

Alcanzar el desarrollo. La planificación de obras en Argentina (1958-1977)

Camila Costa¹

Resumen

Entre mediados de las décadas de 1950 y 1970 en Argentina, la planificación se institucionalizó como disciplina de Estado a la vez que se orientó al desarrollo de la industria. En este sentido, el desarrollismo como modelo teórico que orientó en general las políticas públicas en esos años amalgamó, no sin ciertos matices en cada periodo de gobierno, planificación e industrialización, promoviendo la autosuficiencia energética y convocando a los capitales extranjeros. Mediante los planes de desarrollo se reunieron las voluntades e intereses del Estado en cada momento y se propusieron obras de arquitectura e infraestructura para los tres sectores de la economía que resultaron fundamentales y sinérgicos al proceso de industrialización: industria, energía y transporte.

El presente artículo propone indagar cómo se manifestaron en propuestas de obras los sectores económicos seleccionados, qué líneas de acción predominaron y qué programas constructivos resultaron protagonistas de las políticas públicas desarrollistas. Para ello se revisó la literatura que abordó la planificación económica en esos años y se registraron las propuestas de obras para industria, energía y transporte (plantas fabriles, centrales hidroeléctricas, puentes y terminales de ómnibus entre otros programas constructivos) en los planes elaborados por el CONADE y el INPE, así como en los discursos del presidente Frondizi que permitieron cubrir el arco temporal del periodo de estudio.

Dicho procedimiento permitió establecer cómo fue concebido el modelo desarrollista en términos de obra pública, vinculado a temas que resuenan en la planificación contemporánea de los recursos nacionales. Mientras en la primera mitad del periodo la mayoría de las propuestas se destinaban al sector energía, en la segunda primaron industria y transporte, y dentro de este último se verifica la declinación de infraestructura ferroviaria y marítima. Obras como la ampliación de la planta de SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina) y la ejecución del complejo hidroeléctrico “Chocón-Cerros Colorados” fueron un propósito constante. Aún así, la relativa coincidencia en los objetivos no fue suficiente para dar continuidad y finalmente implementar los planes y políticas estudiados.

Palabras Clave: Estado – Industrialización - Energía – Transporte - Infraestructura

Abstract

Between the mid-1950s and the 1970s in Argentina, planning was institutionalized as a State discipline while it was oriented towards the progress of industry. In this sense, developmentalism as a theoretical model that, in those years, generally guided public policies amalgamated, not without certain nuances in each period of government, planning and industrialization, promoting energy self-sufficiency and summoning foreign capital. Through the development plans, the will and interests of the State were brought together and architectural and infrastructure works were proposed for the three sectors of the economy that

¹ Instituto de Teoría e Historia Urbano Arquitectónica-Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo-Universidad Nacional del Litoral.

were fundamental and synergistic to the industrialization process: industry, energy and transportation.

This article aims to inquire how the selected economic sectors manifested themselves in works proposals, which lines of action predominated and which construction programs were protagonists of developmentalism public policies. For this, the literature that addressed economic planning in those years was reviewed and the proposals for works for industry, energy and transport were registered (manufacturing plants, hydroelectric plants, bridges and bus terminals were listed, among other construction programs) in the plans prepared by CONADE and INPE, as well as the speeches of President Frondizi that allowed covering the time frame of the study period.

The procedure made it possible to establish how the developmental model was conceived in terms of public works, linked to themes that resonate in contemporary national resource planning. While in the first half of the period the majority of the proposals were allocated to the energy sector, in the second, industry and transportation took precedence, and within the latter the decline of railway and maritime infrastructure is verified. In addition, there are works such as the expansion of the SOMISA plant and the execution of the "Chocón-Cerros Colorados" hydroelectric complex that remained permanent in the interests of the stakeholders. However, the relative coincidence in the objectives was not enough to give continuity and finally implement the plans and policies studied.

Key Words: State - Industrialization - Energy - Transport - Infrastructure

Introducción

La planificación como disciplina cobró gran relevancia en los años de gobiernos desarrollistas. Se pensaba que era a través de su aplicación racional que iban a eliminarse los grandes problemas estructurales de la Argentina, económicos y sociales. Específicamente, dicha planificación se realizó en función de la industria dado que desde 1929 el Estado argentino dirigía un proceso de industrialización consciente, actuando como factor de movilización para vastos sectores de la economía, poniendo en crisis la postura del proteccionismo e impulsando al sector industrial (Rougier, 2021). A lo largo de esos años se sentaron las bases de un Estado crecientemente interventor y regulador (Ayala, 2016), lo que se tradujo en innovaciones institucionales e implementación de planes, programas y políticas que formaron parte de las responsabilidades crecientes que se le asignaron al Estado en los ámbitos económico y social. Luego, con el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) se consolidó la versión local del Estado Benefactor o Estado de Bienestar.

Para contrarrestar, como había sucedido en la década de 1930 con la Gran Depresión, los efectos negativos de la creación de la Comunidad Económica Europea (1957) sobre las exportaciones agrícolas nacionales (Rapoport, 2007), el desarrollismo, como modelo teórico orientador de políticas públicas, le imprimió al proceso de industrialización (ISI) un rol determinante en el progreso del país impulsando ramas básicas de la industria como los químicos, el acero y el papel, en desmedro de las manufacturas. A su vez promovió el autoabastecimiento energético y el transporte vial y aéreo en desmedro del ferrocarril, sectores que también crecieron en función del desarrollo industrial (Liernur, 2001; Silvestri, 2004).

El modelo desarrollista delineó en gran medida el perfil productivo del país (Schvarzer, 1987; Altamirano, 1998; Rapoport, 2007; Ferrer y Rougier, 2010) al involucrar la autosuficiencia energética y la inclusión de capitales extranjeros. Para Altamirano (1998), la ideología del desarrollo otorgó al Estado un rol central en los procesos de modernización industrial, y en el

progreso de los países en vías de desarrollo. En este sentido, se ha puesto en debate la denominación de ISI, dado que algunos autores (Thorp, 1998; Bértola y Ocampo, 2012) sostienen que tal concepto deja en segundo plano el desarrollo institucional, es decir, las capacidades alcanzadas por el Estado en las esferas económica y social. Se propone en cambio la denominación de Industrialización Dirigida por el Estado (IDE) ya que desde esta esfera se invirtió en infraestructura de energía y transporte, se llevó adelante políticas crediticias, se realizaron alianzas público-privadas y en definitiva era el Estado quien poseía la clave para acceder a recursos externos y a la movilización de los internos (Jáuregui, 2014-2015) en la escala que demandaban las políticas de desarrollo llamadas a cambiar la situación. Coviello (2018) plantea la mutación del “giro desarrollista” (es decir, la profundización del desarrollo de la industria primaria planteado desde el segundo gobierno *peronista* y continuado por Frondizi) hacia un modelo de industrialización “mixto”, donde las manufacturas vuelven a cobrar protagonismo. A pesar de estos cambios y matices, el consenso en el desarrollo industrial se mantuvo a lo largo de las décadas de 1950 y 1960 y su repercusión no fue menor en la planificación de la obra pública.

Es en este contexto que cobraron relevancia los programas de obras atados a ciertos sectores económicos específicos como la industria, la energía y el transporte (Costa, 2018) por resultar funcionales y sinérgicos al proceso de industrialización (Silvestri, 2004). La manifestación material de estos sectores económicos son las obras estatales cuyas propuestas ocuparon un lugar importante en la planificación de aquellos años. Es así que cada sector reúne programas constructivos determinados que tuvieron una presencia significativa en la planificación y hasta en algunos casos resultaron totalmente novedosos ya sea por su temática o su escala de implantación en el territorio.

El periodo de estudio se inicia con el gobierno de Arturo Frondizi (constitucional 1958-1962), quien junto al secretario de relaciones socio-económicas Rogelio Frigerio, fueron los principales impulsores del movimiento desarrollista en Argentina. El cierre se da a mediados de la década de 1970 con el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), y la existencia de un “cambio estructural” en la evolución de la industria que se manifiesta tanto en su escaso crecimiento como en la caída de su participación sobre el total del producto (Rougier, 2021). En este sentido, para Rofman y Marqués (1988) el quiebre del sistema institucional se trasladó al proceso de desarrollo económico-social, el estilo de desarrollo implantado fue de corte monetarista y se apoyó en estrictos principios de eficiencia económica. Con lo cual, hacia el final del periodo, según Gerchunoff (2019) concluyó un patrón de desarrollo mercado internista distributivo e inclusivo que no ha vuelto a repetirse en el país.

En ese periodo hubo diversas instituciones y organismos que contribuyeron al tratamiento de la planificación como política de Estado. Pero es en 1961 que se crea el primer organismo nacional destinado específicamente a la tarea de planificar las políticas públicas: el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Este organismo fue precedido por Consejo Nacional de Posguerra (CNP), creado en el marco de un gobierno de facto y semilla de los planes quinquenales *peronistas*, y seguido por el INPE que elaboró el último plan abordado en este estudio.

El propósito general de este trabajo es indagar cómo el modelo desarrollista (adoptado por los sucesivos gobiernos) se puso de manifiesto en las iniciativas para construcción de la obra estatal. Para ello se identifican las propuestas de las políticas de planificación (específicamente en relación a la ejecución de obras para industria, energía y transporte), reconociendo líneas de acción predominantes y programas constructivos preponderantes, así como la persistencia de objetivos comunes.

Metodológicamente se revisó la literatura que aborda la conformación de un Estado planificador, es decir, cuando la planificación se institucionaliza y resulta funcional al Estado. Y se ahondó en las producciones más acabadas del CONADE y el INPE: los planes de desarrollo elaborados entre 1964 y 1974. Estos no fueron aplicados efectivamente, pero recogen las aspiraciones de los gobiernos que los pergeñaron, sobre todo en relación al proceso de industrialización que se estaba llevando adelante. Como los objetivos de los planes inician en 1965, existe un lapso de tiempo que no puede ser contrastado con este tipo de instrumentos de planificación. Es así que, para conocer los intereses y propósitos en relación a la industrialización y sus obras en los años anteriores, se relevaron los discursos presidenciales de Arturo Frondizi, teniendo en cuenta una mirada amplia e integral sobre la planificación en el país. Sendos documentos oficiales son los materiales que permiten recoger los propósitos que luego alcanzarán una relativa materialización en obras de arquitectura e infraestructura en esos años (Costa, 2023). A partir de su análisis se confeccionaron tablas que sintetizan las propuestas en obras para industria, energía y transporte de todos los documentos estudiados.

Estado planificador

La planificación gubernamental en general se desplegó ampliamente en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Sus orígenes se asocian con los efectos que la Gran Depresión económica de 1929 y el mencionado conflicto bélico tuvieron alrededor del mundo y que interrumpieron las dinámicas de las economías capitalistas más desarrolladas y sus relaciones internacionales. En dicho lapso, cada nación recalculó las variables que condicionaban sus economías e incubó una cultura tecnocrática en el corazón de las decisiones gubernamentales que se enriqueció de una trama de conocimientos académicos integrada por el análisis keynesiano, la macroeconomía, el desarrollo de las cuentas nacionales, la contabilidad social, la sociología y el urbanismo (González Bollo, 2014-2015). Particularmente las economías latinoamericanas se hicieron más dependientes y los países latinoamericanos crearon instituciones especializadas dedicadas a definir planes de desarrollo económico y social (Cibotti citado en Leiva Lavalle, 2010) que les permitieran salir del atraso económico y cuya implementación de alguna manera alteró la estructura de los sectores públicos.

