**

Tesis para optar por el título de  
Magister en Sociología Económica

RAMIRO COVIELLO

Director: Dr. Marcelo Rougier  
Co Directora: Dra. Ana Grondona

JULIO 2018

## RESUMEN

Esta tesis rastrea las transformaciones que experimentó la problematización de la cuestión industrial en la Argentina entre 1949 y 1965, atendiendo a la intersección de dos procesos: la modernización de las Ciencias Económicas y el despliegue de la planificación. Para ello, se presenta un análisis documental de fuentes primarias -planes, programas informes y publicaciones especializadas- producidas por los emergentes economistas profesionales y por los nóveles organismos de planeamiento. Éste exhibe que el desplazamiento acaecido en el modelo de desarrollo tras la crisis de 1962/1963 desde uno dominado por la industrialización sustitutiva hacia otro de tipo “mixto”, en el que las exportaciones industriales se tornaron relevantes para la generación de divisas, estuvo acompasado por una mutación al nivel de las problematizaciones expertas, desde el “giro desarrollista” hacia el “consenso exportador industrial”. Se muestra que la necesidad de reorientar el proceso de industrialización en un sentido exportador fue tempranamente señalada por los organismos estatales de planificación, por los que circulaban los economistas profesionales. Luego, se afirma que aunque el Estado fue incapaz de guiar el proceso de desarrollo por un sendero sostenido y exitoso, sus organismos permitieron posicionar una agenda de debates que resultó significativa para la transformación del modelo de desarrollo.

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>6</b>
------------------------------	----------

### **INTRODUCCIÓN**

<b>De problematizaciones, crisis, expertos y planes</b> .....	<b>8</b>
---	----------

<b>I.1. Planteo del problema</b> .....	<b>8</b>
--	----------

<b>I.2. Apuntes conceptuales sobre problematizaciones y expertos</b> . ....	<b>18</b>
---	-----------

<b>I.3. Notas metodológicas</b> . ....	<b>23</b>
--	-----------

<b>I.4. Los economistas profesionales y las redes del desarrollo industrial</b> . ....	<b>25</b>
--	-----------

<b>I.5. Planeando bajito (o los éxitos de un fracaso)</b> . ....	<b>30</b>
--	-----------

<b>I.6. Hoja de ruta</b> . ....	<b>39</b>
---------------------------------	-----------

### **CAPÍTULO 1**

<b>De la industrialización horizontal a la emergencia del giro desarrollista (1900-1955)</b> .....	<b>43</b>
---	-----------

<b>1.1. Entre la salida fabril al exterior y la problematización de posguerra (1900-1948)</b> ... 44
--

<b>1.1.1. Los vaivenes de la industrialización: de principios de siglo a la Segunda Guerra Mundial</b> .....	<b>44</b>
--	-----------

<b>1.1.2. El ascenso de la política industrial en la primera mitad de los años cuarenta</b> . ..	<b>46</b>
--	-----------

<b>1.1.3. Otros vaivenes: de la salida fabril al exterior al crecimiento “hacia adentro”</b> ... 49
---

<b>1.1.4. La consolidación de la industrialización horizontal mercadointernista</b> .....	<b>52</b>
---	-----------

<b>1.2. La emergencia del giro desarrollista como respuesta</b> .....	<b>59</b>
---	-----------

<b>1.2.1. La crisis de 1949/1952 como punto de inflexión</b> . ....	<b>59</b>
---	-----------

<b>1.2.2. El “cepalismo clásico” y el giro desarrollista</b> .....	<b>63</b>
--	-----------

<b>1.2.3. El ensayo peronista</b> . ....	<b>67</b>
--	-----------

### **CAPÍTULO 2**

<b>Variaciones sobre el giro desarrollista (1955-1958)</b> .....	<b>78</b>
--	-----------

<b>2.1. De estrangulamientos y vulnerabilidades</b> . ....	<b>80</b>
--	-----------

<b>2.1.1. El “plan Prebisch” como correa de transmisión</b> . ....	<b>80</b>
--	-----------

2.1.2. El informe CEPAL/Grupo Conjunto. ....	85
2.2. Hacia una nueva problematización de la cuestión industrial.....	103
2.2.1. Aldo Ferrer y la economía del desarrollo. ....	103
2.2.2. El Grupo de Trabajos en Asuntos Económicos de la UCRI.....	107
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>De la profundización del giro desarrollista a la emergencia del consenso exportador industrial (1958-1963) .....</b>	<b>124</b>
3.1. De la profundización de la industrialización sustitutiva mercadointernista al modelo “mixto” de desarrollo. ....	125
3.1.1. La versión frondicista-frigerista del giro desarrollista.....	125
3.1.2. La crisis del giro desarrollista.....	132
3.1.3. El desplazamiento hacia un modelo “mixto” de desarrollo.....	136
3.2. De las variantes del giro desarrollista a las del consenso exportador industrial.....	139
3.2.1. La estabilización del argumento de la complementariedad .....	139
3.2.2. El ascenso del argumento de las ventajas comparativas. ....	150
3.2.3. El “paraguas Prebisch”. ....	167
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>La cuestión industrial durante el despliegue de la planificación (1962-1965) .....</b>	<b>178</b>
4.1. La Comisión Honoraria de Reactivación Industrial.....	179
4.2. El Programa Conjunto sobre Desarrollo Agropecuario e Industrial.....	185
4.2.1. Consideraciones preliminares.....	185
4.2.2. Resonancias del argumento de la complementariedad.....	190
4.2.3. La granja de América Latina.....	206
4.3. El <i>Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969</i> . ....	217
4.3.1. El CONADE y la modernización de las Ciencias Económicas.....	217
4.3.2. El <i>PND</i> y la nueva problematización de la cuestión industrial. ....	221
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>246</b>
<b>ANEXO I</b>	

<b>Listado de siglas .....</b>	<b>255</b>
<b>ANEXO II</b>	
<b>Principales fuentes empleadas .....</b>	<b>257</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>259</b>

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis no existiría de no haber sido por el apoyo financiero brindado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas mediante una de sus Becas Doctorales Internas, lamentablemente cada vez más exiguas. Otro tanto le debo al Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, no sólo por haber becado parcialmente mis estudios de Maestría, sino también por haberme ofrecido un cuerpo docente sin cuyo estímulo la concreción de esta investigación hubiese resultado mucho más ardua.

A las condiciones materiales que hicieron posible esta tesis debe sumarse la calidad del grupo humano en relación con la cual fue construida. En ese plano, estoy en deuda con Marcelo Rougier, cuyo conocimiento del archivo representó una guía invaluable para el trabajo de campo de esta investigación. Igual de relevante fue el apoyo de Ana Grondona, quien no sólo enriqueció estas páginas con sus agudos comentarios, sino que además me brindó una contención humana más que significativa para combatir los momentos de oscuridad del tesista. Sería injusto no mencionar a mis compañeras/os del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana, del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”, del Seminario “Saberes expertos y la construcción de problemas sociales” (especialmente a Paula Aguilar) y de la Corriente 12 de Mayo-Docentes Universitarios/as e Investigadores/as. Con todas/os ellas/os he compartido innumerables y preciosas conversaciones sobre la práctica de la investigación y estimulantes debates político-académicos que circundan esta tesis.

Tampoco hubiera sido posible realizar esta investigación sin la encomiable labor de las/os trabajadoras/es de diversas bibliotecas públicas -Biblioteca Nacional, Biblioteca del Consejo Federal de Inversiones y Centro de Documentación e Información del Ministerio de Hacienda, fundamentalmente-, quienes, al igual que en otros ámbitos del Estado, están enfrentando el ruin recorte presupuestario de un Gobierno Nacional para el cual el conocimiento representa un peligro profundo, cuando no, un enemigo despreciable. Debo añadir al personal académico y administrativo del

Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y al de la Biblioteca Utopía del CCC, siempre dispuesto a auxiliarme en diversas tareas que hacen a la investigación.

Para terminar, quiero agradecerle a mis amistades y a mi familia, que me han apoyado y acompañado de manera incondicional en cada una de mis etapas de formación. Muy especialmente a mi madre, sin cuyo empuje cotidiano no podría haber llegado hasta aquí. Y a Maite, la magnífica compañera que enternece mis días.

# INTRODUCCIÓN

## De problematizaciones, crisis, expertos y planes

### **I.1. Planteo del problema.**

Entre 1949 y 1952, la economía argentina experimentó una severa escasez de divisas. Aunque no fue la primera crisis externa, ni sería la última, la historiografía le ha adjudicado la originalidad de inaugurar la dinámica cíclica que gobernó el tercer cuarto del siglo XX. Asimismo, fue la primera depresión producida después de que la industria superara por primera vez al sector agropecuario en su aporte al PBI, lo cual aconteció a la salida de la Segunda Guerra Mundial. Luego, no parece casual que haya sido leída, contemporáneamente, como una “crisis de desarrollo” (Rapoport, 2003: 474). El proceso de industrialización que había cobrado fuerza a partir de 1930, cimentado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo livianos, comenzó a exhibir, en la inmediata posguerra, ciertos problemas. La relación forjada en ese entonces entre el proceso de industrialización y el ciclo económico, mediada por la situación del sector externo, adquiriría un carácter perdurable, reafirmandose una y otra vez, hasta que, a mediados de los años setenta, una cruenta restauración liberal alteraría, a sangre y fuego, los términos de ese entuerto.

La profundidad de la insuficiencia externa registrada a mediados del siglo pasado sacudió el avispero intelectual, impulsando la búsqueda de claves explicativas y de soluciones derivadas de ellas. Coincidentemente, hacia 1949 tuvo lugar un acontecimiento que signaría los debates económicos latinoamericanos de los próximos lustros. Mientras las reservas de divisas se esfumaban de las arcas del Banco Central de la República Argentina (BCRA), quien había sido su gerente general entre 1935 y 1943 presentaba ante el Segundo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), celebrado en La Habana, un documento que posteriormente sería considerado el “verdadero manifiesto” de ese novel organismo y, en términos más generales, del estructuralismo latinoamericano (Hirschman, 1963: 28). Allí, Raúl Prebisch ofrecía algunos lineamientos teóricos para comprender la vulnerabilidad

externa de los países de la región, junto a ciertas prescripciones para enfrentarla. Entre éstas, se destacaba el llamado a profundizar los procesos de industrialización periféricos, como respuesta al deterioro de los términos del intercambio. Así, tras un extenso período de gestación, el economista argentino abandonaba definitivamente el confort del vientre materno librecambista, cuyos prematuros movimientos le habían generado ya algunas contracciones. Desde entonces, no fueron muchos los análisis sobre los procesos de desarrollo latinoamericanos que pudieron eludir esa referencia.

No obstante, en la Argentina, la imagen de la CEPAL, organismo en que Prebisch sería nombrado secretario ejecutivo en 1950, prácticamente no fue diferenciada de la de éste, que estaba asociada a su colaboración con los gobiernos conservadores de los años treinta (Furtado, 1988). En consecuencia, durante los años cincuenta, los planteos cepalinos alcanzaron una difusión menor que en otros países latinoamericanos (Sikkink, 1988). Con todo, la respuesta que dio el gobierno peronista a la crisis de divisas presentaba sendas coincidencias con los postulados que aquélla comenzaba a desplegar (Rougier, 2012). En particular, debe mencionarse la apuesta por el avance del proceso de industrialización sobre las ramas básicas y pesadas, que supuso una revisión de la problematización de cuestión industrial que había predominado hasta entonces. La misma sería crecientemente canalizada por el ascenso de la planificación como herramienta técnico-política, tal como lo atestiguan el lanzamiento en 1952 del *Segundo Plan Quinquenal* y el impulso que daría la CEPAL a la programación del desarrollo en América Latina.

Ya en la segunda mitad de los años cincuenta, las discusiones sobre estrategias de desarrollo fueron catalizadas en el ámbito local por la emergencia de los “economistas profesionales” como nueva “elite intelectual-estatal” (Neiburg y Plotkin, 2004b)<sup>1</sup>. Esto dio cuenta de un proceso de modernización e institucionalización de las Ciencias Económicas, que convergió con la expansión del planeamiento y que, según se

---

<sup>1</sup> En esta tesis no se empleará la noción de “elite” para referirnos a esos expertos, pues se la considera problemática, especialmente debido a las singulares características del sistema universitario argentino, entre las que se destaca su permeabilidad a amplios sectores sociales.

sugiere aquí, operó como correa de transmisión entre los procesos de problematización de la cuestión industrial acaecidos en la coyuntura crítica de mitad de siglo y los producidos al calor de otra, no menos significativa. Se trata de la crisis externa de 1962/1963, que signó el fracaso del “giro desarrollista”, entendido éste como la problematización que había emergido en respuesta a las turbulencias de 1949/1952 y que había predominado durante toda la década de 1950<sup>2</sup>.

Al igual que el de mediados de siglo, ese nuevo estrangulamiento de divisas coincidió con una patada de tablero de Prebisch a escala latinoamericana. En 1963, éste presentó un trabajo frente al Décimo Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en Mar del Plata, en el que consagró una significativa revisión del “cepalismo clásico”, estrategia de desarrollo que había predicado el organismo durante la década de 1950 (Devés Valdés, 2003) y que era afín al giro desarrollista. En términos generales, en ese último trabajo que presentó como secretario ejecutivo del organismo, Prebisch bendijo una reorientación del proceso de industrialización hacia el mercado externo, íntimamente vinculada con las iniciativas que venía impulsando la CEPAL en favor de la integración regional y que, hacia 1960, habían dado origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)<sup>3</sup>.

Para ese entonces, el proceso de profesionalización de los economistas argentinos se hallaba en pleno auge, constatándose en el empleo de modernas herramientas metodológicas y en la puesta en juego de desarrollos teóricos más densos que los de antaño. Incluso, hacia fines de los años cincuenta, desde varios ámbitos expertos vinculados a ese proceso comenzaron a esbozarse lineamientos afines a la reorientación que consagraría Prebisch en 1963, cuestionando, cada vez con más ahínco, el predominio del giro desarrollista. Sus prescripciones se erguían sobre un diagnóstico crítico de esa problematización, que señalaba las dificultades que había generado la

---

<sup>2</sup> Los estrangulamientos de divisas de 1955 y de 1958 no trajeron aparejadas revisiones sustantivas de la estrategia de desarrollo.

<sup>3</sup> Los de 1949 y 1963, además de ser el primero y el último de los documentos que Prebisch realizó oficialmente para la CEPAL, son los únicos que firmó a título personal, cuestión que él mismo remarcó y justificó en virtud de sus índoles polémicas (Prebisch, 1963).

prosecución de un sendero de industrialización basado en el proteccionismo indiscriminado y en la orientación casi exclusivamente mercadointernista, pues su traducción era una economía cada vez más cerrada e ineficiente, que operaba con costos elevados en términos internacionales. Asimismo, comenzaba a identificarse que la estrategia vigente no había eliminado la demanda de divisas del sector manufacturero, sino que la había renovado, perviviendo, por ende, su funcionamiento deficitario (Rapoport, 2003).

La crisis de 1962/1963 delineó una coyuntura propicia para que, sobre la base de esos señalamientos, comenzaran a expandirse “las voces en favor de un cambio de estrategia hacia un esquema más decididamente industrial-exportador”, que pudiera tender a cerrar la brecha de divisas del sector manufacturero (Gerchunoff y Llach, 2003: 320). En virtud de ello, siguiendo a Rougier y Odisio (2017), puede afirmarse que la convergencia entre el estrepitoso fracaso del giro desarrollista, la consagración de la revisión del cepalismo clásico (benedicida por Prebisch a escala regional) y la activación de la ALALC dio lugar al desbloqueo de una nueva problematización de la cuestión industrial, cuyos planteos “pioneros” habían emergido a fines de los años cincuenta. A partir de entonces, comenzó a consolidarse un “consenso exportador industrial” (CEI), que, hacia finales de la década, se convertiría en la respuesta predominante ante los dilemas del desarrollo argentino<sup>4</sup>. En ese proceso, los autores mencionados identifican como un hito la conferencia internacional “Estrategias para el sector externo y desarrollo económico”, organizada en 1966 por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella (CIE/ITDT). En ella se clarificaron tanto los amplios acuerdos alcanzados entre los expertos, como los ejes que estaban en debate al interior de esas fronteras. Cabe adelantar que la institución organizadora representaba un ámbito clave para la circulación de los emergentes economistas profesionales.

---

<sup>4</sup> Aunque Rougier y Odisio (2017) emplean principalmente la expresión “conciencia industrial-exportadora”, también hacen uso de “consenso exportador industrial”. Aquí se emplea esta última, pues se considera que conceptualiza más adecuadamente el hallazgo de los autores, que es el nivel de acuerdo alcanzado en torno de la necesidad de reorientar el crecimiento manufacturero hacia el mercado externo.

En paralelo a esa mutación al nivel de la problematización de la cuestión industrial, durante la segunda mitad de los años sesenta, los nuevos expertos que lo abonaban empezaron a alcanzar posiciones jerárquicas en la gestión económica nacional y en la de los organismos de planificación. En consonancia, la política económica que comenzó a aplicar el ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena (1967-1969) y que sería continuada con énfasis disímiles por sus sucesores en el cargo -José M. Dagnino Pastore, Carlos Moyano Llerena y Aldo Ferrer-, recogería los puntos principales del CEI. Es decir que las propuestas que venían ganando legitimidad y adeptos desde finales de los años cincuenta, en la segunda mitad de los sesenta y en la primera de los setenta, se hicieron un lugar prominente en la política económica argentina (Rougier y Odisio, 2017). En otras palabras, puede afirmarse que la gestión estatal de la economía “no fue sorda” al ascenso de aquéllas (Gerchunoff y Llach, 2003: 319). En virtud del foco que pone esta tesis en la planificación, debe añadirse que en los planes que dio a conocer el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1970 y en 1971 y en el que presentó el tercer gobierno peronista en 1973 también se retomaron los acuerdos centrales de la nueva problematización predominante de la cuestión industrial (Coviello, 2015, 2016)<sup>5</sup>.

Aunque el mutuo potenciamiento entre las querellas expertas y la política económica no se tradujo en “una estrategia acabada y coherente (...), mucho de él dio lugar a diseños institucionales e instrumentos específicos de promoción, dentro de políticas industriales que permitieron la emergencia de un sector manufacturero complejo y diversificado con una creciente orientación hacia el mercado externo” (Rougier y Odisio, 2017: 439). Así, tras la crisis de 1962/1963, las exportaciones manufactureras comenzaron a ser activamente impulsadas por distintas políticas económicas y experimentaron un proceso de crecimiento que las conduciría a instalarse “definitivamente como un rubro significativo de ingreso de divisas” (Gerchunoff y Llach, 2003: 317).

---

<sup>5</sup> Se trata del *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, del *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* y del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*.

El planteo anterior abona a una hipótesis general sobre el período con la que esta tesis pretende dialogar, mas no responder. La misma sostiene que el surgimiento de los economistas profesionales estuvo íntimamente vinculado a la emergencia de una agenda de reformas del desarrollo capitalista de la Argentina, construida en respuesta a una serie de cuestiones identificadas como problemáticas<sup>6</sup>. Uno de los puntos nodales de ese programa reformador sería el desplazamiento del modelo de desarrollo desde uno centrado en la industrialización sustitutiva hacia otro de carácter “mixto”, al cual Ocampo (2004) define por la combinación entre la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones, en el marco del avance de la integración regional<sup>7</sup>. Luego, la prescripción de reorientar el proceso de industrialización hacia el mercado externo, es decir el núcleo del CEI en tanto problematización, es considerada al abrigo de esa hipótesis general.

Una indagación sobre esos desplazamientos no puede eludir el despliegue que registró contemporáneamente la planificación económica en el país, la cual había sido corrida a los márgenes de la acción estatal tras el derrocamiento del peronismo en 1955. Retroalimentándose con el proceso de profesionalización de los economistas, el planeamiento recobró vigencia a partir de la creación de diversas instituciones: la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADÉ) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), instituidos ambos en 1959, y, dos años después, el CONADE. Asimismo, fueron impulsados diversos programas de estudios cuyo objetivo era aportar a un proceso efectivo de planificación. Sin embargo, no fue sino hasta 1965 que el último de los organismos mencionados presentó el primer producto acabado de esta nueva etapa del planeamiento nacional: el *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*.

---

<sup>6</sup> Entre ellas: el rezago económico del país frente a otras naciones latinoamericanas, cierta reactualización de la cuestión social, especialmente tras la Revolución Cubana, y, hacia el final del período, la posibilidad de que irrumpiera una “dictadura liberal represiva” pro-agraria (Mallon y Sourrouille, 1973: 141).

<sup>7</sup> Otro de los puntos que podría apuntarse como parte de esa agenda, aunque enfatizando más en los actores que protagonizaron el proceso de desarrollo que en la orientación de la oferta industrial, es el desplazamiento hacia un modelo de “desarrollo dependiente asociado” (Gerchunoff y Llach, 1975).

Recogiendo lo expuesto, esta tesis pretende analizar las mutaciones que experimentó la problematización de la cuestión industrial en la Argentina entre 1949 y 1965, atendiendo específicamente a la intersección entre el proceso de profesionalización de los economistas y el despliegue de la planificación como herramienta técnico-política. Es decir que se extiende entre las dos coyunturas críticas señaladas al comienzo de esta introducción, ante las cuales emergieron diversos interrogantes, diagnósticos y respuestas, que fueron articulados de modos heterogéneos. Si el punto de partida es la emergencia del giro desarrollista, signada por el anude entre la dinámica económica cíclica y las características del proceso de desarrollo manufacturero, el punto de llegada es el umbral de consolidación del CEI como problematización predominante de la cuestión industrial. En virtud de ello, se analiza una multiplicidad de documentos que fueron producidos al calor del proceso de profesionalización de los economistas y/o del despliegue de la planificación: publicaciones periódicas, libros, informes y planes, entre otros.

La hipótesis que guía el avance de esta propuesta sostiene que los diversos organismos, programas de investigación y comisiones que respondieron en grados heterogéneos al despliegue del planeamiento estatal, y por los cuales circularon los nóveles economistas profesionales, se involucraron tempranamente en los procesos de problematización de la cuestión industrial. Más específicamente, apunta que, a fines de los años cincuenta, algunas de las variantes “pioneras” del CEI, en particular las que emergieron desde el seno del giro desarrollista y al amparo de los nodos locales de la red cepalina, comenzaron a formularse desde esas instancias. Luego, en lo que respecta a los documentos producidos por dichos organismos, programas y comisiones tras la crisis de 1962/1963, afirma que es posible rastrear las huellas de las dos grandes variantes que empezaron a articular de modos heterogéneos los interrogantes, diagnósticos y prescripciones de la emergente problematización de la cuestión industrial. En suma, se postula que, aunque marginados de la definición de las principales políticas económicas de su tiempo, el hecho de que esas instancias hayan estado activamente involucradas en la emergencia del CEI representó un punto de apoyo para la consolidación de dicha problematización, que, como se dijo, gobernaría las estrategias diseñadas por los

órganos estatales de planificación entre fines de los años sesenta y principios de los setenta. Dicho de otra manera, las propuestas de reorientación industrial-exportadora que condujeron la política económica en esos años no araron en organismos públicos desérticos, sino sobre un terreno que había sido labrado durante años. Esta tesis se orienta justamente a rastrear los surcos abiertos por ese trabajo de arado.

Respecto a la relevancia de la temática propuesta, hay que decir que se basa en el diálogo con el resurgimiento de los debates acerca del proceso de desarrollo argentino, acaecido tras la crítica entrada del país al siglo XXI. En la historiografía económica, esto incluyó una revaloración positiva de la industrialización y de la intervención estatal (Rougier, 2016). A su vez, tuvo un claro correlato en la esfera política, constatado en el retorno de la prédica del desarrollo. Llamativamente, la vuelta de ese tópico dejó a un lado su viejo *alter ego* planificador (Kulfas, 2016). Asimismo, es preciso mencionar que el llamado re-industrializador tendió a reflotar, como evidencia, el carácter sustitutivista-mercadointernista de la problematización de posguerra, conminando los debates que aborda esta tesis al silencio de las bibliotecas. En consecuencia, revisitar las coyunturas en que ese carácter perdió su estatus de verdad, es decir que fue puesto en cuestión, atiende derivas históricas que recién comienzan a saldarse, al tiempo que resulta un ejercicio potencialmente enriquecedor para los debates del presente<sup>8</sup>.

En cuanto a la inscripción disciplinar de esta tesis, cabe señalar que se sitúa en la intersección entre la Historia del Pensamiento Económico y la Historia y la Sociología Económicas. Su vinculación con la primera de esas sub-disciplinas se debe, principalmente, al análisis de los discursos de expertos en economía que fue necesario abordar. Para ello, se sigue la hoja de ruta propuesta por Rougier y Odisio (2017), quienes han atendido la vacancia que hasta hace muy poco existía en relación con la historia del pensamiento industrial en el país. La misma es complementada con un

---

<sup>8</sup> Esto no debe ser tomado como un llamado a una extrapolación (a)histórica de las propuestas barajadas en esas discusiones, sino como un ejercicio de historia del presente, en los términos definidos por Castel (1997). Las grandes transformaciones estructurales acaecidas en la Argentina y en el mundo, en particular a partir de los años setenta y ochenta, deben ser contempladas por cualquier esbozo de estrategia de desarrollo que se precie de estar a tono con los desafíos de su tiempo.

mapeo posible de los modos heterogéneos en que se articularon los interrogantes, diagnósticos y prescripciones en las pioneras revisiones del giro desarrollista.

Por su parte, la relación con la Historia Económica se establece mediante dos vías. En primer lugar, a partir del análisis de los discursos acerca de la cuestión industrial que circularon por los organismos de planificación del desarrollo, algo que hasta ahora ha sido poco estudiado (el caso del CONADE) o casi nada (el caso del CFI). En segundo lugar, a través de abonar una interpretación posible sobre la historia económica argentina. Ésta sostiene que tras la crisis de 1962/1963 comenzó un desplazamiento del modelo de desarrollo, desde uno basado en la industrialización sustitutiva hacia otro de carácter “mixto”, que combinó la sustitución de importaciones con la diversificación exportadora. Si bien ha comenzado a difundirse a escala latinoamericana en la última década (Ocampo, 2004; Bértola y Ocampo, 2010), esta interpretación prácticamente no ha sido ensayada respecto al caso argentino.

Finalmente, la inscripción en la Sociología Económica se establece también a partir de dos líneas. Una de ellas refiere al estudio de los saberes expertos vinculados a la economía, que en los últimos años ha registrado significativos avances. Éstos han abordado tanto los procesos constitución, modernización e institucionalización de la disciplina como saber de Estado y su relación con el despliegue de la intervención estatal (Caravaca, 2012; Caravaca y Plotkin, 2007; Neiburg y Plotkin, 2004b), como los modos en que los expertos, los saberes tecno-burocráticos y las instituciones especializadas y *think tanks* orquestaron la elaboración de políticas económicas (Berrotarán, 2003; Grondona, 2014; Heredia, 2004, 2015; O’Donnell, 2011; Ramírez, 2007).

La segunda de esas líneas se vincula con diversos estudios históricos y sociales que aparecieron en el último cuarto del siglo XX y que, siguiendo los pasos de Alexander Gerschenkron, ensayaron interpretaciones comparativas sobre procesos de industrialización tardía y muy tardía acaecidos en distintas latitudes. Como advirtió tempranamente Fajnzylber (1983: 80-81), a caballo del desbloqueo neoliberal, el éxito económico de la estrategia de industrialización guiada por exportaciones de los *newly*

*industrialized countries* del Este Asiático comenzó a ser postulado por ciertas lecturas “vulgares” como un “modelo” paradigmático para que los países latinoamericanos resolvieran el entuerto al que los había conminado la industrialización sustitutiva. Más allá de la crítica a cierta “mistificación” de la estrategia exportadora, en general asociada a un reduccionismo economicista, ese autor y otros han indagado en aspectos sociales y políticos de una comparación que consideran valiosa (Chibber, 2005; Evans, 1996). En una clave afín, también se han establecido comparaciones entre diversas experiencias latinoamericanas, tales como la que ensaya Sikkink (2009) entre los proyectos desarrollistas de Brasil y de Argentina. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, esa autora sostiene que, en el segundo de esos países, las “ideas” desarrollistas no consiguieron respaldo institucional, dificultando la implementación y consolidación de las políticas en ellas fundadas. Esto se habría debido, en parte, a la discontinuidad de los funcionarios y a las dificultades para el reclutamiento y la permanencia de personal calificado, en tanto síntomas de la carencia de “capacidad” del Estado. Asimismo, apunta que la ausencia de estructuras estatales afines a aquellas “ideas”, como los bancos de desarrollo y los ministerios de planificación, dieron cuenta de la falta de una estructura institucional proclive a encarnarlas<sup>9</sup>.

La conclusión general según la cual tras el derrocamiento del peronismo el aparato estatal argentino presentó crecientes dificultades para encauzar el proceso de desarrollo del país por un sendero sostenido, coherente y, en suma, exitoso ha sido abonada posteriormente por múltiples trabajos (varios refieren de manera específica a la planificación), que contemplaron variables que van desde la inestabilidad socio-política hasta la colonización del aparato burocrático por intereses corporativos (Aronskind, 2003; Castellani, 2006, 2009; Fiszbein, 2010; Jáuregui, 2013, 2014 y 2015; Müller y Gómez, 2013; Rougier, 2004; Tereschuk, 2008). Quizá, la amplia difusión de ese cóctel

---

<sup>9</sup> Sikkink (2009) argumenta que, en contraste, el Estado brasileño contó con una “burocracia aislada”, regida por criterios meritocráticos y con un grado significativo de continuidad en su personal, lo que facilitó la encarnación de las “ideas” desarrollistas en los organismos públicos y, en consecuencia, la implementación y consolidación de las políticas de ese signo. También contó con instituciones que cumplieron un rol central en la transformación de esas “ideas” en políticas, al tiempo que incorporaron ese legado a sus programas de formación, favoreciendo la continuidad de las mismas.

de “fracaso” del proceso de desarrollo, “inestabilidad” institucional, “incapacidad” del Estado y progresiva “captura” de sus decisiones por parte de las elites económicas explique la escasa atención que han recibido la trama heterógena de discursos expertos sobre estrategias de desarrollo y, en particular, los modos en que los procesos de problematización de la cuestión industrial configurados al calor de esos debates se imbricaron con el despliegue de la planificación estatal del desarrollo<sup>10</sup>.

Aunque resultaría infructuoso discutir un consenso tan ampliamente extendido y empíricamente sustentado, cabe mencionar que aquella conclusión general colisiona con la caracterización de Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003), quienes definen al período latinoamericano que va desde los años cincuenta hasta los setenta como de “industrialización dirigida por el Estado”. Adoptando la misma, aquí se argumenta que, aunque el Estado argentino no consiguió guiar el proceso de desarrollo por un sendero sostenido, logró sí modestos éxitos parciales, no necesariamente basados en una fuerte y coherente capacidad de intervención, sino más bien en la puesta en la agenda pública de ciertos interrogantes y de determinadas soluciones para dar respuesta a ellos. Esta afirmación se enmarca en un enfoque, según el cual, la resultante histórica particular de los distintos períodos del pensamiento sobre el desarrollo nacional puede ser vinculada con el saldo de los debates académicos y de las discusiones políticas sobre la industrialización del país, que, a su vez, poseen un potencial explicativo en relación con las políticas económicas diseñadas y el derrotero industrial efectivamente seguido (Rougier y Odisio, 2017). Agréguese: más allá de que, en general, esas políticas hayan naufragado.

## **I.2. Apuntes conceptuales sobre problematizaciones y expertos.**

En términos teóricos, esta investigación se inscribe en la sociología de las problematizaciones. El concepto de problematización fue acuñado por Foucault (2003)

---

<sup>10</sup> En un sentido afín, Belini y Rougier (2006) afirman que las interpretaciones neoclásicas de las experiencias asiáticas reforzaron la imagen de que los errores de política económica cometidos en los países latinoamericanos obstaculizaron su desarrollo, inhibiendo múltiples líneas de investigación.

en relación con la historia del pensamiento, quien lo define como un trabajo de reflexión que articula una preocupación fundamental (por caso, el estrangulamiento externo del proceso de desarrollo) en una cuestión (¿con qué estrategia de industrialización resolver ese estrangulamiento?)<sup>11</sup>. Siguiendo este planteo, Haidar (2013: 5) sostiene que las “cuestiones” se presentan al pensamiento bajo la forma de “series distinguibles y singulares de interrogantes y respuestas”. Aunque se trata de un modo común de plantear un problema y de articular una cuestión, los procesos de problematización no implican sólo identidades, sino también diferencias: “para un ‘único’ conjunto de dificultades es posible formular, de manera distanciada en el tiempo o bien simultánea, respuestas diferentes y contradictorias” (Haidar, 2013: 7). Así, para comprender la singularidad del modo en que se articula una cuestión en un determinado “presente” (1966-1975, la consolidación del CEI) es preciso rastrear la serie de mutaciones de la que éste no es sino el resultado. Esto es, hacer la genealogía de ese “efecto de herencia” o, lo que es lo mismo, la “historia del presente” (Castel, 1997: 14).

Los modos en que una cuestión aparece planteada en un “aquí y ahora” determinado incluyen la reactivación, nunca neutral, de ciertos pasados y la identificación y la caracterización de tales o cuales memorias discursivas. A ello se debe la importancia que se le da a la “operación historiográfica” en esta tesis, pues permite “organizar diferencias o ausencias significativas y jerarquizables” y “descubrir lo heterogéneo”, es decir, “desviaciones” relativas a determinados “modelos preconcebidos” (De Certeau, 1993: 91 y 97). Sobre la base de esas distancias -“restos”

---

<sup>11</sup> Foucault (1999: 359) distingue a la historia del pensamiento de la historia de las ideas -“análisis de los sistemas de representaciones”- y de la historia de las mentalidades -“análisis de las actitudes y de los esquemas de comportamiento”-, señalando que el trabajo con problematizaciones es su elemento característico. Según afirma:

Lo que distingue al pensamiento es algo completamente diferente del conjunto de las representaciones que sustentan un comportamiento; es otra cosa que el dominio de las actitudes que lo pueden determinar. El pensamiento no es lo que habita una conducta y le da sentido; es, más bien, lo que permite tomar distancia con relación a esta manera de hacer o reaccionar, dársela como objeto de pensamiento e interrogarla sobre su sentido, sus condiciones y sus fines. El pensamiento es la libertad con respecto a lo que se hace, el movimiento mediante el cual nos desprendemos de ello, lo constituimos como objeto y lo reflejamos como problema. (Foucault, 1999: 359)

de un pasado, indicios de límites que son resultado de la investigación- es posible introducir cortes y discontinuidades y trazar periodizaciones al interior de formas más generales de formular un problema (Haidar, 2013).

Luego, la tarea sociológica frente a las problematizaciones es “plantearle al material histórico los interrogantes que los historiadores no necesariamente han formulado, y reordenarlo a partir de otras categorías” (Castel, 1997: 19)<sup>12</sup>. Se trata, así, de “reconstruir los modos múltiples de dar respuesta a una misma dificultad y, por esa vía ‘hacer visible’ la unidad de una cierta interrogación que permanece en el tiempo” (Haidar, 2013: 10). De este modo, los procesos de problematización pueden ser descriptos como secuencias de interrupciones y mutaciones en los conceptos empleados y en los modos de diagnosticar y de formular interrogantes y soluciones en torno de una cuestión.

Los cortes a establecer han de ser siempre reflexivos, en tanto no siempre coinciden con las periodizaciones aceptadas para un conjunto de temas. Sin embargo, no resultan “caprichosos”, pues responden a “las razones del archivo de la cuestión de que se trate” (Haidar, 2013: 11). Además de este problema de periodización, la aproximación genealógica conduce al problema de la datación, ya que es preciso hallar cuándo emergió/fue delimitado el problema sobre el que se pretende intervenir (Castel, 2001). Respecto a esto, hay que decir que la emergencia de ciertas problematizaciones se asocia a procesos sociales, económicos y políticos que generan incertidumbre y dificultades en relación a un dominio del pensamiento, dándole visibilidad como objeto de interrogación (Restrepo, 2008). Para el estudio específico de los procesos de emergencia de las políticas públicas, Hecló (1975) afirma que el papel que juega la incertidumbre se expresa en el interrogante colectivo “¿qué hacer?”, que irrumpe frente a ocasiones tales como crisis socioeconómicas. En ese sentido, sostiene que la definición de un curso de acción seguido por un gobierno (*policy*) puede ser entendido como una forma de

---

<sup>12</sup> Esto no supone “reescribir la historia ni revisarla”, sino “releerla, es decir hacer, con datos que uno le debe totalmente a los historiadores, otros relatos, que tengan su propia coherencia a partir de un esquema de lectura sociológico, y a la vez sean componibles con el relato de los historiadores” (Castel, 1997: 19).

respuesta en nombre de la sociedad, es decir, como ese “algo” que debe ser hecho, una solución cuya formulación supone conocer y decidir.

Ahora bien, el hecho de que los mentados procesos inciten la emergencia de problematizaciones, no implica que determinen su contenido. En contraste, éstas deben ser entendidas como “una respuesta original o específica a menudo multiforme, a veces incluso contradictoria en sus diferentes aspectos, a esas dificultades que son definidas por él [el pensamiento] mediante una situación o un contexto que valen como cuestión posible” (Foucault, 1999: 360; corchetes nuestros). Es decir que una misma constelación de dificultades puede dar lugar a múltiples y disímiles respuestas, cuya simultaneidad es preciso explicar. Respecto a ello, debe advertirse que entender a las problematizaciones como “red de elementos” -interrogantes, diagnósticos, prescripciones- sugiere que la transformación de cualquiera de ellos ha de alterar la significación de los restantes, ya que afecta sus relaciones (Grondona, 2014: 192).

En síntesis, una problematización supone “la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso delimitar), que han emergido en un momento dado (que hay que datar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis en las que también se han integrado datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad” (Castel, 1997: 19). En nuestro caso, la operación genealógica consistirá en analizar cómo en una coyuntura signada por la preocupación fundamental acerca del recurrente estrangulamiento externo del proceso de desarrollo argentino, la reorientación industrial-exportadora se irguió como solución a ciertos interrogantes y diagnósticos formulados acerca de la cuestión industrial, en la intersección entre el proceso de profesionalización de los economistas y el ascenso de la planificación estatal.

En esa dirección, se considera que las características de los temas, fenómenos o hechos que aparecen como objetos de interrogación, es decir como problemas o cuestiones, pueden ser identificables a partir de la aparición de sus respuestas concretas. Según Aguilar, Glozman, Grondona y Haidar (2014: 49), “una de las ventajas de esta noción por sobre otros modos de delimitar una indagación (como ‘autor’, ‘escuela’,

‘concepto’) es que, desde el inicio pone en juego relaciones entre diversos elementos”. Esta afirmación se basa en la vinculación del concepto de problematización con la noción althusseriana de “problemática”, cuya delimitación es un modo de producir historia del conocimiento, caracterizado por su distancia respecto de las perspectivas que parten de unidades preexistentes (Grondona, 2014). Esto representa un aporte a esta tesis, porque pretende seguir el rastro de una serie de controversias que tuvieron lugar en los múltiples cruces entre la esfera estatal y un ámbito del saber experto en plena conformación, cuyos protagonistas presentaban posiciones teóricas y políticas divergentes.

Ahora bien, ello nos conduce a otro de los nodos conceptuales de esta investigación: los saberes expertos. En relación con ello, Hecló (1975) sostiene que las respuestas al interrogante “¿qué hacer?” tienden a provenir de administradores gubernamentales que han estado en estrecho contacto a lo largo del tiempo con ensayos y fracasos en un área de políticas públicas. Por su parte, Topalov (2004) se refiere a este tópico a partir de la figura del “experto profesional” que, en contraste con el “reformador” del pasado, se encarga de la administración moderna, operando sobre cuestiones científicamente delimitadas. Pero en contraste con la pretensión de “independencia” y “autonomía disciplinar” que ello supone, propone la figura de la “nebulosa”, definida como redes de organizaciones cimentadas por “instituciones claves” y “hombres polivalentes”, situados en distintas posiciones políticas y sociales en torno de una cuestión, y cuya unidad se entabla, en parte, por la adopción de un “lenguaje común que delimitará el terreno de sus enfrentamientos” (Topalov, 2004: 57). Esto supone que aunque los expertos involucrados pueden no coincidir en sus propuestas de intervención, comparten una visión fundamental acerca de la cuestión. Así, la nebulosa puede expresar no tanto una visión nítida del horizonte al cual pretenden conducir las reformas, como una serie de diagnósticos precisos acerca de los obstáculos que se oponen a su advenimiento.

En línea con el planteo anterior, Neiburg y Plotkin (2004a) sugieren que el conocimiento acerca de la sociedad al cual aportan los expertos se produce más en la confluencia entre distintos ámbitos (estatal, académico, cultural e intelectual), que en la

separación entre espacios autónomos de validación de ideas y de prácticas, como supone el modelo bourdieusiano de los “campos”. Esto resulta particularmente claro en lo que respecta a las Ciencias Económicas, en las que es posible hallar un “doble juego de legitimaciones entre los saberes sobre la sociedad y las prácticas estatales” (Neiburg y Plotkin, 2004a: 20). Asimismo, señalan que los economistas profesionales representan un grupo muy particular dentro de los científicos sociales, pues son los únicos específicamente formados para desarrollar su actividad cerca del poder económico y/o político (Neiburg y Plotkin, 2004b).

Finalmente, hay que decir que el enfoque de Neiburg y Plotkin (2004a) reenvía al de Skocpol (1985), en el que el motor de la producción de conocimiento social se vincula con las necesidades de una burocracia estatal en expansión, dedicada a la elaboración e implementación de políticas. No obstante, los primeros enfatizan en la necesidad de atender a los contextos específicos de países como la Argentina, en los que la burocracia ha estado sometida a cambios institucionales bruscos y frecuentes y ha carecido de tradiciones y carreras propiamente burocráticas. De manera similar al espacio de legitimación “Estado”, el espacio “mundo académico” también se ha visto sometido a profundas transformaciones, que debilitaron la posibilidad de generar mecanismos internos y propios de validación del conocimiento allí producido.

### **I.3. Notas metodológicas.**

En cuanto a los aspectos metodológicos, esta tesis se basa en una triangulación de técnicas cualitativas de construcción de datos. Los derroteros de la problematización de la cuestión industrial son analizados principalmente a partir del análisis de materiales discursivos. En este caso se trata de documentos producidos en una trama de debates que incluye diagnósticos expertos y formulaciones realizadas desde instancias estatales vinculadas en diverso grado al despliegue de la planificación-, a los que se accedió mediante un intenso trabajo de archivo. Sobre él se asientan los principales aportes empíricos presentados. Ahora bien, para la constitución del *corpus*, esos materiales heterogéneos fueron seleccionados de acuerdo con la relación que tuvieran con el

problema de investigación (Arnoux, 2009). Esta decisión evitó que la indagación naufragara en un mar inagotable de documentos, posibilitando, en contraste, su concentración en aquellos que presentaran mayor significación para las preguntas planteadas. Así, pudo abordarse en profundidad un conjunto necesariamente acotado de fuentes documentales, que aparecen cronológicamente listadas en el Anexo II, con el propósito de facilitar una guía para el lector. Asimismo, debe señalarse que para la reproducción de fragmentos se han respetado los énfasis originales (subrayado, itálica, negrita, etc.).

Con relación al trabajo de archivo, deben mencionarse las dificultades que plantean sus condiciones específicas en países periféricos como la Argentina, donde la fragilidad y la discontinuidad institucionales se traducen en muchas ocasiones en “la relativa ausencia de modos estandarizados de construir y preservar memorias burocrático-estatales” (Grondona, 2014: 17). Por caso, el hecho de que el CONADE haya dejado de existir supuso algunas pérdidas de documentos. Debe agregarse la difícil situación que atraviesan en el presente muchas bibliotecas públicas, sometidas a severos recortes presupuestarios.

Otra dimensión metodológica de esta tesis radica en la reconstrucción, mayormente a partir de fuentes secundarias, de las trayectorias políticas, profesionales y académicas de los expertos y funcionarios más significativos para los procesos de problematización bajo análisis. En esa dirección adoptamos la recomendación de Neiburg y Plotkin (2004a: 17): en lugar de responder a la preocupación de los expertos profesionales y de los funcionarios por consagrar la separación entre los distintos ámbitos de acción -“dentro” y “fuera” del Estado o de la academia-, subrayamos “los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención”. Esto coincide con la importancia que le otorga Topalov (2004: 57) al “estudio de la genealogía y la topografía de los diferentes grupos y la biografía y trayectoria de las distintas personalidades”. Sin embargo, debe aclararse que no pretendimos realizar una construcción exhaustiva ni sistemática de trayectorias y redes, sino que apelamos a ello en función de reconstruir la nebulosa tejida alrededor de la cuestión industrial. Asimismo, cabe señalar que algunas trayectorias individuales se

presentan como un punto de observación privilegiado de las articulaciones entre los debates acaecidos en el plano nacional y los que tuvieron lugar en el ámbito internacional (Neiburg y Plotkin, 2004a: 27)<sup>13</sup>.

Finalmente, respecto a la periodización, tomamos la sugerencia de Balibar (2012), según la cual los “cortes” válidos para un determinado nivel no son necesariamente transpolables a otros. En ese sentido son interpretadas las diferentes temporalidades presentadas entre el ámbito experto y el estatal.

#### **I.4. Los economistas profesionales y las redes del desarrollo industrial.**

Los años sobre los que se enfoca esta investigación abarcan la que ha sido identificada como la “edad de oro de los economistas” en la Argentina (Fernández López, 2001: 17). En esos años, buena parte de las acciones estatales se fundaron en el conocimiento experto de los profesores o graduados de las facultades de Ciencias Económicas, quienes fueron convocados para desempeñar una gran variedad de tareas, desde diplomáticas hasta intervenciones federales. Asimismo, “se alentó la formación de jóvenes economistas, nacieron asociaciones, se reanudó la actividad académica, se crearon carreras, se apoyaron estudios de posgrado en el exterior y se crearon entes públicos y privados servidos por economistas” (Fernández López, 2001: 17).

Debe advertirse que el estudio de la economía tenía un cierto recorrido en el país, vinculado a la creación en 1913 de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA), a publicaciones especializadas, como la *Revista de Ciencias Económicas* y la *Revista de Economía Argentina*, y a grupos de formación de cuadros técnicos, nucleados en torno de figuras tales como Alejandro Bunge y Raúl Prebisch. No obstante, la emergencia de los economistas profesionales no se produjo

---

<sup>13</sup> Al comienzo de esta investigación consideramos pertinente la realización de entrevistas en profundidad, llegando a concretar algunas. Pese a que no han sido incorporadas como material de análisis, las conversaciones mantenidas con tres ex-funcionarios del CONADE, un ex-secretario del CFI y otros dos especialistas en economía que en los años sesenta hicieron sus primeras armas entre instituciones públicas y privadas representaron un valioso material para empatizar con ciertas directrices de la burocracia estatal en el período, como su sentido del compromiso con los destinos del desarrollo nacional.

sino hasta la segunda mitad de los años cincuenta, como resultado de la convergencia de dos procesos. Por un lado, la modernización de la burocracia, cuyas demandas estuvieron asociadas tanto a una profundización de la injerencia estatal en los asuntos económicos, como a un orden internacional cambiante en la coyuntura de la Guerra Fría y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso. Por el otro, la evolución de las Ciencias Económicas locales como disciplina a la vez científica y de Estado, inserta en un proceso más general de constitución de las Ciencias Sociales como un “campo modernizado e internacionalizado”<sup>14</sup>; de hecho, entre las características de estos nuevos expertos se cuentan sus “fluidos contactos internacionales” (Neiburg y Plotkin, 2004b: 231 y 237-238)<sup>14</sup>.

A escala regional, la irrupción de la CEPAL apuntaló el “proyecto modernizador de las ciencias económico-sociales” en el pensamiento latinoamericano que, asociado a conceptos como “desarrollo” e “industrialización”, trajo consigo una institucionalidad y un tipo de quehacer intelectual que no existían hasta entonces (Devés Valdés, 2003: 15-21). Alrededor de esas nociones, junto a otras como la de “modernización”, comenzaron a articularse redes intelectuales de científicos económicos-sociales (basadas en “contactos intelectuales pero también políticos y amistosos”), “con el fin de cohesionares, reconocerse y proyectarse, tanto en el interior del escenario intelectual como hacia los escenarios políticos nacionales, plano en el que la red cepalina fue la más exitosa” (Devés Valdés, 2003: 66).

Contemporáneamente, los saberes económicos locales comenzaron a institucionalizarse. Esto se materializó en la creación de la Asociación Argentina de Economía Política (1957) y de la Licenciatura en Economía Política en la UBA (1958), como carrera distinta a la de Contador Público, y en la aparición de nuevas

---

<sup>14</sup> Neiburg y Plotkin (2004b) sostienen que el derrocamiento del peronismo jugó un rol importante en el proceso de profesionalización de la disciplina en Argentina, ya que, hasta entonces, la tensa relación con los Estados Unidos había marginado a los economistas locales del circuito de internacionalización, constituido por las agencias financieras con sede en Washington (en particular, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y por la CEPAL, en lo que atañe a la región, aun cuando muchos de los miembros de ésta eran argentinos. Así, la nueva “elite” sería “la principal gestora de la inserción del estado argentino en el plano económico internacional”, facilitando su adhesión a esas agencias, recomendación que hizo Prebisch a la dictadura implantada en 1955 (Neiburg y Plotkin, 2004b: 237).

publicaciones periódicas como *Panorama de la economía argentina* (1957) y *Revista de Desarrollo Económico* (1958)<sup>15</sup>. La profesionalización de las Ciencias Económicas también fue abonada por las corporaciones empresarias, las cuales fundaron institutos de investigación y publicaciones especializadas, dándole a sus intervenciones públicas una tónica más académica (Rougier y Odisio, 2017). Por otro lado, la internacionalización mencionada incluyó la puesta en marcha de programas universitarios para invitar profesores extranjeros y becar a estudiantes argentinos para que realizaran estudios de posgrado en el exterior (Fernández López, 2001). Hacia 1958, también la CEPAL participó de la organización de cursos que fueron brindados en universidades nacionales y proveyó material bibliográfico para otros tantos. En ellos se incluyeron “por primera vez de manera específica y sistematizada en el ámbito universitario la temática del desarrollo económico y específicamente herramientas técnicas de planificación” (Rougier y Odisio, 2017: 239). Asimismo, durante los años cincuenta empezaron a difundirse en el país las publicaciones de los principales teóricos del desarrollo “equilibrado” o “balanceado” y, hacia fines de esa década, comenzaron a ganar ascendente los planteos del crecimiento “desequilibrado”, impulsados por la publicación de afamados trabajos<sup>16</sup>.

Por otra parte, Neiburg y Plotkin (2004b: 238) asocian la emergencia de los economistas profesionales a la “implantación del desarrollismo como sistema hegemónico de pensamiento” que, pese a ser “esencialmente interdisciplinario”, requería también de saberes específicos y especializados. Según afirman, en ese sentido debe comprenderse toda una nueva gama de tecnologías orientadas al diagnóstico de

---

<sup>15</sup> También fueron creadas carreras de Economía en la Universidad Nacional del Sur y en universidades privadas, como la Universidad Católica Argentina y la Universidad del Salvador, y se fundaron centros e institutos de investigación en las universidades nacionales de Córdoba, Buenos Aires, Tucumán, Rosario y Cuyo (Fernández López, 2001).

<sup>16</sup> Se destaca la publicación en 1958 del libro *The strategy of economic development*, de Albert Hirschman. Por su parte, los argentinos Guido Di Tella y Manuel Zymelman tomaron en esos años cursos de posgrado con Walt Rostow en el Massachusetts Institute of Technology. Allí obtuvieron sus respectivos “Ph.Ds”, con disertaciones que aplicaban al caso argentino el planteo rostowiano acerca de las etapas del desarrollo económico. Pese a que publicaron avances a comienzos de los años sesenta, su difusión en el ámbito local recién llegaría en 1967, cuando presentaron un libro en coautoría (Rougier y Odisio, 2017).

situaciones y a la programación y planificación del desarrollo, cuyo manejo requería una formación particular. Asimismo, señalan que el “clima de ideas” desarrollista trajo consigo nuevas convergencias y cruces de intereses entre Estado, Ciencias Sociales e industrias modernas, dando lugar a “la transformación del campo de los saberes económicos en la Argentina” (Neiburg y Plotkin, 2004b: 240). Lo dicho dialoga con el planteo de O’Donnell (2011) acerca de la relevancia que asumieron los “roles tecnocráticos” tras la implantación del Estado Burocrático Autoritario en 1966. Según sostiene, debido a la emergencia de una nueva constelación de problemas sociales salientes, en la que se destacaban los estrangulamientos de desarrollo propios del “agotamiento” de la fase de industrialización sustitutiva, las áreas gubernamentales de planificación y de política económico-financiera se encontraron entre las más densamente penetradas por roles asociados al manejo de técnicas modernas. Así, los funcionarios del área económica dejaron de ser abogados exitosos y comenzaron a ser reemplazados por economistas profesionales.

Ahora bien, antes de que se consumara la emergencia de aquéllos, existía ya “una poderosa y compleja red de apoyo y estímulo a la producción industrial”, que se había articulado a partir de “la gestión poco visible de una multitud de agencias oficiales” en la que se había apoyado el proceso de expansión manufacturera tras la crisis de 1949/1952 (Schvarzer, 2000: 237-238). Se trató de una “red informal” de cámaras, grupos de estudios, revistas y organismos públicos y privados, que “comenzó a tejer la ideología del desarrollo industrial en la Argentina”, a “rever la posición heredada de las grandes fábricas del pasado y a pensar en el futuro” (Schvarzer, 2000: 230). En esta trama, los economistas profesionales se acoplaron a los ingenieros, quienes, de la mano de exponentes como Alejandro Bunge y Adolfo Dorfman, habían protagonizado las controversias fabriles durante las décadas previas. En esa línea, la hipótesis de Rougier y Odisio (2017) sostiene que los cambios en las conceptualizaciones acerca del sector industrial fueron resultado, en parte, de la confrontación de saberes específicos entre sí y de éstos con la realidad social. En efecto, motivados por identificar las peculiaridades de la estructura productiva argentina y por explicar las causas de su dinámica cíclica, fueron justamente algunos de los nóveles economistas profesionales quienes, como Aldo

Ferrer y Guido Di Tella, junto a otros intelectuales de la camada anterior, como Carlos Moyano Llerena, comenzaron a formular interrogantes, diagnósticos y propuestas que terminarían por delimitar el CEI.

Como se mencionó, el hito de la consolidación de ese consenso fue la conferencia organizada por el ITDT, “un escenario privilegiado para la discusión de la reconfiguración de las relaciones entre elites estatales y elites intelectuales en la Argentina de los años sesenta” (Neiburg y Plotkin, 2004b: 232). Su creación, concretada en 1958, formó parte de “una estrategia de modernización e intervención sobre la realidad argentina” llevada a cabo por los herederos de Torcuato Di Tella (fundador de la empresa SIAM), Guido y Torcuato (h.), y que, entre otras cosas, apelaba a “la renovación de los saberes sobre la sociedad puesta al servicio de la planificación económica y social” (Neiburg y Plotkin, 2004b: 244)<sup>17</sup>. De hecho, el instituto firmó desde un principio contratos con las nuevas agencias estatales de planificación, entre las que se destacaban el CFI y el CONADE, originando “una importante demanda de economistas” (Fernández López, 2001: 22). Así, los “Ph.D” del Di Tella se constituyeron en “una elite disponible para ser incorporada al Estado en cualquier momento”, constituyéndose éste en “un interlocutor y al mismo tiempo un cliente del ITDT” (Neiburg y Plotkin, 2004b: 244 y 254). Esto tuvo un claro correlato en el tipo de proyectos impulsados, principalmente vinculados a la economía pública y a la política económica.

---

<sup>17</sup> El ITDT presentó la originalidad de ser “una fundación independiente, que pretendía reproducir en la Argentina el modelo de las instituciones filantrópicas estadounidenses (...) cultivando, con una intensidad hasta entonces desconocida en el país, la internacionalización de las ciencias sociales” (Neiburg y Plotkin, 2004b: 240-241). Su principal mentor fue Guido Di Tella, en tanto intelectual orgánico arquetípico de la gran burguesía local (Rougier y Odisio, 2017). La Dirección quedó a cargo del ingeniero Enrique Oteiza y como investigadores del CIE/ITDT se contrataron, entre otros, a Federico Herschel, Javier Villanueva y Eduardo Zalduendo. El patrón de reclutamiento apuntó a jóvenes graduados, en general en Ciencias Económicas, con interés en la investigación y en perfeccionarse en el exterior. De hecho, Oteiza, Herschel y Villanueva habían realizado sus posgrados en Estados Unidos en el mismo momento que Di Tella, reuniéndose en varias oportunidades en la Universidad de Columbia. Pero además, todos los miembros de la primera generación del instituto estaban vinculados a éste y a su hermano por la militancia universitaria antiperonista (Neiburg y Plotkin, 2004b).

### **I.5. Planeando bajito (o los éxitos de un fracaso).**

Sobre la base de los debates que se desarrollaron en la Argentina de los años treinta acerca del rol del Estado y en una coyuntura internacional que tras el cimbronazo de la Gran Depresión así lo propiciaba, hacia fines de esa década se alcanzó cierto consenso en torno de la necesidad de contar con un fuerte aparato estatal, que fundara su capacidad de acción en una racionalidad tecnocrática y que se mantuviera aislado de intereses sectoriales y políticos<sup>18</sup>. Según Berrotarán (2003), el golpe militar de 1943, del que emergería el peronismo como fenómeno político, encarnó esa agenda de debates, impulsando la creación de nuevas agencias estatales. Entre ellas, destaca al Consejo Nacional de Posguerra (CNP), una instancia técnico-burocrática organizada en 1944 para formular políticas en respuesta a la incertidumbre que planteaba el fin próximo de la Segunda Guerra Mundial. Éste fue uno de los organismos desde el cual el teniente coronel Juan D. Perón se proyectó como principal figura política del gobierno militar.

En efecto, tras consagrarse en las elecciones presidenciales de 1946, Perón basó parte de la legitimidad de su gobierno en la imagen del Estado constituida durante los gobiernos conservadores, siendo la coyuntura internacional de posguerra favorable a la corrección de las fuerzas del mercado mediante la acción estatal (Jáuregui, 2005). La novedad fue que, a partir de entonces, la capacidad de “hacer” del Estado estaría basada en el impulso a una planificación sustentada en lógicas técnico-científicas, función adjudicada a la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), organismo en el que se disolvió el CNP en 1946<sup>19</sup>. En su campo de problemas, se incluyeron no sólo la instrumentación de políticas económicas y sociales, sino también cuestiones estadísticas, cuya escasez y fragmentación incidían sobre la capacidad de diagnosticar, y la

---

<sup>18</sup> El impacto de la crisis internacional en la economía argentina trajo consigo la emergencia del “plan” como “solución agorera de males importados, incluso para quienes comulgaban con fe profunda en las leyes del mercado” (Jáuregui, 2005: 20). En esta coyuntura, los gobiernos conservadores delinearon múltiples instrumentos de intervención macroeconómica, especialmente a partir de 1933, cuando se lanzó el “Plan de Acción Económica” y se crearon las Juntas Reguladoras de Carnes y de Granos.

<sup>19</sup> Berrotarán (2003) destaca la labor que le cupo a José Figuerola al frente de ambas instituciones. Este experto en estadística y relaciones laborales, había dirigido el Instituto Alejandro Bunge de Investigaciones Económicas, creado en 1943 tras el fallecimiento de su mentor (Blanco, 2006).

centralización y el mejoramiento de las capacidades institucionales y de las competencias técnicas de los funcionarios (Berrotarán, 2003). Desde allí se delineó el *Plan de Gobierno 1947-1951*, que, si bien marcó una ruptura respecto a las formas de intervención estatal previas, en buena medida se limitó a compendiar cerca de una treintena de proyectos de leyes para su realización, sin ahondar demasiado en el establecimiento de metas cuantitativas.

Hacia 1949, la STP fue transformada en Ministerio de Asuntos Técnicos, quedando bajo su órbita la Dirección Nacional de Planificación y el Consejo Nacional de Planificación (Tereschuk, 2008). Éste último fue el encargado de lanzar el *Segundo Plan Quinquenal* (1953-1957). Aunque tampoco presentaba proyecciones cuantitativas de los balances macroeconómicos, se dedicaba con mucho mayor ahínco que su antecesor a la postulación de metas físicas para los distintos sectores productivos. Al presentar el documento ante la Cámara de Diputados, Perón reconoció la imperfección técnica del plan precedente, adjudicándose a la falta de información disponible y a la urgencia con la que había sido elaborado. En contraste, remarcó que la construcción del nuevo plan había sido “más propicia y ajustada”, pues se habían podido realizar “los estudios base necesarios para planificar” y establecer “las organizaciones permanentes de planificación y racionalización” (Presidencia de la Nación, 1953: 12).

En 1955 el gobierno peronista fue depuesto, instaurándose en su lugar una dictadura militar, autodenominada “Revolución Libertadora” (1955-1958). Pese al drástico viraje político, la experiencia planificadora no fue abandonada, sino desplazada hacia los márgenes de la gestión estatal, desde donde se elaboraron algunos documentos que, según se verá, resultarían significativos para los debates de los años venideros. Luego, durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), la situación fue parcialmente modificada a través del impulso al desarrollo institucional del planeamiento. Como se mencionó, en 1959 se crearon el CFI y la CAFADE. Mientras que el primero estaba destinado a abordar el desarrollo regional, la segunda encaró ciertas tareas planificadoras, subordinadas a la tentativa, iniciada por el peronismo y continuada por la dictadura, de intensificar los vínculos comerciales con Estados Unidos, celebrando distintos acuerdos bilaterales (Jáuregui, 2014). Luego, se decretó la creación

del CONADE, el “primer organismo público dedicado formal e íntegramente a la planificación” (Fiszbein, 2010: 38). Así, se reforzó una trama de agencias gubernamentales que habían sido creadas durante la década anterior y hacían gala de la planificación en materias específicas, como la Comisión Nacional de Energía Atómica (1950), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1956), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (1958) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1958) (Grondona, 2014).

Ahora bien, cabe decir que ese desarrollo institucional de la planificación se vio “favorecido por lo que ocurría en el mismo campo a nivel continental e internacional”, con iniciativas tales como la “operación panamericana”, que, lanzada en 1958, “incorporaba el germen de una iniciativa regional para el desarrollo” (Thorp, 1998: 154). Como antecedentes de relevancia se contaban los estudios que había promovido la CEPAL en distintos países tras la presentación en 1953 del trabajo *Introducción a la técnica de programación*. Aunque advierte que sus resultados quedaron “en el papel”, pues los gobiernos “aceptaron los estudios de la CEPAL” pero “no los promovieron activamente”, Hirschman (1963: 28 y 34-35) sostiene que ese documento abrió una nueva etapa del organismo, signada por la elaboración de “estudios intensivos sobre los países latinoamericanos con el objeto de programar su futuro desarrollo”<sup>20</sup>. Para ello, “optó por interesar individualmente a los gobiernos latinoamericanos en la programación detallada del desarrollo económico y por darles una mano en esta tarea poco conocida” (Hirschman, 1963: 33)<sup>21</sup>.

Hacia fines de los años cincuenta, el avance continental de la planificación se vio catalizado por el “desafío cubano” y por el “patrocinio soviético” que éste consiguió, pues impulsó a los Estados Unidos a gravitar más decisivamente en América Latina,

---

<sup>20</sup> Ya el trabajo sobre Bolivia se señalaba la necesidad de que “las más altas esferas gubernamentales” presentaran “voluntad de planear” (CEPAL, 1957: 44, citado en Hirschman, 1963: 36).

<sup>21</sup> La CEPAL advirtió que, además de forjar su ideología, “debía emprender algo práctico si quería adquirir una influencia más directa” (Hirschman, 1963: 33). En la elaboración del documento mencionado trabajaron, entre otros, José Antonio Mayobre, Celso Furtado, Regino Boti, Juan Noyola, Alexander Ganz y el propio Prebisch (Devés Valdés, 2003).

agregando a su agenda geopolítica el eje del desarrollo, como respuesta a la “tentación revolucionaria” (Halperin Donghi, 2008: 538)<sup>22</sup>. Esa nueva orientación se materializó en 1961 con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, que ofrecía a los países latinoamericanos recursos adicionales en apoyo de “proyectos de reforma” (Thorp, 1998: 154). Las transferencias financieras que proveerían el Tesoro estadounidense y las inversiones privadas del mismo origen exigían “la expansión de las funciones y los recursos del estado”, en virtud de lo cual, la potencia imperialista apeló a multiplicar los contactos bilaterales, “no sólo de estado a estado, sino entre específicas ramas de la administración y aun entre organizaciones extraestatales” (Halperin Donghi, 2008: 540 y 542). Buena parte de esos puntos serían contemplados, contemporáneamente, por el lanzamiento del Decenio para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En vistas de ello y del cambio en la política hemisférica imperial, se habilitó el uso del término “planificación”, objetado hasta entonces por los altos mandos de la ONU, dadas sus reminiscencias soviéticas. De allí que los trabajos elaborados por la CEPAL en los cincuenta emplearan la palabra “programación” como sustituto (Pollock, Kerner y Love, 2001; citado en Fiszbein, 2010).

El Decreto N° 7.290/61, que creó al CONADE como órgano “consultivo de alto nivel técnico” de la Presidencia de la Nación, fue promulgado sólo seis días después de la firma de la Carta de Punta del Este. Esta proximidad resulta significativa, en tanto el documento fundacional de la Alianza para el Progreso puso como condición para girar fondos a los países latinoamericanos que sus gobiernos realizaran tareas de planificación y establecieran organismos con facultades para ello (FitzGerald, 1998; citado en Fiszbein, 2010). Luego, no parece casual que al CONADE se le asignara la “responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional” (Decreto N° 7.290/61). Por ende, se ha señalado que la coincidencia entre los lineamientos de la Carta y la puesta en funcionamiento de una “tecoestructura”

---

<sup>22</sup> Esto estaba en línea con los predicamentos de Walt Rostow, asesor presidencial de John F. Kennedy. En 1960, este teórico del desarrollo había publicado *The Stages of Economic Growth. A non Communist Manifesto*.

destinada a cumplirlos fue casi total” (Tereschuk, 2008: 177)<sup>23</sup>. De hecho, la misión inicial del organismo fue canalizar eficazmente la ayuda externa, tarea en la que colaboró con la CAFADE, a la que terminaría absorbiendo. Mientras que ésta se había orientado prioritariamente a mejorar la producción primaria, el CONADE buscaría canalizar los fondos hacia la industria y la producción de combustibles (Jáuregui, 2013 y 2014).

En la coyuntura internacional descrita, la CEPAL comenzó a vislumbrar la necesidad de “disponer de servicios de capacitación y asesoramiento, y llevar a cabo actividades de investigación, a una escala mayor a la que entonces estaba disponible”, dado que los recursos con que contaba eran insuficientes para atender todas las demandas de los gobiernos de la región (Franco, 2013: 113). De ahí que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) haya sido creado bajo su égida en 1962, a partir de la conformación de “un cuadro permanente de expertos en planeamiento del desarrollo, que actuaría estrechamente ligado a las agencias nacionales”, con el objetivo de dar capacitaciones y fomentar el intercambio de experiencias para el mejoramiento de las técnicas de planificación (Franco, 2013: 113). Con Prebisch en la Dirección General, una de las principales actividades del organismo fueron los cursos en su sede de Santiago, por los cuales desfilaron una gran cantidad de expertos latinoamericanos que trabajaban en ámbitos académicos y/o gubernamentales. Los argentinos no fueron la excepción. El propio director del CONADE durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), el ingeniero Roque Carranza, fue incorporado como miembro del Consejo Directivo del ILPES en 1965 (Franco, 2013). Asimismo, el instituto colaboró en la modificación de los planes de estudios universitarios, orientándolos a la formación de especialistas en desarrollo (Jáuregui, 2015).

Ahora bien, como se reconoció en balances impulsados por la propia CEPAL a escala regional, en los años sesenta la planificación fue “aceptada, en lo formal, como

---

<sup>23</sup> Esto resta peso al planteo de quienes, como Jáuregui (2015: 145), relacionan la creación del organismo con una apuesta del gobierno frondicista por “recuperar las premisas originarias” del proyecto desarrollista.

instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica”, quedando atrás la “aguda polémica” que había tenido lugar a comienzos de los cincuenta entre “planificación” y “libre empresa” (Cibotti y Bardecci, 1972: 109). No obstante, esa herramienta técnico-política presentó sendos problemas, entre los que se destacó la ausencia o limitada consideración de variables contextuales en el proceso planificador. Según Oszlak (1970: 19), esto se debió al hecho de que estuvo cuasi-monopolizado por los economistas, quienes asumieron, con una “actitud imperialista”, la responsabilidad de diseñar estrategias de cambio, que contrastaba con la creciente marginación de sociólogos y politólogos.

En consonancia con el proceso regional, en la Argentina de principios de los años sesenta existía una “tendencia” a considerar la programación del desarrollo a largo plazo como respuesta a los bruscos desequilibrios intra e intersectoriales y regionales, a la que se sumaba la “sensación” de que era conveniente contar para ello con la *expertise* técnica del asesoramiento externo (Jáuregui, 2013: 262). Este fenómeno trasvasaba las fronteras entre ortodoxia y heterodoxia, pues incluso ciertos grupos liberales percibieron la necesidad de intervenir en la economía de forma deliberada (Gramón y Solanas, 1986; citado en Tereschuk, 2008). En consecuencia, el desarrollo institucional de los organismos de planificación fue continuado tras el derrocamiento de Frondizi, aun cuando el gobierno provisional de José M. Guido (1962-1963) impuso las normas macroeconómicas más liberales del período, se intensificó durante la presidencia de Illia -la “época de oro” del CONADE (Tereschuk, 2008: 126)- y prosiguió, con altibajos, hasta 1976, cuando irrumpió una sangrienta dictadura militar dispuesta a echar por tierra el sendero planificador y restaurar, así, los principios del libre mercado.

Pese a ese despliegue institucional y en línea con lo dicho acerca de las deficiencias de la intervención estatal, los balances sobre la planificación en la Argentina también apuntan una serie de críticas. Por ejemplo, Schvarzer (2000: 247) menciona que los planes elaborados dieron cuenta de lo que denomina “voluntarismo planificador”. En particular, afirma que los documentos del CONADE exhibieron que la “creciente sofisticación técnica” que le imprimieron sus expertos “estaba en abierta contradicción con la capacidad política para implementarlos”, resultando en que varios de ellos

“tuvieron vigencia sólo durante el escaso plazo hasta la publicación del siguiente”, permaneciendo como “ejercicios de imaginación” (Schvarzer, 2000: 248-249). En un sentido afín, Tereschuk (2008: 201-202) señala que las experiencias de planeamiento se desplegaron sobre un esquema institucional que privilegiaba lo “técnico” por sobre lo “político”: “tanto los objetivos como el planteo de los planes surgían casi en su totalidad de equipos de expertos”. Esto, junto a la incapacidad de centralizar la tarea, en una sociedad asediada por los conflictos socio-políticos, explicaría el “fracaso” de tales experiencias. El “desfase entre administradores y planificadores” y “entre demandas sociales y capacidad de satisfacerlas” tradujo, en buena medida, el conflicto entre las necesidades coyunturales, privilegiadas por los primeros, y los objetivos de mediano y largo plazo, horizontes predilectos de los segundos (Jáuregui, 2015: 157). Ante esa tensión, la inestabilidad política que vivió la Argentina después de 1955 inclinó el fiel de la balanza en favor de la política coyuntural, debilitando los ensayos plurianuales.

Pero más allá de que el desarrollo institucional no tuvo un correlato en la implementación efectiva de los planes y programas diseñados, los ensayos planificadores constituyeron aportes significativos en otros sentidos. Tempranamente, Hirschman (1963: 34-35) identificó que, si bien los programas elaborados por la CEPAL en los años cincuenta no influyeron demasiado sobre las políticas económicas de los países latinoamericanos, la aplicación de la técnica de la programación contribuyó a la “educación económica” de quienes prestaron colaboración a los equipos del organismo regional. En un sentido afín, Thorp (1998: 156-157) señala que, aunque “las innovaciones como las comisiones de expertos, respaldadas incluso por la promesa de financiamiento, tuvieron por lo general poco éxito en cuanto al objetivo directo de crear un mecanismo nacional de planificación, pues no se disponía de suficiente capacidad técnica ni de respaldo político”, en América Latina los logros de la planificación se hicieron sentir en “el progreso interno en temas de desarrollo de recursos humanos, en recopilación de datos y en el intento de conocer y comprender la realidad nacional”, que fueron complementados por “el impulso desde afuera”<sup>24</sup>. En esa clave, Müller (2013:

---

<sup>24</sup> Esta consideración estaba presente en algunos de los teóricos de la planificación más importantes a nivel

32) sostiene que la “planificación tradicional ha sido útil por la experiencia que genera su formulación, más allá de los resultados obtenidos”, especialmente en los países periféricos. Por su parte, Jáuregui (2013: 249) afirma que el planeamiento latinoamericano representó una “contribución positiva para la acción estatal”, operando como “externalidad favorable a la formación de recursos humanos y a la inclusión de una agenda de reforma”.

Respecto al caso argentino, Mallon y Sourrouille (1973: 36) destacan que la “creciente influencia de equipos técnicos competentes en la elaboración de las políticas económicas globales” fue “notable” en diversos organismos. En ese sentido, al sostener que la creación del CFI hizo ingresar al desarrollo de la “tecnoestructura” de los organismos de planificación en una nueva fase, Tereschuk (2008: 117) afirma que, además de brindar asistencia técnica con énfasis en la cuestión regional y de generar esquemas para la financiación de proyectos, ese organismo contribuyó a formar profesionales. No obstante, la constitución de una “masa crítica de economistas” (Fernández López, 2001: 23) y, en términos más generales, de un “semillero de expertos” (Grondona, 2014: 25), son descripciones asociadas fundamentalmente a las oficinas del CONADE<sup>25</sup>. Esto hace sentido con lo dicho en el apartado previo acerca de las estructuras de planeamiento como ámbito propicio para la emergencia y la circulación de los emergentes economistas profesionales. En esa línea, el hecho de que los expertos del CONADE se hayan contado entre los participantes de los encuentros que desde 1963 celebraron los institutos y centros de investigación económica creados a fines de los años cincuenta brinda un claro ejemplo de la relación entablada entre el proceso de modernización e institucionalización de las Ciencias Económicas y el desarrollo de los organismos de planeamiento (Rougier y Odisio, 2017).

