

# **La forma de planificación cepalina. De la técnica de programación a una teoría general de la planificación.**

Arana, Mariano.

Cita:

Arana, Mariano (2017). *La forma de planificación cepalina. De la técnica de programación a una teoría general de la planificación. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/578>

## **XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia**

Mesa Temática 106: “La planificación y el Estado argentino: agencias, expertos, modelos foráneos e impacto regional (1933-1983)”.

Título: Las formas de planificación cepalina. De la técnica de programación a una teoría general de la planificación.

Mariano ARANA<sup>1</sup>

### **RESUMEN:**

Durante su primera década en la CEPAL, Jorge Ahumada estuvo encargado de revisar el vínculo entre planificación y desarrollo. Sus iniciativas plantearon una combinación novedosa entre la planificación que se concentraba en sectores de la producción (típicamente encontrada en los planes quinquenales) y un nivel de agregación mayor a partir del uso de instrumental de teorías de crecimiento y modelos macroeconómicos agregados. Este trabajo pretende reconocer el origen y desarrollo de dicha técnica y su significado para los economistas e instituciones programadoras del desarrollo económico, mediante el estudio de sus cambios en la década de 1950 y su circulación en organismos públicos y privados en Argentina, en un contexto de grandes cambios de la planificación indicativa y transformaciones idearios en la región: desde el ciclo hacia el desarrollo económico. Se concluye que, desde el punto de vista de la práctica planificadora, el aporte cepalino contribuyó directamente en las agencias locales reforzando las ideas de crecimiento acelerado con estabilidad económica y, desde el punto de vista de los cambios idearios, realizó un aporte significativo a la formación teórica para el desarrollo económico de los economistas en el país.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía (UBA), Especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas (UBA), Magíster en Economía Política (FLACSO), Docente de Historia del Pensamiento Económico (FCE-UBA) e Investigador-Docente (IdeI-UNGS).

**PARA PUBLICAR EN ACTAS**

## 1. Introducción

A principios de la década de 1950 la experiencia planificadora contó con los modos soviéticos con su gestión por balances sectoriales, con la norteamericana que, transcurrida la Gran Depresión se había ocupado de estudiar los comandos agregados de la economía. También de la experiencia francesa, que se concentró en la inversión por su orientación a la modernización de los sectores productivos de forma indicativa y por último, con los ensayos de planes quinquenales en América Latina. Las tres primeras fueron estudiadas en la CEPAL para proponer un tipo diferente de planificación. El objetivo de la nueva metodología consistía en evaluar y comunicar trayectorias económicas posibles acorde a la estructura existente. La *Técnica de Planificación* (o programación, en adelante TP) elaborada en la CEPAL se pretendió suficientemente neutral como para provocar un sistema de decisiones que permitiera darle transparencia y eficacia al poder ante la sociedad; en palabras de Celso Furtado “Me inclinaba a pensar que el instrumento de la planificación es tan neutro como la técnica del input-output” (1988, p. 117).

La TP fue una metodología desarrollada por el grupo de la División de Desarrollo Económico dirigida por Celso Furtado e integrada por Juan Noyola, Regino Boti, Alexander Ganz y Pedro Vuscovic. Durante su primera década en la CEPAL, Jorge Ahumada estuvo encargado de revisar los vínculos entre la planificación y el desarrollo económico. Sus iniciativas plantearon una combinación novedosa entre la planificación, que se concentraba en sectores de la producción (típicamente encontrada en la matriz Insumo-Producto) y un nivel de agregación mayor a partir del uso de herramientas de teorías de crecimiento y modelos macroeconómicos agregados. Este trabajo pretende reconocer el origen y desarrollo de dicha técnica y su significado para los economistas e instituciones programadoras del desarrollo económico, mediante el estudio de sus cambios en la década de 1950 y su circulación en distintas instituciones en Argentina.

El primer apartado describe los orígenes de la TP a través del análisis de los documentos iniciales, se revisan las influencias teóricas e identifican los problemas que intentó resolver el uso de esa técnica. Se profundiza sobre la imagen del economista como planificador global y se indaga sobre la evolución de estas ideas dentro de las publicaciones de la CEPAL, al tiempo que se analizan los instrumentos técnicos y se los relaciona a los perfiles requeridos de los economistas. El siguiente apartado antes de las conclusiones, revisa por un lado, el lugar que tuvo el énfasis planificador al interior de las

instituciones de formación y organismos de gestión pública en Argentina y por otro, los vínculos con la CEPAL y la circulación de estas ideas entre economistas y funcionarios. En ambos espacios se estudia el significado de los trabajos fundadores desde el punto de vista de la teoría y de la política económica. El trabajo concluye que, desde el punto de vista de la práctica planificadora, el aporte cepalino contribuyó directamente en instituciones locales reforzando las ideas de crecimiento acelerado con estabilidad económica y, desde el punto de vista de los cambios idearios, afectó significativamente a la formación teórica para el desarrollo económico de los economistas en el país. El trabajo también muestra cómo, desde el punto de vista de la teoría y la técnica, la planificación logró legitimarse en sintonía con los principales debates de la Economía Política, al tiempo que describe el proceso de circulación institucional de los expertos y sus textos en Argentina a mediados del siglo XX.