Dichas políticas de desarrollo se apoyaron en un conjunto de instrumentos de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales, junto a acciones específicas para impulsar el desarrollo industrial y atender las demandas sociales. En este sentido, la planificación pondría un orden a todo el nuevo sistema estatal y “en algunos casos, contrarrestar(ía) las fallas propias de la acción estatal en la economía sin estar necesariamente ajenos a ellas” (Leiva Lavalle, 2010:13).

Según este autor, durante los años '40 del siglo XX la planificación se tradujo en el diseño de políticas sectoriales explícitas, pero hacia la década de 1950 comienzan a elaborarse informes que tenían las características de planes, es decir, que contenían diagnósticos y proposiciones, con asignación de recursos e instrumentos de intervención sobre la actividad privada. Para Jáuregui (2014-2015), además, proponían una programación de largo plazo para afrontar los desafíos que la urbanización y la industrialización estaban planteando a los gobiernos.

Específicamente en 1961, los países pertenecientes a la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmaron la Carta de Punta del Este que se convirtió en referente de la planificación durante la década de 1960. Ese documento fundacional comprometió a los gobiernos a llevar adelante la Alianza para el Progreso (APP), un programa de ayuda económica por parte de los Estados Unidos sin precedentes hasta el momento, que ponía a

trabajar conjuntamente a los organismos financieros internacionales y a los gobiernos de América Latina. Dicho programa estaba enmarcado en el conflicto geopolítico tácito entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y a través de aquél la nación capitalista se proponía imponer su régimen económico en otras partes del mundo a la vez con contrarrestar el avance comunista.

En Argentina, el presidente Arturo Frondizi concebía que la APP “marcaba la perspectiva futura de una cooperación justa y digna para el desarrollo como instrumento fortalecedor de la solidaridad continental” (Frondizi 1961:97). En ese sentido, la APP planteaba metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional; y combinaba la teoría del “despegue” de W.W. Rostow con el cuestionamiento a las ideas revolucionarias cubanas.

De esta manera, el programa responsabilizaba a los gobiernos por el desarrollo de las naciones, comprometiéndolos a alcanzar metas concretas en áreas hasta el momento poco abordadas. Los gobiernos latinoamericanos tuvieron que amoldar su estructura orgánica a tales fines, en muchos casos creando reparticiones estatales específicas que a veces se solapaban en roles con otros ministerios.

En Argentina, específicamente, la planificación se extendió en paralelo a la intervención estatal orientada a la industrialización. Aquella se diseñaba para alcanzar el desarrollo y el mismo era esencialmente industrial. Durante el gobierno de Juan D. Perón se dieron los primeros ensayos de planificación con los Planes Quinquenales, como forma de “edificar una versión del Estado de Bienestar” (Jáuregui, 2014-2015:142). Luego, en 1958 Aldo Ferrer condujo la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires, y en 1959 fue creado el Consejo Federal de Inversiones (CFI), para asesorar a las provincias en la realización de proyectos de inversión y preparar planes regionales y sectoriales.

En el mismo mes y año de la firma de la Carta de Punta del Este, y siguiendo las recomendaciones de ésta, se crea el CONADE². La iniciativa se dio durante el gobierno de Arturo Frondizi, sin embargo, el organismo no fue influyente en ese periodo (Sikkink, 1988). En palabras del mandatario: “...el Consejo Nacional de Desarrollo será el instrumento coordinador de una política que expresa una voluntad nacional irrevocable. El pueblo argentino ha elegido este camino y el Gobierno no es sino el intérprete de sus anhelos” (Frondizi, 1961:93). Para Frondizi, el CONADE vino a llenar una necesidad largamente postergada. El organismo ofrecería los aportes de la planificación a la institucionalidad económica argentina y su utilización como herramienta movilizadora de recursos estatales y sociales. Para González Bollo (2014-2015), luego de la caída del *peronismo* la planificación en Argentina transitó sobre una serie de supuestos signados por la ubicuidad de las tesis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a partir de 1960; y el incontestable peso de aquel organismo.

El CONADE tuvo un perfil tecnocrático que marcó un contraste con la experiencia de planificación *peronista*. En palabras de Frondizi fue “un organismo esencialmente consultivo y técnico” (Frondizi, 1961:97). En sus inicios estaba formado profesionales jóvenes especializados en economía, agricultura, industria, matemáticas e ingeniería, pero también, en línea con uno de los objetivos del gobierno que era la integración nacional, eran conocedores de las distintas regiones del país. Los técnicos profesionales recibieron el asesoramiento de economistas internacionales como Richard Mallon, Geoffrey Maynard, Willy van Ryckeghem (grupo asesor de la Universidad de Harvard) y Alberto Fracchia de CEPAL (De Pablo citado

² Una breve reseña de los organismos vinculados a la planificación actuantes en la etapa *pos-peronista* puede consultarse en González Bollo (2014-2015).

en Tearoti, 2013). A ellos se sumaron, entre otros, economistas y sociólogos del Instituto Di Tella y Gino Germani, respectivamente.

Fue durante el gobierno de José María Guido (provisional por ley de acefalía política, 1962-1963) que se crearon programas de investigación y tributación, que vincularon al CONADE con la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) respectivamente. A pesar de la crisis económica y social, según Jáuregui (2014-2015), este avance en el terreno de la planificación, logró colocar a la disciplina en una mayor centralidad política. Luego, durante el gobierno de Arturo Illia (constitucional, 1963-1966), el pensamiento del economista Raúl Prebisch es “recuperado” del aislamiento en el que había quedado durante el mandato de Frondizi y Frigerio y se dan las condiciones para poner en marcha el desarrollismo *cepalino*, distanciándose un poco del capital extranjero y los organismos multilaterales de crédito y consolidando la función del CONADE en concordancia con las instrucciones de la CEPAL. El organismo ganó autoridad durante este gobierno y estrechó vínculos con aquella, que era la que proveía el *know how* de la planificación (Jáuregui, 2014-2015). Según Sikkink (1988), esta colaboración marcó el punto más álgido de influencia de la CEPAL en Argentina hasta nuestros días. En parte porque la confianza en la planificación como vehículo del desarrollo era generalizada. En este sentido, Jáuregui y González Bollo plantean que en esos años “decisiones y decisiones se entrelaza(ro)n con los imaginarios colectivos y con las burocracias de distintos niveles que buscaron, con resultados dispares, aplicar las recetas de la planificación compulsiva e indicativa” (2020:167). Es decir, que el concepto de planificación atravesó muchos niveles estatales, no solo el nacional, con plena confianza en las indicaciones que se postulaban a nivel regional. Asimismo, la planificación se hizo eco de la problematización de la cuestión industrial (Coviello, 2018) por lo que se entendía la fórmula “planificación”+”industrialización”=”desarrollo”, en la cual tanto energía como transporte y comunicaciones y por supuesto industria se planificarían en función de la segunda variable.

En su momento, Frondizi le atribuyó al CONADE la responsabilidad de precisar los objetivos a largo plazo del desarrollo argentino. En este sentido, el organismo concedió estabilidad de cargos y agregó nuevas áreas de planificación a corto plazo³. Sin embargo, esto último también fue un inconveniente a largo plazo porque la independencia de los ministerios y las instituciones públicas defendían celosamente su autonomía y obstaculizaron la superposición de funciones. A partir de la creación del CONADE, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), que había tenido gran repercusión durante el gobierno *peronista* (González Bollo y Pereyra, 2020), empezó a vaciarse de funciones hasta su disolución en 1966, dado que las grandes políticas públicas en obras, como se verá en el detalle de los planes, se concebían desde aquél.

A pesar del lugar de privilegio que se había otorgado a los sistemas de planificación, éstos no estuvieron en capacidad de responder a tareas tan vastas como las que se les encomendaba. Según Leiva Lavalle (2010), la experiencia demostró que eran imposibles de cumplir, al menos en los plazos señalados y a partir de situaciones (de tipo sociales, sobre todo) que a veces se arrastraban por siglos. Las brechas entre expectativas y posibilidades, entre demandas sociales y capacidad de satisfacerlas fueron crecientes y se correspondieron con cierto desfase entre administradores y planificadores. Los últimos atendían los problemas de largo plazo, mientras los primeros lidiaban con la coyuntura inestable del país para resolver temas puntuales.

³ A la Secretaría Técnica se le adosaron cuatro grupos de trabajo que tenían objetivos específicos: 1) Programación del Desarrollo Nacional; 2) Estadística, Metodología y Cálculo; 3) Inversión Pública y 4) Proyectos Especiales (Jáuregui, 2014-2015:147).

Hacia 1966, durante el gobierno de Juan Carlos Onganía (inconstitucional, 1966-1970) se establece por Ley n° 16.964 el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. Mediante el mismo se nuclearon, luego de su intervención, algunos organismos como el CONADE y el CFI, entre otros de nivel provincial. Específicamente para el primero se decretaron algunas funciones como: formular la política y estrategia nacionales de largo plazo inherentes al desarrollo; integrar las políticas internas, económico-sociales y de defensa; coordinar su acción con el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE); evaluar y compatibilizar los planes sectoriales y territoriales para integrarlos en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de mediano plazo; entre otras. Y se determinaron ocho regiones de desarrollo⁴, cada una con su oficina regional que dependían directamente de las diferentes secretarías de Estado, lo que determinó una dependencia más estrecha del Poder Ejecutivo Nacional que se reservaba las decisiones en lo referido a desarrollo y seguridad (Secretaría del CONADE, decreto n°1907/67).

Para Jáuregui (2014), las experiencias exitosas de planificación en el mundo se habían dado porque los técnicos del Estado lograron vincularse con otros actores económicos, como los industriales, banqueros, agricultores, etc. y sus corporaciones. En Argentina, ese panorama no pudo concretarse porque las inestabilidades y confrontaciones políticas del periodo no permitían a nadie avanzar en sus propuestas (el famoso “empate” según Cavarozzi, 2002 o el “juego imposible” según Romero, 2010, entre otros autores que acuerdan con esta coyuntura). A esto debe sumarse la inestabilidad en el funcionamiento de la economía argentina que en su momento fue definida por Marcelo Diamand (1973) con la dinámica de “Stop and go”. El ingeniero planteaba que el comportamiento económico era cíclico dado que respondía a un crecimiento relativo del sector primario que a su vez nunca llegaba a financiar las importaciones requeridas por la industria.

En un contexto tan oscilante, la constitución del CONADE resultó un avance en la organización profesional del Estado. Jáuregui (2013) entiende que permitió generar un cuerpo específico de economistas ligados a la formulación de programas que pasarían a desempeñarse posteriormente en otros gobiernos. La concepción científica del diagnóstico, el registro y las proyecciones de la realidad económica del país, dio sus frutos en 1968 con la creación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Ya en el tercer gobierno *peronista* (1973-1976), signado por las disputas internas al partido, los organismos de planeamiento heredados de los periodos anteriores fueron desestructurados y reorganizados con el objetivo de dar una fuerte autonomía a cada una de las áreas de gobierno, ante la imposibilidad fáctica de una planificación centralizada (Tereschuk, 2019). En este contexto se crea la Secretaría de Programación y Coordinación Económica cuyas funciones de planeamiento se restringían al área económica, y bajo su dependencia se creó el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL). Se ubicaron también bajo la misma órbita el ya existente INDEC y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Las políticas de planificación y sus propuestas

A raíz de los diagnósticos conseguidos y a partir de 1961, con la creación del CONADE y del INPE luego, se elaboraron cuatro planes de desarrollo que abarcaron, no solo aspectos económicos, sino sociales e infraestructurales, en concordancia con una concepción integral de desarrollo. Los planes, en este caso, constituyen herramientas de gestión pública, con fines de desarrollo social que no se limitan a aspectos económicos.