---

mundial, tales como Albert Waterston, quien señalaba que, si bien la organización estatal de los países en desarrollo no era propicia para la empresa planificadora, en la necesidad de incorporar planteles técnicos y de organizar oficinas especializadas que ella suponía residían, justamente, algunos de sus beneficios indirectos (Jáuregui, 2014).

<sup>25</sup> En esos años, la cantidad de técnicos profesionales que poblaron las oficinas del CONADE osciló entre ciento cincuenta y doscientos cincuenta. Éstos se distribuían en diversos equipos de trabajo, de los cuales el del sector industrial era “el más numeroso con especialistas para cada una de las ramas industriales” (Goldberg, 2004: 19; Jáuregui, 2013).

En suma, las nuevas competencias que nucleó el CONADE sobre la base de la generación de “un cuerpo específico de economistas ligados a la formulación de programas” impactó en la construcción de ciertas “habilidades y capacidades estatales”, representando un avance en la organización de la burocracia pública (Jáuregui, 2013: 266). Según Goldberg (2004: 19), supuso un “gran salto” en la gestión pública, pues el organismo fue “mucho más que una estructura de planificación”. En ese sentido, debe apuntarse que, en el marco del proceso de institucionalización creciente del aparato estadístico oficial (Daniel, 2009), impulsó la revisión y la actualización de diversos indicadores macroeconómicos y diseñó y aplicó múltiples herramientas para tornar inteligibles diversos fenómenos económicos y sociales<sup>26</sup>. Atendiendo a ello, Grondona (2014: 26-27) afirma que, “en términos de *tecnología de gobierno*”, supuso una “mutación en el modo de diagnóstico e intervención”, una “*ruptura epistemológica (...)*, que pasaba de una mirada que entendía a la economía como ‘cúmulo de *stocks*’ pasibles de ser movidos de acuerdo a la voluntad política, a un punto de vista que interpretaba la economía como sistema complejo de variables sobre las que era menester actuar *económicamente*”.

De manera afín, pese a las críticas que apunta, Schvarzer (2000: 248-249) destaca que las actividades vinculadas a la planificación marcaban “la fuerza y extensión de un pensamiento técnico que, a partir del diagnóstico de los problemas, deseaba modificar la realidad impulsando el desarrollo industrial del país”. En el mismo sentido, Jáuregui (2015: 148) advierte que “la unidad y la efectividad del plantel del CONADE” no se nutrió sólo de “la alta calificación profesional, la posesión de capacidades mayores que el promedio de la burocracia tradicional y el conocimiento de nuevas técnicas de administración pública”, sino también de “una fuerte motivación a partir de la convicción de la trascendencia profunda que el trabajo encarado tenía en relación al futuro del país”, pues “la idea de ‘estar haciendo patria’, poco común en una burocracia

---

<sup>26</sup> Como se mencionó, la preocupación de los planificadores por las cuestiones estadísticas se remontaba al menos hasta la experiencia de la STP (Berrotarán, 2003). En términos más generales, debe apuntarse que el interés estadístico se remonta en la Argentina hasta el propio proceso de conformación del Estado como tal, acaecido durante la segunda mitad del siglo XIX (González Bollo, 2000).

de este tipo, era un sentimiento compartido” entre sus técnicos. El “sentido transformador” que asumió el planeamiento, asociado a las posibilidades de “corregir el rumbo nacional” (Jáuregui, 2015: 156), incluyó, como se verá, la necesidad de hacer más eficiente la producción nacional y de reorientar parte de su oferta hacia el mercado externo.

Para terminar, a este agríndice balance cabe añadir el hecho de que “las medidas más trascendentes y eficaces de política económica no estuvieron previamente plasmadas en un Plan de Desarrollo” (Goldberg, 2004: 31). Aún más, las experiencias de planificación no fueron las únicas iniciativas de intervención estatal en la Argentina del tercer cuarto del siglo XX, ni seguramente las más relevantes. No obstante, las consideraciones presentadas permiten contemplar a los distintos ensayos de planeamiento que se sucedieron entre 1949 y 1965 como ámbitos propicios para la reflexividad y el debate acerca de la orientación/reorientación de la estrategia de desarrollo. De allí, el énfasis que pone esta tesis en el análisis de los procesos de problematización que fueron producidos y circularon por dichas instancias.

## **I.6. Hoja de ruta.**

Presentados en esta introducción los principales ejes conceptuales y la perspectiva de análisis que se ponen en juego a lo largo de esta tesis, es menester ofrecer al lector una apretada síntesis de lo que encontrará en cada uno de los cuatro capítulos que la estructuran. En el primero, se presenta una reconstrucción de las líneas rectoras que articularon las problematizaciones de la cuestión industrial entre principios del siglo XX y la crisis de 1949/1952. Para ello, primero se ensaya, fundamentalmente a partir de fuentes secundarias, una reseña tanto del proceso de desarrollo fabril que vivió la Argentina durante la primera mitad de esa centuria, como de los principales debates que lo acompañaron. Luego se muestra que la problematización de la cuestión industrial estabilizada en la posguerra fue sometida a un proceso de revisión a partir de la crisis de mediados de siglo. Fruto de ello, el denominado “giro desarrollista”, cuyos lineamientos principales cristalizaron en el *Segundo Plan Quinquenal*, emergió como respuesta. Esa

revisión se centró en el tipo de expansión fabril, sin atender a la orientación de su oferta. Es decir que mantuvo el mercadointernismo de posguerra, apelando ahora a avanzar en la integración de la trama manufacturera, lo cual supuso una ampliación del esquema proteccionista y la aparición de cierto horizonte autarquista. Según se verá, el núcleo del giro desarrollista estaba en sintonía con los principios del emergente “cepalismo clásico” y con los de la economía del desarrollo.

Ya en el segundo capítulo, se analiza el derrotero que siguió esa problematización de la cuestión industrial entre el derrocamiento del peronismo y la asunción de Frondizi. Según se argumenta, en ese corto período se produjeron documentos significativos para los debates que tendrían lugar en los años venideros. Mientras que el denominado “plan Prebisch” operó como correa de transmisión del giro desarrollista entre el peronismo y sus verdugos, despegándolo de la identificación política en relación con la cual había emergido, comenzarían a pergeñarse variantes económicamente más abiertas de ese giro, en tanto consideraban la necesidad de fomentar el intercambio de manufacturas con el exterior. En particular, se analizan dos informes: uno elaborado por el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU (publicado por la CEPAL en 1958) y otro producido por el Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos de la Unión Cívica Radical Intransigente. Se trata de dos documentos que emergieron en los albores del proceso de modernización de las Ciencias Económicas locales, para el cual resultaron significativos. Como se verá, varios de los jóvenes profesionales que participaron de la elaboración del primero de ellos trabajaron también en el segundo, bajo la coordinación de Aldo Ferrer. Todos ellos comenzaban a vincularse, entonces, a la prominente red intelectual de la CEPAL. Respecto a las propuestas de estos documentos, se sostiene que presentaron variantes más abiertas del giro desarrollista, con algunas diferencias entre sí. En tanto en el informe Grupo Conjunto/CEPAL la exportación de manufacturas aparecía sólo como respuesta a la vulnerabilidad externa, en el del equipo coordinado por Ferrer aquella comenzaba a presentar indicios de una posible solución a los problemas que presentaba el avance del proceso de integración industrial. En ambos casos, el tópico emergía asociado a la

posibilidad de activar el comercio latinoamericano, algo por lo que la CEPAL estaba comenzando a interesarse.

En el tercer capítulo, se muestra que aunque esas variantes del giro desarrollista fueron presentadas a Frondizi, el rumbo que tomó su gobierno fue muy distinto, pues profundizó los tintes autarquistas de aquella problematización. Esto se combinó eclécticamente con un régimen liberal de promoción del capital extranjero, al que se le ofreció un coto de demanda protegido por altas barreras arancelarias. Por diversos motivos, la insuficiencia de divisas se renovó, desembocando hacia 1962 en una severa crisis externa. A partir de esa coyuntura, que coincidió con la activación de la ALALC, el modelo de desarrollo comenzaría un lento desplazamiento de la industrialización sustitutiva hacia otro de carácter “mixto”, en el cual las exportaciones industriales se convertirían progresivamente en un rubro significativo para la generación de divisas. Según se argumenta, ese movimiento coincidió con una mutación que venía produciéndose al nivel de la problematización de la cuestión industrial. En ese sentido, se muestra que, desplazadas de la escena política nacional, las variantes más abiertas del giro desarrollista continuaron desplegándose mediante diversas instancias vinculadas a la red cepalina y articuladas en torno de la figura de Ferrer. Es el caso de la Junta de Planificación bonaerense y del Centro de Estudios sobre Coyuntura Económica. Hacia 1963, ese despliegue alcanzó cierta estabilización con la publicación de *La economía argentina*. Allí, Ferrer presentó lo que aquí se denomina “argumento de la complementariedad”, en tanto contempla a la integración manufacturera y a la salida fabril al exterior como senderos complementarios. En paralelo, desde fines de los años cincuenta comenzaron a presentarse crítica más frontales al giro desarrollista, que planteaban que éstos eran senderos antagónicos y que, en procura de atenderla al segundo de ellos, era preciso concentrar el esfuerzo en las ramas industriales que mejor aprovecharan las ventajas comparativas del sector manufacturero. Este planteo, denominado “argumento de las ventajas comparativas”, se presenta a partir del análisis de la revista *Panorama de la economía argentina*. Asimismo, en ese capítulo se muestra que, en coincidencia con la coyuntura crítica que signó el fracaso del giro desarrollista como respuesta a la cuestión industrial, Prebisch consagró la auto-revisión que venía

produciendo la CEPAL acerca de la estrategia de desarrollo que ésta había pregonado, consonantemente con el ascenso del interés por la integración regional. De este modo, hacia 1962/1963, la conjunción de distintos procesos hizo tambalear las evidencias sobre las que se asentaba el giro desarrollista, abriendo paso al ascenso de una problematización alternativa de la cuestión industrial: el CEI. A partir de entonces, ésta comenzaría un proceso de consolidación que la conduciría a convertirse en la problematización predominante de la segunda mitad de los años sesenta y la primera de los setenta.

En el capítulo siguiente, se analizan tres iniciativas estatales vinculadas en menor o mayor medida al despliegue planificador, que tuvieron lugar en la coyuntura de umbral de la consolidación de la nueva problematización (1962/1963-1965/1966). Se trata del informe que construyó la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial (1963), del Programa Conjunto para el Desarrollo Industrial (1962-1965), motorizado conjuntamente entre el CFI y el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica, y del *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*, elaborado por el CONADE. Según se muestra, en todas ellas comenzaron a resonar, con énfasis variables, las distintas modulaciones del CEI (el argumento de la complementariedad y el de las ventajas comparativas).

Finalmente, se presentan las principales conclusiones derivadas del recorrido trazado. Para ello, se retoman los ejes interpretativos planteados en esta introducción, a la vez que se esboza una agenda de problemas de investigación sobre la cual planea avanzarse a futuro.

# CAPÍTULO 1

## De la industrialización horizontal a la emergencia del giro desarrollista (1900-1955)

Durante décadas, la memoria histórica vinculó los procesos de desarrollo que protagonizaron los países latinoamericanos en el siglo XX con la afamada “industrialización por sustitución de importaciones”, entendida como el proceso reemplazo de manufacturas importadas por producción local, principalmente, destinada al consumo interno. No obstante, según Cárdenas *et al.* (2003), esa vinculación no resulta del todo apropiada, pues el proceso sustitutivo fue sólo uno de los rasgos de la estrategia industrializadora de los países de la región y no tuvo la misma importancia durante todo el período. Como se mencionó en la introducción, esos autores proponen, en cambio, hablar de “industrialización dirigida por el Estado”, en tanto esa dirección fue la principal característica del proceso.

En este primer capítulo se verá que el desarrollo industrial que vivió la Argentina durante la primera mitad del siglo XX no fue la excepción, pues, en determinadas coyunturas, las exportaciones de manufacturas registraron un crecimiento significativo. Esto fue así hasta la segunda posguerra, cuando se estabilizó una problematización predominante de la cuestión industrial, que articulaba una orientación casi exclusivamente mercadointernista con un tipo de expansión fabril horizontal y con un patrón distributivo que insuflaba el consumo doméstico de bienes finales.

Luego, se presenta una interpretación de la crisis de 1949/1952 y se analiza la revisión de la problematización de posguerra que motorizaron los interrogantes surgidos en esa coyuntura. Antes de describir la respuesta a esa situación que se configuró durante el peronismo, se caracterizan los principales lineamientos del “cepalismo clásico” y los del ascendente “desarrollismo”. Finalmente, se avanza sobre el ensayo peronista, destacando la importancia del *Segundo Plan Quinquenal* para la emergencia del denominado “giro desarrollista” y señalando las principales características que asumió esa nueva problematización de la cuestión industrial.

## **1.1. Entre la salida fabril al exterior y la problematización de posguerra (1900-1948).**

### **1.1.1. Los vaivenes de la industrialización: de principios de siglo a la Segunda Guerra Mundial.**

En las primeras tres décadas del siglo XX el crecimiento industrial de la Argentina se debió tanto al incremento de la demanda interna, con un relativamente pequeño aporte de la sustitución de importaciones, como al de las exportaciones manufactureras (Díaz Alejandro, 1975). De hecho, antes de 1930 la industria local exportaba del 15% al 20% del valor bruto de su producción, destacándose las ventas de alimentos elaborados (Mallon y Sourrouille, 1973). No obstante, esas exportaciones no fueron constantes a lo largo del tiempo. Por ejemplo, las posibilidades de exportación abiertas para ramas tradicionales, como la textil, por las restricciones que sufrió la oferta británica durante la Primera Guerra Mundial, desaparecieron drásticamente tras la firma de la paz, contorneando, desde el punto de vista de las firmas industriales que se vieron desplazadas por la competencia externa, una experiencia poco satisfactoria (Villanueva, 1969). En consecuencia, los “industriales de carne y hueso” se mantuvieron, durante los años veinte, “satisfechos con su porción del mercado local”, aun cuando se hallaba en retroceso debido al menor ingreso de inmigrantes (Schvarzer, 2000: 145). La falta de optimismo por las perspectivas de exportación pronto se desplazaría al sector agropecuario, hallando posteriormente un fundamento en la teoría de Prebisch sobre la tendencia al deterioro de los términos de intercambio.

Esto último comenzó a producirse en los años treinta, inaugurados a nivel internacional por el estallido de la Gran Depresión. Una de las principales consecuencias de ésta para la Argentina fue la aparición de una aguda escasez de divisas. Esto supuso una drástica reducción de la capacidad de importar, rasgo que se convertiría, de ahí en adelante, en uno de los más notables y perdurables de la economía local (Díaz Alejandro, 1975). La cuestión se vio agravada por condiciones menos coyunturales, que complejizaron las ya oscuras perspectivas que arrastraba el modelo agroexportador. A la

pérdida de dinamismo de la demanda internacional de productos agropecuarios de clima templado, que afectó especialmente a las exportaciones argentinas, debe añadirse que, en el plano interno, se alcanzó la ocupación total de las tierras pampeanas, forma tradicional de expansión de la producción rural. Así, el modelo que había comandado el crecimiento por décadas perdió “toda viabilidad histórica como encuadre del desarrollo del país y como vía de inserción en la economía mundial” (Ferrer, 2008: 261)<sup>27</sup>.

La crítica situación delineada precipitó un “vuelco en la estrategia de desarrollo económico” (Mallon y Sourrouille, 1973: 271). Aun cuando no fuera ése su objetivo, las medidas diseñadas para atender las dificultades del sector externo aceleraron forzosamente el ritmo de industrialización (Villanueva, 1969). Tal es así que el crecimiento del producto pasó a depender significativamente de la expansión del sector manufacturero (Díaz Alejandro, 1975). El impulso estuvo dado por los instrumentos coyunturales de tinte proteccionista que adoptaron los gobiernos conservadores de la “Década Infame”, destacándose el control de cambios y la revisión de los aranceles de importación, pues tendieron a encarecer los productos extranjeros y a estimular su sustitución por producción nacional (Ferrer, 2008).

Dicho cierre de la economía, prolongado por el estallido de la Segunda Guerra Mundial (SGM), tuvo un efecto contradictorio sobre el proceso de desarrollo argentino. Al tiempo que estimuló la sustitución de importaciones y permitió que muchas empresas ampliaran sus operaciones, obstaculizó severamente la capitalización del sector manufacturero, pues interrumpió las importaciones de equipos y maquinarias indispensables para diversificar la industria local y expandir su capacidad productiva<sup>28</sup>. Con todo, puede afirmarse que los años que fueron desde la Gran Depresión al cese del conflicto armado representaron un período de “consolidación fabril” (Schvarzer, 2000: 170). El censo industrial de 1946 reflejó la dimensión estructural que había alcanzado

---

<sup>27</sup> La contribución del agro al producto de los sectores productores de bienes pasó de representar el 45% en 1900/1930 al 17% en 1930/1970. La tasa de crecimiento anual del producto del sector primario fue en esos períodos de 3,5% y de 1,5%, respectivamente (Ferrer, 2008).

<sup>28</sup> El *stock* de capital en maquinarias y equipos disminuyó en alrededor de un 30% entre 1938 y 1945 (Ferrer, 2008).

ese proceso, mostrando que el aporte del sector a la economía superaba ya al del agro, tanto si se consideraba el valor del producto como si se tomaba en cuenta el nivel de empleo.

Ese proceso de expansión y diversificación manufacturera se basó principalmente en plantas de armado final (en su mayoría preexistentes), que demandaban un continuo flujo de partes y piezas importadas (Mallon y Sourrouille, 1973). La producción se centró en bienes livianos de consumo, principalmente textiles, alimentos, bebidas y tabaco, y estuvo jalonada por empresas extranjeras que se vieron atraídas por un mercado interno fuertemente protegido (Schvarzer, 2000)<sup>29</sup>. La contracara de esta expansión horizontal de la trama manufacturera fue que la demanda doméstica adquirió un lugar central para el crecimiento económico (Ferrer, 2008).

### **1.1.2. El ascenso de la política industrial en la primera mitad de los años cuarenta.**

El avance material que experimentó la manufactura durante la primera mitad del siglo XX contrastó con “los límites de la comprensión del fenómeno transformador de la industria en el seno del país rentístico” (Schvarzer, 2000: 188). Más específicamente, debe señalarse que, entre 1930 y 1943, “los enemigos dogmáticos de la industrialización y los intransigentes hacendados sostenedores del libre cambio, dentro del gobierno y fuera de él, obstaculizaron las reformas” (Díaz Alejandro, 1975: 110).

Si bien hasta los años treinta los intentos de cambiar el patrón productivo primario resultaron esporádicos y, en general, rechazados, al menos desde la creación en 1918 de la *Revista de Economía Argentina (REA)* habían comenzado a sentarse las bases para la emergencia de un pensamiento industrialista, acompañadas por alegatos en favor de una mayor intervención estatal en los asuntos económicos. Los miembros de esa publicación, un grupo de intelectuales nucleados alrededor de Alejandro Bunge,

---

<sup>29</sup> Aunque se aceleró la radicación de subsidiarias de grandes empresas extranjeras, la presencia de capitales foráneos en el sector se remontaba hasta los comienzos de la industrialización argentina, cuando se instalaron grandes establecimientos asociados al modelo agroexportador: frigoríficos, productoras de tanino y talleres ferroviarios (Basualdo, 2013).

tempranamente sembraron interrogantes acerca del devenir del modelo agroexportador. Tras la Gran Depresión, y especialmente después del golpe militar de 1943, las posiciones pro-industrialistas y pro-intervencionistas se ramificaron. El viejo antagonismo entre proteccionismo y librecambio comenzó a ceder en favor de un “industrialismo moderado”, considerado aceptable por los intereses agroexportadores tradicionales (Rougier y Odisio, 2017: 116). Como señaló el ministro de Hacienda Federico Pinedo al presentar el “Plan de Reactivación Económica” en 1940, o “plan Pinedo”, aunque el país no estaba en condiciones de reemplazar la “rueda maestra” de la exportación tradicional, debía crear “algunas ruedas menores” para mantener el nivel de actividad (Ministerio de Hacienda, 1940: 156).

En los prolegómenos de la SGM, el despliegue del discurso industrialista fue catalizado por las previsiones de un nuevo conflicto armado y, luego, por su efectivo estallido, que, como se mencionó, interrumpió las importaciones de insumos fabriles esenciales<sup>30</sup>. Así, en paralelo al impulso adquirido por el sector manufacturero, comenzó a vislumbrarse la necesidad de una política específicamente industrial, configurando el “primer salto de la ‘mentalidad’ industrial en el país” (Rougier y Odisio, 2017: 431). Aun cuando el “plan Pinedo” bregaba de un modo limitado por el estímulo a la industria, el hecho de que ese planteo haya encontrado cabida entre sus propuestas da cuenta de los alcances de ese salto<sup>31</sup>. En la misma línea, debe apuntarse que, a partir de 1943, los hombres de la *REA* adquirieron un rol gubernamental de relevancia, proyectado desde

---

<sup>30</sup> Según Berrotarán (2003: 59), la escena estuvo dominada por las “fantasías apocalípticas sobre el futuro argentino”.

<sup>31</sup> Según Rougier y Odisio (2017) ese documento expresó el derrotero económico e intelectual de los años previos y la continuidad de la política encarada por Prebisch desde el BCRA, quien, a la sazón, participó en su elaboración. Entre las medidas esenciales planteadas para enfrentar las graves perspectivas que auguraba la disminución del comercio exterior, la más innovadora era el incentivo a la producción industrial y su relación con la intervención estatal y el financiamiento del sector. No obstante, el estímulo se limitaba a las “industrias naturales”, evitando el florecimiento de las “artificiales”, distinción que había signado el debate durante los años previos. Por las primeras se entendía a aquellas que contaban con abundantes materias primas en el ámbito local, que, además, eran consideradas “sanas”, pues se hallaban en condiciones de sostener la competencia externa. En contraste, las segundas eran las actividades que elaboraban productos cuyos insumos no se encontraban disponibles en el país y que dependían de mecanismos de protección para sobrevivir frente a la competencia extranjera. Hacia 1940, esta distinción estaba ya bastante cuestionada.

las oficinas de la Secretaría de Trabajo y Previsión, encabezada por Perón, y de la Dirección General de la Industria (Belini, 2001).

En esa coyuntura, los debates económicos giraron en torno a la disyuntiva entre proteger, mediante la reserva del mercado, las actividades productivas que habían logrado desarrollarse en el país o permitir que la competencia externa recuperara el terreno perdido durante la conflagración mundial. La memoria acerca de la dura experiencia de la primera posguerra dominaba las preocupaciones respecto a las consecuencias de la firma de la paz, que fueron acrecentadas por la nueva dimensión que había alcanzado el espectro manufacturero. Los interrogantes sembrados acerca de las posibilidades de absorber el desempleo, resultado ineludible de la adopción de una actitud prescindente, inclinaron el fiel de la balanza en favor del sendero proteccionista (Rougier y Odisio, 2017)<sup>32</sup>. Así, el objetivo básico que asumió el gobierno argentino en la inmediata posguerra fue “defender lo que existía en materia de producción manufacturera” (Skupch, 1972: 486).

La nueva impronta de la política industrial tuvo un correlato en el avance del intervencionismo estatal, principalmente a partir de la creación de diversas instituciones, como el Banco de Crédito Industrial (1944) y la Secretaría de Industria y Comercio (1944). Pero también hubo lugar para la temática manufacturera en el seno del creciente interés que, como se mencionó en la introducción, despertaba la planificación, en tanto herramienta capaz de dotar de racionalidad técnica a las políticas económicas y sociales. Cuando los seguidores de Bunge, activos promotores del planeamiento desde antaño, asumieron responsabilidades en el gobierno militar, ese interés se materializó en la creación del CNP, cuyo objetivo fue la planificación del futuro inmediato (Rougier y Odisio, 2017). Así, la dirección estatal del proceso de industrialización comenzó a contar con más y mejores herramientas. Además, en esos años empezó a conformarse el “Estado empresario”, especialmente a partir de la creación en 1941 de la Dirección General de Fabricaciones Militares, con el objetivo de desarrollar la producción de

---

<sup>32</sup> La vía prescindente, además, traía a la memoria una experiencia signada por agudos conflictos sociales, tales como la “Semana trágica” y la “Patagonia trágica”.

insumos y materiales básicos y estratégicos. Al igual que en lo referido a la planificación, ese aspecto sería profundizado tras el triunfo electoral del peronismo, acentuándose la presencia de empresas y organismos públicos en la producción manufacturera, en particular en lo que respecta a las actividades de mayor escala y de tecnología avanzada (Belini y Rougier, 2006)<sup>33</sup>.

Las interpretaciones historiográficas sobre el carácter que asumió la nueva actitud gubernamental frente a la cuestión industrial son divergentes. Mientras que Villanueva (1969) sostiene que las soluciones adoptadas frente a los temores de posguerra transformaron a la industrialización sustitutiva en una estrategia orgánica, Díaz Alejandro (1975) afirma que esa política lejos estuvo de constituir un plan elaborado y sistemático<sup>34</sup>. Más allá de estas divergencias, existe un amplio consenso en que, a diferencia de lo ocurrido durante los años treinta, cuando la expansión sustitutiva fue virtualmente impuesta por la situación internacional, en la segunda posguerra ese crecimiento se debió principalmente a las políticas adoptadas internamente. Las medidas económicas defensivas que habían estimulado la industrialización hasta entonces se convirtieron, a mediados de los años cuarenta, en herramientas de promoción deliberada, tal como lo ejemplifica la promulgación del Decreto N° 14.630/44, que estableció el primer régimen de promoción industrial del país (Villanueva, 1969). En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que la orientación de las políticas públicas hacia el sector industrial experimentó en esos años un cambio de estatus (Belini, 2009).

### **1.1.3. Otros vaivenes: de la salida fabril al exterior al crecimiento “hacia adentro”.**

---

<sup>33</sup> La creación de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina y de direcciones vinculadas a las Fuerzas Armadas (Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado y Astilleros y Fábricas Navales del Estado) dan cuenta de ello.

<sup>34</sup> Por su parte, Schvarzer (2000: 191) sostiene: “Las posiciones de la época eran confusas en torno de la evolución industrial y no terminaban de definir una vía para el mediano plazo”. Según Belini (2009), la utilización errática de los instrumentos crediticios, cambiarios y para-arancelarios que consideró la política oficial para alentar el crecimiento manufacturero no conformaron una política industrial.

Durante los años treinta, algunas industrias “incipientes” -según la terminología de entonces-, principalmente vinculadas al procesamiento de bienes agrícolas, como la producción de aceites comestibles y conservas de tomates, lograron ingresar en el sector de las exportaciones (Díaz Alejandro, 1975). La cuestión fue percibida por observadores contemporáneos y valió la implementación de algunas medidas favorables a esas exportaciones, tales como el sistema de *draw-back*, un tipo de régimen aduanero basado en la restitución a los exportadores de los derechos arancelarios que hayan gravado la importación de materias primas o insumos empleados en la fabricación del bien exportado<sup>35</sup>.

A finales de esa década, las ventas de manufacturas argentinas al exterior comenzaron a diversificarse, alentadas por las peculiares condiciones en que el estallido de la SGM colocó al comercio internacional. Entre ellas, se destaca la interrupción de las fuentes tradicionales de oferta de las que se abastecían los países latinoamericanos (Mallon y Sourrouille, 1973). En ese coyuntura, la participación de las ventas fabriles en el total de las exportaciones pasó del 5% en 1940 al 20% en 1945, dando cuenta de una expansión vertiginosa (Schvarzer, 2000).

Ese fenómeno fue uno de los puntos que atendió la aceleración de los debates industriales acaecida durante la guerra, para los cuales el “plan Pinedo” sentó algunas bases, allende su fracaso político<sup>36</sup>. En lo que aquí interesa, cabe señalar que la propuesta del ministro de Hacienda prometía acabar con la discriminación arancelaria contra la industria e introducir una ley de *draw-back* para estimular sus ventas externas, proyecto que finalmente fue presentado en 1941<sup>37</sup>. Evocando al viejo modelo agroexportador, se apelaba a mantener la economía “lo más abierta posible”, en

---

<sup>35</sup> Uno de esos observadores sostuvo que Argentina había “dejado de ser solamente un país exportador de granos y ganados” (Abarca, 1937; citado en Rougier y Odisio, 2017: 75).

<sup>36</sup> Aunque tras la eliminación de sus aspectos más industrialistas fue aprobado en el Senado, la oposición logró bloquear su tratamiento en la Cámara de Diputados, con lo cual su implementación se frustró y Pinedo abandonó su cargo.

<sup>37</sup> Esto era parte del programa legislativo que la Unión Industrial Argentina reclamaba desde antaño (Murmis y Portantiero, 2011). Otro de sus puntos era la legislación anti-*dumping*, orientada a evitar la competencia con importaciones realizadas a precios desleales.

particular promoviendo un mayor acercamiento comercial con Estados Unidos y con los países latinoamericanos, propuesta que había sido alentada por Bunge en las décadas previas, como vía para ampliar los mercados para la producción local (Rougier y Odisio, 2017: 96). Estos planteos respondían críticamente al florecimiento de posiciones de corte autarquista, favorables al desarrollo de las industrias básicas<sup>38</sup>.

También enarboló esas críticas la Corporación para la Promoción del Intercambio (CPI), una organización privada constituida en 1941 con el objetivo de “estimular el comercio con Estado Unidos y otros países de la región, así como estudiar la manera de perfeccionar los procesos industriales, aprovechar de mejor manera las materias primas existentes y promover la instalación de industrias nuevas” (Rougier y Odisio, 2017: 114). De hecho, Díaz Alejandro (1975: 105) identifica a esa institución directamente con el propósito de fomentar la exportación de productos no tradicionales y Kabat (2013) muestra que ejecutó, con relativo éxito, varias de las medidas que en ese sentido había contemplado el “plan Pinedo”.

Hacia 1943, la CPI solicitó a la Armour Research Foundation la realización de un estudio en el que trabajó un grupo de expertos estadounidenses, dirigido por John Hopkins. Éste fue dado a conocer en 1944, bajo el título *La estructura económica y el desarrollo industrial en la Argentina*. El denominado “informe Armour” diagnosticaba que la producción manufacturera local presentaba un problema de escala, debido a la relativa pequeñez del mercado interno. Según advertía, para solucionarlo, no bastaba con estimular el intercambio con nuevos países, tal como sostenía el “plan Pinedo”, menos aún si la Argentina no estaba dispuesta a recibir mercaderías producidas más ventajosamente en otras latitudes. De lo que se trataba, en cambio, era de definir qué industrias eran “ventajosas” para el país. En esa dirección, el informe mencionaba las que contaban dentro del territorio nacional con materias primas baratas y de calidad, las que tenían mercados lo suficientemente grandes para cosechar beneficios de escala y

---

<sup>38</sup> Esto no evitó que el plan fuera acusado por algunas expresiones políticas, como el Partido Socialista, de promover un “proteccionismo espurio”, la idea de “bastarse a sí mismo” y, en definitiva, la “autarquía” (Rougier y Odisio, 2017: 99).

aquellas cuyo producto de fabricación fuese de poco valor por unidad de peso o volumen, lo cual desalentaba por vía de costos de fletes a los competidores extranjeros. Eso emparentaba a las industrias ventajosas con las empresas agropecuarias y las que empleaban insumos provistos por ellas, tales como las productoras de leche, cueros, tejidos de algodón y lana, entre otros (Rougier y Odisio, 2017).

Sin embargo, ni estas posiciones de sesgo liberal ni sus antagonistas pro-atarquía alcanzaron mayor consenso en los debates de comienzos de los años cuarenta, cuando se impuso el mencionado “industrialismo moderado”. Éste fue abonado por intelectuales de filiación teórica heterogénea, tales como Raúl Prebisch, Adolfo Dorfman, Félix Weil, Salvador Oría y Juan Llamazares. Más allá de algunas diferencias, especialmente relevantes respecto al énfasis puesto en la intervención estatal, sus planteos coincidían en la valoración positiva del avance manufacturero y en señalar la necesidad de que éste prosiguiera por la senda sustitutiva. En efecto, todos le asignaban fundamental importancia al mercado interno como foco de demanda de la industria local<sup>39</sup>. La expresión que empleó el BCRA en su memoria de 1942 bien ilustra la relevancia de ese rasgo: el país había “crecido hacia adentro” (citado en Rougier y Odisio, 2017: 117).

#### **1.1.4. La consolidación de la industrialización horizontal mercadointernista.**

La “salida fabril al exterior” acaecida durante la SGM representó un proceso efímero (Schvarzer, 2000: 190). Al igual que había ocurrido en la primera posguerra, el restablecimiento de las condiciones pre-bélicas del comercio mundial supuso la rauda pérdida de los mercados conquistados. Prueba de ello es la caída que sufrió entre 1943 y 1947 la participación de las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales en el total de las ventas externas, pasando del 19,4% al 5,5% (Llach, 1984).

---

<sup>39</sup> Entre las condiciones que apuntaba Llamazares para una industrialización beneficiosa se destacaba el hecho de que atendiese antes al consumo interno que a la exportación. Por su parte, Dorfman apelaba a la ampliación de un mercado interno de “prósperos consumidores” y Weil cuestionaba el planteo acerca de la pequeñez de aquél, sosteniendo que el alcance de su demanda era, en gran medida, resultado de la propia industrialización (Rougier y Odisio, 2017).

Esta experiencia de auge y retroceso de las exportaciones manufactureras durante los años cuarenta ha sido objeto de diversas interpretaciones historiográficas. Tempranamente, análisis de corte neoclásico han destacado que, en la segunda posguerra, la Argentina no aprovechó el creciente comercio mundial. En esa línea, Díaz Alejandro (1975: 111) sostiene que “la política oficial tenía una posibilidad que no se le había ofrecido durante la Gran Depresión: guiar el crecimiento económico sobre la base de la expansión de las exportaciones de los productos agropecuarios y manufacturados”, diferenciándose del modelo agroexportador por el apoyo decidido a las ventas externas de productos no tradicionales y a una mayor sustitución de importaciones. No obstante, entiende que esa posibilidad se vio frustrada, pues las “preferencias sociopolíticas” del peronismo, basadas en el incremento de la ocupación urbana y en el suministro de ciertos servicios sociales, primaron por sobre el “análisis objetivo del mercado mundial”, traduciéndose en “ambiguas actitudes” respecto a las exportaciones no tradicionales y en un “exagerado pesimismo” en relación con las perspectivas de las tradicionales (Díaz Alejandro, 1975: 9). Adicionalmente, apunta que, aunque era difícil mantener el nivel al que habían llegado las primeras en 1940/1947, su marcado descenso se debió a que se malograron las “valiosas relaciones” que habían favorecido las ventas externas de los bienes de exportación no tradicionales (Díaz Alejandro, 1975: 258). Según sostiene, la contracara de la desatención del comercio exterior fue la profundización del sistema proteccionista, que entre 1946 y 1953 habría alcanzado su “forma más extrema”, conduciendo a una “economía cerrada” que favoreció especialmente a las ramas livianas productoras de bienes de consumo final, cuya necesidad de protección resultaba dudosa y su capacidad sustitutiva prácticamente agotada (Díaz Alejandro, 1975: 251-252). En cuanto a las exportaciones manufactureras, adjudica su desaliento a la política de comercio exterior, a la sobrevaluación del peso y al aumento de costos que el proteccionismo arrastró a los insumos empleados por ciertas actividades eficientes.

Sobre la base del planteo anterior, Llach (1984) forjó una maniquea interpretación que no ha cesado de resonar tanto en estudios posteriores como en la reactualización de determinadas identidades políticas (Belini y Rougier, 2006). Según ese autor, en la Argentina de los años cuarenta fueron formulados dos programas

antagónicos de política económica. Desde su óptica, el “plan Pinedo” propuso “oficializar” el proceso de industrialización, dándole una orientación exportadora y especializada en el procesamiento de materias primas nacionales, es decir en las “industrias naturales”, orientación que habría sido perpetuada por la CPI y el “informe Armour”. En contraste, el “peronismo originario” se habría encuadrado en el paulatino ascendente que la “política económica mercadointernista” había alcanzado durante la SGM entre militares, intelectuales, industriales y obreros (Llach, 1984: 551-553). De este modo, y acicateado por el nacionalismo y las tendencias económicas “aislacionistas” y “autarquizantes”, el gobierno constitucional que emergió de las entrañas del golpe militar de 1943 habría visto en la demanda doméstica el único camino para el avance de la industrialización<sup>40</sup>.

En contraste con esas interpretaciones, Cramer (1998) afirma que la alternativa histórica al sendero efectivamente adoptado en la segunda posguerra no fue tanto un modelo de industrialización abierta y competitiva, sino una versión más conservadora de la industrialización sustitutiva. Asimismo, señala que el hecho de que la promoción de las exportaciones manufactureras haya dejado de constituir un tema central del programa industrial después de 1943 no es atribuible exclusivamente al posicionamiento ideológico del gobierno militar. En esa línea, entiende que fueron determinantes los cambios en las circunstancias económicas, pues los crecientes superávits en el balance de pagos redujeron la presión sobre el desarrollo de nuevas exportaciones y de nuevos mercados, al tiempo que las acuciantes dificultades para importar comenzaron a generar escasez de ciertos bienes de consumo y de capital. Los esfuerzos por expandir las

---

<sup>40</sup> Tal fue la potencia de esta interpretación que alcanzó, incluso, a autores anclados en perspectivas diametralmente opuestas a la de Llach (1984). Es el caso de Basualdo (2013: 40), quien afirma que, frente al agotamiento del modelo agroexportador, la oligarquía diversificada (capitales de distinto origen que combinaron su participación en actividades industriales con la producción agropecuaria y los negocios financieros) impulsó un “proyecto de industrialización alternativo (exportador) al del peronismo (mercado internista)”, cuya “expresión orgánica más acabada” fue el “plan Pinedo”. En cuanto a su resonancia en el forjamiento de identidades políticas, cabe señalar que, a lo largo de los años, el propio peronismo rescató selectivamente de la memoria histórica su asociación al mercadointernismo, incluyéndolo como un elemento más de su pretendida doctrina (Rougier y Fiszbein, 2006).

exportaciones industriales entraron, así, en una difícil competencia con la necesidad de asegurar los requerimientos del mercado doméstico.

A ello, Belini (2012) agrega que la expansión de las exportaciones manufactureras durante la SGM fue un proceso extremadamente intenso, encuadrado por unas pocas medidas específicas de política industrial y sustentado en el aprovechamiento de las especiales circunstancias delineadas por la coyuntura. Según argumenta, a contramano de la imagen forjada por Llach (1984), no existieron en la primera mitad de los años cuarenta dos senderos alternativos para el desarrollo industrial. En ese sentido, muestra que ni el “informe Armour”, ni los empresarios industriales, ni los *policy-makers* eran optimistas sobre el futuro de las exportaciones industriales argentinas. A lo sumo, consideraban que unas pocas de ellas podrían enfrentar las condiciones de competitividad internacional posbélicas.

Ahora bien, pese a esas divergencias, la gran mayoría de las interpretaciones coinciden en que diversos factores internos intervinieron en el retroceso de las ventas externas de manufacturas. Entre ellos, se cuentan la sobrevaluación creciente de la moneda local y diversas líneas de acción gubernamentales. En relación con esto último se destaca la posición del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), un organismo creado en mayo de 1946 para encargarse de las operaciones comerciales con el exterior y que jugó un rol clave en la política económica del peronismo. En su memoria de 1949, la institución apuntaba que las posibilidades exportadoras de la industria argentina eran lejanas (Schvarzer, 2000). En consecuencia, su política de control de cambios benefició a las industrias ya instaladas, aunque sin propiciar el avance tecnológico ni la renovación de bienes de capital vía importación<sup>41</sup>. Por otra parte, pese a que el *Plan de Gobierno 1947-1951* contemplaba, de acuerdo con lo planteado por los discípulos de Bunge, estímulos para la exportación de ciertas manufacturas de origen agropecuario (coincidentes con las que indicaba el “informe

---

<sup>41</sup> En virtud de ello, Díaz Alejandro (1975: 265) sostiene que “las primeras políticas peronistas de industrialización culminaron y consolidaron tendencias iniciadas ya en los primeros años de la década de 1930”.

Armour”), éstas fueron desalentadas por el gobierno peronista mediante prohibiciones y cuotas, con el objetivo de evitar el temido desabastecimiento interno (Belini, 2009; Rougier, 2012)<sup>42</sup>. De hecho, el proyecto de reforma aduanera, uno de los pocos del plan referidos a la industria, otorgaba amplias facultades al gobierno para modificar aranceles en procura de proteger a las industrias existentes del *dumping* y asegurar el abastecimiento doméstico (Rougier y Odisio, 2017)<sup>43</sup>. Pero también se propiciaba el desarrollo de nuevas actividades sustitutivas de insumos industriales básicos, como acero, laminados y productos químicos, y otras de importancia para la defensa nacional, dirección más próxima a las posiciones de los militares industrialistas que a las que podían leerse en la páginas de la *REA*, dónde predominaba una consideración según la cual esos bienes y los de capital debían satisfacerse mediante importaciones<sup>44</sup>. No obstante, estos últimos también contemplaban la diversificación de la estructura industrial, como vía para atenuar la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones del mercado internacional, aunque aclarando que la misma no debía cerrarse (Belini, 2009)<sup>45</sup>. El tono general de las propuestas era deudor del criterio establecido por el referido decreto de 1944, que apelaba a promover las industrias consideradas de “interés nacional” y que había sido retomado en el *Ordenamiento económico y social* (1945),

---

<sup>42</sup> La propuesta de fomentar la exportación de productos con mayor valor agregado fue enarbolada por otros intelectuales, tales como Emilio Pellet Lastra, quien advertía que para evitar la crisis que supondría la normalización del comercio internacional debía encararse un “estudio exhaustivo para el mantenimiento de las corrientes de intercambio y las posibilidades de nuevos mercados para los productos nacionales, tanto agropecuarios e industriales”, y Mario Sverdlik, que apelaba desde la *Revista de Ciencias Económicas* a mantener los mercados externos abiertos durante la guerra (Rougier y Odisio, 2017: 105).

<sup>43</sup> Pese a que los aranceles no fueron fijados hasta 1950, el proyecto fue considerado por Pinedo como parte de los “proyectos de autarquía” del gobierno (citado en Belini, 2001: 90). Años más tarde, Perón diría que el plan había estado “destinado a sostener y defender a cualquier precio las empresas industriales que funcionaban en el país” (citado en Villanueva, 1969: 331).

<sup>44</sup> Por ejemplo, Carlos Moyano Llerena, nombre que es preciso retener, apuntaba a que el reequipamiento industrial se encarara con los saldos de divisas disponibles (Rougier y Odisio, 2017). En relación con esto, Llach (1984) sostiene que los bungeanos modificaron su postura durante la guerra, desdibujando su propuesta inicial de acercamiento comercial a Estados Unidos y adhiriendo finalmente al mercadointernismo.

<sup>45</sup> Para algunos hombres de la *REA*, como Emilio Llorens y Moyano Llerena, el incremento y la diversificación de la producción local podía ser estimulado por la creación de una Unión Aduanera del Sur, que era un antiguo proyecto bungeano. Esto posibilitaría, además, una nueva inserción comercial en el mundo mediante el incremento paulatino de las exportaciones con mayor valor agregado (Rougier y Odisio, 2017).

principal documento elaborado por el CNP. Se trataba de aquellas actividades que emplearan materias primas nacionales y estuvieran orientadas al consumo interno, o bien que elaboraran artículos de primera necesidad o indispensables para la defensa nacional, pese a depender de insumos importados (Rougier y Odisio, 2017)<sup>46</sup>.

En suma, puede afirmarse que en la segunda posguerra prevaleció un discurso que “defendía el avance industrial sólo para el mercado interno” (Schvarzer, 2000: 191). Sin embargo, la industrialización de “actitud defensiva” a la que apeló el gobierno peronista en esos años no incluyó un “exagerado” grado de autarquía económica nacional, tal como le adjudican las interpretaciones neoclásicas (Villanueva, 1969: 347). Los hacedores de la política pública de ese entonces consideraban que el impulso hacia la industrialización mercadointernista no debía ser indiscriminado ni implicar un cierre de la economía, tal como lo prueba el criterio del “interés nacional”, que contemplaba la necesidad de seguir importando bienes que resultaran indispensables para mantener la actividad manufacturera o para atender cuestiones ligadas a la defensa<sup>47</sup>. Asimismo, la diversificación de las actividades sustitutivas, en tanto impulso a una mayor “autonomía industrial”, recién sería enérgicamente alentada con medidas proteccionistas cuando el drenaje de las divisas acumuladas durante la guerra obstaculizara seriamente la importación de máquinas e insumos esenciales para la producción manufacturera, situación que ocurrió hacia fines de la década de 1940 (Mallon y Sourrouille, 1973: 117).

Cabe añadir que en la segunda posguerra las opciones disponibles fueron mucho más acotadas que en la primera, pues el escenario internacional presentaba sendas dificultades para ensayar una combinación de retorno al agro e impulso de las llamadas

---

<sup>46</sup> Aunque el criterio del “interés nacional”, en tanto ordenador de la política industrial, relegó la distinción entre industrias “naturales” y “artificiales”, esta perimida clasificación siguió operando en los comienzos del CNP. Al inaugurar el organismo, Perón insistió en que el Estado debía apoyar sólo las actividades manufactureras que procesaran materia prima “genuinamente nacional”, evitándose la creación de “industrias artificiales”, cuya necesidad de protección las hacía carecer de razones económicas para su existencia (citado en Berrotarán, 2003: 57).

<sup>47</sup> En 1946, el BCRA advirtió que no debía impulsarse una “industrialización indiscriminada, conforme a un cerrado nacionalismo económico que podrían conducir a disminuir el intercambio internacional y a encarecer los artículos manufacturados” (citado en Rougier y Odisio, 2017: 147).

industrias “naturales”<sup>48</sup>. Las perspectivas del sector primario exportador fueron invadidas por un pesimismo generalizado, abonado, entre otros, por Prebisch y los funcionarios peronistas vinculados a la *REA*. En esa coyuntura, la combinación de industrialización y ampliación del mercado doméstico se convirtió en un sendero prácticamente inevitable para eludir el estancamiento y el desempleo. Por su parte, los empresarios manufactureros se reacomodaron velozmente en su protegido coto de demanda, dando lugar al afianzamiento del proceso sustitutivo como patrón de acumulación de capital (Basualdo, 2013; Schvarzer, 2000).

Ahora bien, es preciso mencionar que en los albores del primer gobierno de Perón la orientación predominantemente mercadointernista del desarrollo industrial se articuló con dos rasgos prioritarios de su apuesta política: el incremento del poder de compra de los trabajadores y la distribución progresiva del ingreso (Rougier, 2012)<sup>49</sup>. En respuesta a ello, el espectro manufacturero continuó su expansión horizontal, es decir a partir de la producción de bienes de consumo final, sobre la base de establecimientos pequeños y con un lento incremento relativo de la intensidad de capital (Belini, 2009; Díaz Alejandro, 1975)<sup>50</sup>.

Lo dicho en el párrafo anterior cierra el reticulado de la problematización que predominó en el tratamiento de la cuestión industrial durante la inmediata posguerra.

---

<sup>48</sup> Además, el nuevo escenario engarzó con distintos procesos desarrollados durante los años treinta que, tales como la “revolución keynesiana” y el abandono del patrón-oro como dogma rígido, brindaron puntos de apoyo para el rechazo de los industrialistas a los argumentos fundados en los principios del librecambio (Villanueva, 1969).

<sup>49</sup> La apuesta por políticas de redistribución del ingreso como forma de aliento a la industrialización también se vinculaba a los planteos de los miembros de la *REA* (Rougier y Odisio, 2017). Como señala Berrotarán (2003: 63), la demanda global fue el eje problemático hacia el que apuntó “todo el razonamiento del discurso del poder” en la segunda posguerra. Desde el punto de vista de las alianzas sociales, la participación creciente de los asalariados en el ingreso permite entender el carácter policlasista del peronismo como fenómeno político, pues representó un factor de demanda insustituible para una burguesía nacional, cuya inserción productiva se basaba en la fabricación de bienes de consumo masivo (Basualdo, 2013).

<sup>50</sup> La tarea de avanzar sobre la industria pesada recayó sobre las empresas y organismos estatales, en continuidad con lo acontecido durante la dictadura. Según Basualdo (2013), la incidencia de quiénes debían estar a la vanguardia del proceso resultó bastante escueta, debido a la escasez de recursos disponibles para impulsar grandes emprendimientos. Sostiene que, aunque esos recursos existían, fueron apropiados por distintas fracciones empresarias.

Frente a los avatares de un futuro que, sobre el telón de la experiencia de los años veinte, se proyectaba apocalíptico, pues se lo imaginaba dominado por el desempleo y el desabastecimiento, el peronismo apeló a una fórmula que vertebraba la distribución del ingreso y la industrialización sustitutiva de expansión horizontal<sup>51</sup>. El corolario de esa respuesta fue la orientación mercadointernista del proceso de desarrollo industrial y, como contracara, la subordinación de la salida fabril al exterior. En la segunda parte de este capítulo se verá que la respuesta que se impuso frente a la crisis de divisas de 1949/1952 brindaría a dicha orientación un carácter perdurable.

## **1.2. La emergencia del giro desarrollista como respuesta.**

### **1.2.1. La crisis de 1949/1952 como punto de inflexión.**

Hacia finales de los años cuarenta, las posibilidades sustitutivas de las ramas livianas que habían protagonizado la expansión industrial durante esa década -en particular, textil y alimentos y bebidas- se hallaban prácticamente agotadas. El rezago de las actividades productoras de bienes de capital y de insumos había sido compensado, hasta entonces, vía importaciones, facilitadas por la abundancia de divisas acumuladas durante la guerra. Pero para fines de 1948 esos recursos se habían vuelto escasos, con lo cual la prosecución del proceso de expansión manufacturera comenzó a toparse con dificultades en el frente externo. Mientras que las importaciones cuadruplicaron su volumen entre 1945 y 1948, a la saga de un crecimiento del 28% del PIB real, el ingreso de divisas se vio afectado por diversos condicionantes (Díaz Alejandro, 1975).

Durante los años previos, el IAPI había retenido existencias de productos exportables a la espera de conseguir precios internacionales más favorables, escenario que no se concretó, pues la demanda externa cayó en relación a los extraordinarios

---

<sup>51</sup> Las interpretaciones neoclásicas también contemplan la relevancia que tuvo la memoria histórica para la adopción del sendero mercadointernista. En ese sentido, Díaz Alejandro (1975) sostiene que la política económica peronista consideró más las experiencias pasadas que las condiciones externas favorables del momento.

niveles de antaño (Mallon y Sourrouille, 1973). Además, el organismo emblema de la nacionalización del comercio exterior había dispuesto una política de fijación de precios bajos para los bienes agropecuarios, desestimulando la producción. A ello debe sumarse la expansión de la demanda local de bienes exportables, en tanto efecto de las políticas redistributivas del peronismo. La trágica conjunción de estos fenómenos tornó decreciente la tendencia positiva que había mantenido durante la guerra la balanza comercial, presentándose un déficit especialmente significativo en el sector industrial. El sensible incremento de las importaciones de insumos y equipos, propulsado por el aumento de la inversión bruta fija, había quedado lejos de ser compensado por las exportaciones de bienes manufacturados que, como se vio, más temprano que tarde se retrotrajeron a los niveles pre-bélicos (Rougier, 2012). Por otra parte, la reticencia a apelar al capital extranjero como potencial proveedor de las divisas necesarias para afrontar las inversiones en maquinaria y equipos, exigidas por el avance del proceso sustitutivo, descartó lo que podría haber representado una “solución” de corto plazo (Díaz Alejandro, 1975; Villanueva, 1969)<sup>52</sup>.

El estrangulamiento de divisas producido por la combinación de los factores mencionados generó una crisis que se extendió entre 1949 y 1952 y que, en términos históricos, supuso la inauguración del comportamiento macroeconómico conocido como ciclos de *stop and go*<sup>53</sup>. Según Aronskind (2003: 84), “la imagen de frenar y arrancar buscaba transmitir la sensación de una economía que por su propia dinámica no podía avanzar en forma continua, sino que debía ser ‘frenada’ para poner en orden los desequilibrios engendrados en ese movimiento”. De éstos, el fundamental era la insuficiencia externa, que de 1949 en adelante engendró crisis de balanza de pagos que se reiteraron cada tres o cuatro años, operando como puntos de inflexión entre las fases de expansión y de retraimiento del producto e imposibilitando que el crecimiento del

---

<sup>52</sup> Dicha reticencia sintonizaba con dos aspectos sustanciales e interconectados de la concepción peronista: la “nacionalización” y la “independencia económica” (Rougier, 2012: 62).

<sup>53</sup> La modelización/formalización de este fenómeno fue una de las dos grandes líneas sobre las que avanzaría el debate económico en los años sesenta, dando como resultado importantes trabajos, como el de Javier Villanueva y el de Oscar Braun y Leonard Joy, publicados en 1964 y 1968 respectivamente..

PBI se diera en forma gradual y sostenida. Entre las décadas de 1950 y de 1970, los períodos de auge se caracterizaron por un fuerte incremento de las importaciones, en especial de insumos para la producción industrial, que no eran compensados por expansiones cíclicas de las exportaciones, pues el comportamiento a corto plazo de éstas se hallaba dominado por factores exógenos, como las condiciones meteorológicas<sup>54</sup>. Así, las características de la evolución de las importaciones y de las exportaciones determinaron que las etapas de crecimiento derivaran recurrentemente en déficits comerciales (Díaz Alejandro, 1975)<sup>55</sup>. En suma, puede afirmarse que la piedra angular del comportamiento cíclico de la economía argentina durante el tercer cuarto del siglo XX fue la situación de su sector externo (Basualdo, 2013).

Las fases expansivas eran inducidas por la combinación de tres factores, en proporciones variantes: las políticas monetarias y fiscales de ese signo, el aumento del salario real y las inversiones extranjeras. El segundo de estos factores da cuenta de otro de los puntos característicos que presionaron sobre la balanza de pagos durante el período: la merma de los saldos exportables que suponían las mejoras salariales, pues los principales bienes vendidos al exterior coincidían con los de la canasta de consumo básico de los trabajadores (Basualdo, 2013).

Por su parte, las fases recesivas eran impelidas por planes de estabilización que, como los de 1955, 1958 y 1962, fueron aplicados en respuesta a las crisis externas. En términos generales, éstos conjugaban: devaluación de la moneda, eliminación de los controles sobre la economía interna y sobre el funcionamiento del sector externo, y políticas monetarias y fiscales contractivas. Los efectos inmediatos (e interrelacionados)

---

<sup>54</sup> La rigidez de la oferta agropecuaria se debió, entre otros factores, al deterioro que registraron sus precios relativos entre la década de 1930 y principios de la de 1950. Además, la transferencia de ingresos del campo hacia el resto de la economía desalentó la capitalización y el cambio tecnológico del sector (Ferrer, 2008). No obstante, ese virtual estancamiento se inscribió en un proceso internacional, en el que el volumen de los productos agrícolas exportados por los países “semidesarrollados” se mantuvo constante, retrocediendo en el caso argentino (Mallon y Sourrouille, 1973). Ya en los años sesenta, el sector agropecuario comenzaría a mejorar su *performance*, ayudando a atenuar la vulnerabilidad externa de la economía (Belini y Korol, 2012).

<sup>55</sup> A partir de los años sesenta los servicios de la deuda externa pública y privada y las retribuciones de las empresas transnacionales a sus casas matrices comenzarían a operar como cargas significativas adicionales para la balanza de pagos (Basualdo, 2013).

de esos planes fueron los estallidos inflacionarios, las redistribuciones regresivas del ingreso y las caídas de la producción real (Basualdo, 2013; Díaz Alejandro, 1975). Al final de esas fases recesivas se hallaba un frágil reequilibrio del sector externo, que brindaba condiciones macroeconómicas para que las políticas oficiales invirtieran su signo, dando comienzo a un nuevo período de expansión<sup>56</sup>.

Cabe apuntar que ese “círculo vicioso del crecimiento inestable” no giró en el aire, sino que emergió y se prolongó sobre la base de una estructura, cuya característica saliente era la existencia de un “gran desnivel” entre el sector agroexportador, que mantenía “índices de productividad relativamente altos, compatibles con las exigencias del contexto internacional”, y un sector industrial sustitutivo “mucho más atrasado, confinado al mercado interno” y que, debido a la escasez de grandes inversiones, trabajaba con baja productividad, sólo pudiendo subsistir en “un ámbito cerrado, altamente protegido y escasamente competitivo” (Pucciarelli, 1999: 26). En virtud de este desnivel, esa base ha sido denominada “estructura productiva desequilibrada” (Diamand, 1972).

Ahora bien, antes de analizar cómo fue problematizada la cuestión industrial frente al surgimiento de esa nueva dinámica económica, debe ensayarse una interpretación general acerca de la crisis que signó su emergencia. En esa dirección, existe un amplio consenso en que ésta representó un punto de inflexión para la historia económica argentina y, en particular, para la de su proceso de industrialización (Díaz Alejandro, 1975; Gerchunoff y Llach, 1975; Mallon y Sourrouille, 1973; Schvarzer, 2000)<sup>57</sup>. Esto es así debido a que exhibió la aparición de un “estrangulamiento externo de nuevo signo”, que sumó al tradicional rasgo de vulnerabilidad que imprimían los

---

<sup>56</sup> Según Basualdo (2013), el diagnóstico subyacente a los planes de ajuste suponía que los estrangulamientos del sector externo y los problemas inflacionarios se originaban en un exceso de demanda. Por otra parte, apunta que la recomposición de la situación externa no fue el único objetivo de las políticas de estabilización, pues éstas también procuraban relanzar la tasa de rentabilidad del capital productivo.

<sup>57</sup> Esta periodización no coincide con la de las etapas políticas, pues Perón renovó su mandato presidencial en 1951. En contraste con las interpretaciones referidas, Basualdo (2013) considera que ese punto de inflexión se produjo a fines de los años cincuenta, con la masiva implantación de nuevas inversiones extranjeras, impulsada durante la presidencia de Frondizi.

vaivenes del comercio internacional, otro vinculado al nivel de la actividad industrial y a sus características estructurales (Ferrer, 2008: 281). Luego, una de las consecuencias de la nueva dinámica macroeconómica fueron los claros límites que estableció para contemplar simultáneamente la importación de bienes de capital, indispensables para la reestructuración del sector manufacturero, y la de materias primas y bienes intermedios, necesarios para mantener el nivel de actividad industrial (Villanueva, 1969).

Como se verá, en consonancia con la revisión de la problematización de la cuestión manufacturera heredada de la posguerra, la nueva etapa de la industrialización dirigida por el Estado se caracterizaría por un proceso de “sustitución incremental de la importación”, que propició la diversificación productiva, abriendo un período de avances en la fabricación de maquinaria, equipos, aparatos eléctricos y bienes durables de consumo (Mallon y Sourrouille, 1973: 120). Al comienzo del período, esos bienes explicaban el 40% de las importaciones argentinas. Casi como una respuesta a esa estadística, comenzó a emerger la necesidad de replantear el proceso fabril, que tendría un correlato en el desarrollo efectivo del mismo, pues, tras la superación de la crisis de 1949/1952, la mayor parte del valor agregado por las ramas manufactureras y del esfuerzo sustitutivo comenzó a explicarse por el crecimiento de aquellas actividades (Díaz Alejandro, 1975). Así, puede afirmarse que ese estrangulamiento de divisas exhibió el “agotamiento” de la etapa “fácil”, “liviana” o “clásica” de la industrialización sustitutiva, poniendo fin al período de expansión horizontal, basado en la distribución progresiva del ingreso, la incorporación de mano de obra, el desarrollo del mercado interno y el fortalecimiento del capital nacional y del sector estatal (Gerchunoff y Llach, 1975)<sup>58</sup>.

### **1.2.2. El “cepalismo clásico” y el giro desarrollista.**

---

<sup>58</sup> Atendiendo a la crítica que realiza Kulfas (2016) de las lecturas ortodoxas, vale aclarar que lo que se hallaba agotado no era el sendero industrializador, sino el modo en que se había desenvuelto hasta entonces.

Antes de avanzar sobre las respuestas que fueron ensayadas en la Argentina frente a la aparición del nuevo tipo de estrangulamiento externo, debe mencionarse un acontecimiento que se produjo de manera contemporánea, signando buena parte de las problematizaciones de la cuestión industrial que serían construidas durante la década siguiente en América Latina. Se trata de la publicación en 1949 del “manifiesto” de Prebisch y, en términos más generales, del ascendiente que comenzó a adquirir la prédica cepalina en la región<sup>59</sup>. Allí se expusieron las bases del estructuralismo latinoamericano, en tanto teoría del desarrollo fundada en la tesis sobre el deterioro de los términos del intercambio y en la concepción centro-periferia (Devés Valdés, 2003).

Una de las propuestas nodales esbozadas por el futuro secretario ejecutivo de la CEPAL en ese documento era que, dado que las exportaciones de los países periféricos no bastaban para atender las importaciones que exigían las necesidades de capitalización de sus procesos de desarrollo, resultaba prioritario que éstos continuaran reduciendo sus coeficientes de importaciones. Según Prebisch (1949: 41), los hechos que habían sobrevenido con la SGM habían demostrado “cuanto más trecho podía andarse” por ese camino. Asimismo, consideraba que debía modificarse la composición de la estructura importadora en favor de los bienes de capital y en desmedro de “artículos no esenciales”, generando una “adaptación de las importaciones a la capacidad de pago dada por las exportaciones” (Prebisch, 1949: 47-48)<sup>60</sup>.

Aunque el “manifiesto” de 1949 sentó las piedras basales del “cepalismo clásico”, sus rasgos más acabados serían delineados en diversos informes que la CEPAL dio a conocer en la primera mitad de los años cincuenta (Devés Valdés, 2003; Pazos, 1983)<sup>61</sup>. Entre sus principios, se contaban el mantenimiento de la protección arancelaria a la industria manufacturera, la intensificación de la promoción de nuevas ramas sustitutivas, el aumento de la inversión en infraestructura y la programación del

---

<sup>59</sup> Rougier y Odisio (2017) sugieren que las discusiones de la coyuntura económica argentina fueron relevantes para la elaboración del trabajo en cuestión.

<sup>60</sup> Ese sendero debía conjugarse con una mayor mecanización agrícola.

<sup>61</sup> Se destacan *Introducción a la técnica de la programación* (1953) y *Cooperación internacional para el desarrollo económico de América Latina* (1954).

desarrollo. Así, el planteo cepalino comenzó a enarbolar la integración hacia atrás del sector industrial, mediante el desarrollo de las industrias de base y pesadas, punto en el que se apartaba de lo dicho por Prebisch en el “manifiesto”, pues allí éste consideraba que no era menester forzar la creación de esas actividades. Uno de los nuevos economistas profesionales que en los años sesenta suscribiría el CEI se referiría a esa estrategia con las siguientes palabras:

(...) se comenzó a notar que el desarrollo de nuestros países se hallaba entorpecido por el agotamiento de las posibilidades de la expansión de la producción primaria, complementada por el deterioro de los términos de intercambio, que limitaba el cuántum de divisas disponibles, idea sin duda típica de la primera época del pensamiento de la CEPAL. Dentro de esta limitación, surge la conveniencia de comenzar un proceso de sustitución de importaciones para hacer multiplicar, rendir al máximo, ese cuántum limitado de divisas disponibles. Se inicia así el periodo de sustitución de importaciones, esquema que toma como meta la idea de ir agregando nuevas actividades industriales hasta eventualmente completar la totalidad de la gama de la producción industrial. En ningún momento se considera la posibilidad de introducir de manera importante las exportaciones industriales, aceptándose la restricción en el quantum de las exportaciones primarias. (Di Tella, 1969: 458-459)

Ahora bien, vale recordar que, como se apuntó en la introducción, el hecho de que la imagen de la CEPAL no fuera diferenciada en la Argentina de la figura de Prebisch resultó en una difusión menor de los planteos cepalinos, en comparación con otros países de la región. Las tesis heterodoxas por las que el economista tucumano había alcanzado fama internacional contrastaban con la imagen conservadora que asociaban a su figura diversas expresiones intelectuales y políticas argentinas (Altamirano, 1998). Esto es válido para el peronismo, cuya tensión con Prebisch se remontaba a 1943, cuando la dictadura militar de la que Perón emergería como principal figura política lo había desplazado de la Gerencia General del BCRA. Ya durante el primer gobierno peronista, aquél retomó la docencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA hasta que, según sus palabras, las autoridades le hicieron “imposible” continuar en su cátedra (Prebisch, 1963: VIII), empujándolo a aceptar una oferta de la CEPAL para trabajar temporalmente en Chile como consultor externo, posición desde la que

escribiría el “manifiesto”<sup>62</sup>. Su colaboración con la dictadura militar que derrocó a Perón en 1955 profundizaría las tensiones con el peronismo, pero también lo enemistaría con los ascendientes “desarrollistas” de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), quiénes, como se verá, lo eligieron como uno de sus antagonistas predilectos (Sikkink, 1988). Pese a todo, tanto en lo que queda de este capítulo como en los próximos, podrá constatar que entre la prédica del “cepalismo clásico” y la problematización que predominó en el tratamiento de la cuestión industrial en la Argentina entre 1949/1952 y 1962/1963 -el giro desarrollista- existieron múltiples resonancias.

Antes de ello, es necesario apuntar que el despliegue del “cepalismo clásico” se dio en paralelo a la constitución, a nivel internacional, de la economía del desarrollo como “subdisciplina de la ciencia económica”, cuyos temas no eran tan novedosos como el discurso que los articulaba en un vocabulario teórico y en un lenguaje analítico específico (Hirschman, 1980; citado en Altamirano, 1998: 81). El “desarrollismo”, en tanto traducción política de esa agenda académica, comenzó a forjarse en los años cincuenta alrededor de los siguientes lineamientos generales: 1) una política de industrialización vertical intensiva mediante sustitución de importaciones, focalizada en sectores industriales prioritarios o básicos; 2) la búsqueda de una rápida expansión de la acumulación de capital con el objetivo de apoyar el esfuerzo industrializador, recurriendo a fuentes de financiamiento público y de capitales extranjeros; y 3) una mayor participación del Estado en la conducción del programa de desarrollo, en general mediante alguna forma de planificación indicativa a fin de canalizar la iniciativa privada hacia las áreas prioritarias (Sikkink, 2009). Hacia fines de esa década, la dinámica sustitutiva supuesta por esos lineamientos sería bautizada por Hirschman (1958) como de “eslabonamientos hacia atrás” (*backward linkages*). Tiempo después, ese autor reconocería que, según esa lógica, la producción nacional en el campo de los insumos intermedios y los bienes de capital representaba no sólo la última etapa o el “*non plus*

---

<sup>62</sup> Según Arana (2016), en esos años Prebisch realizó aportes significativos a la trunca reforma del Plan de Estudios de la Facultad, impulsada por el interventor peronista.

*ultra*” de la industrialización, sino también una suerte de fase redentora que aliviaría todos los males del esfuerzo previo (Hirschman, 1987).

Aunque la circulación que el “desarrollismo” tuvo en la Argentina y las particularidades que supuso su asociación con una expresión política determinada serán atendidas en el próximo capítulo, resulta pertinente adelantar que entre sus principios y los del “cepalismo clásico” existió una gran afinidad, al igual que entre éstos y los lineamientos de la respuesta que ensayó el peronismo a la crisis de 1949/1952. Contemplando lo expuesto, debe apuntarse que en esta tesis se emplea la expresión “giro desarrollista” para nombrar una determinada problematización de la cuestión industrial, que, como se verá, contuvo a las respuestas que ofrecieron el peronismo, el “desarrollismo” vernáculo y, a escala regional, el “cepalismo clásico”, más allá de las tensiones que se entablaron entre ellos.

### **1.2.3. El ensayo peronista.**

Los interrogantes a partir de los cuales comenzaría a revisarse la problematización de la cuestión industrial heredada de la posguerra emergieron ya durante el peronismo. Esto se produjo en una coyuntura en la cual la caída de los precios internacionales de los productos argentinos de exportación, registrada a partir de 1949, y la disminución del volumen exportable, acaecida en virtud de la política de precios oficiales y de las sequías de 1951 y de 1952, agravaron la escasez de divisas que aparecida a fines de 1948, redundando en la prolongación de la crisis (Belini, 2009). Ante ese panorama, el gobierno se enfocó primero en reequilibrar la balanza de pagos a corto plazo, postergando el replanteo de la estrategia de desarrollo para un segundo momento. En esa dirección, el IAPI anunció un “cambio de rumbo”, que consistió en mejorar sustancialmente la política de precios y de comercialización para los productos agropecuarios, como vía para atender el problema externo (Rougier, 2012)<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Esto fue combinado con medidas orientadas a contener el proceso inflacionario, el otro de los acuciantes problemas de la coyuntura.

La revisión de la política económica fue llevada a cabo por funcionarios que presentaban un perfil más especializado que el de sus antecesores. Prueba de ello es el nombramiento en 1949 de Alfredo Gómez Morales al frente del BCRA, quien se había doctorado en Ciencias Económicas en la UBA<sup>64</sup>. En los albores del primer gobierno de Perón, ese puesto había sido encomendado a Miguel Miranda, un empresario sin formación académica. Luego, hacia 1952, Gómez Morales se convertiría en el titular del recién creado Ministerio de Asuntos Económicos.

Tras asumir, la nueva gestión del BCRA dispuso la adopción de una política sustitutiva más activa, mediante el control de cambios y el establecimiento de limitaciones cuantitativas que beneficiaran a las importaciones de máquinas y repuestos. Si bien estas disposiciones se vieron atenuadas a fines de 1950 por la presunción de que la Guerra de Corea desembocara en un nuevo conflicto mundial, fueron reimpulsadas en 1952, cuando los efectos de las sequías agudizaron la insuficiencia de divisas (Mallon y Sourrouille, 1973). Ese nuevo coletazo de la crisis obligó al gobierno peronista a encarar de un modo más decidido las turbulencias del frente externo. La punta de lanza de ello fue el lanzamiento, en febrero de 1952, del “Plan de Emergencia Económica”, que sistematizó y extendió las medidas que venían aplicándose desde fines de 1948 para doblegar el estrangulamiento de divisas y la inflación (Rougier, 2012). Sus políticas de estricta austeridad, que incluyeron un congelamiento salarial por dos años, redujeron gradualmente el ingreso y la demanda real, ampliando los saldos exportables, al tiempo que el sector agropecuario era impulsado con mayor decisión, en el marco de la anunciada “vuelta al campo”. Combinados con una cosecha extraordinaria, los efectos del plan permitieron reestablecer el equilibrio macroeconómico hacia 1953 (Mallon y Sourrouille, 1973).

A diferencia de lo acontecido en la inmediata posguerra, la escasez de divisas jugó a partir de 1949 un papel de primera importancia para el desarrollo manufacturero, pues dificultaba la corrección de los serios estrangulamientos que presentaba la producción de bienes y servicios claves, creados a raíz del bajo nivel de inversiones en

---

<sup>64</sup> Hasta entonces, Gómez Morales había ocupado la Subsecretaría de Comercio.

maquinaria y equipos y de la carencia de nueva tecnología (Mallon y Sourrouille, 1973). Al verse obstaculizada la importación de esos bienes, el “círculo virtuoso” de la industrialización de expansión horizontal y orientación mercadointernista agotó su efecto (Schvarzer, 2000). En consecuencia, la cuestión industrial comenzó a ser repensada, planteándose nuevos interrogantes y diagnósticos sobre el proceso manufacturero vigente, al tiempo que se formulaban prescripciones en respuesta a ellos. Dicha revisión se concentró en torno del tipo de expansión del espectro manufacturero, sin atender demasiado a la orientación de su oferta.

Al decir de Villanueva (1969), empezó a revisarse la “actitud defensiva” adoptada en relación con la estructura industrial existente al terminar la SGM. Frente a los nostálgicos que reclamaban el retorno a un sistema librecambista, ganaron posiciones quienes criticaban el error que había supuesto seguir un sendero de industrialización tan dependiente de las importaciones y, por ende, de las exportaciones agropecuarias. Así, el diagnóstico subyacente, sobre el cual se desplegaría la nueva etapa del proceso de industrialización, comenzó a vincular la restricción externa con la escasa integración del sector manufacturero (Rougier, 2012). Luego, el desarrollo de las ramas industriales “pesadas” emergió como respuesta, ganando cada vez más adeptos la concepción de que “toda industria era necesaria” (Belini, 2009: 200). En suma, la aguda escasez de divisas que sufrió la economía argentina a mediados de siglo XX convirtió a las otrora industrias “artificiales” en una necesidad ineludible (Schvarzer, 2000).

Entre quienes abonaron esa problematización se hallaban los nuevos y más especializados hacedores de la economía peronista, que empezaron a señalar algunos de los problemas principales de la estrategia industrial implementada (Belini, 2009). No obstante, la identificación de sus condicionantes estructurales no tuvo un correlato inmediato en las políticas ensayadas, pues, como se dijo, se priorizó restablecer el equilibrio externo a corto plazo. Una vez que eso fue logrado, se advirtió que el relanzamiento de un crecimiento sostenido no podía basarse sólo en los resultados de

buenas cosechas (Mallon y Sourrouille, 1973)<sup>65</sup>. Eso quedaría expuesto en el *Segundo Plan Quinquenal (SPQ)*, que recogía los principales diagnósticos elaborados en los años previos acerca del estrangulamiento de divisas. A saber, la escasa dinámica de las exportaciones y la falta de integración manufacturera. Su lanzamiento en diciembre de 1952 trajo consigo las definiciones más relevantes de la revisión de la problematización de la cuestión industrial, haciendo emerger el “giro desarrollista”.