## **2. La Técnica de Planificación y los *project planners***

En el cuarto período de sesiones que la CEPAL realizó en México en 1951, se reconoció la necesidad de entrenar economistas latinoamericanos en materia de desarrollo económico. El Programa de Entrenamiento en Problemas de Desarrollo Económico para formar especialistas se inició en 1952 en Chile y estuvo a cargo de Jorge Ahumada. Originalmente se entrenaban de 12 a 14 profesionales aunque posteriormente los cursos abarcaron más de 40 personas. Estuvo destinado a especialistas de los centros de decisión de los distintos gobiernos de América Latina, sobre todo los ministeriales. La duración del programa superaba las 250 horas de conferencias distribuidas a lo largo de tres meses, junto a 130 de mesas redondas y trabajos de investigación.

En 1953 Jorge Ahumada -en su rol de economista de la CEPAL y de la Administración de ayuda técnica de las Naciones Unidas-, publicó *El Empleo de la Contabilidad del Ingreso Nacional en la Planificación del Desarrollo Económico*, documento que sería utilizado en dicho programa. Allí hizo referencia a la “acción racional” en la elección de medios y objetivos para la planificación del desarrollo, aunque reconoció la carencia de una teoría completa sobre el crecimiento y de una metodología para planificarlo. La TP respondió al objetivo de lograr la tasa máxima de crecimiento compatible con la estabilidad y la libertad de la elección del consumidor. La estabilidad se entendió como la ausencia de problemas de desempleo, inflación y balance de pagos. Como insumo metodológico citó a la segunda edición recientemente publicada *The*

*Structure of the American Economy, 1919-1939* de Wasilly Leontief, que desarrolló la técnicas de Insumo-Producto,<sup>2</sup> identificó la relevancia de estudiar la brecha entre el crecimiento potencial y real y revisó el aporte de ciertos trabajos norteamericanos (S. Kutnetz, E. D. Domar, Cobb-Douglas, R. Goldsmith, P. Samuelson y W. Fellner) en el uso de funciones de producción para las estimaciones de la capacidad del sistema.

Una vez superado el diagnóstico de las fuentes de financiación, la programación requería de un plan de inversiones sugeridas a partir del volumen de ahorros que permitiría disponer de una proyección del producto, dada (históricamente) la relación capital-producto. La tarea consistió en indagar las necesidades de inversión para cumplir con el plan, estimar posibles cambios en la demanda (utilizando la técnica de elasticidad-ingreso) y detectar los sectores del cambio para adelantarse a las posibles fricciones y desequilibrios (escollos) al desarrollo.

La elección de la técnica para compatibilizar el plan debía “elegirse” observando los efectos sobre todos los sectores, con distintos criterios según se requiera cumplir objetivos de satisfacción de cantidades producidas (y necesidades manifiestas) o de eficiencia productiva. El plan debía contener “pruebas de consistencia interna” que evitara la escasez de bienes y servicios, revisando la coincidencia del ahorro con la inversión, de la oferta con la demanda global y de la distribución de la inversión acorde a los cambios esperados de la estructura de demanda.

## **2.1. La figura del planificador global**

Entre los cursos más importantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), en 1956 se organizó el dictado por diversos profesores e investigadores junto a los altos funcionarios de la CEPAL sobre los problemas del desarrollo, cuya dirección estuvo a cargo de Norberto González (Chirom 1985, p. 116). Acorde a sus recuerdos, en 1957 Mario Brodersohn (2015) tomó el curso intensivo de la CEPAL en la FCE-UBA y de una duración de tres meses junto con sus colegas Adolfo Canitrot, Bernardo Grinspun, Félix G. Elizalde, entre otros. El curso tenía modalidades alternativas de tiempo parcial y completo. La mayoría de los profesores

---

<sup>2</sup> Leontief publicó la primera edición de este volumen en 1941. Aunque los trabajos relacionados a la técnica de Insumo-Producto reconocen antecedentes desde la década de 1920, es a mediados del siglo XX cuando cobran notoriedad en la academia de occidente.

venían de la CEPAL, cuyo departamento de economía lo dirigía Ahumada, quien además participó como profesor junto al primer Ministro de Economía de la Revolución Cubana, Regino Boti.<sup>3</sup> Roque Carranza (Secretario Técnico de la CONADE entre 1963 y 1966 donde se realizó el Plan Nacional de Desarrollo 1965/1969) enseñó la matriz Insumo-Producto y Raúl Prebisch dió algunas conferencias. Posteriormente hubo una beca para hacer un curso dirigido por Felipe Herrera (Ministro de Hacienda de Chile en 1953 y Director el BID entre 1960 y 1970) en CEPAL de Chile. Junto a Brodherson, la beca fue aprovechada por Alieto Guadagni.