⁴ Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana, Área Metropolitana. (Secretaría del CONADE, decreto n°1907/67).

Dichos planes en Argentina recogieron el pensamiento vigente en ese entonces sobre el desarrollo económico y social y, en general, se inscribieron en los conceptos desarrollados por la CEPAL, promoviendo el desarrollo hacia adentro, el rol de la tecnología y la ISI. También se concibieron especialmente la productividad agrícola, el autoabastecimiento energético, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones.

Un documento fundacional en este sentido es el informalmente llamado “Plan Prebisch” del economista argentino que se desempeñó, entre otras cosas, como secretario de la CEPAL hacia finales de la década de 1940. Según Belini (2018) en esos años la economía argentina transitó de la prosperidad de la inmediata posguerra al estallido de una crisis estructural que se basó en diversos factores⁵ y puso en jaque el patrón distributivo impuesto por el *peronismo*. A modo de enfrentar esa crisis Prebisch elaboró en 1955 una serie de tres informes en los que describe la situación en la Argentina *pos-peronista*, reconoce los errores cometidos y formula algunas directrices a seguir.

Según él, “no se había seguido una política acertada y previsoramente de sustitución de importaciones” (Prebisch, 1956:2), al tiempo que le alarmaba la situación de postración en que había caído la actividad agropecuaria para lo que recomendaba elevar el tipo de cambio. Luego había que abordar la energía, el transporte y la industrialización, argumentando que se habían desatendido sectores básicos del desarrollo industrial como la siderurgia, la celulosa y el petróleo (Altamirano, 2001), el complejo automotor y otras industrias metalmeccánicas, promovidos por la intervención estatal.

El economista fue muy enfático en señalar los errores del pasado, pero poco concreto en explicar el camino hacia el futuro. En su “plan” no hay programas sectoriales, líneas concretas de acción, y mucho menos inversiones en obras específicas. De hecho, la única propuesta concreta que enuncia es retomar el Plan Savio, es decir el plan siderúrgico que tendría su planta principal en Buenos Aires (Prebisch, 1956). Sin embargo, sus informes, por más imprecisos e indefinidos que hayan sido en términos de obra pública, permiten comprender el panorama de los estudios, diagnósticos y propuestas que vinieron después. El impulso a la industrialización de base, la puesta en debate del rol de los capitales extranjeros, y el autoabastecimiento energético, son los ítems que, con sus variantes, se mantendrán firmes a lo largo de este estudio.

Coraggio (1994), en su visión crítica sobre la planificación, plantea cuatro etapas para el desarrollo de un plan: análisis histórico, diagnóstico, prognosis y diseño de políticas. Y sostiene que las primeras tres están enlazadas, y que en una mirada científica se implican mutuamente. El diagnóstico siempre parte de una postura que no es objetiva, sino que asume un juicio de valor sobre la realidad, y algo similar sucede con el diseño de políticas. Tal concepción relativiza los componentes de los planes que se presentarán a continuación en función de los diagnósticos y coyunturas que los condicionaron.

En este artículo se hace hincapié sobre las propuestas para obras de arquitectura e infraestructura, en la medida que se reconoce en los planes un acento importante en la concreción de resultados materiales y en el rol implícito que adquirieron las obras de Estado en esos años. En este sentido, hay que considerar que en Latinoamérica en general los planes de desarrollo no fueron implementados en su totalidad, por lo que terminaron siendo más una manifestación de voluntades que herramientas de gobierno concretas. Específicamente en Argentina, los planes no se adecuaron a los periodos electorales y se superpusieron a los diferentes gobiernos, sin garantizar la continuidad de los mismos como política pública.

⁵ Para el autor, esa crisis estaba basada en: un grave desequilibrio externo provocado por el estancamiento de los saldos exportables, la caída de los precios mundiales de los cereales, y la escasez de dólares para renovar y ampliar el stock de capital en la industria, el agro y los transportes (Belini, 2018).

Como se adelantó en la metodología, los documentos analizados son de distinta índole. El primero corresponde a los años iniciales del amplio periodo denominado desarrollista, es decir previo a 1960. Los discursos del presidente Arturo Frondizi permiten comprender, entre otras cosas, ciertas aspiraciones económicas en los primeros años del periodo. Los que siguen son planes oficiales elaborados por el CONADE y el INPE durante los gobiernos de turno, y cuentan con información concisa en términos generales sobre la planificación de políticas públicas. Como planteó Leiva Lavalle para el panorama latinoamericano, de la misma manera en Argentina, ninguno de estos planes fue implementado en su integralidad (así como Frondizi tampoco pudo terminar su mandato), pero su análisis resulta fundamental para conocer las aspiraciones, deseos, intereses y voluntades que estaban en la base de las políticas públicas de aquellos años.

Las “batallas” del presidente Frondizi

Los radicales intransigentes, una de las primeras fuerzas políticas en la segunda mitad de la década de 1950, no estuvieron de acuerdo con el balance extremadamente negativo que había hecho Prebisch en su informe. Para el presidente electo Arturo Frondizi el diagnóstico era errado e inducía a una política económica que no coincidía con “los intereses nacionales y populares del país” (Belini, 2018:602). La intransigencia radical compartía la evaluación crítica sobre la economía aplicada previamente al golpe de 1955, pero al mismo tiempo censuraba las políticas tendientes a la liberalización. Hubo muchas y diversas interpretaciones del informe Prebisch (de *peronistas*, liberales, progresistas, etc.)⁶, sin embargo, interesa detenerse mínimamente en la “síntesis *frondicista*” pues ella inaugura el periodo de estudio. Para García Bossio (2014:194) el punto más sólido de acuerdo entre “el *logos peronista* (que el informe Prebisch criticaba fuertemente) y el *logos frigerista-frondicista*” era concebir una estrategia de desarrollo industrial que resolviera el carácter dependiente de la economía nacional pero que indefectiblemente tenía un costo a corto plazo, sustentado en una política de acumulación e inversión a largo plazo. Junto al periodista Rogelio Frigerio inauguraron la estrategia política y económica del desarrollismo, que amalgamaba integracionismo⁷ e industrialización. Lo último implicaba descartar el discurso anti-imperialista y el ideario de Estado interventor de la intransigencia radical, y girar su discurso a la apertura de capitales extranjeros para solventar el crecimiento industrial.

Frondizi desechó en un comienzo las medidas de corte coyuntural para abocarse casi exclusivamente a la resolución de los problemas estructurales (Jáuregui, 2014-2015). Como él lo expresaba, el desarrollismo representó acabadamente el diagnóstico común en Latinoamérica en relación a las dificultades de la exportación primaria y a las posibilidades del crecimiento industrial basado en el mercado interno (Frondizi, 1958). Esos problemas estructurales que menciona Jáuregui se tradujeron para Frondizi en tres “batallas”: la del petróleo, la del acero, y la del transporte. Las dos primeras fueron acompañando todos sus discursos a lo largo de su gestión, mientras que la tercera tuvo menos protagonismo, salvo por la repercusión en el sistema ferroviario. A su vez, estas batallas representaban, como se verá más adelante, dos grandes proyectos que acaparan casi la totalidad de las intenciones del

⁶ Una explicación más exhaustiva de estas variantes se puede ver en el artículo de Belini (2018).

⁷ Esa integración era económica tanto dentro del país como con las otras naciones de la región. Así lo expresaba en uno de sus discursos: “La integración de las economías de cada una de las naciones deberá realizarse mediante el desarrollo conjunto y armónico de las actividades agropecuarias, industriales y mineras. El proceso deberá apoyarse fundamentalmente en el trabajo y el ahorro nacionales, en la mutua cooperación interamericana y en la contribución de los capitales extranjeros” (Frondizi, 1959:273).

presidente en dichos sectores económicos: la explotación de Sierra Grande y la puesta en marcha de SOMISA.

En los discursos que emitió a lo largo de su periodo de gestión, Frondizi reconoció en numerosas oportunidades que las actividades esenciales para la economía nacional tenían que ver con la enseñanza, la industria, la energía, el transporte, la vialidad, las comunicaciones, las obras públicas, y la vivienda (Frondizi, 1958) Así como un reconocimiento a las “investigaciones privadas” que colaboren con el gobierno, un reconocimiento al vínculo entre Estado y empresas o estudios privados en la ejecución de la obra pública (Costa, 2023). También recibía abiertamente capitales extranjeros que “ayudar(i)án a desatar las fuerzas productivas del país” (Frondizi, 1958:131) sobre todo destinados a equipamiento industrial, y en especial YPF. Mencionaba reiterativamente proyectos de siderurgia e hidroeléctricas, aportando un peso específico al petróleo como recurso. Respecto de la siderurgia dice que es en su desarrollo donde se puede apoyar el equipamiento del campo, de la industria y del transporte. Por lo tanto, se proponía reflatar el Plan Savio de desarrollo siderúrgico que estaba paralizado. Y promovía el accionar de capitales privados para la formación de sociedades mixtas como SOMISA⁸. Toda la “batalla del acero” pone el acento en la participación de capitales privados, nacionales y extranjeros por lo que pide un préstamo de 75 millones de dólares al FMI y rescata la confianza de los organismos internacionales en el país a pesar de los problemas de endeudamiento.

Las obras que fueron anunciadas en sus discursos se consignan en la Tabla 1 con la mayor especificación posible, dadas las características del documento. A las obras consignadas en dicha tabla se agregan las propuestas para: relevar $\frac{3}{4}$ partes de los 44.000 km de vías férreas; y dotar de un mínimo de 13.000 km de nuevos caminos pavimentados para 1964 y 20.000 km para 1969 (Frondizi, 1961:404 y 1961:57).

DISCURSOS PRESIDENCIALES ARTURO FRONDIZI			
	Industria	Energía	Transporte
Sin localización definida	Emp. siderúrgicas. Petroquímicas e ind. del papel. Pl. de soda solvay y soda caústica.	Usinas hidroeléctricas.	40 aeropuertos.
BA	Altos Hornos en San Nicolás	Central termoeléctrica	n.m.
CBA	n.m.	Central Río Tercero	n.m.
ER	n.m.	Central hidroeléctrica “Salto Grande”	n.m.
NEU	n.m.	Complejo hidroeléctrico “Chocón-Cerros Colorados”	n.m.
RN	Explotación de Sierra Grande	Complejo hidroeléctrico “Chocón-Cerros Colorados”	n.m.
SC	n.m.	n.m.	n.m.
MDZ	n.m.	Central “Nihuil II”	n.m.
CHU	n.m.	Central “Florentino Ameghino”	n.m.

* n.m.= no menciona.

Tabla 1: Propuestas de obras y su localización en los discursos del presidente Frondizi. Elaboración propia en base a los discursos compilados por la Fundación Frondizi. Recuperados de: <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/discursos/>

⁸ Discurso pronunciado en ocasión de la puesta en marcha del primer alto horno de la planta siderúrgica General Manuel Savio, en San Nicolás, el 25 de julio de 1960 (Frondizi, 1960).

En uno de los últimos discursos recupera en una síntesis sus propósitos iniciales y que nunca lo abandonaron, a la vez que reconoce sus logros:

“En tres años de gestión hemos alcanzado algunos objetivos, hemos echado las bases del desarrollo económico con la política del petróleo, de la energía, de la siderurgia y la petroquímica, de la radicación de capitales, de la descentralización geográfica del potencial económico, de los transportes y la vialidad” (Frondizi, 1962:257).