Signados por la reciente crisis externa y por el estancamiento productivo, los propósitos del *SPQ* fueron bien diferentes a los de su antecesor. Su objetivo principal pasaba por resolver el déficit estructural del balance de pagos, manteniendo la política redistributiva (Rougier, 2012). Pero no sólo se diferenció al nivel de sus orientaciones, sino también en otro plano, vinculado éste a la planificación como herramienta técnico-política, pues precisó más ajustadamente sus metas físicas de producción, aunque sin presentar proyecciones cuantitativas de los balances macroeconómicos. En el caso del sector industrial, tales metas respondían al “objetivo fundamental” de alcanzar “el máximo desarrollo compatible con el equilibrio económico, político y social”, entre cuyas “bases” se postulaba “lograr la autarquía esencial para la economía social y la defensa del país”, llegando “de manera especial (...) al establecimiento y consolidación de la industria pesada: siderúrgica, metalúrgica y química” (Presidencia de la Nación, 1953: 278). Así, se fijaba una jerarquía de prioridades para el proceso sustitutivo, que apuntaba a generar una mayor integración vertical del tejido manufacturero, en orden a resolver la escasez de divisas, “no ya por la vía de acrecentar las exportaciones sino de reducir las importaciones” (Rougier, 2012: 154). En esa línea, se apelaba al “fomento de la producción de las materias primas industriales”, otorgando “preferencias para las materias primas de origen nacional y las que sustituyan a las materias primas de producción extranjera, a fin de eliminar en cuanto sea posible y conveniente, la importación de las mismas” (Presidencia de la Nación, 1953: 281-282). Asimismo, se

---

<sup>65</sup> En relación con el sector agropecuario, comenzó a plantearse el problema de la estructura de la tenencia de la tierra y la necesidad de avanzar en la tecnificación de la producción.

apuntaba a “lograr el autoabastecimiento” en materia de combustibles y en materiales y equipos de transporte (Presidencia de la Nación, 1953: 230 y 365).

Esa tónica autarquista, asociada al proteccionismo y al intervencionismo estatal, había recogido durante la SGM algunas adhesiones entre la intelectualidad política y los empresarios y muy especialmente entre los militares industrialistas, quienes la anudaban no sólo con la cuestión de la defensa nacional, sino también con la independencia económica (Rougier y Odisio, 2017). Esta posición, relegada en la inmediata posguerra, ahora encontraba cabida en el seno de un documento estatal de primer orden, dando inicio a “una corriente de ampliación del espectro industrial” (Villanueva, 1969: 35). En vistas de lo señalado en el apartado anterior, puede afirmarse que se inauguró, así, el giro desarrollista<sup>66</sup>.

El orden de prioridades dispuesto por la emergencia de esa nueva problematización de la cuestión industrial exigía cuantiosas inversiones en divisas, necesarias para realizar importaciones de bienes de capital e insumos. El fomento del ahorro interno que había sido propiciado por el gobierno desde el comienzo de la crisis no brindaba respuestas satisfactorias ante esa necesidad<sup>67</sup>. En una coyuntura de escasez de crédito externo, el aporte de esas importaciones por parte de empresas transnacionales bajo la forma de inversiones directas se presentó como la única salida posible para superar el estrangulamiento de divisas y relanzar la actividad productiva. El interés nacional por expandir el proceso industrial hacia sectores modernos rezagados en el país, como la producción de automóviles y tractores, halló un punto de convergencia con la disposición de las grandes transnacionales, principalmente de origen estadounidense, a ampliar sus actividades a escala mundial (Schvarzer, 2000). En vistas de ello, la Ley N° 14.222, sancionada en 1953, apeló al capital extranjero, posibilidad negada hasta

---

<sup>66</sup> Cabe aclarar que, según Sikkink (2009), el peronismo no representó una variante “desarrollista” de la industrialización sustitutiva, sino una “nacional-popular”. Esa categorización, que responde más a las periodizaciones políticas que a la problematización de la cuestión industrial, no resulta útil para iluminar la pregunta de la presente investigación.

<sup>67</sup> Ese fomento apuntó a generar y captar ahorro popular mediante campañas que promovían un mayor cuidado a la hora de consumir. Esto se enmarcó en el abandono de las teorías del subconsumo y en la adopción de las teorías monetarias de la supercapitalización (Rougier y Fiszbein, 2004).

entonces en nombre de la “independencia económica”. Este viraje en la posición del peronismo apuntaba a barrer los obstáculos para la modernización industrial, pues las actividades que debían protagonizar la nueva fase de industrialización requerían, además de divisas, de la tecnología y de la experiencia foráneas (Mallon y Sourrouille, 1973)<sup>68</sup>. No obstante, la ley no especificaba las áreas que debían ser estimuladas por esos capitales. En cambio, fijaba el objetivo de que la inversión contribuyera directa o indirectamente a la obtención de divisas o a su economías, dejando en claro que su Norte era la resolución del problema externo (Rougier, 2012). Con todo, el cauteloso régimen establecido obtuvo una respuesta muy modesta (Belini, 2009).

Por otra parte, debe señalarse que la reorientación favorable a la producción de bienes de consumo durables, intermedios y de capital se articuló con la adopción de una estructura comercial regulada por dos criterios principales: “1) protección de las actividades ya existentes en el país contra la amenaza de la competencia de las importaciones -por lo general en forma arbitraria, a instancias de la presión de los grupos de interés-, y 2) tratamiento más favorable para las importaciones denominadas ‘esenciales’, en particular durante los períodos de astringencia del balance de pagos” (Mallon y Sourrouille, 1973: 125). En virtud de esos criterios, tendió a conformarse un “marco de protección indiscriminada”, que no había sido ensayado hasta ese momento (Belini, 2009: 11)<sup>69</sup>.

Como puede advertirse, a despecho de la conflictiva relación entre Prebisch y el peronismo, la reorientación de la estrategia de desarrollo que éste ensayó a comienzos de los años cincuenta estaba en sintonía tanto con la emergencia del “cepalismo clásico”, como con los postulados de la ascendente economía del desarrollo<sup>70</sup>. Ya en el trabajo

---

<sup>68</sup> Según Díaz Alejandro (1975: 261-262) la “política de hostilidad” hacia el capital extranjero registrada entre 1943 y 1953 fue posibilitada por la abundancia de divisas y por la focalización de la sustitución de importaciones sobre ramas con bajos requerimientos de cooperación tecnológica extranjera.

<sup>69</sup> Al decir de Mallon y Sourrouille (1973: 116), “las políticas posbélicas de Perón no fueron marcadamente proindustriales y anticomerciales hasta 1948”.

<sup>70</sup> Según Fiszbein (2010: 34), aún “con poca o ninguna influencia directa de Prebisch y los pioneros economistas del desarrollo”, algunas nociones “más o menos vagas” de sus planteos estuvieron presentes en la concepción del “cambio de rumbo” del gobierno peronista. Por su parte, Rougier (2012) afirma que

titulado *Desarrollo reciente y problemas de la industria argentina* (1951), la CEPAL saludó el carácter proteccionista de la política sustitutiva de posguerra. Del otro lado, las propuestas que Gómez Morales agrupó en el libro *Política económica peronista* (1951) presentaban sendas similitudes con las recomendaciones cepalinas (Rougier y Odisio, 2017).

Ahora bien, es preciso advertir que el hecho de que la problematización de la cuestión industrial se acercara al giro desarrollista, profundizando la orientación mercadointernista de posguerra, no impidió que la posibilidad de fomentar las exportaciones manufactureras se mantuviera en los márgenes de la acción estatal. Ya hacia fines de 1948, la respuesta que ensayó el gobierno peronista frente a la escasez de divisas incluyó el fomento a las ventas externas de manufacturas cuya demanda doméstica se hallaba saturada y/o estancada, tales como productos de cuero y tejidos de lana. Para ello, dispuso incentivos cambiarios e impulsó acuerdos bilaterales para la diversificación de mercados. No obstante, esas políticas tuvieron un éxito escaso y el aporte de divisas que generaron resultó prácticamente insignificante. Esto se debió a la existencia de obstáculos estructurales que, como el atraso tecnológico, la baja productividad y los altos costos de producción, limitaban la competitividad de las exportaciones argentinas (Belini, 2012). A ello se sumó el hecho de que los tipos de cambio especiales ofrecidos no alcanzaron a compensar la sobrevaluación de la moneda local (Rougier, 2012).

El aliento a las ventas externas de bienes industriales volvió a explorarse en 1952, cuando la nueva problematización de la cuestión industrial se hallaba en pleno auge. Dado que el avance de la integración manufacturera llevaría tiempo y parecía no alcanzar para resolver la escasez de divisas, el gobierno no sólo se interesó en el incremento de las exportaciones tradicionales, sino también de las industriales. Así, se buscó rectificar la política llevada adelante durante los años previos que, con excepción de lo dicho en el párrafo anterior, había fijado cuotas para las exportaciones, con el fin

---

la modificación de la política peronista coincidió con los estudios que la CEPAL desarrolló en 1953 para explicar las causas de los desequilibrios externos de los países latinoamericanos.

de abastecer primero la demanda interna. En ese sentido, el estímulo cambiario se amplió para auxiliar a nuevas ramas manufactureras que enfrentaban una crisis de demanda (como la textil algodonera), pero también para impulsar a otras cuyo mercado interno permanecía vigoroso (bienes de consumo durables, como cocinas y electrodomésticos) (Belini, 2009).

El fomento a las ventas externas se haría un pequeño lugar en el documento identificado como inaugural del giro desarrollista. En esa línea, a la vez que contemplaba “la creación y el afianzamiento del mercado interno para la producción industrial”, el *SPQ* mencionaba “la promoción de las exportaciones de la producción industrial del país” (Presidencia de la Nación, 1953: 291). No obstante, ésta casi no aparecía a la hora de enunciarse los objetivos por actividad y sólo lo hacía en las ramas que estaban últimas en el orden de prioridades sectorial, como la industria textil lanera, siempre y cuando se propendiera a “mejorar la calidad” y “reducir los costos de producción”, mediante el “perfeccionamiento técnico de sus equipos y la organización racional de los sistemas productores” (Presidencia de la Nación, 1953: 311). Cabe aclarar que la preocupación por la “racionalización” aparecía en el capítulo “Industria” en términos generales, como llave para “lograr una producción industrial de elevada calidad y del más bajo costo”, en función de lo cual el plan ofrecía una serie de instrumentos (Presidencia de la Nación, 1953: 281). También se contemplaban posibilidades de exportación en el caso de la industria del cuero (curtido de cueros, calzado y marroquinería) y en algunas actividades de la industria alimentaria, como la elaboración de fideos, en relación con la cual se afirmaba que podrían “ser promovidas las exportaciones en la medida en que lo permita el mercado exterior, especialmente a los países limítrofes”, y, vale resaltarlo, recién después de que estuvieran “satisfechas las necesidades del consumo interno” (Presidencia de la Nación, 1953: 313).

Como se ve, en el *SPQ* las exportaciones manufactureras aparecían básicamente ligadas al procesamiento de materias primas agropecuarias, en línea con las propuestas que habían estado públicamente en debate durante la SGM y con la prédica bungeana sobre la constitución de una “Unión Aduanera del Sur”. De hecho, entre las propuestas postuladas para la gestión estatal del comercio exterior, se mencionaba “la exportación

de las materias primas nacionales con el mayor grado de industrialización”, a la que se sumaba el “promover especialmente el intercambio de productos industriales del país con destino a las naciones latinoamericanas” (Presidencia de la Nación, 1953: 324). En esa dirección, el plan proponía una serie de medidas para facilitar los trámites vinculados a la exportación y a la colocación de los productos en el exterior, junto a otras destinadas a brindar información a los exportadores y a hacer propaganda comercial de la producción nacional en el extranjero<sup>71</sup>. Asimismo, debe mencionarse que el objetivo general para la gestión estatal del comercio exterior incluía la diversificación de los mercados de importación y exportación. El “comercio latinoamericano” debía ser tenido en cuenta, en virtud de “la necesidad imperiosa de complementar mutuamente las economías nacionales sobre bases de estricta igualdad e independencia económica y política, y con la finalidad de realizar en forma conjunta la defensa económica de la América Latina y promover su progreso material” (Presidencia de la Nación, 1953: 322).

No obstante, como se anticipó, la promoción de las exportaciones manufactureras aparecía en un orden marginal, tanto por su escasa o nula articulación con la estrategia de industrialización, pues era considerada en ramas no priorizadas, como por el lugar que se les otorgaba en relación al problema externo. De hecho, entre los principios de la “Doctrina Peronista” para el comercio exterior se afirmaba que el intercambio internacional debía realizarse mediante “la aceptación mundial del concepto de paridad entre los precios de los artículos manufacturados y de materias primas”, dejando entrever que se esperaba resolver la insuficiencia de divisas principalmente mediante el aliento a las exportaciones agropecuarias y la profundización del proceso sustitutivo (Presidencia de la Nación, 1953: 323).

Antes de terminar esta sección, cabe apuntar que la consideración marginal de las exportaciones manufactureras representaba otro punto de encuentro con los planteos de Prebisch, ya que si bien no se constituiría como un punto nodal del “cepalismo clásico”,

---

<sup>71</sup> Como parte de la preocupación del gobierno por la escasez de divisas, en 1952 se creó la Comisión para la Promoción de las Exportaciones y, dos años más tarde, la Comisión para la Difusión de los Productos Argentinos (Mallon y Sourrouille, 1973).

la cuestión había merecido sí una mención en el “manifiesto” de 1949. Allí, el ex-gerente del BCRA planteaba entre los problemas relativos a la industrialización de los países latinoamericanos el de la dimensión óptima de las instalaciones frente a mercados reducidos. En vistas de ello, veía con preocupación tanto “la subdivisión de una industria en un número excesivo de empresas de escasa eficiencia dentro de un mismo país”, como “la multiplicación de empresas de dimensión relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir mayor productividad” (Prebisch, 1949: 66). Este planteo se acercaba, tanto o más que el *SPQ*, al mencionado proyecto de Bunge, ingeniero con quien Prebisch se había formado (Dosman, 2008). Dicha resonancia reaparecería en el capítulo que dedicó a la Argentina el *Estudio Económico de América Latina 1949*, el primero que publicó la CEPAL bajo la Secretaría del economista tucumano. Aunque allí se priorizaba el “crecimiento hacia adentro”, también se contemplaba la posibilidad de ampliar los mercados mediante acuerdos entre los países latinoamericanos, incluso para el intercambio de manufacturas. En particular, se mencionaba el caso de las “industrias esencialmente dinámicas, esto es, aquellas que podrían contar con el vasto mercado potencial de los países latinoamericanos” (CEPAL, 1951: 204). Aquí el planteo cepalino se alejaba de la variante peronista, pues recuérdese que en el *SPQ* las exportaciones manufactureras eran consideradas en ramas vinculadas al procesamiento de materias primas agropecuarias. Como se verá más adelante, esta diferencia comenzaría a tornarse relevante casi una década después, dando lugar a uno de los clivajes a partir de los cuales se articularían las distintas variantes del CEI, en tanto problematización que desplazó a la del giro desarrollista.

En suma, en este capítulo se ha mostrado que la orientación casi exclusivamente mercadointernista del desarrollo manufacturero argentino no se estabilizó al menos hasta la segunda posguerra, cuando emergió una problematización de la cuestión industrial que articulaba el abastecimiento del consumo doméstico con un patrón distributivo que lo tornaba pujante y con el sentido horizontal de la expansión fabril, dirigido a producir

los bienes finales que ese poder de compra demandaba. A su vez, se advirtió que ese haz de elementos marginó a las exportaciones manufactureras como respuesta alternativa.

No obstante, la coyuntura crítica de mediados de siglo exhibió los límites de ese sendero de desarrollo industrial, especialmente sembrando interrogantes en torno de su insuficiencia de divisas. La respuesta que ensayaron los nuevos y más especializados funcionarios peronistas apuntó fundamentalmente a atender el estrangulamiento externo. En vistas de ello, se contempló tanto el impulso a las exportaciones agropecuarias, como la profundización del sendero sustitutivo para avanzar sobre la integración vertical del sector industrial, cuya falta fue identificada como el principal problema del desarrollo manufacturero de los años previos. Es decir que la revisión de la problematización de la cuestión industrial se concentró en modificar el tipo de expansión fabril, dejando un espacio casi nulo para los interrogantes respecto a la orientación de su oferta. En términos generales, esa respuesta a la crisis de 1949/1952, que se estabilizó como evidencia en el *SPQ* y aquí es denominada “giro desarrollista”, estaba en sintonía con los emergentes principios del “cepalismo clásico” y con el ascenso de la economía del desarrollo a nivel internacional.

Asimismo, se vio que esa mutación de la problematización de la cuestión industrial habilitó un fuerte avance del proteccionismo, que bien se conjugó con la orientación mercadointernista heredada de la problematización de posguerra. No obstante, se advirtió que, pese a la tónica autarquista que esa conjunción comenzaba a delinear, el fomento de las exportaciones manufactureras pervivió en los márgenes del accionar estatal. Su consideración aparecía como un posible aporte adicional de divisas, especialmente vinculado a actividades dedicadas a la industrialización de productos agropecuarios, que en el *SPQ* no eran señaladas como prioritarias. Es decir que parte de su marginalidad residía en su desvinculación argumental con los principales interrogantes planteados en torno de la cuestión industrial (su falta de integración vertical) y de su relación con los condicionantes estructurales de la economía argentina (el estrangulamiento externo).

## CAPÍTULO 2

### Variaciones sobre el giro desarrollista (1955-1958)

La respuesta ensayada por el peronismo a comienzos de los años cincuenta impulsó la transición entre las etapas conocidas como “fácil” y “compleja” de la industrialización sustitutiva. No obstante, el sistema proteccionista heredado había generado una estructura de intereses que se resistía a ese cambio. Ese *statu quo* comenzó a debilitarse tras el derrocamiento de Perón, cuando se inició un proceso de liberalización cambiaria que aceleraría el trabajo de parto de la nueva fase del desarrollo manufacturero (Díaz Alejandro, 1975). Así, pese al rotundo vuelco político, lo que aconteció después de 1955 representó una profundización de las tendencias en marcha del proceso de industrialización. La base material que el peronismo legó a sus sucesores incluía un sector fabril que había completado un período de consolidación mediante la sustitución de bienes de consumo no durables y que empezaba a desarrollar las ramas productoras de insumos metalúrgicos y químicos básicos (Belini, 2009). Parte de ese legado era también una economía cuya generación de divisas seguía dependiendo, casi exclusivamente, de las exportaciones agropecuarias (Rougier, 2012).

Por su parte, las propuestas del “cepalismo clásico” empezaron a resonar con más fuerza en la Argentina de la segunda mitad de la década de 1950, exhibiendo la amplia recepción que alcanzó esa orientación teórico-práctica dentro del espectro político. Esto se evidenció no sólo en la colaboración que el propio Prebisch prestó al gobierno dictatorial que desplazó al peronismo, sino también en el despliegue de equipos de investigación, vinculados en distinto grado con el avance del planeamiento estatal y cuyos integrantes eran jóvenes profesionales que comenzaban a circular por la red cepalina, en los albores del proceso de modernización de las Ciencias Económicas en el ámbito local.

Asimismo, cabe decir que, en esos años, la CEPAL comenzó a entrecruzar su preocupación por el desarrollo con el tópico de la integración regional, que, como se dijo en la introducción, se convertiría durante la década siguiente en un ingrediente

fundamental de la apuesta por un modelo “mixto” de desarrollo, que combinara la política sustitutiva con un mayor intercambio de manufacturas con el exterior. Según Hirschman (1963: 36), hacia 1958, la conformación de un mercado común latinoamericano se constituyó “bruscamente” en “una de las metas de la CEPAL”. La satisfactoria experiencia que la oficina mexicana de la Comisión había registrado en la asistencia técnica brindada para el programa de integración centroamericana, la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) tras la firma del Tratado de Roma (1957) y las dificultades que planteaba el establecimiento de ciertas ramas en estrechos mercados internos coadyuvaron en ese sentido. En virtud de ello, el organismo comandado por Prebisch organizó el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, que realizó diversas reuniones entre 1958 y 1959, cuyos resultados derivaron en la publicación de *El mercado común latinoamericano* (1959). Ese documento redactado por el secretario ejecutivo del organismo regional representó el “texto cepalino inaugural” sobre el tema, cuya propuesta se orientaba a iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por “la vía teóricamente más fácil”, que era la del comercio intrarregional, cuya virtud residía en “ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo” (Bielschowky, 1998: 23-24).

El tema de la integración reconocía múltiples antecedentes relativos a la inserción del continente en el escenario mundial, por ejemplo, el mencionado proyecto bungeano de la “Unión Aduanera del Sur”. Lo novedoso era su tratamiento por la impronta modernizante de las ciencias económicas-sociales, que comenzaron a brindar argumentos, cada vez más sofisticados, orientados a mostrar que la integración regional favorecería el desarrollo. En ese sentido, Devés Valdés (2003: 129) sostiene que el “integracionismo” se articuló “dialécticamente como continuación y superación de la propuesta de desarrollo” de los años cincuenta.

Según se verá en el presente capítulo, algunos de los documentos que fueron producidos en estos años por grupos de jóvenes expertos locales que comenzaban a vincularse a la red cepalina -el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU y el Grupo de Trabajos en Asuntos Económicos de la Unión Cívica Radical Intransigente- resultan

fundamentales para comprender, no tanto la profundización del giro desarrollista que emprendería el gobierno de Frondizi, sino la articulación entre la problematización que emergió tras la crisis de 1949/1952 y la profunda revisión a la que ésta comenzaría a ser sometida, dando lugar, luego, a la emergencia del CEI. Se trata de variantes alternativas del giro desarrollista, que fueron formuladas en la segunda mitad de los años cincuenta y en las que la promoción de las exportaciones manufactureras comenzaría a abandonar los márgenes a los que la había conminado el *SPQ*, para ir acercándose, progresivamente, al centro de la escena. Se mostrará que en esa mutación, el nuevo estatus que estaba adquiriendo la integración regional jugó un rol articulador de primera importancia entre los elementos que configuraron la emergente problematización.

## **2.1. De estrangulamientos y vulnerabilidades.**

### **2.1.1. El “plan Prebisch” como correa de transmisión.**

Apenas derrocado el peronismo, las autoridades militares de la “Revolución Libertadora” convocaron a Prebisch para que realizara un diagnóstico de la situación económica y delineara el programa a seguir en el corto plazo. En virtud de ello, en octubre de 1955 el secretario ejecutivo de la CEPAL pidió una licencia en el cargo y se trasladó a Buenos Aires para colaborar con el gobierno dictatorial, a título personal (Sikkink, 1988). Allí, elaboraría tres documentos que fueron publicados por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación y que, en conjunto y pese a las advertencias del ex-gerente del BCRA, se conocen como “plan Prebisch”<sup>72</sup>. En el mismo mes de su llegada apareció *Informe preliminar acerca de la situación económica*. Ya en enero de 1956, fueron dados a conocer *Moneda sana o inflación incontenible* y *Plan de restablecimiento económico*, que contenían un conjunto de medidas en respuesta al diagnóstico del primero. Contemporáneamente a la difusión de estos últimos, la dictadura creó una Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas, con el objetivo de ayudar a legitimar el nuevo programa (Sikkink, 1988). La misma estuvo

---

<sup>72</sup> Según Prebisch (1956: 57), se trataba apenas de “un plan de emergencia”.

conformada por los ministros del área económica y por representantes de la industria, del campo y de los trabajadores, quedando su conducción a cargo del doctor en Ciencias Económicas Adalbert Krieger Vasena<sup>73</sup>.

Dado que entre los tres documentos firmados por Prebisch existió una complementación orgánica (diagnóstico y prescripciones), aquí son analizados de conjunto. En principio, debe mencionarse que, aunque por momentos el “plan” asumía una impronta técnica, se hallaba dominado por un “tono dramático”, vislumbrado especialmente en las referencias a la “profundidad de la crisis que enfrentaba la Argentina y a los errores e inadecuaciones de la política económica peronista” (Sikkink, 1988: 96; traducción propia). Según se apuntaba, el país enfrentaba “la crisis más aguda de su desarrollo económico”, pues se interponían “poderosos obstáculos” (Prebisch, 1955: 11-12). Si bien entre esas trabas Prebisch (1955: 12-13) mencionaba deficiencias de infraestructura -la “grave crisis de energía” y la “notoria descapitalización del sistema de transportes”-, destacaba fundamentalmente la “precaria situación de divisas”, pues daba cuenta de la “delicada situación de desequilibrio exterior” que impedía al país “acelerar el ritmo de su producción”. Dicho de otro modo, las exportaciones eran “insuficientes para cubrir las necesidades primordiales de importación”, en especial en lo tocante a “materias primas y combustibles” y a “maquinarias y equipo” (Prebisch, 1955: 13). Según el ex-gerente del BCRA, a esa situación se había arribado mediante la combinación de tres “razones”: un proceso de industrialización que había comprometido “innecesariamente la eficiencia” de la producción agropecuaria, arrastrando las exportaciones a un nivel “sumamente crítico”; el no haber seguido “una política acertada y previsoramente de substitución de importaciones”, ni haber creado “las industrias básicas indispensables para fortalecer la economía del país”; y, finalmente, la falta de estímulo a

---

<sup>73</sup> Los ministros del área económica eran: Alizón García (Finanzas), Álvaro Alsogaray (Industria), Eugenio Blanco (Hacienda), Juan Llamazares (Comercio), Alberto Mercier (Agricultura y Ganadería) y Raúl Migone (Trabajo). En una nota firmada por esos funcionarios el 9 de enero de 1956, que abre el volumen en el que se publicaron el segundo y el tercero de los documentos elaborados por Prebisch, se informaba que éstos eran el resultado de las deliberaciones entre el Gabinete Económico y Social y el “señor Asesor”. En vistas de ello, Gilbert, Rougier y Tenewicki (2000) sostienen que el “plan” fue producto de la interacción entre el “talento técnico-analítico” de Prebisch y los planteos del “grupo liberal-ortodoxo” que conformó esa Comisión.

“la explotación del petróleo nacional”, que había conducido a una situación en la que las importaciones de combustibles absorbían “una proporción muy exagerada de la capacidad de importación” (Prebisch, 1955: 12-14). La generación de esas “serias fallas estructurales” era adjudicada a la política económica aplicada durante los gobiernos peronistas, cuando el estado había “tomado una influencia considerable en las inversiones de capital”, sin haberlas “sabido orientar o realizar en la forma más conveniente para acelerar el ritmo de desarrollo del país y atenuar su vulnerabilidad exterior” (Prebisch, 1955: 14).

Como señala Sikkink (1988), aunque el interés por la industrialización estaba presente en el “plan”, ese tópico, al igual que otros típicamente cepalinos, como el del sistema centro-periferia y el del deterioro de los términos del intercambio, aparecía relegado ante el tratamiento de preocupaciones tales como la inflación, las deficiencias de la producción agrícola y “ciertas fórmulas de intervencionismo estatal”<sup>74</sup>. Éstas eran las cuestiones que alentaban el dramático diagnóstico y ante las cuales se contemplaban las recomendaciones más ortodoxas, destinadas a operar en el corto plazo: devaluación de la moneda, liberalización del mercado de cambios, contención de salarios, expansión de préstamos internacionales, facilitados por la adhesión del país al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial, y desmantelamiento de diversos mecanismos de intervención del Estado en la economía. Las primeras de esas medidas apuntaban a recomponer inmediatamente los precios relativos en favor de los bienes agropecuarios y de expandir sus saldos exportables, con el objetivo de “restablecer la gran capacidad importadora del país” (Prebisch, 1955: 80). No obstante, se apuntaba que eso no alcanzaría para realizar las importaciones necesarias de bienes productivos, con lo cual se requería “momentáneamente una cantidad considerable de capital extranjero”, a

---

<sup>74</sup> Según Prebisch (1955: 35):

La intervención del Estado es ciertamente indispensable para acelerar el ritmo del desarrollo y promover su sentido social, pero hay dos tipos de intervención: el que pretende regular la conducta de los individuos en el proceso económico, como ha sido en este país en el período que se considera, y aquella intervención del Estado favorable al desarrollo económico que consiste en manejar eficazmente los resortes superiores del sistema (...)

conseguir “mediante negociaciones de carácter público y en el campo de la actividad privada” (Prebisch, 1956: 47-48).

Por su parte, los lineamientos más afines al emergente “cepalismo clásico” asomaban a la hora de postular las medidas orientadas a actuar sobre el estrangulamiento externo en el largo plazo. En ese sentido, en el “plan Prebisch” se contemplaban la “tecnificación de la agricultura” (“base esencial de la industrialización en los países latinoamericanos”), el fomento a la producción nacional de petróleo y la corrección del sentido del proceso de industrialización. En relación con esto último, debe recordarse que la “equivocada orientación del desenvolvimiento industrial” era considerada una de las razones que habían “contribuido a agravar las dificultades de pagos exteriores” (Prebisch, 1955: 26-27). Sobre ese proceso, se apuntaba:

(...) requería orientarse hacia formas que atenúen la tradicional vulnerabilidad exterior de la economía del país. En la Argentina ya se había avanzado anteriormente en una primera fase de la industrialización, que consistía en substituir en forma relativamente simple las importaciones de bienes de consumo inmediato. Había, pues, que afrontar el problema de la substitución de ciertas importaciones básicas y de la producción económica de materias primas esenciales. (Prebisch, 1955: 26-27)

En vistas de ese diagnóstico, Prebisch (1956) recomendaba el establecimiento de las industrias de papel y celulosa, petroquímica, química básica y siderúrgica (además de las actividades metalúrgicas y mecánicas sustentadas en ella). Según señalaba, se trataba de ramas en las que la acción había sido, hasta entonces, “tardía, lenta o insuficiente” (Prebisch, 1955: 27). En suma, se trataba de “alentar nuevas actividades que brinden más sólidas bases al desenvolvimiento industrial, permitan el mejor aprovechamiento de los recursos y la capacidad del mercado y traigan consigo, además, apreciables economías de divisas” (Prebisch, 1956: 39). Esto suponía seguir “un orden de prelación basado en la economicidad de las distintas industrias y su contribución al fortalecimiento de la economía” (Prebisch, 1956: 47). Así, la “activa política de substitución de importaciones en todo aquello que sea económicamente factible” permitiría lograr, “juntamente con el acrecentamiento de las exportaciones”, “un pronto mejoramiento del balance de pagos” y una reducción de “la vulnerabilidad económica exterior del país”, que se hallaba en su “punto máximo” (Prebisch, 1956: 37).

Considerando esas prescripciones, Sikkink (1988) caracteriza al “plan Prebisch” como una propuesta “desarrollista”, con algunos “matices clásicos”. También Gilbert, Rougier y Tenewicki (2000) hablan de un “costado desarrollista” del mismo, en particular debido a la ligazón entablada entre desarrollo manufacturero y ahorro de divisas. A ello debe añadirse que, como se advierte, pese a sus profundas críticas al peronismo, el planteo que Prebisch ofreció a la dictadura militar no se diferenciaba demasiado de la reorientación ensayada por aquél en respuesta a la crisis de 1949/1952. El “plan” del ex-gerente del BCRA proponía fomentar las mismas industrias que el *SPQ* y contemplaba la necesidad de que el capital extranjero aportara al proceso de desarrollo.

No obstante, debe mencionarse que, en línea con algunos de los planteos del “manifiesto” de 1949 referidos al final del capítulo previo, Prebisch (1955: 48) consideraba “indispensable alentar exportaciones nuevas, especialmente de artículos industriales”. Su falta de promoción por parte de la política económica peronista era parte del diagnóstico acerca de la insuficiencia exportadora. Según señalaba, el país estaba “en condiciones de realizar o acrecentar” muchas exportaciones de ese tipo, no tratándose sólo de “exportaciones nuevas”, pues “algunas” venían concretándose “de tiempo atrás” (Prebisch, 1955: 57). Ahora bien, como señalan Mallon y Sourrouille (1973), no aportaba medidas específicas en esa dirección, excepto su liquidación por el mercado libre de cambios. Sin embargo, entre los lineamientos recomendados para corregir el desequilibrio externo, apuntaba:

Promoción del intercambio con los países latinoamericanos, especialmente con los países vecinos, procurando abrir nuevas líneas de complementación industrial. Materias primas y productos industriales que no sea dable adquirir en los mercados tradicionales, por no permitirlo la capacidad de pagos exteriores del país, podrían procurarse en los países vecinos a cambio de exportaciones argentinas de otras materias primas y productos industriales. (Prebisch, 1956: 47)

Este señalamiento en relación con el intercambio latinoamericano resulta más que interesante para los debates que se analizarán en el resto de este capítulo y en los subsiguientes.

Antes de eso, es menester apuntar que las sugerencias más “desarrollistas” del “plan Prebisch” no hallaron en la cúpula de la “Revolución Libertadora” un auditorio proclive a actuar en consonancia (Sikkink, 1988). Con todo, éste desató un amplio debate en la esfera pública, que operó como correa de transmisión entre la respuesta ensayada por el peronismo y las discusiones de los años venideros, pues despegó al giro desarrollista de aquella identificación política, permitiéndole continuar su despliegue como problematización predominante de la cuestión industrial<sup>75</sup>.

### **2.1.2. El informe CEPAL/Grupo Conjunto.**

Ya hacia el final del *Plan de restablecimiento económico*, Prebisch presentaba un apartado titulado “Hacia un programa de desarrollo”, en el que afirmaba que había que “planear el futuro y establecer el nexo ineludible entre los requerimientos de hoy y los que traerá consigo, más adelante, el desarrollo argentino” (Prebisch, 1956: 55-56). En virtud de ello, sostenía que “en las tareas de programación” se presentaban “intrincados problemas” que sólo podían resolverse “con razonable grado de seriedad” si se empleaban “procedimientos hasta ahora no aplicados” en el país, y apuntaba: “En los últimos años se ha venido desenvolviendo en otras partes una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico a la cual el país (...) ha estado completamente ajeno” (Prebisch, 1956: 56). De hecho, Prebisch (1956: 57), asumía que el “plan” presentado requería:

(...) un examen profundo de la economía del país, de los obstáculos que se oponen a su crecimiento, la forma de eliminarlos y la serie de medidas que será indispensable aplicar para llegar a un ritmo satisfactorio de desarrollo. Para todo ello, para explorar los distintos aspectos del problema del crecimiento, es conveniente que en tal examen se cuente con la colaboración de expertos que hayan realizado este género de estudios en otros países latinoamericanos.

---

<sup>75</sup> Dicho debate estuvo dominado por las severas críticas que, provenientes desde distintos flancos, recayeron sobre el “plan” y sobre el propio Prebisch. La impugnación más conocida fue la que inmediatamente realizó el intelectual peronista Arturo Jauretche en *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje* (1955). Incluso, en la reedición de 1969 éste sostendría que el “plan” no había sido elaborado por Prebisch, sino por los colaboradores del semanario liberal *Economic Survey* (Jauretche, 1973).

Por esta razón, el Gobierno ha solicitado a la Comisión Económica para la América Latina (C.E.P.A.L.), y a la Administración de Asistencia Técnica, ambos organismos especializados de las Naciones Unidas, que faciliten el concurso de un grupo de expertos a fin de que, en un plano estrictamente técnico, colaboren en estas tareas con funcionarios argentinos.

El trabajo de estos expertos no sólo servirá para la mejor aplicación práctica del Plan que ahora se presenta, que en fin de cuentas no es más que un plan de emergencia, sino que ofrecerá al futuro Gobierno una serie de elementos de juicio de la mayor importancia para la elaboración de su propio programa de desarrollo y la más adecuada orientación de su política económica, social y financiera.

Tal como señalaba Prebisch, apenas comenzado 1956 la dictadura había presentado una solicitud formal ante la ONU, que fue atendida satisfactoriamente. En virtud de ello, y a instancias del Decreto N° 6.778/56, a mediados de ese año se conformó el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU. Considerando el requerimiento de “estudios básicos y elementos de información técnica”, se pretendía elaborar “un informe general acerca de las posibilidades de acelerar el desarrollo y atenuar la vulnerabilidad exterior de la economía argentina”, que propusiera medidas en esa dirección, objetivos para los cuales se consideraba “conveniente” que los “funcionarios y técnicos argentinos” contaran con la “colaboración” de los expertos de la ONU (Decreto N° 6.778/56). La misión internacional permaneció en el país hasta mediados de 1957, cuando se trasladó a Santiago Chile. Allí, la Secretaría de la CEPAL redactó el informe final, sobre la base de los materiales y datos recolectados por el equipo del Grupo Conjunto. Además de los técnicos internacionales, éste estuvo integrado por “expertos oficiales del país y de diversos organismos y entidades privadas”, designados por la dictadura (CEPAL, 1959a: XI-XII). Entre ellos, el informe destacaba la labor de Manuel Balboa, Alberto Fracchia y Ángel Monti, quienes elaboraron distintos estudios que sirvieron como insumos para el trabajo del Grupo<sup>76</sup>. En segundo orden, eran mencionados Carlos Brignone, Ricardo

---

<sup>76</sup> A Fracchia le corresponden “Inversión bruta y capital existente en la Argentina, por sectores económicos y por tipo de inversión y capital, 1900-55”, y a Monti, “Estimación preliminar del producto bruto de la Argentina 1900-55”. Por su parte, Balboa aportó un trabajo titulado “La utilización del modelo de insumo-producto en las proyecciones de la economía argentina”, cuya versión resumida se incluye al final del documento edito. Con relación a éste, se destacaba: “Por primera vez en la Argentina se ha elaborado un modelo de insumo-producto y se ha hecho un análisis empírico de la elasticidad-ingreso de la demanda de los principales grupos de bienes y servicios” (CEPAL, 1959a: 5).

Cibotti, Osvaldo Fernández Balmaceda, Norberto González, Héctor Grupe, César Piana, Jorge Trebino y el Equipo de Renta Nacional del BCRA. Sikkink (1988: 104) suma los nombres de Roque Carranza y Adolfo Dorfman, como parte de los “nuevos talentos argentinos” que participaron en la elaboración del informe. Varios de esos jóvenes profesionales se incorporarían luego a la red cepalina y a otros nodos que aportarían el proceso de modernización de las Ciencias Económicas en el país.

Por el lado de la ONU, la responsabilidad del Grupo recayó en su Administración de Asistencia Técnica y en la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Aunque esto asignaba a Prebisch la Dirección Principal del equipo y la relación formal con los ministerios y organismos descentralizados que aportaron personal e información, éste no intervino directamente en la realización del estudio (Fiszbein, 2010)<sup>77</sup>. Según aclaraba el Decreto N° 6.778/56, en ausencia del director principal, la tarea quedaría a cargo del secretario general del área económica del Gobierno Argentino, el doctor Félix Elizalde. Pese a ello, una nota publicada *in memoriam* de Balboa, en cuya elaboración participó Monti, afirma que fue él quien dirigió los trabajos del Grupo (AFICS-Chile, 2011). Vale detenerse un instante en la trayectoria de éste, pues desde su lugar como funcionario de carrera atravesó buena parte de las coyunturas de crisis y de problematización que se vienen analizando, al tiempo que resulta significativa para pensar la relación entre la CEPAL y la política económica argentina. Tras recibirse como contador en la Universidad Nacional del Litoral, Balboa se incorporó en 1941 al BCRA, aún bajo la Gerencia de Prebisch, a cuyos seminarios de la UBA asistiría en la segunda mitad de esa década (Dosman, 2008). En el BCRA dirigió los Departamentos de Economía y la Gerencia de Asuntos Financieros, para asumir hacia 1945 la Jefatura de la Sección Estadística, desde donde se convertiría en uno de los pioneros de la estimación de las cuentas nacionales de la Argentina. En esta tarea contó ya con la colaboración de Fracchia, con quien, como se ve, tuvo un recorrido profesional común (AFICS-Argentina, 2013). A fines de los años

---

<sup>77</sup> También colaboraron expertos de otros organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, representada por John Black, la Organización Internacional del Trabajo, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de Estados Americanos y el FMI (CEPAL, 1959a: XI). La última de estas instituciones envió a Richard Goode, quien elaboró el informe “Finanzas públicas de la Argentina”, incluido en CEPAL (1958).

cuarenta se convirtió en uno de los principales asesores de Gómez Morales, primero en el BCRA y luego en el Ministerio de Asuntos Económicos, mientras éste piloteaba la crisis externa. El golpe de estado de 1955 no lo alejó de la función pública, pues, justamente, lo llevó a comandar el Grupo Conjunto. Tras concluir su labor en él, Balboa fue incorporado a la CEPAL, organismo en el que desarrollaría una prolífica carrera como funcionario internacional (AFICS-Chile, 2011)<sup>78</sup>.

En cuanto al informe final de los trabajos del Grupo, titulado *El desarrollo económico de la Argentina*, hay que decir que sería fundamental para la historia de las Ciencias Económicas en el país, siendo sus méritos ampliamente reconocidos de manera contemporánea<sup>79</sup>. Parido desde las entrañas cepalinas, ese documento ha sido destacado también por la historiografía, como el estudio más extenso hecho hasta entonces sobre la economía argentina (Sikkink, 1988). En ese sentido, se ha subrayado “el ambicioso esfuerzo en la recolección de información y la calidad de su ordenamiento y presentación”, cuyo “aporte más innovador” fue “la introducción de técnicas de programación modernas, como las matrices insumo-producto, que permitían evaluar la consistencia de las proyecciones” (Fiszbein, 2010: 33). A ello debe sumarse la construcción de series estadísticas largas y la combinación de análisis macroeconómicos con estudios sectoriales pormenorizados. Aunque el informe no representó un plan propiamente dicho, puede afirmarse que la conjunción de los rasgos mencionados dio cuenta de un salto cualitativo en relación con la planificación peronista.

Una versión mimeografiada del informe en cuestión fue dada a conocer por la CEPAL en junio de 1958 y, al año siguiente, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU lo editó como quinto volumen de la serie “Análisis y proyecciones

---

<sup>78</sup> Dirigió la División de Desarrollo Económico e Investigación, llegando a ser secretario ejecutivo adjunto del organismo. Asimismo, fue uno de los expertos que condujo el proceso de creación de la oficina de la Comisión en Buenos Aires, que se concretó a comienzos de 1974, durante la tercera presidencia de Perón (AFICS-Chile, 2011).

<sup>79</sup> Por ejemplo, en un documento que se analizará en el cuarto capítulo, el doctor en Ciencias Económicas Simón Makler se refería al informe, afirmando: “se trata de la reunión de información, estadística especialmente, y de juicios de valor más amplia publicada en los últimos años y que en la fijación de objetivos de desarrollo se han utilizado los instrumentos modernos de la ciencia económica” (CFI/IEF-CGE, 1964a: 88).

del desarrollo económico”. La misma había sido inaugurada por la publicación del trabajo *Introducción a la técnica de programación* (1955[1953]), que no sólo es uno de los documentos que delineó el “cepalismo clásico”, sino que, además, como se señaló en la introducción, es el que abrió la segunda etapa de la CEPAL, signada por promover el interés de los gobiernos latinoamericanos en la programación del desarrollo<sup>80</sup>. Es decir que los rasgos anteriormente mencionados del informe sobre el desarrollo argentino eran cuestiones por las que el organismo regional venía bregando desde principios de la década. De hecho, el propio trabajo reconocía haberse ceñido a los principios metodológicos del documento de 1953. No obstante, la longitud de las series presentadas, que de manera inusual para un país latinoamericano se remontaban hasta comienzos de siglo, representó una novedad respecto a los trabajos previos de la serie, que se suma a lo apuntado en relación con la planificación peronista.

Yendo al análisis del informe, cabe comenzar señalando que se proponía allí una clasificación de las actividades económicas en tres grupos: los “sectores dinámicos” (actividades productoras de bienes de capital, metalurgia, papel, productos químicos, materiales de construcción y combustibles, junto a los servicios públicos básicos, electricidad, transportes y comunicaciones.), las “industrias vegetativas” (ramas productoras de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y cueros, además de los servicios de comercio, personales y de gobierno) y, finalmente, la producción agropecuaria, considerada en soledad dado su “especial interés” para la economía argentina (CEPAL, 1959a: 5)<sup>81</sup>. Tal categorización era considerada fundamental, en tanto las metas de crecimiento global postuladas (40% entre 1955 y 1962 y 77% si el período se extendía hasta 1967) estaban distribuidas de un modo dispar entre los sectores mencionados, pues se argumentaba que no haber reconocido la importancia diferencial de los mismos había

---

<sup>80</sup> Aquí se trabaja con la edición de 1959, que consta de tres volúmenes. A diferencia de la versión mimeografiada, ésta no incluye el anexo “Algunos estudios especiales y estadísticas macroeconómicas preparados para el informe”.

<sup>81</sup> Esta clasificación diferencia a los sectores según sea mayor o menor la dependencia de su crecimiento respecto a la evolución demográfica. En términos generales, dado que los sectores dinámicos resultan más independientes del lento crecimiento poblacional, teóricamente su actividad podría incrementarse a un ritmo más rápido que la de los sectores vegetativos, pues éstos son más dependientes de aquél.

conducido al “estrangulamiento de la economía” (CEPAL, 1959a: 5)<sup>82</sup>. Pero antes de analizar esas metas, es preciso traer a colación el amplio análisis histórico que presentaba el informe, construido sobre la base de las largas series estadísticas elaboradas.

Según ese análisis, el punto de partida que conducía a la “situación crítica” del presente era el “retroceso” producido especialmente a partir de la segunda posguerra en la sustitución de bienes intermedios y su contrapartida, el incremento de las importaciones de petróleo y de metales, todo lo cual había dado lugar a una “composición defectuosa” de las mismas, en detrimento de las de bienes de capital (CEPAL, 1959b: 161-162)<sup>83</sup>. Así, se habían originado tanto la “insuficiencia de capital” como la “escasez de productos intermedios”, “dos graves fallas” que el informe consideraba preciso “corregir”, pues se traducían en un “doble proceso de estrangulamiento” sobre la economía: uno de tipo “interno”, vinculado a “la precaria acumulación de capital”, y otro de carácter “externo”, asociado a “la escasez de importaciones” (CEPAL, 1959a: 14)<sup>84</sup>. El segundo de éstos representaba “una nueva forma de vulnerabilidad”, cuya corrección exigía “transformaciones estructurales”, ya que, según se apuntaba, el desarrollo no era concebible con un “desequilibrio exterior

---

<sup>82</sup> Las metas mencionadas respondían al objetivo general de “acrecentar el producto global de la economía hasta el nivel máximo que se cree posible” (CEPAL, 1959a: 42).

<sup>83</sup> El informe sostenía que a partir de la Primera Guerra Mundial había comenzado un proceso de sustitución que no había alcanzado sólo a los artículos de consumo, sino también a las materias primas e intermedias. Asimismo, se señalaba que la Gran Depresión había dado un “nuevo y fuerte impulso a la industrialización”, continuado por el estallido de la SGM. Así, se había producido un proceso sustitutivo de “considerable importancia” cuya continuación conducía “hasta llegar a la situación crítica de los años presentes” (CEPAL, 1959b: 161). Visto lo expresado en el capítulo anterior, se advierte que la interpretación del informe fue retomada por buena parte de la historiografía económica argentina.

<sup>84</sup> Respecto al primero, aunque se reconocía que inicialmente la insuficiente acumulación de capital se había explicado por “factores exteriores adversos”, se afirmaba que, luego, el hecho de que la “capacidad de autogeneración de ahorro nacional” no se hubiera desenvuelto en la medida requerida por la “aceleración del ritmo de desarrollo” se había debido a la contribución de “factores propios del país” (CEPAL, 1959a: 3). En particular, se cuestionaba la “desviación” de recursos invertibles durante la segunda posguerra hacia destinos que no habían contribuido a “ensanchar la capacidad productiva ni a corregir las deficiencias que (...) venían presentándose”; este fenómeno se había traducido en la neutralización de las “benéficas consecuencias del incremento de la productividad industrial” (CEPAL, 1959a: 3-4). Al distribuir las responsabilidades, el informe cargaba las tintas contra los gobiernos peronistas, en línea con el diagnóstico elaborado por Prebisch.

persistente” (CEPAL, 1959a: 20 y 26)<sup>85</sup>. Aunque la “vulnerabilidad exterior” había estado presente desde comienzos de siglo, se advertía que había experimentado cambios importantes. Por un lado, había disminuido la importancia relativa de las exportaciones. Por el otro, había desaparecido el “margen comprimible de importaciones corrientes”, que solía dar “tiempo a que fructificaran las medidas sustitutivas tomadas en momentos de adversidad” (CEPAL, 1959a: 27). Según se indicaba, esto último daba “persistencia” al renovado estrangulamiento exterior:

En otros tiempos, cuando las exportaciones constituían una parte muy elevada del producto global, su variación influía en forma tan marcada sobre la demanda global que hubiera sido extremadamente difícil -si es que no imposible- contrarrestar el efecto de sus fluctuaciones. La importancia relativa de las exportaciones ha disminuido mucho en la actualidad y el país tiene a su alcance los medios para compensar esas fluctuaciones. En este sentido, el crecimiento económico ha disminuido notablemente la vulnerabilidad exterior de la Argentina. Pero en otro sentido, el propio crecimiento ha aumentado esa vulnerabilidad del lado de las importaciones. El país ha dependido siempre de las importaciones de bienes de capital y de materias primas e intermedias, pero también tenía importaciones de bienes de consumo. La compresión de estas últimas le había proporcionado margen en otros tiempos para que pudieran seguirse comprando otros bienes esenciales, sobre todo materias primas e intermedias que no admiten postergación. Ese margen comprimible ha terminado por desaparecer. El país no dispone ya de él para aumentar a sus expensas las importaciones esenciales, y esto plantea el problema en términos diferentes. (CEPAL, 1959a: 8).

En este argumento resonaba la distinción que Prebisch (1949: 75) había establecido en el “manifiesto” entre importaciones “de carácter impostergable”, que debían seguir el ritmo lento del crecimiento orgánico del país (fundamentalmente “artículos y materias indispensables para alcanzar el máximo de ocupación con el mínimo de exportaciones”), y las “de carácter postergable”, que debían sujetarse a los vaivenes de las exportaciones

---

<sup>85</sup> El “origen” de este nuevo “fenómeno” era identificado con la “alta elasticidad-ingreso” de la demanda de artículos manufacturados. El problema era, entonces, un desarrollo de la producción incapaz de satisfacer la demanda final de la economía. En relación con ello, se señalaba que la “tendencia al desequilibrio exterior” no era un “hecho episódico”, sino una “tendencia característica del desarrollo económico en los países de producción primaria”, donde la demanda de importaciones de artículos manufacturados tendía a “crecer más que el producto global” y éste aumentaba “con más intensidad que las exportaciones y otros ingresos exteriores” (CEPAL, 1959a: 25).

(“artículos duraderos de consumo o de capital” y “artículos no esenciales para el consumo corriente”).

La desaparición de ese margen se ligaba a la “casi total sustitución de todos los artículos manufacturados de consumo corriente”, a “una proporción muy elevada de los artículos de consumo duradero” y a un avance “en forma considerable”, “aunque no en grado suficiente”, en la sustitución de materias primas, productos intermedios y bienes de capital (CEPAL, 1959a: 26). En virtud de ello, el informe señalaba: “Para evitar el estrangulamiento exterior de la economía hubiera sido necesario emprender en tiempos anteriores parte de las sustituciones que se preconizan para el próximo decenio” (CEPAL, 1959a: 26-27). Esta falencia era explicada, en parte, porque la sustitución de importaciones había sido “más una imposición de circunstancias exteriores adversas que resultado de una política deliberada”, lo cual podía verse en las “incongruencias” en las que se había incurrido y en la falta de un “riguroso carácter selectivo” del accionar de las tarifas aduaneras (CEPAL, 1959a: 27)<sup>86</sup>. De este modo, se alejaba del proteccionismo indiscriminado que había emergido en consonancia con el giro desarrollista ensayado por el peronismo a comienzos de los años cincuenta. En contraste, el informe planteaba que una “política previsorá”, destinada a “contrarrestar” la “tendencia al desequilibrio exterior”, debía responder a un “elemento esencial”: “que los recursos se empleen en la forma más adecuada para producir mayor cantidad de divisas o para economizarlas en mayor grado” (CEPAL, 1959a: 30). Es decir que, al igual que en el “plan Prebisch”, se apelaba a direccionar los recursos hacia el mayor rendimiento de divisas. Esto conduce a retomar la cuestión de las metas diferenciales por sectores.

En base al análisis histórico referido, se diagnosticaba que la economía argentina atravesaba una “crisis estructural”, cuyos “males” se expresaban en la carencia de “recursos exteriores para importar, no sólo los bienes de capital más indispensables, sino también las materias primas y productos intermedios”, requeridos “con creciente

---

<sup>86</sup> El informe afirmaba que el “diseño deliberado de industrialización”, aun cuando se había traducido en “diversas medidas de aliento”, especialmente en la segunda posguerra, había encarnado una política de “carácter general”, que no parecía “haberse orientado eficazmente a actuar sobre ciertos puntos clave de la economía” (CEPAL, 1959a: 27).

amplitud” por el desenvolvimiento industrial (CEPAL, 1959a: 3). A ello se añadía el “precario” estado de los transportes y un déficit energético “considerable”<sup>87</sup>. Es decir que las “fallas más serias” se habían registrado en los sectores dinámicos y, por ende, en ellos era “necesario concentrar el esfuerzo”, aunque se advertía que el sector agropecuario también merecía especial atención (CEPAL, 1959a: 5). Ese esfuerzo estaba en consonancia con lo que se apuntaba específicamente sobre el proceso de industrialización:

Por no haber tenido mucha más amplitud el desarrollo industrial, el país se ve ahora privado de maquinarias y equipos, de hierro y acero, de productos químicos y petroquímicos, de papel y celulosa y de otros productos intermedios, todos los cuales - así como buena parte de los automotores, que tanto se requieren- podrían producirse internamente en condiciones de relativa economicidad. Tampoco existen posibilidades de importar esos medios de producción en las cantidades necesarias. En efecto, las importaciones cada vez mayores de petróleo y la declinación de las exportaciones -tanto en su volumen como por el deterioro de los términos del intercambio- han comprimido fuertemente los recursos exteriores que la Argentina necesita para adquirir fuera aquellos bienes de capital y productos intermedios que no podrían producirse económicamente en el país. (CEPAL, 1959a: 3)

Luego, la profundización del proceso sustitutivo aparecía, desde el punto de vista del informe, y en línea con los lineamientos del “cepalismo clásico”, más que como una opción, como una necesidad. En esa dirección, las “proyecciones industriales” presentadas se orientaban a “asegurar con producción nacional una mayor proporción del abastecimiento de bienes de capital y productos intermedios” (CEPAL, 1959b: 165). Dicho de otro modo, se apelaba a que las sustituciones más importantes se produjeran en los “sectores dinámicos”, pues comprendían, y esto aparecía estadísticamente mostrado, la zona de la economía “más vulnerable a las fluctuaciones y contingencias exteriores” (CEPAL, 1959a: 6)<sup>88</sup>. Así, se esperaba “contribuir al restablecimiento del equilibrio exterior” y “evitar que el crecimiento del producto global” volviera a “verse frenado en

---

<sup>87</sup> Asimismo, se señalaba que “el escaso capital disponible” había sido “inadecuadamente distribuido entre las distintas ramas de la actividad económica, y a veces mal utilizado”, lo cual había “contribuido en forma poderosa a las fallas estructurales” que obstaculizaban el crecimiento (CEPAL, 1959a: 27).

<sup>88</sup> Aunque se aclaraba que las industrias vegetativas también presentaban problemas, éstos no eran vinculados directamente con el estrangulamiento externo (CEPAL, 1959b: 159).

el futuro” (CEPAL, 1959a: 6). Según se advertía, la orientación propuesta exigía “una política muy previsor”, dado que las inversiones en el tipo de industrias que era “necesario establecer” requerían “un tiempo generalmente más largo” para fructificar que las “industrias corrientes de consumo” (CEPAL, 1959a: 6-8)<sup>89</sup>.

Ahora bien, dado el elevado coeficiente de importaciones que presentaban esas actividades y el fuerte aumento de la demanda que suponía el objetivo de crecimiento, se proyectaba un intenso incremento de las compras al exterior en términos absolutos. Ello no se traduciría en el coeficiente neto de importaciones de la economía (7,5% en 1955), pues se esperaba que alcanzara “una proporción extremadamente baja” para 1967 (5,6%). Esto se explicaría por el aumento de la producción nacional en los sectores dinámicos. El incremento absoluto de las importaciones no podría evitarse, ya que esos coeficientes, por pequeños que fueran, comprometían “ingredientes indispensables en el proceso económico, sin cuyo aumento el producto no podría incrementarse tampoco”, además de que se hallaban concentrados, justamente, en los sectores dinámicos (CEPAL, 1959a: 8)<sup>90</sup>.

En términos más específicos, dentro del “muy dilatado” campo de sustitución de los bienes intermedios, se apuntaba a darle a la siderurgia “proporciones mayores”, desarrollar una “vasta” industria química y petroquímica (especialmente en la producción de insumos), ampliar la producción de celulosa y papel y extender la metalurgia no ferrosa y la industria de cemento. También se planteaba un amplio objetivo con relación a la producción nacional de automotores y se proponía seguir avanzando en la fabricación de bienes de consumo duradero (CEPAL, 1959a: 4-5 y 64-65). En lo que atañe a las industrias vegetativas, se señalaba que, pese a estar “muy avanzado en ellas el proceso de sustitución y consolidación”, la “escasa dependencia” de

---

<sup>89</sup> Asimismo, se apuntaba que en los años cincuenta la sustitución de importaciones había registrado un “cambio de índole”, signado por la complejidad técnica de las ramas sobre las que era preciso avanzar (CEPAL, 1959b: 160).

<sup>90</sup> Según se apuntaba, la Argentina habría de “continuar una política sustitutiva con respecto a las importaciones de los grandes centros industriales más allá de 1967”, pese al problema de los costos, a no contar con “ciertos recursos naturales” y a presentar “dificultades de especialización de la misma índole que otros países latinoamericanos” (CEPAL, 1959a: 9).

bienes importados podría “disminuir aún más en el futuro”, sobre la base de “un mejor uso del equipo existente”, “una vigorosa renovación de equipos obsoletos” y “una moderada expansión de nueva capacidad” (CEPAL, 1959b: 169)

No obstante, se advertía que tales directrices no respondían a “propósitos autárquicos”, aclarándose: “Si se sustituyen ciertas importaciones será para que puedan hacerse holgadamente otras, por ahora insustituibles” (CEPAL, 1959a: 5). Así, se buscaba asegurar el abastecimiento de bienes de capital y productos intermedios que tenían que seguir importándose, “por no ser posible o económicamente conveniente su producción en el país” (CEPAL, 1959a: 5). En el caso de los primeros, se señalaba que, pese a la “suficiente experiencia de la industria nacional”, “por su complicación técnica y las dimensiones del mercado no podría producirse eficazmente” todo lo necesario en ese campo (CEPAL, 1959b: 166). Incluso, se consideraba un aumento significativo de la participación en la estructura de importaciones de los bienes de consumo, contrariando una tendencia persistente desde comienzos de siglo. Esto se debía a la existencia de “bienes insustituibles, o que no convendría sustituir”, tales como algunos de consumo duradero “que no podrían producirse económicamente en el país”, o productos como las frutas tropicales provenientes de “países vecinos con los cuales interesa mantener el intercambio recíproco” (CEPAL, 1959b: 162).

En otro orden de cosas, hay que decir que en el informe se reconocía que la sustitución por producción industrial interna se hacía “generalmente a un costo más alto que el de los productos similares que antes se importaban”, lo cual era justificado como “el precio que un país tiene que pagar para acrecentar su producto” (CEPAL, 1959a: 8). Sin embargo, se aclaraba que ello no hacía “aconsejable cualquier sustitución”, sino que era preciso atenerse a “un criterio estrictamente selectivo”, que diera “prelación” a aquellas que cumplieran con “dos requisitos primordiales: a) que la diferencia de costo con las importaciones sea la más baja, y b) que la economía de divisas sea la más alta” (CEPAL, 1959a: 8).

Luego, basándose en lo que se consideraba un “análisis racional de posibilidades concretas” -por oposición al “juego abstracto de números”<sup>91</sup>-, se esperaba que el incremento de las importaciones fuera realizable no sólo gracias a la propia corrección de la política sustitutiva, sino también al aumento de la producción petrolera y al incremento de las exportaciones. Respecta a éstas, hay que decir que se les asignaba un “papel básico en el proceso de desarrollo económico”, concentrándose el análisis casi exclusivamente en las de productos agropecuarios, cuyo aumento sería consecuencia de la “tecnificación agraria” (CEPAL, 1959a: 9). De este modo, y dado que la producción industrial era vista como dependiente de esas exportaciones, se apostaba a reestablecer el “equilibrio dinámico” entre ambos sectores<sup>92</sup>.

Por otra parte, se afirmaba que el camino propuesto requería una cantidad considerable de inversiones. Una condición establecida para su realización era, recurriendo a una conocida expresión de Ragnar Nurkse, romper “el círculo vicioso” que encadenaba la “insuficiencia de ahorro” con la insuficiencia de crecimiento, para lo cual se daba “prelación” a las inversiones que contribuyeran “prontamente al acrecentamiento del producto” (CEPAL, 1959a: 11). No obstante, se afirmaba que se requería “algo más”, ya que del incremento del ahorro nacional “no podría dedicarse parte alguna a la importación de los bienes de capital” que el país necesitaba “con gran urgencia debido al estrangulamiento exterior de la economía” (CEPAL, 1959a: 11). En ese sentido, se señalaba: “De ahí la necesidad ineludible del capital extranjero”, cuya “función principal” sería “ayudar al capital nacional a romper el círculo vicioso mencionado”, contribuyendo, así, a que pudiera llegarse en algunos años a un proceso de “autogeneración de todo el ahorro” requerido (CEPAL, 1959a: 14). Luego, esa cantidad “razonable” de capital extranjero era entendida como una necesidad temporal.

---

<sup>91</sup> Se señalaba: “Este esfuerzo de cuantificación responde sólo al propósito de proporcionar a la política económica -y especialmente a la programación del desarrollo- instrumentos de análisis más concretos y precisos que los que se desprenden de enunciaciones generales y exentas de toda apreciación del orden de magnitud aproximada, de las variables fundamentales en el crecimiento económico” (CEPAL, 1959a: 7).

<sup>92</sup> Tal trastorno no tenía que ver con que la producción industrial hubiera tenido un crecimiento “exagerado”, sino con no haber cumplido las “sustituciones requeridas” para que los sectores dinámicos pudieran “realizar sus importaciones”, a lo que se sumaba la caída de las exportaciones (CEPAL, 1959a: 9).

En síntesis, puede afirmarse que las propuestas del informe abonaban la problematización del giro desarrollista. En ese sentido, no es casual que el documento en cuestión haya sido identificado con los principios del “cepalismo clásico” (Rougier y Odisio, 2017; Sikkink, 1988). No obstante, debe advertirse que la profundización del proceso sustitutivo aparecía en este trabajo limitada en función de los objetivos de crecimiento, los cuales suponían, como se dijo, un incremento “en alto grado” de ciertas “importaciones insustituibles”. Así, se aclaraba que de no seguirse una “política previsora” y “selectiva” de sustituciones, o bien si se adoptaban “propósitos autárquicos” y senderos ineficaces, el proceso de expansión de la economía “volvería a frenarse” (CEPAL, 1959a: 5). Estas advertencias acerca de los posibles efectos antieconómicos de la industrialización sustitutiva, que parecían dirigidas a la experiencia peronista, giraban en torno del establecimiento de un clivaje entre aquellos bienes que “sí podrían producirse internamente en condiciones de relativa economicidad” y aquellos que “no podrían producirse económicamente en el país” (CEPAL, 1959a: 3). Como se verá más adelante, esa diferenciación ocuparía un lugar significativo en la emergencia del CEI y en los debates acaecidos dentro de sus fronteras, bien lejos de la efectiva profundización del giro desarrollista a la que apostaría el gobierno de Frondizi.

Pero antes de ello, es preciso mencionar otra dimensión que resulta central de este documento de la CEPAL, pues lo yergue como articulador entre dos problematizaciones: la del giro desarrollista y la del CEI. Se trata de la tematización que presentaba acerca de la promoción de las exportaciones manufactureras, la cual pronunciaba aún más el distanciamiento explicitado respecto del autarquismo. En esa línea, se aclaraba que, aunque era “indudable” que la conjunción entre política sustitutiva y expansión de las exportaciones agropecuarias podía “hacer desaparecer el fenómeno del estrangulamiento”, ello no eliminaría “el problema de la vulnerabilidad exterior” (CEPAL, 1959b: 162)<sup>93</sup>. Éste podría continuar originándose en factores

---

<sup>93</sup> Resulta importante mencionar que, pese a considerar necesario el incremento de las exportaciones, se señalaba que esto traería aparejado otras dificultades. El crecimiento de las ventas externas habilitaría un mayor incremento del producto global de la economía, que, a su vez, impulsaría un aumento aún más intenso de la demanda de productos manufacturados y, por ende, de importaciones. Así, se aclaraba que el incremento de las exportaciones no podría, por sí solo, eliminar el estrangulamiento externo.

externos que afectaran la capacidad del país para realizar importaciones esenciales. En ese sentido, se apuntaban las siguientes aseveraciones, más que relevantes para esta tesis:

(...) no se advierte por ahora otra forma de atenuar esa vulnerabilidad exterior que desarrollar un activo intercambio con los países latinoamericanos, porque en ese intercambio los productos industriales tendrían que desempeñar un papel principalísimo. La Argentina -y otros países que están llegando a una situación parecida- podrían reestablecer entonces aquel margen de elección. El país depende hoy de exportaciones primarias sujetas a continuas fluctuaciones y cuya demanda mundial muestra un crecimiento relativamente débil. En esa base precaria tiene que descansar para abastecerse de importaciones esenciales. Lo mismo ocurre en otros países. Por lo tanto, unos y otros tienen interés común en diversificar y aumentar sus ventas exteriores y, al abrir recíprocamente sus mercados a sus industrias, podrán desenvolver en forma notable sus exportaciones industriales. Realizar exportaciones industriales implica también realizar importaciones del mismo carácter, en amplia variedad de artículos, ya sean de consumo corriente o duradero, de bienes de capital, de materias primas o de productos intermedios. Si el intercambio se realiza de esta forma podría recuperarse nuevamente aquel margen de elección que se ha perdido, pero no a base de exportaciones de gran vulnerabilidad y escasa elasticidad en su demanda, sino de exportaciones diversificadas de productos cuya demanda crece con rapidez junto con el crecimiento del producto. Esto sólo atenuaría la vulnerabilidad exterior, pues las exportaciones primarias irían perdiendo importancia relativa al aumentar las exportaciones industriales y una parte también creciente de ciertas importaciones esenciales se podrían traer al recuperarse ese margen, ya que el país afectado por la evolución adversa de esas exportaciones primarias tendría en caso necesario una vasta gama de importaciones no esenciales o postergables en que aplicar restricciones a fin de concentrar sus recursos en las esenciales e impostergables. (CEPAL, 1959b: 162-163)

Sobre esta base, y advirtiendo que el bajo coeficiente de importaciones alcanzado daba cuenta de “una situación sin precedentes”, se caracterizaba como “natural” el interés que había despertado en las autoridades argentinas los estudios sobre el mercado regional latinoamericano que la CEPAL estaba comenzando a realizar. Con relación a ello, se señalaba: “Además de permitir a su industria alcanzar una dimensión óptima y a su producción agropecuaria tener mejor salida en países de esta vasta región, ese mercado común será el medio más eficaz de corregir progresivamente el grave problema de la vulnerabilidad exterior del país” (CEPAL, 1959b: 163). En ese sentido, se traía a colación el caso paradigmático de Europa Occidental, cuyas economías presentaban coeficientes de importación considerablemente más altos que el de la Argentina y

mayores niveles de intercambio recíproco, que serían fortalecidos y ampliados por la creación de la CEE, permitiéndoles “disminuir la vulnerabilidad hacia la zona del dólar” (CEPAL, 1959b: 163).

Ahora bien, pese a la importancia que la extensa cita precedente le otorgaba a las exportaciones industriales y al comercio latinoamericano, en tanto formas de atenuar la vulnerabilidad exterior, debe decirse que en el planteo general del informe se presentaban pocas menciones sobre el particular. Esto resulta llamativo, pues una de ellas era la proyección de un intenso crecimiento de su valor, que entre 1955 y 1967 se esperaba que fuera del 227%. Aunque representaba un porcentaje bastante superior al 87% proyectado para las exportaciones agropecuarias, vale aclarar que el punto de partida de aquéllas era, en términos absolutos, muchísimo más bajo que el de éstas<sup>94</sup>. Asimismo, en la parte del informe dedicada especialmente a la industria, de donde fue extraído el fragmento en cuestión, se mostraba que el crecimiento de las exportaciones de productos industriales sería “algo menor” que el de la producción manufacturera total (CEPAL, 1959b: 165). Es decir que se esperaba que el aporte de las ventas externas al crecimiento del sector fuera bastante magro. Dicho de otro modo, el incremento de la producción de manufacturas se explicaría fundamentalmente por su destino doméstico. No obstante, se advertía que la contribución de las exportaciones industriales podría aumentar “sustancialmente” de modificarse “el cuadro actual de las relaciones comerciales” (CEPAL, 1959b: 165).

Por otra parte, es preciso mencionar que la revisión de la experiencia histórica también ocupaba un lugar relevante a la hora de evaluar las posibilidades de la exportación manufacturera. En ese sentido, se señalaba que “en otras épocas” había llegado a representar el 12% de las exportaciones totales, aunque se aclaraba que eso se había debido a “las circunstancias favorables de la guerra”<sup>95</sup>. Para 1967 se esperaba que

---

<sup>94</sup> El informe expresaba estas proyecciones en millones de dólares a precios de 1955. Los porcentajes fueron calculados en base a los datos del Cuadro N° 4 “Argentina: proyección de las exportaciones” (CEPAL, 1959a: 7).

<sup>95</sup> En el segundo volumen del informe se iba más atrás en este análisis, señalando que a comienzos de siglo la industria local era “muy insuficiente en cuanto al mercado interno y más desarrollada en lo que

alcanzaran el 9,6% del total de las ventas externas, objetivo que era considerado “modesto” y sobre el cual se señalaba: “que pueda cumplirse depende en gran parte de que la industria pueda rebajar sus costos de producción, gracias a la renovación de sus equipos y a la reorganización de sus sistemas de trabajo” (CEPAL, 1959a: 74). Según se afirmaba, para ello sería “indispensable” que “al esfuerzo privado se sumara la tarea oficial de promoción, sobre todo en la etapa inicial de la penetración en nuevos mercados”, y se reiteraba que “las posibilidades que podrían abrirse en el ámbito de la economía latinoamericana si se transformara radicalmente la política comercial” (CEPAL, 1959a: 74).

En cuanto a las exportaciones por ramas, se esperaba un gran crecimiento de las ventas externa de metales, vehículos, maquinaria y aparatos eléctricos, que, en pesos de 1950, pasarían de 9 millones a 115 millones entre 1955 y 1967 (CEPAL, 1959a: 33)<sup>96</sup>. También eran consideradas exportaciones de la industria del cobre y de una amplia gama de productos químicos, puntualizadas en el Cuadro N° 68 “Argentina: Proyección de las exportaciones de productos químicos” (CEPAL, 1959b: 224)<sup>97</sup>. Asimismo, el cálculo de las variaciones porcentuales entre 1955 y 1967, realizado a partir de los datos presentados en el Anexo B del informe, arrojaba un muy intenso crecimiento esperado

---

toca a las exportaciones, porque había establecimientos de dimensiones importantes dedicados a la elaboración de productos agropecuarios exportables” (CEPAL, 1959b: 159).

<sup>96</sup> Sin embargo, este último valor continuaría siendo muy inferior al correspondiente a otros destinos para la producción de esos bienes: consumo, bienes de capital y uso intermedio.

<sup>97</sup> Se afirmaba que, “convenientemente reequipada”, la industria del cobre podría “abaratar los costos e incluso exportar a algunos países latinoamericanos” (CEPAL, 1959b: 189). En el caso de las industrias químicas, se hablaba de “promisorias oportunidades” para “ampliar las exportaciones no sólo de productos tradicionales como el extracto de quebracho y las oleínas (...), sino también de aceites industriales -que tuvieron un breve auge en la postguerra- y de una variedad de nuevos derivados”. También se hacía referencia a las “posibilidades que, en condiciones de producción económica, en escala adecuada, podrían tener los álcalis, especialmente la soda Solvay, y algunos productos petroquímicos”. No obstante, se aclaraba que la participación de las exportaciones en la producción química tendría que caer, debido principalmente a “una expansión más vigorosa de la producción para el mercado interno” (CEPAL, 1959b: 207). Por otro lado, se informe señalaba que había “posibilidades de sustitución de importaciones o promoción de exportaciones de otros productos orgánicos como lactosa, ácido tartárico, lanolina, cuajo y fécula”, gracias a “una base adecuada de equipo en los laboratorios existentes” y a “la experiencia y capacidad técnica de los profesionales del ramo”. También se mencionaba que la industria química farmacéutica había tenido un “gran desarrollo” en los años previos y que algunas ramas “hasta” proporcionaban “valiosos productos de exportación” (CEPAL, 1959b: 222).

de las exportaciones de tabaco (2700%), derivados del petróleo (2400%), maquinarias y aparatos eléctricos (2400%) y “papel y cartón, imprenta y publicaciones” (1100%). Nuevamente, debe advertirse que, en esos casos, se partía de números absolutos ínfimos. En otros, que presentaban puntos de partida absolutos más elevados, las expectativas de crecimiento de sus exportaciones eran más moderadas: textiles (159%), cuero (108%), productos químicos (75%) y alimentos y bebidas (62%)<sup>98</sup>.

Con todo, puede afirmarse que el informe esperaba un interesante crecimiento de las exportaciones industriales, que provendría de diversas ramas. A diferencia del *SPQ*, entre ellas se contaban algunas que eran jerarquizadas por el orden de prelación dispuesto, pues estaban contenidas dentro de los “sectores dinámicos”. Asimismo, hay que decir que la cuestión adoptaba aquí un nuevo cariz, ya que era vinculada, de manera directa y específica, con la atenuación de la vulnerabilidad exterior de la economía, en tanto condicionante estructural del desarrollo. De hecho, la diversificación de las exportaciones aparecía contemplada como la única vía posible para lograr ese objetivo, cualitativamente distinto a la simple eliminación del estrangulamiento externo, en tanto permitiría restablecer un *quantum* de importaciones postergables (el margen de elección) y un flujo de exportaciones cuya demanda internacional presentaba mejores perspectivas que la de las agropecuarias. En esa dirección, cobraba importancia la relación con el resto de las economías latinoamericanas, punto que, como se dijo, comenzaba a trenzarse con la preocupación cepalina por el desarrollo. Por último, debe advertirse que esta consideración del crecimiento de las exportaciones industriales estaba puesta en relación, primordialmente, con la preocupación por el sector externo. Su vínculo con la cuestión industrial se daba más por esa vía, en tanto aporte adicional de divisas que coadyuvaría a viabilizar las importaciones requeridas por el despliegue manufacturero, que por argumentos específicos sobre la estrategia de desarrollo, la cual seguía contenida por la problematización del giro desarrollista. Esto quedaba especialmente esclarecido por lo dicho en relación con el magro aporte que se esperaba que esas exportaciones

---

<sup>98</sup> Cálculos en base a datos de los Cuadros I-C, I-D e I-E (CEPAL, 1959b: 255-257).

hicieran al crecimiento del sector, cuyo peso continuaba depositado sobre el mercado interno.