El año anterior a la institucionalización definitiva de los economistas en Argentina a partir de las carreras respectivas en la UBA, UCA y UNS en 1958, Ahumada presentó en Buenos Aires un borrador del curso de programación del desarrollo denominado *Teoría y Programación del Desarrollo Económico*, para el curso intensivo dictado en la FCE-UBA entre septiembre y diciembre de 1958.<sup>4</sup> El texto estaba orientado a los programar globalmente mediante el estudio de técnicas que combinaron los usos de la macroeconomía de la demanda efectiva (y sus efectos multiplicador y acelerador), con los modelos de crecimiento *a la* Harrod-Domar cruzados por las técnicas de Insumo-Producto (en algunos casos con usos más simples, como los modelos de sectores), en un contexto de asimetrías entre centros y periferias y heterogeneidades estructurales entre regiones. La innovación no solo se daba en los énfasis y las formas de combinar el herramental existente, sino que se buscó delimitar nuevos conceptos que permitieran revisar las características diferenciales de los países de la región, donde el desarrollo no era un proceso espontáneo.<sup>5</sup> Es posible hablar de este entrenamiento como la explicación de un modelo general para economías periféricas.

---

<sup>3</sup> Además de Ahumada y Boti, los cursos de la CEPAL en América Latina contaron con profesores como Manuel Balboa, Dudley Seers, Hollis Chenery, Ricardo Cibotti, John Galbraith, Anibal Pinto, Adolfo Dorfman, Leopoldo Portnoy, Osvaldo Sunkel y Alberto Fracchia, entre otros (CEPAL, 1961).

<sup>4</sup> Este curso se editó también en 1967, donde se reconoció su vigencia dentro de los programas de capacitación del ILPES. En 1958 la CEPAL publicó su *Manual de proyectos de desarrollo económico* bajo el Programa CEPAL/AAT de capacitación en materia de desarrollo económico.

<sup>5</sup> Entre ellos vemos los intentos de cuantificar el producto potencial y evaluar lo que llamaron la Riqueza Tangible Renovable (bienes productivos sujetos de depreciación), como unidad de densidad de capital. Además de los usos de la matriz de Insumo-Producto, las elasticidades precios e ingreso, la evolución de los términos de intercambio, la ecuación macroeconómica fundamental, se diferenciaron los criterios de maximización sociales de los individuales en las evaluaciones de los proyectos de inversión.

La programación global realiza diagnóstico y fija meta de demanda final de bienes y servicios, para calcular la producción que debe satisfacer cada uno de los sectores. Revisa los estrangulamientos y el test de compatibilidad. El “modelo de planificación global” trabajó con 32 variables, 10 parámetros en un sistema de 22 ecuaciones, con datos de dos años consecutivos. El resultado se reflejó en un cuadro denominado “Presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios” que, no solo combinó la distribución de la producción entre sectores, sino también entre sus destinos en cuanto a sus usos (consumo, inversión, etc.) y sus perceptores (distribución funcional del ingreso).

En sus *Notas para una teoría general de la planificación*,<sup>6</sup> Ahumada retoma el énfasis en la programación como método que entrega racionalidad para la toma de decisiones y en la neutralidad de la técnica. La planificación “...es una técnica que sirve para elaborar políticas de una manera racional” donde el planificador elabora las alternativas sobre las que la autoridad política decide. “La planificación es ética y políticamente neutra” (Ahumada, 1977, p. 4); diagnosticar y planificar es una tarea técnica, fijar objetivos es algo estrictamente político. Expresa en el texto un acercamiento discursivo a los problemas neoclásicos de escasez de recursos y maximización del bienestar que derivan en problemáticas de elección (de consumo, producción, etc.). Soportan esta interpretación su reflexión sobre los teoremas y axiomas con referencias a lo que se conoce como la paradoja o el teorema de imposibilidad de Kenneth Arrow.