Arturo Frondizi fue depuesto inconstitucionalmente en 1962 por lo que muchos de sus planes en obras no pudieron concretarse, así como su programa político económico expuesto en las *Bases del desarrollo regional argentino*⁹, publicado por el CFI en 1963 posteriormente a su caída. Belini (2018) explica este fracaso mediante la combinación contradictoria de elementos en la “síntesis frondicista”: la construcción de un “frente nacional y popular”, un programa económico ortodoxo y un proyecto de industrialización diversificada con auxilio del capital extranjero. Aun así, sus propuestas en torno a los programas de industria, energía y transporte perduraron, algunas hasta su concreción y otras con variantes, en los gobiernos subsiguientes.

Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969: el diagnóstico preciso

Si bien el CONADE fue creado en 1961 y comenzó haciendo informes regionales y sectoriales, la inestabilidad impuesta por los militares a Frondizi, hizo que recién en 1963 con el gobierno de Illia se pudiera empezar a concretar un plan integral. El primer documento oficial en esta línea fue presentado en 1964 y planteó un periodo de actuación de cuatro años: 1965-1969. A lo largo de sus 459 páginas elabora un diagnóstico muy preciso de la realidad económica argentina del momento, propone objetivos y estrategias, así como programas de desarrollo sectoriales y los medios de acción para alcanzarlos. Para Jáuregui (2014-2015) existe un consenso entre los investigadores en considerar este plan como un importante adelanto en materia de diagnóstico oficial de la matriz económica nacional, pero también como propuesta realista de desarrollo.

En el plan se destaca el enfoque gradualista del desarrollo (contrario a la “marcha forzada” del *frondicismo*) que promovía el pensamiento económico de Illia (Gerchunoff y Llach, 1998 y Rapoport, 2000 citados en Tearoti, 2013). El gradualismo implicaba la toma de decisiones que no resultaran sorpresivas e inminentes (medidas heterodoxas muy en sintonía con la CEPAL que entiende que los problemas de desarrollo no son producto de la falta de capitales externos sino de mala administración del gasto interno). El asesoramiento vino de parte del economista ruso Simon Kusnetz y un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard dirigidos por Richard Mallon (Rapoport, 2007), dando cuenta del valor de la formación que debían tener los técnicos y profesionales por detrás de la acción de planificar.

Al inicio del plan se presenta un análisis de la evolución de la economía entre los años 1950 y 1963. Dado el reconocimiento generalizado del diagnóstico de este plan, cabe mencionar aquí una síntesis del mismo. El estudio expone un aumento masivo de salarios y de inversión pública en 1958 (polarizada hacia los sectores de energía, combustibles, transporte y comunicaciones, y siderurgia hasta 1960) que devino en una drástica reducción de los ingresos del gobierno y en la estructura desequilibrada en producción agropecuaria e industrial.

La puesta en marcha de SOMISA, que es una planta integral, hubiera equilibrado los niveles de producción en altos hornos, acería y laminado, pero lamentablemente se vio demorada.

⁹ Este documento sienta las bases teóricas para el desarrollo de las regiones y las condiciones necesarias para el mismo (CFI, 1963).

Hacia 1964 sólo existían dos plantas integrales: SOMISA y Altos Hornos ZAPLA, las segunda y tercera etapa (acería y laminado) se realizaban principalmente de forma privada. Mientras que el aluminio presentaba, hacia 1964, posibilidades de explotación por los yacimientos en Chubut.

En lo que refiere a papeles y cartones la sustitución era casi total (90% producción local), no así el papel para diario que dependía casi exclusivamente de las exportaciones.

Respecto de la energía eléctrica, destacaba la inauguración en 1956 y 1961 respectivamente de las dos usinas más importantes del periodo: San Nicolás (Agua y Energía de Estado - AyEE-, 300 MW) y Puerto Nuevo (Servicios de Energía del Gran Buenos Aires -SEGBA-, 140 MW). Sin embargo, la producción de energía eléctrica *per cápita* seguía siendo mucho menor a otros países de la región y el potencial hidroeléctrico y la energía atómica se visualizaban como desaprovechados al momento del diagnóstico, siendo esta última, materia de investigaciones.

A pesar del deterioro de la red vial, el transporte automotor había invadido zonas de prestación de servicio que, según el plan, deberían haberse cubierto con medios más económicos. El plan vial elaborado para el período 1959-1969 no estaba teniendo los efectos esperados por los desequilibrios en la financiación. De los 46000 km de red nacional, el 30% correspondía a pocas provincias centrales como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos. Mientras que la red provincial triplicaba a la nacional, pero estaba menos pavimentada, lo cual profundizaba el desequilibrio de prestación de esta infraestructura. Finalmente, el transporte aéreo internacional que era prestado, desde 1949, por la empresa estatal Aerolíneas Argentinas (AA) fue el de mayor crecimiento en esos años, duplicando su participación para 1964 y 1969.

En lo que refiere a objetivos, para la industria, el plan planteaba continuar la integración de sus sectores dinámicos y básicos. Entre las estrategias para alcanzar las metas se indicaba la “consolidación de proyectos de infraestructura necesarios para el periodo y asegurar el desarrollo posterior” (PND 1965-1969, 1964:114), así como desarrollar la integración en sectores prioritarios. Específicamente se refiere a grandes proyectos de inversión en siderurgia y metalurgia, celulosa y papel, productos químicos y petroquímicos dado que “permitirá contribuir significativamente a la diversificación de las exportaciones” (PND 1965-1969, 1964:116). Y luego realizaba algunas proyecciones globales en las que la industria debía alcanzar el crecimiento de energía y transporte.

En síntesis, la inversión pública nacional (gobierno nacional) iba a corresponder a un 36,1% en obras de abastecimiento energéticas, un 42,6% en obras de transporte y comunicaciones, y un 4,2% en proyectos sanitarios y educativos, proporción que no difiere su composición con la de los años anteriores. Pero sobre todo el PND 1965-1969 proponía una participación más equilibrada de las regiones, es decir que su objetivo era también de tipo espacial, mediante inversiones en ampliación de la infraestructura económica (transporte y comunicaciones); desarrollo intensivo de los recursos naturales; e inversión privada en los nuevos centros.

En lo que refiere a medios de acción, el plan proponía la integración vertical de los sectores industriales para sustituir importaciones y descentralizar nuevas localizaciones. En este sentido las propuestas concretas tienen que ver con: ampliar la planta de SOMISA con el funcionamiento de un segundo alto horno; e integrar verticalmente la industria papelera con plantas de producción de pastas químicas y papeles industriales, exceptuando el papel de diarios, aunque preveía estudios para instalar plantas de este último. En el rubro de la química, la prioridad era la química base o petroquímica, aprovechando los recursos naturales, así como la instalación de nuevas plantas de producción de artículos considerados prioritarios. Para el sector energía se esperaba que su crecimiento sea mayor al PBI dado que el consumo energético *per cápita* en Argentina estaba muy debajo al de los países desarrollados. En todos

los tipos de combustible (sólidos, petróleo, gas natural e hidroelectricidad) excepto el de origen vegetal se esperaba un aumento del 100% de demanda para 1969, siendo los combustibles derivados del petróleo los de mayor participación (alrededor del 70%) mientras que la hidroelectricidad representaba un 2% de la producción en ese periodo. Sin embargo, la construcción de grandes aprovechamientos de energía hidroeléctrica proyectaba iniciarse en esos años con vistas a ver sus frutos en la década de 1970. Para proyectar se calculó la demanda de energía por región reconociendo que los sistemas de GBA-Litoral, Combinado Andino Central y Noroeste demandaban el 85% del total de energía para el país. Al mando de las obras de energía estarían empresas estatales como SEGBA, AyEE y Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC). En el plan se expresaba que este conjunto de obras de energía “creará las posibilidades para descentralización de las industrias básicas y medianas” (PND 1965-1969, 1964:433) en lo que se entiende como la estrecha relación que había entre los sectores.

Finalmente, en lo que refiere a transporte, y al igual que en las ideas de Frondizi, la premisa era “romper” con el modelo de redes camineras y ferroviarias que sólo convergen a los puertos propios del modelo de crecimiento “hacia afuera” y que había sido el generador de desequilibrios regionales. El plan mencionaba que “las inversiones respecto a infraestructura y equipamiento fueron evaluadas a nivel de proyectos y programas concretos” (PND 1965-1969, 1964:313) pero a lo largo del documento no se encuentra especificación de los mismos. La política en transporte implicaba crear una oficina Sectorial de Planificación de Transporte dependiente del MOSP que asumiera la responsabilidad de la coordinación de planes sectoriales coordinados con el CONADE y las oficinas de planeamiento a nivel de organismos especializados.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1965-1969

	Industria	Energía	Transporte
Sin localización definida	Plantas integradas papeleras. Plantas productoras de papel de diarios.	Central térmica de 50MW	Sin datos registrados
BA	Ampliación SOMISA	C. térmica	n.m.
COR	n.m.	C. Río Tercero n°3. C. Pilar.	n.m.
ER	Pl. productora pastas químicas (fibra corta) y semi químicas	C. térmica Concepción del Uruguay	n.m.
SF	n.m.	C. térmica	n.m.
CHA	n.m.	C. térmica Barranqueras	n.m.
MIS	Pl. productora pastas químicas (fibra larga)	n.m.	n.m.
NEU	n.m.	Comp. “Chocón-Cerros Colorados”. C. térmica.	n.m.
RN	n.m.	Comp. “Chocón-Cerros Colorados”.	n.m.
MDZ	n.m.	C. “Valle Grande” y C. “Nihuil II” (en construcción). C. “Nihuil III. Presa y C. “Agua de Toro”. Presa Tunuyán (El carrizal)	n.m.
SJ	n.m.	C. de Ullúm (en construcción)	n.m.
TUC	n.m.	Unir subsistema	n.m.
JY	Pl. productora pastas químicas (fibra larga)	Unir subsistema	n.m.
SAL	n.m.	Unir subsistema	n.m.
SE	n.m.	Unir subsistema	n.m.

LP	n.m.	C. térmica Santa Rosa	n.m.
----	------	-----------------------	------

* n.m.= no menciona.

Tabla 2: Propuestas de obras y su localización en el PND 1965-1969. Elaboración propia en base al documento PND 1965-1969 (1964).

Para Tearoti (2013) la marca más notable de este plan es la moderación, y que el mismo estaba orientado a ordenar la economía más que a resolver cuestiones estructurales. El documento fue muy elogiado por organismos internacionales, por la sistematización de información y la capacitación de los equipos técnicos que lo elaboraron. Sin embargo, resultó muy vago en sus objetivos y poco determinante en una transformación profunda (Rapoport, 2007). Su aprobación quedó pendiente porque el presidente Illia fue derrocado por el golpe de Estado denominado Revolución Argentina y en ese contexto el CONADE fue intervenido y removidas sus autoridades.

Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974: equilibrando los sectores económicos

En el golpe de Estado de 1966 las Fuerzas Armadas habían decidido tomar el poder político por un periodo de tiempo indeterminado, con un alto grado de cohesión interna. Como muchos autores han notado (Cavarozzi, 2002; Rapoport, 2007; Romero, 2010) a partir de ese hecho, los gobiernos que siguieron se caracterizaron por prácticas más violentas y hostiles a la política democrática. En esta nueva etapa la intervención del Estado estuvo marcada por la obsesión con la “Seguridad Nacional”, lo cual tenía una connotación espacial significativa. Y es en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento que se crea el CONASE, así como la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, creada en el marco del proceso de integración regional en 1969.