En suma, puede afirmarse que mientras que el “plan Prebisch” operó como correa de transmisión del giro desarrollista entre el peronismo y sus sucesores, sin aportar grandes novedades respecto a la cuestión industrial, el informe que la dictadura le encomendó al Grupo Conjunto, por recomendación del ex-gerente del BCRA, pivotó sobre aquella problematización, ofreciendo una variante que articulaba argumentos novedosos. Sin salirse de los márgenes del giro desarrollista, en el trabajo que dio a conocer la CEPAL en 1958 se le otorgaba un lugar de relevancia a las exportaciones manufactureras mucho mayor que en el *SPQ* y que en el “plan Prebisch”. No sólo porque eran contempladas en ramas consideradas prioritarias, lo cual marcaba una distancia con la vieja propuesta bungeana de exportar manufacturas basadas en la industrialización de bienes agropecuarios, sino también, fundamentalmente, porque ligaba la cuestión a la posibilidad de atenuar la vulnerabilidad exterior mediante la recuperación de un margen de elección respecto a las importaciones y de una mejora en la composición de las exportaciones, todo lo cual era entendido como algo más que sortear el estrangulamiento de divisas. En buena medida, esta novedad, que lo era también respecto al “cepalismo clásico”, se torna comprensible a la luz de las primeras exploraciones que la CEPAL estaba realizando alrededor de la integración regional, tópico que pronto abriría la posibilidad de una auto-revisión de la estrategia que el organismo venía promoviendo desde su creación.

Ahora bien, en función de lo que vendrá, es preciso apuntar algo más sobre este informe tan significativo para el proceso de modernización de las Ciencias Económicas en país. Aunque en él se lanzaban una serie de advertencias relativas a los riesgos antieconómicos del autarquismo y, en relación con ello, se establecía un clivaje entre lo que se podía producir económicamente en el país y lo que no, lo cierto es que las consideraciones acerca de las exportaciones manufactureras no estaban anudadas como solución potencial a esos problemas. Por esa senda comenzaría a andar un trabajo que resultó muy próximo al informe, no sólo en términos temporales, sino también respecto a los jóvenes profesionales que participaron de su elaboración.

## **2.2. Hacia una nueva problematización de la cuestión industrial.**

### **2.2.1. Aldo Ferrer y la economía del desarrollo.**

A comienzos de 1957, el radicalismo se fracturó en dos partidos: la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI). En el seno del segundo, se constituyó un Grupo Trabajos en Asuntos Económicos (GTAE), en el cual, una vez concluida su labor a mediados de 1957, recalarían varios de los jóvenes profesionales locales que habían integrado el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU, ahora bajo la coordinación de Aldo Ferrer. Tras graduarse de la carrera de Contador Público en la UBA, donde había tenido a Prebisch como profesor, éste había sido reclutado a fines de los años cuarenta para trabajar como funcionario permanente en la Secretaría General de la ONU. Durante parte de su estadía en Nueva York, se desempeñó en la oficina que la novel CEPAL tenía allí, retomando el contacto con su maestro. En ese tiempo, además, se familiarizó con las nuevas teorías del desarrollo y de la organización de la economía mundial y conoció no sólo a algunos de sus promotores, sino también a otros jóvenes intelectuales latinoamericanos en formación, como Benjamín Hopenhayn, Sergio Bagú y Celso Furtado, entre otros<sup>99</sup>. Según Rougier (2014: 18), esta experiencia, que concluyó en 1953 cuando Ferrer renunció a la carrera como funcionario de organismos internacionales, tendría una importancia decisiva en su posterior actuación.

De retorno en la Argentina, el joven economista se vinculó a la Unión Cívica Radical (UCR), asesorando, junto a Norberto González, a Oscar Alende, uno de los voceros del partido ante la Junta Consultiva Nacional. Instaurada por la dictadura e integrada por los partidos políticos tradicionales, ésa fue una de las instancias ante las que Prebisch presentó su “plan”. En virtud de ello, Ferrer y González prepararon unos

---

<sup>99</sup> Neiburg y Plotkin (2004b: 234) señalan que para los economistas locales la posibilidad de participar de los debates que tenían lugar en el seno de los organismos internacionales representaba una manera de “ponerse al día” con los últimos avances de la teoría económica y, a su vez, una oportunidad para forjar importantes contactos personales.

comentarios acerca de los documentos elaborados por el ex-gerente del BCRA, que fueron presentados ante Frondizi, quien entonces presidía el Comité Nacional de la UCR. Según Sikkink (1988), aunque allí se presentaban una serie de críticas basadas en las divergencias que el “plan” contenía con relación a la doctrina partidaria -el énfasis en la inversión extranjera, que no contemplara una reforma agraria y que no considerara subsidios al consumo popular-, Ferrer consideraba como un punto favorable que Prebisch hubiera apelado a la promoción de las exportaciones industriales.

Ésta era una cuestión que él mismo había considerado en la tesis con la que en 1954 culminó el Doctorado en Ciencias Económicas de la UBA. Dos años más tarde, cuando Ferrer se desempeñaba como Consejero Económico de la Embajada Argentina en Londres, los resultados de su investigación doctoral fueron publicados en el libro titulado *El estado y el desarrollo económico*, que ha sido destacado como la “primera exposición orgánica de la temática del desarrollo” en el país (Altamirano, 1998: 80). Allí, el joven experto presentaba un planteo teórico, para cuya construcción citaba e incorporaba tanto los preceptos del “desarrollo equilibrado” de Allyn Young, Ragnar Nurkse y Paul Rosenstein Rodan, como los trabajos más significativos que había publicado hasta entonces la CEPAL. En particular, argumentaba en favor de una mayor intervención estatal en la economía mediante la programación del desarrollo.

Ahora bien, en relación con los debates que se vienen analizando, debe decirse que Ferrer (1956: 42) consideraba que, dadas “las tendencias de desarrollo de la economía mundial”, la política económica de los “países poco desarrollados” tenía que orientarse a “fomentar el desarrollo ‘hacia adentro’, o sea la industrialización y diversificación de las economías”. Es decir que abonaba a la vieja formulación presentada en las memorias del BCRA a comienzos de los años cuarenta y que para mediados de los cincuenta coronaba los principios del “cepalismo clásico”. En la propuesta de Ferrer, esto se explicaba porque identificaba, en línea con los teóricos del desarrollo mencionados, a la falta de una demanda amplia y diversificada como uno de los grandes problemas de los países “poco desarrollados”. En un sentido afín, los problemas de dimensión y de estructura del mercado eran también señalados como grandes “obstáculos” al desarrollo económico, íntimamente ligados a la “acentuada

desigualdad en la distribución del ingreso” (Ferrer, 1956: 86). Desde su punto de vista, estas cuestiones reverberaban en la capitalización de la economía, ya que afectaban la capacidad de ahorro interno y los incentivos para invertir. En virtud de solucionar estos problemas, Ferrer (1956: 90) consideraba necesario ampliar el mercado para la producción industrial, a partir de una “expansión del poder de compra interno de la población”, que acompañase el aumento de la productividad. A su vez, afirmaba que la diversificación de la economía en los países “poco desarrollados” volvía “inevitable un cierto grado de protección de los mercados internos, para evitar que las manufacturas extranjeras de mayor productividad compitan con las industrias nacionales” (Ferrer, 1956: 42). No obstante, de inmediato, lanzaba la siguiente advertencia:

(...) a menos que se adopte una política razonable de industrialización, este proteccionismo es peligroso y puede contribuir no a provocar un desarrollo ordenado de la economía sino al estímulo de ciertas actividades antieconómicas que nada tienen que ver con el desarrollo económico y que, eventualmente, aumentan en vez de disminuir la dependencia externa. (Ferrer, 1956: 42-43)

Así, Ferrer dejaba en claro que no daba igual cualquier política de industrialización sustitutiva, señalamiento que aparecería poco después en el informe CEPAL/Grupo Conjunto.

La sintonía con ese documento se vislumbra también en relación con otros aspectos. Así, entre los “obstáculos” al desarrollo económico a los cuales debía responder la intervención estatal, Ferrer (1956: 113-118) apuntaba el problema de la “inestabilidad exterior”, cuyas causas radicaban en tres tendencias: “tendencia decreciente de la demanda de productos primarios en los centros industriales”, “tendencias a largo plazo en los términos de intercambio” y “tendencias de la demanda de importaciones en los países poco desarrollados”. El resultado de su combinación era que la capacidad de importar no crecía al ritmo exigido por el proceso de industrialización. Ante tal “vulnerabilidad exterior de las economías atrasadas”, Ferrer (1956: 144) consideraba distintas líneas de acción de “orden interno”, pues no esperaba que pudieran hallarse, en el “futuro inmediato”, respuestas a nivel internacional. Una de ellas rezaba que, además de la obvia necesidad de incrementar la capacidad importadora, las transformaciones de la estructura motorizadas por el avance de la industrialización

exigían un cambio en la composición de la canasta de importaciones, que debía adecuarse a las “necesidades del desarrollo” (Ferrer, 1956: 91). Esta consideración estaba en línea con lo señalado por Prebisch en el “manifiesto” (citado en el libro), pero también sería contemplada por el informe CEPAL/Grupo Conjunto. Por otra parte, Ferrer (1956: 145) advertía que, aunque la medida que atacaba “el fondo del problema” era la “diversificación de la producción”, ésta suponía un “proceso largo”. Mientras eso se iba produciendo, debían buscarse “soluciones a corto plazo”, entre las cuales consideraba “muy importante la diversificación de las exportaciones”, pues impedirían que las “violentas fluctuaciones” del comercio mundial de productos primarios afectasen en demasía a esas economías (Ferrer, 1956: 145). En ese sentido, mencionaba:

(...) los países poco desarrollados pueden, en cierta medida, utilizar los mercados externos como estímulo de su producción industrial. Esto podría lograrse mediante la cooperación de los países atrasados, especialmente sobre una base regional, por medio de la creación de mercados recíprocos para la producción manufacturera. (Ferrer, 1956: 43)

Esto tenía un punto de encuentro no sólo con otra de las medidas internas apuntadas para contrarrestar la vulnerabilidad, como lo era la “diversificación de los mercados de exportación” (Ferrer, 1956: 145), sino también con los señalamientos anteriormente referidos del “manifiesto” de 1949 y con lo que pronto la CEPAL le recomendaría al Gobierno Argentino. Del mismo modo que el informe cepalino de 1958, la propuesta de Ferrer abonaba el giro desarrollista, pero apostaba a una variante distinta a la ensayada por el peronismo. Al igual que se señaló en el análisis de aquel documento, la diferencia estaba dada por el rol asignado a las exportaciones manufactureras, en íntima asociación con la posibilidad de constituir un mercado regional, pero también por ciertas advertencias que se ceñían sobre los “peligros” de lo que podría considerarse una deriva autarquista del giro desarrollista. También aquí la primera de esas novedades aparecía más como una respuesta complementaria a la diversificación de la producción para los problemas del sector externo, que como una solución relativa a la cuestión específicamente industrial, lo que aparecería recién con el documento que se analiza a continuación.

### 2.2.2. El Grupo de Trabajos en Asuntos Económicos de la UCRI.

El planteo teórico que Ferrer publicó en 1956 y las consideraciones del informe que dos años después dio a conocer la CEPAL tuvieron un punto de encuentro concreto, pues, como se anticipó, varios de los miembros del GTAE de la UCRI habían colaborado con el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU. Norberto González, quien había tomado junto a Ferrer los cursos que Prebisch había dictado en la UBA a fines de los años cuarenta y había asesorado junto a aquél a Alende ante la Junta Consultiva Nacional, se desempeñó como secretario de la Comisión de Finanzas Nacionales, contando entre sus integrantes a Cibotti, a Trebino y a Fracchia. Este último participó también de la Comisión de Balance de Pagos, junto a Monti. Por su parte, Fernández Balmaceda y Grupe integraron, respectivamente, la Comisión de Obras Públicas y Vivienda y la de Transporte<sup>100</sup>. La participación de esos expertos resultó fundamental, pues, gracias a ellos, el equipo coordinado por Ferrer contó con las estadísticas producidas para el informe CEPAL/Grupo Conjunto. Aun cuando éstas no podían darse a conocer hasta tanto la Comisión no entregara su estudio definitivo al Gobierno Argentino, en el *Informe sobre la situación económica*, documento programático que el GTAE entregó a Frondizi en abril de 1958, cuando ya había triunfado en las elecciones presidenciales, se reconocía que habían resultado “imprescindibles” para la elaboración de “un buen diagnóstico” (GTAE, 1958a: s/n)<sup>101</sup>.

El documento entregado al presidente electo estaba compuesto por tres volúmenes: dos tomos, que contenían los informes de las distintas comisiones temáticas, y una “Parte general”, presentada como un “intento de reunir en un solo trabajo las conclusiones” derivadas “del análisis de la realidad económica del país en sus distintos campos y las soluciones que es necesario encarar a corto plazo para que Argentina

---

<sup>100</sup> Entre los restantes miembros del GTAE se contaban, entre otros, Julio Olivera, Samuel Itzcovich, Federico Herschel, Jorge Macon, Alfredo Alonso, Marcos Monsalve, José Fernández Meitin, Gerardo J. Mendoza, Oscar Bardecci, Manuel San Miguel Juan J. Santiere, Augusto Reinhold, Samuel Ickson, Alejandro Solari, Alberto Chiappe y Amílcar Herrera.

<sup>101</sup> Se apuntaba: “Por razón de haber colaborado en los estudios de CEPAL sobre la economía argentina, y de haber desarrollado varias investigaciones para ellos, hemos tenido a la mano series retrospectivas, algunas de las cuales -muy pocas- se han utilizado ahora” (GTAE, 1958b: s/n).

reactive su desarrollo económico” (GTAE, 1958a: s/n). Según se apuntaba, esta última había sido redactada por “un equipo de economistas, miembros del Grupo de Trabajo, especialistas en problemas de desarrollo económico”, y, en general, “afines” a la UCRI o “identificados” con el “programa nacional y popular” consagrado en las elecciones de febrero, con el cual las medidas enunciadas eran planteadas como “coincidentes” (GTAE, 1958a: s/n). Por otro lado, se advertía que el documento había sido construido de manera urgente, con el propósito de poner fin a la tarea antes de la asunción del nuevo gobierno. Éste y otros puntos habían impedido cumplimentar el “plan original” de trabajos, que incluía la “formulación de un organismo de planificación económica nacional, instrumento indispensable para orientar la utilización de los recursos con que cuenta el país hacia los objetivos fundamentales de un desarrollo vigoroso e integrado” (GTAE, 1958a: s/n). En relación con ello, varios de los informes de las comisiones temáticas destacaban lo “indispensable” que resultaba “trabajar sobre la base de un programa medido en números, y prospectivo” (GTAE, 1958b: s/n)

Yendo al análisis del documento, debe decirse que el diagnóstico con el que se abría la “Parte general” señalaba que el desarrollo económico argentino se hallaba “frenado”. En sintonía con lo dicho en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, en el del GTAE se vinculaba esa situación tanto a la “insuficiente” capitalización y a una “estructura inadecuada”, como al “déficit crónico” del balance de pagos (GTAE, 1958a: s/n). Lo primero se explicaba por la utilización “deficiente” que se había hecho de los recursos productivos durante los treinta años previos. Por su parte, el “debilitamiento de la capacidad exportadora del país” era relacionado fundamentalmente con la caída de la producción agropecuaria por habitante, con el aumento del consumo de los bienes exportables y con el efecto negativo de los términos del intercambio. Ambas cuestiones se interceptaban en el modo en que se había respondido al problema externo:

En el país se encaró la sustitución de importaciones en productos terminados para solucionar esos problemas, pero como no se hizo lo mismo con la producción de materias primas esenciales y combustibles, las importaciones fueron haciéndose cada vez más imprescindibles para mantener el nivel de actividad económica interna. Es decir que se da la paradoja de que el crecimiento industrial no disminuyó nuestra sensibilidad a los factores externos. (GTAE, 1958a: s/n)

Es decir que se consideraba que la reorientación del rumbo del desarrollo económico que se había impuesto desde los años treinta, volcando recursos “hacia la satisfacción de las necesidades del mercado interior”, no se había producido con la “intensidad debida”, cuestión que era preciso corregir “impostergablemente” (GTAE, 1958a: s/n). Con ese horizonte, se presentaban “los objetivos fundamentales del nuevo tipo de desarrollo”, entre los que se contaban el “desarrollo de las estructuras básicas de la economía, es decir, la energía, los transportes, las comunicaciones y la industria pesada”, el “desarrollo integral de la minería y la manufactura” y el “impulso de la revolución tecnológica en las actividades agropecuarias y adecuación de las estructuras de tenencia de las tierras a las necesidades del desarrollo económico y social”, entre otros (GTAE, 1958a: s/n). Asimismo, se apuntaba que, dado que la expansión económica debía “apoyarse en el aumento del mercado interno”, suponía “robustecer” el poder de compra de los “sectores populares” (GTAE, 1958a: s/n)<sup>102</sup>. En suma, se consideraba que el resultado electoral había mostrado que “el país” quería “cambiar definitivamente el rumbo de su desarrollo económico”, en el sentido de “crecer hacia adentro, integral y armónicamente” (GTAE, 1958a: s/n). Como se ve, esto estaba en línea con lo dicho por Ferrer en su libro de 1956 y con el informe que estaba siendo redactado en la CEPAL, pero, en un sentido más general, no dejaba de converger con los lineamientos del *SPQ* y con los del “cepalismo clásico”.

Ya en el punto sobre balance de pagos de la “Parte general”, se afirmaba que éste recogía “el efecto de una estructura de inversiones deficiente, de una baja productividad total del capital y de la mano de obra y de una manera de distribuirse el ingreso interno” que no era la más propicia para el restablecimiento de la capacidad de pagos exteriores del país (GTAE, 1958a: E.B.3). En suma, se trataba de un “problema” de carácter “estructural”, que se evidenciaba “especialmente en el balance comercial” y que implicaba no solamente “un impedimento al desarrollo económico”, sino también un obstáculo para mantener el nivel de actividad interna sin incrementar el endeudamiento

---

<sup>102</sup> Nótese que en el documento del GTAE se presentaban propuestas cuya ausencia o negación habían alentado las críticas de Ferrer al “plan Prebisch”.

exterior (GTAE, 1958a: E.B.1). Esto se explicaba por el estancamiento del volumen físico de “la producción básica de exportación, es decir la agropecuaria” y por el hecho de que “las necesidades crecientes de importación” no hubieran sido “compensadas por un intenso proceso de sustitución, sobre todo en combustibles” (GTAE, 1958a: E.B.1-E.B.2). A este panorama, debía sumarse el movimiento de los términos de intercambio, que desde comienzos de la década había encarecido las importaciones y hundido el precio de las exportaciones argentinas.

Las reflexiones anteriores se derivaban del informe de la Comisión de Balance de Pagos. En él se afirmaba que el “grave angostamiento” del sector externo, “exteriorización final de un problema de estructura económica deficiente”, contenía “la resultante de la falta de un equipo técnico de programación y de gobierno para la conducción eficiente del desarrollo” (GTAE, 1958b: s/n). En función del proceso de desarrollo institucional en el que pronto entraría la planificación en el país y en vistas de la coyuntura de profesionalización de las Ciencias Económicas en el ámbito local, resulta más que significativo que este llamado a la modernización de la gestión de la economía apareciese vinculado al modo “insuficiente en cantidad y dirección” que había experimentado el crecimiento industrial, especialmente tras la Gran Depresión y durante el peronismo (GTAE, 1958b: s/n). Sobre el particular, se apuntaba:

Desde 1946 y hasta 1955 creció sólo 0,7% per cápita-año el sector industrial, dimensión francamente insuficiente. Pero al mismo tiempo, el mayor crecimiento relativo ocurrió en sectores que tienen mayor insumo de materia prima importada, pues las prohibiciones de importación y el régimen cambiario protegieron, precisamente, a estas ramas sustitutivas de la competencia extranjera. Y como esta dirección que la política de sustitución de importaciones iba dando a la producción interna no fue compensada con inversiones en la producción básica cuando había divisas para hacerlas, ocurrió que las importaciones de productos intermedios para abastecer a la industria, que en el primer decenio del siglo absorbían menos del 40% de las importaciones totales en volumen físico, pasaron en 1955 a tomar casi el 60% de ellas. Y esto sin contar que tampoco se sustituyó en petróleo, y con que el volumen físico de inversión productora en servicios básicos -transportes y energía eléctrica- que se alimenta de bienes importados, fue gravemente insuficiente. (GTAE, 1958b: s/n)

En conclusión, tales causas explicaban por qué, al menos en lo relativo a los “elementos” que la Argentina podía “gobernar por sí”, se habían producido “los

angostamientos que ubicaron el nivel de capacidad para importar por debajo del nivel de necesidades de importación” (GTAE, 1958b: s/n). Esto, a su vez, hacía comprensible la desaceleración que desde 1930 se había registrado en el crecimiento del volumen físico del PBI por habitante. El planteo era prácticamente idéntico al del informe CEPAL/Grupo Conjunto. De hecho, aquí también se presentaba el argumento del margen de elección, al señalarse que la sustitución de “las compras menos imprescindibles” no había eliminado “la raíz de fondo de la estructura deficitaria”:

Por lo tanto, -y esto es fundamental- el problema de balances de pagos aparece recién ahora, cuando las importaciones se han reducido a un mínimo en cantidad y ya no hay posibilidades de eliminación de rubros -porque todos son igualmente requeridos: para mantener el nivel actual de ocupación interna en combustibles y abastecimientos; o para no frenar las bases del desarrollo, en bienes de capital. (GTAE, 1958b: s/n)

Según se apuntaba, de las “dos rutas para sustituir” que existían -“desde la materia prima hasta el producto elaborado, o desde éste hacia aquella”-, Argentina, “siguiendo la línea casi universal”, había avanzado por la segunda (GTAE, 1958b: s/n). Pero el problema no residía en ese sendero, sino en el hecho de que, para “avanzar”, los países que habían tomado esa ruta debían o bien exportar los “bienes producidos con materia prima importadas”, ganando la diferencia que surgía del “balance particular en divisas de la explotación -como hacen todos los países industriales de Europa y los Estados Unidos-”, o bien sustituir “también en los ramos de producción de materias primas básicas, y no sólo en los ramos de productos finales” (GTAE, 1958b: s/n). En virtud de ello, se planteaba:

Argentina sustituyó en las últimas etapas, sobre todo desde 1946; pero no fue hacia atrás cuando tenía divisas para hacerlo. Esto es lo que queda para adelante; y hay aquí dos problemas: qué productos pueden sustituirse activamente, aparte de petróleo, que no necesita sino mencionarse; y quién puede hacer la sustitución. Los productos que se consideran importantes por su viabilidad inmediata, pero para los cuales habría que calcular el orden de prelación tomando en cuenta múltiples factores son: hierro y aceros, desde el mineral; aluminio; álcalis fundamentales; productos petroquímicos -incluso materias primas para plásticos, fertilizantes y toda la gama de estos productos-; motores; materiales para electricidad; herramientas; maderas livianas; papeles y cartones; fibras y pastas; repuestos y partes para fabricación de máquinas y sobre todo de vehículos y tractores; pigmentos y otros productos químicos menores; etc. (GTAE, 1958b: s/n)

En virtud de ese diagnóstico, en la “Parte general” del documento, se le asignaba a la corrección de las “graves fallas” de la estructura manufacturera, “atendiendo a la necesidad de integrar dentro de lo posible las líneas de producción, fomentando la fabricación de materias primas básicas y de bienes de capital”, un “papel decisivo para disminuir la vulnerabilidad” del país “frente a los agentes externos” (GTAE, 1958a: I.2 e I.5). En ese sentido, el informe de la Comisión de Comercio Interior e Industria señalaba que se requería “el desarrollo de un meditado programa de industrialización”, que fomentase las ramas industriales que contribuyeran “más rápidamente (...) a consolidar la estructura fabril y el aumento de la productividad media” de la economía (GTAE, 1958b: s/n)<sup>103</sup>. Acto seguido, se recogía la clasificación entre industrias dinámicas y vegetativas del informe CEPAL/Grupo Conjunto, aunque aquí a las segundas se las denominaba “generativas”. Respecto a las primeras, se consideraba que, puesto que eran las que suministraban los bienes que entonces se importaban, se debía “encarar decididamente” su sustitución (GTAE, 1958b: s/n). Entre ellas, se mencionaba que tenían “relevante importancia la siderurgia, la electrometalúrgica, la química pesada, la petroquímica”, las cual merecían los “mejores esfuerzos” (GTAE, 1958b: s/n). Así, la identificación de las industrias prioritarias surgía de la composición de las importaciones, a lo que se añadía una lectura internacional, según la cual la “mayor madurez económica” de las naciones suponía contar con “una industria siderúrgica y química evolucionada” (GTAE, 1958b: s/n). El caso contrario mostraba que la “notable dependencia con el exterior y los límites a la industrialización interna” frenaban el crecimiento y lo tornaban “vulnerable frente a las repercusiones periódicas de las fases depresivas” de los “centros industriales en el ámbito internacional” (GTAE, 1958b: s/n). Sobre ese telón de fondo, se sentenciaba: “Nuestra República, en consecuencia, debe proceder a realizar una segunda etapa de sustituciones más complejas, desarrollando con

---

<sup>103</sup> Entre las “deficiencias de índole técnica, económica y financiera” de la “estructura fabril”, se mencionaban: “existencia de máquinas y equipos anticuados”, “carencia de energía eléctrica”, “escasa mecanización”, “falta de aprovechamiento de la capacidad productiva total de numerosas fábricas”, “no utilización subproductos importantes”, “elevado costo de las materias primas”, “escaso grado de especialización de la producción”, “elevada incidencia de los intereses financieros” y “limitación de los mercados” (GTAE, 1958b: s/n).

celeridad una serie de ramas industriales que consolidarán definitivamente su estructura fabril” (GTAE, 1958b: s/n).

En esa dirección, acorde con el giro desarrollista, en el informe de la Comisión de Balance de Pagos se consideraba “indispensable hacer una política de activa sustitución de importaciones” mediante “la protección de la industria nacional”, contemplando, incluso, la “prohibición directa de ciertas importaciones”, por ejemplo, automóviles (GTAE, 1958b: s/n). Al respecto, en el informe de la Comisión de Comercio Interior e Industria se sostenía que “la falta de un ordenamiento aduanero que adecuara la nomenclatura de la tarifa de avalúos y el monto de los derechos de aduana” había privado al país de “un medio permanente y objetivo para realizar una eficiente política de protección” (GTAE, 1958b: s/n). Según se apuntaba, en ello venía trabajando desde setiembre de 1957 una comisión oficial del Ministerio de Comercio e Industria, cuyo objetivo era “proponer la reforma al régimen de protección, adecuando las disposiciones a las actuales necesidades del país”, que exigían “la consolidación de una estructura fabril más evolucionada y con una mayor eficiencia en cuanto a costos y calidad” (GTAE, 1958b: s/n). Además, se mencionaba la existencia de un anteproyecto legislativo que proponía un nuevo régimen de promoción al desarrollo industrial, cuyos objetivos generales debían tender a

(...) incrementar la producción de aquellos artículos que sustituyan importaciones, a la diversificación de las producciones, al perfeccionamiento de las calidades de los productos, a la disminución de los costos de fabricación, a la radicación de industrias que incorporen al país adelantos que sean realmente beneficiosos, sin desconocer las actividades ya emprendidas por la industria nacional, y a la promoción regional de zonas aptas a las radicaciones de fábricas.

Las medidas directas para estimular a las actividades emprendidas consisten en la liberación de derechos de aduana y sus adicionales a máquinas y equipos que sean necesarios a la industria específica y complementariamente la posibilidad del aumento de los gravámenes aduaneros y recargos a los productos de importación que compitan con los elaborados por la industria local. En los casos que la producción local de artículos esenciales no alcanzara a satisfacer la demanda, se establecerán cupos de importación para completar la oferta. (GTAE, 1958b: s/n)

En un sentido afín, se advertía que los procesos productivos de las ramas dinámicas presentaban cierta “complejidad” y que su instalación requería “cuantiosas inversiones”,

por ende era “necesario” realizar “razonables planes de desarrollo que tengan en cuenta las demandas futuras, el mayor empleo de los recursos nacionales y la utilización de los métodos técnicos más apropiados para mejorar los costos y las calidades”, es decir, promover “una organización racional” de las industrias en cuestión (GTAE, 1958b: s/n). Según se señalaba, los criterios apuntados eran los que habían sido “adoptados por los países más progresistas y que cuentan con industrias eficientes” (GTAE, 1958b: s/n). Esos requisitos convergían con los señalamientos planteados en el informe de la Comisión de Balance de Pagos, donde se aclaraba que la “protección” debía ser “cuidadosa”, pues, de seguir siendo “masiva”, tenderían a “constituirse empresas de baja economicidad desde el comienzo, que demandan importaciones de abastecimientos”, agravando “a la larga el problema que quiso resolver en principio, pues congela la demanda de importaciones con bajas tasas de rendimiento en divisas, y aún con baja productividad total de los recursos” (GTAE, 1958b: s/n). Respecto a la “modificación del régimen de protección industrial”, en la “Parte general” del informe se añadía que debía tender a “promover la racionalización de las empresas y el empleo de las técnicas más avanzadas”, como parte de la búsqueda del “aumento de la productividad” del sector, y emplear los créditos de fomento “en forma selectiva, condicionada a un sistema de prioridades conforme a la política de desarrollo industrial” (GTAE, 1958a: I.2-I.4). La fijación de ese “orden de prioridades en materia de sustitución” debía considerar “en primer término el rendimiento neto en divisas por unidad de inversión” (GTAE, 1958a: E.B.10). Asimismo, tras apelar al establecimiento de “un sistema de cuotas de importación con carácter general y en ciertos casos, recargos selectivos”, se sostenía que la sustitución debía realizarse respecto a productos para los cuales el mercado nacional tuviera el “tamaño adecuado” para alcanzar la “dimensión económica de su producción” (GTAE, 1958a: E.B.9-E.B.10). Como se ve, en esas advertencias resonaban las consideraciones del informe CEPAL/ Grupo Conjunto acerca de lo que se podía producir económicamente en el país y lo que no.

Ahora bien, debe mencionarse que los señalamientos anteriores giraban en torno del interrogante sobre el “mejoramiento de la productividad media de la comunidad”, que tenía un lugar bastante destacado tanto en la “Parte general” como en el informe de

la Comisión de Comercio Interior e Industria. En éste se señalaba que tal mejora exigía “la formulación de un programa de desarrollo económico” que orientase la actividad productiva de todos los sectores para “utilizar los recursos disponibles de la manera más eficiente” (GTAE, 1958b: s/n). Un “planeamiento básico” permitiría establecer cuáles eran “las alternativas más convenientes de crecimiento, las proyecciones de las futuras demandas y los recursos necesarios para alcanzar el más intenso desarrollo” (GTAE, 1958b: s/n). Específicamente respecto a la productividad del sector industrial, se advertía que su examen no debía “limitarse al aspecto parcial de la productividad obrera”, pues resultaba “indudable que la solución de fondo” pasaba por “la modernización de las máquinas y equipos de las fábricas” y por contar con “un abastecimiento de materias primas, combustibles y energía eléctrica apropiada” (GTAE, 1958b: s/n).

Por otro lado, es menester señalar que las advertencias apuntadas en distintas partes del documento del GTAE aparecían vinculadas al problema de “quién hace” la sustitución. Con relación a ello, se apuntaba: “hoy los capitales extranjeros que abastecen a Argentina y que aún dominan -como en el caso de productos químicos- la distribución en el mercado interno, tienen interés en que nuestro país siga importando (...) tienen interés en que Argentina no sustituya” (GTAE, 1958b: s/n). En esa línea, no sugería “reformas” con relación al régimen existente sobre capital extranjero, aclarando: “No hay, pues, una cierta necesidad ‘a priori’ de capital extranjero” (GTAE, 1958b: s/n). Al respecto, en la “Parte general” se afirmaba que los “medios fundamentales” para lograr los objetivos postulados debían encontrarse “esencialmente dentro del país, mediante un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos”, asignándole al capital extranjero la posibilidad de realizar un “aporte marginal”, pero que debía “aprovecharse al máximo”, en tanto se orientase “hacia la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones” (GTAE, 1958a: s/n). Aunque no es éste el debate que se viene siguiendo, estos señalamientos resultan interesantes en función del efectivo derrotero que asumiría el giro desarrollista tras la asunción de Frondizi, a lo que se hará referencia en el próximo capítulo.

Por otra parte, hay que decir que en el informe de la Comisión de Balance de Pagos se sostenía que la reforma cambiaria de 1955 había apuntado a resolver el

problema externo mediante el “estímulo masivo, por vía de la traslación de ingresos desde los sectores importadores hacia los exportadores, a través de una devaluación selectiva”, pero “desgraciadamente” no había tenido éxito (GTAE 1958b: s/n). Respecto a ello, se advertía que la “insuficiencia en la oferta virtual de exportaciones” no podía resolverse “simplemente” por aquella vía, mientras no fueran atendidos los “factores estructurales” que impedían el crecimiento de la “productividad agropecuaria” (GTAE, 1958b: s/n)<sup>104</sup>. Por el lado de las importaciones, se apuntaba que las “grandes sustituciones” requeridas exigían no sólo un año para “rendir frutos”, como mínimo, sino, además, “bienes de capital con alto contenido de importaciones en sus insumos” (GTAE, 1958b: s/n)<sup>105</sup>. Con todo, se afirmaba que debían “encararse rápidamente” esas sustituciones, aunque “siguiendo un orden de prelaciones bien estudiado” (GTAE, 1958b: s/n).

En cuanto al informe de la Comisión de Comercio Exterior, debe mencionarse que partía de una serie de aseveraciones tomadas de recientes trabajos de Gunnar Myrdal, las cuales enfatizaban la necesidad de los “países subdesarrollados” de intervenir en su comercio exterior, en particular, buscando “maximizar” el valor de sus exportaciones, dado que éstas eran “la principal determinante” de su capacidad para importar (GTAE, 1958b: s/n)<sup>106</sup>. Tomando esas consideraciones, se apuntaba que la experiencia de los años inmediatamente previos había mostrado “la imposibilidad de obtener del sector agropecuario una expansión de producto suficiente” para mejorar, tanto a corto como a largo plazo, el comercio exterior argentino (GTAE, 1958b: s/n). Este señalamiento resulta de cabal importancia, pues la profundización de la sustitución

---

<sup>104</sup> En esa línea, en la “Parte general” se postulaba “rever el régimen actual de tenencia de la tierra” e impulsar la tecnificación agraria (GTAE, 1958a: E.B.2-E.B.3).

<sup>105</sup> En el informe de la Comisión de Comercio Interior e Industria se señalaba que los procesos productivos de las ramas dinámicas eran de “mayor complejidad” que los de las “generativas” y suponían “importantes inversiones” en divisas para su instalación, pero que éstas serían amortizadas “en breve plazo a través de las economías posteriores” que generarían en la balanza de pagos, con excepción de las que exigían “una mayor densidad de capital invertido”, como la siderurgia, que requerirían un plazo más “prolongado” (GTAE, 1958b: s/n).

<sup>106</sup> Los trabajos de Myrdal citados son: *An International Economy* (1955) y *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957).

de importaciones no era la única respuesta planteada en el informe del GTAE ante las dificultades del sector externo.

Ya en la “Parte general”, el “debilitamiento de la capacidad exportadora del país” se relacionaba con, entre otras causas, el hecho de que la caída de las “exportaciones tradicionales por habitante” no hubiese sido “compensada por un incremento firme de la exportación de productos elaborados” (GTAE, 1958a: s/n). Según se afirmaba, tal situación se presentaba en un “marco internacional” que exigía “mucha prudencia, alta técnica y muy buena capacidad de negociación comercial y financiera”, pues sus tendencias implicaban que, de no modificarse la estructura de importaciones y exportaciones del país, el deterioro de los términos del intercambio se tornaría “persistente”, aun cuando los precios de las exportaciones argentinas no bajaran (GTAE, 1958a: E.B.4-E.B.5). Entre los “principales elementos del campo internacional” se contaban las “fuertes políticas de protección y auto-abastecimiento” en los productos de “exportación clásica” de la Argentina, impulsadas por los países con los que se comerciaba, razón por cual, si se “persistía” en “exportar granos, carnes, cueros y lanas”, el “área atlántica” se tornaría “cada vez más dura” (GTAE, 1958a: E.B.4). Asimismo, se apuntaba que el “área oriental -con todas sus implicancias políticas-” no parecía ser “más blanda”. A ello, en el informe de la Comisión de Balance de Pagos se le añadía “la política norteamericana de colocación de excedentes” que competían con las exportaciones tradicionales argentinas (GTAE, 1958b: s/n).

Luego, en ese último informe se agregaba que, dado que la Argentina no podía “proyectar un crecimiento amplio en su producto bruto interno sobre la base de sus exportaciones tradicionales al área atlántica”, los estudios relativos a los tipos efectivos de cambio y a los niveles de subsidios para fomentar las exportaciones manufactureras debían apuntar a “lograr los mejores balances de divisas finales en las actividades estimuladas”, lo cual contenía la “implícita la necesidad de hacer una agregación máxima de valores en el país y exportar progresivamente menos materias primas” (GTAE, 1958b: s/n). Es decir que, al igual que en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, en el documento del GTAE también se apelaba a “diversificar exportaciones firmemente, aún con subsidios”, favoreciendo “intensamente la salida de productos con

el mayor contenido de industrialización, y con los máximos saldos netos en sus balances de divisas” (GTAE, 1958a: E.B.9)<sup>107</sup>. Para ello se debía “trabajar firmemente en los mercados exteriores a través de equipos negociadores”, “remover los impedimentos” vinculados al transporte y a las “formas espaciales de comercialización” y “abrir nuevas áreas” (GTAE, 1958a: E.B.9). Además, se advertía que el objetivo de “intensificar la exportación de productos manufacturados” suponía “asegurar a los posibles compradores una buena calidad de los productos como asimismo apropiadas condiciones de despacho” y “coordinar entre sí los organismos estatales y las entidades que agrupan a las empresas privadas relacionadas con la exportación de los productos, para cuidar el prestigio y la calidad de los bienes exportados y conquistar nuevos mercados” (GTAE, 1958a: I.5)<sup>108</sup>. Aunque en el informe de la Comisión de Comercio Exterior se reconocía que el “fomento de la exportación de nuevas líneas de productos nacionales, en particular elaborados y semielaborados” no diversificaría las exportaciones en el corto plazo, en el de la Comisión de Comercio Interior e Industria se afirmaba que debía ponerse “el empeño suficiente” en ello, de tal modo que la venta externa de manufacturas dejase de ser “una simple enunciación teórica” y se convirtiera en “una realidad tangible” (GTAE, 1958b: s/n)<sup>109</sup>.

Respecto a la apertura de nuevas áreas, en la “Parte general” se advertía que el “estrechamiento de los vínculos con los países de América Latina” debía “jugar un papel fundamental” en el proceso de desarrollo económico nacional, en tanto facilitaría el crecimiento del país (GTAE, 1958a: s/n). De acuerdo con ello, se proponía “trabajar

---

<sup>107</sup> En el informe de la Comisión de Balance de Pagos se advertía que debía analizarse cuáles eran las industrias de exportación que contaban con “real elasticidad de oferta” (GTAE, 1958a: s/n). Por su parte, en el de la Comisión de Agricultura y Ganadería se apostaba al “aprovechamiento total de los productos y sub-productos, evitando exportar ninguno que no fuese sometido previamente en el país a un proceso de industrialización (lino, cueros, pieles, etc.)”, pues, así, no sólo se “creaba” actividad, sino que también se acrecentaban las divisas obtenidas por su exportación (GTAE, 1958b: s/n).

<sup>108</sup> En esa dirección, en el trabajo de la Comisión de Comercio Interior e Industria añadía: “Los consejeros económicos de nuestras embajadas tienen un fecundo campo de acción para hacer conocer nuestras producciones” (GTAE, 1958b: s/n).

<sup>109</sup> En el informe de esa Comisión se reconocía tanto la “intensa expansión” que habían alcanzado las exportaciones industriales argentinas “como consecuencia de las demandas extraordinarias formadas por los requerimientos bélicos” durante la SGM, como su fuerte declinación a partir de 1947 (GTAE, 1958b: s/n).

activamente, teniendo en cuenta el mediano plazo, en la constitución de un clearing de pagos latinoamericano, como paso previo a la formación de un mercado común”, pero también con los países de Europa oriental y con China (GTAE, 1958a: E.B.11). Este planteo recogía la propuesta esbozada en el informe de la Comisión de Balance de Pagos, donde se apuntaba que la CEPAL había comenzado a trabajar en esos aspectos. Contemplando la experiencia del Mercado Común Europeo (MCE) y la integración *de facto* que representaba el “bloque comunista”, se apelaba a la integración del “área latinoamericana”, hacia la cual Argentina debía orientar “buena parte de sus abastecimientos”, pues sería también “la salida necesaria para buena parte de sus exportaciones” (GTAE, 1958b: s/n). Según se agregaba, Europa Oriental y China posiblemente estuvieran “decididos a deteriorar sus términos de intercambio para trabar una relación comercial estable”, potencialidad que resultaba muy significativa para la Argentina, en tanto cubría por sí sola más del 50% del comercio latinoamericano con esos países del bloque comunista (GTAE, 1958b: s/n)<sup>110</sup>. En esa línea, en el informe de la Comisión de Comercio Exterior se sostenía que “la diversificación de mercados” mejoraría “la posición negociadora del país” (GTAE, 1958b: s/n).

Ahora bien, respecto a los productos manufacturados que presentaban las perspectivas de exportación “más favorables”, en la “Parte general” se enumeraban:

- 1- Los productos agropecuarios semi-manufacturados, que cuentan con promisorias perspectivas de obtener otros mercados además de los países latinoamericanos;
- 2- La lana lavada, cuyo incremento permitiría una importante producción de materias primas y la fabricación de productos opoterápicos;
- 3- Los productos textiles y artículos de cuero, que disponen de amplios mercados potenciales, requiriéndose el mejoramiento de procedimientos de terminación. Además, es necesario estudiar las modalidades y gustos de los diversos países para adecuar la terminación de los productos;
- 4- Los bienes de consumo durables -artefactos eléctricos para el hogar, lavarropas, heladeras, etc.- pueden contar con mercados en el área de los países latinoamericanos. La exportación de máquinas, equipos y automotores también puede ser considerable,

---

<sup>110</sup> En particular, se consideraba que representaban un “mercado seguro” para las exportaciones de cereales “no colocables en el área occidental”, al tiempo que, “sobre todo la U.R.S.S. y sus vecinos geográficos de Europa, estarían dispuestos a vender maquinarias” (GTAE, 1958b: s/n).

debiéndose señalar que la dimensión adecuada de los mercados de estos bienes fundamenta la formación de un mercado regional de países latinoamericanos. (GTAE, 1958a: I.5-I.6)

A estos productos, en el informe de la Comisión de Comercio Interior e Industria se sumaba la producción química, pues podía “aportar interesantes saldos exportables”, al tiempo que, según se apuntaba, el desarrollo de la petroquímica constituiría “un importante sector” que contribuiría con “valores significativos en este grupo de exportaciones” (GTAE, 1958b: s/n). En relación con los productos del cuarto punto de la cita anterior, en la “Parte general” se advertía que las negociaciones con los países latinoamericanos debían “considerar que la lista de mercaderías que incluya los productos referidos contenga como contrapartida bienes de alta esencialidad o que eviten importaciones de áreas de monedas duras; maderas, minerales de hierro, carbón, cobre, petróleo, etc.” (GTAE, 1958a: I.6). Esto era especialmente importante, pues varios de los productos mencionados, provenientes, como se ve, de industrias consideradas prioritarias, presentaban “un apreciable coeficiente de materias primas importadas” en “divisas fuertes” (GTAE, 1958a: I.6). En ese sentido, en el trabajo de la Comisión de Comercio Interior e Industria se hablaba de la necesidad de establecer un “sistema de complementación regional” (GTAE, 1958b: s/n).

Esto último se vinculaba al modo en que el fomento de las exportaciones manufactureras reaparecía en la “Parte general”, donde era claramente entrecruzado con la estrategia de industrialización postulada. En esa dirección, al anunciar la necesidad de una política activa de sustitución, se advertía: “Para los productos que requieran un mercado de mayor dimensión que la de nuestro país deben desarrollarse de inmediato los estudios y las negociaciones para concretar mercados comunes con países latinoamericanos” (GTAE, 1958a: E.B.10). Esto era planteado ya en el informe de la Comisión de Balance de Pagos, donde se mencionaba la existencia de “un problema relevante” respecto a ciertas sustituciones prioritarias: “La pequeña dimensión del mercado toca sobre todo en aceros especiales, aleaciones de metales no ferrosos, bienes de capital, y productos químicos pesados, sobre todo petroquímicos” (GTAE, 1958b: s/n). Ante ello, se planteaba que “la única solución cabal a plazo mediano” era “el

mercado común”, pues facilitaría la “integración económica de industrias”, a las que podrían “asignarse mercados en varios países” (GTAE, 1958b: s/n). Sus beneficios serían: “seguridad de mercado; economías de escala; y un mejor aprovechamiento consecuente de los recursos”, convirtiendo a esta vía en “la única salida económicamente eficiente (...) para tener una industria pesada propia” (GTAE, 1958b: s/n)<sup>111</sup>. En un sentido afín, en el informe de la Comisión de Comercio Interior e Industria se argumentaba que, dado que “la aplicación de los modernos adelantos tecnológicos” requería “mayor densidad de capital para el erigimiento de las industrias, cuyos costos óptimos” estaban “generalmente en relación directa con la extensión de los mercados”, la “evolución moderna” tendía a la integración regional, camino que bien marcaba el MCE y que América Latina debía estudiar, en tanto vía para la “formación de mercados con dimensión adecuada”, creando así “los estímulos para la inversión” y condiciones para “la utilización óptima de los recursos humanos y naturales” (GTAE, 1958b: s/n).

En base a lo dicho en este apartado, puede afirmarse que la propuesta del documento que el GTAE le entregó a Frondizi abonaba el giro desarrollista, pero presentando una variante de esa problematización que resultaría más que significativa para los debates venideros. En parte, ésta era coincidente con la que pronto daría a conocer el informe CEPAL/Grupo Conjunto y que había sido construida, en buena medida, por los mismos jóvenes profesionales que comenzaban vincularse a la red cepalina. No obstante, el fomento de las exportaciones manufactureras era contemplado en el trabajo coordinado por Ferrer no sólo por su aporte a la atenuación de la vulnerabilidad exterior (modo en que también aparecía en la tesis de aquél), sino también por las soluciones que podía proveer, en el marco de un proceso de integración regional que comenzaba a delinearse, a la propia estrategia de industrialización consagrada por el giro desarrollista. En particular, permitiría avanzar sobre algunas actividades “dinámicas” de un modo eficiente en términos económicos, condición con la que no era posible cumplir si sólo se contemplaba el limitado mercado doméstico.

---

<sup>111</sup> Se contemplaba como ejemplo positivo el caso de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

En suma, en este capítulo se ha mostrado que durante la dictadura que se instauró tras el derrocamiento del peronismo las consideraciones acerca del incremento de las exportaciones manufactureras comenzaron a ser desplazadas del lugar marginal al que las había conminado el giro desarrollista. Aunque ya en el “plan Prebisch” el fomento de las ventas externas de bienes industriales era considerado, la mutación en el tratamiento de las mismas comenzaría a producirse recién con la aparición de dos documentos: el de la CEPAL/Grupo Conjunto y el del GTAE. Ambos fueron producidos en los albores del proceso de modernización de las Ciencias Económicas locales que, entre otros aspectos, se vio alimentado por la circulación de jóvenes profesionales por la red cepalina, varios de los cuales estuvieron involucrados en la construcción de ambos documentos. Por caso, la figura de Ferrer, aunque sólo participó de la elaboración del informe del GTAE, bien ejemplifica el cruce de dichos procesos.

Ahora bien, tal como se ha argumentado, tanto el informe CEPAL/Grupo Conjunto como el del GTAE abonaron la problematización predominante de los años cincuenta, es decir el giro desarrollista. En ambos se apelaba a la integración hacia atrás del sector industrial, mediante el avance de la sustitución de importaciones sobre los sectores “dinámicos”. En ese sentido, estaban en línea con los principios del “cepalismo clásico”. No obstante, a partir de la identificación de algunos problemas propios de ese sendero, delinearon variantes novedosas de aquella problematización de la cuestión industrial, que, según se verá, resultaron claves para la articulación entre ésta y la posterior emergencia del CEI. Así, en el informe CEPAL/Grupo Conjunto se señalaba que, dado que la industrialización sustitutiva había eliminado un margen de importaciones no esenciales, un aspecto históricamente clave para operar sobre el estrangulamiento externo en el corto plazo, la única vía para reestablecerlo, dando lugar a una atenuación de la vulnerabilidad exterior, era apelar a un mayor intercambio de manufacturas con el exterior. Además, esto hacía sentido con el clivaje establecido entre los bienes que podrían producirse económicamente y aquellos que no, en tanto advertencia acerca de los peligros de guiar la industrialización según propósitos autárquicos.

Consideraciones similares habían sido contempladas ya por Ferrer en su tesis doctoral, aunque sin referirse específicamente a la situación argentina. Luego, no es casual que esos argumentos siguieran desplegándose en el seno del GTAE de la UCRI, cuyas investigaciones estuvieron coordinadas por aquél. Pero, tal como se señaló, en ese documento los planteos del informe CEPAL/Grupo Conjunto fueron resituados cualitativamente, pues se tendió un puente entre las advertencias lanzadas sobre el sendero que proponía el giro desarrollista (la puesta en cuestión de algunas de sus evidencias) y la posibilidad de fomentar las exportaciones manufactureras. Es decir que esto último aparecía no sólo como una vía para atenuar la vulnerabilidad externa, sino también como una solución posible a los problemas que planteaba el desarrollo de las nuevas actividades sustitutivas. En particular, se apuntaba que la ampliación del mercado que podría ofrecer un proceso latinoamericano de integración permitiría desplegar esas actividades en condiciones de eficiencia, vinculadas al aprovechamiento de economías de escala.

Lo dicho al final del párrafo previo conduce a retomar un último aspecto. La emergencia de ese puente argumental se torna comprensible a la luz de que la propia CEPAL estaba evaluando las posibilidades de impulsar un proceso de integración regional, al igual que sucedía en otras partes del mundo y, en parte, como respuesta a los problemas que esa tendencia sembraba en el horizonte de América Latina. Como se verá en el capítulo siguiente, ese nuevo interrogante abriría paso a una auto-revisión de la estrategia que la Comisión había promovido durante los años cincuenta. Asimismo, se argumentará que el trabajo del GTAE, inscripto en ese derrotero, representó el punto de partida para la emergencia de una de las variantes en las que se articularía el CEI.

## CAPÍTULO 3

### **De la profundización del giro desarrollista a la emergencia del consenso exportador industrial (1958-1963)**

En el presente capítulo se verá que, a despecho de las variantes del giro desarrollista formuladas por el informe CEPAL/Grupo Conjunto y por el documento del GTAE, el gobierno que asumió en mayo de 1958 profundizó la respuesta inaugurada por el *SPQ*, enfatizando sus tintes autarquistas y combinándolos eclécticamente con una ferviente promoción del capital extranjero. Pese al impacto positivo que esa senda tendría sobre el crecimiento industrial, el ensayo del desarrollismo frigerista-frondicista pronto desembocó en una nueva crisis de divisas. En virtud de ello, se muestra que sobre la base de la depresión de 1962/1963 comenzó un proceso de despegue de las exportaciones manufactureras, dando cuenta del desplazamiento del modelo de desarrollo desde uno dominado por la sustitución de importaciones hacia otro de tipo “mixto”. En ese proceso, le cupo un papel significativo al avance de la integración regional que supuso la creación de la ALALC en 1960, proyecto en el cual la CEPAL jugó un “papel intelectual central” (Bielschowky, 1998: 23).

Registrado ese desplazamiento, pasa a analizarse lo ocurrido con la problematización de la cuestión industrial. En esa dirección, se muestra que, durante el gobierno de Frondizi, aquellas variantes que proponían desde la red cepalina una versión económicamente menos cerrada del giro desarrollista continuaron su marcha a través de distintas experiencias vinculadas al proceso de modernización de las Ciencias Económicas y del despliegue planificador hasta alcanzar, en la coyuntura crítica de 1962/1963, cierta estabilización. Ésta se produjo en torno de una formulación a la que se denomina “argumento de la complementariedad”, en tanto articulaba, como senderos complementarios, la integración manufacturera con la salida fabril al exterior. El mismo cristalizó en la publicación de un famoso libro de Ferrer.

Luego se verá que, de manera contemporánea, desde otros ámbitos también surgidos al calor del proceso de modernización de las Ciencias Económicas,

específicamente desde la revista *Panorama de la economía argentina*, emergieron cuestionamientos más frontales a las evidencias estabilizadas por el giro desarrollista, que comenzaron a plantear, cada vez con más ahínco, la necesidad de reorientar la industrialización en un sentido exportador. No obstante, esta segunda posición planteaba que ello era incompatible con el afán de completar el proceso de integración manufacturera, pues exigía especializarse en ciertas ramas en las que el sector industrial presentaba ventajas comparativas.

Finalmente, se presentan algunos de las principales propuestas que, hacia 1963, esbozó Prebisch en la conferencia de la CEPAL de Mar del Plata. Como ya se ha señalado, éste consagró allí la auto-revisión del “cepalismo clásico” que el organismo había emprendido a fines de los años cincuenta, como parte de su creciente interés por la relación entre integración regional y desarrollo.

### **3.1. De la profundización de la industrialización sustitutiva mercadointernista al modelo “mixto” de desarrollo.**

#### **3.1.1. La versión frondicista-frigerista del giro desarrollista.**

El hecho de que entre los asesores de la UCRI se contaran numerosos jóvenes profesionales que comenzaban a circular por la red cepalina tenía un punto de encuentro con la prédica que Frondizi había enarbolado hasta poco antes de mayo de 1958, cuando asumió la Presidencia. En ese sentido, Altamirano (1998: 83) afirma que en su libro *Petróleo y política* (1954), el “lenguaje de la CEPAL” aparecía combinado con una interpretación marxista de los problemas nacionales. Asimismo, Rougier y Odisio (2017) sostienen que, en *Industria argentina y desarrollo nacional* (1957), publicado poco antes del triunfo electoral, el líder de la UCRI apelaba a un avance de la industrialización sobre las ramas pesadas, que debía basarse principalmente en el ahorro nacional y en la ampliación del mercado interno. Allí, contemplaba también la exportación de productos manufacturados a países limítrofes, en línea con las propuestas que poco después le acercarían el GTAE y la CEPAL.

El segundo de esos trabajos fue publicado por el sello editorial de la revista *Qué sucedió en 7 días*, dando cuenta de la relación que había comenzado a entablar Frondizi con Rogelio Frigerio. Éste dirigía dicho semanario de actualidad nacional política y económica desde su refundación en 1955 (creada en 1946, había sido clausurado por el primer gobierno peronista). En la trayectoria de Frigerio, además de su militancia en Insurrexit, una agrupación universitaria de izquierda, se destaca su relación con el grupo de estudios que se formó en los años cuarenta en torno de la figura de Carlos Hojvat, autor del libro *Geografía económico-social argentina. ¿Somos una nación?* (1947). En ese trabajo aparecían ya algunos rasgos que se integrarían, luego, al “desarrollismo frigerista-frondicista”, como la asociación entre independencia nacional e industria pesada (Altamirano, 1998). No obstante, lo que más interesa aquí es señalar que, desde su relanzamiento, *Qué* exhibió un estilo editorial polémico, favorable a la industrialización y al proteccionismo y antagónico a la dictadura. En ese marco, las páginas del semanario presentarían recurrentes y feroces críticas al asesoramiento brindado por Prebisch, a quien se lo acusaba de representar al monetarismo y a los intereses del imperialismo británico y de las élites agroexportadoras locales<sup>112</sup>. Esa retórica denunciante, que contrastaba con las críticas “sosegadas” y “centristas” que había ofrecido Ferrer respecto al “plan Prebisch”, comenzó a converger con el proyecto político de Frondizi, que pretendía convertirse en la principal oposición al gobierno militar (Sikkink, 1988).

Además de convertirse en “vehículo de un discurso militante que conjugaba nacionalismo e industrialismo” y que promovía a la figura de Frondizi como encarnación política del mismo, la revista conducida por Frigerio se irguió como “el medio inicial de propagación” de las propuestas del “desarrollismo frigerista-frondicista” (Altamirano, 1998: 85-86). No obstante, las definiciones más claras de ese proyecto recién serían explicitadas mediante la acción gubernamental, tras la llegada de Frondizi a la Presidencia y el nombramiento de Frigerio como secretario de Asuntos

---

<sup>112</sup> Según Sikkink (1988), Prebisch era un foco más fácil para la crítica de la política económica dictatorial que el del ministro de Hacienda Eugenio Blanco, pues éste era miembro de la UCR.

Económicos-Sociales (Rougier y Odisio, 2017)<sup>113</sup>. Pero antes de avanzar sobre ello, cabe apuntar que en la Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos en los que presentó un sentido más genérico, usualmente asociado a los postulados cepalinos, el mote “desarrollismo” asumió un significado político en tanto etiqueta de los partidarios de Frondizi (Sikkink, 1988)<sup>114</sup>.

Ahora bien, el informe CEPAL/Grupo Conjunto fue concluido tras las elecciones de febrero de 1958 y entregado a Frondizi, en quien la reticencia de Frigerio para con Prebisch ya se hacía sentir. En efecto, Sikkink (1988: 104) afirma que este valioso informe “cayó entre las grietas” existentes entre la dictadura y el nuevo gobierno, siendo su recepción apenas más positiva que la del “plan Prebisch”<sup>115</sup>. Según sostiene, los funcionarios que habían encarado la responsabilidad del estudio por parte del gobierno fueron inmediatamente removidos de sus cargos, perdiéndose la “memoria institucional” de las habilidades y recomendaciones que habían producido. Por su parte, el trabajo del GTAE no corrió mejor suerte. Ferrer y varios de los profesionales que éste había coordinado fueron recluidos en el Ministerio de Hacienda y Economía de la Provincia de Buenos Aires, alejados de la gestión económica nacional.

En concreto, las principales acciones del gobierno frondicista se basaron en un diagnóstico que atribuía el estrangulamiento del balance de pagos casi exclusivamente al subdesarrollo de las industrias básicas, pues se sostenía que tornaba al país dependiente de importaciones esenciales para su industria, que se sumaban a las de petróleo. Allende el enfrentamiento del desarrollismo frigerista-frondicista con Prebisch, ese diagnóstico no se diferenciaba sustantivamente de los principios del “cepalismo clásico”. Incluso, el

---

<sup>113</sup> Existe un debate abierto acerca de la existencia o no de un proyecto previo a la experiencia de gobierno del desarrollismo frigerista-frondicista. Véase Bascur (2016), García Bossio (2014) y Jáuregui, Cerra y Yazbek (2016), entre otros.

<sup>114</sup> Vale aclarar que ese mote fue reclamado también por autores que desde el CEI cuestionarían la experiencia gubernamental de Frondizi. Tal es el caso de Guido Di Tella, quien en 1963 señaló que la posición “desarrollista” era “particularmente adecuada” para la Argentina, pues necesitaba transformar su estructura económica y social (citado en Rougier y Odisio, 2017: 247). Ya para 1966, éste criticó la concepción de “los desarrollistas del 58-62” por su “filosofía semiautárquica” (Di Tella, 1970: 434).

<sup>115</sup> No muy distinto fue el destino de los trabajos que la CEPAL preparó en esos años para otros países (Hirschman, 1963).

planteo de la UCRI se acercaría más a la estrategia cepalina, que la respuesta ensayada por el peronismo, ya que, al igual que el ex-gerente del BCRA, desconfiaba de las posibilidades de expandir las exportaciones agropecuarias<sup>116</sup>.

En función de ese diagnóstico, entre los puntos fundamentales de la estrategia delineada por el gobierno de la UCRI se hallaban el desarrollo de un complejo industrial integrado, con énfasis en las industrias básicas, y la explotación intensiva de los recursos naturales (Mallon y Sourrouille, 1973). Para ello se recurrió al financiamiento externo. Por un lado, se dispuso un acercamiento a los círculos financieros internacionales, gestión que había comenzado durante la dictadura, cuando a raíz de las recomendaciones de Prebisch la Argentina había adherido al Banco Mundial y al FMI. La celebración en diciembre de 1958 de un acuerdo *stand by* con el segundo de esos organismos se tradujo en la puesta en marcha de un agudo programa de estabilización monetaria, monitoreado por el ortodoxo ministro de Economía Álvaro Alsogaray<sup>117</sup>. Por el otro, se otorgaron concesiones petrolíferas a empresas extranjeras y, a contramano de las consideraciones del GTAE, se sancionaron una nueva Ley de inversiones extranjeras (N° 14.780/58) y otra de fomento industrial (N° 14.181/58), cuya complementariedad orgánica las hizo funcionar como un régimen de promoción del capital extranjero (Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Ciafardini y Turkieh, 1973)<sup>118</sup>. Las inversiones fueron orientadas hacia las ramas más complejas del entramado industrial, en las que estaban interesadas las compañías estadounidenses, en pleno auge de su expansión transnacional (Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli, 1985). Así, se pretendía que el ahorro externo proveyera los

---

<sup>116</sup> Fiszbein (2010: 35) sostiene que el “desarrollismo argentino” adoptó una “paradójica oposición a las ideas de la CEPAL”, cuya “influencia” negaban. Otros de los planteos que rondaban la prédica desarrollista eran los de los economistas del desarrollo.

<sup>117</sup> Según Sikink (1988), el hecho de que el gobierno de Frondizi haya recurrido a ministros de Economía ortodoxos debe ser interpretado como un gesto de confianza para con los militares.

<sup>118</sup> Aunque la segunda de esas normas no fue reglamentada hasta 1963, una serie de decretos establecieron condiciones bastante laxas para diversas ramas, incluyéndose la posibilidad de que las empresas extranjeras se acogieran a los beneficios promocionales vigentes. Otras de las permisivas condiciones dispuestas por el nuevo régimen legal eran la igualdad de derechos entre inversores extranjeros y nacionales, el registro de inversiones al tipo de cambio libre, la radicación en forma de divisas, maquinaria, equipos y/o repuestos, la libre remisión de utilidades al tipo de cambio libre y la repatriación del capital sin restricciones (Schvarzer, 2000).

recursos necesarios para profundizar la política sustitutiva y equilibrar por esa vía la balanza de pagos. En concreto, los capitales ingresados se ubicaron principalmente en las ramas petroquímica y automotriz, instaladas en el país a partir de ese momento, alimentando, en segundo orden, las actividades metalúrgica, farmacéutica, química, plástica y de maquinaria (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966/67). Como se ve, el gobierno de Frondizi retomó una opción de financiamiento del desarrollo que ya había sido ensayada por el peronismo. No obstante, el énfasis puesto en ella, su liberalidad y su canalización hacia los sectores “básicos”, basados en la consideración de que era preciso acelerar el cambio estructural, constituían diferencias respecto tanto a la revisión peronista de 1953, como a los planteos cepalinos (Altamirano, 1998; Sikkink, 1988).

Ahora bien, cabe señalar que los incentivos concedidos al capital extranjero operaron como un nuevo “escudo proteccionista” (Díaz Alejandro, 1975: 262). La articulación entre el régimen liberal de radicaciones y el de promoción selectiva les permitió a esas empresas concentrarse en la explotación integral de un mercado protegido por altas barreras arancelarias y cuya demanda de bienes industriales se encontraba fuertemente insatisfecha. En estas condiciones, no sorprende que la respuesta inicial del capital extranjero haya sido cuantiosa, resultando en la instalación de industrias básicas y en la profundización de la sustitución de bienes de consumo durables y de bienes intermedios (Altimir *et al.*, 1966/67; Sourrouille *et al.*, 1985)<sup>119</sup>.

El modo en que se promovió la entrada de capitales y la manera en que éstos respondieron al tentador convite trastocaron fuertemente las condiciones productivas del sector manufacturero argentino. La adquisición de maquinaria y equipos pasó a predominar en la composición de la inversión fija, dando cuenta de la capital-intensividad de las actividades promovidas y de su fuerte sesgo ahorrador de mano de obra, que impactó en la pérdida de dinamismo de la creación de empleo industrial y regresivamente en la distribución del ingreso (Mallon y Sourrouille, 1973; Sourrouille,

---

<sup>119</sup> Los sectores que se expandieron con mayor rapidez durante los años sesenta fueron las industrias metálicas básicas, los productos químicos, los motores de combustión interna y los instrumentos científicos de medición y control (Mallon y Sourrouille, 1973).

1976). Asimismo, dado que las empresas transnacionales se abocaron fundamentalmente a la explotación del mercado doméstico, cuyo aporte a la facturación internacional de aquellas era poco sustancial, optaron por repetir a escala nacional sus experiencias exitosas de internacionalización en otras latitudes, obteniendo beneficios adicionales por la doble amortización de bienes de capital y de gastos de investigación y desarrollo (Sourrouille *et al.*, 1985). Así, habilitadas por un régimen que rehusaba condicionar las características técnicas de los proyectos promovidos, la instalación y la modernización de establecimientos fabriles se basaron en el trasplante de combinaciones de factores diseñadas para economías con precios relativos y tamaños de mercado muy distintos a los existentes en Argentina. Según Nochteff (1994), ese “comportamiento tecnológico adaptativo tardío” (por oposición al “comportamiento tecnológico innovador”) se vio favorecido por la elevada protección tarifaria, que les garantizaba a las empresas transnacionales el acceso a “cuasi-rentas monopolíticas”. Dicho autor agrega que la elección de esa “opción proteccionista” (u “opción blanda”, pues eludió la dureza que implicaba la competencia por “cuasi-rentas tecnológicas”, en sentido schumpeteriano) supuso una acentuación de las desventajas comparativas de la industria local, tanto en relación con el agro como con la competencia internacional<sup>120</sup>. Parte de las mismas se debió a la instalación de industrias de tecnología compleja en condiciones de escala que estaban lejos de ser provechosas, aspecto que fue particularmente desatendido a la hora de autorizar inversiones (Schvarzer, 2000)<sup>121</sup>. Como se vio, la preocupación por las

---

<sup>120</sup> Entre las características de la “opción proteccionista”, Nochteff (1994: 70) señala:

(...) para las subsidiarias locales de las ET [empresas transnacionales] producir para el mercado interno en condiciones de cuasi reserva de mercado, importando por lo menos una parte significativa de los principales insumos y bienes de capital, desde las subsidiarias localizadas en los países desarrollados, era -por lo menos en ese período y a corto y mediano plazo- más ventajoso, o requería menos esfuerzos, que ‘competir’ con ellas (o sea, con sus casas matrices o las principales subsidiarias de las mismas) en el mercado mundial. La situación de las empresas industriales locales era parecida, ya que competir en los mercados mundiales implicaba, en gran medida, competir con las mismas ET con las que compartían el mercado interno. En resumen, la opción proteccionista era más ‘confortable’ o ‘blanda’ para las ET y para las empresas industriales pertenecientes a la elite económica local que cualquiera de las dos opciones industriales exportadoras.

<sup>121</sup> Por ejemplo, en la rama automotriz se aprobaron automáticamente veintiséis pliegos, que excedían en mucho la escala del relativamente pequeño mercado interno argentino.

condiciones de escala estaba presente en el trabajo del GTAE y era éste uno de los puntos que podía atender la salida fabril al exterior.

Vinculadas mediante eslabonamientos productivos con las ramas fabriles modernas (siderurgia, metalmecánica y petroquímica) y con las de sustitución de importaciones (papel, celulosa y química), comenzaron a expandirse también empresas locales bajo auspicio estatal. Sin embargo, tan pronto se abasteció la postergada demanda interna de los bienes en cuestión, la eufórica entrada de capitales tendió a estancarse, pues la falta de estímulos a la exportación, combinada con la escasa disposición de los empresarios a encarar dicho desafío, limitaba su oferta a un mercado interno cuyas perspectivas de demanda no alentaban la realización de nuevas inversiones de magnitud, en parte por lo dicho en relación con la creación de empleo industrial, la capital-intensividad de las nuevas actividades y su impacto regresivo sobre la distribución del ingreso (Schvarzer, 2000; Sourrouille, 1976).

Recapitulando, se ha señalado que la respuesta que ensayó el peronismo ante la crisis de mediados de siglo inauguró una transición entre las etapas “fácil” y “compleja” de la industrialización dirigida por el estado. Ese pasaje se vio facilitado por la liberalización cambiaria que impulsó la dictadura militar. No obstante, su impulso definitivo estuvo dado por las reformas introducidas durante el gobierno de Frondizi, que propiciaron una fuerte diversificación de la base manufacturera, en línea con la problematización del giro desarrollista y los lineamientos generales del “cepalismo clásico”. Todo ese proceso de integración vertical de la trama fabril estuvo amparado por una progresiva generalización del sistema proteccionista. Mientras que en los años cuarenta la protección había respondido a los intereses de ciertos “grupos de presión” y se había basado en una “legislación promocional muy selectiva o restrictiva”, durante los cincuenta la política de protección se expandió a la generalidad de las actividades de creación reciente, especialmente mediante recargos muy elevados a la importación y la absoluta prohibición de importar ciertos productos (Mallon y Sourrouille, 1973: 127). Esa orientación fue ejemplificada sobre todo por la prédica frigerista, que sostenía que la “palanca capaz de promover la nación a su completo desarrollo” era “la libre empresa defendida por un firme proteccionismo de toda la industria, sin exclusiones” (Frigerio,

1959c; citado en Rougier y Odisio, 2017: 231). Se procuraba, así, asegurar una cuota del mercado interno a las nuevas industrias, obligándolas a abastecerse progresivamente de insumos fabricados localmente. Debido a ello, el cambio que supuso “la redistribución de responsabilidad dentro de los grupos empresarios encargados de liderar el desarrollo industrial, eligiéndose ahora a la empresa extranjera como primer actor”, no se asoció a una transformación en la orientación de la oferta, cuyo destino siguió siendo “primordialmente el mercado interno” (Sourrouille *et al.*, 1985: 58).

Los visos autarquistas que de este modo comenzó adoptar el giro desarrollista contrariaban lo sugerido por voces cercanas al gobierno que, como se vio en el capítulo previo, bregaban por variantes más “abiertas” del mismo, especialmente a partir de la integración económica regional. En contraste, el planteo del desarrollismo frigerista-frondicista consideraba que la “integración nacional” era un paso previo a aquélla (Sikkin, 1988). Así, marginó de su estrategia de desarrollo toda posibilidad de que la instalación de las nuevas ramas dinámicas se vinculara con el comercio exterior y, más en general, a las exportaciones como elemento clave. En consonancia, una de las características más notorias de la nueva etapa de industrialización sustitutiva fue la profundización de su “dirección hacia adentro” (Villanueva, 1969: 345). Así, se dio continuidad a una dimensión de la problematización de la cuestión industrial que se arrastraba al menos desde la de posguerra.

En síntesis, puede afirmarse que la experiencia gubernamental del desarrollismo frigerista-frondicista condujo el maridaje entre proteccionismo y mercadointernismo a su punto más álgido. En ese sentido, el supuesto implícito que dominaba su estrategia era que, dadas las condiciones de la economía argentina, el crecimiento sólo sería posible mediante una permanente reducción del coeficiente de importaciones, cuyo límite hipotético era la autarquía (Ferrer, 2008). Luego, no resulta casual que esta versión del giro desarrollista y su fatídica crisis se convirtieran, más temprano que tarde, en un punto obligado de referencia para las críticas sobre las que se erigiría el CEI.

### **3.1.2. La crisis del giro desarrollista.**

Las políticas que se inscribieron en el giro desarrollista tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento industrial, el cual cobró impulso a partir de 1953 y se aceleró después de 1958 (Schvarzer, 2000). Sin embargo, la fuerte caída de las exportaciones manufactureras y el estancamiento de las agropecuarias tornaron excesiva la carga sobre las actividades sustitutivas, pues “exigía no solo que se redujese la razón de las importaciones y el PIB, sino también una declinación absoluta de las importaciones” (Díaz Alejandro, 1975: 217-218)<sup>122</sup>. Esto fue así ya que, si bien a largo plazo la expansión industrial se realiza a expensas de posibles importaciones, en lo inmediato la intensificación del crecimiento manufacturero y de la economía en general suponen una mayor demanda de materias primas, productos intermedios y bienes de capital importados, especialmente cuando se avanza sobre las ramas más complejas, como sucedió en la Argentina de los años cincuenta. Luego, “si se alcanza un cierto nivel de exportaciones, es probable que dicha demanda cree dificultades de balanza de pagos, así como una disminución de la expansión económica” (Díaz Alejandro, 1975: 218). Como se vio en el primer capítulo, éste era el tipo de situaciones que se avecinaba en los puntos más álgidos de las fases expansivas de los ciclos de *stop and go*.

Ahora bien, se ha señalado que para sortear esas dificultades se apeló al capital extranjero, pues su aporte podía proveer los bienes de capital e insumos que la capacidad importadora del país impedía realizar. No obstante, las nuevas ramas en las que se insertaron esas inversiones se caracterizaban por ser capital-intensivas y por tener un alto requerimiento tecnológico, lo que las obligaba a adquirir maquinaria especializada e insumos industriales en el exterior. Aunque esto aparecía reconocido en los informes de 1958 de la CEPAL/Grupo Conjunto y del GTAE, la variante del giro desarrollista que impulsó el frondicismo no atendió demasiado a esos problemas. Incluso, le sumó el establecimiento de un régimen promocional que otorgaba una gran permisividad para que las filiales de las empresas transnacionales importaran partes y piezas, en general

---

<sup>122</sup> Una mirada de largo plazo exhibe que entre los quinquenios 1925/1929 y 1957/1961 las importaciones se redujeron en más del 23%. Por su parte, el valor anual real de las exportaciones no tradicionales -lo que en la Argentina de entonces era casi un sinónimo de exportaciones manufactureras- de 1955/1959 fue similar al registrado en 1937/1939, momento en el que el sector industrial estaba mucho menos desarrollado (Díaz Alejandro, 1975).

provenientes de sus casas matrices (Schvarzer, 2000). Luego, esta profundización del proceso sustitutivo tuvo el paradójico efecto de impulsar un rápido crecimiento de la demanda de nuevas importaciones (Mallon y Sourrouille, 1973). Además, como ya se dijo, la “opción proteccionista” adoptada acentuó la falta de competitividad de la industria local, profundizando la estructura de productividades desequilibradas (Nochteff, 1994). Así, las deficiencias estructurales del sendero de industrialización mercadointernista, en particular su insuficiencia externa, no desaparecieron, sino que fueron desplazadas hacia nuevas actividades, perpetuando un ritmo de crecimiento moderado y de “carácter irregular, arrítmico y espasmódico”, que trabó el proceso de acumulación de capital y exhibió los límites de la opción adoptada (Pucciarelli, 1999: 28).

Asimismo, la reorientación desarrollista efectivamente ensayada presentaba otro problema, pues sembraba interrogantes la falta de garantías acerca de la continuidad de la expansión del mercado interno, aspecto clave de la industrialización durante la inmediata posguerra (Belini, 2009). Ese riesgo se vio amplificado tras el derrocamiento del peronismo, cuando el avance de la integración manufacturera se tradujo en un intenso proceso de sustitución de trabajo por capital, que impactó regresivamente en la distribución del ingreso (Gerchunoff y Llach, 1975)<sup>123</sup>. Esto se tradujo en un horizonte de demanda doméstica poco atractivo para la ampliación de las inversiones. Así, una vez atendida la demanda insatisfecha e ingresadas las importaciones esenciales para ampliar la capacidad productiva que ello exigía, la intensa entrada de capitales se detuvo abruptamente. Esto impactó de manera negativa en el balance de pagos, pues aunque cesaron esas importaciones, la demanda de insumos corrientes del extranjero siguió operando para alimentar el funcionamiento de las nuevas actividades. Tal situación fue empeorada por las prácticamente nulas restricciones impuestas a la remisión de utilidades y a la repatriación de capitales de las filiales extranjeras, por una fuerte alza en

---

<sup>123</sup> Gerchunoff y Llach (1975: 50) afirman que, “una vez ‘resuelto’ el problema político en 1955”, es decir cuando la alianza policlasista en torno a la cual se había articulado el peronismo fue desplazada, la nueva estrategia de crecimiento pudo desplegarse con mayores grados de libertad en términos de compromisos políticos.

las transferencias de plusvalía al exterior bajo la forma de servicios financieros y tecnológicos y por cambios en la composición de la demanda global, favorables al consumo de productos con un mayor componente importado (Cimillo *et al.*, 1973; Mallon y Sourrouille, 1973)<sup>124</sup>.

Esa combinación de factores mantuvo pujante el flujo de divisas al exterior. Así, aunque la estrategia desarrollista logró inicialmente sortear la insuficiencia externa, hacia fines de los años cincuenta el coeficiente de importaciones se estabilizó alrededor del 10% y no se logró seguir reduciéndolo. Luego, pese a los notables resultados alcanzados en la sustitución de algunos productos, como el petróleo, el crecimiento de la actividad productiva siguió íntimamente ligado al nivel de los abastecimientos importados y, en consecuencia, a la capacidad de pagos generada por las exportaciones agropecuarias (Ferrer, 2008). No obstante, el sector rural arrastraba un largo período de estancamiento productivo que impedía poner, por esa vía, la capacidad importadora a la altura de las exigencias del proceso de desarrollo (Belini y Korol, 2012).

Como se vio en el apartado precedente, el manejo del sector externo por parte del gobierno de Frondizi resultó bastante desaprensivo. Esto resultó en una balanza comercial que mantuvo un fuerte déficit durante todo su mandato. Financiado por la entrada de capitales, éste se tradujo en el aumento de la deuda externa pública y privada, cuyos intereses comenzaría también a pesar sobre el balance de pagos (Ferrer, 2008). A lo largo de 1961, los factores negativos que componían la conjunción de variables descripta se fueron agravando, hasta que a comienzos del año siguiente se tradujeron en una severa crisis externa. Tal es así que para fines de 1962 las reservas en divisas del BCRA alcanzaron casi el nivel de diciembre de 1958, que representaba su mínimo histórico (Mallon y Sourrouille, 1973).

Los graves efectos de la crisis fueron profundizados por el antídoto ortodoxo que le inoculó el gobierno *de facto* que desalojó a Frondizi en marzo de 1962. La terapia, a cargo de dos exponentes históricos del liberalismo vernáculo -primero Federico Pinedo y

---

<sup>124</sup> Con relación a los debates sobre las pautas de consumo, véase Pryluka y Coviello (2018).

después Alsogaray, ex-ministro del frondicismo-, se basó en una fuerte devaluación y en la restricción del crédito interno (Ferrer, 2008)<sup>125</sup>. Estas políticas contractivas, típicas de los planes de estabilización que inducían las fases recesivas del *stop and go*, redujeron bruscamente la demanda interna, empujando a la producción industrial a una situación más que acuciante (Schvarzer, 2000). El PIB per cápita y el consumo personal alcanzaron su nivel más bajo en una década, la utilización de la capacidad industrial instalada cayó por debajo del 55% y el desempleo llegó a representar en el Gran Buenos Aires el 9% de la población económicamente activa (Mallon y Sourrouille, 1973)<sup>126</sup>.

En resumen, puede afirmarse que la crisis económica que coincidió con el derrocamiento de Frondizi tuvo una importancia significativa, pues exhibió crudamente los límites del giro desarrollista, en tanto problematización predominante de la cuestión industrial. En esa línea, Gerchunoff y Llach (1975) sostienen que la etapa abierta a comienzos de los cincuenta concluyó con esa depresión, a partir de la cual empezaría a transformarse el sendero de desarrollo vigente<sup>127</sup>.

### **3.1.3. El desplazamiento hacia un modelo “mixto” de desarrollo.**

La política de estabilización aplicada por el gobierno *de facto* de Guido logró reequilibrar temporalmente las cuentas externas. Sobre esa base, la gestión de la UCRP, que se impuso en las elecciones de 1963, desplegó una serie de medidas fiscales, monetarias y salariales orientadas a reactivar la economía (Mallon y Sourrouille, 1973). Ese programa expansivo se vio favorecido por una coyuntura en la que las exportaciones comenzaron su ansiado despegue, lo cual permitió cosechar balanzas comerciales

---

<sup>125</sup> Según Mallon y Sourrouille (1973: 76), “la solución de la crisis cambiaria de 1962 se concretó bajo las más amplias condiciones de mercado libre que probablemente haya experimentado la Argentina desde 1930”.

<sup>126</sup> Ésta fue una de las crisis que convirtió a la desocupación y a la subocupación en cuestiones crecientemente atendidas por los saberes expertos, dando lugar a un dispositivo de descripción más rigurosa de esos fenómenos: la “Encuesta de empleo y desempleo” del CONADE (Grondona, 2014).

<sup>127</sup> La fuerte crítica teórico-metodológica que le propinan Azpiazu, Bonvecchi, Khavisse y Turkieh (1976) al trabajo de Gerchunoff y Llach (1975) no cuestiona la afirmación sobre el cambio de etapa tras la crisis de 1962/1963.

superavitarias y enfrentar la carga del endeudamiento externo. En 1966, cuando el presidente Illia fue desplazado por un golpe militar, el valor de las ventas totales al exterior representaba un 60% más que el de las de 1961 (Ferrer, 2008).

Más allá de las profundas alteraciones políticas y sociales y de los numerosos recambios ministeriales que se producirían en los años siguientes, el período abierto con la recuperación económica que sucedió a la crisis de 1962/1963 y que se cerró en 1975 con el “rodrigazo” es destacado por la historiografía como una suerte de “década dorada” de la economía argentina. Durante esos años se registró el período de crecimiento económico más prolongado desde los años veinte, jalonado ahora por un sector industrial pujante. Entre 1964 y 1974, la tasa promedio de crecimiento anual del PBI fue de 5,4%, muy superior a la del período 1956-1963 (2,1%), y no se registraron fases depresivas. No obstante, esto no implicó la desaparición del comportamiento cíclico -el ritmo de crecimiento continuó siendo fluctuante-, sino una atenuación del mismo, vinculada al pasaje a un nuevo sendero de desarrollo (Basualdo, 2013).

Respecto al sector manufacturero, la comparación entre los censos industriales de 1964 y 1974 arroja: creciente integración de los perfiles industriales, mayor crecimiento relativo de las industrias básicas, concentración productiva en actividades de mayor densidad de capital y dimensión óptima de planta y consolidación del rol de las filiales extranjeras en los sectores líderes (Ferrer, 2008)<sup>128</sup>. Pero el rasgo de “madurez” de la manufactura local que más interesa a esta investigación es el crecimiento que alcanzaron las exportaciones de productos industriales no tradicionales, pasando de representar el 4,6% del valor total de las ventas externas en 1962 al 24,1% en 1975 (CEPAL Buenos Aires, 1986)<sup>129</sup>. En particular después de 1966, éstas crecieron a tasas muy superiores

---

<sup>128</sup> Según Katz (1969: 66-67), la promoción de las ramas más complejas dio lugar una “época tecnológica diferente” a la de la fase previa.

<sup>129</sup> Porcentajes calculados en base a los valores en dólares corrientes presentados en el Cuadro 5 de CEPAL Buenos Aires (1986: 245). Entre los bienes exportados en esos años se destacan los automóviles y el fuerte avance de las de máquina-herramientas, equipamiento agrícola y bienes de capital para la industria alimenticia, junto a otros productos de las ramas química, petroquímica y siderúrgica (Rapoport, 2003). Si a ellas se les suma el otorgamiento de licencias, el asesoramiento técnico y la exportación de plantas completas, puede afirmarse que dichas ventas externas presentaban un contenido relativamente sofisticado (Katz y Ablin, 1977).

que las registradas por las ventas externas totales e incluso que las correspondientes a las manufacturas de origen agropecuario, basadas en las tradicionales ventajas comparativas del agro argentino (Basualdo, 2013). De este modo, las exportaciones no tradicionales se instalaron “definitivamente como un rubro significativo de ingreso de divisas” (Gerchunoff y Llach, 2003: 317).

En lo que respecta a las interpretaciones historiográficas sobre este fenómeno, cabe apuntar que el énfasis ha sido pues en distintas causas. Mientras que algunos autores relacionan el crecimiento de las exportaciones industriales con la “mayor eficiencia” que consiguió el sector industrial a comienzos de los años sesenta (Rapoport, 2003: 590), otros enfatizan el vínculo entre esta “industrialización expansiva de exportaciones” y la implementación de un trato preferencial para el comercio regional, auspiciado por la creación de ALALC y facilitado por algunas medidas implementadas por el gobierno de Frondizi, que sentaron las bases para el sistema de incentivos que regiría durante el resto de la década (Mallon y Sourrouille, 1973: 130-131)<sup>130</sup>. Por su parte, Schvarzer (2000) relaciona el fenómeno con el comportamiento empresario, sosteniendo que una de las consecuencias más llamativas de la grave crisis en la que desembocó la reorientación desarrollista fue el hecho de que las empresas fabriles más modernas “descubrieron” que la exportación les ofrecía una salida para los excedentes que acumulaban en las fases de contracción de la demanda interna. También apelando al comportamiento de las elites económicas, Nochteff (1994: 81) afirma que en esos años protagonizaron “un cierto -aunque muy limitado- corrimiento” desde la “opción proteccionista” hacia una “opción industrial exportadora”, en respuesta a la oportunidad exógena que brindaba el crecimiento acelerado del comercio mundial de manufacturas.

---

<sup>130</sup> Esas medidas fueron: créditos para la exportación, adoptados en 1959 y ampliados en 1963, con el objetivo de financiar la producción de bienes de exportación no tradicionales; exención del pago de impuestos a las ventas (Decreto N° 3.969/60); *draw-back* (Decreto N° 8.051/62); y el reembolso de otros impuestos internos pagados por los exportadores. A ellas, deben agregarse acciones de otro tipo, como la instalación de centros permanentes de exhibición en el exterior, la creación de un servicio de informaciones sobre mercados en los consulados y, luego, los sistemas de seguros para las exportaciones (Mallon y Sourrouille, 1973).

Ahora bien, debe advertirse que el significativo crecimiento de las exportaciones manufactureras estuvo lejos de cerrar la brecha de divisas de la actividad industrial (Ferrer, 2008). La dependencia de tecnología e insumos importados fue renovada, por lo cual el sector siguió siendo deficitario en sus transacciones con el exterior. Además, el principal impulsor del crecimiento manufacturero continuó siendo el abastecimiento interno, mientras que las exportaciones mantuvieron una incidencia escasa en él. Pese a ello, representaron “la más importante condición de posibilidad económica” de la nueva etapa de desarrollo, pues permitieron que el proceso de profundización del capital se desarrollara sin estrangulamientos y en el marco de un crecimiento industrial estable (Gerchunoff y Llach, 1975: 45-46). La misma se conjugó con otros factores, como el efecto positivo de la sustitución de importaciones, que evidenció la maduración de las cuantiosas inversiones realizadas durante el gobierno de Frondizi y su aporte a una mayor integración vertical del sector industrial (Belini y Korol, 2012)<sup>131</sup>.

Esa combinación entre sustitución de importaciones y diversificación de la base exportadora es la que, según Ocampo (2004, 2008), define al “modelo mixto” de desarrollo hacia el que se desplazaron los procesos latinoamericanos de industrialización dirigida por el Estado en los años sesenta, en consonancia con el avance de la integración regional. En lo que sigue, se verá cómo, en la Argentina, ese desplazamiento estuvo abonado por una profunda revisión de la problematización que había predominado en el tratamiento de la cuestión manufacturera durante los años cincuenta, esto es, el giro desarrollista.

## **3.2. De las variantes del giro desarrollista a las del consenso exportador industrial.**

### **3.2.1. La estabilización del argumento de la complementariedad**

---

<sup>131</sup> Otros factores a destacar son el despegue del sector agroexportador y el crecimiento sostenido de la deuda externa, que amplió a corto plazo la disponibilidad de divisas (Basualdo, 2013; Gerchunoff y Llach, 1975). La conjunción de todo ello dio cuenta de que la economía argentina había comenzado a superar las trabas que habían limitado su desarrollo desde 1949 (Belini y Korol, 2012; Mallon y Sourrouille, 1973; Rapoport, 2003).

Como se vio en el capítulo anterior, buena parte de las críticas y de las prescripciones mencionadas en el apartado precedente habían sido esbozadas en documentos que pivotaban sobre los elementos del giro desarrollista, los cuales habían sido elaborados por equipos de jóvenes profesionales que comenzaban a circular por la red cepalina. Era el caso del informe que el GTAE de la UCRI le entregó a Frondizi antes de su asunción presidencial, cuando éste ya se hallaba fuertemente vinculado a la figura de un acérrimo opositor a la CEPAL. En virtud de ello, al comienzo del gobierno radical, Ferrer y algunos de los miembros del grupo de trabajo que había coordinado fueron relegados al gabinete bonaerense de Oscar Alende. El gobernador de la Provincia nombró a quien había sido su asesor en la Junta Consultiva Nacional como ministro de Hacienda y Economía provincial. El equipo de ese ministerio se completó con Oscar García, Antonio Sergi, Mario Brodersohn y Ángel Monti. A éstos se sumaron los miembros de la Junta de Planificación Económica bonaerense, creada por Ferrer, con el propósito de elaborar un programa de desarrollo provincial. La Dirección de la misma quedó a cargo de Norberto González (el otro de los asesores de Alende ante la Junta Consultiva Nacional), con quien colaboraron Alfredo E. Calcagno, Ricardo Cibotti, Oscar Cornblit, Osvaldo Fernández Balmaceda, Héctor Grupe, Federico Herschel y Samuel Itzcovich (Fernández López, 2001: 20). Como puede advertirse, varios de los mencionados no sólo habían colaborado con el GTAE, sino que se habían integrado a él tras su paso por el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU. Incluso, González, Itzcovich y Herschel se conocían con Ferrer desde sus tiempos de estudiantes en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde a fines de los años cuarenta habían cursado la materia “Dinámica Económica”, dictada por Prebisch (Rougier, 2014).

A finales de 1958, la Junta creó, bajo la Secretaría Ejecutiva de Calcagno, la *Revista de Desarrollo Económico*, de la cual se editarían hasta fines del año siguiente cuatro números trimestrales<sup>132</sup>. En la “Introducción” al número inaugural, la publicación era presentada con un “doble carácter”: a la vez que pretendía difundir la labor de la

---

<sup>132</sup> El primer Comité Editorial estuvo conformado por González, Herschel, Itzcovich, Fernández Balmaceda, Grupe, Cibotti y Andrés Devoto Moreno. Luego se sumaron Cornblit y Pedro Gortari.

Junta, esperaba brindarse como un “órgano técnico de difusión” que diera a conocer, “en especial a los economistas latinoamericanos”, “estudios teóricos y experiencias prácticas sobre cuestiones de desarrollo económico” (Comité Editorial, 1958: 3). En virtud de ello, la revista es reconocida como “uno de los principales intentos de comenzar a discutir ‘científicamente’ la problemática del desarrollo en el marco de las exigencias de políticas económicas concretas” (Bayle y Diez, 2006: 593). Específicamente, la relación con esas discusiones se inscribía a partir de la red cepalina, no sólo debido a que varios de los miembros del gabinete de Ferrer habían colaborado en la elaboración del informe CEPAL/Grupo Conjunto, sino también porque la revista en cuestión publicaría artículos y documentos elaborados por la Comisión o basados en análisis cepalinos, al tiempo que difundiría los cursos sobre desarrollo económico que fueron organizados por la Junta, en cooperación con distintas universidades nacionales y que contaron con material bibliográfico brindado por el organismo regional de la ONU<sup>133</sup>. Estos rasgos, junto a otros como la difusión de los índices temáticos de las principales revistas académicas internacionales y la publicación de trabajos de expertos extranjeros de la talla de Hollis Chenery y Alfred Kahn, traducidos por la Junta, dan cuenta de la inscripción de esta experiencia en el emergente proceso de modernización e internacionalización de las Ciencias Económicas en el país.

En lo atinente a la cuestión industrial, puede decirse que, en términos generales, la revista se preocupaba por el uso eficiente de los recursos y del fomento selectivo a las industrias dinámicas, cuestión que ha sido asociada a la apuesta por una “programación racional” (Bayle y Diez, 2006: 586). Considerando lo señalado en el segundo capítulo de esta tesis, puede afirmarse que esa preocupación estaba, además, en sintonía con las advertencias que los recientes informes de la CEPAL/Grupo Conjunto y del GTAE

---

<sup>133</sup> Entre los autores que se hallaban vinculados a la CEPAL cuando publicaron en la revista se cuentan los argentinos Adolfo Dorfman, Benjamín Hopenhayn y Manuel Balboa (en el N° 1 de la revista se publicó el trabajo sobre matriz insumo-producto que éste había preparado para el informe CEPAL/Grupo Conjunto) y los chilenos Osvaldo Sunkel y Aníbal Pinto. Por el lado de los cursos, debe mencionarse el “Curso intensivo de capacitación en problemas de desarrollo económico”, brindado por la CEPAL entre octubre y diciembre de 1958, con el auspicio de la UBA y de la Administración de Asistencia Técnica de la ONU, y el “Curso intensivo sobre desarrollo económico”, organizado por la Junta con el patrocinio de las Universidades Nacionales de La Plata y del Sur.

habían lanzado poco antes acerca de los peligros de cierto proteccionismo guiado por propósitos autárquicos, al tiempo que se alejaba del rumbo que estaba asumiendo la política económica a nivel nacional<sup>134</sup>. Al igual que en esos documentos, en diversos artículos publicados en la revista emergía también el aliento a las exportaciones industriales y, en relación con ella, formulaciones favorables a la integración regional, tema que, como se mencionó, estaba en plena ebullición en la CEPAL.

Aquellas advertencias aparecían, por ejemplo, en un “Anteproyecto de Ley de Promoción Industrial”, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda bonaerense y reproducido en la revista. Allí, se enfatizaba la necesidad de establecer prioridades de inversión y de promover actividades de un modo selectivo, que favorecieran la integración estructural del sector. Luego, entre los requisitos para la obtención de los distintos beneficios, se apuntaba que la producción a promover debía realizarse en “condiciones económicas óptimas”, vinculadas tanto a “la dimensión de la empresa” como a la localización geográfica, y cubrir “niveles óptimos de calidad” (MEH-PBA, 1959: 189, 192 y 195). Asimismo, se esperaba que la reglamentación de la ley contemplara, entre otras variables, el efecto de los proyectos sobre “el balance de operación en divisas” y “el rendimiento anual neto en divisas por unidad de inversión en divisas” (MEH-PBA, 1959: 195-196). En un sentido afín, en un discurso de González, reproducido en la revista, se señalaba que frente al “proceso de incorporación de grandes inversiones” al que se estaba asistiendo, se trataba de “decidir con mucho cuidado”, cuáles eran los establecimientos que correspondía incorporar y cuáles debían ser “postergados para una etapa más mediata”; para tomar esa decisión, debía considerarse “la forma en que la inversión contribuirá a ahorrar divisas mediante los productos que elabora y a gastarlos importando las materias que insume” (“Curso intensivo sobre desarrollo económico”, 1959: 212).

---

<sup>134</sup> Otro de los puntos en los que algunos trabajos de la revista entraban implícitamente en tensión con la política de Frondizi era el referido a las inversiones extranjeras. En los artículos de Monti (1958) y González (1959) se presentan diversos reparos y advertencias al respecto. Como se vio, esto también había estado presente en el informe del GTAE.

A partir de un diagnóstico histórico, en un artículo publicado en la revista Monti (1958: 116) afirmaba que el proceso de sustitución de importaciones de los países latinoamericanos había sido realizado “en algunos casos indebidamente (...) protegiendo a sectores de actividad interna de bajo avance técnico”, que requerían insumos importados y que, en consecuencia, “esterilizaban” la capacidad de pagos exteriores. Además, sostenía que todo lo que restaba sustituir requería “en general alta densidad técnica y de capital” y que, en ese sentido, “la defensa cabal de América Latina” podía hacerse ya “solamente en escala supranacional” (Monti, 1958: 116). En particular, destacaba la “experiencia europea” y señalaba: “La integración de industrias en particular es la ruta más fácil, la que se puede poner en marcha en menor término y la que permitiría iniciar una política externa común para toda el área” (Monti, 1958: 125). Sin embargo, advertía que los “beneficios plenos” que supondría la integración industrial latinoamericana -“economías de escala, estabilidad en el ingreso proveniente de exportaciones, eliminación de actividades marginales, atracción de inversiones extranjeras sanas, y mayor capacidad de negociación con el resto del mundo”- serían alcanzados sólo cuando esa política abarcara a “un ámbito dilatado de productos o a todo el comercio”, sobre la base de un proceso de “liberalización progresiva” (Monti, 1958: 125). En un sentido afín, Aníbal Pinto reproducía fragmentos del *Estudio Económico de América Latina 1956* de la CEPAL, donde se afirmaba que “las exportaciones de manufacturas a otros países latinoamericanos” podían “reemplazar” a los productos provenientes de otras partes, “redundando en una sustitución neta de importaciones en el conjunto de la región” (CEPAL, 1957: 180; citado en Pinto, 1959: 18). Asimismo, este economista chileno de la red cepalina destacaba a la integración regional como “una vía prominente” para que los países sobrepasaran “sus deficiencias en materia de producciones primarias o de capacidades industriales (...) sin tener que depender de la autosuficiencia o de las oportunidades inciertas o limitadas del intercambio abierto” (Pinto, 1959: 23-24).

La promoción de las exportaciones manufactureras y la apuesta por la integración regional aparecían incluso en uno de los trabajos más fuertemente identificado con los principios del “cepalismo clásico”. En él, Dorfman (1959: 36) apelaba a “la integración

hacia **abajo** o hacia **atrás**, tendiendo a radicar en el país el máximo de las operaciones intermedias, en lo posible con la totalidad de las materias primas”. Sin embargo, al referirse a ciertas “dificultades” propias de países como Argentina y Brasil -“exagerada dependencia de abastecimientos importados”, que representaba para sus industrias “un elevado grado de rigidez, así como un factor de inestabilidad interna y de drenaje difícilmente comprimible de divisas”-, contemplaba que, para su superación, el “establecimiento de industrias de materiales intermedios básicos” podía destinarse tanto al consumo nacional, como a “satisfacer las demandas de un mercado común latinoamericano más vasto” (Dorfman, 1959: 35).

Hacia 1960, Ferrer y todos los integrantes de la Junta renunciaron a raíz de una serie de turbulencias políticas<sup>135</sup>. La publicación de la revista se interrumpió y los señalamientos críticos a la versión más autarquista del giro desarrollista fueron desalojados de la órbita oficial. Varios de los expertos partícipes de esa experiencia se re-enfocaron en la docencia universitaria, mientras que otros, como González y Herschell, empezaron a relacionarse con proyectos financiados por el ITDT y el CFI (Bayle y Diez, 2006)<sup>136</sup>. Por su parte, Ferrer se involucró en el recién creado Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), desde el cual sería relanzada en 1961 la revista de la Junta, bajo el título *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, publicación que se convertiría en “el principal vehículo de la literatura erudita, económica y sociológica, relativa al desarrollo” (Altamirano, 1998: 80)<sup>137</sup>. A su vez, el

---

<sup>135</sup> Algunos proyectos discutidos en el seno de la Junta, como la elaboración de un índice de aprovechamiento económico social de las explotaciones agropecuarias en el plan agrario de Buenos Aires, habían generado resistencia entre los sectores conservadores bonaerenses. Además, el equipo de Ferrer no acordaba con el plan de estabilización que se estaba aplicando a nivel nacional y sembraba dudas respecto al acuerdo con el FMI y a la apertura al capital extranjero. La revista se hizo eco de estas diferencias con el frondismo hasta la derrota del gobierno de Alende en las elecciones legislativas de 1960, acontecimiento que detonó la renuncia de Ferrer y de todos los miembros de la Junta (Bayle y Diez, 2006; Rougier, 2014).

<sup>136</sup> Herschel se convertiría en el primer director del CIE/ITDT, donde lo secundarían Felipe Tami, Javier Villanueva y Eduardo Zalduendo (Fernández López, 2001).

<sup>137</sup> El IDES fue creado en 1960 por iniciativa de González y Cornblit, a quienes se sumaron otros expertos vinculados al ITDT y al sociólogo Gino Germani. Además de Ferrer, entre los miembros de su primera Comisión Directiva estuvieron: Adolfo Buscaglia, Guido Di Tella, Ezequiel Gallo, Grupe, Herschel, Elena Rodríguez, Daniel Fernández, Fracchia y Gortari (Fernández López, 2001). Bayle y Diez (2006)

ex-ministro bonaerense fue contratado para elaborar un programa para el desarrollo de la Provincia de Chubut, con asistencia técnica del CFI, y comenzó a trabajar junto a Fracchia (ex-integrante del Grupo Conjunto y del GTAE) en un estudio sobre el sector agrario y la distribución del ingreso para la CAFADE. A partir de 1961, se desempeñó en Washington como asesor económico de Felipe Herrera, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien era un activo promotor de la integración regional (Devés Valdés, 2003). Allí entró en contacto con Carlos Díaz Alejandro y otros economistas de prestigio internacional interesados por la Argentina (Rougier, 2014). Esa experiencia lo llevó a revisar algunos de los planteos presentados en su tesis doctoral, lo cual derivaría, hacia 1963, en la publicación de *La economía argentina*<sup>138</sup>.

En ese libro, Ferrer (1963: 203) denominaba “economía industrial no integrada” a la “etapa de desarrollo” abierta en 1930, destacando el débil despliegue de las “industrias de base” y su relación con el “trastrocamiento de la vulnerabilidad exterior de la economía nacional”, y agregaba: “conforme ha sido analizado por la CEPAL en su estudio sobre el desarrollo argentino”, en referencia al informe CEPAL/Grupo Conjunto. Según apuntaba, “al estar limitadas las posibilidades del desarrollo industrial y disminuir el nivel de eficiencia de la economía”, el país no había logrado “diversificar sus exportaciones incorporando de manera creciente en las mismas productos industriales que son de demanda expansiva en el mercado mundial” (Ferrer, 1963: 203). Señalaba que, así, se había vuelto “imposible romper la tendencia declinante de las exportaciones debida, básicamente, a las tendencias del comercio mundial de productos agropecuarios”, con lo cual el país se había visto “forzado a una autarquía y autosuficiencia” que conspiraban “contra una participación dinámica en la división internacional del trabajo”, sumiendo a la economía en un prolongado “estancamiento”

---

suman como miembros fundadores de la institución a Sergio Bagú, Torcuato Di Tella (h.), Germani, Jorge Graciarena y Leopoldo Portnoy, y señalan que allí se nuclearon un conjunto de profesores universitarios, profesionales e investigadores, entre los que predominaban los especialistas en economía, sociología e historia.

<sup>138</sup> Según Fernández López (2001: 20), se trata de “la obra de historia económica argentina más transitada por los estudiosos de ciencias económicas” de fines del siglo XX. Como el propio Ferrer reconoce en la introducción del libro, siguió allí el planteamiento estructuralista que Celso Furtado había desplegado en *Formação econômica do Brasil* (1958).

(Ferrer, 1963: 204). En virtud de lo dicho, Ferrer (1963: 204 y 243) afirmaba que el país tenía “un solo camino para asegurar su desarrollo económico y social: la integración de su estructura económica”, pues la “economía industrial integrada” sería la “única” que permitiría “lograr un desarrollo autosuficiente mediante la incorporación definitiva de los motores básicos del crecimiento económico moderno: la asimilación del progreso técnico y científico y la expansión permanente del capital productivo en todo el complejo económico y social”. Entre los “pilares” de aquélla, contaba la “expansión de las industrias de base” y el “desarrollo del capital de infraestructura”, para los cuales la planificación y la programación del desarrollo eran consideradas herramientas básicas (Ferrer, 1963: 244). Respecto a ello, reconocía, en nota al pie, que el gobierno de Frondizi había señalado “algunos de los obstáculos básicos del desarrollo” y los campos en los que era “necesario expandir la producción para integrar la estructura económica del país” (Ferrer, 1963: 242).

Ahora bien, al momento de plantear las “precondiciones” referidas a la orientación de la política económica para alcanzar la “economía industrial integrada”, además de algunas “bases para el desarrollo agropecuario”, Ferrer (1963: 247-249) apuntaba la “transformación de las relaciones económicas con el exterior”, para lo cual consideraba la existencia de “tendencias de la economía mundial” que jugarían en favor de una “activa participación del país en la división internacional del trabajo y en el proceso integrador en el plano mundial”, permitiéndole “elevar los niveles de eficiencia económica y de ingresos” y una “asimilación rápida del progreso técnico y científico generado en el resto del mundo”<sup>139</sup>. Según aclaraba, la materialización de esas “ventajas potenciales” exigía “el replanteo total de las relaciones del país con el exterior y la superación del estancamiento” en que ellas se habían mantenido por décadas, pues “la permanente dependencia de las exportaciones argentinas de los productos agropecuarios” había conducido “necesariamente a una participación decreciente del

---

<sup>139</sup> Las tendencias a corto plazo mencionadas eran “el desarme general y la liberación de los cuantiosos recursos” gastados en armamentos y defensa (Ferrer, 1963: 249).

país en el comercio mundial y en la división internacional del trabajo” (Ferrer, 1963: 249). Ante ello, sostenía:

La expansión de las exportaciones argentinas requiere la diversificación de las mismas mediante la incorporación creciente de productos manufacturados. La posibilidad de lograrlo es función del mismo proceso de desarrollo e integración de la economía nacional. Obsérvese que la caída de las exportaciones y de la capacidad de importar del país no será superada, como se pretende desde 1950, por una política *autónoma* de expansión de las exportaciones agropecuarias (...) El aumento de las exportaciones y de la capacidad de importar no es un dato previo e indispensable de la superación del estancamiento sino que será una de las consecuencias del mismo proceso de desarrollo. En la medida en que el país integre y supere sus niveles de eficiencia se irán abriendo nuevas oportunidades de exportación en el campo de los bienes industriales al tiempo que el desarrollo rural irá aumentando y diversificando los saldos exportables de productos agropecuarios. Concurrentemente, esta expansión de las exportaciones y de la capacidad de importar en el marco de un proceso de desarrollo económico general, constituirá uno de los estímulos importantes del mismo crecimiento. (Ferrer, 1963: 248-250)

A caballo de la precondition anterior, (Ferrer, 1963: 251-252) apuntaba la “participación en la integración de América”:

(...) ofrece amplias posibilidades de facilitar el proceso de desarrollo de cada país y de la región en su conjunto. La ampliación de los mercados y la multiplicidad de recursos que la integración permite facilita la transformación estructural en el marco de un horizonte más amplio y de una más eficiente utilización de los recursos disponibles (...) proporciona, además, una respuesta inmediata al estancamiento de la capacidad de importar latinoamericana por el estrangulamiento de las exportaciones tradicionales.

La integración latinoamericana no es incompatible con la integración de la estructura económica de cada país y particularmente de los de mayor dimensión, que son los que están en mejores condiciones de lograrla. Cuanto más se desarrolle cada país latinoamericano más amplios serán los horizontes de la integración porque mayores serán las posibilidades de abordar nuevas empresas en común. La fuerza del proceso integrador europeo radica precisamente en el alto grado de integración existente en las economías europeas al tiempo de su incorporación al Mercado Común y la debilidad del proceso latinoamericano radica en el escaso desarrollo alcanzado en cada uno de nuestros países.

(...) La Argentina y los otros países latinoamericanos no deben esperar para promover su desarrollo y su integración estructural a que se produzca el proceso en escala regional. Deben avanzar lo más rápido posible dentro de cada frontera y apoyar al mismo tiempo, el proceso de integración regional.

Como se ve, esa trama argumental incluía: diversificación exportadora, integración de la estructura económica e integración regional, tres hilos que ya habían sido tejidos en 1958 por el informe CEPAL/Grupo Conjunto y por el documento del GTAE, que el propio Ferrer había coordinado. Ahora esta articulación se presentaba ante condiciones de posibilidad más delineadas, pues la integración regional era, desde la creación de la ALALC, un proceso en curso, al tiempo que la versión más autarquista del giro desarrollista había expuesto crudamente sus propios problemas. En efecto, la diversificación exportadora aparecía como un ingrediente necesario para la integración del espectro manufacturero. La complementariedad de esos senderos ofrecía soluciones tanto a los interrogantes acerca de la vulnerabilidad exterior, como a aquellos relativos a la viabilidad de la integración vertical del sector industrial. Cada hilo de esa trama resolvía algún problema planteado por otro de ellos. La integración latinoamericana permitía ampliar el mercado, brindando mejores condiciones de escala para un desarrollo eficiente de las industrias de base. A la inversa, la diversificación exportadora sólo podría lograrse en tanto se avanzara en la integración económica, para lo cual era necesario desarrollar esas industrias, permitiendo superar las condiciones de eficiencia vigentes<sup>140</sup>. Este planteo sería sintetizado por Ferrer en unas “jornadas económicas” organizadas por la Confederación General del Trabajo, donde sostuvo que la única solución era “integración de la estructura industrial y diversificación de las exportaciones tradicionales”, mediante una activa participación en los acuerdos regionales (CGT, 1963: 132; citado en Rougier y Odisio, 2017: 258). El tiempo del “crecimiento hacia adentro” había sido superado, pues el despliegue de lo que aquí se denomina “argumento de la complementariedad”, que había comenzado con los documentos de la red cepalina aparecidos en 1958, suponía, definitivamente tras la crisis de 1962/1963, una versión más abierta de la economía<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> En trabajos posteriores, en los que abordaría la temática tecnológica como una variable central del proceso de desarrollo, Ferrer continuaría tejiendo la asociación entre eficiencia, industrias básicas y capital-intensividad.

<sup>141</sup> Esa denominación ha sido escogida en función de lo que señalaron Mallon y Sourrouille (1973: 129-130), al referirse, poco después, a la existencia de estas discusiones: “La industrialización para la

Antes de continuar, cabe apuntar que en los años siguientes Ferrer continuaría afinando su planteo a través de la creación del Centro de Estudios sobre Coyuntura Económica (CECE), en el seno del IDES. Hacia 1964, éste comenzó a editar una serie de informes titulados *Situación actual y perspectivas de la economía argentina*, que eran elaborados por el grupo de trabajo “Situación de coyuntura”, coordinado por el ex-ministro de Alende e integrado por varios miembros del que había sido su gabinete<sup>142</sup>. En el primero de esos documentos se afirmaba que, para superar la debilidad estructural del balance de pagos, era preciso expandir las exportaciones y avanzar, al mismo tiempo, con el proceso sustitutivo sobre las industrias de base (CECE, 1964). No obstante, la impronta ferrerista quedó marcada especialmente en el primer informe de 1966, donde, dada la imposibilidad de continuar reduciendo el coeficiente de importaciones, se recuperaba su propuesta de impulsar la industrialización mediante una nueva estrategia de crecimiento orientada a la formación de “una economía agroindustrial integrada y abierta con un desarrollo diversificado y complejo de las diversas ramas de la producción, incluyendo las industrias básicas, y con un activo intercambio en materiales básicos, productos intermedios y bienes de uso final” (CECE, 1966: 25). Ese mismo año, Ferrer brindó una conferencia ante la Corporación de Economistas Católicos, en la que advirtió: “desarrollo industrial no significa, pues, autarquía, significa que el espectro manufacturero y la tecnología existente abarcan todas las ramas industriales y están en condiciones de abordar todas las nuevas actividades convenientes, al mismo tiempo que se mantiene un activo intercambio de productos manufacturados” (Ferrer, 1969: 533). Con ello se oponía a quienes, como se verá pronto, no consideraban adecuado desarrollar en el país las industrias capital-intensivas. Esto era así, pues si las posibilidades de expandir las exportaciones industriales dependían de la reversión de la ineficiencia, el argumento de la

---

exportación puede concebirse como un complemento necesario de la sustitutiva de importaciones para hacer viable la reciente estrategia industrializante seguida en la Argentina”.

<sup>142</sup> Entre los economistas que conformaron el CECE estaban González, Itzcovich, O’Connell, Brodersohn, Guillermo Calvo, Leonardo Anidjar y Juan Sourrouille (Rougier y Odisio, 2012). Como se ve, varios de ellos habían integrado el gabinete económico del ex ministro bonaerense y algunos habían trabajado en el Grupo Conjunto y en el GTAE.

complementariedad ataba la misma a la integración vertical del sector. Con esos elementos llegaría Ferrer (1970: 484) a la conferencia del CIE/ITDT de 1966, hito de la consolidación del CEI, donde bautizaría a su propuesta de estrategia de industrialización, alternativa al “modelo integrado y autárquico”, como “modelo industrial integrado y abierto”, entendiéndolo como la única vía capaz de mantener “un activo intercambio de manufacturas provenientes de todas las fases del ciclo manufacturero”.

### **3.2.2. El ascenso del argumento de las ventajas comparativas.**

Como se señaló en la introducción, el proceso de profesionalización de los economistas locales incluyó la aparición de publicaciones especializadas, como la mencionada *Revista de Desarrollo Económico*. Poco antes de su creación, en mayo de 1957 vio la luz otra de ellas, denominada *Panorama de la economía argentina* y fundada y dirigida por Carlos Moyano Llerena. En los años treinta, este abogado de la UBA había sido becado para realizar un posgrado en Economía en Oxford, que debió interrumpir por el estallido de la SGM. Habiendo obtenido un título intermedio en Economía Agropecuaria, regresó al país en 1939 y se integró al grupo de la *REA*. Al igual que otros hombres del círculo bungeano, Moyano Llerena se incorporó en 1943 a funciones gubernamentales, llegando a asesorar a fines de la década a Gómez Morales, mientras éste piloteaba la crisis (Rougier y Odisio, 2017). También ocupó diversos roles académicos, primero en la UBA y, luego, en la Universidad Católica Argentina, institución en la que, al momento de su fundación en 1958, organizó junto a Francisco Valsecchi la Licenciatura en Economía.

Antes de comenzar el análisis de *Panorama...*, deben apuntarse algunas cuestiones de su estructura editorial. En principio, es preciso decir que sus números, de publicación trimestral, empezaban con una suerte de editorial, firmada por Moyano Llerena. Esos sintéticos artículos eran seguidos por una página titulada “Tendencias”, donde se comentaba escuetamente la evolución de distintos indicadores económicos y sociales. Luego se presentaban los distintos trabajos que componían cada número y que, en su gran mayoría, no estaban firmados, y un “Apéndice estadístico” sobre los temas

abordados. Respecto a sus integrantes, *Panorama...* sólo informaba que era una publicación “del Estudio del Dr. C. Moyano Llerena”, aunque en algunos números se mencionaban “economistas de la redacción”, como el ingeniero agrónomo Horacio Mariscotti y al doctor Gastón de Carli.

Con esa estructura editorial la revista respondía a una serie de preocupaciones propias del proceso de modernización de las Ciencias Económicas, aunque con un carácter distinto al de la publicación de la Junta bonaerense, pues ya en la “Presentación” del primer número Moyano Llerena aclaraba su orientación hacia un público no especializado, al que pretendía llegarse con un “lenguaje sencillo” y con “claras presentaciones gráficas”. El objetivo de este ejercicio pedagógico, destinado fundamentalmente a “hombres de negocios”, era salvar “el manifiesto divorcio entre la *ciencia económica* y la *realidad* de que ella se ocupa” (Moyano Llerena, 1957: 2-3). Cabe apuntar que esa orientación resulta palpable en las páginas de *Panorama...*

Yendo al análisis, debe comenzarse señalando que, ya en los números de los primeros años, la relación entre comercio exterior y desarrollo aparecía tratada tanto en términos teóricos como respecto a la coyuntura nacional. En ese sentido, Moyano Llerena (1959: 123) señalaba que no había “nada más equivocado” que asociar el desarrollo económico con una reducción del comercio exterior, pues “a medida que un país aumenta su industrialización y eleva su nivel de vida, la *demanda de importaciones en lugar de disminuir, aumenta*”<sup>143</sup>. Respecto al caso argentino, en un trabajo publicado en el segundo número se había señalado ya que “expansión industrial” no significaba “fatalmente una dependencia progresivamente menor del exterior, porque no hay que olvidar la necesidad creciente de elementos vitales para la economía fabril” (“Pasado y futuro de las divisas”, 1957: 52). De hecho, se señalaba que había entonces “circunstancias nuevas” que contribuían a “aumentar la necesidad de divisas con

---

<sup>143</sup> En apoyo a la relación entre industrialización y comercio exterior, en el trabajo “Divisas y progreso económico”, publicado en el N° 12 de *Panorama...*, se citaba un estudio del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, titulado *Las tendencias del comercio internacional* (1958).

relación a su demanda de hace medio siglo” (“Pasado y...”, 1957: 52)<sup>144</sup>. A despecho de esos señalamientos, se afirmaba que los productos importados registraban una participación cada vez menor en el consumo nacional. Este “hecho fundamental” era asociado al régimen de control de cambios, criticado por su “arbitrariedad”, su “ineficiencia” y por los “enriquecimientos sin causa” que había originado (“Pasado y...”, 1957: 54). En contraste, se apuntaba que el “nudo” del “problema de divisas” debía encararse por otra vía, signada por el interrogante acerca de si podía esperarse que el comercio exterior argentino volviera a alcanzar “los altos niveles de otrora” (“Pasado y...”, 1957: 54). Dado que no se preveían “aumentos espectaculares” de las exportaciones agropecuarias y que, aun cuando se sumara una posible eliminación de las importaciones petroleras, las “mejoras sustanciales” en el balance de pagos no alcanzarían para permitir el elevado nivel de importaciones de que había “disfrutado” el país entre 1880 y 1930, se afirmaba:

Será menester, por consiguiente, encarar la situación con realismo y acomodar nuestra estructura económica a *ese dato*, aparentemente ineludible. En definitiva, se trata de que al mismo tiempo que se hacen todos los esfuerzos posibles por aumentar las exportaciones, deberá aplicarse una severa política de sustitución de las importaciones, con miras a largo plazo.

Sólo así podrá evitarse la extrema vulnerabilidad de que adolece hoy nuestra economía como consecuencia de que la reducción de las importaciones ha ocurrido simultáneamente con una profunda alteración en su composición. (“Pasado y...”, 1957: 58)

Aunque obligada por las circunstancias, y pese a las críticas planteadas al control de cambios, esa propuesta no planteaba diferencias sustantivas con respecto a la problematización del giro desarrollista. No obstante, su llamado a esforzarse por aumentar las exportaciones la acercaba a una variante menos autarquista que la que pronto impondría el gobierno de Frondizi. En esa dirección, resultaba afín a los planteos del informe que contemporáneamente estaba redactándose en la CEPAL (informe CEPAL/Grupo Conjunto), sobre el cual el propio trabajo depositaba expectativas. En

---

<sup>144</sup> Entre esas “circunstancias”, se enumeraban, fundamentalmente, cambios en la estructura de la demanda.

sintonía con él, se mencionaba, como rasgo de un nuevo tipo de vulnerabilidad, la desaparición de un “margen” de elección de las importaciones, entonces reducidas a “elementos esenciales”<sup>145</sup>. Y dado que se consideraba improbable que a corto plazo se produjeran “inversiones foráneas de significación”, se concluía que las “graves dificultades” que atravesaba el país en materia de divisas exigían “replantear el problema con una visión más realista y a más largo plazo” de la que se había tenido hasta el presente (“Pasado y...”, 1957: 54).

Esa “visión” apareció en el primer número publicado durante la presidencia de Frondizi, donde lo dicho sobre las inversiones foráneas se articuló con un desplazamiento en la consideración acerca de las exportaciones. Así, en el editorial de junio de 1958, Moyano Llerena (1958a: 164) afirmaba: “La solución no está, pues, en el capital extranjero, sino en *el fomento de nuestras exportaciones* que nos permitirá disponer de más divisas”<sup>146</sup>. Esta respuesta genérica, que polemizaba con la ascendente prédica del desarrollismo frigerista-frondicista, pronto sería especificada en base a una llave teórica que de allí en adelante no cesaría de aparecer en las páginas de *Panorama...* Se trataba de “La verdadera solución”, tal como se titulaba el editorial del N° 6, donde el director de la revista señalaba que la “clave” del problema era que la Argentina no había logrado “*mantener la elevada eficiencia*” que había caracterizado a su economía (Moyano Llerena, 1958b: 202). En el mismo sentido, en un trabajo posterior se afirmaría

---

<sup>145</sup> Se señalaba:

(...) en lugar de ser hoy económicamente menos dependientes del exterior, tal vez lo seamos en mayor grado. Porque si hace 50 años fracasaba la cosecha y debíamos reducir las importaciones, probablemente el mayor impacto era sufrido por los bienes de consumo. Es decir, que se afectaba en alguna medida el bienestar de los consumidores, especialmente de la clase social más acomodada, principal compradora de los artículos europeos.

En cambio ahora se hace indispensable restringir la importación de materias primas y combustibles, lo que afecta no ya al consumo, sino a la producción. O sea que no se trata de sacrificar parte del consumo, sino la propia actividad productiva interna y, en consecuencia, la ocupación obrera. Ya no queda hoy un margen que permita cierta elasticidad en las compras al exterior. Como éstas se han limitado a elementos vitales, su disminución repentina origina efectos catastróficos. (“Pasado y ...”, 1957: 75)

<sup>146</sup> Según apuntaba, el hecho de que el capital extranjero originara nuevas exportaciones o ampliara la sustitución de importaciones era “sólo una *posibilidad* (...) cuyo efecto no tendría por qué ser *suficiente* como para superar o al menos compensar la mayor demanda de divisas a que *de suyo* daría lugar” (Moyano Llerena, 1958a: 163).

que “el defecto básico” de la economía argentina no era sino su “baja productividad” (“Momento de transición”, 1959: 51). Según Moyano Llerena (1958b: 202), ese derrotero había comenzado con la Gran Depresión, momento a partir del cual la Argentina se había visto “*compelida por factores externos a cambiar su estructura económica, a dedicarse cada vez más a producir para su propio consumo, es decir, a desarrollar su industria para sustituir importaciones, a crecer para adentro*”. Allende las “muchas ventajas” que ello había supuesto, sostenía que también había traído consigo “un serio inconveniente: *la menor eficiencia productiva*”, originada en el tiempo que implicaba aprender “nuevas técnicas” y en “la tendencia a implantar industrias a cualquier costo, amparadas en un proteccionismo irracional” (Moyano Llerena, 1958b: 202)<sup>147</sup>. De este modo, la Argentina había iniciado un “proceso de desarrollo al revés” o “subdesarrollo” (Moyano Llerena, 1961: 63).

Como se advierte, la ineficiencia era íntimamente vinculada a la adopción de la industrialización sustitutiva, estrategia que en las páginas de la revista comenzaría a recibir críticas cada vez más agudas, a la par del despliegue de la acción gubernamental de Frondizi. En paralelo, empezaría a forjarse una respuesta alternativa, que presentaba “la verdadera solución” a la insuficiencia de divisas:

No se puede olvidar por cierto las posibilidades que ofrece la sustitución de importaciones para mejorar nuestra balanza de pagos. Sin embargo nos parece conveniente no fincar demasiadas ilusiones a este respecto. Es cierto que debe hacerse todo lo posible para desarrollar la producción interna de todos aquellos rubros que puedan competir económicamente con los artículos importados, pero debe reconocerse que no son muchas las posibilidades que hoy se dan en ese sentido (...) Claro es que si nuestro problema de divisas no permite otra salida, no quedará más remedio que expandir actividades que producen a costos muy superiores que sus similares del exterior. Pero conviene que sepamos que no se trata más que de un paliativo y que la verdadera solución está en un *aumento diversificado de las exportaciones* que permita una mayor disponibilidad de divisas y por consiguiente un mayor bienestar económico de la población, según sucede en casi todos los países que tienen economías más desarrolladas. (“Momento de transición”, 1959: 56)

---

<sup>147</sup> Moyano Llerena retomaba, así, su antiguo “recelo” de los años cuarenta por “el costo de la sustitución” (Rougier y Odisio, 2017: 265).

Estos planteos fueron profundizados por Moyano Llerena (1959: 122) en el editorial del N° 11, sugestivamente titulado “La necesidad de exportar”, donde afirmaba: “en un país como la Argentina no puede pretenderse producir *todo lo que necesitamos consumir*, porque carecemos de recursos naturales, de especialización técnica y de magnitud de mercados tales como para que sea una proposición sensata la idea de producir *todo internamente* y de prescindir por completo de las importaciones”. Así, según el director de *Panorama...*, era tan absurdo plantear un retorno a la economía primaria como, el “error opuesto”, procurar “un autoabastecimiento más primario aun”, que convertiría al país en “una comunidad económicamente aislada” (Moyano Llerena, 1959c: 123). Esta aseveración respondía a la posición teórica antes señalada y contrariaba la versión autarquista del giro desarrollista.

Esa crítica fue reforzada en un trabajo en el que, al analizar los primeros resultados del gobierno de Frondizi, se sostenía que respecto a la disminución de las importaciones no se habían logrado “los resultados que algunos esperaban”, lo cual se debía a que el país había “alcanzado ya un límite máximo de compresión de sus compras en el exterior”, que no podía ser sobrepasado sin que sufriera “gravemente todo su mecanismo económico” (“Divisas y progreso económico”, 1960: 180). Aunque el señalamiento acerca del bajo nivel del coeficiente de importaciones estaba presente ya en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, debe recordarse que allí se proyectaba seguir reduciéndolo. En cambio, desde las páginas de *Panorama...* se apuntaban las consecuencias negativas que ello supondría. Esto fue ahondado en un apartado del último trabajo referido, titulado “La necesidad de importar”:

Desde un punto de vista *teórico* parece evidente que la sustitución de las importaciones por producción nacional tiene un límite, porque un país como el nuestro no puede pretender (cualquiera sea su adelanto fabril) estar en condiciones de producir ventajosamente dentro de su territorio *todos* los abastecimientos que su economía demanda. Decimos *ventajosamente* queriendo señalar que no se trata de producir ‘a cualquier costo’, porque si el precio fuera exageradamente caro, no se trataría de un progreso económico sino de su negación. (“Divisas y...”, 1960: 182)

Según se señalaba, el proceso de “desarrollo para adentro” en el que se había embarcado la Argentina en 1930 había alcanzado un “límite”, pues no era posible seguir reduciendo

el coeficiente de importaciones. Asimismo, tomando cifras y cuadros del informe CEPAL/Grupo Conjunto, se mostraba que las industrias a las que solía darse “mayor prioridad” eran justamente las que presentaban los coeficientes de importación más elevados (“Divisas y...”, 1960: 187)<sup>148</sup>. En otro trabajo de ese número, se planteaba que, entonces, “la disyuntiva de la Argentina” era entre “*seguir en el plano inclinado de los últimos años*”, del cual la “sustitución de importaciones a cualquier costo” era una característica principal, o “*reestructurar la economía*, desarrollándola en competencia con el exterior y utilizando importaciones baratas, o sea aprovechando las ventajas de la división internacional del trabajo” (“Resultados y perspectivas”, 1960: 201). Este último, “el camino duro de la eficiencia”, suponía estimular la exportación y la inversión, siendo su “requisito básico” el “incremento de la productividad” (“Resultados y...”, 1960: 201-202). En conclusión, se afirmaba:

No tienen razón, a nuestro juicio, quienes esperan que la solución venga de una industrialización tendiente a sustituir la mayor cantidad posible de importaciones ‘a cualquier costo’. Porque eso significaría una inevitable rebaja del nivel de vida de la población; aparte de que de todos modos se plantea la necesidad de atender los requerimientos de divisas que la propia industrialización genera.

*No hay, pues, otra solución que una expansión de las exportaciones, en la cual habrá que poner el máximo empeño.* (“Divisas y...”, 1960: 187-188).

Con este corolario emergían dos interrogantes: ¿a qué tipo de exportaciones apuntar? y ¿cómo acrecentarlas? Respecto a la primera, en uno de los trabajos citados se respondía:

(...) no puede esperarse un aumento sustancial de nuestros ingresos de divisas a través de la exportación de productos agropecuarios. No quedan, pues, otras alternativas disponibles que *aprovechar al máximo las posibilidades que tenga el país de exportar artículos que al menos tengan un cierto grado de elaboración fabril o exportaciones nuevas en general, que sean el resultado de una diversificación de la economía y no de un retorno a la anterior estructura de tipo rural.* (“Divisas y...”, 1960: 188)

Ahora bien, en un editorial de 1959, al advertir que para incrementar las exportaciones era “menester” producir “algo a menor costo o de mejor calidad que en otros países”, es

---

<sup>148</sup> En un trabajo anterior se había destacado como “novedosa” y “muy útil” la distinción introducida por el informe CEPAL/Grupo Conjunto entre “sectores dinámicos” y “sectores vegetativos”, transcribiendo cuadros y fragmentos de la versión mimeografiada (“Proyección de la producción para 1967”, 1958: 253).

decir, “*ser más eficientes que los demás* en algunos sectores de nuestra producción”, Moyano Llerena (1959c: 123) sugería algunos indicios de respuesta a la segunda de esas preguntas. Dado que ya no era posible “reposar” en los recursos naturales del país, apuntaba otros pilares de eficiencia, como el “ingenio creador” y el “trabajo inteligente” (Moyano Llerena, 1959c: 124). Si bien reconocía que la senda indicada suponía “un proceso lento y difícil”, en el que habría que lidiar con “la competencia de veinte países”, afirmaba que era “el único camino del éxito”, pues todo se reducía a “*una opción* en el plano político-social”: “Se trata de resolver *si se prefiere seguir* consumiendo mucho de lo propio y poco de lo extraño; o si, por el contrario, se considera mejor exportar parte de lo nuestro para poder consumir más de lo que no producimos” (Moyano Llerena, 1959c: 124). Aunque las dos “soluciones” eran posibles, “lo grave” era “ocultar” que se trataba de “una disyuntiva”, haciendo creer que se podían “tener ambas cosas a la vez” (Moyano Llerena, 1959c: 124). Esta crítica alcanzaba principalmente a la política frondicista, pero, en segundo orden, también a los planteos de la “red cepalina”, pues, como se vio, éstos argumentaban que entre la salida al exterior y la profundización de la integración manufacturera por la que bregaban (aun advirtiendo los riesgos autarquistas de algunas versiones) no había sino una relación de complementariedad.

En virtud de lo expresado en ese editorial, en un trabajo del mismo número se citaban los datos de un estudio de la National Industrial Conference Board de Nueva York, a partir de los cuales se argumentaba que con relación al costo del trabajo directo la Argentina se hallaba en una “situación verdaderamente excepcional” (“Comparación internacional de costos”, 1959: 139)<sup>149</sup>. Estadísticamente comprobada, tal ventaja comparativa de la manufactura argentina entroncaba bien con los pilares de eficiencia señalados, los cuales, dos números después, serían especificados por Moyano Llerena (1960a: 212) al señalar que “el privilegio de la Argentina” pasaba por “la calidad del factor humano, las condiciones del trabajador argentino, intelectualmente bien dotado y

---

<sup>149</sup> Se trata de “Production costs here and abroad”, donde se comparaban los costos de empresas estadounidenses con los de fábricas de ese origen que operaban en otros países, en las mismas actividades y en similares condiciones productivas.

con una aptitud natural para las artes mecánicas”. En suma, afirmaba que se trataba de un “recurso natural” distinto a la fertilidad pampeana:

(...) la aptitud del trabajador argentino para realizar una labor inteligente, como la que reclama la industria corriente moderna, a un costo que equivale a la tercera o a la cuarta parte de los niveles internacionales, de acuerdo con la cotización de nuestra moneda (...) En la medida en que nosotros seamos capaces de producir *artículos que requieren una proporción grande de mano de obra*, tendremos un privilegio en los mercados mundiales: *porque los países ricos tienen una mano de obra cara y los países subdesarrollados tienen una mano de obra ineficaz*. Nosotros tenemos el privilegio de contar con una mano de obra de una calidad muy superior a la común de los países subdesarrollados. Si sabemos aprovechar este recurso, la Argentina tendrá posibilidades insospechables; porque ese recurso es la aptitud para la eficiencia, para el aumento de la productividad. (Moyano Llerena, 1961: 70)<sup>150</sup>

Este planteo se sustentaba teóricamente en “el principio de la división territorial del trabajo”, apoyado, a su vez, en “la desigual distribución geográfica de los recursos naturales y de las aptitudes humanas” (“Divisas y...”, 1960: 182). A ello, se sumaba una consideración, según la cual, aunque el proceso industrial se desarrollara paralelamente en varios países, habría “siempre una tendencia a la *especialización*”, que tornaría “preferible el intercambio de manufacturas entre sí, aun cuando el abastecimiento de cada producto fuera técnicamente factible” (“Divisas y...”, 1960: 182). En virtud de ello, se señalaba que, si bien el “proceso de expansión industrial” debía proseguir, eso no podría hacerse “en cualquier renglón y a cualquier costo”, tal como proponían los “partidarios de una industrialización indiscriminada” (“Divisas y...”, 1960: 188)<sup>151</sup>. Luego, se afirmaba que había “vastos sectores industriales”, que aunque podrían “requerir un período de ‘afianzamiento’”, apuntalado por una “*protección transitoria*”, operaban a “un costo similar al exterior” (“Divisas y...”, 1960: 188). De hecho, se

---

<sup>150</sup> Dada la filiación católica de Moyano Llerena, cabe apuntar que la asociación entre desarrollo/subdesarrollo, productividad, eficiencia y aptitudes humanas aparecería ligada a la encíclica papal de mayo de 1961 -“Mater et Magistra”-, reproducida en el N° 16 de *Panorama...*

<sup>151</sup> Aunque se reconocía que había motivos -seguridad nacional, estabilidad económica, finalidades sociales- por los cuales era “concebible” establecer “una protección permanente a determinadas actividades industriales a pesar de sus mayores costos que el producto importado”, se advertía que el “riesgo” de que tal protección se extendiera “indebidamente” debía evitarse haciendo que la “población” conociese “el ‘precio’ de la protección” (“Divisas y...”, 1960: 188).

sostenía que “muchas de las industrias ya desarrolladas en el país” estaban en esas condiciones y que otras tantas requerían “un esfuerzo de adaptación no demasiado grande para llegar a un nivel adecuado de eficiencia” (“Divisas y...”, 1960: 188).

De un modo afín, en un artículo posterior se afirmaba que un camino para alcanzar la eficiencia era reducir los costos de la producción presente, considerando cuatro aspectos: apoyo al desarrollo tecnológico, reducción de los costos externos a la empresa (transporte, energía, comunicaciones y otros servicios), aumento de la competencia (lucha contra los monopolios en el plano interno y progresiva rebaja de recargos cambiarios a la importación en el plano exterior) y ampliación de mercados<sup>152</sup>. Sobre este último se señalaba que el propio aumento de las ventas ofrecería un “poderoso estímulo a la reducción de los costos unitarios de producción” (“En qué consiste la expansión”, 1960: 224). En virtud de ello, se incluía, como “posibilidad de gran trascendencia”, el aumento de las exportaciones en vistas de “las perspectivas de la Zona de Libre Comercio Latinoamericana” para las industrias que requerían “mercados de una mayor dimensión” que la provista por “el solo consumo interno” (“En qué consiste...”, 1960: 224). Aunque ésta era una vía que Moyano Llerena había contemplado en los años cuarenta, cuando, en sintonía con la línea bungeana, apelaba a la constitución de una Unión Aduanera del Sur para estimular el incremento y la diversificación de la producción local (Rougier y Odisio, 2017), a principios de los sesenta se trataba de un punto obligado de la agenda regional.

En relación con lo anterior, cabe decir que en el número de invierno de 1960 se incluía tanto una transcripción del Tratado de Montevideo, como la reseña de una mesa redonda que la dirección de *Panorama...* había organizado para conocer mejor las “ideas básicas” que sustentaban el proyecto de integración y los “problemas reales” que suponía (“La Zona de Libre Comercio”, 1960: 226). La reunión había sido inaugurada por el Dr. Ovidio Ventura, quien desde 1952 había ocupado distintos cargos oficiales vinculados al área de comercio exterior. En particular, entre 1958 y 1959 se había

---

<sup>152</sup> El otro camino posible era la transferencia de factores de “actividades ineficientes” a otras que presentaran una mayor productividad.

desempeñado como miembro de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior y como Asesor Consultor Argentino designado por la CEPAL, participando de las reuniones de expertos que habían coadyuvado al establecimiento de la ALALC y, por ende, circulando por la red cepalina (CFI-IIIEF/CGE, 1962a). En aquella mesa redonda Ventura planteó que la integración económica regional era una tendencia mundial y que su concreción en otras partes del mundo representaba tanto un ejemplo, como una amenaza, haciendo referencia especialmente al MCE<sup>153</sup>. En esa línea, celebró que los países latinoamericanos empezaran a “comprender” que dentro del marco de sus mercados nacionales “difícilmente” podrían “superar los problemas” de su desarrollo económico, lo cual era válido incluso para la Argentina, Brasil y México, que habían logrado “substituir la importación de una gama casi completa de artículos de consumo” (“La Zona...”, 1960: 226). En efecto, afirmó que los “países mayores” estaban “*atraídos por esa oportunidad de competir con sus manufacturas en mercados exteriores, protegidos de la concurrencia de terceros por el instrumento preferencial*” (“La Zona...”, 1960: 233). La cuestión era anudada inmediatamente a la gran preocupación de *Panorama...*, pues Ventura afirmaba: “Cuanto mayor sea el tráfico de manufacturas (...), mayor tendrá que ser la eficiencia industrial para los productos que se intercambien” (“La Zona...”, 1960: 233). Incluso, sostuvo que el Tratado sólo lograría sus “verdaderos objetivos” en caso de obtener “una sensible intensificación del intercambio de manufacturas”, sacando, “como por vasos comunicantes”, a las industrias locales del “estancamiento” a las que estaban conminadas por “ciertos mercados nacionales, muy limitados y sumamente protegidos para impulsarlas a obtener las ventajas de un mercado más competitivo, pero más amplio y variado” (“La Zona...”, 1960: 233). Por otra parte, destacó la posibilidad de celebrar acuerdos “para complementar industrias o etapas de fabricación (...), según la mayor o menor

---

<sup>153</sup> Según este experto, el caso del MCE operaba “como ejemplo y como reacción”: por un lado, su “rápido éxito” había catalizado el surgimiento de la ALALC a través de su “influencia de ‘know-how’”, lo cual había “facilitado la tarea de la CEPAL” que, a través de su Comité de Comercio, bregaba “incansablemente” por “la rápida concreción de este ideal; por el otro, generaba “temor” el impacto que podrían tener sobre las exportaciones de alimentos y materias primas las preferencias comerciales europeas, considerando que se trataba de mercados tradicionales para los productos latinoamericanos” (“La Zona...”, 1960: 226-227).

conveniencia de realizar una u otra etapa en cada uno de los países” (“La Zona...”, 1960: 232). El experto concluyó su exposición, destacando que si el instrumento preferencial era “utilizado inteligentemente” serviría a “un mejor desenvolvimiento de las industrias eficientes” y a “*la intensificación del intercambio regional sobre bases sanas y competitivas*” (“La Zona...”, 1960: 234). Asimismo, señaló que “*el emplazamiento óptimo de las industrias en la ubicación geográfica más favorable, la amplitud del mercado consumidor y la protección inicial que le otorga la preferencia regional*” brindaban “mejores condiciones para la inversión” (“La Zona...”, 1960: 234).

Después de la transcripción de las palabras de Ventura, *Panorama...* presentaba una síntesis del intercambio producido entre expertos y empresarios que habían asistido a esa mesa redonda. Aunque varios de los participantes presentaron reparos, basados en la falta de conocimiento de las posibilidades brindadas, en problemas específicos de determinada rama o en dificultades más generales (fletes, financiación y altos costos impositivos y de cargas sociales), la mayoría se mostró expectante en relación con la activación de la ALALC. En esa línea, y apelando a varios argumentos típicos de la revista, el doctor Elvio Baldinelli -ex-director de Política Económica del Ministerio de Economía- destacó las “ventajas importantes” con que contaba la Argentina en los productos que requerían “una proporción considerable de mano de obra”, pues estaba en condiciones de desenvolverse “adecuadamente dentro del nivel de costos internacionales” (“La Zona...”, 1960: 235). Asimismo, representantes empresarios de diversos rubros -lanas, textil, electrónica y automotriz, entre otras- también presentaron allí su interés en la ALALC, argumentado, sobre todo, en base a los beneficios de escala que suponía el acceso a un mercado de mayor amplitud. El tono general de la mesa aparecía sintetizado en un cuadro, donde se sentenciaba: “ya se advierte gran interés y posibilidades reales” (“La Zona...”, 1960: 229).

Por otra parte, es preciso mencionar que la secuencia argumental tejida en *Panorama...* se vio enriquecida por otros expertos en economía, cuyas opiniones fueron reproducidas en la revista. Al igual que Moyano Llerena, varios de ellos alcanzarían posiciones gubernamentales de alta jerarquía en la segunda mitad de los años sesenta, cuando el CEI se convirtió en la problematización predominante de la cuestión

industrial. Tal es el caso de Javier Villanueva, futuro director del CIE/ITDT y secretario del CONADE durante la gestión de Ferrer al frente del Ministerio de Economía y Trabajo de la Nación (1970-1971). Ese joven economista colaboró con un trabajo, donde, tras afirmar que “*algo* de comercio internacional” era preferible a “su total ausencia”, planteaba el siguiente interrogante para los países “poco desarrollados”: “¿conviene invertir los recursos (...) en sectores destinados a la producción de bienes relacionados con la *especialización internacional* o por el contrario lo más atinado será aplicar los fondos a diversificar la economía promoviendo la *substitución de importaciones*?” (Villanueva, 1962: 169-170). Para responder a esa pregunta, Villanueva (1962: 170-171) recurría a una “receta de Nurkse”, según la cual la sustitución de importaciones no suponía “descuidar el comercio exterior”; luego, “la única salida razonable” era “insistir en *algo* de comercio externo”. Desde su punto de vista, la “madurez industrial” del país debía estar “acompañada de cierto desarrollo del comercio exterior”, especialmente debido a las “restricciones” que presentaba el escenario mundial para la Argentina (Villanueva, 1962: 171)<sup>154</sup>. En ese sentido, recomendaba no sólo explorar “nuevos mercados para los productos clásicos”, sino también “promover la exportación de artículos manufacturados”, orientaciones que, aunque aceptadas “por muchos”, no lograban “romper la *inercia*, pasando del plano del *comentario* al plano de las *realizaciones concretas*” (Villanueva, 1962: 173).

En el mismo número se incluyó la transcripción de otra mesa redonda organizada por *Panorama...*, en la que diversos expertos habían debatido sobre la relación del país con la CEE, en un tono de marcada preocupación por las consecuencias negativas que el Tratado de Roma suponía para el comercio exterior argentino. Entre los participantes se hallaba el último ministro de Economía de la dictadura, Krieger Vasena, quien había oficiado como consultor en las deliberaciones sobre la relación América Latina-CEE,

---

<sup>154</sup> Las restricciones apuntadas eran: caída en la proporción del ingreso destinada a alimentos, propensión de los “países de industrialización muy adelantada” a limitar la expansión de su comercio exterior y a negociar cada vez más entre ellos, y cambio en la composición del comercio internacional en favor de las manufacturas y en detrimento de los bienes primarios.

organizadas por la CEPAL<sup>155</sup>. En el debate mencionado, afirmó que la cuestión se enmarcaba en “un problema de acceso a los mercados entre los países más avanzados, y los menos desarrollados”, situación ante la cual los primeros debían “no solo aumentar sus demandas de productos básicos, sino facilitar el acceso de nuevos productos, especialmente los manufacturados” (“La Argentina ante la C.E.E.”, 1962: 193)<sup>156</sup>. Como se verá en el próximo capítulo, esta cuestión pronto se instalaría en el debate nacional, especialmente a raíz de la creación de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

La voz de Krieger Vasena reaparecería en el N° 27, donde se transcribía el intercambio producido entre “destacados economistas” en el marco de otra mesa organizada por *Panorama*.... Allí, quien en su vuelta al Ministerio de Economía en 1966 haría de la eficiencia una bandera, criticó a quienes apelaban a contraer las importaciones, pues eran necesarias para el funcionamiento de la industria y dado el “aumento de costos” que suponía el “elevado nivel de protección” requerido (“Perspectivas de la situación económica”, 1965: 217). Asimismo, señaló que la Argentina se había industrializado “tomando como objetivo solamente el mercado interno”, sin poder “realizar la gran aventura de industrializarnos para conquistar mercados” (“Perspectivas de...”, 1965: 217). En ese sentido, Krieger Vasena destacó el rol positivo que jugaban las inversiones externas respecto al adelanto tecnológico, justamente en los sectores que podían “contribuir a crear exportaciones de productos manufacturados o semimanufacturados” (“Perspectivas de...”, 1965: 218).

Ahora bien, es menester señalar que un reordenamiento económico signado por mayores niveles de productividad y eficiencia, según se apuntaba en sendos números de *Panorama*..., no se produciría por el libre accionar de las fuerzas del mercado, sino que debía ser inducido por la acción gubernamental. En esa dirección, en uno de los trabajos

---

<sup>155</sup> Considerados como un “material sumamente valioso”, en este número se publicaron fragmentos del informe que la CEPAL había difundido como resultado de esos encuentros.

<sup>156</sup> Sostuvo: “América Latina necesita industrializarse, necesita inversiones, pero necesita posibilidades en Europa para sus artículos tradicionales y para los nuevos manufacturados; es decir, debe intensificar sus exportaciones a Europa” (“La Argentina...”, 1962: 194).

citados se señalaba que para aumentar las exportaciones, “ya sea en los rubros tradicionales o en *actividades nuevas*”, resultaba “indispensable” trazar “una política clara y firme”, que permitiera “afianzar en forma permanente las actividades exportadoras”, hasta entonces “sometidas al vaivén de disposiciones oficiales contradictorias” (“Momento de...”, 1959: 56). En un trabajo publicado en 1959, estos señalamientos se enmarcaban en una crítica al gobierno frondicista por su “indebida demora” en iniciar “una intensa campaña para fomentar las exportaciones de rubros nuevos, especialmente manufacturados” (“Hay que mantener la producción”, 1959: 98). En un artículo del año siguiente, aunque se aplaudían las recientes medidas adoptadas con relación al sistema de *draw-back* y al incremento de los créditos para exportación, se advertía que ello no era “suficiente” y que era preciso inspirarse en “legislaciones extranjeras”, cuyos métodos de promoción iban “desde la exención de toda clase de impuestos y gravámenes diversos (...) hasta el subsidio directo en casos especiales” (“Divisas y...”, 1960: 192). Además, se señalaba que era necesario “renovar” la política comercial, “buscando nuevos mercados” y “prestigiando nuestra producción en el exterior” (“Divisas y...”, 1960: 192). En otro de los trabajos ya referidos, se sostenía que un camino para hacer un uso más eficaz de los recursos productivos era transferirlos de “actividades ineficientes” hacia otras más productivas, lo cual podía hacerse mediante una política específica de promoción de exportaciones, pues permitiría “intentar una especialización productiva, concentrando los esfuerzos para reducir los costos en unos *pocos* renglones (que ofrecen mayores facilidades), y no intentar hacerlo en *toda* la industria u otras actividades” (“En qué consiste...”, 1960: 224). Todo ello era coyunturalmente especificado por Moyano Llerena (1960b: 250), quien, tras destacar la persistencia del plan de estabilización aplicado desde fines de 1958, criticaba la actitud gubernamental “indefinida” respecto a la recuperación económica, pues estaban orientándose recursos hacia actividades “antieconómicas”, como la fabricación de automotores<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> En uno de los trabajos de ese número se señalaba que las condiciones en que se realizaba dicha actividad la convertían en una de las “más antieconómicas” del país (“Tres industrias en expansión”, 1960: 284).

Tales cuestionamientos fueron profundizándose a medida que los ingredientes de la gran crisis del giro desarrollista comenzaban a cuajar. Así, en un editorial de 1962 Moyano Llerena (1962: 122-123) señalaba que, tras tres años de implementación del plan de estabilización, se había “*vuelto a una situación muy similar a la del punto de partida*” y que, de insistirse sólo por esa vía, se repetiría lo que había acontecido “ya cinco veces desde 1949”: una devaluación orientada a resolver “temporariamente” la escasez de divisas, cuando lo que se imponía como “clave de un nuevo programa” era la “necesidad de incrementar la disponibilidad de divisas”<sup>158</sup>. En un trabajo de ese mismo año, se aclaraba que esa necesidad no era sino la de “procurar nuevas fuentes de divisas a través de la venta al exterior de productos nuevos, tanto de origen rural como manufacturados” (“La medida de la crisis”, 1962: 211). Delineada esa situación, el director de *Panorama...* afirmaba que debían “trazarse pues las grandes líneas de un auténtico programa de desarrollo”, que atacase “los problemas de estructura” soslayados tanto por las autoridades nacionales como por sus consejeros del FMI (Moyano Llerena, 1962: 123). En ese sentido, consideraba que la “puesta en marcha del Consejo Nacional de Desarrollo, o de una entidad equivalente”, era una “necesidad impostergable” (Moyano Llerena, 1962: 123). En clara continuidad, en el N° 19 se hablaba ya abiertamente de “crisis de balanza de pagos” y se incluía un trabajo titulado “Urgente necesidad de un plan” (“Urgente necesidad de un plan”, 1962: 167)<sup>159</sup>.