Cuando se comenzó a redactar el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, el economista Dagnino Pastore había ascendido a la dirección del CONADE. Como el documento anterior, este plan fue confeccionado por destacados economistas pertenecientes al organismo y que provenían del campo académico del desarrollismo estructuralista (Jáuregui, 2014-2015). Resultó muy crítico del programa *frondicista* al enfatizar los resultados decepcionantes de la estrategia de asociación al capital extranjero para la integración vertical industrial llevada adelante entre 1958 y 1962. Aunque en el plan no se adoptaba una “actitud xenófoba hacia el capital extranjero”, la estrategia incluía explícitamente “el apoyo al capital nacional” (Leiva Lavalle, 2010) y, siguiendo la tendencia de las políticas anteriores, les concedió prioridad a las inversiones en acero, energía, transportes y comunicaciones.

El plan se proponía poner en práctica una “voluntad nacional de modernizar el país” (PND 1970-1974 Vol I, 1970:3). Su elaboración se basó en diferentes documentos, entre ellos el Acta de la Revolución Argentina; las directivas de planeamientos nacional de 1966 y 1967 (CONADE y CONASE); y las políticas nacionales de largo plazo recientemente aprobadas; recogiendo y dando continuidad a sus formulaciones.

La metodología del plan sustentó su análisis en las interacciones entre lo global y lo sectorial. Sus objetivos eran: alcanzar un crecimiento rápido y sostenido de la economía en su conjunto; lograr una distribución más justa del ingreso; y asegurar la defensa y la soberanía nacional. Adoptó un concepto de desarrollo que supera el mero aspecto estrictamente económico, y se apoyó en la hipótesis de que la estabilidad política en el país y el mundo se sostendrán en el tiempo, sino el plan no sería viable.

La estrategia económica del plan era superar el crecimiento desbalanceado de los sectores económicos que se venía dando (la estrategia integracionista de fines de la década de 1950 que privilegiaba el crecimiento del sector más moderno, la industria base), equilibrando todos

los sectores. Sus rasgos más específicos en relación a los programas de estudio planteaban: el desarrollo de la infraestructura económica; la integración del sector industrial; un programa de reconversión para fortalecer las empresas nacionales; la creación de un ente industrial y la descentralización de la industria; así como programas estatales de acción directa para energía, transporte y comunicaciones.

En lo que refiere a inversiones, este plan tuvo muy en cuenta los proyectos y obras que ya se estaban llevando adelante. A través de una encuesta en 1969 hizo una lectura de dos periodos diferenciados en lo que concierne a la inversión pública en infraestructura económica y social, postulando que en un primer período (1960-1966) la inversión pública decreció un 37% mientras que en el segundo (1966-1969) creció un 91% (PND 1970-1974 Vol II, 1970:24). Las tablas publicadas (Tablas 3 y 4) demuestran que el plan se proponía equiparar (no igualar) las inversiones en infraestructura y dentro de cada sector respectivamente. A la vez que explicaba: “Si bien tal desequilibrio entre inversiones en sectores económicos y sectores sociales se explica, en parte, por la más alta relación capital-producto que caracteriza a los sectores de infraestructura económica, es necesario reconocer el abandono relativo, y consiguiente acumulación de déficit, que sufrieron los sectores sociales” (PND 1970-1974 Vol II, 1970:34). Por último, el plan destacó, como también se ve en las políticas anteriores, que las inversiones en energía están compatibilizadas con el sector industrial. Mientras que este último está primordialmente abarcado por la acería en San Nicolás de SOMISA.

Inversión Pública Nacional					
	Composición Porcentual				
Sectores	1960	1966	1969	1974	1970 - 74
Económico	89,7	84,9	78,9	71,9	76,2
Social	4,9	8,3	12,3	21,3	16,3
Otros	5,4	6,8	8,8	6,8	7,5
Total	100	100	100	100	100

Tabla 3: Inversión pública nacional en sectores globales. Elaboración propia en base a PND 1970-1974 Vol. II (1970:31).

Inversión en Sectores Económicos					
	Composición Porcentual				
Sectores	1960	1966	1969	1974	1970 - 74
Energía	53,3	54,3	50,2	52	48,5
Transporte	16,1	34,6	35,1	33,6	32,5
Comunicaciones	3,8	3,3	7,3	10	9,7
Industria	24,6	4,8	3	1	5,6
Agropecuario	0,7	0,9	1,3	1,4	1,4
Otros	1,5	2,1	3,1	2	2,3
Total	100	100	100	100	100

Tabla 4: Inversión pública nacional en sectores económicos. Elaboración propia en base a PND 1970-1974 Vol. II (1970:52).

El sector Industria planteaba la continuidad del proyecto de sustitución de importaciones (acero, aluminio, químicos, papel) por lo tanto son los bienes de capital y durables lo que más

aumentan su tasa de crecimiento en este periodo, sin embargo, los bienes intermedios siguen teniendo la tasa más alta. Como ya se mencionó, un objetivo muy fuerte en este sector era financiar y concentrar empresas de capital nacional. Para ello se proponía por parte del Estado la creación de un ente público con participación privada que tenga función financiera (bancaria) e industrial (empresaria). De forma contundente y sin vueltas el plan destinaba el 90% de los fondos para la ampliación de SOMISA (a pesar de contar con un 50% de componente importado) y la explotación de Sierra Grande (construcción de una planta de concentración y “pelletización” de mineral de hierro). El margen restante se destinaba a otras empresas u organismos que recibirían inversión, pero sin especificar en propuestas constructivas (Talleres de Reparaciones Navales, Astilleros y Fábricas Navales del Estado, Industrias Mecánicas del Estado, Instituto Nacional de Tecnología Industrial).

En el sector Energía el Estado Nacional seguiría aportando casi la totalidad de las inversiones requeridas por ser un sector prioritario, a través de las empresas: SEGBA, AyEE, HIDRONOR SA y el ente responsable de ATUCHA. Como se consigna en la Tabla 5, el plan proponía obras de gran escala como el complejo “Chocón-Cerros Colorados”, la central nuclear ATUCHA y la central hidroeléctrica Futaleufú. A su vez, de escala media se proponen obras nuevas y se retoman algunas del plan anterior, en su mayoría centrales hidroeléctricas, térmicas y centros atómicos.

Para el sector Transporte el plan no propuso un cambio sustancial en la participación de cada medio de transporte. En ese sentido, el automotor público absorbería el 65% del tráfico total. La red nacional de caminos contaba con 45.000 km y era bien ponderada en relación a otros países. Sin embargo, el plan aduce que falta definición de crecimientos urbanos e inversiones como para especificar este sector. La inversión ferroviaria propuesta era baja en relación a periodos anteriores hasta tanto se pudiera definir la rentabilidad del sector (solo conservación y reparación). Mientras que la inversión aérea se concentraba en infraestructura para absorber mayor tráfico. Aeropuertos y pistas de aterrizaje son las únicas propuestas que se presentan con algún grado de especificidad. Además, proponía puertos patagónicos ligados a los proyectos energéticos e industriales y vinculados a los principales centros urbanos.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1970-1974			
	Industria	Energía	Transporte
Sin localización definida			Puertos patagónicos
BA	Ampliación de SOMISA	C. ATUCHA. C.T. 9 de julio.	Remodelación aer Ezeiza
COR	n.m.	Aprovechamiento Piedras Moras	n.m.
ER	n.m.	n.m.	Pista en Paraná
CHA	n.m.	C.T. Barranqueras	n.m.
MIS	n.m.	n.m.	Pistas en Posadas e Iguazú
NEU	n.m.	Comp. “Chocón-Cerros Colorados”	n.m.
RN	Explotación de Sierra Grande	Comp. “Chocón-Cerros Colorados”.	n.m.
SC	n.m.	n.m.	Pista en San Julián
MDZ	n.m.	Emb. Potrerillos. C. “Valle Grande” y C. “Nihuil II” (en construcción). C. “Nihuil III. Presa y C. “Agua de Toro. C.T. Luján	n.m.

de Cuyo.

SJ	n.m.	C. de Ullúm (en construcción)	n.m.
CAT	n.m.	Río Sali-Potrereros del Clavillo	n.m.
TUC	n.m.	Río Sali-Potrereros del Clavillo	Aer Tucumán
LR	n.m.	n.m.	Pista en La Rioja
SAL	n.m.	Emb Cabra Corral	n.m.
CHU	n.m.	C.H. Futaleufú	Aer Trelew. Pista en Esquel
TF&IA	n.m.	n.m.	Pista en Río Grande

* n.m.= no menciona.

Tabla 5: Propuestas de obras y su localización en el PND 1970-1974. Elaboración propia en base al documento PND 1970-1974 (1970).

Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975: el desarrollismo nacionalista

A fines de 1970, durante la dirección del economista Aldo Ferrer al frente del Ministerio de Economía, el CONADE estuvo a cargo del también economista Javier Villanueva quien coordinó el equipo que preparó la versión definitiva de este plan. Este es el primero de los planes aprobado por ley, hecho que no ocurría desde la promulgación del Segundo Plan Quinquenal en 1953 (Leiva Lavalle, 2010). El programa de Ferrer tuvo como eje el impulso del capital nacional, la integración de la economía y las exportaciones industriales, en línea con el modelo desarrollista que se había planteado desde fines de la década de 1950. En este sentido, también incorporaba medidas concretas y de más largo plazo que se estaban impulsando, como la creación del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), la “Ley de Compre Argentino”, programas de reconversión industrial, modernización agropecuaria y desarrollo científico-tecnológico, entre otros que figuran en el plan.

El PNDS 1971-1975, como los anteriores documentos, partió de una mirada crítica sobre las políticas pasadas y alertó sobre la insuficiencia de la ayuda externa recibida hasta el momento. En el diagnóstico hizo notar la dualidad en la estructura del país: 1- había tres zonas en las políticas nacionales (una era el núcleo dinámico, otras eran las economías atrasadas, y una tercera de naturaleza desértica). 2- la existencia de concentraciones monopólicas en la mayoría de los sectores dinámicos. 3- la disparidad en salarios pagados por el sector moderno de la economía, el oligopólico, y el resto.

Entre los objetivos generales se encontraba la promoción de la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, armónico y equilibrado, y de la empresa de capital nacional. Entre los objetivos particulares se registraba la existencia de una sólida industria base y desarrollo de tecnologías propias. Los lineamientos generales planteaban que la inversión pública debía apoyar a la empresa nacional, la realización de infraestructura económica e impulso a la industria base, así como expansión de la infraestructura social. La participación del capital extranjero se preveía como complemento del capital nacional. En este sentido afirmaba que “el nivel, la composición sectorial y la distribución espacial de las inversiones públicas tienen directa relación con los objetivos generales de promover la integración nacional” (PNDS 1971-1975, 1970:58). Inversión que iría decayendo paulatinamente para traspasar al sector privado.