Ya para 1964, en *Panorama...* se hacía referencia a un “Plan Nacional de Desarrollo” y se advertía que “para alcanzar el desarrollo” era “indispensable” conducir, mediante una “planificación indicativa”, los recursos productivos hacia las actividades que ofrecieran “una mayor productividad”, “eliminando estrangulamientos (energía,

---

<sup>158</sup> El argumento era sustentado por el primer trabajo del número, donde se señalaba que mientras las importaciones habían vuelto a crecer, “nada” se había hecho “por fomentar la venta al exterior de productos no tradicionales, ni por elevar la producción de alimentos substitutivos que pudieran incrementar los saldos exportables” (“Retorno a 1959”, 1962: 130).

<sup>159</sup> En otro trabajo de 1962 se señalaba que, pese a que el gobierno se había empeñado en hablar de un “Plan de desarrollo”, éste no había constituido más que “un conjunto de medidas inconexas” (“Condiciones para un plan de desarrollo”, 1962: 217). Luego, esa carencia sería señalada en otro artículo, como un incumplimiento del país respecto al primer requisito básico de la Alianza para el Progreso (“Dos años de la Alianza para el Progreso”, 1963).

transportes, etc.)” e “incrementando el comercio exterior, para poder disfrutar de las ventajas de este intercambio” (“Plan económico y política social”, 1964: 126)<sup>160</sup>. Ahora bien, a medida que la construcción del plan del CONADE se concretaba, la revista comenzó a presentar ciertos reparos con relación a los términos en que se estaba dando el debate público al respecto. Ya en un trabajo de 1963 se mencionaba que entre “la multitud de planes y programas” propuestos como salida a la crisis por “los más variados grupos políticos y entidades gremiales” los que conducían al “acrecentamiento de los controles estatales” solían tener como objetivo el “asegurar el mercado para las empresas existentes, evitando la competencia exterior y, en algunos casos, aun la competencia interna” (“El problema social en la Argentina”, 1963: 270-272). La preocupación se acrecentaría en el número del segundo trimestre de 1965, cuando el lanzamiento del plan era inminente. En su editorial, titulado “El anti-desarrollo”, Moyano Llerena (1965: 162) señalaba que en las discusiones recientes acerca de los objetivos del plan se había puesto de manifiesto “una preocupación fundamental”, especialmente entre los empresarios y sus entidades, que consistía en “evitar la competencia del exterior”. Según sostenía, incluso llegaba a plantearse el impedimento de la radicación de competidores extranjeros, buscando evitar también “la competencia desde adentro”, lo cual configuraba una suerte de “protección contra la *innovación* y el *desarrollo*” (Moyano Llerena, 1965: 162).

Más allá de las preocupaciones y los reparos mencionados, ciertos análisis coyunturales de la revista reconocían avances parciales en el campo de la exportación de manufacturas y el accionar de algunas políticas aisladas en ese sentido. Así, en uno de los trabajos citados, al destacar el mayor volumen de exportaciones obtenido en 1962 en relación con 1961, se reconocía “la eficaz política seguida” por la Secretaría de Comercio, “en el sentido de llevar a cabo una campaña concertada, a través de un conjunto de medidas tendientes a sentar las bases para un desarrollo de nuestra

---

<sup>160</sup> La “planificación indicativa” debía actuar a través de “*medidas indirectas* (estímulos y desalientos) (...) sobre los *precios*, los *salarios* y los *demás ingresos*” (“Plan económico...”, 1964: 126). Ésta no se oponía sólo a la “planificación totalitaria”, sino también a otras dos “formas de programación económica”: la estrictamente liberal y su variante monetarista, asociada al FMI.

exportación de *productos no tradicionales*” (“La medida...”, 1962: 211). Ya en 1963, en otro trabajo se destacaba, como dato “interesante”, que el aumento de las exportaciones de ese año se había logrado pese a un descenso en los embarques de cereales y lino, compensado “por mejoras en otros renglones, especialmente carnes, lanas y algunos productos no tradicionales” (“Los empresarios ante la crisis”, 1963: 7). Así, en la coyuntura crítica de 1962/1963, en las páginas de *Panorama...* se reconocía que la exportación de manufacturas había comenzado a ser algo más que una propuesta de los expertos. Tibiamente, empezaba a perfilarse como un objeto de la política económica e, incluso, como una realidad estadísticamente asible. A su vez, sus más activos promotores comenzarían a ser convocados para formular medidas en ese sentido. De hecho, como se verá en el próximo capítulo, al propio Moyano Llerena se le encargaría la tarea de proponer una salida a la crisis del sector manufacturero.

### 3.2.3. El “paraguas Prebisch”.

En mayo de 1963, mientras se imprimían las páginas de *La economía argentina*, Prebisch presentó, frente al X Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en Mar del Plata, un estudio titulado “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”. A mediados de abril, el trabajo había sido girado como documento de la ONU a los gobiernos latinoamericanos y, pocos meses después, cuando Prebisch había dejado ya la CEPAL y se hallaba trabajando en la preparación de la UNCTAD, sería editado como libro. En él se incluyó un “apéndice sobre el falso dilema entre estabilidad y desarrollo”, que era un artículo que el secretario ejecutivo de la CEPAL había publicado en el *Boletín Económico de América Latina* de marzo de 1961<sup>161</sup>. En un trabajo publicado poco después en *Panorama...* se identificaría a este último como “un ejemplo adecuado de la nueva tónica impresa al modelo por su mismo autor”, al tiempo que la exposición de Prebisch en Mar del Plata sería presentada como “una versión ampliada de su

---

<sup>161</sup> Según se aclaraba en el libro de 1963, el trabajo titulado “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria” había sido presentado por el secretario Ejecutivo de la CEPAL en 1960, ante la Sexta Reunión de Bancos Centrales (Guatemala). Se afirmaba que pese a la publicación de 1961, ese artículo había tenido escasa difusión.

primitivo modelo”, en la cual el proceso sustitutivo perdía “completamente su valor como centro del esquema teórico, para convertirse en una *simple alternativa* de otros caminos, o un camino seguido en el pasado”, acerca de “cuya bondad” no valía la pena discutir (Padvalskis Simkus, 1966: 69).

Para ver de qué se trataba esa “novedad”, vale comenzar transcribiendo el siguiente fragmento del “Planteamiento general” del libro, donde Prebisch (1963: 7) señalaba:

Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo económico. Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio de productos primarios por manufacturas. Dentro de ese esquema ha venido desenvolviéndose la industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay, pues, una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquéllos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

Como se ve, Prebisch, con todo lo que eso implicaba para los expertos vinculados a la red cepalina, bendecía la reorientación industrial-exportadora del proceso desarrollo de los países latinoamericanos, a riesgo de que si ella no se realizaba éstos serían “llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades” (Prebisch, 1963: 9-10). Su argumentación recuperaba ciertos planteos a los que se había referido anteriormente, tales como los relativos al cambio en la vulnerabilidad exterior y a la desaparición del margen comprimible de importaciones, presentes en el artículo de 1961, pero también en el informe

CEPAL/Grupo Conjunto<sup>162</sup>. En otras palabras, en su último trabajo como secretario ejecutivo de la CEPAL, Prebisch (1963: 83) afirmaba que el “desarrollo hacia adentro” había “cumplido ya su importantísimo papel” -la elevación del ingreso medio por habitante- y que, aunque el resultado había sido “francamente positivo”, podría “haber sido mejor”, tal como lo exhibían “las graves fallas” de un “tipo de desarrollo sin plan ni concierto”, que conducía “cada vez más hacia un progresivo estrangulamiento exterior”. En ese sentido, apuntaba:

El desarrollo basado exclusivamente en las exportaciones tradicionales y en la sustitución de importaciones está agotando rápidamente sus posibilidades en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización, pues las exportaciones crecen con relativa lentitud y la continuación del proceso sustitutivo para que el desarrollo interno pueda cumplirse a un ritmo mucho más fuerte que el de aquéllas, suele encontrar dificultades cada vez mayores. (Prebisch, 1963: 84)

De acuerdo con ese diagnóstico y con buena parte de los documentos de la red cepalina analizados, identificaba dificultades, tales como los problemas de dimensiones de mercado para las sustituciones de fabricación compleja y la escasez o ausencia de recursos naturales para la sustitución de ciertos bienes intermedios.

Respecto a ello, Prebisch (1963: 86) afirmaba que, aunque la “protección” había sido “indispensable” para la industrialización, ésta no había sido otorgada “con moderación”, ni siguiendo “una política trazada racionalmente y con el sentido de previsión indispensable para atenuar -si no es que no evitar- las crisis de balance de pagos”. Pero no se trataba sólo de falta de previsión, aspecto que debía ser subsanado mediante la planificación<sup>163</sup>. Según sostenía, esa falta de moderación había conducido al establecimiento de aranceles “sumamente exagerados”, que habían propiciado la formación en cada país de “una estructura industrial prácticamente aislada del mundo

---

<sup>162</sup> Al igual que en ese informe, Prebisch (1963: 10) también diferenciaba entre los “factores de estrangulamiento interno”, que “limitan o impiden la fuerza expansiva de la acumulación de capital”, y los “de orden exterior”.

<sup>163</sup> Según Prebisch (1963: 12), dada la imposibilidad histórica de repetir la “evolución capitalista de los países avanzados”, resultaba cada vez más evidente (incluso en esos países) “la necesidad de planificar”.

exterior”, con graves consecuencias para sus procesos de desarrollo: “esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva” (Prebisch, 1963: 86). Desde el punto de vista de Prebisch (1963: 87), esa “industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo” había engendrado “una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo”.

Ahora bien, según señalaba, la revisión de ese sendero debía contemplar la siguiente condición: “Para seguir una política más liberal de importaciones es indispensable que las exportaciones se desenvuelvan también con mayor liberalidad” (Prebisch, 1963: 87). Así, el parterero del “manifiesto” de 1949 decía que la escasa atención puesta en resolver los problemas del sendero proteccionista resultaba “explicable”, en tanto y en cuanto no habría llevado muy lejos al no contar con su “complemento indispensable (...): la rebaja o eliminación de aranceles en los grandes centros industriales” (Prebisch, 1963: 87). Según advertía, en esa dirección venían presentándose “factores favorables a una política más liberal de importaciones” (Prebisch, 1963: 87). Específicamente, Prebisch (1963: 87) señalaba las posibilidades que brindaban las industrias intensivas en mano de obra y con una menor densidad relativa de capital, dada la escasez progresiva de la primera que padecían “los grandes centros industriales”, en razón de lo cual se verían prácticamente obligados a importar dichos productos. No obstante, aclaraba que eso no suponía limitar las exportaciones de manufacturas latinoamericanas a “industrias de sencillez técnica, pues las hay de técnica avanzada en que el alto coeficiente de mano de obra podría alentar las exportaciones periféricas”, como “algunos equipos de base” (Prebisch, 1963: 88). También contemplaba “posibilidades competitivas” relacionadas a la “especialización, en virtud de mejores recursos naturales, o de otros factores favorables, por ejemplo, las diferencias de gastos de transporte en la exportación de materia prima y la de productos elaborados”, como era el caso de las industrias químicas (Prebisch, 1963: 88). Como se ve, estas consideraciones se acercaban más a los planteos promovidos desde

*Panorama...*, que a los que estaban estabilizándose en los nodos locales de la red cepalina, con Ferrer a la cabeza.

De acuerdo a lo dicho respecto al “proteccionismo excesivo”, Prebisch (1963: 90-91) sostenía que, si bien era “necesario rebajar en forma gradual los aranceles”, guiándose por “conceptos de economicidad” y estimulando a la industria mediante “la competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros”, esa política “no podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo”, pues exigía un “alivio exterior” previo, posibilitado por “la aceleración del ritmo de las exportaciones”. En ese sentido, y de acuerdo con el rol que asumiría ese año como motor de la UNCTAD, postulaba que “la racionalidad de la tarifa arancelaria” debía “ser parte de un plan internacional de expansión del intercambio sobre nuevas bases”; incluso, no podría “adelantarse” a ese cambio en el comercio mundial, sino que sería más bien su consecuencia (Prebisch, 1963: 91)<sup>164</sup>.

En adición, Prebisch (1963: 8) señalaba que, dadas las dificultades presentes en el escenario internacional, signado por la política estadounidense restrictiva de importaciones y de liquidación de saldos exportables, por el “proteccionismo y las nuevas discriminaciones” del MCE y el “fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de productos primarios”, “el aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios”, hacía “indispensable modificar la estructura geográfica

---

<sup>164</sup> En relación con el comercio internacional, Prebisch apuntaba múltiples cuestiones. Aquí nos interesa destacar el argumento acerca de las “ventajas recíprocas”: “los centros exportarían manufacturas para los que están mejor dotados y los países periféricos podrían orientar más económicamente su proceso de industrialización” (Prebisch, 1963: 88-89). En línea con ello, señalaba la “desigualdad fundamental” que existía entre países centrales y periféricos en relación a su participación en el comercio mundial exigía:

(...) la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe. Trátase de un efecto espontáneo, y no requiere rebajas o eliminaciones de aranceles. Antes bien, esta mayor capacidad de importación que así adquieren estos últimos, hará posible acelerar su desarrollo sin nuevas sustituciones o con sustituciones menores que las que de otro modo hubieran tenido que hacer, esto es, sin acudir en el mismo grado a nuevas líneas de protección. (Prebisch, 1963: 89)

Cabe decir que la introducción del libro fue escrita ya en Ginebra, futura sede de la UNCTAD, cuya significación Prebisch (1963: 81) identificaba con “la necesidad de una revisión a fondo del estado de cosas actual” respecto al sistema económico internacional.

del intercambio, al igual que lo es cambiar su composición”. En ese sentido, afirmaba: “Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquellas de economía socialista que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo” (Prebisch, 1963: 8). Y aunque “las soluciones de fondo” dependían de “los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial”, advertía que los países latinoamericanos debían “desplegar un esfuerzo convergente”, en particular poniendo un “empeño impostergable” en el “mercado común latinoamericano” (Prebisch, 1963: 8). Respecto a ello, Prebisch (1963: 8) destacaba el ejemplo del proceso de integración centroamericana y afirmaba:

No cabe duda de que la realización progresiva del mercado común latinoamericano haría posible participar activamente en esta política de expansión del intercambio internacional, pues al incidir favorablemente sobre el costo de la producción industrial, pondría a los países de América Latina en mejores condiciones competitivas para sus nuevas exportaciones, y asimismo les ayudaría (...) a emprender la revisión de su política arancelaria hacia el resto del mundo. (Prebisch, 1963: 93-94)

Como se advierte, en la revisión que introdujo Prebisch del “cepalismo clásico”, la cuestión de la integración del sector industrial no aparecía enfatizada como en el argumento de la complementariedad, pero tampoco era descartada como en los planteos promovidos desde las páginas de *Panorama...*, con los que compartía algunas consideraciones acerca de los tipos de industrias en las que podría operarse a niveles competitivos<sup>165</sup>.

En suma, la reformulación de la estrategia de desarrollo ofrecida por el secretario ejecutivo de la CEPAL saliente se limitaba a criticar el “proteccionismo indiscriminado” y a alentar el incremento de las exportaciones industriales de los países periféricos, de un modo más bien genérico y poniendo el tema en relación con el comercio internacional, de acuerdo con el nuevo rol que había asumido en la UNCTAD. La impronta de esa auto-revisión perviviría en el seno de la Comisión, donde durante los años sesenta

---

<sup>165</sup> La revisión cepalina fue criticada por el “desarrollismo” vernáculo. En un artículo publicado a fines de 1964, Frigerió señaló que “la propuesta de la CEPAL se limitaba a ir un poco más allá en el mismo camino, incorporando ahora las exportaciones industriales” (citado en Rougier y Odisio, 2017: 270).

crecieron progresivamente las críticas a los “excesos” del proceso sustitutivo y los planteos favorables a un modelo más de tipo “mixto”, tanto como vía para racionalizar la sustitución de importaciones como para generar plataformas que permitieran incorporar a los nuevos sectores exportadores a los mercados mundiales (Bielschowky, 1998).

Ahora bien, allende la generalidad de esos señalamientos, consagrados por Prebisch en una coyuntura en la que la crisis del giro desarrollista se había tornado evidente, ellos tendrían gran importancia para la mutación de la problematización de la cuestión industrial en la Argentina, pues coincidían con las bases de acuerdo sobre las que las diversas variantes “pioneras” del CEI habían comenzado a desplegarse desde fines de los años cincuenta. En ese sentido, puede decirse que esa auto-revisión del “cepalismo clásico” operó como un “paraguas” para que la emergente problematización comenzara a consolidarse en sus diversas versiones. Así lo reconocería un observador contemporáneo, quien desde las páginas de *Panorama...* afirmaba: “la misma autoridad de Prebisch señala el camino hacia una economía competitiva y abierta, sin barreras excesivas que la aislen del desafío que la tecnología y capacidad empresarial del resto del mundo le significan” (Padvalskis Simkus, 1966: 75). En términos más generales, Rougier y Odisio (2017: 245) señalan que, en 1963, Prebisch hizo sonar la “campana de largada” para “el renacer del debate local” acerca de la intervención estatal, el planeamiento y los instrumentos para lograr un tipo de crecimiento que resolviera las recurrentes crisis de divisas. En esa dirección, no parece casual que, al calor del desarrollo institucional de la planificación, en la primera mitad de los años sesenta, la CEPAL haya comenzado a tener una presencia más significativa en la política económica argentina.

En suma, en este capítulo se ha mostrado que, aunque los documentos que proponían variantes del giro desarrollista que contemplaban el intercambio de manufacturas con el exterior fueron entregados a Frondizi, el rumbo que adoptó el desarrollo industrial durante su gobierno profundizaría los tintes autarquistas, reforzando la orientación mercadointernista y la generalización del proteccionismo. La dramática crisis de divisas

en la que derivó el ensayo del desarrollismo frigerista-frondicista exhibió rápidamente la incapacidad que presentaba la estrategia de integración vertical del sector manufacturero para atenuar por sí sola la vulnerabilidad externa. Asimismo, dejó en claro que las características inherentes a esa estrategia oscurecían las perspectivas de crecimiento de la demanda doméstica, entrando en contradicción con su orientación mercadointernista. He aquí dos interrogantes que la problematización predominante de la cuestión industrial no lograba resolver y sobre los que sus verdugos no cesarían de inquirir.

Por otra parte, se vio que, relegados de la gestión económica nacional, el grupo de jóvenes profesionales que había trabajado en el informe CEPAL/Grupo Conjunto y en el del GTAE se recluyó en la Gobernación bonaerense, bajo el ala de Ferrer. Esto permitió que la variante del giro desarrollista que habían abonado esas experiencias vinculadas a la red cepalina continuara desplegándose, especialmente a partir de la *Revista de Desarrollo Económico*. Desarticulada la Junta de Planificación, ese despliegue comenzó a transitar por distintos ámbitos asociados al proceso de profesionalización de los economistas por los que Ferrer circulaba, como el CECE. En ese recorrido, el ex-ministro bonaerense fue enriqueciendo la propuesta que se había elaborado desde el GTAE, otorgándole un peso cada vez mayor a la necesidad de replantear las relaciones comerciales con el exterior. Sobre la base de esa novedad, hacia 1963 ese recorrido lograría estabilizarse en lo que aquí se denomina “argumento de la complementariedad”. El legado “desarrollista” de esos planteos se tradujo, así, en una articulación que presentaba a la apuesta por una “economía industrial integrada” y a su salida exportadora como senderos complementarios. La clave de esa complementariedad radicaba en que las condiciones de eficiencia que permitirían competir en el mercado exterior eran asociadas a la integración de la economía. Asimismo, debe apuntarse que en esa traducción el avance de la integración regional que supuso la activación de la ALALC y que era impulsado por los expertos cepalinos jugó un rol clave, porque brindó un terreno de posibilidades concretas sobre el que esa línea argumental podía operar.

En paralelo, desde la revista *Panorama...*, Moyano Llerena y sus colaboradores comenzaron a formular una crítica mucho más frontal al giro desarrollista. Según se sostenía en esa publicación, priorizar la integración industrial y propiciar una

reorientación exportadora del sector eran senderos divergentes. La segunda opción, por la que apostaban las páginas de *Panorama...*, suponía orientar los recursos productivos hacia aquellas actividades que presentaran las mejores condiciones para operar a costos internacionalmente competitivos. Entendida como la madre de todas las batallas, en este planteo la eficiencia no era fincada en la integración manufacturera, sino en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la industria argentina, fundamentalmente, la abundancia de mano de obra calificada barata y de ciertas materias primas.

Ahora bien, pese a sus diferencias, estas dos variantes “pioneras” del CEI coincidían en el diagnóstico crítico acerca de la “ineficiencia” y el “aislamiento económico” a los que habían conducido el “proteccionismo indiscriminado”<sup>166</sup>. Asimismo, acordaban en que la búsqueda de una salida exportadora para el sector industrial era la clave para resolver la insuficiencia de divisas. Así, a diferencia de lo que había ocurrido en la coyuntura crítica de 1949/1952, buena parte del nuevo diagnóstico ensayado no apuntaba tanto al tipo de expansión de la industrialización sustitutiva, sino más bien a las consecuencias que habían resultado transversales al crecimiento horizontal y vertical de la misma o, lo que para el caso es lo mismo, a las consecuencias del proteccionismo y del mercadointernismo, rasgos en los que esos tipos de expansión habían coincidido.

Los intensos debates acerca de la cuestión industrial que se producirían en los años sesenta, especialmente tras el fracaso que exhibió el ensayo autarquista del desarrollismo frigerista-frondicista, serían desplegados sobre la base de esos puntos de acuerdo y con diversas proximidades a las variantes establecidas por el argumento de la complementariedad y por el de las ventajas comparativas<sup>167</sup>. En función de ello, y

---

<sup>166</sup> Rougier y Odisio (2017: 437) consideran a Ferrer y a Moyano Llerena como los “pioneros” del CEI, al que se refieren como el “segundo salto de la mentalidad industrial” en el pensamiento económico nacional.

<sup>167</sup> Como se mencionó, las distintas variantes del CEI serían especialmente contrastadas en la conferencia del CIE/ITDT de 1966. Allí, mientras que Ferrer (1970) bautizó al argumento de la complementariedad como “modelo integrado y abierto”, el estadounidense David Felix (1970) y Guido Di Tella (1970) brindaron su apoyo al argumento de las ventajas comparativas. En esa oportunidad, Moyano Llerena

siguiendo la periodización propuesta por Rougier y Odisio (2017), puede afirmarse que, tras la coyuntura crítica de 1962/1963, el CEI, en tanto emergente problematización de la cuestión industrial, comenzó un proceso de consolidación que la llevaría a predominar dentro los debates sobre desarrollo hacia fines de la década y a gobernar buena parte de las políticas económicas implementadas. Dicho de otro modo, las turbulencias económicas y el derrocamiento de Frondizi se tradujeron en la puesta en crisis del giro desarrollista que había inaugurado el *SPQ*. La coyuntura ofreció, así, un terreno fértil para que los interrogantes irresueltos por la problematización erigida una década atrás comenzaran un proceso de expansión, a la par que se enunciaban prescripciones relativas a la adopción de un sendero de industrialización más abierto al intercambio con el exterior.

Asimismo, se ha argumentado que, hacia 1963, esas propuestas tuvieron un punto de encuentro con la consagración que ofreció Prebisch en la conferencia de Mar del Plata de la auto-revisión del “cepalismo clásico”, que la propia Comisión venía encarando desde fines de los años cincuenta, al compás de su creciente interés en la integración regional<sup>168</sup>. El “paraguas” que abrió el secretario ejecutivo de la CEPAL saliente, en coincidencia con la dramática crisis en la que había sumido a la economía argentina el ensayo autarquista del giro desarrollista, cubrió de legitimidad a las dos variantes “pioneras” del CEI, posibilitando que la problematización emergente de la cuestión industrial comenzara a ganar nuevos adeptos.

Finalmente, debe apuntarse que, en consonancia con esa mutación al nivel de las problematizaciones, tras la crisis de 1962/1963 las exportaciones manufactureras comenzaron un proceso de crecimiento que las llevaría a constituirse en un ítem significativo para el aporte de divisas. Considerando la coyuntura de activación de la

---

(1970) expresó su “satisfacción” con el contenido y la claridad de la exposición del último de esos expertos.

<sup>168</sup> Desde las páginas de *Panorama...* se destacaría que los economistas cepalinos habían recogido el interés de Prebisch, tal como lo mostraban los trabajos de María Conceição Tavares y de Santiago Macario, incluidos en el noveno volumen del *Boletín Económico de América Latina* (Padvalskis Simkus, 1966: 69).

ALALC, la historiografía ha explicado el aumento de esas ventas externas tanto por el impulso más activo que recibieron de ciertas políticas gubernamentales, como por el comportamiento de los empresarios, que hallaron en el mercado externo la posibilidad de colocar los excedentes que su famélico coto de demanda interna dejaba sin consumir, especialmente en las fases depresivas. Sea como fuere, lo cierto es que la etapa abierta a comienzos de los años cincuenta concluyó con la crisis de comienzos de los sesenta, a partir de la cual empezaría a desplazarse el modelo de desarrollo desde uno gobernado por la sustitución de importaciones hacia otro de tipo “mixto”, en el que las exportaciones industriales adquirieron mayor relevancia. No casualmente, hacia fines de esa década los principales animadores del CEI conquistarían posiciones en el cenit de la gestión económica y de la planificación del desarrollo. En el próximo capítulo, se mostrará que, mucho antes de que ello sucediera, la nueva problematización de la cuestión industrial había comenzado a resonar con fuerza en diversas instancias estatales asociadas en distinto grado al despliegue de la planificación.

## CAPÍTULO 4

### **La cuestión industrial durante el despliegue de la planificación (1962-1965)**

La aguda crisis de 1962/1963 tuvo múltiples significados e implicancias. Además de los señalados en el capítulo anterior, evidenció los límites que presentaban los proyectos de reforma de la estructura económica cuando no eran conducidos por las modernas herramientas de la programación y la planificación estatal. Aunque no se enfatizó en ello, se trata de un tópico que aparecía recurrentemente en los cuestionamientos que desde las páginas de *Panorama...* se lanzaban al gobierno de la UCRI. Asimismo, no es necesario decir la importancia que tenía dicho punto para los trabajos de la red cepalina, pues habían sido producidos al calor de diversas instancias vinculadas al propio despliegue de la planificación, como la Junta bonaerense.

Debe recordarse que el surgimiento de los economistas profesionales, principales protagonistas de la emergencia del CEI, tuvo un punto de encuentro con el desarrollo institucional de los organismos estatales de planeamiento. Como se ha adelantado en la introducción, en esos años fueron creados el CFI y el CONADE, con el objetivo de que asumieran diversas tareas de planificación y programación del desarrollo a escala nacional. Para ello reclutaron a aquella a los nóveles expertos en economía, pues eran los portadores de teorías y técnicas requeridas para la modernización de la trama burocrática de un Estado cuyo campo de intervención no cesaba de expandirse.

Considerando el espacio de intersección que se gestó entre los economistas profesionales, el horizonte planificador y la mutación de la problematización de la cuestión industrial, en el presente capítulo se analizan tres experiencias que dieron cuenta de ello. En ese sentido, se rastrea la relación entre el proceso de desarrollo institucional de la planificación y la trama de discusiones expertas que llevarían al CEI a convertirse en la problematización predominante durante la segunda mitad de los años sesenta. Para ello, la indagación se enfoca en un período que puede considerarse de umbral, pues se extiende entre la crisis terminal del giro desarrollista y el hito que signó la efectiva consolidación del CEI: la conferencia que organizó el CIE/ITDT en 1966.

#### **4.1. La Comisión Honoraria de Reactivación Industrial.**

En el último número de 1963, *Panorama...* difundió algunos capítulos del *Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación*, elaborado por la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial (CHRI). Ésta había sido creada por el ortodoxo ministro de Economía José A. Martínez de Hoz en agosto de ese año, momento para el cual la UCRP ya había triunfado en la contienda electoral, aunque Illia todavía no había asumido la Presidencia. La misma se integró por un grupo de representantes tanto del sector privado -“de reconocida idoneidad y experiencia en los enfoques económicos relacionados a la actividad industrial”-, como del sector oficial, que actuó bajo la dirección de Moyano Llerena (Decreto N° 6.492/63)<sup>169</sup>. El objetivo de la CHRI era elevar al Ministerio propuestas para “lograr en el más breve plazo una progresiva reactivación de las actividades industriales” (Decreto N° 6.492/63). En virtud de ello, el informe mencionado fue construido en sólo cuarenta y cinco días, período en el cual se envió un cuestionario a distintas entidades empresarias y sindicales y a todos los ex ministros de Economía de la Nación. Asimismo, la CHRI le encargó un trabajo al Centro de la Productividad de la Argentina, incluido como anexo de su informe final, junto a las respuestas recibidas al mentado cuestionario.

En principio, cabe señalar que, aunque la tarea asignada a la CHRI era la de proponer medidas para enfrentar la coyuntura, el hecho de que su diagnóstico enmarcara a la crisis en tres lustros de “estancamiento permanente” de la industria argentina la llevaba a sostener la necesidad de adecuar las políticas de reactivación a los “objetivos propios del desarrollo industrial a largo plazo”, lo cual justifica su inclusión en este capítulo (CHRI, 1963: 2 y 9). Según se apuntaba en el informe que produjo, el punto más intenso de la depresión había sido superado y estaba por iniciarse la “fase ascendente del ciclo”, en virtud de lo cual era “necesario hallar la manera de romper ese círculo vicioso”, tomando “otra clase de medidas para asegurar un ascenso económico

---

<sup>169</sup> Se mencionaba a: José Negri, Raymundo Podestá, Eusebio Campos, Hernando Campos Menéndez y Pedro Cristiá.

firme y progresivo” (CHRI, 1963: 2, 15, 17)<sup>170</sup>. Este planteo resultaba afín a lo dicho por Prebisch (1961: 2) en su artículo de 1961, donde advertía que no se trataba tanto de contrarrestar los efectos de las contracciones, sino en “prevenirlos mediante adecuadas transformaciones estructurales”. En esa línea, en el informe se consideraba menester actuar sobre “tres tiempos”: la reactivación inmediata y la neutralización del ciclo y el crecimiento en el corto y en el largo plazo. Pese a esas consideraciones, el trabajo de la CHRI se centraba en las dos primeras temporalidades<sup>171</sup>.

En consonancia con la línea editorial de *Panorama...*, entre las preocupaciones centrales del informe se destacaban la “baja productividad” de la industria argentina y su relación con las posibilidades de exportación. En esa dirección, se sostenía que la base de la “carrera” del bienestar era “la producción calificada y eficiente”, siendo las “sociedades más evolucionadas” las que lograban ese tipo de producción, lo que les permitía ganar y mantener “mercados para su comercio de exportación” (CHRI, 1963: 18). En efecto, “las graves dificultades de la industria argentina” no tendrían “remedio” de no atenderse el “obstáculo primordial: los elevados costos de producción” (CHRI, 1963: 18). Pues, que éstos estuvieran “descolocados” respecto a los de otros países anunciaba “la peligrosa contingencia de encontrar crecientes dificultades para colocar saldos exportables, y la tendencia a aumentar fuertemente las medidas proteccionistas con miras a no perder total o parcialmente el propio mercado interno” (CHRI, 1963: 18-19). De hecho, los elevados costos del presente eran vinculados a la falta de competencia inducida por el “excesivo proteccionismo”, en tanto “forzado reparador de la ineficiencia” (CHRI, 1963: 20). En ese sentido, se consideraba preciso “recuperar el tiempo perdido” desde la SGM, a partir de la cual se había constituido “un mercado

---

<sup>170</sup> Se hacía referencia en numerosas oportunidades al “carácter cíclico” o “pendular” de la actividad industrial local y a sus “fases” “ascendente” y “restrictiva”, hecho que era considerado “insuficientemente conocido” (CHRI, 1963: 10). Como se mencionó anteriormente, la dinámica cíclica se convertiría, poco después, en un lugar obligado para los análisis acerca del desarrollo argentino

<sup>171</sup> El informe incluía un apartado sobre “el conflicto de los tres tiempos”, donde se aclaraba que los objetivos relativos a cada una de esas temporalidades podían entrar en conflicto y ser, por momentos, contradictorios.

interno sin competidores con la consiguiente declinación en el nivel de la técnica y de la economía” (CHRI, 1963: 19).

En relación con lo anterior, se reconocía que la propia “restricción del mercado” había presentado “la virtud de comenzar a arraigar una sincera preocupación de empresarios y de trabajadores en favor de una mayor eficacia productiva y de menores costos”, agregándose: “Son muchos los industriales que piensan hoy en la exportación, inicialmente forzados por la falta de mercado local, pero proyectando una conquista estable para el futuro” (CHRI, 1963: 23-24)<sup>172</sup>. En vistas de ello, entre los “objetivos a corto plazo” que apuntaban a un “aumento selectivo y gradual de la demanda de productos industriales”, se recomendaba, por un lado, “que se acelere la aplicación de las medidas ya adoptadas en favor de las industrias que pueden exportar”, y, por el otro, que se diera “aplicación práctica inmediata (...) a las diversas medidas ya dictadas para promover las exportaciones” (CHRI, 1963: 3-3b). La propuesta apelaba a continuar el aumento de las exportaciones de “productos no tradicionales”, que había sido impulsado ya por la devaluación de ese año.

Ahora bien, en términos más generales, para generar ese “aumento selectivo y gradual de la demanda” se proponía: “a) aumento de las facilidades del crédito interno y externo; b) protección frente a la competencia exterior; c) promoción de las exportaciones” (CHRI, 1963: 31). Con relación al “crédito selectivo”, se señalaba que debían recibir “un tratamiento muy favorable” las industrias que pudieran exportar (CHRI, 1963: 31). Respecto al segundo punto, se afirmaba que, “con frecuencia”, los industriales argentinos querían “resolver sus dificultades refugiándose en una elevación desmesurada de las defensas aduaneras y cambiarias contra la competencia de las importaciones” (CHRI, 1963: 35). Contra ello, se advertía que “la protección hacia el exterior de ningún modo debería sobrepasar límites moderados, so pena de estimular la ineficiencia”, y se reconocía que, dado que en muchos casos las “actuales defensas” eran

---

<sup>172</sup> La cuestión fue señalada contemporáneamente por Juan Llamazares, un economista católico que sostenía que las exportaciones no tradicionales sólo cobraban fuerza en momentos de “negocios declinantes, estanterías repletas y finanzas difíciles” (citado en Rougier y Odisio, 2017: 263).

“muy superiores a ese límite razonable”, debía “preverse un mecanismo de reducción gradual con cuotas anuales preestablecidas, a fin de lograr en un período relativamente corto el reajuste de la industria al nuevo régimen (...) en consonancia con los desarrollos previsibles de la ALALC” (CHRI, 1963: 35). Sin embargo, se sostenía la necesidad de “tomar de inmediato ciertas medidas de defensa contra una indebida competencia externa”, reservando la “prohibición total de importación” sólo para “casos extremos”, como el de algunos bienes suntuarios, y se criticaba su innecesaria extensión, fundada en criterios desligados de consideraciones de costos:

Con frecuencia se propugna, no obstante, la prohibición de importar todo aquello ‘que la industria nacional puede proveer’ y a veces suele agregarse ‘en cantidad y calidad suficiente’. La Comisión entiende que esta propuesta puede encerrar una grave falacia si no se hace adecuada referencia a los costos. Porque si el precio de un artículo de la industria nacional resulta cuatro veces más caro que el extranjero, la demanda interna podrá estar adecuadamente satisfecha a ese precio, pero muy distinto sería el caso si se lo redujera a la cuarta parte. (CHRI, 1963: 35-36).

Finalmente, respecto la promoción de las exportaciones industriales, resonaban los argumentos presentados en *Panorama...*

Si la industria argentina quiere llegar a la solidez e importancia que el desarrollo económico impone, debe aspirar como exigencia fundamental a tener costos competitivos que le permitan exportar parte de su producción. Ese camino le exige confrontar calidades, técnicas y precios con los de los demás países que acuden al mercado; y progresar en su desarrollo con la más sólida base posible, contribuyendo a un real progreso económico y social. La exportación, por otra parte, permite una interesante ampliación del mercado con sus enormes ventajas en cuanto a dimensión económica de la empresa y a la elasticidad en caso de retracciones de la demanda interna. (CHRI, 1963: 36).

Como se ve, la promoción de las ventas externas manufactureras era vinculada a los interrogantes sobre la dimensión económica tanto de las empresas como del mercado al que destinaban su producción. Esto era especialmente así en el caso de las industrias que necesitaban, “por razones técnico-económicas”, un tamaño superior al de las posibilidades del mercado argentino y en el de aquellas que elaboraban “materias primas nacionales a costos internacionales” (CHRI, 1963: 37). Este punto se enmarcaba en la consideración de la ALALC como una “realidad” que el país no podía desconocer y, al

mismo tiempo, como una “gran posibilidad” que tenía “el deber por múltiples razones, de ganar” (CHRI, 1963: 37). No obstante, se aclaraba que la exportación de manufacturas era “un camino lógico y posible en la medida que la capacidad técnico-económica coloque los costos a niveles internacionales” (CHRI, 1963: 37). En ese sentido, se afirmaba que “la conquista de una corriente exportadora de la industria argentina” requería “condiciones de base y el complemento de medidas de corto y de largo alcance” (CHRI, 1963: 37). Entre las primeras, se enumeraban:

(...) la creación de una fuerte conciencia exportadora en el empresario y en todo el país; la constancia y el esfuerzo permanente para imponer artículos venciendo una desgraciada cadena de pésimos antecedentes; la permanencia en la calidad y en los volúmenes contratados; el estricto cumplimiento de lo acordado; una razonable estabilidad monetaria; política de salarios y de previsión social acorde con el nivel de desarrollo económico del país; estabilidad política y, por sobre todo, una productividad creciente de la economía nacional. (CHRI, 1963: 37-38).

Por su parte, las segundas debían brindar los “instrumentos accesorios” para “arraigar una importante corriente exportadora de productos no tradicionales” (CHRI, 1963: 38). Con relación a eso, se aclaraba que no era “necesario inventar métodos nuevos”, pero sí resultaba “indispensable adoptar todas las medidas” que empleaban para promover sus exportaciones “los países más altamente industrializados, a través de organismos especializados en la materia” (CHRI, 1963: 38)<sup>173</sup>. En cuanto a las medidas de corto plazo se destacaba que “la estructura legal básica de promoción de las exportaciones no tradicionales” estaba “completada o en vías de serlo”, por lo cual, la recomendación fundamental era que se dedicara “el esfuerzo futuro a hacer administrativamente ágiles y eficaces los mecanismos creados”, para que sirvieran “realmente a una actividad esencialmente dinámica como es el comercio internacional” (CHRI, 1963: 40)<sup>174</sup>. Otro

---

<sup>173</sup> En varios números de *Panorama...* se analizaba el caso español, considerado ejemplar para la Argentina (“El plan del B.I.R.F. para España”, 1962).

<sup>174</sup> Se advertía la necesidad de que la aplicación de esos regímenes estuviera “fundada sobre estudios serios” -“estudios que no se han hecho”- y de que fuera operada con “experiencia y cautela”, con el objetivo de no violar normas internacionales, ni generar reacciones aduaneras o cambiarias adversas por parte de los países compradores. Además de la desgravación impositiva, tanto a través del régimen de *draw-back*, como de la devolución de impuestos, se contemplaba la “financiación de las exportaciones industriales a interés competitivo” y la “prefinanciación del proceso de acopio de materia prima y del proceso de manufactura”, el “seguro de las exportaciones contra riesgos comerciales, políticos y de

punto señalado en el informe era la “falta de estadísticas adecuadas” para estimar con precisión el crecimiento reciente de las exportaciones manufactureras, señalándose, por ejemplo, que las exportaciones industriales no tradicionales eran incluidas en el “rubro genérico” denominado “Varios” (CHRI, 1963: 37). Como se verá, esta significativa preocupación por adecuar la codificación estadística a una realidad que era preciso conocer mejor aparecería también en otros documentos más ligados al despliegue de la planificación.

Antes de terminar la descripción de este informe, resulta interesante mencionar que en la mayoría de las respuestas que brindaron los ex-ministros de Economía de la Nación y las corporaciones empresarias al cuestionario remitido por la CHRI podían oírse también diversos acordes de la emergente problematización de la cuestión industrial, dando cuenta de que la respuesta industrial-exportadora había empezado ya a recoger importantes adhesiones. En ese sentido, el propio partero del giro desarrollista criticaba, en clara referencia al desarrollismo frigerista-frondicista, a los “utopistas (...) que nos hablan de una integración furiosa que dote al país ‘súbitamente’ de una industria pesada” (Gómez Morales, 1963: 5). Por su parte, dos de los ex-ministros de Frondizi cuestionaban tanto la protección “en general, excesiva” y los costos “excesivamente altos” que ocasionaba (Alemann, 1963: 2), como “la ausencia de una política racional y efectiva de promoción” de las exportaciones manufactureras (Wehbe, 1963: 1). Por el lado de las entidades empresarias, mientras la Cámara Argentina de la Construcción (1963: 9) recomendaba alentar al capital extranjero a “explotar los recursos naturales del país, pero con una idea de comercialización internacional y no restringida meramente al mercado argentino”, la Unión Industrial Argentina (1963: 3-4) proponía reducir los costos “excesivamente altos” a partir de “racionalizar en función del desarrollo industrial

---

catástrofe”, la “financiación y estímulo impositivo del proceso de estudio y conquista de mercados”, el “examen y adecuación de normas sobre muestras, requisitos administrativos, etc., para evitar impedimentos y demoras inútiles”, la “liberación de derechos y gravámenes para materias primas y semielaboradas importadas (Importación Temporal) que sean luego reexportados como productos elaborados o terminados y liberación de derechos y gravámenes para maquinaria y equipos importados que no se produzcan en el país y que luego de un plazo de trabajo se reexporten (Admisión Temporal)” (CHRI, 1963: 39-40).

la tarifa de gravámenes a la importación”, “promover la expansión de los mercados exteriores para los productos manufacturados e intensificar la liberación del comercio y el proceso de integración industrial dentro de la ALALC, lo que permitiría una mejor dimensión de las empresas”.

Por último, resulta significativo que la única de las respuestas que no hacía referencia a las exportaciones manufactureras era la de la Confederación de la Industria, una entidad compuesta principalmente por empresarios metalúrgicos locales y hegemonizada por la Confederación General Económica (CGE). El énfasis de sus propuestas estaba puesto en “el desarrollo de los sectores básicos”, en “la industrialización armónica de todas las regiones del país” y en “evitar las radicaciones que compitan con la industria local ya constituida” (Confederación de la Industria, 1963: 2)<sup>175</sup>. Los últimos dos puntos estaban en línea con las críticas que la CGE había lanzado al gobierno frondicista, tras haberlo apoyado inicialmente (Brennan y Rougier, 2013). No obstante, en el apartado que sigue se verá que, en el marco del acercamiento de esa entidad empresaria al proceso de modernización de las Ciencias Económicas, pronto se convertiría en un escenario propicio para la circulación de los interrogantes, críticas y prescripciones que estaban delineando el CEI, en el umbral de su consolidación. Dado el planteo que introduce esta tesis, no sorprende que ello haya tenido un punto de encuentro con el despliegue de los organismos de planificación.

## **4.2. El Programa Conjunto sobre Desarrollo Agropecuario e Industrial.**

### **4.2.1. Consideraciones preliminares.**

Durante su gestión ministerial bonaerense, Ferrer había propiciado la creación del CFI, que se concretó en ocasión de la Tercera Reunión de Ministros de Hacienda (Santa Fe),

---

<sup>175</sup> En sus respuestas, la Unión Industrial Argentina (1963: 4) hablaba de sectores “denominados erróneamente básicos”, pues era considerado un “concepto que desde un punto de vista estrictamente económico no tiene sentido”. Así, adelantaba una crítica que, más tarde, sería enarbolada por expertos que adherían al CEI desde una variante cercana a la de Moyano Llerena, por ejemplo, Guido Di Tella (1970).

celebrada en agosto de 1959 (CFI-IIEF/CGE, 1963a). Según su Carta Constitutiva, este ente autárquico fue instituido como un “organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento”, con el propósito de “promover el desarrollo armónico e integral del país”. Además de la asistencia inmediata para atender problemas provinciales en el corto plazo, entre sus tareas se incluyeron el diagnóstico de situaciones económicas y la programación de actividades orientadas a solucionarlas a mediano o largo plazo (CFI-IIEF/CGE, 1963a). En virtud de ello, en *La economía argentina*, Ferrer (1963: 242) se refería al CFI como “una poderosa herramienta para la programación del desarrollo”. En ese plano, y de acuerdo a lo adelantado en la introducción, debe añadirse que el despliegue institucional del organismo se vinculó con el proceso de profesionalización de los economistas. Así lo reconoció tempranamente el titular de la Junta de Planificación bonaerense, al señalar que la formación del Consejo apelaba a promover, entre otras cosas, la colaboración entre las universidades y los órganos de gobierno (“Curso intensivo...”, 1959). Más elocuente resulta, quizás, su colaboración con el CIE/ITDT, organismo al que le solicitó uno de sus primeros trabajos y que, como se apuntó, fue uno de los ámbitos más propicios para la emergencia de los economistas profesionales<sup>176</sup>.

No obstante, aquí interesa analizar una iniciativa que el CFI motorizó junto al Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE (IIEF/CGE), cuya creación a comienzos de 1962 atestiguó el interés de esa entidad empresaria en el proceso de modernización de las Ciencias Económicas<sup>177</sup>. En ese línea, Brennan y Rougier (2013: 160-161) asocian ese Instituto al objetivo de “consolidar el punto de vista de los empresarios”, “estudiar los problemas del desarrollo económico nacional” y posibilitar que la entidad realizara una “contribución intelectual y empíricamente

---

<sup>176</sup> Se trata de *Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina*, cuya realización estuvo dirigida por González, Grupe, Fracchia y Felipe Tami, quienes contaron con Oscar Altimir, Horacio Núñez Miñana y Juan Sourrouille, como encargados de grupos de trabajo. Publicado en 1962 por el ITDT, fue reimpresso en 1965 por el CFI. Nótese que los tres primeros expertos habían colaborado en el informe de la CEPAL/Grupo Conjunto y en el del GTAE.

<sup>177</sup> Según Schvarzer (2000), en esos años había comenzado a nuclearse en torno de la CGE uno de los grupos más activos del pensamiento técnico industrialista.

elaborada” a las discusiones sobre política económica. Entre sus miembros permanentes, se contaban importantes economistas y científicos sociales, que actuaban bajo la dirección de José B. Gelbard, el histórico dirigente de la entidad empresaria que presidió el IIEF/CGE desde su creación y hasta 1968 (Seoane, 1998).

Ahora bien, cabe apuntar que el interés de la CGE por la planificación antecedió a la creación de su instituto. Según un observador contemporáneo, a poco de andar el plan de estabilización inaugurado a fines de 1958, la entidad empresaria le había planteado a Frondizi que no podía “dilatarse la puesta en marcha del Plan de Desarrollo”, pues debía contrarrestarse una “paralización” de la actividad económica que se consideraba “peligrosa” (Cottely, 1959: 22). A escasos días del derrocamiento de aquél, y ante la falta de avances concretos hacia la formalización de un plan -también cuestionada desde las páginas de *Panorama...*-, la CGE decidió encarar ella misma esa tarea cuestión. Para ello, el 11 de abril de 1962 rubricó un convenio con el CFI, mediante el cual se creó el “Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial”. La conducción de los trabajos quedó a cargo de la Comisión del Programa, conformada por el secretario general del organismo de planeamiento, Alfredo E. Calcagno (ex-secretario ejecutivo de la *Revista de Desarrollo Económico*)<sup>178</sup>, el presidente de la entidad empresaria, Idelfonso Recalde<sup>179</sup>, y el director del Programa, Orlando D’Adamo, nombrado de común acuerdo para encargarse de los aspectos técnicos y metodológicos. Este último era un ingeniero agrónomo que estaba vinculado a Gelbard por su rol como director de la Federación de Productores de la Industria

---

<sup>178</sup> Tras la renuncia de Ferrer al ministerio bonaerense, Calcagno se fue a París para hacer un posgrado en la Fondation Nationale de Sciences Politiques, del que se graduó con el trabajo titulado *Les organismes de développement économique régional en France*. Su traducción sería publicada por el CFI en 1963. A su regreso, fue nombrado al frente del organismo, puesto que en principio había ocupado Julián Freaza (Fiszbein, 2010).

<sup>179</sup> Recalde era un industrial que había presidido la Cámara de Exportadores de la República Argentina. En su juventud había sido socialista y había compartido con Frigerio su pertenencia al grupo de izquierda Insurrexit (Seoane, 1998). Brennan y Rougier (2013: 171) señalan que, en la segunda mitad de los años sesenta, Recalde, ya como presidente del IIEF/CGE, convirtió a la entidad “en uno de los principales foros de intelectuales y economistas nacionalistas”. A su vez, lo identifican como un empresario cuyos intereses principales residían en la industria textil y como un activo promotor de la exportación de esos productos.

Forestal. Hacia el final del gobierno de Frondizi había sido nombrado secretario técnico de la Presidencia (Seoane, 1998)<sup>180</sup>.

Según se aclaraba en uno de los documentos del Programa, éste no era el primer intento de la CGE por saldar la deuda planificadora. En ese sentido, se reconocía un antecedente en el proyecto de Programación Decenal del desarrollo económico argentino que la entidad había presentado en 1960 ante el Fondo Especial de la ONU para conseguir financiamiento y asistencia técnica, con el propósito de realizar un análisis exhaustivo de la actividad económica nacional y dar lugar a una efectiva programación. Dado que éste se hallaba aún “en consideración” del organismo internacional, se había iniciado una primera etapa a través de la acción coordinada del CONADE y del CFI, que habían suscripto un convenio con la CGE para realizar un estudio de la capacidad industrial ociosa (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 37-38). Éste y el Programa Conjunto eran los dos “programas especiales” en los que se hallaba involucrado el IIEF/CGE.

Para el funcionamiento del Programa Conjunto se estableció, originalmente, un plazo de dos años, subdivididos en cuatro etapas semestrales que darían como resultado un informe cada una. Se esperaba que los mismos presentaran “una actualización y análisis de la situación existente en cada uno de los sectores considerados” y establecieran “progresivamente las bases de una programación a corto plazo” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 39). La elaboración de esos informes aparecía, pues, como lo que se había podido hacer en reemplazo del proyecto de Programación Decenal.

Para llevar a cabo las tareas encomendadas, la Dirección del Programa contrató a “distinguidas personalidades de los medios profesionales y económicos argentinos” que hubieran “acreditado a lo largo de su actividad la experiencia y la capacidad necesaria para poder decir al país que es lo que correspondería hacer en cada uno de los sectores” (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 5). En su gran mayoría se trataba de ingenieros, contadores y economistas vinculados a la actividad académica, a la función gubernamental y/o al

---

<sup>180</sup> Además, desde 1949 en adelante, D’Adamo había desempeñado diversos cargos públicos y oficiado como Profesor de Economía y Legislación Forestal de la Universidad Nacional de La Plata y como economista de la FAO para América Latina (1956-1960).

mundo empresarios, entre los cuales se contaban varios anteriormente mencionados. En particular, el estudio de Moyano Llerena brindó “asesoramiento estadístico” al Programa y Horacio Mariscotti, economista de la redacción de *Panorama...*, participó en la elaboración de varios trabajos<sup>181</sup>. Por el lado de la red cepalina, hay que mencionar el rol institucional de Calcagno, la activa participación de Ovidio Ventura (que había intervenido también en *Panorama...*) y la colaboración que prestó Ferrer en uno de los informes<sup>182</sup>.

En el último informe D’Adamo anunció el cierre de “una etapa de fructífera colaboración” que, según consideraba, había comenzado “en un momento de gran incertidumbre para el país” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V). Desde su punto de vista, la creación del IIEF/CGE había dado cuenta de “la serenidad de los empresarios argentinos frente a los problemas de la hora”, contando “desde su inicio con la colaboración decidida e incondicionada” del CFI, cuya administración había comprendido “la importancia de la participación activa de organismos empresarios en la elaboración de estudios económicos sobre la realidad nacional” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V). En esa tónica, elogiaba a los profesionales y empresarios que habían participado de distintas mesas redondas realizadas en el IIEF/CGE con el objetivo de examinar las conclusiones de cada informe (CFI-IIEF/CGE, 1965a: VI).

En otro orden de cosas, el director del Programa señalaba que sus informes pretendían brindar “un diagnóstico y una terapéutica de los problemas” que afrontaban “los principales sectores productivos” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V). Asimismo, daba por descontado que, vista la “experiencia a la vez teórica y práctica de un equipo de profesionales” que habían “intentado hacer una crítica positiva de los problemas” de la economía argentina, tales reflexiones serían tomadas en cuenta por las autoridades

---

<sup>181</sup> Mariscotti era ingeniero agrónomo y había oficiado como secretario de redacción de la *REA* entre 1945 y 1951. También había trabajado como jefe de asesores económicos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos (1958-1961) y como asesor de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación (1961-1962).

<sup>182</sup> En el cuarto informe puede hallarse la lista de profesionales y técnicos que colaboraron con el Programa.

económicas y las organizaciones políticas, laborales y empresarias, en tanto principales destinatarios (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: V-VI). En relación con ello, es preciso mencionar que al menos el primero de los informes alcanzó una amplia difusión, mereciendo numerosos comentarios en medios gráficos de todo el país. El documento siguiente celebraba esa recepción, al tiempo que la Dirección se mostraba satisfecha con las “controversias” desatadas y con el clima de debate generado en “sucesivas reuniones” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 56).

A esta caracterización general deben añadirse una serie de apuntes sobre la estructura de los cuatro informes, cada uno de ellos compuesto de varios tomos, divididos, a su vez, en “partes” temáticas<sup>183</sup>. Los trabajos incluidos en ellas presentaban una primera página en la que se informaba siempre el carácter “preliminar” de la “versión”, “sujeta a cambios de fondo y de forma”, y, en algunos casos, los nombres de sus “responsables”. Luego, aunque no se considera adecuado leer los informes como las posiciones de las instituciones promotoras, tampoco parece correcto analizar cada trabajo como la postura de su “responsable”, pues el armado de los informes tuvo una Dirección a cargo y, en muchos casos, las típicas marcas de autoría fueron evadidas<sup>184</sup>. En consecuencia, para enfatizar la existencia de un Programa coordinado, cuya conducción solicitó e hilvanó los distintos trabajos, y teniendo siempre presente la advertencia anterior, aquí serán citados bajo las siglas de las instituciones que editaron los informes. Como se verá, esta decisión no borra las heterogeneidades contenidas en los trabajos.

#### **4.2.2. Resonancias del argumento de la complementariedad.**

---

<sup>183</sup> El primer informe, publicado en noviembre de 1962, corresponde al semestre 15 de junio-15 de noviembre de 1962. El segundo apareció en mayo de 1963 y abarca el semestre 15 de noviembre de 1962-15 de mayo de 1963. El tercero se publicó en enero de 1964, comprendiendo al semestre 15 de mayo-15 de noviembre de 1963. Finalmente, el cuarto fue publicado en enero de 1965, sin indicar semestre de referencia. A excepción del último, que fue presentado en dos, todos los informes constan de cuatro tomos.

<sup>184</sup> Por ejemplo, los nombres de los responsables de los trabajos jamás aparecen consignados en los índices analíticos. Asimismo, muchos trabajos carecen de título, adoptando simplemente la etiqueta genérica que identifica a la parte del informe que los contiene, por ejemplo “Industria textil”.

Ya en el trabajo inaugural del Programa se le otorgaba un lugar relevante al informe CEPAL/Grupo Conjunto, pues el diagnóstico de la Dirección contemplaba tanto sus datos, como sus principales argumentos<sup>185</sup>. Por caso, se señalaba que el prolongado “estancamiento de la economía” había tenido un “comienzo visible” en 1949, signado por un “debilitamiento del comercio exterior”, cuya explicación era provista por la tesis acerca del deterioro de los términos de intercambio (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 35). Sin embargo, se aclaraba que tal “debilitamiento” no había sido “más que el factor desencadenante” del verdadero “nudo de la crisis”, que era el largo proceso de “DESCAPITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA” (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 86). Esto era explicado por una expansión centrada en los bienes de consumo y por “la falta de un desarrollo paralelo de las industrias de productos intermediarios (...) al mismo tiempo que la insuficiencia en la provisión de maquinarias y equipos”, todo lo cual había creado la “vulnerabilidad” que se extendía “a toda la economía” (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 103). Es decir que la “debilidad” de ésta residía, según este diagnóstico, fundamentalmente en “la estructura de la industria”, a la que se sumaban las deficiencias de infraestructura (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 101). En consecuencia, al igual que en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, se promovía una política de “capitalización sujeta a un orden de prioridades” que respondiera a las “insuficiencias” de la estructura industrial, aunque se advertía sobre el “elevado contenido de divisas” de ese sendero, dada la importación de maquinaria y equipos complejos que suponía (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 135-136). Así, se apelaba a corregir ciertos problemas del sendero sustitutivo, pero sin correr a esa estrategia del centro de la escena. No obstante, también se contemplaban otros señalamientos del informe cepalino de 1958, más alineados con la emergente problematización de la cuestión industrial. En esa línea, se apuntaba que las dificultades de capitalización habían configurado en el sector industrial “una serie de graves problemas de costos comparativamente elevados”, que gravaban “el consumo interno” y limitaban “las posibilidades de proyección al exterior” (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 89).

---

<sup>185</sup> Se trata del trabajo “Evolución histórica de la economía argentina” (primer informe, tomo I, parte I). Aunque no se informa quién fue el responsable de este trabajo, en vistas de que los informes siguientes comienzan con estudios de la Dirección, es probable que éste no haya sido la excepción.

Esto último fue retomado por la Dirección en el segundo informe del Programa, donde ponía mayor atención en los problemas vinculados al comercio exterior<sup>186</sup>. Allí sostenía que era preciso romper la “política comercial exterior de carácter liberal” de los últimos años e imponer “un cambio radical” en su “orientación”:

(...) la superación de la crisis del comercio exterior argentino puede ser lograda mediante un aumento de las exportaciones y ello a su vez debe estar coordinado hacia la diversificación de nuestra producción exportable, especialmente a través de un creciente incremento de las ventas al exterior de productos industriales, los cuales sin afectar las corrientes del intercambio tradicional, faciliten a la Argentina salir de su vieja estructura ajustada al principio clásico de la división internacional del trabajo cuya relatividad y anacronismo ya dejamos expuesto (...) (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 129-130)

Tal diversificación debía “complementarse con una política comercial agresiva”, que apelara a la “defensa” de los precios y a “la conquista de nuevos mercados”, lo que implicaba enfrentar las “tendencias proteccionistas y discriminatorias de los países altamente desarrollados” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 129-130). En ese sentido, aunque sostenía que la ALALC había entrado en un “punto crítico”, dadas ciertas complicaciones del mecanismo de negociación, y no presagiaba una situación fácil para la integración industrial latinoamericana, la Dirección advertía que no debía cederse al “escepticismo”, pues representaba “tal vez uno de los pocos caminos” que la región tenía “para alcanzar las metas de los verdaderos desarrollos nacionales, sin tropezar con la limitación que impone la estrechez de los mercados internos al desenvolvimiento industrial por las dificultades crecientes que debe vencer cada país para lograr una expansión de sus ingresos por exportación” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 134). Cabe recordar que, para mayo de 1963, mes en que se publicó el segundo informe del Programa, el documento que Prebisch presentaría en Mar del Plata ya había sido girado a los gobiernos de la región. De hecho, era citado en este trabajo de la Dirección, aunque respecto a la correlación entre desarrollo económico y desarrollo social (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 156). Ahora bien, pese a lo dicho acerca de la diversificación de las exportaciones, debe advertirse que, al referirse al “plan inmediato” que debía reemplazar

---

<sup>186</sup> Se trata del trabajo “Situación actual de la economía argentina” (segundo informe, tomo I, parte I).

al “de la desarticulación de la industria nacional”, este trabajo, a diferencia del informe de la CHRI, no contemplaba ninguna medida de promoción de las exportaciones manufactureras (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 156).

Ya en el tercer informe, la Dirección retomaba la cuestión de la integración latinoamericana<sup>187</sup>. Según señalaba, el mercado interno de los países latinoamericanos - “principal consumidor de nuestras manufacturas”- no había merecido “la atención debida” y apuntaba: “Esta mentalidad debe ser urgentemente modificada, porque hasta el presente, se trata de la única área donde podemos imponer determinadas leyes de juego y porque sólo respaldándonos en su fuerza podremos pensar en expandirnos hacia los mercados externos” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 21). Esta afirmación, en línea con el avance de la integración regional y con la auto-revisión cepalina, se hilvanaba con un fuerte cuestionamiento al proteccionismo de los “países industrializados”, que era enmarcado en la convocatoria a la primera reunión de la UNCTAD. También aquí eran retomados los argumentos expuestos por Prebisch en Mar del Plata y volvía a destacarse a la ALALC como un “instrumento esencial para el desarrollo” de los países de la región (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 23)<sup>188</sup>.

El foco en el despliegue de la ALALC era puesto en función del siguiente diagnóstico: “cuando el país avanza y elimina todo aquello que era posible eliminar, se llega a la etapa difícil, al verdadero estrangulamiento del comercio exterior, porque (...) las industrias pesadas en general, representan un obstáculo insalvable en cuanto al monto de inversiones, como para hacer posible soluciones fáciles” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 28). Alcanzada esa “nueva congestión en la demanda de divisas”, que no podía ser ya “compensada por una substitución de importaciones”, pues las que se habían podido

---

<sup>187</sup> Se trata del trabajo “Consideraciones sobre la situación actual de la economía argentina” (tercer informe, tomo I, sección A, parte I).

<sup>188</sup> Se afirmaba: “o utilizamos la ALALC, para llegar a ser todos juntos una región de vibrante progreso y de niveles de vida crecientes, o nos hundimos en la frustración de una estéril lucha entre nuestros propios países” (CFI/IIIEF-CGE, 1964a: 23). Esto aparecía como un aspecto de importancia vital para la participación latinoamericana en la UNCTAD, pues se consideraba que los países de la región tenían que llevar allí “una sólida posición” unificada, para exigirle “a los países industrializados la necesidad de un nuevo trato” (CFI/IIIEF-CGE, 1964a: 25).

realizar se habían hecho con “la expansión normal del sector liviano”, la Dirección afirmaba:

Es por ello que hemos sostenido reiteradamente que a falta de solución plena en la expansión de los sectores básicos, es indispensable llegar incluso al subsidio de las exportaciones industriales para que el crecimiento de la industria liviana siga teniendo algún efecto beneficioso en el balance comercial del país. Es decir superada la etapa de la fácil sustitución de importaciones, el crecimiento del sector industrial de consumo interno debe tener por lo menos, la consecuencia de originar un ingreso de divisas como resultado de las exportaciones del mismo sector. (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 28-29)<sup>189</sup>

Luego, si se subsidiaban las exportaciones industriales, tal como lo hacía Estados Unidos con sus productos agropecuarios, el país estaría en condiciones de alcanzar “un mayor equilibrio del balance comercial”, aportando a generar las divisas requeridas por el avance de la integración manufacturera (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 32). Como se ve, esta secuencia argumental resulta muy similar a la propuesta por el informe CEPAL/Grupo Conjunto, pues el aliento a las exportaciones manufactureras aparecía en respuesta al estrangulamiento externo, es decir, como fuente adicional de divisas.

En el último informe, que pretendía condensar las principales reflexiones adelantadas en sus antecesores, la Dirección coordinó la primera parte, presentada en nueve capítulos en los que colaboraron distintos profesionales del Programa<sup>190</sup>. En los dos primeros, a cargo de D’Adamo, éste insistía en la relevancia de la integración regional para los procesos nacionales de desarrollo, pues su conjunción representaba “la única respuesta al desafío de nuestro tiempo”, cuestión que era reforzada en base al análisis coyuntural, el cual exhibía que, aun durante la reducción de exportaciones de diversos artículos industriales experimentada en 1964, la ALALC había seguido siendo “el mejor mercado para la exportación” de las manufacturas argentinas (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 8-9 y 19). En ese sentido, se apuntaba la “imperiosa necesidad de reactivar” el régimen de *draw-back* y “activar la desgravación impositiva, la prefinanciación y

---

<sup>189</sup> Estos comentarios se insertaban en una fuerte crítica a la devaluación de abril de 1962, que el gobierno argentino había acordado con el FMI, por “buscar por la restricción de la demanda interna la solución de los problemas que hacen al intercambio” y que evidenciaban “serios defectos estructurales de los países subdesarrollados” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 29).

<sup>190</sup> Se trata del trabajo “Análisis de la política económica” (cuarto informe, tomo I, parte I).

financiación de las exportaciones de productos industriales” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 27-28). También se seguía aquí a Prebisch, aunque en esta oportunidad se citaba el artículo de 1961 para aclarar que, dado que la vulnerabilidad de externa era estructural, exigía una solución de esa naturaleza.

Como puede advertirse, ya en los trabajos que la Dirección aportó a los distintos informes del Programa puede oírse el eco de la auto-revisión cepalina. Ahora bien, en relación con los debates analizados en el capítulo anterior, más relevantes que aquéllos resultan los trabajos que se abocaron específicamente al tema del comercio exterior. Éstos estuvieron a cargo de Jorge Gardella, José Kestelman y del ya mencionado Ovidio Ventura. Durante el gobierno de Frondizi, Gardella había sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, oficiando como delegado ante la Conferencia de la ALALC de 1961. Por su parte, Kestelman era doctor en Ciencias Económicas y asesoraba a la CGE desde 1955<sup>191</sup>. Según se verá, si los trabajos de la Dirección contemplaban el fomento a las exportaciones manufactureras casi exclusivamente en respuesta al estrangulamiento externo, los argumentos teóricos desplegados por estos expertos les permitirían aproximarse al argumento de la complementariedad, vinculando ese fomento con la estrategia de industrialización.

En su aporte al primer informe, Gardella, Kestelman y Ventura sostenían que, aunque “el factor esencial de la evolución desfavorable del balance de pagos” había residido desde 1951 “fundamentalmente en una insuficiencia de las exportaciones”, la política de sustitución de importaciones no había mantenido “un ritmo adecuado a las nuevas necesidades del desarrollo nacional” (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 186-187)<sup>192</sup>. En virtud de ello, apelaban a generar “notables incrementos en la producción agropecuaria” y a promover “un proceso efectivo de sustitución de importaciones”, “respetando las prioridades correspondientes”: siderurgia, química pesada, petroquímica, celulosa y papel (CFI e IIEF-CGE, 1962a: 193). No obstante, de un modo afín al informe

---

<sup>191</sup> Gardella era, además, miembro del Instituto de Estudios Económicos de Buenos Aires desde 1951. Por su parte, Kestelman tenía vínculos profesionales con las empresas FATE y Vialsa (CFI/IIEF-CGE, 1962a).

<sup>192</sup> Se trata del trabajo “El papel del comercio exterior en el desarrollo económico” (primer informe, tomo I, parte II).

CEPAL/Grupo Conjunto, aclaraban que el fin de tales sustituciones no era reducir las importaciones, sino permitir que se efectuaran otras que resultaban “insustituibles” y eran “necesarias para continuar con los planes de crecimiento económico” (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 193).

Ahora bien, según Gardella, Kestelman y Ventura, esas líneas de acción no eran suficientes, pues el “enorme déficit” de 1961 había colocado al país “en la trágica alternativa de incrementar radicalmente sus exportaciones o paralizar indefinidamente el crecimiento” (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 191). Todo ello en una coyuntura signada por el ya señalado “problema” que suponía la política del MCE para las exportaciones argentinas. Según sostenían, la insuficiencia del comercio exterior se vinculaba con “el criterio excesivamente proteccionista” que había primado en la política comercial durante la aplicación del control de cambios y aún luego de su abandono, permitiendo “el desarrollo de industrias sobre bases poco económicas y desvinculadas de toda preocupación por desenvolverse sobre la base de costos competitivos” (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 211). Además, apuntaban que la “liberalización de los cambios” no había modificado demasiado la situación, exhibiendo “poca eficacia” para estimular las exportaciones (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 213-215). En contraste, destacaban la “gran efectividad” de ciertas medidas adoptadas durante 1962, especialmente el régimen de *draw-back* y la financiación de exportaciones, argumentando: “permitirán a los industriales argentinos promover la exportación de productos no tradicionales, que si bien no tendrá una repercusión inmediata en el intercambio comercial, se hará sentir en los próximos años, sobre todo si se sabe aprovechar los beneficios que brinda la Zona Latinoamericana de Libre Comercio” (CFI-IIEF/CGE, 1962a: 191). Aquellas herramientas debían “complementarse en un sistema de medidas administrativas, fiscales y financieras” que permitieran “impulsar al máximo” esas exportaciones; también la adopción de un nuevo sistema de cambios tenía que “guardar especial cuidado en estimular las exportaciones de productos manufacturados y ‘no regulares’, contribuyendo así a una política de diversificación de las exportaciones” (CFI-

IIEF/CGE, 1962a: 220-221). De esta manera, presentaban múltiples líneas de acción para fomentar las ventas externas de bienes industriales “a precios competitivos”<sup>193</sup>.

Como puede apreciarse, al igual que en los trabajos de la Dirección, el planteo de Gardella, Kestelman y Ventura resultaba muy similar a la variante del giro desarrollista propuesta en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, pues, aunque las críticas al proteccionismo se maridaban con la posibilidad de expandir las exportaciones manufactureras, ello estaba puesto en función de atenuar el nuevo tipo de vulnerabilidad, sin articularse con la estrategia industrial, dominada por la corrección del proceso sustitutivo. Sin embargo, en este caso el fomento de las exportaciones industriales presentaba un énfasis mayor y posibilidades temporalmente más próximas que en aquel documento de 1958. Esto resulta comprensible a la luz de la coyuntura crítica de 1962 y de su conjugación con la activación de la ALALC, todo lo cual hizo que, como se mencionó, la exportación de manufacturas comenzara a ser algo más que una posibilidad futura.

Ya en el trabajo que aportaron al informe de 1963, las condiciones de posibilidad para una salida fabril exportadora aparecían claramente retomadas<sup>194</sup>. Allí, Gardella, Kestelman y Ventura señalaban que la crisis que atravesaba el país, en particular el sector manufacturero, había “movido” a muchos industriales a pensar en la exportación “como una manera de eliminar o disminuir sus stocks de mercaderías” (CFI/IIEF-CGE, 1963a: 312). Ese movimiento era vinculado, a su vez, a aspectos menos coyunturales, ya que afirmaban que la distribución de las exportaciones argentinas por productos y por áreas mostraba una estructura “vulnerable”, dando cuenta de la “imperiosa necesidad de modificar la misma”, adecuándola a las “actuales tendencias del comercio internacional” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 222). La pregunta era, entonces, en qué sentido debía producirse ese cambio.

---

<sup>193</sup> Ya en el informe de 1963, comentaban las diversas medidas que habían sido implementadas en los años previos y señalaban, en un sentido afín al del informe de la CHRI, la necesidad de mejorar la aplicación dinámica de ciertos mecanismos de promoción, que era limitada por “complicaciones burocráticas” que atentaban contra la eficacia, agilidad y automaticidad de los mismos (CFI/IIEF-CGE, 1963a: 318).

<sup>194</sup> Se trata del trabajo “Comercio exterior” (segundo informe, tomo I, parte III).

Antes de responderla, esos expertos reseñaban la “estrategia exportadora” recientemente implementada en Francia. Uno de los puntos que rescataban de ese caso era justamente “la trascendencia concedida a las exportaciones no tradicionales” y su “promoción sostenida (...) mediante un conjunto de medidas coordinadas” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 216)<sup>195</sup>. Luego, su respuesta estaba en línea con esa experiencia y también con el sendero indicado por la Dirección del Programa: la diversificación de las exportaciones debía producirse por un aumento creciente de las ventas de bienes manufacturados. Respecto a los destinos de exportación, señalaban que, aunque la ALALC no tenía aun la incidencia de otras áreas, constituía “una posible solución para los problemas del comercio exterior argentino” y podía convertirse en “importante receptora” de sus productos industriales (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 236)<sup>196</sup>. En ese sentido, apuntaban que entre los “fines inmediatos” de la ALALC estaba “estimular la industrialización, mediante la producción en más vasta escala y sobre bases más competitivas” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 250). En efecto, sostenían que el principio de reciprocidad, “base de ‘las reglas del juego’” de la Zona, apuntaba a acelerar su funcionamiento en base a consideraciones generales de especialización: “en la medida en que cada país trata de obtener la colocación de aquellos productos para los que resulta más eficiente en su fabricación, mientras que el perfeccionamiento de la misma se va realizando, dentro de las excepciones previstas, con el sacrificio gradual de aquellas actividades que resultan menos eficientes en cada país” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 251). Además, auguraban que la posibilidad de celebrar acuerdos de integración y complementación sectoriales volvía “previsible” que, en el caso de los productos manufacturados, se acelerara el “programa de liberación” y se estimulara “la radicación,

---

<sup>195</sup> En apoyo a esto, citaban no sólo a expertos franceses en planificación y desarrollo, tales como Pierre Massé (Comisario General del Plan entre 1959 y 1966) y François Perroux, sino también extensos pasajes del *IV Plan de Développement Économique et Social, 1962-1965*.

<sup>196</sup> Con un grado menor de relevancia, también consideraban promisorio el futuro del intercambio comercial con los países de Europa Oriental y con las nuevas naciones independientes de Asia, África y Oceanía. Para avanzar en estas direcciones se mencionaba que era “necesario” que la política comercial no estuviera “supeditada” a la política internacional (CFI/IIEF-CGE, 1963a: 241). Por otro lado, al igual que la Dirección, cuestionaban la “política liberal” de comercio exterior de los años previos, que se amparaba en “una falsa ‘libertad de comercio’”, sin vigencia “en materia internacional” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 222).

ampliación o coordinación de empresas”, que utilizarían “total o parcialmente el mercado de la Zona” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 260 y 263). El “objeto principal” de dichos acuerdos era “dar a las industrias del mismo sector, de dos o varios países de la Zona, la oportunidad de complementar etapas de fabricación o armonizar tipos o modelos de un mismo producto, con el fin de alcanzar la mayor eficiencia, abaratar los costos, obtener el mejor aprovechamiento de los recursos productivos y expandir su actividad productora” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 263). Asimismo, sostenían que “la difusión y multiplicación de los convenios sectoriales de complementación” contribuirían a resolver, “de una manera muy eficaz”, las deficiencias estructurales de la Zona, “provenientes en casi todos los casos, de políticas de sustitución de importaciones a cualquier costo”, mantenidas durante plazos que excedían “lo razonable y conveniente” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 301-302).

En esa dirección, aunque reconocían que algunas empresas en condiciones de exportar habían encarado investigaciones, Gardella, Kestelman y Ventura señalaban con preocupación la falta de estudios y estadísticas al respecto. En relación con ello, en el informe de 1964 se incluyó un anexo en el que se apuntaba que lo acaecido en los años recientes tornaba significativa la utilización del “nuevo código ampliado” de los Anuarios de Comercio Exterior de la Dirección Nacional de Estadística y Censos, adoptado en 1959, cuando a raíz de sucesivos desgloses se cambió la cantidad de artículos de exportación clasificados por el organismo. Según se apuntaba, el nuevo criterio metodológico posibilitaba actualizar la serie estadística, para “observar” en qué medida se concretaban la “aspiración a la diversificación de las exportaciones” y “la tendencia, que es de desear, a la exportación de productos tradicionales con un mayor grado de elaboración” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 376)<sup>197</sup>. La apelación por nuevas grillas clasificatorias, señalamiento presente ya en el informe de la CHRI, representa un claro síntoma de la voluntad de asir estadísticamente los cambios que comenzaban a operarse

---

<sup>197</sup> Se trata del anexo “Composición de las exportaciones argentinas en el período 1959/62” (tercer informe, tomo I, sección A), a cargo de Eduardo Jorge y Alberto Jiménez.

en el comercio exterior argentino, de tal modo de volverlos inteligibles y poder, así, operar sobre ellos.

Volviendo a las consideraciones de Gardella, Kestelman y Ventura, debe señalarse que, desde su punto de vista, la diversificación exportadora en el marco de la ALALC resultaba especialmente significativa para el despliegue de las “industrias básicas” y para la producción de bienes intermedios y de capital, actividades en las que era preciso “contar con grandes inversiones y una alta tecnología”, que sólo podía “ambientarse dentro de ciertas seguridades y en mercados de una dimensión adecuada” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 302). En particular, señalaban que esa posibilidad era relevante para la Argentina, pues había “alcanzado la casi total sustitución de las importaciones de productos de la industria liviana” y para “poder pasar a la etapa de producción de bienes intermedios primero y de bienes de capital o de la industria pesada después” necesitaba “trabajar en escalas de producción más amplias”, tarea en la que coadyuvaría la integración de “los mercados nacionales en un sólo mercado común” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 249). La relevancia puesta en las “industrias básicas” también se vinculaba con la lectura ofrecida acerca de la ejemplar secuencia de desarrollo francesa. Allí, antes de adoptar una política de liberalización cambiaria, se había privilegiado el “desarrollo de los sectores de base”, permitiéndole al país “enfrentar la nueva etapa de aceleración de la competencia internacional en condiciones de costos, productividad e innovación eficientes” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 216). Así, mientras que lo relativo a la especialización quedaba relegado a un plano muy general, las consideraciones de eficiencia eran rápidamente hilvanadas con los problemas de la secuencia de desarrollo y asociadas al despliegue de las “industrias básicas”, de manera afín al argumento de la complementariedad. De este modo, se iba un paso más allá que la Dirección, pues el aliento a las exportaciones manufactureras se articulaba, aquí sí, con la estrategia de industrialización. El tejido de esa trama era el que, desde 1958, venía articulando la red cepalina, en principio como variante del giro desarrollista, pero que para 1963 su mutación había comenzado a estabilizarse como una problematización alternativa.

En virtud de ello, no sorprende que en el informe del Programa publicado en 1964 se haya incluido un aporte de Ferrer, quien el año anterior había hecho el aporte

nodal para tal estabilización<sup>198</sup>. Retomando sus propios argumentos, el ex-ministro bonaerense señalaba allí que “la insuficiente integración del proceso manufacturero en la Argentina, concurrentemente con el estancamiento prolongado de una capacidad de importar exclusivamente apoyada en (...) las exportaciones agropecuarias tradicionales”, era uno de los “condicionantes fundamentales del lento crecimiento económico de los últimos treinta años y del estancamiento de los últimos quince”, que se exhibía en la “alta participación en el equipo durable de producción de las maquinarias y equipos importados” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 288). No obstante, ese diagnóstico no conducía el planteo hacia un horizonte autarquista, pues Ferrer advertía que “en el campo de las maquinarias y equipos no podría concebirse una sustitución total de importaciones” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 288). Asimismo, apuntaba los problemas que suponía transformar el ahorro interno en divisas para efectuar esas “indispensables importaciones”, al tiempo que se atendían los servicios del endeudamiento externo (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 307). Contemplando esos puntos, concluía:

El prolongado estancamiento de la capacidad de importar del país (...) revela la pérdida de la capacidad dinámica del sector externo y es obvio que el nivel de eficiencia de la economía argentina y sus posibilidades de crecimiento se verían reforzadas con una más activa participación en el comercio internacional y, particularmente, dentro del comercio interlatinoamericano.

Por el otro, ha creado dificultades en el abastecimiento de maquinarias y equipos importados, aparte de obligar a una compresión excesiva de las importaciones corrientes determinando, en muchos casos, el establecimiento de líneas de producción que sustituyen importaciones a un bajo nivel de eficiencia.

El proceso de industrialización y de integración de la estructura económica del país ha sido fuertemente dificultado por la rigidez del sector externo y es obvio que la transformación necesaria podría facilitarse en condiciones más dinámicas de ese sector. De esto surge la importancia de expandir las exportaciones y consecuentemente la capacidad de importar. Esto implica, al mismo tiempo, una transformación profunda de la composición de las exportaciones. (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 309)

Con estas palabras, el principal apóstol del argumento de la complementariedad desplegaba esa variante del CEI en el seno del Programa.

---

<sup>198</sup> Se trata del trabajo “El financiamiento externo en la formación de capital de la Argentina. Sus proyecciones” (tercer informe, tomo I, sección A, parte III).

En ese mismo informe y en el siguiente, Gardella, Kestelman y Ventura presentaron trabajos por separado. En el de 1964, tras alertar sobre las consecuencias que implicaba el despliegue del MCE para las ventas externas argentinas, Kestelman afirmaba que “el proceso iniciado de exportación de productos industriales” era “un proceso a mediano y largo plazo”, que había que “acelerar” mediante las posibilidades brindadas por la ALALC y por la UNCTAD (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 152). Además, apuntaba que la “estrategia exportadora” exigía, no sólo “aumentar el campo de los productos de exportación”, sino también “la rápida utilización de las ocasiones (...) para abrir nuevos mercados” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 167). Siguiendo las recomendaciones de Prebisch, mencionaba especialmente los mercados de Europa Oriental, con los cuales el intercambio comercial argentino reconocía antecedentes históricos positivos<sup>199</sup>. Ya en el informe de 1965, Kestelman señalaba que Argentina había sido el país que más había aprovechado las ventajas de la “reactivación del intercambio comercial” acaecido tras la creación de la ALALC, aunque advertía que la Zona estaba entrando en “uno de sus períodos más críticos” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 113 y 117)<sup>200</sup>. Con todo, reafirmaba que el comercio intrazonal era “el camino más indicado para superar los problemas de estrangulamiento externo (...), intensificando el intercambio de productos manufacturados” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 132).

Por su parte, al tratar el tema “Términos de intercambio” en el informe de 1964, Gardella retomaba explícitamente la tesis que Prebisch había expuesto en Mar del Plata, para sostener que las desfavorables perspectivas futuras del comercio internacional ponían en “grave riesgo” el “crecimiento de las regiones poco desarrolladas y en

---

<sup>199</sup> Kestelman destacaba el acuerdo bilateral entablado con la Unión Soviética en 1953 y las misiones comerciales que se habían desplegado en 1958.

<sup>200</sup> Afirmaba que el desarrollo de la Zona no estaba alcanzando el ritmo requerido por las necesidades de sus miembros y advertía que “de no producirse cambios sustanciales” se corría “el peligro de un serio estancamiento” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 116). Según precisaba, era “poco” lo que se había logrado en el campo de la complementación industrial y respecto a la integración económica, la situación era “prácticamente” la de 1960. Asimismo, señalaba que el incremento del intercambio se había basado sobre todo en productos tradicionales y que, aunque se había avanzado en las manufacturas, no se había logrado alcanzar los niveles de 1953-1955.

especial de América Latina” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 56)<sup>201</sup>. A partir de este diagnóstico sombrío, apuntaba dos consideraciones: la primera, “la necesidad de promover medidas concretas tendientes a corregir la insuficiencia dinámica” del sector externo; la segunda, que el “problema del deterioro de los términos del intercambio” no podría resolverse “espontáneamente ni circunscribirse su solución a políticas nacionales aisladas” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 56). Respecto al caso argentino, advertía que integraba el grupo que había presentado “una disminución más acentuada del volumen de exportaciones y una baja mayor aún en el poder de compra externo” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 47). Según afirmaba: “La clave del problema estaría en la débil exportabilidad de una serie de producciones específicas que utilizan un alto coeficiente de insumos de importación bajo la forma de materias primas y bienes intermedios” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 71). Tales dificultades eran vinculadas por Gardella al grado de interdependencia de los sectores, pues el desarrollo industrial argentino había comenzado por aquellos con alto grado de eslabonamiento anterior y, por ende, “alto coeficiente de dependencia de la importación” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 71)<sup>202</sup>. Al respecto, afirmaba:

Esta situación plantea la necesidad de concebir respuestas que puedan sistemáticamente eludir o superar este problema de la dependencia de los sectores industriales, de la manufactura final e intermedia, del abastecimiento de divisas. Presuponiendo una determinada limitación en materia de recursos naturales, la única forma de contrarrestar sistemáticamente los aumentos de importaciones provocados por el crecimiento de las actividades de las industrias de manufacturas final e intermedia, parece ser la de explotar en profundidad el rápido crecimiento de una serie de industrias con alto grado de eslabonamiento anterior, es decir con elevada proporción de insumos de importación bajo la condición de que parte de su producción pueda ser exportada. Es decir, establecer en términos de divisas un crecimiento autoliquidable que fue precisamente el que sirvió a los primeros países industriales para sustentar su rápida industrialización. (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 73)

---

<sup>201</sup> Se trata del trabajo “Comercio exterior” (tercer informe, tomo I, sección B, parte VI).

<sup>202</sup> Arribaba a esta conclusión a partir de destacar el “considerable interés” que presentaba la tabla sobre el grado de interdependencia promedio de distintos sectores, confeccionada en 1958 por Hollis Chenery y Tsunehiko Watanabe para Italia, Japón y Estados Unidos y transcrita por Hirschman en *La estrategia del desarrollo económico* (1958), quien había destacado su utilidad para identificar las “industrias clave”. Otro de los expertos del Programa, cuyos aportes se analizan en el próximo apartado, había apelado ya a estas referencias en el informe anterior.

Así, partiendo de un diagnóstico basado en la identificación de los problemas de la secuencia de desarrollo seguida, Gardella enriquecía los argumentos en favor de una salida que complementara la integración del sector manufacturero con la exportación de productos industriales, en particular, dado el “considerable interés” que le asignaba a la ALALC (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 76). Para “mejorar el intercambio intrazonal de manufacturas”, apuntaba medidas tales como el “trato preferencial”, la reestructuración del sistema arancelario y, “en la medida de lo posible”, la adopción de un “tipo de especialización aconsejable por un estudio global de sus economías conjuntas, efectuado al nivel regional” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 75)<sup>203</sup>. Estas consideraciones se hallaban inscriptas en otras más generales acerca del comercio internacional, que seguían lo planteado por Prebisch en Mar del Plata y cobraban especial sentido a la luz de la UNCTAD<sup>204</sup>.

Por su parte, Ventura abordó en el informe de 1964 la cuestión del comercio de los “productos básicos de exportación tradicional”, cuyo análisis consideraba necesario, en tanto la exportación de manufacturas, pese a ser “un objetivo deseable” que había logrado “niveles de cierta consideración en determinados períodos” -mencionaba la experiencia bélica y la coyuntura crítica reciente-, no había “conseguido aún la importancia que le permitiría el nivel de desenvolvimiento industrial alcanzado por el país” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 79 y 90)<sup>205</sup>. Allende ese reparo de corte realista, afirmaba:

---

<sup>203</sup> Respecto a la “promoción de las exportaciones no tradicionales a nivel nacional”, Gardella recomendaba: “promoción sostenida (...), a través de un conjunto de medidas coordinadas tendientes a diversificar los productos así como también el número de empresas exportadoras y su radio de acción en el extranjero”; “perfeccionar y acelerar las medidas de estímulo vigentes”; “perfeccionar los medios de acción directa: seguro e información”; y “adoptar dentro del marco que define una política de estímulos a la exportación medidas de apoyo selectivo a empresas que realicen un mínimo de ventas sobre los mercados extranjeros” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 78).

<sup>204</sup> Según Gardella, “la expansión de las exportaciones manufactureras provenientes de los países rezagados” requería no sólo “la adopción de planes básicos de desarrollo económico y social”, sino también “una sostenida y ordenada cooperación y asistencia técnica internacionales” y “la modificación del sistema de aranceles” de los “países desarrollados”, pues, junto a “las restricciones cuantitativas”, constituían “un obstáculo” para la exportación de manufacturas de “las naciones insuficientemente industrializadas” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 74-75).

<sup>205</sup> Se trata del tema “El comercio internacional de nuestros productos básicos. Tendencias y perspectivas” (tercer informe, tomo I, sección B, parte VI).

Es principalmente por la mejoría de nuestros términos del intercambio y mediante el aumento de nuestros saldos exportables y del grado de diversificación e industrialización de nuestras exportaciones, que conseguiremos mejorar la suerte de nuestro país, y elevar el nivel de vida de su población, sin descartar la necesidad de lograr un aumento de la eficiencia productiva en todos los sectores de la actividad económica nacional, sin cuya contribución sería difícil alcanzar los objetivos señalados. (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 79)

Es decir que en aquel “aún” residía una de las llaves para mejorar la suerte del país. Por ende, de lo que se trataba era de acortar la duración que ese adverbio indicaba. De hecho, Ventura señalaba que el “desarrollo de industrias que produzcan manufacturas para la exportación” era, junto a la diversificación de la producción agrícola exportable, “el remedio más eficaz” para evitar el “serio inconveniente” de la “inestabilidad de los ingresos” de exportación (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 94). Por otra parte, ya en el informe de 1965 afirmaba que, según había estimado Prebisch, de continuar las tendencias vigentes en el comercio internacional se produciría una “brecha” que no podría ser “colmada con los recursos financieros obtenidos con las medidas de cooperación internacional”, debiendo “cubrirse principalmente con el aumento de las exportaciones industriales” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 94). Incluso, aunque reconocía la “formación de una nueva conciencia” en materia de comercio internacional, aclaraba que en las instancias internacionales, tales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la UNCTAD todavía existían sendos “inconvenientes” para avanzar en aquel sentido, fundamentalmente relacionados con la posición de los “países industrializados” frente al “problema de las preferencias” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 81)<sup>206</sup>.

En base a los trabajos del Programa hasta aquí analizados, puede afirmarse que con el correr de los informes comenzaron a oírse, cada vez más, los interrogantes, diagnósticos y prescripciones que daban forma a la emergente problematización de la cuestión industrial, al tiempo que esas resonancias se articulaban de un modo afín a una de las variantes de la misma. Como se indicó, el fomento a las exportaciones

---

<sup>206</sup> Los debates sobre la cuestión en las instancias internacionales representan un tema de sumo interés, pero escapa a los objetivos de esta tesis.

manufactureras apareció primero ligado al estrangulamiento externo, entendido como aporte adicional de divisas. En los casos en los que se lo vinculaba a la resolución de problemas del sector industrial, el carácter de éstos era coyuntural, tales como la retracción del consumo doméstico que había supuesto la crisis de 1962/1963 y el plan recesivo con la que fue combatida. No obstante, el aliento a las ventas externas de bienes industriales pronto comenzó a articularse con deficiencias estructurales del sendero de industrialización adoptado. En ese sentido, la activación de la ALALC, en una coyuntura de replanteo de las relaciones comerciales internacionales, comenzó a aparecer como una respuesta ante la estrechez del mercado interno, que obstaculizaba el avance de la integración manufacturera. Por esa vía, la salida fabril al exterior se anudó también con consideraciones de eficiencia y de costos, que, como se vio, eran nodales para la mutación que estaba produciéndose en torno de la problematización de la cuestión industrial. Ahora bien, es preciso advertir que tales consideraciones eran vinculadas a la integración económica mediante el desarrollo de las industrias “básicas”, de un modo afín a la articulación que estaba estabilizándose en torno de los planteos de Ferrer. En esa dirección, resulta elocuente que éste haya sido convocado a colaborar en uno de los informes. Sin embargo, como se verá de inmediato, la variante del CEI articulada en base al argumento de la complementariedad no fue la única que resonó en el seno del Programa Conjunto.

#### **4.2.3. La granja de América Latina.**

Otro de los expertos que colaboró con el Programa fue Simón Makler, un doctor en Ciencias Económicas que durante el gobierno de Frondizi había estado a cargo del Departamento de Asesoría Económica<sup>207</sup>. A diferencia de Gardella, Kestelman y Ventura, éste no se enfocó específicamente en un tema, sino que aportó dos trabajos generales a los informes de 1963 y de 1964, el primero centrado en el sector industrial y

---

<sup>207</sup> Además, se desempeñó como investigador en distintos institutos de la UBA (Instituto de Política Económica, Instituto de la Producción e Instituto de Política Social) y elaboró las tesis presentadas en 1960 por la Universidad Nacional de Rosario ante el Segundo Congreso Latinoamericano de Facultades de Ciencias Económicas sobre Mercado Común.

el segundo en la estrategia de desarrollo en general, a los que se suma uno sectorial, incluido en el de 1965<sup>208</sup>. Dado que en varios puntos se solapan, aquí serán analizados de conjunto.

El planteo de Makler proponía “revisar algunos aspectos cualitativos del futuro de la economía nacional (...) es decir hacer anotaciones para lo que ha dado en llamarse ‘estrategia de desarrollo’” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 87-88). Para ello se basaba en “las modernas concepciones” sobre crecimiento desequilibrado y sobre eslabonamientos productivos, retomando puntualmente el concepto de “industrias principales o líderes” de Walt Rostow (caracterizadas por su “demanda ‘explosiva’”) y la tabla de interdependencia sectorial construida por Hollis Chenery y Tsunehiko Watanabe y reproducida por Albert Hirschman en su famoso libro de 1958 (CFI-IIEF-CGE, 1963b: CXLIV-CXLV)<sup>209</sup>. Según apuntaba, la falta de una clara noción “de las vinculaciones y dependencias entre las distintas zonas de la economía y de la vulnerabilidad creada a éstas por los desequilibrios no deliberados y mantenidos por períodos largos” había representado “una de las razones principales del estancamiento” de la Argentina (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 218). De lo que se trataba, entonces, era de determinar cuáles debían ser las “relaciones de secuencia” que posibilitaban la continuación del proceso de desarrollo. Para establecer esos “órdenes de prioridad”, tomaba como base estadística el informe CEPAL/Grupo Conjunto y comparaba sus proyecciones con los datos “reales” de 1962.

Con aquellas bases conceptuales, Makler presentaba una revisión histórica, según la cual, el hecho de que la expansión industrial no hubiese sido acompañada por la de la agricultura se había convertido “EN EL GRAN FACTOR DE VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA”, subyaciendo como “DETERMINANTE” del estancamiento (CFI-

---

<sup>208</sup> Se trata de “Consideraciones sobre la evolución de la industria argentina y sus perspectivas” (segundo informe, tomo III, parte I), “Notas para una estrategia del desarrollo económico argentino” (tercer informe, tomo I, sección A, parte II) y “Actividades industriales” (cuarto informe, tomo II, parte II).

<sup>209</sup> Asimismo, destacaba un trabajo realizado por dos expertos del Stanford Research Institute (Paul Athams y Stanton Smith) para la CAFADE, titulado “Un programa para los estudios de la industria manufacturera argentina” (febrero de 1962, inédito), donde se priorizaba la “potencialidad inductiva respecto a los otros sectores” (CFI-IIEF-CGE, 1963b: CXLIX).

IIEF/CGE, 1964a: 223-224). En consecuencia, afirmaba que “UN ASPECTO ESENCIAL (...) DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ARGENTINO” giraba en torno del sector agropecuario, el cual abrigaba “POSIBILIDADES EXPLOSIVAS DE EXPANSIÓN CON IMPREVISIBLES CONSECUENCIAS DE INDUCCIÓN SOBRE EL RESTO DE LA ECONOMÍA” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 223-224). Reconocía que esa afirmación se enfrentaba a una serie de “prejuicios” y “tabúes” que regían en el país, contra los cuales apuntaba que “la importancia prominente del agro” no significaba un “retroceso” en el desarrollo, pues, dadas las crecientes necesidades técnicas y de infraestructura que suponía, era compatible con la integración manufacturera (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 224). Asimismo, argumentaba que el aumento de las exportaciones suponía “importantes repercusiones en el resto de la economía” y recordaba que el campo explicaba el 95% de aquéllas, no siendo “previsible” que a corto plazo los productos no tradicionales pudieran “reemplazar su magnitud” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 227)<sup>210</sup>. Así, Makler se involucraba en un debate más general, sosteniendo que el “derrotismo” de Prebisch respecto al incremento del conjunto de las exportaciones latinoamericanas había sido “mecánicamente” trasladado a las posibilidades argentinas<sup>211</sup>.

Por otra parte, debe apuntarse que, según este ex-funcionario de Frondizi, el ejercicio comparativo realizado respecto a las proyecciones del informe CEPAL/Grupo Conjunto arrojaba que el crecimiento del PBI había sido muy inferior al estimado, lo cual se explicaba principalmente por el mal desempeño industrial, asociado a una distribución sectorial del capital con “deficiencias” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 111-112). En ese sentido, Makler sostenía que la promoción agropecuaria debía ser seguida en el orden de prioridades de la “estrategia sectorial” por el equipamiento de los sectores de infraestructura y del propio sector manufacturero, donde visualizaba un “campo” para la

---

<sup>210</sup> Estos postulados se fundaban en el informe “Aspectos del desarrollo industrial en la Argentina: Informe al Gobierno Argentino y a la ICA”, realizado en 1961 por la consultora estadounidense Arthur Little Inc.

<sup>211</sup> En esa línea seguía a Charles Kindleberger, quien había “puesto en duda lo sentado por Prebisch”, y a Hirschman, afirmando que sus planteos restablecían el efecto de la competencia que aquél había omitido (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 256).

sustitución de importaciones, dándole especial importancia a la expansión siderúrgica y a la de otros sectores de bienes intermedios. Desde su óptica, esto se vinculaba con una serie de “fallas” en el enfoque, que habían inspirado transversalmente a las políticas de los distintos gobiernos. En esa dirección, señalaba el “impulso indiscriminado a la actividad industrial sin establecer un orden de prioridades que promoviese especialmente los sectores necesarios para un crecimiento integrado” y la “aplicación de una política proteccionista simple a la industria sin tener en cuenta la necesidad de propender simultáneamente al mejoramiento de costos y calidades”, todo lo cual habría desanimado a los sectores de productos intermedios (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 182-184). A ello sumaba la “falta de noción de la importancia de la expansión de sectores que inducen o propagan el desarrollo”, el “abandono de la capitalización de los sectores de infraestructura”, convertidos en “factor de vulnerabilidad interna”, y la “falta de una política de promoción del comercio exterior”, que había transformado a “la escasez de divisas en el factor de vulnerabilidad externa del desarrollo nacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 182-184).

Respecto a esas falencias, Makler afirmaba que “los esfuerzos más serios” de cambio se habían hecho a partir de la asunción de Frondizi, cuando “ya se definía en el país, fuera de los ambientes simplemente técnicos, una conciencia y un conocimiento más profundo de las causas del desequilibrio de la economía” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 184). Según apuntaba, aunque la “crisis agrícola” de 1951 había expuesto la “difícil situación que enfrentaba el país”, convirtiéndose en “el punto de partida para una política más meditada”, orientada a la capitalización de los sectores básicos y de la producción de bienes durables, ésta no había tenido demasiado éxito hasta 1958, cuando, en consonancia con la liberación del “alterado” sistema de precios internos, había adquirido su “expresión más definida” (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: XCVII y CX). De hecho, en línea con la política frondicista, fincaba esperanzas en que “los efectos de una política de aceleración de la inversión reproductiva”, basada en el “aporte” del capital extranjero y que priorizara los sectores que potencialmente desempeñaran un “papel inductivo de importancia”, dieran paso a “una superación de la ‘impasse’ de la economía nacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 184).

Ahora bien, dentro del sector industrial, Makler asignaba “primera prioridad” a los sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios, dados su “crecimiento dinámico” y su “alto grado de eslabonamiento posterior y anterior” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXLIV-CXLVI). Esto se desprendía de una lectura según la cual el período cerrado por la asunción de Frondizi se había caracterizado por la formación de un “estrangulamiento exterior e interior” y por la “falta de un orden de prioridades” para el desarrollo, diagnóstico en sintonía con el del informe CEPAL/Grupo Conjunto (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXL). Asimismo, consideraba que el hecho de que se hubieran sustituido las “industrias livianas” antes que las “básicas” explicaba, en parte, la “extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones en la provisión de materias primas y equipos de capital” a la que el país se hallaba expuesto, cuyo “otro extremo” era la “disminución excesiva en la capacidad de importar” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CVI). En relación con eso, sostenía que, aunque la tendencia a disminuir la importancia del comercio exterior con relación al PBI era “normal” en los procesos de desarrollo, posición que se daba de bruceos tanto con los planteos de *Panorama...* como con la auto-revisión cepalina, la Argentina representaba un caso de “excepcional singularidad”, pues no sólo exhibía una disminución relativa “muy notable”, sino también “una baja importante en el valor absoluto” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CVIII).

Según Makler, lo anterior daba cuenta de que el “factor estímulo en la economía” se había desplazado del sector externo hacia el consumo interno (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CIX). Respecto a ello, afirmaba que el crecimiento manufacturero se había realizado al amparo de la falta de competencia, a la cual vinculaba con la disminución en la capacidad de importar y con la aplicación de “un proteccionismo, de hecho y de derecho, absolutamente indiscriminado”, a lo que sumaba un mercado en el que “el predominio de la demanda” había debilitado “el aguijón de la competencia como factor de mejoramiento de calidades y reducción de costos” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CIX). Así, criticaba el sistema arancelario establecido, pues, en lugar de fijar una “lógica protección decreciente en el tiempo, como para acelerar el proceso en que una industria se pone en condiciones competitivas”, actuaba con un “simple espíritu promocional, sin una visión planeada del futuro” y dirigido a “proteger lo existente” (CFI-IIEF/CGE, 1963b:

CXXXVI). A su vez, cuestionaba la “escasa preocupación” puesta en la “calidad”, que impactaba tanto en el consumidor como en la “productividad general de la industria” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXXXVII).

Como se ve, al tiempo que reivindicaba la política frondicista, Makler lanzaba profundas críticas al esquema proteccionista sobre el cual se había desplegado la industria argentina, aún durante el gobierno de la UCRI. Dentro de su planteo, eso no representaba ambigüedad alguna, pues entendía que había sido justamente la “política de precios deformados” la que había impedido que la expansión a “etapas más complejas” - inducida por la ampliación de un sector industrial que demandaba “la creación del sector proveedor”- se hubiera producido “en la forma y con la intensidad necesaria” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXXIII). Por ello, la “estrategia de desarrollo industrial” propuesta privilegiaba la integración del sector manufacturero, orientada a “la satisfacción de las necesidades nacionales” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXL-CXLI). Según entendía, éstas ataban “necesariamente” el “futuro” industrial a “la satisfacción de la demanda interna” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 244). Esto se vinculaba con las perspectivas que Makler proyectaba sobre las ventas externas de manufacturas. Según afirmaba, “los progresos muy plausibles efectuados en los últimos años” en ese campo habían motivado algunas afirmaciones acerca de que sobre las exportaciones industriales podía erigirse “una base futura de la expansión industrial” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXLI). En contraste, advertía que, allende esas “experiencias alentadoras”, para lograr el “ritmo necesario” de crecimiento de la producción industrial “para un mejoramiento sustancial” de la economía, la exportación de manufacturas debía alcanzar montos que no podían “racionalmente esperarse en un futuro inmediato” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXLI). De hecho, afirmaba que en la comparación con la estimaciones cepalinas las exportaciones del rubro “otros productos” habían quedado “muy atrás” de lo estimado, especialmente a causa de una “defección” del 48,3% en los productos manufacturados, subgrupo “en el cual concentraba la proyección de la CEPAL casi todo el crecimiento del sector” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 163). Por ende, apuntaba que, “sin perjuicio de los esfuerzos más decididos para fomentar el comercio exterior”, la promoción industrial debía orientarse hacia otros rumbos más compatibles a corto plazo con las “necesidades nacionales”, que

eran los ya mencionados sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXLI)<sup>212</sup>. En síntesis, aunque reconocía los avances logrados en la exportación de manufacturas, no consideraba que fuera ése el sentido que debía privilegiar la promoción industrial en lo inmediato. El orden de prioridades exigía, en cambio, avanzar en la integración manufacturera. Luego, puede afirmarse que Makler guardaba esperanzas en que las deficiencias del proteccionismo pudieran ser subsanadas sin abandonar la estrategia sustitutiva. En esa dirección, destacaba los “frutos positivos” de las políticas de Frondizi, pues argumentaba que habían contribuido “con un criterio selectivo a subsanar las fallas estructurales” del sector manufacturero (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXXXVII-CXXXVIII). Es decir que la propuesta de Makler se fincaba mayormente en la problematización propia del giro desarrollista, combinada de un modo peculiar con la promoción de las exportaciones agropecuarias.

Sin embargo, Makler ofrecía otros comentarios sobre las exportaciones manufactureras, cuya promoción entendía que debía ser “planificada y centralizada” a partir de “un organismo específico”, destinado a “coordinar en un sólo haz las acciones de promoción de la producción exportable con las exportaciones en sí, haciendo de ello una labor permanente y dinámica” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 264). En esa línea, apuntaba que “la perspectiva de exportar, especialmente a los mercados latinoamericanos, sin perjuicio de los europeos y estadounidense”, se presentaba ante la industria nacional “llena de posibilidades”, en particular si se realizaban “esfuerzos por elevarse a niveles internacionales en cuanto a costos y calidades, sobre todo en aquellos sectores, donde la disposición de materias primas nacionales adecuadas (caso de los tejidos y tops de lana) o mano de obra experta (caso de ciertos tipos de máquina-herramientas)”, brindaban “posibilidades competitivas mayores” (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXLI). Esto era especificado en una de las notas al pie del trabajo que aportó este experto al tercer informe, donde señalaba que el aumento de las exportaciones basadas en esas “ventajas

---

<sup>212</sup> En las “jornadas económicas” que organizó en 1963 la Confederación General del Trabajo, Makler sostuvo que la exportación de manufacturas era un “espejismo” que deslumbraba a muchos industriales (citado en Rougier y Odisio, 2017).

competitivas” -“disponibilidad de materias primas nacionales baratas” y “habilidad artesanal”- presentaba “gran importancia cualitativa al contribuir a la proporción de divisas vitales para el país” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 244-245). Especialmente, apuntaba que “la industrialización de productos del campo” contaba con “perspectivas muy amplias de expansión, con el objetivo muy real de hacer de la Argentina la ‘granja de América Latina’ (y en cierta medida de Europa y América del Norte, además de los nuevos y viejos países que se incorporan ahora al desarrollo)” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 246)<sup>213</sup>. Además, señalaba que la ALALC revestía “especial importancia” a la hora de buscar mercados exteriores, “sobre todo en artículos de amplia demanda en el sector de máquinas y equipos”, para lo cual la Argentina contaba con la ventaja de ser “el país de más alto nivel de industrialización en la zona” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 264).

En el último informe, Makler trató el tema de la siderurgia, industria que consideraba “de más alta prioridad en un proceso de desarrollo”, razón por la cual “la actitud desarrollista” le asignaba la “debida trascendencia” (CFI-IIIEF/CGE, 1965b: 125 y 131). En relación con ella, apelaba a “una política constante de colocación en el exterior en forma de crear mercados complementarios (...) especialmente en la zona de ALALC”, y sostenía que el sector público debía “estar presto para impulsar las exportaciones en los momentos de baja y, atendiendo al principio de mantener la plena producción vital para esta industria”, llegar “hasta el subsidio si fuese necesario” (CFI-IIIEF/CGE, 1965b: 129-130). Asimismo, destacaba que “la especial capacidad de artesanía argentina” abría “campo no sólo en América Latina sino aún en los mercados europeos y de América del Norte” (CFI-IIIEF/CGE, 1965b: 131). Aunque esta anotación articulaba una de las ventajas competitivas anotadas, la exportación de esos bienes aparecía puesta en función de la necesidad de integrar esa industria, de un modo cercano al argumento de la complementariedad.

---

<sup>213</sup> Para 1962, el propio Frigerio reconocía que se debían “incrementar e iniciar exportaciones no tradicionales a todo el mundo, y exportaciones tradicionales a nuevos destinos” y, al igual que Makler, apelaba a la industrialización de la producción agropecuaria (Frigerio, 1962; citado en Rougier y Odisio, 2017: 232).

No obstante, se advierte que el tratamiento que ofrecía Makler respecto a las exportaciones manufactureras presentaba principalmente una resonancia bungeana, que aproximaba sus planteos a la variante del CEI cuya arista principal se basaba en el argumento de las ventajas comparativas de la industria argentina. Pero a diferencia de los postulados de *Panorama...*, la “importancia cualitativa” que le asignaba este colaborador del Programa Conjunto a las exportaciones manufactureras aparecía matizada a la luz de “una justa ubicación de su importancia cuantitativa en el conjunto de la producción industrial”, la cual mostraba que el incremento que debían registrar para sostener una tasa anual de crecimiento sectorial “satisfactoria” no era “racionalmente” esperable “en un futuro próximo” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 244-245). Así, reivindicaba la orientación mercadointernista del desarrollo industrial, en tanto opción viable, y apelaba a solucionar el problema de divisas fundamentalmente vía expansión agropecuaria y “aporte” del capital extranjero a la integración del sector manufacturero. Ahora bien, pese a que entre los documentos analizados en esta tesis los trabajos de Makler están claramente entre los menos favorables a la adopción de una reorientación industrial-exportadora, en ellos se reconocía que tal apuesta tenía un viso de realidad en los progresos que estaban lográndose contemporáneamente y que el aporte de divisas en que resultaban le otorgaba una “importancia cualitativa”, más allá de su escasa significación en términos estadísticos.

Para finalizar, cabe agregar que la impronta de *Panorama...* aparecía también en otros aportes del Programa Conjunto CFI-IIIEF/CGE, aunque en base a sus señalamientos más genéricos. En esa dirección, en el trabajo “Análisis económico sectorial” del primer informe (tomo I, parte VI; sin responsable informado) se advertía que aunque las “recientes medidas” adoptadas en favor de las exportaciones manufactureras resultaban “muy positivas”, no apuntaban a resolver “el problema de fondo”, que era el “alto costo” productivo, explicado “fundamentalmente por los elevados gravámenes” y los “intereses financieros antieconómicos” (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 388). A esto se sumaba “el problema de la productividad”, considerada como “la única manera de estar en condiciones de exportar”, si bien se aclaraba que esto estaba

siendo “resueltamente encarado por los empresarios, (...) obligados a racionalizar sus empresas para lograr costos competitivos” (CFI-IIIEF/CGE, 1962a: 388).

En suma, puede afirmarse que en diversos trabajos que dieron vida a esta instancia surgida en la intersección de intereses entre el desarrollo planificador y el involucramiento empresario en el proceso de modernización de las Ciencias Económicas locales se halla la traza de la emergente problematización de la cuestión industrial. Asimismo, se ha mostrado que las dos grandes variantes en las que el CEI empezaba a articularse reaparecieron con énfasis diferenciales en los estudios provistos por distintos expertos. En ese sentido, no parece casual que los expertos que las estaban forjando hayan colaborado activamente con el Programa. También aquí coincidían en el diagnóstico acerca de las dificultades ocasionadas sobre el sector externo de la economía por el modo en que se había desenvuelto el proceso de industrialización y los problemas que eso suponía para su continuación. Esto era especialmente señalado como problemático, en virtud de su conjunción con el estancamiento del sector agropecuario, en una coyuntura internacional signada por múltiples obstáculos para la expansión de las exportaciones tradicionales argentinas. En esa línea, el avance sobre la exportación de manufacturas, como forma de diversificación de la estructura del comercio exterior, aparecía como una necesidad ineludible, aunque con grados de relevancia heterogéneos respecto a su inserción en la estrategia de desarrollo general. No obstante, esa senda no estaba allanada, pues el proteccionismo había generado una estructura de costos que tornaban internacionalmente poco competitiva a la industria argentina. Llegado ese punto, las propuestas se bifurcaban. Algunos trabajos argumentaban que tal competitividad podía lograrse en sectores protagonistas del proceso de integración manufacturera, pues la ALALC brindaba posibilidades de obtener los beneficios de escala que esas industrias necesitaban para desplegarse en condiciones eficientes y generar, así, las divisas que su desarrollo exigía. En cambio, otros sostenían que esa competitividad debía basarse en el aprovechamiento de las ventajas comparativas con que contaba la industria nacional, para lo cual también la ALALC ofrecía una interesante plataforma de demanda.

En conclusión, es posible sostener que ya en una de las primeras iniciativas impulsadas por uno de los nóveles organismos de planificación resonaban los argumentos nodales de las dos modulaciones en que los emergentes economistas profesionales estaban revisando la problematización de la cuestión industrial. Incluso, puede decirse que, dada la heterogeneidad señalada, el Programa Conjunto representó una suerte de escenario estatal para la puesta en debate de esas variantes.

Ahora bien, como se dijo al comienzo de esta sección, la iniciativa motorizada entre el CFI y el IIEF/CGE respondía a un horizonte planificador. En ese sentido, la Dirección del Programa insistía en la necesidad de poner en marcha un proceso de planificación a mediano y largo plazo “para concretar los grandes objetivos nacionales” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 13). En contraste, afirmaba que la “prédica” del Programa había chocado “con una gran insensibilidad de la autoridad económica”, que había hecho caso omiso de las recomendaciones presentadas y persistía en “una postura netamente estabilizadora”, propia de la “ortodoxia monetaria” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 6 y 44). Según se reconocía, esta crítica se derivaba de la presentación de Prebisch de 1963. Pero también resonaba en ella los cuestionamientos formulados en las páginas de *Panorama...* al experimento frigerista-frondicista, en particular por no haber montado sobre el plan de estabilización un programa de desarrollo que orientara la reestructuración económica.

Ya en el último informe, la Dirección señalaba que aunque se habían adoptado algunas de las “soluciones” recomendadas por el Programa, éstas habían sido tomadas “en forma aislada y desconectada de un vigoroso plan de conjunto”, por lo cual no habían tenido “toda la eficacia que una aplicación coherente les hubiera deparado” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 10). En ese sentido, afirmaba que ciertas medidas oficialmente adoptadas entraban “en contradicción con los propios objetivos del Informe para el Plan de Desarrollo”, que el CONADE había circulado en 1964, y bregaba porque aquél se convirtiera, “con la mayor celeridad” y “previo los ajustes necesarios”, en el programa a seguir en los años siguientes (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 10-11). A analizar ese plan se dedica la siguiente sección.

### **4.3. El Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969.**

#### **4.3.1. El CONADE y la modernización de las Ciencias Económicas.**

En 1961, la creación del CONADE puso en agenda la construcción de un plan, cuyo fruto llegaría recién a mediados de la década, cuando se presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 (PND)*. Es decir que esa tarea no fue encarada de inmediato, en parte porque, pese al impulso que le brindó el gobierno de Frondizi al despliegue institucional del planeamiento, éste se sentía “imposibilitado” de controlar las funciones del Estado, por lo cual, en lugar de instrumentar un programa apoyado en él, “trató de eludirlo” (Sikkink, 1993: 551). Tal evasión estuvo relacionada también con las opciones económicas adoptadas, pues ante los términos del “falso dilema” cuestionado por Prebisch, el desarrollismo frigerista-frondicista jerarquizó la estabilidad (en tanto condición para la captación de ahorro externo) por sobre el desarrollo (Fiszbein, 2010). Como se vio, esto fue criticado contemporáneamente, por ejemplo, desde las páginas de *Panorama...*

La profundización de la crisis acaecida durante el interinato de Guido delineó una coyuntura en la que la planificación adquiriría mayor centralidad política, abriendo paso a la efectiva puesta en marcha del CONADE (Jáuregui, 2015). Para ello, el organismo fue reestructurado mediante los Decretos N° 6.337/62 y N° 8.715/63, que apuntaban a subsanar sus problemas operativos. La segunda de esas normas les dio a sus Secretarías Técnica y Ejecutiva jerarquía de Subsecretaría de Estado, otorgándole “mayor peso institucional” al organismo y facultándolo “para contratar personal, técnicos y expertos, asesorar y celebrar convenios de cooperación técnica” (Tereschuk, 2008: 121-122). Así, más allá de la transitoriedad y de la impronta ortodoxa del gobierno *de facto*, el CONADE comenzó a engrosar sus filas con nuevos equipos técnicos y a adquirir “un rol más activo tanto en la formulación de la política de largo plazo como en el control técnico de la política de corto” (Jáuregui, 2013: 253).

En consecuencia, contemporáneamente al despliegue del Programa Conjunto, el novel organismo de planificación impulsó diversos equipos de investigación, que dan

cuenta de su relación con la ascendente modernización de las Ciencias Económicas en el país. Uno de ellos fue el “Programa de Investigaciones CONADE-CEPAL sobre Distribución del Ingreso en la República Argentina”, o “Grupo de cuentas nacionales CONADE-CEPAL”, liderado por Fracchia (miembro del Grupo Conjunto y del GTAE) e integrado, entre otros, por Juan Sourrouille (miembro del CECE), Oscar Altimir y Horacio Santamaría<sup>214</sup>. Este equipo se dedicó fundamentalmente a actualizar las estimaciones de las cuentas nacionales, tarea de la que se había encargado hasta entonces el BCRA, y a estudiar la manera de emplear esos datos en la proyección de un plan de desarrollo<sup>215</sup>. Otro de los equipos conformados se orientó a investigar aspectos fiscales, actuando bajo el patrocinio regional del “Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL”. Los directores del mismo fueron: Herschel, que había integrado el GTAE y la Junta bonaerense, pasando luego a dirigir el CIE/ITDT, y Juan Santiere, colaborador en la primera de esas experiencias<sup>216</sup>. Asimismo, mediante un convenio con la Universidad de Harvard, y haciendo uso de fondos facilitados por el BID, se creó el Servicio de Asesoramiento sobre Desarrollo, que funcionaría entre 1963 y 1966 como departamento interno del CONADE, bajo la dirección del profesor estadounidense Richard Mallon (Decreto N° 9.120/63)<sup>217</sup>. Su finalidad era recibir asesoramiento y recursos humanos capacitados, con el objetivo de “reforzar el perfil técnico” y “recoger experiencias internacionales” (Jáuregui, 2015: 147). Otros importantes especialistas y consultores extranjeros, tales como el economista Simon Kuznets, el especialista en cuestiones fiscales Albert Hart y el ex-comisario del Plan en Francia, Étienne Hirsch<sup>218</sup>,

---

<sup>214</sup> Fracchia, Sourrouille y Altimir venían de trabajar en un equipo de investigación impulsado conjuntamente entre el CFI y el CEI/ITDT. Véase nota 176.

<sup>215</sup> Asimismo, aportaron cálculos inéditos de la distribución del ingreso, realizados con una “profundidad notable” (Goldberg, 2004: 19). Los resultados del programa fueron los informes *Cuentas nacionales de la República Argentina* y *Distribución del ingreso en la República Argentina*, publicados por el CONADE en abril y mayo de 1964, respectivamente. El trabajo del equipo CONADE-CEPAL indujo al BCRA a acelerar su propia revisión estadística (Mallon y Sourrouille, 1973).

<sup>216</sup> Como resultado de las labores de ese equipo, hacia 1963 el CONADE publicó el trabajo *Estudio sobre política fiscal en Argentina* y el CFI, en conjunto con el CIE/ITDT, *Política fiscal en Argentina*.

<sup>217</sup> Otros economistas que lo integraron fueron el belga Willy van Rijckenghem y el británico Geoffrey Maynard.

también colaboraron con los nóveles expertos que comenzaban a poblar las oficinas del CONADE.

Esos programas le aportaron al organismo fuentes estadísticas y herramientas metodológicas significativas, como las matrices de insumo-producto, que permitían efectuar proyecciones y que, como se mencionó, habían sido adaptadas por Balboa ya para el informe CEPAL/Grupo Conjunto<sup>219</sup>. Además, el *PND* sería “el primer trabajo de planificación en el país expresado en el lenguaje de las cuentas nacionales y respaldado por todos los balances macroeconómicos, intersectoriales y de empleo”, y el primero de América Latina en complementarse con la edición anual de Presupuestos Económicos Nacionales, que “en base a encuestas de producción e inversión y a modelos económicos, anticipaban el cumplimiento o los desvíos del Plan” (Goldberg, 2012: s/n)<sup>220</sup>. Esas encuestas se vinculaban con la “predicción económica”, la cual, junto a la estimación y su posterior verificación, posibilitadas por el “perfeccionamiento de la estadística”, hicieron posible que la planificación fuera “algo más que un conjunto de ‘buenas intenciones’” (Jáuregui, 2013: 255). Al decir del propio *PND*: “en muchas oportunidades se pudo percibir la impresión de que un plan económico podía estar contenido en un discurso o en el enunciado de un conjunto de ‘buenas intenciones, que adolecían del serio defecto de no cuantificar el significado de las afirmaciones emitidas” (CONADE, 1965: 5).

---

<sup>218</sup> Hirsch, antecesor de Pierre Massé en el Comisariado del Plan francés, aportó un trabajo *-Informe del Ingeniero Étienne Hirsch sobre la organización de la planificación en la Argentina (1964)-* que, en función de esa experiencia, marcaría el objetivo de máxima del CONADE: constituirse en el epicentro de un sistema complejo de planificación (Jáuregui, 2013).

<sup>219</sup> La cuestión fue tratada por el Sector Modelos del CONADE, a cargo de Fernández Balmaceda, quien también había integrado el Grupo Conjunto, para pasar luego por el GTAE y la Junta bonaerense. Al decir del plan: “El instrumento técnico para cuantificar los montos de inversión necesarios son las proyecciones, mediante las cuales es posible determinar, con una aproximación suficiente, la composición sectorial de la producción; esto, más el conocimiento de los recursos existentes, permite determinar las necesidades de inversión en cada sector y evitar improvisaciones” (CONADE, 1965: 7).

<sup>220</sup> A los programas antes mencionados debe sumarse el impulso a la programación real/monetaria entre equipos conjuntos CONADE-BCRA y la formación del primer equipo para la preparación del Presupuesto Económico Nacional, que vincularía las metas del *PND* con la planificación de corto plazo (Goldberg, 2004). Respecto a las encuestas a empresarios, debe decirse que se vinculaban con los supuestos del “planeamiento democrático” y de la “planificación indicativa”, que el plan reivindicaba (CONADE, 1965: 5 y 414).

Varios de los programas mencionados continuaron durante la presidencia de Illia. El hecho de que éste hubiese sido electo para un mandato de seis años y con un programa alejado de la ortodoxia teóricamente resolvía los pesares que habían asolado al planeamiento durante el interinato de Guido, mejorando las condiciones para impulsar un “Plan Nacional de Desarrollo”, compromiso asumido por el nuevo presidente en su acto de asunción. Así, al tiempo que el ministro de Economía Eugenio Blanco (ministro de Hacienda durante la “Revolución Libertadora”) operaba una reactivación de la economía, aún golpeada por los últimos coletazos de la crisis, se propició la consolidación de los organismos de planificación, en procura de presentar el plan hacia octubre de 1964 y en vistas de la crítica experiencia en que había desembocado el frondicismo (Rapoport, 2003). En virtud de ello, se dispuso una reestructuración del CONADE, que “buscó darle (...) cierta centralidad y articulación con la política industrial”, incluyéndolo entre los actores institucionales del régimen de promoción (Tereschuk, 2008: 189), y “otorgarle mayor autonomía administrativa y mayor jerarquía técnica” (Jáuregui, 2013: 253). El Decreto N° 565/64 reglamentó su estructura y sus funciones, contemplando la necesidad de formar “un cuerpo permanente técnico y administrativo” y la “incorporación de personal con idoneidad técnica de elevada calificación”. Cinco Grupos de Trabajo fueron jerárquicamente vinculados por disposición interna a la Secretaría Ejecutiva: Programación del desarrollo; Estadística, metodología y cálculo; Inversión pública; Proyectos especiales; y Cooperación Técnica y Financiera. Asimismo, se creó un Comité Permanente, integrado por el vicepresidente del CONADE y sus secretarios Ejecutivo y Técnico (Tereschuk, 2008). En reemplazo de Manuel San Miguel, quien había participado del GTAE, el ingeniero Roque Carranza fue nombrado en el último de esos cargos<sup>221</sup>. Éste había colaborado con el Grupo Conjunto, había dirigido el Instituto de Investigaciones Económicas de la Unión Industrial Argentina, cuya revista bregaba tanto por la defensa de la industria local como por la promoción de las exportaciones industriales (Rougier y Odisio, 2017), e integraba el Departamento de Matemáticas de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la

---

<sup>221</sup> El antecesor de San Miguel había sido el ingeniero Alejandro Solari, también miembro del GTAE.

UBA, ámbito en el que estaban desarrollándose herramientas de programación, apuntaladas por la emergencia de la informática (Grondona, 2014). Pese al cambio de secretario, se mantuvo a gran parte del plantel técnico, incluido San Miguel, y se agregaron nuevas áreas de trabajo vinculadas a las políticas de corto plazo (Jáuregui, 2015). También se dio continuidad a los equipos de investigación mencionados, que, una vez concluidos, se integraron al organismo (Fernández López, 2001).

El cúmulo de los aspectos señalados da cuenta de que, inscripto en el proceso de profesionalización y modernización de las Ciencias Económicas, el CONADE vivió entre 1962 y 1965 una “época de oro” (Tereschuk, 2008: 126). El lanzamiento del *PND*, reconocido por el nivel técnico de su diagnóstico, la coherencia interna de sus proyecciones y su grado de fundamentación respecto a otros planes, coronaría dicha etapa (Goldberg 2004; Jáuregui, 2013; Schvarzer, 2000)<sup>222</sup>.

#### **4.3.2. El *PND* y la nueva problematización de la cuestión industrial.**

En agosto de 1964 Juan Carlos Pugliese, quien relevó al fallecido Blanco, ordenó acelerar el diseño del plan (Rapoport, 2003). Al mes siguiente se dio a conocer el *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969* y, un año después, se presentó la versión definitiva, que fue elevada al Congreso en octubre de 1965, pues su entrada en vigencia dependía de la aprobación parlamentaria<sup>223</sup>. Cabe aclarar que la suerte que corrió dicho plan no se aparta de los señalamientos comentados en la introducción de esta tesis sobre el derrotero de la planificación en la Argentina. De hecho, cuando Illia fue derrocado en junio de 1966, el trámite legislativo todavía estaba pendiente (Fiszbein,

---

<sup>222</sup> En línea con lo dicho en la introducción de esta tesis, cabe aclarar que el *PND* también recibió críticas, principalmente por su inadecuación al escenario sociopolítico (Schvarzer, 2000; Tereschuk, 2008).

<sup>223</sup> En una nota enviada a Pugliese el 1 de octubre de 1964, con motivo de la presentación del *Informe...*, Carranza afirmaba que éste estaba “destinado a poner en conocimiento del país, de sus autoridades y de los sectores implicados en la programación, una información suficiente para iniciar la consideración de las sugerencias que estimen pertinente aportar”, prédica que estaba en línea con la del Programa Conjunto (CONADE, 1964a: s/n). Respecto a la demora en el lanzamiento del plan, Jáuregui (2015: 151) sostiene que obedeció al proceso de incorporación de especialistas en áreas sociales, al desarrollo de los recursos estadísticos e informativos, al tiempo demandado por las encuestas a empresarios y a las negociaciones con organismos internacionales respecto a la deuda externa.

2010: 43)<sup>224</sup>. No obstante, en este apartado se verá la relevancia que tuvo para los debates bajo análisis.

En principio, es menester apuntar que en esos años el CONADE no sólo impulsó diversos programas con la CEPAL, sino que, además, , varios de los nóveles economistas profesionales que comenzaron a poblar sus dependencias habían pasado por distintas experiencias vinculadas a la red cepalina, tales como el Grupo Conjunto, el GTAE y la Junta bonaerense. Entre otros, deben mencionarse al propio Carranza, junto a Fracchia, Herschel y Santiere. Esas trayectorias habilitan a pensar la existencia de una relación entre los planteos del CONADE y la auto-revisión del “cepalismo clásico”. De hecho, en 1963 el novel organismo de planeamiento editó la presentación de Prebisch ante la conferencia de Mar del Plata<sup>225</sup>.

Pasando al análisis del documento, hay que decir que en la “Introducción general” era presentado como “un medio para adoptar decisiones racionales”, basado en una “metodología científica” y en función de “lograr un objetivo nacional perfectamente alcanzable”: el “ordenamiento y coordinación” de la economía, “con vistas a lograr una tasa de desarrollo (...) en relación con las posibilidades reales del país” (CONADE, 1965: 5). En ese sentido, se afirmaba que las metas fijadas no eran “impracticables”, sino más bien “modestas” o, a lo sumo, “moderadamente optimistas”, aunque se reconocía que su alcance exigía “cierta alteración en las pautas de comportamiento del sistema económico” (CONADE, 1965: 7 y 113-114).

Ahora bien, antes de presentar las proyecciones, y en virtud de delinear un diagnóstico, se brindaba un punto de partida más que significativo en función de los avances estadísticos comentados. Al subrayar la importancia de contar con “información básica”, se señalaba que “la revisión de las estadísticas disponibles” exhibía que se había estado “subvaluando la producción industrial”, lo cual conducía a “modificar lo que en

---

<sup>224</sup> Tras la derrota sufrida en las elecciones legislativas de 1965, el gobierno no se mostró interesado en conseguir la aprobación del plan (Jáuregui, 2013).

<sup>225</sup> Jáuregui (2015: 146) señala que ese trabajo de Prebisch impactó sobre el CONADE, pero su análisis se detiene en lo referido a la planificación, sin aludir a la revisión de la estrategia de desarrollo.

algunos círculos económicos se venía discutiendo como ‘el caso del estancamiento argentino’” (CONADE, 1965: 6). Las “nuevas cifras” exhibían que “en realidad no se había producido tal estancamiento sino un crecimiento desequilibrado, con períodos de ascenso seguidos por crisis periódicas que llegaban a anularlos y un movimiento arrítmico de los distintos sectores que devenía en la utilización de un grado de economicidad deficiente de casi todos ellos” (CONADE, 1965: 6)<sup>226</sup>. Ésta era una de las principales conclusiones a las que había arribado el equipo de Fracchia (Goldberg, 2004). El diagnóstico del estancamiento estaba presente tanto en los trabajos de *Panorama...* y en el informe de la CHRI, como en el libro de Ferrer (1963) y en los aportes de distintos expertos al Programa Conjunto.

La cuestión era retomada en el primer capítulo del *PND*, donde, en línea con la mayoría de los documentos analizados, se establecía un punto de ruptura a mediados de siglo: la “gran sequía de 1952” era identificada como el comienzo del período, pues había reducido fuertemente las exportaciones y obligado a “imponer severas restricciones a las importaciones” (CONADE, 1965: 21). Luego, al describir la dinámica del “crecimiento irregular” acaecido desde entonces, se esbozaba una pedagógica explicación de lo que pronto comenzaría a conocerse como ciclos de *stop and go*, en la que se le daba relevancia al hecho de que el sector industrial, “el de mayor dinamismo entre los de producción de bienes”, contribuyera a las exportaciones “en pequeña proporción”, siendo “predominante en la demanda de importaciones” (CONADE, 1965: 21). En esa línea, se advertía que aunque el ingreso de capitales a corto plazo y los movimientos compensatorios significaban “alivios temporales” a los déficits de cuenta corriente, en los períodos siguientes, aquéllos provocaban “una disminución adicional de la capacidad de importar, por la necesidad de atender los servicios de los capitales autónomos a corto plazo y de los créditos de estabilización” (CONADE, 1965: 11). Así, quedaba evidenciada la “debilidad crónica de la capacidad de importar” de la economía

---

<sup>226</sup> Según Jáuregui (2014: 150), la estrategia del plan “se acercaba más a las ideas de ‘crecimiento equilibrado’, al contrario del sesgo frondizista”. El debate entre las teorías del crecimiento equilibrado y las del crecimiento desequilibrado representa un tema más que interesante. No obstante, no supuso un eje neurálgico para las discusiones que aquí se analizan.

argentina, considerada “una falla latente”, que era influida, a su vez, por las políticas instrumentadas.

Sobre esa base, el diagnóstico del *PND* se dividía en dos. Respecto al período 1953-1958, se señalaba que “el fuerte incremento en el valor agregado industrial” había sido “encabezado por el desarrollo de los sectores llamados dinámicos” y que, pese a que el volumen de las exportaciones había aumentado casi un 24% entre 1955 y 1958, el poder de compra del país no había mejorado “apreciablemente”, debido al “empeoramiento” en los términos del intercambio (CONADE, 1965: 12-13). Esto exhibía las dificultades que planteaba el responder a la cuestión externa sólo mediante la expansión agropecuaria. Luego, con relación al período 1959-1963, se sostenía que sus “características principales”, reforzadas por la gran expansión de la inversión externa, habían sido “la gran inestabilidad de la economía y el crecimiento muy desequilibrado de los diferentes sectores”, que había favorecido a la producción de petróleo, energía eléctrica, vehículos y maquinaria, metales y caucho, mientras que las “industrias más relacionadas con el consumo (alimentos, tabaco textiles, confecciones y cuero)” se habían estancado, en parte a causa de una redistribución del ingreso “en contra de los sueldos y salarios” (CONADE, 1965: 13-14). Según se afirmaba, “la relación tan estrecha entre el aumento de los bienes y servicios disponibles, las inversiones, y el financiamiento de los sectores privado y público, por un lado, y la inversión neta externa y el comercio exterior, por el otro”, hacia 1961 habían determinado el desenvolvimiento de una nueva crisis (CONADE, 1965: 14). A ella, había coadyuvado la caída de las exportaciones, producida a causa de una mala cosecha y del aumento del consumo interno, tornando “evidente” que “en ausencia de una política limitativa de importaciones” el “colapso en el sector externo” era inevitable (CONADE, 1965: 14).

Siguiendo ese diagnóstico, se señalaba que aquel sector era “uno de los más importantes factores limitativos del proceso de desarrollo”, lo cual quedaba demostrado por la estrecha vinculación entre “interrupción en el crecimiento” y “crisis en la balanza de pagos” (CONADE, 1965: 21). A su vez, se sostenía que la evolución negativa durante la década anterior y su traducción en una considerable deuda privada y pública habían comprometido “seriamente las finanzas externas del país en el futuro”, pues exigirían

“fuertes pagos de servicios” (CONADE, 1965: 21). En virtud de ello, se sentenciaba: “si no se encuentran soluciones para este problema, no será posible lograr un ritmo de desarrollo satisfactorio y sostenido” (CONADE, 1965: 21).

Al analizar las exportaciones, se apuntaba un estancamiento hasta 1961 y una “fuerte recuperación” entre 1962 y 1964 (CONADE, 1965: 21). Respecto al primero, se señalaba que “la causa principal” había sido “la falta de incremento de la producción agropecuaria”, que explicaba “más del 95% de las exportaciones” (CONADE, 1965: 21). Esa evolución insatisfactoria se vinculaba al “estancamiento de la productividad” - diagnóstico recurrente desde el *SPQ* en adelante y en línea con el “cepalismo clásico”- y, en actividades como la producción de leche, a problemas de industrialización “para aprovechar los excedentes estacionales” (CONADE, 1965: 42-43). Además, se advertía que la “limitación en la oferta agropecuaria” chocaba con cualquier “mejora del bienestar de la población”, por su traducción en una merma de los saldos exportables (CONADE, 1965: 21). Sin embargo, no era ésta la única cuestión que obstaculizaba la expansión exportadora, pues se contemplaba también la política de liquidación de excedentes agrícolas estadounidenses y el incremento del “grado de autarquía” de la CEE. Respecto a la “fuerte expansión de las exportaciones” registrada a partir de 1962, se aclaraba que había sido posible en función de ciertos “factores especiales”, algunos de los cuales podían tener “efectos de mayor alcance” (CONADE, 1965: 22). Entre ellos, se mencionaba el “incremento en las exportaciones de productos de la pesca, petróleo y manufacturas”, punto sobre el que se volverá más adelante (CONADE, 1965: 21).

En cuanto a las importaciones, se señalaba que las corrientes habían fluctuado siguiendo “el ciclo de expansión y contracción” del PBI, aunque también habían respondido a “factores especiales”, como el establecimiento de la industria automotriz, que había impulsado las importaciones de sus insumos (CONADE, 1965: 23). Según se sostenía, tales incrementos habían sido compensados por “la fuerte reducción operada en la importación de combustibles, y una declinación más leve en la de bienes de consumo” (CONADE, 1965: 23). Así, el “balance final” exhibía “una pequeña reducción” de la importancia relativa de las importaciones corrientes respecto al PBI, lo cual evidenciaba “cierto progreso, aunque modesto, en la sustitución neta de las importaciones corrientes”

(CONADE, 1965: 23). Por otra parte, se mostraba que las importaciones de bienes de capital habían registrado un “fuerte aumento”, especialmente entre 1960 y 1962, estimuladas por “la realización simultánea de inversiones grandes en varios sectores” (CONADE, 1965: 23). En relación con esto último, se lanzaba una crítica velada al gobierno de la UCRI, pues aunque se afirmaba que la mayoría de esas inversiones habían sido “de gran importancia para la economía nacional”, la realización de “una masa de proyectos de tanta magnitud en un lapso tan breve, con un alto contenido de importaciones y con un sistema de financiamiento inadecuado”, había superado la “capacidad importadora del país”, contribuyendo a desatar la crisis externa (CONADE, 1965: 23).

Respecto al sector industrial, se apuntaba que durante el período 1950-1963 se había convertido en “el principal factor dinámico de la economía” (CONADE, 1965: 53). Según se afirmaba, la tendencia creciente del volumen físico de su producción no había sido homogénea, generando “un cambio muy acentuado en la composición y en la estructura de la oferta global de bienes manufacturados” en favor de las “actividades dinámicas”, pues eran las que habían protagonizado “el mayor esfuerzo de sustitución de importaciones” (CONADE, 1965: 53). No obstante, se advertía que ese desarrollo “vigoroso y complejo” de la trama fabril no se había traducido inmediatamente en “una economía significativa en la adquisición de bienes intermedios de origen extranjero”, ya que el avance de aquellas actividades había creado “una demanda adicional” de “nuevas importaciones de insumos y equipos para producirlos”, superando “el monto de lo sustituido en otros sectores” (CONADE, 1965: 54). Asimismo, se señalaba que la falta de una “adecuada política de financiación a la industria nacional de equipos”, en conjunción con “el desorden y la falta de programación de las inversiones industriales”, habían conducido el equipamiento de las nuevas actividades y el reequipamiento de las ya instaladas hacia proveedores extranjeros (CONADE, 1965: 54). En vistas de lo expuesto, se concluía: “Todos estos factores trajeron como consecuencia que durante el período, la industria no disminuyera, en términos globales, su presión sobre la demanda de importaciones” (CONADE, 1965: 54).

Otro efecto identificado de la evolución “desequilibrada” de las distintas

actividades manufactureras era que había generado “estrangulamientos” productivos en varios sectores, que se sumaban a los de infraestructura:

Esto se traduce en deformaciones de la estructura de costos -y desde luego de precios-, por cuanto las plantas industriales no logran alcanzar el pleno aprovechamiento de su capacidad de producción instalada, la que en la generalidad de los casos excede los niveles normales de demanda. Esta aparente sobredimensión en algunas etapas se debe generalmente a condiciones ocasionales referidas al proceso mismo de una integración no completada. (CONADE, 1965: 54)

Como se ve, no sólo se presentaba un diagnóstico cercano al de la vulnerabilidad externa de nuevo signo, esbozado en el informe CEPAL/Grupo Conjunto y retomado por casi todos los documentos analizados, sino que, además, se empleaba un concepto muy próximo al de “economía industrial no integrada”, acuñado por Ferrer en *La economía argentina*.

También se identificaban otros impactos del desequilibrio mencionado sobre la estructura de costos. Por ejemplo, se diagnosticaba que en la producción de bienes de capital existía una “baja utilización de la capacidad instalada con el consiguiente desaprovechamiento de las economías de escala” (CONADE, 1965: 55). A ello, debían sumársele otros aspectos que operaban en un sentido afín:

La protección indiscriminada que hubo en el pasado contribuyó a menudo a una relativa ineficiencia en la asignación de los recursos productivos. A su amparo han surgido algunas industrias cuya dimensión -y a veces su existencia misma- no respondió a criterios racionales, capaces de producir sólo a un costo muy superior al internacional, y a las que fue necesario seguir protegiendo posteriormente debido al costo social involucrado. Además, el establecimiento en algunos tipos de industria, de un número de empresas que excede ampliamente el poder de absorción del mercado, ha aparejado la subutilización de plantas y equipos, con su consecuente incidencia en los costos de producción. No se pretende que se deba seguir un criterio estrictamente económico en la selección de las industrias, ya que obviamente pueden tenerse en cuenta otras consideraciones (sociales, estratégicas, etc.) pero lo que se quiere señalar es la falta de un esquema adecuado de asignación de recursos. (CONADE, 1965: 408)

En ese sentido, se apuntaba que la protección no había estado tan vinculada a la definición de una política industrial, sino a la adopción de “medidas encaminadas a aliviar presiones sobre las reservas de oro y divisas y a veces a necesidades de mayor recaudación fiscal”, posibilitando que las actividades de las empresas “se mantuvieran a

bajos niveles de eficiencia no sólo en las marginales sino también en aquellas que teniendo la posibilidad de mejorarla no lo hacían, al poder trasladar al precio de sus productos los mayores costos resultantes” (CONADE, 1965: 403).

Sobre la base de ese diagnóstico, se apelaba a “una racionalización del sistema de recargos a las importaciones”, argumentando que eso no sólo implicaría una “disminución de los costos de operación sino además un incentivo muy importante para adecuar el grado de eficiencia de las empresas” (CONADE, 1965: 403). Dicho de otro modo, se sostenía que “la adecuación del régimen de recargos, acorde con una racional política de protección”, permitiría “mejorar” la productividad del sector industrial (CONADE, 1965: 402). Esa política debía revisar, además, el mantenimiento de “diversos gravámenes” (derechos de aduana, gravámenes parciales, tasas y servicios portuarios), cuya “incidencia” era “relativamente elevada (...) en comparación con los existentes en países europeos y en otros países latinoamericanos” (CONADE, 1965: 408). En esa línea, se afirmaba que una política racional debía tener como “fin principal el de brindar protección a las industrias elegidas dentro de una política económica coherente, tendiente a hacer viable los objetivos fijados” (CONADE, 1965: 409).

Según se aclaraba, en los últimos años la política de recargos había comenzado a aplicarse “con la finalidad expresa de brindar protección a determinadas industrias”, aunque los criterios utilizados para seleccionarlas no habían seguido “una política coherente de prioridades” (CONADE, 1965: 408). En virtud de ello, se apelaba a que la racionalidad gobernara también los estímulos del “régimen de promoción industrial (industrias que sustituyan importaciones y/o incrementen exportaciones)”, sobre los cuales se sostenía: “se establecerán con criterio selectivo y por tiempo determinado a fin de alentar las inversiones en los sectores prioritarios, evitando el círculo vicioso que se produce con la generalización de las exenciones” (CONADE, 1965: 402). Otro de los puntos a considerar, especialmente de cara al “progreso de la integración vertical de los procesos industriales”, era “una mejora de los niveles tecnológicos” y “una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, evitando la creación o el acentuamiento de las estructuras monopólicas”, que actuaban “negativamente” sobre el sistema de precios (CONADE, 1965: 447). En suma, se afirmaba que sólo “la formulación de un conjunto

de políticas coherentes” podría propiciar “la corrección de las distorsiones existentes de costos y precios, y la necesidad de evitar (...) el sobredimensionamiento de la capacidad instalada y en algunos casos la fragmentación excesiva en unidades antieconómicas” (CONADE, 1965: 447).

Ahora bien, cabe añadir que en el *PND* se sostenía que desde 1958 se había dado lugar a un proceso de ordenamiento del régimen de importación. En relación con él, se destacaba que había surgido “la necesidad de elaborar una nueva nomenclatura o adoptar una ya conocida”, en virtud de “la cambiante y distinta naturaleza de las importaciones por razones estructurales y tecnológicas”, y de la voluntad de “contar con un instrumento de negociación, considerado como requisito previo, para el ingreso definitivo en el GATT”, y de “satisfacer una de las recomendaciones del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC” (la adopción de una nomenclatura arancelaria común) (CONADE, 1965: 409). Según se apuntaba, la reciente adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, basada “en una clasificación científica y progresiva de los productos comerciales”, que facilitaba el intercambio al permitir la “inmediata comparabilidad de los niveles arancelarios” y la evaluación precisa del resultado de las “negociaciones o acuerdos entre naciones”, había respondido a esa necesidad (CONADE, 1965: 409). También se había constituido una Comisión de Aranceles, orientada a sustituir los diversos derechos aduaneros y los recargos de importación por un solo recargo, cuya tarifa tuviera “flexibilidad (...) para cumplir los compromisos contraídos dentro de la ALALC” (CONADE, 1965: 409). Al igual que lo señalado respecto a la modificación del código de los Anuarios de Comercio Exterior, estas novedades daban cuenta de la búsqueda de grillar nuevos fenómenos, con el fin de hacerlos inteligibles e intervenir sobre ellos.

Ya en el capítulo “Objetivos generales y proyecciones globales” se señalaba “la necesidad de actuar sobre los factores determinantes” de la “inestabilidad” del comportamiento del producto, “a fin de establecer las bases para un crecimiento sostenido” (CONADE, 1965: 113). Según se aclaraba, ello implicaba la obtención de “un grado de eficiencia nada excesivo, y perfectamente realizable con un ordenamiento y racionalización de la actividad económica, y el agregado de las nuevas inversiones ya

encaradas” (CONADE, 1965: 113). En ese sentido, el “impulso inicial” estaría basado “en el aprovechamiento más completo y eficiente” de la capacidad instalada y en “utilizar ese potencial de crecimiento para conseguir el afianzamiento de las industrias básicas y el mejoramiento de la infraestructura”, asegurando las condiciones para “mantener y mejorar la tasa de crecimiento” (CONADE, 1965: 114)<sup>227</sup>.

Uno de los puntos principales contemplados en el *PND* en procura de alcanzar un “crecimiento estable” era la proyección de “las exportaciones necesarias” para asegurar “el abastecimiento de las importaciones” y “efectuar los pagos netos por concepto de servicios de la pesada deuda externa” (CONADE, 1965: 117). En esa dirección, se apuntaba que debía actuarse con medidas de corrección tanto estructural como coyuntural, cuyo impacto se traduciría en superávits comerciales anuales crecientes a partir de 1966, “debido a un continuo incremento de las exportaciones sobre el alto nivel alcanzado en 1964”, que se enfrentaría con importaciones que crecerían a un ritmo menor que el PBI, “debido al intenso esfuerzo de sustitución” (CONADE, 1965: 137)<sup>228</sup>. De hecho, se estimaba que el coeficiente de importaciones intermedias totales pasaría, entre 1965 y 1969, de 12,6% a 10,7%, a lo que se sumaría “cierta sustitución” en bienes de capital (CONADE, 1965: 153). Aunque como advertía el informe presentado por el CONADE en 1964, el “autoabastecimiento” de estos últimos había dejado de ser “un objetivo en sí mismo”, pues “aún los países más industrializados” comerciaban “activamente buscando la complementación de sus industrias locales” (CONADE, 1964b: 32).

Ahora bien, en virtud de la “necesidad” de crear un “excedente positivo en la balanza comercial”, las proyecciones del *PND* se enfocaban “fundamentalmente sobre la base de exportaciones tradicionales del sector agropecuario”, pues en ellas se contaba

---

<sup>227</sup> La “corrección de las deficiencias de infraestructura”, para la cual hacía falta asegurar una capacidad de inversión “con una adecuada orientación”, era considerada “imprescindible” (CONADE, 1965: 113 y 116).

<sup>228</sup> Al igual que en otros documentos analizados, en el *PND* se señalaba que las importaciones corrientes de consumo habían llegado al comienzo del período proyectado a “valores reducidos y difícilmente comprimibles” (CONADE, 1965: 145).

con “mayor experiencia” y “mayor capacidad competitiva” (CONADE, 1965: 114). No obstante, se advertía que la recuperación que habían registrado los precios relativos en 1963 no podía ser el único estímulo, siendo “necesario promover el desarrollo del sector agropecuario por medio de la tecnificación de la producción y el aumento de la productividad de la tierra por un mejor uso de sus posibilidades”, de tal modo que pudiera desarrollar una “respuesta elástica” a los estímulos de la demanda (CONADE, 1965: 114-115).