Los programas y proyectos se proponían en tres modalidades: 1- de inversión pública nacional, 2- de inversión pública provincial, 3- del “Fondo de integración territorial”. En todos los casos, los proyectos se discernían por provincias, pero cada provincia adoptó un criterio propio para presentarlos lo que dificulta su sistematización. La siguiente tabla presenta los proyectos discriminados por sector y tipo de financiamiento.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SEGURIDAD 1971-1975				
	Industria	Energía	Transporte	En anexo
Financ.	Nacional	Nacional	Nacional	
	Provincial	Provincial	Provincial	
	Fondo Integración Territorial	Fondo Integración Territorial	Fondo Integración Territorial	
S/L	n.m.	n.m.	Equip. complementarios y oo.vv. aer.	n.m.
BA	Ampl. Pl."General Savio" (SOMISA). Petroquímica "General Mosconi".	n.m.	Aer. Internacional de Ezeiza y Aerp. Ciudad de Buenos Aires. P. Zárate-Brazo Largo. Pt. (B.Blanca, MDQ, Quequén, BA).	Pt. San Blas. C. Costanera. Presa “Las Piedras”.
CBA	Pq. Ind. (Francisco y Río Cuarto).	Ampl. C. Pilar. Est. de transformación Río Cuarto.	T.O. Capital.	n.m.
COR	n.m.	C.H. (Yaciretá) Apipé.	Aer. Curuzú Cuatía.	n.m.
ER	n.m.	C.H. "Salto Grande".	P. Fray Bentos–Puerto Unzué. P. Zárate-Brazo Largo. P. Colón-Paysandú. Obras viales complementarias Zárate-Brazo Largo.	n.m.
SF	n.m.	n.m.	n.m.	C. Sorrento.
CHA	n.m.	n.m.	Aer. Resistencia. Est. de pasajeros en Roque Sáenz Peña.	n.m.
FOR	n.m.	n.m.	P. río Bermejo. Aer. “El colorado”, “Las lomitas”, ampl. Aer. “El Pucú”. T.O.Formosa.	n.m.
MIS	n.m.	C.H. Piray-Guazú.	Pistas aterrizaje (Bernardo de Irigoyen, Moconá, San Pedro, L. N. Alem).	n.m.
NEU	Pq.Ind. Neuquén.	n.m.	Aer.(Caviahué, Chos-Malal, Cumelén). P. río Aluminé. Aer. Chapelco. Aer. Zapala.	Aprov. H. Confluencia. C.T. de “Alto Valle”. Aprov. H. Nahuel Huapi. Comp.“Chocón-Cerros Colorados”.
RN	n.m.	C.E. El Bolsón.	Pt. San Antonio.	Pt. San Antonio.
SC	n.m.	n.m.	Pt. Río Gallegos. Pista aterrizaje reactores Calafate.	Pt. (Deseado, San Julián).

MDZ	n.m.	Terminación C.H. "El Carrizal". C.H. "Arroyo Grande".	T.O. Gran Mendoza. Aer internacional "El Plumerillo". Aer. "El Plumerillo".	n.m.
SJ	Parque industrial.	C.T. "El carrizal". Presa emb. Ullúm.	n.m.	n.m.
SL	n.m.	C.T. San Luis. Comp. H. "La huertita".	n.m.	n.m.
CAT	n.m.	n.m.	P. (ríos Santa María y Salado). Obras civiles aer. Catamarca.	n.m.
TUC	n.m.	C.T. Tucumán.	P. (ríos Colorado y Balderrama). Remodelación ferroviaria San Miguel de Tucumán.	n.m.
LR	Frigorífico "Los Llanos".	C.T. La Rioja.	n.m.	n.m.
JY	Ampl. Altos Hornos Zapla.	n.m.	n.m.	n.m.
SAL	n.m.	C.H. "Cabra Corral".	Emb. "Las Lomitas".	n.m.
CHU	Pl. productora Aluminio Puerto Madryn. Fáb. integral productos cárneos. Pq.Ind. (Trelew, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn).	Aprov. H. "Futaleufú".	Pt. (Puerto Madryn, Comodoro R.). Pt. Rawson.	Pt. y C.T. Comodoro Rivadavia.
LP	n.m.	C.H. "Los divisaderos".	n.m.	n.m.
TF&IA	n.m.	C.H. "Simacush" (Ushuaia). Us.T. Río Grande.	Ampl. aer Ushuaia. Aer L. Kami. Interconexión física Tierra del Fuego-Arg. continental.	Pt. Ushuaia.

*n.m: no menciona

Verde: Nacional

Azul: Provincial

Rojo: Fondo de Integración Territorial

Tabla 6: Propuestas de obras y su localización en el PNDS 1971-1975. Elaboración propia en base al documento PNDS 1971-1975 (1970).

Algunos de los proyectos de inversión pública nacional fueron encomendados por el Ministerio de Defensa, a través de SOMISA, Dirección Nacional de Fabricaciones Militares o la Fuerza Aérea; mientras que otros se hicieron por la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte, a través de la Dirección Nacional de Vialidad o la Administración General de Puertos. Los proyectos energéticos serían gestionados por la Secretaría de Estado de Energía a través de AyEE.

Para el sector productivo industrial las medidas de promoción se concentraban en las ramas de: aluminio, cobre, celulosa y papel, química básica y petroquímica, cemento, automotriz,

electrónica, bienes de capital, textil y frigorífica. Al perenne objetivo de ampliar SOMISA, se sumaban los Altos Hornos Zapla. Además, se proponían varios parques industriales y la reconocida planta productora de ALUAR.

Con respecto a la infraestructura económica, en el sector energía, las medidas se orientaban a modificar la oferta de energía en el periodo del plan, aumentando las de origen hidroeléctrico y nuclear. En ese sentido, con la central de ATUCHA ya en marcha, se proponía un estudio para una futura central nuclear en Córdoba y para el aprovechamiento de energía mareomotriz. En su mayoría son aprovechamientos hidroeléctricos y en menor medida centrales térmicas, entre los que se destacaban “Yaciretá-Apipé”, “Salto Grande” y “Futaleufú” (esta última en complemento con la planta de ALUAR). Para este sector, el plan formuló proyectos que no se incluían en las líneas de financiamiento planteadas e incluso, algunos proyectos que ya estaban definidos en esas líneas, luego se aclaraba que eran solo estudios de factibilidad (“Salto Grande”, “Alicurá”, “Yaciretá-Apipé” y “Confluencia”). Entre ellos se destacaba la conclusión de la primera etapa del complejo “Chocón-Cerros Colorados” y la central térmica de Alto Valle.

Finalmente, en el sector transporte el plan proponía puentes, aeropuertos y terminales de ómnibus. Así como proyectos que estaban fuera de las líneas de financiación: obras de puertos en Deseado, Ushuaia (ultramar); Comodoro Rivadavia (cabotaje nacional); San Blas, San Antonio, San Julián (regionales).

A mediados de 1971 se disolvió la personería de las secretarías del CONADE, del CONASE y del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), que pasaron a denominarse Subsecretarías de Desarrollo, Seguridad y Ciencia y Técnica, respectivamente. “A esta altura la evolución del proceso económico se subordinaba a lo político, a diferencia de lo ocurrido en los primeros años de la Revolución Argentina” (Rapoport, 2007:545). En este sentido, la crisis de la coyuntura política, y cómo la misma se fue agravando a medida que avanzaba la década, restringió las tareas de planeamiento a la actualización periódica del plan 1971-1975.

Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977: el plan del “pacto social”

Este plan fue presentado a fines de 1973, con el *peronismo* de nuevo en el poder, y en el marco de la recién creada Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica. Tal repartición estaba bajo la órbita del INPE (que reemplazó al CONADE), dependiente del Ministerio de Economía, conducido por el economista Benjamín Hopenhayn. Para la elaboración de este plan, el gobierno solicitó la asistencia de la CEPAL e incluso intentó abrir una oficina de ese organismo en el país, en un gesto de renovada valoración de los saberes expertos sobre planificación (Coviello, 2019). El documento se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN) sellando el “Pacto Social” que tenía el objetivo de dar legitimidad al proyecto económico y social del *peronismo*.

El plan reconocía como objetivos: la regulación de las empresas e inversiones externas en el marco de la Ley de Inversiones Extranjeras, así como la *reargentinización* (sic) de empresas desnacionalizadas en periodos anteriores; la integración (económica) latinoamericana: la promoción de la industria básica y de bienes de capital; y la concreción de los grandes proyectos hidroeléctricos a fin de reorganizar el espacio físico. En este sentido, planteaba trasladar el dinamismo de la economía de los monopolios extranjeros al conjunto del sector productivo nacional, el Estado y los empresarios nacionales, y para ello era fundamental el peso de las empresas públicas y la participación del sector privado nacional. Así como romper la dependencia tecnológica que había sido y seguía siendo una fuente de distorsión nacional, incorporando ese desarrollo a los procesos productivos.

Las metas estaban en línea con el modelo desarrollista dado que planteaban duplicar las exportaciones, sustituir importaciones de bienes intermedios básicos (acero, petroquímica, aluminio, celulosa y papeles), contribuir a la descentralización económica con grandes proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, así como aprovechar recursos naturales en las distintas regiones. Sin embargo, como muestra la Tabla 7, el peso de las inversiones en cada sector se modificaría, haciendo crecer relativamente las inversiones en sectores sociales y restando peso de inversión a los sectores económicos que venían siendo los favorecidos hasta el momento.

Estructura Sectorial de la Inversión Pública Nacional (%)											
Conceptos	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Sectores Sociales	11,1	12,1	11,1	10,2	9,9	8	7,5	9,2	10,8	12	13,6
Salud púb., educ. y cultura	5	6,2	4,9	3,6	3	2,6	2,8	2,8	3,2	3,8	3,9
Servicios sanitarios	4,7	4,9	4,6	4,2	4,3	3,2	3,7	3,5	4,1	4,1	3,9
Vivienda y bienestar social	1,4	1	1,6	2,4	2,6	2,2	1	2,9	3,5	4,1	5,8
Sectores económicos	80	77,7	78,7	78,5	80,3	81,9	84,1	84,3	82,7	81,5	79,9
Energía, comb. y minería	43,9	37,9	39,9	39,5	34,1	35,4	39,7	47,2	46,7	45,2	44,1
Transporte y comunicación	23,4	31,3	31,8	31	33,2	32,4	32,7	28,5	26,4	24,4	22,7
Industria	10	4,8	2,5	4,5	9,5	11,2	9,3	6,8	7,9	10,2	11,5
Otros serv. Econ.	2,7	3,7	4,5	3,5	3,5	2,9	2,4	1,8	1,7	1,7	1,6
Otros Sectores	8,9	10,2	10,2	11,3	9,8	10,1	8,4	6,5	6,5	6,5	6,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabla 7: Estructura sectorial de la inversión pública entre 1967 y 1977. Elaboración propia en base a PTN 1974-1977 (1973:81).

El plan contaba con una política de integración en el sentido económico y precisaba que “el proceso de integración deberá sustentarse en la justicia social y la independencia económica de los países del área” (PTN 1974-1977, 1973:88). La estrategia integracionista abarcaba la explotación conjunta con países vecinos de recursos naturales, el desarrollo tecnológico, la preservación del medio ambiente, junto a medidas financieras y comerciales.

En lo que refiere a industria, el plan es crítico con la participación de capitales extranjeros en la estructura de este sector, así como con las “dualidades regionales” (PTN 194-1977, 1973:115) que planteaban desventajas a las pequeñas empresas del interior respecto de las ubicadas en los principales centros industriales. El plan continuaba con la política sustitutiva y alentaba la realización acelerada de los proyectos en industrias básicas porque contribuiría a la independencia y flexibilidad de la estructura industrial argentina.

La producción de energía se había quintuplicado entre 1950 y 1973, distorsionando su composición y desaprovechando los recursos hidroeléctricos. El 80% del consumo era del área central (GBA, Litoral y Córdoba) por lo que el plan resaltaba la necesidad impostergable de ejecutar planes hidroeléctricos y nucleares. En este sentido, se proponía establecer el

monopolio estatal, nacionalizando los recursos, su explotación y comercialización, mejorar su aprovechamiento, asignar carácter prioritario de abastecimiento a las regiones que cuentan con excedentes en la oferta de energía primaria (no especificaba cuáles regiones). Mientras que, para la energía nuclear, se estimaba aumentar la producción de las centrales ATUCHA y Río Tercero, recién para 1980.

Para absorber los tráficos de bienes en el sector transporte, el plan proponía cubrir largas distancias con ferrocarril, fluvial y marítimo. Y para pasajeros proponía el ferrocarril, ómnibus y aviones. Lo esencial del plan de transporte era su aporte a la descentralización económica a través de las inversiones camineras. Se planteaba una red troncal de caminos que rompiera con el esquema radial y convergente, así como la inversión en un puerto de aguas profundas. La idea era integrar los transportes mediante una ley nacional, sin embargo, advertía que el desarrollo vial se vería intensificado, así como la construcción de nuevos puertos, en línea de asegurar el abastecimiento de la industria petroquímica.