Por el lado del sector industrial, recuérdese el diagnóstico que señalaba que la demanda creciente de importaciones originada por su desarrollo no había hallado “compensación suficiente” en los procesos sustitutivos (CONADE, 1965: 114). En ese sentido, se apuntaba que para que el efecto sustitutivo llegara a ser “apreciable” era “preciso” que se operase “la maduración de las inversiones” que habían impulsado “una integración vertical en el proceso productivo de un grupo importante de productos intermedios como siderurgia, celulosa y papel y química” (CONADE, 1965: 54). En función de ello, se apelaba a “intensificar las características de su crecimiento reciente, tendiente a la completa incorporación al proceso productivo” de las “industrias básicas”, e incrementar “el grado de aprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital”, es decir que se proponía profundizar “la integración del Sector Industrial” (CONADE, 1965: 114-115). Se trataba, así, de que el proceso sustitutivo, “prácticamente terminado al nivel de los bienes finales de consumo”, encontrara “campo para prolongarse en las industrias de productos semiterminados y de bienes de producción” (CONADE, 1965: 115). Consecuentemente, se consideraba que “la mayor participación del sector nacional en la provisión de equipos y maquinarias para inversión en los demás sectores” permitiría “crear las condiciones propicias para la estructuración de una industria de bienes de capital con adecuados niveles de eficiencia”, al tiempo que aliviaría “la presión sobre las importaciones con el solo aprovechamiento de la capacidad instalada actualmente ociosa” (CONADE, 1965: 231). Según se afirmaba, de ese modo se lograría algo “esencial para el crecimiento económico argentino”: la “atenuación” de la “dependencia exterior” del sector manufacturero (CONADE, 1965: 115-116).

En apoyo al planteo anterior, el Cuadro N° 2-4 consignaba la “probable repercusión sobre la balanza comercial de la materialización de los proyectos programados en tres industrias básicas”: metalurgia ferrosa, papel y celulosa y productos químicos. Allí se comparaba el valor invertido en equipos importados con las importaciones que podrían sustituir esos proyectos, destacándose la diferencia positiva entre ambos, sin contar “otro tipo de repercusiones” que la instalación de esas plantas generaría sobre la estructura industrial, “permitiendo eliminar estrangulamientos en la oferta de bienes, reducir costos, etc.” (CONADE, 1965: 232). Como se ve, respecto a la cuestión industrial, en el *PND* seguía resonando un enfoque de ahorro de divisas que, hasta aquí, poco difería de la problematización del giro desarrollista.

No obstante, como se señaló, se explicitaban significativas preocupaciones acerca de la eficiencia y de su relación con la protección indiscriminada, en consonancia con la emergente problematización industrial-exportadora. En esa línea, se apuntaba que para evitar que el “comportamiento dinámico de la industria” introdujera algunas de las “perturbaciones” mencionadas debían establecerse “ciertos requisitos condicionantes”, que conducían a las discusiones que se han venido analizando:

(...) es necesario que el proceso de integración vertical y de sustitución de importaciones se efectúe de manera tal que no resulte en un aumento de costos de la industria terminal de bienes de consumo y de capital. Al contrario, el aprovechamiento de las economías externas de escala de complejos industriales modernos deberá permitir una reducción de costos que mejore su situación competitiva.

Esta circunstancia es posible porque los principales sectores en los que se desarrollaría ese proceso -siderurgia y metalurgia, celulosa y papel, y productos petroquímicos y químicos en general- tienen un mercado de dimensión suficiente para asegurar las economías de escala que permite la tecnología actual.

Esa orientación del crecimiento industrial en los próximos años hará posible también contribuir significativamente a la diversificación de las exportaciones, para lo cual ya están dadas condiciones iniciales por el progreso técnico y el grado de desarrollo empresarial alcanzado por las industrias mecánicas.

Dentro de estas últimas, el aumento de la demanda de los bienes de capital de producción nacional permitirá alcanzar mayor eficiencia y reducir los costos, mientras que la puesta en marcha de los nuevos proyectos para la producción de bienes intermedios hará posible lograr importantes economías externas en su abastecimiento. (CONADE, 1965: 116)

Sobre este planteo, es preciso apuntar que, aunque el énfasis puesto en la integración manufacturera reenvía al argumento de la complementariedad, sus rastros eran traducidos en una secuencia según la cual el desarrollo de las industrias básicas y de capital generaría las condiciones de eficiencia propicias para diversificar las exportaciones. Nótese la similitud con lo dicho por Gardella, Kestelman y Ventura en base a su lectura del caso francés. En tanto, no aparecía contemplado un aporte en sentido inverso (de las exportaciones manufactureras a la integración del sector), que, como oportunamente se indicó, había resultado clave para el despliegue de aquel argumento.

Ahora bien, antes de continuar poniendo en relación los planteos del *PND* con las variantes del CEI, es preciso presentar las principales caracterizaciones que ofrecía sobre las exportaciones manufactureras. Para comenzar, debe apuntarse que se diagnosticaba que la “producción industrial destinada a la exportación” había mantenido “un ritmo más bien estacionario entre 1950 y 1961” (CONADE, 1965: 54). Esto se explicaba por el hecho de que elaboraba “en su casi totalidad artículos de origen agropecuario”, con lo cual su desenvolvimiento había quedado asociado al estancamiento de ese sector; del mismo modo, “algunos aumentos importantes en 1962 y 1963” eran vinculados “a la disminución del consumo interno” de esos bienes (CONADE, 1965: 54). Luego, de manera afín a varios de los documentos analizados, se afirmaba:

(...) su aumento refleja en parte la necesidad de los productores de buscar nuevos mercados al enfrentarse con la contracción de la demanda interna durante la última recesión económica. De allí la importancia de asegurar estímulos para que los industriales, a medida que se recupere la demanda interna, no pierdan interés en ampliar sus mercados externos.

Con tal fin, se dictaron medidas de fomento para la exportación de productos no tradicionales, cuyos resultados positivos se reflejan en el incremento de dichas exportaciones. Estas medidas deberán ser mantenidas, y en lo posible intensificadas en el futuro próximo. (CONADE, 1965: 22)

En ese sentido, se proponía que el crédito industrial atendiera “principalmente” al “fomento de las exportaciones no tradicionales y a la prefinanciación de la producción

de bienes industriales exportables”, junto a la producción nacional de bienes de capital (CONADE, 1965: 176)<sup>229</sup>. Asimismo, se apuntaba que la política cambiaria debía aportar no sólo una “acelerada sustitución de importaciones hacia atrás, sin fuertes presiones sobre el nivel de precios”, sino también “niveles adecuados de rentabilidad tanto para las exportaciones tradicionales como para las no tradicionales” (CONADE, 1965: 405). Por otro lado, entre las “medidas internas” de fomento a estas últimas se mencionaban el régimen de *draw-back*, considerado como “una de las medidas legislativas más importantes” que habían actuado hasta entonces en el sentido buscado, la “exención del impuesto a las ventas” para “evitar la doble imposición sobre las ventas de mercancías destinadas a las exportaciones”, el “reembolso de los impuestos locales”, la “importación temporal de materias primas y productos intermedios destinados a la exportación (...) cuando no interfieran las actividades económicas internas”, y el “sistema especial de financiación de las exportaciones no tradicionales” (CONADE, 1965: 406). A ellas se sumaban medidas de impacto indirecto, como el “sello de calidad”, la “protección de diseños industriales” y las “franquicias de derechos de importación para maquinarias y equipos” que pudieran producir nuevas exportaciones o sustituir importaciones (CONADE, 1965: 407). Dado que en su mayoría se trataba de instrumentos vigentes, se apuntaba la “necesidad” de que su implementación fuera mejorada y se señalaba: “Estas medidas serán completadas con aquellas destinadas a colocar la industria nacional en condiciones competitivas, para lograr la penetración en los mercados extranjeros, principalmente en el área del ALALC, donde las preferencias arancelarias pueden ofrecer una buena oportunidad a las exportaciones industriales” (CONADE, 1965: 407). Finalmente, se mencionaba “la política destinada a la exploración de nuevos mercados” (CONADE, 1965: 407).

---

<sup>229</sup> Se argumentaba:

Se ha otorgado especial énfasis al fomento de las exportaciones no tradicionales, habiéndose observado que la instrumentación de un adecuado régimen financiero contribuye eficazmente al desarrollo y consolidación de los mercados externos. Asimismo, se ha de intensificar la acción crediticia para la prefinanciación de la producción de bienes industriales exportables, con lo que se ha de lograr aumentos de importancia en la colocación de productos no tradicionales. (CONADE, 1965: 175)

El impulso que darían esas medidas a las ventas externas de productos manufacturados era justificado por abrir “nuevas perspectivas”, que repercutían en el orden interno, “permitiendo utilizar mejor la capacidad instalada” (CONADE, 1965: 54). Como se sostenía en el informe de 1964, la industria nacional había “superado en la mayoría de sus ramas el estado incipiente” y “en algunas de ellas” había “alcanzado altos niveles de técnica y eficiencia”, dando por “terminada una primera etapa de desarrollo, en la que se tendió a la satisfacción de las necesidades inmediatas de sustitución de importaciones y al abastecimiento de la demanda interna, aunque fuera a un alto costo” (CONADE, 1964b: 31). Mas no era ésa la única razón que abonaba el planteo, pues, según se apuntaba, el “cambio esperado en la composición” de las exportaciones reforzaría el efecto de “una ganancia de intercambio respecto de 1960 producida principalmente por una mejora en los precios de las exportaciones”, colaborando con la mejora del balance comercial (CONADE, 1965: 117). En esa línea, se afirmaba que “el horizonte también sería más promisorio si se concretara el otorgamiento de preferencias a los países subdesarrollados”, solicitado a las “naciones industriales” en la UNCTAD, y si las negociaciones del GATT derivaban en “desgravaciones arancelarias” (CONADE, 1965: 137 y 142)<sup>230</sup>. Estos últimos señalamientos desplazaban la temporalidad de la solución hacia adelante, al tiempo que la imbuían de una gran relevancia cualitativa, al estilo del informe CEPAL/Grupo Conjunto. Esto se ve claramente en el siguiente fragmento, según el cual el “alivio” que podía “obtenerse a corto plazo” mediante el avance sustitutivo no debía

(...) descuidar la posibilidad de una solución más completa a mayor plazo, derivada de una diversificación de los productos de exportación, que reduciría la vulnerabilidad externa de la economía al hacerla menos dependiente de las fluctuaciones climáticas, y de la demanda oscilante y marginal de los países avanzados para importaciones de alimentos que compiten con su misma producción. (CONADE, 1965: 114)

De ese modo, se apuntaba que un desarrollo industrial que aportara a la diversificación exportadora era “consistente” no sólo con “el cumplimiento de los objetivos de lograr un

---

<sup>230</sup> La cuestión comercial se vinculaba, además, con las posibilidades de diversificar los destinos de exportación, por ejemplo, aprovechando el “importante nivel de compras” que podían concretar la Unión Soviética y China, especialmente en el caso de productos agropecuarios (CONADE, 1965: 142).

crecimiento estable del producto”, sino también con otro “sumamente importante”: “sentar las bases para una transformación de la economía argentina, que le permita desenvolverse a largo plazo en un mercado mundial en el que el intercambio de productos manufacturados tiende a crecer con mayor rapidez que el de materias primas y productos agropecuarios” (CONADE, 1965: 116). Esto aparecía entrelazado con lo dicho sobre la “protección indiscriminada” y los problemas de escala. Así, se afirmaba que dado que “en un mercado cerrado” los precios tienden a determinarse por el costo de la unidad de producción “menos eficiente, que no encuentra estímulo para mejorar sus condiciones operativas”, era preciso apelar a la mencionada revisión de la política proteccionista:

No es posible pensar en una eliminación lisa y llana de toda protección, pues a ello se opone la necesidad de conservar fuentes de trabajo y respetar legítimos intereses, además de la influencia negativa sobre toda la economía de los desequilibrios a que daría lugar en el balance de pagos. Pero sí es necesario convertir en dinámica la actual situación estática, programando una reducción progresiva de derechos y recargos escalonada en el tiempo según sectores, para modificar paulatinamente la estructura de costos, restablecer situaciones de competencia, y poner a la industria en condiciones de competir en mercados de exportación. (CONADE, 1965: 447)<sup>231</sup>

Esa última “exigencia” era considerada una “consecuencia del grado de desarrollo alcanzado”, que tornaba “necesaria la paulatina expansión de mercados más allá de las fronteras, a fin de asegurar la plena utilización de las ventajas determinadas por las economías de escala, y la colocación de parte de la producción con independencia de las fluctuaciones de la demanda interna, especialmente para las industrias de bienes de capital y de consumo duradero” (CONADE, 1965: 447). En virtud de ello, se concluía: “además de las propias del sector industrial, las necesidades de la economía en general hacen que para asegurar un crecimiento estable a largo plazo la industria se coloque en condiciones de competencia interna y externa” (CONADE, 1965: 447).

Ahora bien, tal como aparecía en uno de los fragmentos reproducidos

---

<sup>231</sup> Respecto a lo dicho acerca de las “fuentes de trabajo”, debe señalarse que se trata de un punto que sería cada vez más contemplado dentro del haz de interrogantes que constituyeron la nueva problematización de la cuestión industrial. Se ha señalado ya la relación de los problemas de empleo con la crisis de 1962/1963. Véase nota 126.

previamente, las consideraciones del *PND* sobre la diversificación de la estructura exportadora tenían, al igual que en la mayoría de los documentos analizados, un punto de convergencia con la activación de la ALALC, en tanto “mercado natural de gran potencialidad”, cuyas posibilidades se esperaba que aumentaran con el avance de la integración zonal (CONADE, 1965: 22). En esa dirección, se señalaba que la posibilidad de expandir las exportaciones no tradicionales, especialmente de la industria manufacturera, dependía “principalmente (...) de la activación del comercio dentro de la zona de la ALALC, para lo cual sería necesario lograr una mayor integración industrial en el área” (CONADE, 1965: 137). De hecho, se sostenía que los “numerosos fabricantes” de bienes de capital que habían buscado respuestas a la baja utilización de la capacidad instalada, orientando sus esfuerzos hacia “mercados exteriores”, lo habían hecho especialmente en vistas de “la coyuntura favorable brindada por la evolución de la ALALC y las necesidades de los países en vías de desarrollo de otros continentes” (CONADE, 1965: 55). Algo similar era mencionado respecto a la producción de papeles y cartones, donde la sustitución era “casi total” -importándose solamente papel para diarios y “algunos papeles especiales cuya fabricación en el país no se justificaría por la dimensión del mercado”- y “varias plantas” habían comenzado a fabricar productos “con miras al abastecimiento del mercado latinoamericano” (CONADE, 1965: 58). También en el caso de las industrias químicas se señalaban rubros en los que “el incremento de las capacidades instaladas”, junto a la mejora en los costos que supondría el reemplazo de “procesos obsoletos por otros de moderna tecnología”, volvían previsible la posibilidad de “encarar futuras exportaciones” (CONADE, 1965: 247). Particularmente, se apuntaba que “la integración de los procesos productivos”, posibilitada por el avance en petroquímica, traería consigo no sólo “una efectiva sustitución de importaciones de los productos intermedios”, sino también la creación de “excedentes exportables a precios de competencia”, gracias al impulso de “la plena utilización de la capacidad existente y a instalar” (CONADE, 1965: 449). También respecto a la metalurgia ferrosa se mencionaban la posibilidad de contar con “saldos exportables” de alambón y los “interesantes progresos” de la exportación de tubos sin costura (CONADE, 1965: 234).

Asimismo, debe mencionarse que incluso en ramas donde las posibilidades de

exportación eran consideradas menos probables, la integración regional aparecía contemplada como posible solución a ciertos problemas del desarrollo fabril. Así, en relación con la industria automotriz, cuyas metas habían sido “estimadas suponiendo que la oferta estaría dirigida exclusivamente hacia el mercado interno, permitiendo sustituir totalmente la importación de vehículos terminados”, se consideraba que “la posibilidad de hacer efectivos convenios de complementación con países vecinos o integrantes de la ALALC, abrirían nuevas perspectivas a una utilización más intensiva de la capacidad actual de las fábricas, con el consiguiente estímulo para las industrias subsidiarias y el aprovechamiento de otros efectos indirectos” (CONADE, 1965: 252). De hecho, se afirmaba que, además de propender a “completar la integración de la industria terminal”, se apoyaría “la iniciativa de las empresas para colocar unidades terminadas o semi-terminadas en los mercados latinoamericanos, o en otros”, pues implicaba “una mejor utilización de las plantas y una paralela reducción en los costos internos” (CONADE, 1965: 449). Asimismo, se aclaraba que las “limitaciones a la importación” de materias primas o productos intermedios que la industria automotriz nacional pudiera abastecer serían exceptuadas en el caso de los regímenes de complementación celebrados en el marco de la ALALC (CONADE, 1965: 450).

En vistas de las consideraciones presentadas respecto a la integración regional, puede afirmarse que el argumento de la complementariedad adquiría en el *PND* una forma más arquetípica, en tanto la salida fabril al exterior proveía soluciones a los problemas del avance de la integración manufacturera. No obstante, la trama argumental elaborada al calor de la red cepalina convivía en el plan con planteos en los que resonaba la otra variante del CEI caracterizada en el capítulo anterior. Esto aparecía principalmente vinculado a la afirmación según la cual la “mayor eficiencia en la industria nacional” y la mejora en la “calidad de sus productos” eran exigencias de “la producción industrial a los efectos de penetrar en los mercados extranjeros” de un modo “permanente”, no sólo como respuesta a las depresiones de la demanda interna (CONADE, 1965: 405-406). El *quid* de la cuestión era, entonces, la delimitación de las bases sobre las cuales podrían erigirse esos pilares. En ese sentido, los siguientes fragmentos ofrecen algunas respuestas:

En el mercado mundial, el nivel de precios de los productos manufacturados con elevada incorporación de mano de obra, como ocurre entre otros en muchos renglones de la fabricación de bienes de capital, depende, a su vez, del nivel de precios agropecuarios internos, que tiene importancia básica para la determinación de los salarios. Pero dada la política agropecuaria proteccionista seguida por los grandes países industriales, que conduce a una elevación de los costos internos, la posición competitiva de la industria argentina, si alcanza los niveles de eficiencia necesarios, será favorable a la larga, sin que por ello el nivel de vida interna sea inferior.

De esta manera, la ventaja agropecuaria comparativa de que goza la Argentina en la actualidad, dará lugar, si se mantiene en los mismos términos relativos, a una nueva ventaja comparativa en el terreno industrial. (CONADE, 1965: 116)

En virtud de ello, se señalaba que el mantenimiento a largo plazo de una política de promoción a agropecuaria “tendería a mantener los precios relativos de los alimentos en el mercado interno, con la consiguiente repercusión en un menor costo del nivel de vida”, sosteniendo “la posibilidad de que los salarios no excedieran un límite adecuado para la colocación de productos industriales a precios competitivos en el mercado internacional” (CONADE, 1965: 137). Es decir, prolongaría en el tiempo la disponibilidad de mano de obra barata, en tanto ventaja comparativa. Según se sostenía, “el buen nivel medio de educación de la población” acentuaba la misma, especialmente en “las actividades con elevado contenido de mano de obra calificada, como las industrias mecánicas y de bienes de capital” (CONADE, 1965: 447). A ello se sumaba la consideración de que “la disponibilidad de materias primas a bajo costo” también podrían “contribuir a la diversificación de la exportación en algunas industrias tradicionales”, como la textil, siempre y cuando se reorganizaran “adecuadamente”, y las nuevas a impulsar, como la petroquímica (CONADE, 1965: 116). En esa línea, eran identificadas posibilidades de exportación en algunas actividades vinculadas a la industrialización de recursos naturales, por ejemplo, provenientes del “desarrollo pesquero”, y de materias primas de origen agropecuario, como “nuevas formas de carnes industriales o preparadas” (CONADE, 1965: 440)<sup>232</sup>. Como se advierte, las resonancias

---

<sup>232</sup> El programa de desarrollo pesquero planteaba proveer a las industrias de congelado, fileteado y de la harina de pescado “créditos especiales para la modernización de las plantas existentes y la adquisición de nuevas instalaciones y la expansión, innovaciones” que supondrían “disminución de costos de producción, meta ineludible para la expansión del mercado consumidor interno y externo”; también pretendía apoyar

con los planteos presentados en *Panorama...* y en el informe de la CHRI resultan ineludibles.

Vale añadir que la relación entre el sector industrial y el agropecuario era retomada en otros pasajes del *PND*, donde a partir de argumentos situados a un nivel más concreto que el del desplazamiento de las ventajas comparativas se bregaba por una “efectiva complementación” (CONADE, 1965: 403). Por ejemplo, se postulaba que la política de mecanización agrícola debía “complementarse desde el punto de vista industrial” con “la concesión de créditos selectivos para la producción nacional de maquinaria en condiciones adecuadas de calidad y precio, teniendo en cuenta el posible mercado de la ALALC, para posibilitar series mayores y por lo tanto más económicas” (CONADE, 1965: 446). Así, el plan pivoteaba sobre aquella relación de un modo afín al que lo hacía Makler en sus trabajos del Programa Conjunto CFI-IIIEF/CGE.

En suma, puede afirmarse que las propuestas del primer plan de desarrollo que elaboró el CONADE empalmaron con los debates que desde mediados de la década de 1950 venían dando forma a una nueva problematización de la cuestión industrial, la cual, tras la crisis de 1962/1963, se había erguido como respuesta superadora a los dramáticos interrogantes legados por el giro desarrollista. Como se señaló más arriba, varios de los nóveles expertos que en la coyuntura de modernización de las Ciencias Económicas habían participado de diversas instancias que alimentaban aquellos debates, en especial desde la red cepalina, se integraron en la primera mitad de los años sesenta a los equipos del CONADE. Esto aporta a la comprensión de las resonancias que el *PND* presentaba en relación con la variante del CEI articulada en torno del argumento de la complementariedad, en línea con la auto-revisión del “cepalismo clásico”.

Lo dicho en el párrafo anterior ha sido insinuado en otros trabajos. En términos generales, Sikkink (1988) sostiene que la colaboración de la CEPAL con el CONADE representó el punto más alto de su “influencia” en la Argentina. Más específicamente, Goldberg (2004: 18 y 30) menciona que entre “las ideas de CEPAL” de las que el *PND*

---

“crediticiamente la modernización de la industria conservera, con el objeto de reducir costos y poder competir con posibilidades de éxito en el mercado mundial” (CONADE, 1965: 225).

“se nutrió conceptualmente” estaban la apuesta por la integración industrial mediante políticas sustitutivas, e identifica cierta “ambigüedad” en su estrategia, vinculada a la advertencia sobre la inconveniencia de provocar aumentos de costos. Según Gerchunoff y Llach (2003), se trataba de las críticas “eficientistas” que el *PND* hizo suyas. Siguiendo esa línea, Rapoport (2003) afirma que el plan recogió las discusiones que venían produciéndose en el seno de la CEPAL.

Asimismo, la relación del documento del CONADE con las críticas y las prescripciones que se articularon en el CEI fueron señaladas contemporáneamente. Así, en la conferencia de 1966 que marcó un hito para la consolidación de esa nueva problematización de la cuestión industrial, el responsable del equipo de Harvard que había colaborado con el CONADE señaló que la estrategia del *PND* se basaba en la profundización del sendero sustitutivo, con “el agregado” de que la Argentina debía transformarse en un “país industrializado moderno”, que produjera manufacturas “no sólo para el consumo interno sino cada vez más para la exportación” (Mallon, 1970: 370). Esto también sería reconocido en un trabajo publicado en *Panorama...* Allí, tras destacar las “interesantes líneas de investigación” sugeridas por Mallon, en tanto aportes a la profundización de la crítica del modelo sustitutivo, Joaquín Padvalskis Simkus (1966: 70 y 76) elogiaba al *PND* por proponer “trasladar la ventaja comparativa” de la producción agropecuaria a la industrial, señalando que esa era la “misma conclusión” que seis años antes había presentado Moyano Llerena en “La necesidad de exportar”<sup>233</sup>.

Esto último nos lleva a retomar la salvedad señalada respecto a la relación del *PND* con la variante del CEI forjada en los nodos locales de la red cepalina. Como se dijo, y el comentario de Padvalskis Simkus reafirma, al enfocarse en las bases sobre las que la industria argentina podía erigir su eficiencia, en el documento del CONADE se

---

<sup>233</sup> A mediados de los años sesenta, aparecieron en *Panorama...* un puñado de trabajos firmados por la sigla J. P. S., que se presume responden a las iniciales de Joaquín Padvalskis Simkus, quien fue, según una nota publicada en el N° 96 de *UCActualidad* (año VI, mayo de 2007), el primer graduado con Medalla de Oro de la carrera de Economía de la Universidad Católica Argentina. En cuanto a la referencia a Mallon, debe decirse que el artículo destacaba un trabajo que había presentado en noviembre de 1965 en la Segunda Reunión de Centros de Investigación Económica, celebrada en Mendoza, y que había sido editado, ese mismo año, por el CONADE.

presentaban consideraciones en las que resonaba el argumento de las ventajas comparativas. No obstante, la diferencia con los planteos de la revista de Moyano Llerena se tornaba abismal en cuanto el *PND* apostaba preferencialmente a la integración manufacturera. Esto le valdría críticas de otros abonados al CEI, cuyas posiciones eran cercanas a las de *Panorama...*<sup>234</sup>. En ese sentido, el planteo del CONADE se situaba en un lugar más próximo al de los aportes de Makler al Programa Conjunto.

Ahora bien, es preciso insistir en que aunque el fomento a las exportaciones manufactureras estaba integrado en la estrategia del *PND* como un elemento de relevancia, el peso del tratamiento de la cuestión industrial recaía sobre el avance del proceso de integración manufacturera, vía sustitución de importaciones, lo cual tenía un correlato en la adopción de ciertas políticas económicas por parte del gobierno radical<sup>235</sup>. Así, si bien la diversificación era presentada como una “solución más completa a mayor plazo” para reducir la vulnerabilidad externa, en otros pasajes se afirmaba que “las posibilidades reales en la atenuación” de esa vulnerabilidad radicaban en el esfuerzo sustitutivo a realizar en las actividades dinámicas (CONADE, 1965: 53). A ello deben sumarse ciertos reparos esparcidos a lo largo del documento, que dan cuenta de la presencia aún predominante del giro desarrollista. Por ejemplo, se apuntaba que “algunos éxitos espectaculares” alcanzados por las exportaciones manufactureras, no debían “hacer olvidar la necesidad de la consolidación del mercado interno” (CONADE, 1965: 55). Así, pese a que se señalaba que “el esfuerzo involucrado en las proyecciones realizadas” para el sector industrial permitiría “continuar atendiendo los requerimientos de la demanda interna, dejando en algunos casos saldos exportables de bienes de consumo” y consolidando “aquellas industrias que ya han comenzado a exportar”, el mayor peso recaía en una “ampliación del mercado nacional” que alentase el desarrollo,

---

<sup>234</sup> Es el caso de Guido Di Tella (1969: 483), quien sostuvo que el *PND* había adoptado el enfoque de la matriz insumo-producto, poniendo el énfasis en las actividades aún no sustituidas.

<sup>235</sup> Frente al temor de que la rápida recuperación económica se conjugara con los servicios de la deuda externa, conduciendo a un nuevo estrangulamiento de divisas, se reinstauró el control de cambios y se tomaron medidas especiales para reducir el monto de los insumos importados usados en la producción local (Mallon y Sourrouille, 1973).

abriendo campo para “un crecimiento integral y autónomo”, sólo “limitado por el ritmo de crecimiento de la demanda final y la capacidad de acumulación” (CONADE, 1965: 231-232). Esta tónica era reforzada en otro pasaje, donde se sostenía: “Aunque el crecimiento del sector industrial tienda fundamentalmente a abastecer la demanda interna, (...) la posibilidad de exportar en cantidades crecientes no parecen ofrecer alternativas desfavorables o encontradas entre la demanda interna y externa” (CONADE, 1965: 405-406).

Ese sesgo mercadointernista era traslado a las proyecciones económicas más generales, pues se aclaraba que “por lo menos durante el período de aplicación del Plan, la capacidad de importación” seguiría dependiendo “fundamentalmente” de las exportaciones tradicionales (CONADE, 1965: 22). Así, seguía operando una sentencia del informe de 1964, según la cual “a corto plazo” no parecía “posible introducir un cambio sustancial en la estructura de las exportaciones argentinas” (CONADE, 1964b: 2). De hecho, en el *PND* se afirmaba que aunque “en la fijación de los objetivos de cada rama” se había considerado “el mercado de ALALC y su probable evolución con miras a una mayor integración regional”, en los cálculos de balance de pagos no se había tenido en cuenta el aumento de la exportación de productos no tradicionales, dada “la dificultad de lograr una cuantificación aproximada” (CONADE, 1965: 448). Luego, la “hipótesis mínima” proyectada en el Cuadro N° 76 admitía que el 20% del crecimiento en el valor absoluto de las exportaciones del rubro “Diversos Artículos” apenas alcanzaría para mantener virtualmente estancada su participación en el total de las ventas externas (entre 1965 y 1969 pasaría del 6,6% al 6,8%). En el caso de la “hipótesis máxima” (Cuadro N° 77), tal participación retrocedería en favor de una composición aún más favorable a las exportaciones agropecuarias. Además, a diferencia de lo que ocurría con los principales productos de ese origen, no se presentaban cuadros específicos sobre exportaciones manufactureras.

El hecho de que la mentada diversificación exportadora no fuese traducida al nivel de las proyecciones cuantitativas resulta de la mayor significación, representando una clara muestra del momento de mutación que estaba atravesando la problematización de la cuestión industrial. Pues, aunque el CEI estaba en el umbral de su consolidación,

aún no había logrado gobernar los aspectos neurálgicos de la política económica, algo sobre lo que avanzaría recién durante el segundo lustro de los años sesenta. Parafraseando al propio *PND*, puede afirmarse que el fomento de las exportaciones manufactureras, en tanto ingrediente nodal de una “solución más completa” a la vulnerabilidad externa y a los obstáculos que ésta interponía al avance industrializador, estaba en el horizonte del documento, pero escapaba a sus proyecciones. No obstante, sus metas apuntaban a “sentar las bases” para una transformación de la economía que permitiera avanzar luego hacia la diversificación exportadora, posibilitándole desenvolverse “a largo plazo” de un modo más adecuado a las tendencias del mercado mundial. Dicho de otra manera, aunque la profundización del proceso sustitutivo dominaba el documento, los lineamientos estratégicos arquetípicos del giro desarrollista aparecían asediados por la disonante presencia de otros que, en lo inmediato, desalojarían a esa problematización de la cuestión industrial del centro de la escena.

En suma, en este último capítulo se ha mostrado que, a caballo de la crisis del giro desarrollista, los planteos motorizados por diversas instancias estatales vinculadas en distinto grado con el despliegue del planeamiento convergieron con la mutación producida al nivel de la problematización de la cuestión industrial. El hecho de que los principales interrogantes, diagnósticos y prescripciones del CEI circularan por esos organismos, comisiones y programas da cuenta de que esa emergente problematización comenzó a ganar legitimidad y a sumar adeptos en círculos estatales, incluso antes de su consolidación.

Asimismo, en los casos analizados, se han rastreado huellas de las dos variantes del CEI caracterizadas en el capítulo anterior. En relación con ello, debe mencionarse que no es posible ensayar filiaciones mecánicas entre esos documentos y las distintas modulaciones de la emergente problematización. En cambio, se hallaron voces heterogéneas conviviendo al interior de esos materiales. Dicha polifonía resulta especialmente significativa en el caso del *PND*, no sólo porque se trató de un documento estatal de primera jerarquía, sino también porque los aspectos formales del género

“plan” y su asociación a una posición institucional no parecieran postularlo como una plataforma abierta al debate, como sí lo eran los informes del Programa Conjunto. Finalmente, es preciso apuntar que la traza de esas diversas variantes del CEI es reforzada por el de que varios de los expertos que desde fines de los años cincuenta se hallaban circulando por la red cepalina y/o por otros ámbitos vinculados al proceso de modernización de las Ciencias Económicas, como *Panorama...*, se hayan integrado a comienzos de los sesenta a las distintas instancias estatales vinculadas al despliegue de la planificación.

## CONCLUSIONES

Habiendo recorrido el camino trazado en la introducción de esta tesis, cabe retomar lo dicho allí para presentar las principales conclusiones del análisis. Asimismo, vale apuntar la agenda de problemas de investigación que se abren a partir de las mismas y sobre la cual pretende avanzarse en un futuro cercano. Pero antes de ello, es preciso desandar el sendero ensayado.

En esa dirección, debe decirse que en el primer capítulo se argumentó que la orientación casi exclusivamente mercadointernista del crecimiento industrial argentino no logró estabilizarse sino hasta la segunda posguerra, cuando, ante las visiones apocalípticas acerca del futuro inmediato y en consonancia con la fisonomía política que asumió el proyecto peronista, la problematización de la cuestión industrial articuló aquella orientación con un patrón distributivo que fortalecía el consumo doméstico y con una expansión del crecimiento manufacturero de tipo horizontal, que ofertaba los bienes finales para abastecer esa demanda. Aunque esa estabilización no supuso un horizonte autarquista, ni trajo consigo un proteccionismo generalizado, sí implicó la subordinación de la salida fabril al exterior, que durante la primera mitad del siglo XX había registrado períodos de auge asociados a diversas coyunturas, entre las que se destaca la SGM. Sin embargo, ese horizonte no tardaría en comenzar a delinearse, pues ante los interrogantes planteados por la crisis de 1949/1952, los funcionarios peronistas diagnosticaron que la insuficiencia de divisas de la economía argentina era consecuencia, en parte, del tipo de expansión manufacturera seguido. En función de ello, al tiempo que apuntaron a promover las exportaciones agropecuarias, señalaron la necesidad de que el proceso sustitutivo avanzase sobre las ramas rezagadas, propendiendo a integrar verticalmente el sector industrial. Así, con el fin de diversificar la producción fabril, los alcances de las políticas proteccionistas fueron considerablemente ampliados. Por su parte, el impulso a la exportación de manufacturas se mantuvo marginado de la escena, pues era asociado a la posibilidad de obtener un aporte adicional de divisas en ramas que no eran consideradas prioritarias. Como se vio, esta problematización de la cuestión industrial, a

la que se denominó “giro desarrollista”, cristalizó en el *SPQ*, lanzado por el gobierno peronista a fines de 1952. Asimismo, se apuntó que dicha orientación estaba en consonancia con los principios del emergente “cepalismo clásico” y con los de la economía del desarrollo, en ascenso a nivel internacional.

Ya en el segundo capítulo, se señaló que pese al profundo vuelco político que supuso el derrocamiento de Perón, el giro desarrollista continuó operando como la problematización predominante de la cuestión industrial. En ese sentido, más allá de la conflictiva relación entre Prebisch y el peronismo, el asesoramiento que brindó el secretario ejecutivo de la CEPAL a la dictadura operó como correa de transmisión para que la estrategia de industrialización dispuesta en 1952 siguiera su rumbo. En cierto modo, desembarazó al giro desarrollista de la identificación política en relación con la cual había emergido. Sin embargo, las consecuencias de esa colaboración también resultaron significativas en otros sentidos. Esto es así, pues, como se indicó, el informe CEPAL/Grupo Conjunto surgió de una recomendación del ex-gerente del BCRA a las autoridades militares, consonante con lo que la Comisión venía desplegando desde 1953 en otros países de la región. Según se argumentó, en ese documento central para el proceso de modernización de las Ciencias Económicas, pero también para mantener vigente el horizonte de la programación del desarrollo en el ámbito local, se configuró una variante económicamente más abierta del giro desarrollista que la que había ensayado el peronismo. En esa línea, no sólo se sembraban interrogantes y advertencias acerca de los peligros del autarquismo, sino que también se establecía que para atenuar la vulnerabilidad externa de la economía argentina, objetivo entendido como algo más que la superación del estrangulamiento externo, debían diversificarse las exportaciones, dándole un mayor protagonismo a las provenientes de la industria. Sólo así podría reestablecerse el margen de elección sobre las importaciones no esenciales, que había sido perdido por el tipo de expansión industrial adoptado y que era fundamental para actuar ante complicaciones coyunturales del frente externo.

Luego se analizó otro documento clave, en cuya elaboración participaron buena parte de los jóvenes profesionales locales que habían colaborado con los trabajos del Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU y que empezaban, así, a circular por la

pujante red intelectual del organismo regional comandado por Prebisch. Se trata del informe del GTAE de la UCRI, que fue coordinado por Ferrer, otro de los emergentes economistas profesionales que se había vinculado tempranamente a las redes de la ONU. En ese trabajo de carácter programático no sólo se recogían varios de los aún inéditos insumos estadísticos provistos por el informe que pronto daría a conocer la CEPAL, sino también los lineamientos principales de la variante del giro desarrollista antes referida. No obstante, el informe del GTAE reposicionó cualitativamente la necesidad de impulsar las exportaciones manufactureras, pues, además de plantear ese camino como una respuesta a la vulnerabilidad externa, era presentado como una solución a problemas que comenzaba a exhibir el avance de la integración fabril. Es decir, a interrogantes sembrados en relación con la propia orientación del giro desarrollista. En particular, se pretendía solucionar las dificultades que presentaba el despliegue eficiente de los sectores dinámicos en un estrecho mercado interno. Este señalamiento había sido apenas esbozado en la tesis doctoral de Ferrer y, en consonancia con el carácter general de la misma, sólo en términos teóricos. En cambio, en el informe del GTAE el planteo aparecía ensayado en el marco de un análisis específico sobre la realidad argentina.

Ahora bien, según se apuntó, el ascenso del tópico de la integración regional fue fundamental para la formulación de estas variantes económicamente más abiertas del giro desarrollista, pues suponía un intercambio comercial más activo con el resto de los países latinoamericanos, que no podría basarse sólo en productos primarios. En ese sentido, resulta significativo lo dicho acerca de la circulación por la red cepalina de los expertos que elaboraron ambos documentos, en tanto y en cuanto, a partir de 1958 el organismo regional comenzó a interesarse cada vez más por la relación entre integración y desarrollo, a partir de lo cual jugaría un rol destacado en la creación de la ALALC. Puede afirmarse, así, que el horizonte del mercado común latinoamericano operó como llave para la emergencia de esas tempranas puesta en cuestión de algunas de las principales evidencias del giro desarrollista.

Ya en el tercer capítulo, se mostró que aunque el informe CEPAL/Grupo Conjunto y el del GTAE de la UCRI fueron presentados a Frondizi, en su carácter de presidente electo, el rumbo que tomó su gobierno fue muy distinto. En esa dirección

operó la relación que aquél había entablado con Frigerio, quien, siendo un acérrimo crítico de Prebisch y de la CEPAL, se convirtió en el principal asesor económico presidencial. A contramano de aquellas variantes económicamente más abiertas de la problematización de la cuestión industrial, el ensayo del desarrollismo frigerista-frondicista profundizó los tintes autarquistas del sendero adoptado a comienzos de los años cincuenta. Esto fue eclécticamente combinado con un régimen liberal de promoción del capital extranjero, al que se le ofreció un coto de demanda protegido por altas barreras arancelarias, vía que también había sido infructuosamente intentada por el peronismo.

Tal como se señaló, la estrategia inaugurada por el *SPQ* y profundizada por el desarrollismo frigerista-frondicista era capital-intensiva y, en términos generales, tendía a afectar negativamente la distribución del ingreso. Éste era un punto débil del giro desarrollista, pues deterioraba las perspectivas de la demanda interna, que era hacia donde orientaba casi exclusivamente el destino de la producción industrial. Por ende, una vez saciado el consumo doméstico, la eufórica respuesta inicial del capital foráneo perdió sus incentivos primigenios y se desinfló, dejando una importante y renovada demanda de divisas. Ésta se originaba en la necesidad de importar insumos corrientes para las nuevas industrias de tecnología avanzada, que rápidamente cubrieron el ahorro logrado en otras ramas, y de atender los servicios de las inversiones realizadas. Mientras tanto, por el lado de la generación de divisas no se produjo ninguna novedad alentadora.

Ese disloque del sector externo se tornó acuciante a comienzos de los años sesenta, dando lugar a la severa crisis de divisas de 1962/1963. A partir de entonces, la economía argentina comenzaría a desplazarse hacia un modelo de desarrollo de tipo “mixto”, que se constató en el crecimiento de las exportaciones manufactureras, las cuales se convertirían hacia finales de la década en un rubro significativo para la generación de divisas. Ese desplazamiento tuvo un correlato al nivel de la problematización de la cuestión industrial, pues la mentada crisis, además de ser el punto de partida para un cambio de etapa del capitalismo argentino, signó el fracaso del giro desarrollista. Esa coyuntura, que se conjugó con la activación de la ALALC y con la bendición que le otorgó Prebisch a la auto-revisión cepalina, resultó propicia para que se

acelerara la mutación de la problematización predominante de la cuestión industrial. Así, diversas formulaciones articuladas en torno de la necesidad de darle mayor protagonismo a las exportaciones manufactureras, lo cual suponía una profunda revisión de la generalización del proteccionismo, comenzaron a ganar adeptos entre los nóveles economistas profesionales. De este modo, a comienzos de los años sesenta, el CEI, en tanto problematización alternativa a la que había predominado desde 1952 en adelante, comenzó un proceso de consolidación que lo llevaría a gobernar los principales esquemas de política económica y las distintas estrategias de desarrollo formulados durante la segunda mitad de esa década y la primera de la siguiente.

No obstante, se advirtió que las diversas variantes del CEI no emergieron en ese entonces, sino que planteos “pioneros” de las mismas venían desplegándose desde fines de los años cincuenta. Aunque desplazadas del centro de la escena política nacional, las versiones más abiertas del giro desarrollista continuaron su despliegue a través de diversas instancias articuladas en torno de la figura de Ferrer y del proceso de modernización de las Ciencias Económicas, especialmente desde nodos locales de la red cepalina. Algunas de ellas fueron la Junta de Planificación bonaerense y el CECE del IDES. Como se vio, en la coyuntura crítica de 1962/1963, ese despliegue alcanzó cierta estabilización, cristalizada en la publicación de *La economía argentina*. Allí, avanzando sobre la línea planteada en el documento del GTAE, Ferrer presentó lo que aquí se ha denominado “argumento de la complementariedad”, en tanto sostenía que la integración del sector industrial y la salida fabril al exterior eran senderos complementarios por los que el desarrollo argentino había de transitar de cara a la conformación de una “economía industrial integrada” o, en una formulación posterior, una “economía agroindustrial integrada y abierta”.

Contemporáneamente, en otros ámbitos ligados a la profesionalización de los economistas comenzaron a formularse críticas más frontales a la problematización del giro desarrollista que las provenientes de nodos de la red cepalina. Específicamente, se analizó el caso de la revista *Panorama...*, en cuyas páginas el horizonte de la integración manufacturera era abandonado, pues se consideraba que atentaba contra la materialización de un intercambio de bienes industriales más activo con el exterior.

Según se apuntaba allí, la llave para concretar esa posibilidad radicaba en la mejora de la eficiencia, mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la industria local (disponibilidad de mano de obra calificada barata y abundancia de ciertas materias primas). Las resonancias bungeanas de esa formulación contrastaban con la variante mencionada en el párrafo anterior, que fincaba la eficiencia, justamente, en la integración fabril. Por último, se mostró en ese capítulo que el “paraguas” de legitimidad que aportó Prebisch en 1963 cubrió tanto a la variante articulada en torno al argumento de la complementariedad, como a la que pivotaba sobre el argumento de las ventajas comparativas.

Ahora bien, una consecuencia adicional de la crisis de 1962/1963 fue la necesidad de que los proyectos de reforma estructural fueran canalizados mediante las modernas herramientas técnico-políticas que ofrecía la planificación, cuyo ascenso estuvo íntimamente relacionado con el proceso de modernización de las Ciencias Económicas. En ese sentido, el último capítulo de esta tesis se dedicó a analizar documentos producidos por tres iniciativas estatales vinculadas en diverso grado al despliegue del planeamiento y que fueron ensayadas en la coyuntura de umbral de la consolidación del CEI (1962/1963-1965/1966): el informe de la CHRI de 1963, los informes elaborados entre 1962 y 1965 en el marco del Programa Conjunto CFI-IIEF/CGE y el *PND* que presentó el CONADE en 1965. Según se mostró, en todas esas instancias comenzaron a resonar, con énfasis variables, las distintas modulaciones de la problematización de la cuestión industrial en ascenso. En particular, respecto a los documentos del Programa Conjunto y del CONADE, se advirtió la presencia de huellas del argumento de la complementariedad entrecruzadas con las del argumento de las ventajas comparativas. Esa polifonía da cuenta de que esas plataformas estatales oficiaron como ámbitos para la puesta en debate de las diversas variantes del CEI, en el mismo momento en que esa problematización estaba atravesando el umbral hacia su consolidación.

Concluida esta recapitulación, es posible apuntar una serie de comentarios que reenvían a lo dicho en la introducción, especialmente en lo relativo a la hipótesis-guía de esta investigación y a su inserción disciplinar en la Sociología Económica. Tal como se

mencionó allí, existe un amplio consenso acerca de que durante el tercer cuarto del siglo XX el Estado argentino fue incapaz de conducir el proceso de desarrollo nacional por un sendero coherente, sostenido y, en suma, exitoso. Aun aceptando esa conclusión, los hallazgos empíricos de esta tesis dan cuenta de la existencia de ciertos logros parciales cosechados por la intervención estatal en ese período, que no deben ser opacados por la abrumadora imagen de ese “fracaso” general. En particular, se ha mostrado que aunque tuvieron una vigencia fugaz y no funcionaron directamente como orientadores de la acción gubernamental, los documentos producidos en diversas instancias estatales vinculadas heterogéneamente al despliegue de la planificación intervinieron de un modo más que significativo en los debates a partir de los cuales se configuró la problematización de la cuestión industrial que gobernaría los esquemas de política económica durante la segunda mitad de los años sesenta<sup>236</sup>. Como se vio, la traza de la mutación que daría lugar a la emergencia de una de las variantes “pioneras” del CEI, el argumento de la complementariedad, se remonta al menos hasta el informe del GTAE-UCRI (1958), en el que colaboraron varios expertos que se habían vinculado a la red cepalina mediante su participación en los trabajos de programación del desarrollo realizados por el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU. El cruce entre el despliegue del planeamiento y la mutación de la problematización de la cuestión industrial se intensificó tras la crisis de 1962/1963, al calor de una coyuntura que ofreció condiciones de posibilidad más propicias que las de fines de los años cincuenta para la construcción de una agenda de reformas del capitalismo argentino. Este señalamiento resulta muy significativo, pues la reorientación industrial-exportadora, punto nodal del carácter “mixto” que asumiría el modelo de desarrollo en esa década, estaba en el orden del día de esa agenda. Debe añadirse que la temprana consideración de la necesidad de promover las exportaciones manufactureras, registrada en distintas formulaciones producidas por instancias estatales en el umbral de consolidación del CEI e incluso

---

<sup>236</sup> Si bien esta tesis no se enfocó en ello, se han mencionado también numerosos avances en la construcción de estadísticas y el uso de herramientas metodológicas más sofisticadas, lo cual se vincula con el proceso de modernización de las Ciencias Económicas y con la circulación de los nuevos economistas profesionales por los organismos de planificación instituidos durante el período en cuestión.

antes, interviniendo de un modo fundamental en su propia emergencia, resulta fundamental para comprender el predominio que alcanzaría dicha problematización en las estrategias diseñadas entre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta por los organismos de planificación de turno<sup>237</sup>.

Para finalizar, ha de señalarse una serie de líneas de investigación que se desprenden del análisis realizado, pero que escapan a los objetivos que lo orientaron. En principio, cabe apuntar que buena parte de los nuevos economistas profesionales se hallaban vinculados a la red cepalina, en torno de la cual, como se vio, ya en 1958 se produjeron documentos claves para la mutación de la problematización de la cuestión industrial. Esto plantea la necesidad de revisar la importancia que le cupo a la CEPAL en los debates económicos locales antes de que el CONADE comenzara a vincularse de un modo más activo con el organismo y pese a la imagen que envolvía a la figura de Prebisch en el país. En relación con ello, debe considerarse la potencialidad de indagar sobre el rol que jugaron los expertos internacionales en la emergencia de la nueva problematización, tanto en el caso de aquellos que elaboraron planteos específicos sobre el caso argentino, en particular Richard Mallon y David Felix, como de otros que se dedicaron al debate sobre estrategias de industrialización en el plano latinoamericano, tales como Albert Hirschman. También vinculado con las preocupaciones de los nóveles expertos locales, reviste interés la pregunta acerca de las interpretaciones que formularon sobre otros casos nacionales, como ejemplos a seguir (los casos de España y de Francia han aparecido en algunos de los documentos analizados) o bien como amenaza para la posición económica de la Argentina en la región (el caso de la expansión exportadora de Brasil). Por otra parte, resulta atractivo avanzar en el análisis de la puesta en cuestión que articularon los economistas profesionales alrededor de los comportamientos empresarios. Según se ha rastreado, la necesidad de reformar las “actitudes”, la “mentalidad” y la “conciencia” de los mismos habría constituido un

---

<sup>237</sup> Esta expresión responde a los numerosos cambios institucionales que sufrieron las oficinas de planeamiento en esos años. En concreto, el predominio del CEI puede hallarse en el *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* y el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977* (Coviello, 2015).

renglón destacado de la agenda de reformas planteada durante el período, de un modo transversal a las distintas modulaciones del CEI. Finalmente, es preciso dejar sentada la necesidad de avanzar en una reflexión teórica acerca de la importancia de mirar los momentos de umbral, en tanto coyunturas en las que el sentido de las mutaciones está aún en juego, para comprender las transformaciones de los procesos de problematización y su intersección con la definición de estrategias y de políticas.

Ésos son solo algunos de los rumbos por los que se espera hacer trashumar futuras indagaciones sobre el pasado industrial argentino que, al igual que lo intentó esta tesis, pretendan alumbrar desafíos de un presente acuciante.

## **ANEXO I**

### **Listado de siglas**

- ALALC. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- BCRA. Banco Central de la República Argentina
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo
- CAFADE. Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico
- CECE. Centro de Estudios sobre Coyuntura Económica
- CEE. Comunidad Económica Europea
- CEI. Consenso exportador industrial
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina
- CFI. Consejo Federal de Inversiones
- CGE. Confederación General Económica
- CHRI. Comisión Honoraria de Reactivación Industrial
- CIE/ITDT. Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella
- CONADE. Consejo Nacional de Desarrollo
- CNP. Consejo Nacional de Posguerra
- CPI. Corporación para la Promoción del Intercambio
- FMI. Fondo Monetario Internacional
- GATT. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- GTAE. Grupo de Trabajos en Asuntos Económicos
- IAPI. Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio
- IDES. Instituto de Desarrollo Económico y Social

IIEF/CGE. Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica

ILPES. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

MCE. Mercado Común Europeo

Organización de las Naciones Unidas

PND. *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*

REA. *Revista de Economía Argentina*

SGM. Segunda Guerra Mundial

SPQ. *Segundo Plan Quinquenal*

STP. Secretaría Técnica de la Presidencia

UBA. Universidad de Buenos Aires

UCR. Unión Cívica Radical

UCRI. Unión Cívica Radical Intransigente

UCRP. Unión Cívica Radical del Pueblo

UNCTAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

## ANEXO II

### Principales fuentes empleadas

Año	Documento	Autor / Institución	Capítulo
1949	<i>El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas (el “manifiesto”)</i>	Prebisch / CEPAL	1
1951	<i>Estudio Económico de América Latina 1949</i>	CEPAL	1
1952	<i>Segundo Plan Quinquenal (SPQ)</i>	Presidencia de la Nación	1
1955	<i>Informe preliminar acerca de la situación económica (“plan Prebisch”)</i>	Prebisch / Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Nación	2
1956	<i>Plan de restablecimiento económico (“plan Prebisch”)</i>	Prebisch / Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Nación	2
1956	<i>El estado y el desarrollo económico</i>	Ferrer	2
1957/ 1966	<i>Panorama de la economía argentina</i>	Estudio del doctor Carlos Moyano Llerena	3
1958 (mimeo) / 1959	<i>El desarrollo económico de la Argentina (informe CEPAL/Grupo Conjunto)</i>	CEPAL	2
1958	<i>Informe sobre la situación económica</i>	GTAE-UCRI	2
1958/ 1959	<i>Revista de Desarrollo Económico</i>	Junta de Planificación Económica bonaerense	3
1963	<i>La economía argentina</i>	Ferrer	3

1963	<i>Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano</i>	Prebisch / CEPAL	3
1962/ 1965	<i>Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial</i>	CFI-IIIEF/CGE	4
1963	<i>Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación</i>	Comisión Honoraria de Reactivación Industrial (CHRI)	4
1964	<i>Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Años 1965-1969.</i>	CONADE	4
1965	<i>Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969 (PND)</i>	CONADE	4

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFICS-Argentina. Asociación de ex-Funcionarios de las Naciones Unidas-Argentina. (2013). Alberto Fracchia (1927-2013). *Noticiero AFICS Argentina*, 27(3), 24-25.
- AFICS-Chile. Asociación de ex-Funcionarios de las Naciones Unidas-Chile. (2011). Manuel Balboa. *Noticias AFICS-Chile*, octubre 2011, 3-5.
- Aguilar, P. L., Glozman, M., Grondona, A., y Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y perspectivas*, 4(4), 35-64.
- Alemann, R. T. (1963). Respuesta del Dr. Roberto T. Alemann. En CHRI, *Informe sobre la industria y los medios para su reactivación*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Prismas*, (2), 75-94.
- Altimir, O., Santamaría, H., y Sourrouille, J. (1966). Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra. *Desarrollo Económico*, 6/7(21 a 27).
- Arana, M. (2016). Raúl Prebisch y el Plan para los estudios de economía de la Universidad de Buenos Aires en 1948. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 25(46).
- Arnoux, E. (2009). *Análisis del Discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires: Santiago Arcos Editor.
- Aronskind, R. (2003). El país del desarrollo posible. En D. James (Dir.), *Nueva Historia Argentina, Tomo IX: Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)* (pp. 63–116). Buenos Aires: Sudamericana.
- Azpiazu, D., Bonvecchi, C. E., Khavisse, M., y Turkieh, M. (1976). Acerca del desarrollo industrial argentino. Un comentario crítico. *Desarrollo Económico*, 15(60), 581-612.
- Balibar, É. (2012). Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico. En L. Althusser y É. Balibar, *Para leer El Capital* (pp. 217-335). México: Siglo XXI Editores.
- Bascur, O. (2016). Debates en torno al surgimiento del pensamiento desarrollista argentino: ¿estrategia de desarrollo o pragmatismo? En O. Bascur, R. Coviello, P. Jerez, y C. Castro, *Perspectivas sobre la industria 4* (pp. 35-78).
- Basualdo, E. (2013). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bayle, P., y Diez, A. (2006). La Revista de Desarrollo Económico en la coyuntura de 1958-1960. En H. Biagini y A. Roig (Dirs.), *El pensamiento alternativo en la Argentina del*

- siglo XX. Tomo II: Obreroismo, vanguardia, justicia social (1930-1960)*. (pp. 581-594). Buenos Aires: Biblos.
- Belini, C. (2001). Parlamento, partidos políticos y política industrial en la Argentina, 1946-1955. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, (23), 79-107.
- Belini, C. (2009). *La industria peronista*. Buenos Aires: Edhasa.
- Belini, C. (2012). Industrial Exports and Peronist Economic Policies in Post-War Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 44(2), 285-317.
- Belini, C., y Korol. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, C., y Rougier, M. (2006). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Berrotarán, P. (2003). *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: Secretaria General Iberoamericana.
- Bielschowky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados* (Vol. 1, pp. 9-61). Santiago: Fondo de Cultura Económica - CEPAL.
- Blanco, A. (2006). *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brennan, J., y Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*. Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Cámara Argentina de la Construcción. (1963). Respuesta de la Cámara Argentina de la Construcción. En CHRI, *Informe sobre la industria y los medios para su reactivación*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- Caravaca, J. (2012). Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930-1935. *Estudios del desarrollo*, II(3), 105-132.
- Caravaca, J., y Plotkin, M. (2007). Crisis, ciencias sociales y elites estatales: La constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935. *Desarrollo económico*, 47(187), 401-408.

- Cárdenas, E., Ocampo, José A., y Thorp, R. (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*. México D.F.: El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2001). Presente y genealogía del presente: Pensar el cambio de una forma no evolucionista. *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, (47), 67-75.
- Castellani, A. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- CECE. (1964). *Situación Actual y Perspectivas de la Economía Argentina* (Situación de Coyuntura No. 1). Buenos Aires: IDES.
- CECE. (1966). *Situación Actual y Perspectivas de la Economía Argentina* (Situación de Coyuntura No. 5). Buenos Aires: IDES.
- CEPAL Buenos Aires. (1986). *Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: Sector externo y condiciones económicas internacionales. Vol. I* (Documento de trabajo No. 20). ONU-CEPAL Buenos Aires.
- CEPAL. (1951). *Estudio Económico de América Latina 1949*. Nueva York: ONU, Departamento de Asuntos Económicos.
- CEPAL. (1958). *El desarrollo económico de la Argentina. Anexo: Algunos estudios especiales y estadísticas macroeconómicas preparados para el informe*. ONU, Consejo Económico y Social.
- CEPAL. (1959a). *El desarrollo económico de la Argentina. I. Los problemas y perspectivas del crecimiento económico argentino* (Análisis y proyecciones del desarrollo económico No. V). México: ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- CEPAL. (1959b). *El desarrollo económico de la Argentina. II. Los Sectores de la Producción* (Análisis y proyecciones del desarrollo económico No. V). México: ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- CFI-IIIEF/CGE. (1962). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 1er. informe (semestre 15-5-62 al 15-11-62). Tomo I*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.

- CFI-IIIEF/CGE. (1963a). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 2do. informe (semestre 15-11-62 al 15-5-63). Tomo I.* Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1963b). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 2do. informe (semestre 15-11-62 al 15-5-63). Tomo II.* Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1964a). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 3er. informe (semestre 15-5-63 al 15-11-63). Tomo I - Sección A.* Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1964b). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 3er. informe (semestre 15-5-63 al 15-11-63). Tomo I - Sección B.* Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1965a). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 4to. informe. Tomo I.* Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1965b). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 4to. informe. Tomo II.* Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- Chibber, V. (2005). ¿Reviviendo el estado desarrollista?: el mito de la “burguesía nacional”. En L. Panitch y L. Colin (Eds.), *Socialist Register 2005: el imperio recargado* (pp. 165-190). Buenos Aires: CLACSO.
- CHRI. (1963). *Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación.* Ministerio de Economía de la Nación.
- Cibotti, R., y Bardecci, O. J. (1972). Un enfoque crítico de la planificación en América Latina. En CEPAL (Ed.), *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina* (Vol. 2, pp. 107-130). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cimillo, E., Lifschitz, E., Gastiazoro, E., Turkieh, M., y Cifardini, H. (1973). *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina.* Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Comité Editorial. (1958). Introducción. *Revista de Desarrollo Económico*, I(1), 3.
- Comparación internacional de costos. (1959). *Panorama de la economía argentina*, II(11), 131-139.
- CONADE. (1964a). *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Años 1965-1969. Primera parte.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación, CONADE.
- CONADE. (1964b). *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Años 1965-1969. Segunda parte.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación, CONADE.
- CONADE. (1965). *Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969.* Presidencia de la Nación, CONADE.

- Condiciones para un Plan de Desarrollo. (1962). *Panorama de la economía argentina*, III(20), 216-225.
- Confederación de la Industria. (1963). Respuesta de la Confederación de la Industria. En CHRI, *Informe sobre la industria y los medios para su reactivación*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- Cottely, E. (1959). La economía. Situación y perspectivas. Necesidad de exportar. *Boletín Informativo Techint*, (104), 14-24.
- Coviello, R. (2015). Planificación y exportaciones industriales: las resonancias de la conciencia industrial exportadora en el Plan Trienal 1974-1977. En M. Rougier y J. Odisio (Comps.), *Estudios sobre Planificación y Desarrollo*. Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Coviello, R. (2016). El impacto de la conciencia industrial exportadora en los planes nacionales de desarrollo, Argentina 1965-1971. Presentado en V Congreso Latinoamericano de Historia Económica, São Paulo.
- Cramer, G. (1998). Argentine Riddle: The Pinedo Plan of 1940 and the Political Economy of the Early War Years. *Journal of Latin American Studies*, 30(3), 519-550.
- Curso intensivo sobre desarrollo económico. *Revista de Desarrollo Económico*, II(4), 205-216.
- Daniel, C. (2009). El estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968). *Illapa. Revista Ilatinoamericana de Ciencias Sociales*, 2(5), 161-173.
- De Certeau, M. (1993). Capítulo II. La operación historiográfica. En M. De Certeau, *La escritura de la historia* (pp. 67-118). México D.F.: Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia.
- Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Di Tella, G. (1969). La estrategia del desarrollo indirecto. *Desarrollo Económico*, 8(32), 451-485.
- Di Tella, G. (1970). Criterios para una política de desarrollo industrial. En M. Brodersohn (Comp.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 433-465). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45), 25-47.

- Díaz Alejandro, C. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Divisas y progreso económico. (1960). *Panorama de la economía argentina*, II(12), 180-192.
- Dorfman, A. (1959). La economía latinoamericana en proceso de evolución. *Revista de Desarrollo Económico*, 2(3), 27-44.
- Dos años de la Alianza para el Progreso. (1963). *Panorama de la economía argentina*, IV(23), 65-76.
- Dosman, E. J. (2008). *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Québec: McGill-Queen's University Press.
- El plan del B.I.R.F. para España. (1962). *Panorama de la economía argentina*, III(20), 226-232.
- El problema social en la Argentina. (1963). *Panorama de la economía argentina*, III(21), 251-276.
- En qué consiste la expansión. (1960). *Panorama de la economía argentina*, II(13), 218-225.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México D.F.: Centro de Economía Transnacional/Editorial Nueva Imagen.
- Felix, D. (1970). Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano. En M. Brodersohn (Comp.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 129-200). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Fernández López, M. (2001). La ciencia económica argentina en el siglo XX. *Estudios Económicos*, XVIII(38), 1-30.
- Ferrer, A. (1956). *El estado y el desarrollo económico*. Buenos Aires: Editorial Raigal.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (1969). Desarrollo industrial y sector externo. En T. S. Di Tella y T. Halperin Donghi (Comps.), *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina* (pp. 523-534). Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.
- Ferrer, A. (1970). El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones. En M. Brodersohn (Comp.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 475-495). Buenos Aires: Editorial del Instituto.

- Ferrer, A. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fiszbein, M. (2010). Instituciones e ideas en desarrollo: la planificación económica en la Argentina, 1945-1975. En M. Rougier (Comp.), *Estudios sobre la industria argentina 2* (pp. 27-68). Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Foucault, M. (1999). Polémica, política y problematizaciones. En Foucault, Michel, *Estética, ética y hermenéutica. Obras Esenciales* (Vol. III, pp. 353-361). Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. (2003). *Historia de la sexualidad 2: el uso de los placeres*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Franco, R. (2013). *La invención del ILPES*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Furtado, C. (1988). *La fantasía organizada*. Buenos Aires: Eudeba.
- García Bossio, H. (2014). *¿Qué nos hace más Nación? Desafíos del desarrollismo frondicista-frigerista*. Buenos Aires: EdUNLa.
- Gerchunoff, P., y Llach, J. J. (1975). Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972. *Desarrollo Económico*, 15(57), 3-54.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. (Corregida y aumentada). Buenos Aires: Ariel.
- Gilbert, J., Rougier, M., y Tenewicki, M. (2000). Debates en torno a la propuesta económica de Raúl Prebisch (1955-1956). Presentado en XVII Jornadas de Historia Económica, San Miguel de Tucumán.
- Goldberg, S. (2004). Experiencias de planificación en Argentina (separata del documento «Propuesta metodológica de planificación»). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Preinversión; BID.
- Goldberg, S. (2012). *Experiencias de planificación de desarrollo y de intervención del estado en la economía*. Manuscrito inédito.
- Gómez Morales, A. (1963). Respuesta del Dr. Alfredo Gómez Morales. En CHRI, *Informe sobre la industria y los medios para su reactivación*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- González Bollo, H. (2000). *Para medir el progreso de la Argentina moderna. Formación y consolidación de una burocracia estadística en el Estado conservador* (Maestría en Historia). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- González, N. (1959). La financiación del desarrollo económico con recursos nacionales. *Revista de Desarrollo Económico*, 2(3), 103-126.

- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- GTAE. (1958a). *Informe sobre la situación económica argentina. Análisis preliminares de los principales problemas y medidas propuestas. Parte general*. Buenos Aires.
- GTAE. (1958b). *Informe sobre la situación económica argentina. Análisis preliminares de los principales problemas y medidas propuestas. Tomo I*. Buenos Aires.
- Haidar, V. (2013). La historia como condición para la inteligibilidad del presente: una aproximación desde la sociología de las “problematizaciones”. Presentado en XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Mendoza. Recuperado a partir de <https://www.academica.org/000-010/946>
- Halperin Donghi, T. (2008). *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Hay que mantener la producción. (1959). *Panorama de la economía argentina*, II(10), 83-88.
- Hecló, H. (1975). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heredia, M. (2004). El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático en la Argentina. En A. Pucciarelli (Comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar* (pp. 313-382). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1963). Ideologías de desarrollo económico en América Latina. En A. O. Hirschman (Dir.), *Controversia sobre Latinoamérica. Ensayos y comentarios* (pp. 15-68). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Hirschman, A. O. (1987). La economía política del desarrollo latinoamericano: Siete ejercicios en retrospectiva. *El Trimestre Económico*, 54(216(4)), 769-804.
- Jáuregui, A. (2005). La planificación económica en el peronismo (1945-55). *Prohistoria*, (9), 15-40.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 13(13), 243-266.

- Jáuregui, A. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). *Temas de historia argentina y americana [en línea]*, (22), 135-153.
- Jáuregui, A. (2015). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*, (29 y 30), 141-158.
- Jáuregui, A., Cerra, Á., y Yazbek, S. (2016). *Génesis y construcción del desarrollismo argentino*. Buenos Aires: Biblos.
- Jauretche, A. (1973). *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Kabat, M. (2013). La Corporación para la Promoción del Intercambio y las exportaciones no tradicionales, 1941-1946. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 48(2), 71-105.
- Katz, J. M. (1969). Una interpretación de largo plazo del crecimiento industrial argentino. *Desarrollo Económico*, 8(32), 511-542.
- Katz, J. M., y Ablin, E. (1976). *Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente* (Monografía de Trabajo No. 2). Buenos Aires: ONU-CEPAL-BID.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- La Argentina ante la C.E.E. (1962). *Panorama de la economía argentina*, III(19), 174-198.
- La medida de la crisis. (1962). *Panorama de la economía argentina*, III(20), 205-212.
- La Zona de Libre Comercio. (1960). *Panorama de la economía argentina*, II(13), 226-241.
- Llach, J. J. (1984). El plan pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 23(92), 515-558.
- Los empresarios ante la crisis. (1963). *Panorama de la economía argentina*, IV(22), 5-10.
- Mallon, R. (1970). La industrialización y la sustitución de importaciones en la Argentina. En M. Brodersohn (Comp.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 129-200). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Mallon, R., y Sourrouille, J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- MEH-PBA. (1959). Anteproyecto de ley de promoción industrial elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires. *Revista de Desarrollo Económico*, 3(4), 187-204.
- Ministerio de Hacienda. (1940). *El Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado*. Ministerio de Hacienda.
- Momento de transición. (1959). *Panorama de la economía argentina*, II(9), 45-52.

- Monti, Á. F. (1958). Notas sobre la política económica del mercado común. *Revista de Desarrollo Económico*, I(1), 109-128.
- Moyano Llerena, C. (1957). Presentación. *Panorama de la economía argentina*, I(1), 2-3.
- Moyano Llerena, C. (1958a). El capital extranjero. *Panorama de la economía argentina*, I(5), 162-164.
- Moyano Llerena, C. (1958b). La verdadera solución. *Panorama de la economía argentina*, I(6), 202-204.
- Moyano Llerena, C. (1959). La necesidad de exportar. *Panorama de la economía argentina*, II(11), 122-124.
- Moyano Llerena, C. (1960a). El privilegio de la Argentina. *Panorama de la economía argentina*, II(13), 210-212.
- Moyano Llerena, C. (1960b). Una política propia. *Panorama de la economía argentina*, II(14), 250-251.
- Moyano Llerena, C. (1961). Examen de la situación económica. *Panorama de la economía argentina*, III(16), 63-70.
- Moyano Llerena, C. (1962). Retorno a 1959. *Panorama de la economía argentina*, III(18), 122-124.
- Moyano Llerena, C. (1965). El anti-desarrollo. *Panorama de la economía argentina*, IV(26), 162.
- Moyano Llerena, C. (1970). Comentario. En M. Brodersohn (Comp.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 471-474). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Müller, A. (2013). Planificación: notas introductorias. En A. Müller y T. Gómez (Comps.), *La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)*. Buenos Aires: CESP.A.
- Müller, A., y Gómez, T. (Comps.). (2013). *La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)*. Buenos Aires: CESP.A.
- Murmis, M., y Portantiero, J. C. (2011). *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (Edición definitiva). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Neiburg, F., y Plotkin, M. (2004a). Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina. En F. Neiburg y M. Plotkin (Comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp. 15-30). Buenos Aires: Paidós.
- Neiburg, F., y Plotkin, M. (2004b). Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta. En F. Neiburg y M. Plotkin (Comps.),

- Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp. 231-264). Buenos Aires: Paidós.
- Nochteff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo: elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En H. Nochteff y D. Azpiazu, *El desarrollo ausente: Restricciones al desarrollo, neconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma-FLACSO.
- O'Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Ocampo, José A. (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En O. Altimir, E. V. Iglesias, y Machinea (Eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina* (pp. 19-57). Santiago de Chile: CEPAL-SEGIB.
- Ocampo, José Antonio. (2004). La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX. *El Trimestre Económico*, 71(284(4)), 725-786.
- Oszlak, O. (1970). Planificación para el desarrollo y el proceso de planificación. Presentado en Reunión de expertos sobre capacidad administrativa para el desarrollo, Santiago de Chile: ONU, Consejo Económico y Social.
- Padvalskis Simkus, J. (1966). La sustitución de importaciones. *Panorama de la economía argentina*, V(30), 66-76.
- Pasado y futuro de las divisas. (1957). *Panorama de la economía argentina*, I(2), 52-57.
- Pazos, F. (1983). Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 50(200(4)), 1915-1948.
- Perspectivas de la situación económica. (1965). *Panorama de la economía argentina*, IV(27), 208-221.
- Pinto, A. (1959). Aspectos del potencial de ahorro y de inversión de las economías subdesarrolladas (recursos internos para asegurar el desarrollo). *Revista de Desarrollo Económico*, 2(3), 5-26.
- Plan económico y política social. (1964). *Panorama de la economía argentina*, IV(25), 125-128.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL-ONU, Consejo Económico y Social.
- Prebisch, R. (1955). *Informe preliminar acerca de la situación económica*. Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Nación.
- Prebisch, R. (1956). *Moneda sana o inflación incontenibles - Plan de restablecimiento económico*. Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Nación.

- Prebisch, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, VI(1), 1-26.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la Nación. (1953). *Segundo Plan Quinquenal*. Subsecretaría de Informaciones.
- Proyección de la producción para 1967. (1958). *Panorama de la economía argentina*, I(7), 248-256.
- Pryluka, P. F., y Coviello, R. (2018). Consumo y desarrollo en el tercer gobierno peronista. *América Latina en la Historia Económica*, 25(1), 98-135.
- Pucciarelli, A. (1999). Dilemas irresueltos en la historia reciente de la sociedad argentina. En A. Pucciarelli (Ed.), *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN* (pp. 23-556). Buenos Aires: Eudeba.
- Ramírez, H. (2007). *Corporaciones en el poder: institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina, IPÉS, FIEL y Fundación Mediterránea*. San Isidro: Lenguaje claro Editora.
- Rapoport, M. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* (2ª). Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Restrepo, E. (2008). Cuestiones de método: «eventualización» y problematización en Foucault. *Tabula Rasa*, (8), 111-132.
- Resultados y perspectivas. (1960). *Panorama de la economía argentina*, II(12), 193-202.
- Retorno a 1959. (1962). *Panorama de la economía argentina*, III(18), 126-131.
- Rougier, M. (2004). *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Rougier, M. (2012). *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rougier, M. (2014). *Aldo Ferrer y sus días. Ideas, trayectoria y recuerdos de un economista*. Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, M. (2016). Los estudios sobre la industria en Argentina. En M. Rougier (Comp.), *Estudios sobre la industria en América Latina. Interpretaciones y debates*. Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, M., y Fiszbein, M. (2004). De don Derrochín a maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante el peronismo, 1944-1955. En P. Berrotarán, A. Jáuregui, y M. Rougier

- (Comps.), *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Las políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, M., y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico: el gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.
- Rougier, M., y Odisio, J. (2012). Del dicho al hecho. El “modelo integrado y abierto” de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra. *América Latina en la Historia Económica*, 19(37), 99-130.
- Rougier, M., y Odisio, J. (2017). «Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos». *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schvarzer, J. (2000). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Seoane, M. (1998). *El burgués maldito. La historia secreta de José Ber Gelbard, el jefe de los empresarios nacionales, último ministro de Economía de Perón y el principal lobbista político de la Argentina de los años setenta*. Buenos Aires: Planeta.
- Sikkink, K. (1988). The Influence of Raul Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962. *Latin American Research Review*, 23(2), 91-114.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574.
- Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubischek*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En Evans, Peter, D. Rueschemeyer, y Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Skupch, P. R. (1972). Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones. *Desarrollo Económico*, 12(47), 477-493.
- Sourrouille, J. (1976). *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina* (Working Papers No. WEP 2/28). Ginebra: OIT.
- Sourrouille, J., Kosacoff, B., y Lucángeli, J. (1985). *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. Buenos Aires: CET-CEAL.
- Tereschuk, N. (2008). *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975)* (Tesis de maestría en Sociología Económica.). Universidad Nacional de San Martín, General San Martín.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: BID-Unión Europea.

- Topalov, C. (2004). De la “cuestión social” a los “problemas urbanos”: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En C. Danani (Comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales* (pp. 41-71). Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación Osde.
- Tres industrias en expansión. (1960). *Panorama de la economía argentina*, II(14), 261-267.
- Unión Industrial Argentina. (1963). Respuesta de la Unión Industrial Argentina. En CHRI, *Informe sobre la industria y los medios para su reactivación*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- Urgente necesidad de un plan. (1962). *Panorama de la economía argentina*, III(19), 165-167.
- Villanueva, J. (1962). Perspectivas del comercio exterior. *Panorama de la economía argentina*, III(19), 168-173.
- Villanueva, J. (1969). Aspectos de la estrategia de industrialización argentina. En T. S. Di Tella y T. Halperin Donghi (Comps.), *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina* (pp. 325-356). Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.
- Wehbe, J. (1963). Respuesta del Dr. Jorge Wehbe. En CHRI, *Informe sobre la industria y los medios para su reactivación*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.