El plan proponía tres programas: el siderúrgico, el petroquímico, y el de celulosa. El primero aspiraba a conseguir independencia en el abastecimiento de ciertos insumos, de un producto considerado fundamental para el desarrollo de la economía por estar difundido en todos los ámbitos de la producción. El mayor esfuerzo estuvo puesto en poner en marcha los yacimientos de Sierra Grande, finalmente inaugurados en 1978 (Environmental Justice Atlas, 2018) que abastecerían a SOMISA, así como la creación de plantas de reducción directa de material y ampliación de las existentes (tercer horno en SOMISA). El segundo planteaba que el Estado se haría cargo en forma exclusiva de los proyectos de producción de materia prima básica, dejando a los privados la producción de derivados. Mientras que el tercer programa se orientaba a la demanda de papel para diario, en la promoción de plantas integradas que contemplen el autoabastecimiento de recursos forestales, teniendo en cuenta la adecuada distribución territorial de la actividad y sus efectos poblacionales en diferentes zonas del país. Los grandes proyectos presentados eran: la central hidroeléctrica de “Salto Grande” con el correspondiente traslado de la ciudad de Federación; el complejo ferroviario “Zárate-Brazo Largo”; el complejo hidroeléctrico “Yaciretá-Apipé” en conjunto con el puente de Clorinda-Asunción; el complejo hidroeléctrico de ALICOPA¹⁰; y la central nuclear de Río Tercero.

Como muestra la Tabla 8, en el sector industrial, el plan proponía plantas fabriles orientadas en su mayoría a la rama de la celulosa, el papel y la madera, sin abandonar la siderurgia, aunque en muy menor medida que en los planes anteriores. En el sector energía, además de los grandes proyectos mencionados, hay casi una decena de aprovechamientos hidráulicos, algunas centrales térmicas, y usinas que no especifican su modalidad. Finalmente, en el sector transporte, aeroestaciones, pistas de aterrizaje y terminales de ómnibus son los programas dominantes, aunque nuevamente muchas no se especifican ni en cantidad ni en localización.

Existe una gran disparidad entre provincias. Mientras Entre Ríos y San Luis son las provincias que más propuestas presentaban en general para todos los sectores, Tucumán, Mendoza y Neuquén se destacaban por tener mayor cantidad de propuestas planteadas en los sectores de industria, energía y transporte. El plan en sí mismo se propone culminar muchas obras que estaban en marcha, remodela, y amplía, pero no procura obra nueva de manera sustancial.

PLAN TRIENAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y LIBERACIÓN NACIONAL 1974-1977

	Industria	Energía	Transporte	Grandes proyectos
Financ.	Nacional	Nacional	Nacional	

¹⁰ Incluía los aprovechamientos hidroeléctricos de Alicurá (río Limay), Collón Curá (río homónimo) y Piedra del Águila (río Limay) en la cuenca del río Negro, con un potencial conjunto de 4000 MW.

	Provincial Extranjero/Bancos	Provincial Extranjero/Bancos	Provincial Extranjero/Bancos	
BA	Red de Pq.Ind..	C.T. B. Blanca. C. de acumulación por bombeo "La Brava".	Pt. de aguas profundas.	Tercer horno SOMISA. Comp. "Zárate-Brazo Largo".
CBA	n.m.	n.m.	n.m.	C.N. Río Tercero
COR	Comp. siderúrgico. Fáb. papel prensa.	n.m.	n.m.	C.H. Yaciretá-Apipé.
ER	Ind. cartón corrugado. Elab. celulosa Delta. Ind. maíz y sorgo. Elab. pastas secas Victoria. Ind. briquetas carbón vegetal. Comp. industrial naval.	n.m.	T.O. (Paraná, Colón, Gualeguaychú). Equip. turístico del Túnel Subfluvial.	C.H. "Salto Grande". Comp. "Zárate-Brazo Largo"
SF	n.m.	n.m.	n.m.	n.m.
CHA	Pl. madera aglomerada Tres Isletas. Frigoríficos regionales.	C.T. y C.H. Lavalle. Dique regulador inferior río Negro. Dique regulador superior Puerto Vicentini. Compuertas reguladoras de lagunas (Resistencia).	n.m.	n.m.
FOR	n.m.	n.m.	n.m.	P. Clorinda-Asunción
MIS	Proy. Ind. integrada maderera.	Aprov. H. arroyo Piray-Guazú.	T.O. Posadas	n.m.
NEU	Comp. Ind. maderero en Aluminé.	n.m.	Aer. (Chapelco, Caviahué, Zapala y Chos Malal). Comp. ferro automotor y P. férreo Neuquén. Est. O. (Zapala, San Martín de los Andes, Cutralcó y Chos Malal).	Comp. ALICOPA
RN	n.m.	n.m.	Pt. San Antonio oeste	Comp. ALICOPA
SC	Factoría cementera Pico Truncado. Pl. ictícola. Pl. textil-laneras.	n.m.	P. (arroyos Cachorro y Calafate y ríos Cóndor, Guanaco y Mitre). Pistas (28 de noviembre, Vírgenes, Tres lagos, Oliva, Caracoles).	n.m.
MDZ	Pq.Ind. petroquímico. Proy. Ind. Plan Hierro. 4 Pl. fabricación materiales construcción.	Presa "Potrerillos" y arroyo Yauca. Ampl. C.E. "Malargüe".	Aers.	n.m.
SJ	Planta de agua mineral	n.m.	n.m.	n.m.
SL	5 Fáb. (curtiembre, marroquinería, cemento, ropería, alfombras). Pl. de lungsteno.	Comp. H. "La Huertita". C.T. "Fortuna".	TT.OO.	n.m.
CAT	n.m.	6 pistas de aterrizaje. Est. terminal Tinogasta.	n.m.	n.m.
TUC	Pl. elab. proteínas vegetales.	n.m.	n.m.	n.m.

LR	Pl. Ind. Chilecito (2) y Aimogasta. Frigorífico Chilecito.	n.m.	n.m.	n.m.
JY	Fab. de cemento, plomo y cerámica.	Aprov. río Grande.	Aer. T.O. Pericó.	n.m.
SAL	n.m.	n.m.	Pista aer. "El Aybal".	n.m.
SE	Pl. de envases. Pl. maderera.	n.m.	n.m.	n.m.
CHU	Fáb. textiles-lanares Esquel y Comodoro Rivadavia.	n.m.	n.m.	n.m.
LP	Pq. Ind. Gral. Pico.	n.m.	Pista aeródromo Gral. Pico.	n.m.
TF&IA	Pl. madera aglomerada.	Usinas Río Grande y Ushuaia (territorio nacional). C.T.Río Grande.	Torre de control aer. Río Grande.	n.m.

*n.m: no menciona

Verde: Nacional

Azul: Provincial

Rojo: Extranjero/Bancos

Tabla 8: Propuestas de obras y su localización en el PTN 1974-1977. Elaboración propia en base al documento PTN 1974-1977 (1973).

Con el fallecimiento de Perón y las renunciaciones sucesivas del ministro de economía Gelbard y del secretario de planificación Hopenhayn hacia fines de 1974, el Pacto Social fue abandonado, así como el PTN, el último intento formal de planificación indicativa realizado en Argentina (Leiva Lavalle, 2010). Hacia 1976, la planificación económica, cuya necesidad había surgido cuando se adoptó una estrategia de desarrollo industrial, fue disuelta rápidamente junto con los mecanismos principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado.

Faros del desarrollo

La vaguedad con que fueron planteados los objetivos y el nulo establecimiento de programas y proyectos para alcanzar aquellos no opacan el reconocimiento que se le debe al "Plan Prebisch" por ser el que instaló las bases en torno a las cuales giraría todo el debate de los siguientes 20 años aproximadamente. Convocar a los capitales extranjeros (para esta o aquella otra rama de la producción), promover la industria base y el autoabastecimiento energético son los puntos de partida desde los cuales cada programa económico orientará sus ideales. Por lo que, aunque no haya presentado ni una sola propuesta en obras, y aunque sus debates ya habían sido planteados con anterioridad al periodo de estudio, su escrito adquirió gran peso para lo que vino después. La forma imperiosa en que su informe fue redactado y divulgado dejó huella en las políticas públicas que siguieron, las cuales retomaron aquellos tres temas de partida y los resignificaron en función de otros intereses sincrónicos.

El total de propuestas de obras para industria, energía y transporte a lo largo del periodo de estudio asciende a 256 registros. Se evidencia una primera etapa (Frondizi, PND 1965-1969 y PND 1970-1974) en la que el protagonismo se lo lleva el programa de obras energéticas, mientras que para industria el registro es muy escaso. El programa transporte es casi nulo en los primeros dos casos y comienza a tomar protagonismo en el PND 1970-1974 para alcanzar su punto máximo con 56 propuestas en el PNDS 1971-1975. Por lo que la segunda etapa (PNDS 1971-1975 y PTN 1974-1977) está caracterizada por un protagonismo de las

propuestas para transporte e industria. Esta última, que durante todo el periodo no supera las 13 propuestas de obras, alcanza 41 registros en el último plan.

Particularmente, Frondizi puso el énfasis de su mandato en la siderurgia, el petróleo y el transporte, en lo que él llamó sus tres “batallas”. Tanto la explotación de Sierra Grande como la creación del segundo alto horno en San Nicolás (SOMISA) se promovieron de manera recurrente en sus discursos con suma urgencia. A pesar de la persecución del recurso petrolero, el mandatario no perdió de vista otras formas de abastecimiento energético, dado que proponía al menos seis centrales eléctricas (entre térmicas e hidráulicas) en diferentes zonas del país, entre las que se destaca “Chocón-Cerros Colorados”, también aludida incontables veces en sus discursos. Mientras que el transporte fue “su batalla” menos lograda, en el sentido que no propuso obras específicas en este sector. Sin embargo, se puede precisar que tuvo una política caminera en desmedro de los FFCC (en un intento de romper con el esquema centralista) y con un marcado fortalecimiento del transporte aéreo.

El diagnóstico ajustado del PND 1965-1969 tuvo algunas afirmaciones que pueden inferirse en las obras que vinieron después. Por ejemplo, reconocía el déficit en la fabricación de papel de diarios en el país y en este sentido proponía al menos tres proyectos de plantas celulósicas localizadas y otras tantas no localizadas, entre las que figura la producción de papel prensa. En esta misma rama reconocía la necesidad de modernización tecnológica y de gestión y dirección empresarial. Este último ítem se relaciona directamente con lo que Liernur (2001) plantea sobre la creación de sedes empresariales en los centros urbanos. Y cómo la modernización de la industria en general, con nuevas tecnologías, mayor oferta energética y nuevos modos de gestión vinculados a la entrada de capitales extranjeros resignificaron la parte visible de las empresas en el país. Al sector energía se le asignaba el 45% de las inversiones por lo tanto fue el más abultado en sus propuestas, con ocho centrales térmicas y seis hidroeléctricas. El sector transporte recibiría una gran porción de las inversiones (32%) sin embargo no se especificaban obras de infraestructura en los programas relacionados.

Cómo inaugura su texto, el PND 1970-1974 se proponía modernizar el país, así como balancear los sectores del plan, promoviendo el capital nacional. Por ello se explica la baja en las inversiones en industria, energía y transporte, sin embargo, planteó la continuidad de las obras existentes al momento. A pesar de ser muy crítico de la política de Frondizi, el plan continuaba la “batalla del acero”, proponiendo la ampliación de SOMISA y la explotación de Sierra Grande, limitándose a esas propuestas. En cambio, el sector energía resultaba prioritario por lo que es el más voluminoso en proyectos. Proponía ocho aprovechamientos hidroeléctricos y tres centrales térmicas, así como dos obras fundamentales: “Chocón-Cerros Colorados” y ATUCHA. Para transporte solo definió aeropuertos y pistas de aterrizaje, mientras que para automotor se aclara un 65% de las inversiones, sin embargo, no se definen obras específicas dada la magnitud del aporte.

El PNDS 1971-1975 se enlaza con el modelo *frondicista* pero le da más lugar al capital nacional, considerando las inversiones extranjeras, no como las protagonistas del impulso, sino como complemento de las locales. En este sentido proponía distintos tipos de inversión (nacional, provincial y fondo territorial) que responden, en parte, a la lectura que el plan había hecho del territorio argentino y sus regiones. En materia industrial, a la eterna propuesta de ampliación de SOMISA se sumaron la creación de altos hornos en Jujuy y la flamante planta de ALUAR, así como algunos parques industriales. Para los sectores energía y transporte se detectan algunas contradicciones respecto de en qué líneas de financiamiento entraba cada proyecto. Ciertas propuestas (importantes y no tanto) no entraban en ninguna línea, como por ejemplo “Chocón-Cerros Colorados”, la central térmica de Alto Valle, el aprovechamiento del lago Nahuel Huapi y varios puertos. Luego, como se observó más arriba, algunos proyectos que ya estaban definidos en esas líneas, luego se aclaraba que eran solo estudios de

factibilidad. Tal es el caso de las represas de “Salto Grande” y “Yaciretá-Apipé”. En definitiva, el plan proponía 12 aprovechamientos hidroeléctricos y seis centrales térmicas. Con 18 propuestas nuevas es uno de los planes que más importancia le dio al sector energía. Para transporte, las propuestas se diversifican con respecto a los planes anteriores: a las aeroestaciones (once en total y algunas pistas de aterrizaje), se sumaron puentes (siete) y terminales de ómnibus (dos), así como numerosos puertos, alcanzando una suma de 56 propuestas que lo hace el plan con más atención sobre este sector.

Finalmente, el PTN 1974-1977 planteaba un fuerte impulso al capital nacional vinculado a la industria y de hecho es el único de todos los casos de estudio en el cual dicho sector supera a los otros dos. En un primer momento, el documento retoma los postulados del desarrollismo sobre autoabastecimiento energético y promoción de la industria base, pero al exponer sus inversiones, éstas demuestran que se proponía un significativo aumento a los sectores sociales, relativizando la importancia de los sectores dinámicos (económicos). A diferencia del plan anterior que sólo lo enuncia, el PTN 1974-1977 efectivamente planteó un equilibrio de los sectores. El sector industrial no dependería de los capitales extranjeros para desarrollarse, el sector energía se volcaba urgentemente (cómo hace 15 años atrás) al aprovechamiento hídrico, mientras que el sector transporte haría un fuerte aporte a la red caminera para conectar regiones. Para el primero se elaboraron tres programas que retomaban nuevamente las batallas de Frondizi (siderúrgico, petroquímico y de celulosa). La ampliación de SOMISA vuelve a ocupar un sector destacado dentro de los grandes proyectos y luego en la generalidad se destacan las plantas en el rubro maderas y celulosa (ocho en total) entre las que se encuentra la tan ansiada fábrica de papel prensa. A pesar de la importancia otorgada al sector energía, éste no sobresale en cantidad de proyectos como en los dos casos anteriores, manifestando una contradicción dentro del plan. Sin embargo, se reiteraban como grandes inversiones los complejos “Salto Grande” y “Yaciretá-Apipé”. Por último, terminales de ómnibus (diez) y equipamiento aeroportuario (doce) son los programas que más ocuparon al sector transporte, así como el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo en el grupo de grandes inversiones.

Lo últimos dos planes sobresalen visiblemente del resto de los casos en cantidad de propuestas establecidas. Juntos reúnen el 80% de los registros, mientras que los tres primeros no superan el 10% de obras propuestas. Esto se debe en gran medida a que las políticas públicas y planes con el tiempo fueron ganando precisión y de esta manera complejizaron sus presentaciones, ya no planteando solo grandes hitos dinamizadores de regiones sino obras específicas para cada ciudad.

Luego de revisar sus objetivos y propuestas fue posible verificar los programas constructivos que movilizaban las inversiones en aquellos años y que, al ser ejecutados, representarían al Estado desarrollista (e industrializado) en sus diferentes momentos. Plantas fabriles vinculadas a la siderurgia, la celulosa; centrales hidroeléctricas y térmicas, aeropuertos y terminales de ómnibus son los grandes temas que dominaron las propuestas de los planes en general. Mientras las plantas petroquímicas, y los puentes lo hicieron en menor medida. Existen dos proyectos que se repitieron insistentemente en todos los planes. Son obras que funcionaron como “faros” en el horizonte a alcanzar de todos los modelos y que se mantuvieron encendidos hasta el final: ellas son la ampliación de la planta de SOMISA y el complejo hidroeléctrico “Chocón-Cerros Colorados”. Desde Frondizi hasta las propuestas coordinadas por Ferrer estos proyectos estuvieron firmes en los deseos de los gobernantes y planificadores y de alguna manera simbolizaron las promesas del desarrollo posible.

El reconocimiento de los programas constructivos que se reiteraron o que ocuparon mayor lugar en la planificación para el desarrollo resulta relevante a la luz de las inquietudes actuales respecto del tratamiento de los recursos y el desarrollo de las infraestructuras. La importancia

del planeamiento de la inversión en infraestructura actualmente hace hincapié en el tratamiento del agua (como recurso con fines diversos), en los yacimientos de hidrocarburos y la cuestión nuclear (energía), así como la explotación minera (ANI, 2023). Si bien al presente aparecen otras variables en juego como los estudios ambientales que llaman a revisar la perspectiva del desarrollismo de las décadas de estudio, hay una cuestión que subyace desde ese tiempo hasta hoy y es la necesidad de planificación de la infraestructura vinculada a los sectores económicos, en función de la industria, pero también para el cuidado de los recursos nacionales.

No ha sido objetivo de este estudio indagar en las razones de por qué ninguno de los planes se implementó finalmente, ni siquiera el PNDS 1971-1975 que había sido aprobado por ley. Sin embargo, la persistencia en proyectos de largo aliento y la coincidencia en promover ciertos programas constructivos hace pensar que los obstáculos no tuvieron que ver con diferencias en cómo era concebido el desarrollo nacional sino exclusivamente con factores externos a la propia planificación industrial.

Bibliografía

- Academia Nacional de Ingeniería (2023) La planificación del desarrollo de la infraestructura del país. Buenos Aires, Academia Nacional de Ingeniería.
- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Prismas, revista de historia intelectual*(2), 75-94.
- Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)* (Vol. Biblioteca del Pensamiento Argentino (VI)). Buenos Aires: EMECÉ.
- Ayala, H. C. (2016). Notas de investigación sobre Estado, desarrollo y crisis de dominación en Argentina (1955-1976). *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 232-246.
- Belini, C. (2018). El Plan Prebisch de 1955, los dilemas del desarrollo argentino y las controversias en torno a los legados económicos del peronismo. *Revista de Indias*, LXXVIII(273), 593-629.
- Cárdenas, E., Ocampo, J., & Thorp, R. (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*. (E. Cárdenas, J. Ocampo, & R. Thorp, Edits.) Mexico: Fondo de Cultura Económica (El trimestre económico).
- Cavarozzi, M. (2002). *Autoritarismo y Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Coraggio, J. L. (1994). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Costa, C. (junio de 2023). Dimensiones de las obras para el desarrollo en Argentina (1960-1975): una mirada territorial. *Limaq*(012). doi:<https://doi.org/10.26439/limaq2023.n012.5830>
- Coviello, R. (2018) 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. UNGSM
- Coviello, R. (septiembre-febrero de 2019-2020). “Expertise y confianza”: los expertos de la CEPAL en el tercer gobierno peronista (1973-1976). *Sociohistórica*(44).
- Diamand, M.; (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires; Paidós.
- Environmental Justice Atlas*. (2018). Obtenido de Mina Sierra Grande, Río Negro, Argentina: <https://ejatlas.org/conflict/mina-sierra-grande-rio-negro-argentina#:~:text=El%20yacimiento%20de%20hierro%20de,obreros%20de%20la%20actividad%20minera>.

- Ferrer, A., & Rougier, M. (2010). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fronidizi, A. (s.f.). Mensajes Presidenciales 1958-1962. *Tomo I*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.
- García Bossio, H. (2014). *¿Qué nos hace más Nación? Desafíos del desarrollismo frondicista-frigerista*. Lanús: EdUNLa Cooperativa.
- Gerchunoff, P. (7 de abril de 2019). La pregunta infinita: ¿cuándo se jodió la argentina? *Clarín Económico*, págs. 6-7.
- González Bollo, H. (2014-2015). Exploraciones sobre la Argentina planificada (1944-1972). *Anuario IEHS*, 29-30, 119-124.
- González Bollo, H., & Pereyra, D. E. (2020). *Agencias y funcionarios de la Argentina peronista (1944-1955)*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Jáuregui, A. (2014-2015). El CONADE: ORGANIZACIÓN Y RESULTADOS (1961-1971). *Anuario IEHS*(29&30), 141-158.
- Jáuregui, A., & González Bollo, H. (2020). Introducción: El Estado planificador en el desarrollo argentino: del centro a las regiones, de las ciudades al campo, de la economía a la salud (1932-1994). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 167-170.
- Leiva Lavalle, J. (2010). *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. Colección Textos para discusión CEPAL-IPEA.
- Liernur, J. F. (2001). *Arquitectura en la Argentina del Siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.
- PND 1965-1969. (1964). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*. República Argentina: Presidencia de la Nación – Consejo Nacional de Desarrollo.
- PND 1970-1974. (1970). *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*. República Argentina: Presidencia de la Nación – Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo.
- PNDS 1971-1975. (1971). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*. República Argentina: Presidencia de la Nación – Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad.
- PTN 1974-1977. (1973). *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*. República Argentina: Presidencia de la Nación – Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad.
- Rapoport, M. (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Rofman, A., & Marqués, N. (1988). *Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970* (Vol. 22). Buenos Aires: CEUR-Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Romero, L. A. (2010). *Breve historia contemporánea de la Argentina, 1916-1999*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. (2021). Presentación: Pasado, presente y futuro de la industria argentina. En M. Rougier, *La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)* (págs. 13-32). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Schvarzer, J. (1987). Promoción Industrial en Argentina. Características, evolución y resultados. . *Documentos del CISEA*(90).
- Sikkink, K. (1988). The influence of Raul Prebisch on economic policy-making in Argentina 1950-1962. *Latin American Research Review*, 23(2), 91-114.
- Silvestri, G. (2004). Voz: «Industrial (arquitectura)» . En J. F. Liernur, & F. Aliata, *Diccionario de arquitectura en Argentina* (págs. 15-22). Buenos Aires: Clarín.

- Tearoti, S. A. (2013). El Plan de Desarrollo 1965-1969, un intento de planificación en la Argentina. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Mendoza: Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo.
- Tereschuk, N. (1 de noviembre de 2019). ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y ESTADO DESARROLLISTA EN LA ARGENTINA (1943-1975). *Voces en el Fenix(79)*. Obtenido de <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/organismos-de-planificacion-y-estado-desarrollista-en-la-argentina-1943-1975/>
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo Unión Europea.