## **2.2. Planificadores globales, sectoriales y regionales**

En 1953 la CEPAL presentó el *Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico*, una reflexión metodológica de los *Estudios Económicos de América Latina*...publicados desde 1949 por la institución, que habían sido bosquejados en el cuarto período de sesiones de la CEPAL bajo el título de *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* y donde se reconocían las necesidades de adopción de programas de desarrollo, los elementos teóricos para su diagnóstico y las dificultades de los países periféricos. Se dijo que habría que aprovechar los conocimientos

---

<sup>6</sup> El texto reimpresso por el ILPES en 1977 tiene como referencia una publicación de los Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación de 1966, sin embargo, existe una versión publicada por el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES) que data de febrero de 1962, utilizada para un seminario interno de planificación a cargo del profesor Luis Lander. En 1984, el curso dirigido por Carlos Mattos en el ILPES sobre *Teoría y Práctica de la Planificación* todavía usaba referencias a dicho texto.

elaborados en los países centrales para interpretar teóricamente los problemas de desarrollo económico y formar economistas en los países latinoamericanos.

En 1955 las Naciones Unidas publicó *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* en cuya primera parte se desarrolló la Introducción a la técnica de programación. La TP identificó variables comunes de los modelos de crecimiento macroeconómicos keynesianos, aunque agregó un énfasis en las relaciones económicas internacionales propio de las preocupaciones de la Comisión. Además, se reconoció tempranamente los problemas de medición del volumen de capital y del uso de técnicas. Se hizo referencia a lo que se conció posteriormente como “la controversia del capital” o “controversia de Cambridge” que apuntaron a descubrir inconsistencias en las proposiciones fundamentales de la teoría neoclásica del capital en su forma agregada.<sup>7</sup>

El trabajo resaltó la neutralidad de la técnica, que permitiría discernir entre el consumo presente y futuro, así como la participación del capital extranjero y el gasto público que, acorde a la Comisión, eran formas de financiar el crecimiento de la actividad de cara a los incrementos de un consumo futuro mayor. Al respecto se dijo:

“El papel de la técnica es presentar con objetiva imparcialidad las distintas alternativas (...) Esta neutralidad de la técnica de programación no sólo es recomendable para deslindar funciones, sino también porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran.” (CEPAL 1955, p. 18)

La planificación sectorial consistió en descomponer por sectores la estimación global de la demanda, estimar el crecimiento sectorial calculando las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda acorde a los incrementos proyectados, revisar las posibilidades de sustituir importaciones y luego la compatibilidad de cumplimiento por el lado de la oferta.

---

<sup>7</sup> Es probable que este texto haya hecho una contribución al problema de la medición del capital, sus relaciones con la evolución del producto y la reversión de técnicas desde la periferia. Puede consultarse el trabajo de Boianovsky (2013) para profundizar en el debate teórico.



Acorde a Ahumada (1966), la planificación del desarrollo precisaba formar, por un lado, programadores globales, a los que llamó *project planners*. En segundo lugar, por sus intervenciones en las distintas fases del proceso, se requería personal con perfil estadístico y de gestión para la coordinación y por último, programadores sectoriales. En este caso, especialistas agrícolas, industriales, de transporte, minería, etc. Si bien observó la necesidad que sean economistas los encargados de la programación global, en el caso de los programadores sectoriales debían tener un perfil más concreto relacionado a la actividad (como eran los ingenieros, agrónomos, etc.). Ahumada reconoció una escasa penetración de este tipo de entrenamiento para los economistas en las universidades de América Latina a mediados de los años sesentas y simpatizó con la idea de institucionalizar la profesión de programador del desarrollo (p. 14).

### **3. Formación y gestión con la Técnica**

En 1957 la FCE-UBA creó una comisión asesora que formuló el nuevo plan de estudios. En enero de 1958, la comisión asesora publicó dos anteproyectos para la reforma en la *Revista de Ciencias Económicas* (RCE). La nueva Escuela de Economía (contenía a la Licenciatura en Economía y al Doctorado) incluía el seminario sobre desarrollo económico propuesto en un anteproyecto, denominado Seminario sobre Política del Desarrollo Económico. El programa de ese seminario de 1963 (tal vez el primer curso de este seminario) cumplió con esos contenidos mínimos formulados años atrás y estuvo a cargo de Leopoldo Portnoy.<sup>8</sup> Entre sus bolillas es notable la orientación para aprender a modelizar, fijar metas, estrategias, evaluar tiempos, alternativas de inversión, administrar proyectos y calcular. No solo se incluyó el programa de Ahumada sino que se destinaron bolillas exclusivamente a realizar las críticas al modelo de planificación global y problemas de planificación sectorial. En su bibliografía encontramos materiales relacionados con econometría (L. Klein, F. Toranzos, R. G. D. Allen), otros a la programación del desarrollo (J. Ahumada, J. Tinbergen, A. Hirschman, Naciones Unidas, H. Chenery) y otros relacionados a los procesos de acumulación de capital (R. Nurkse, N. Kaldor).

---

<sup>8</sup> Portnoy (1918-1997) fue Contador Público y Dr. en Ciencias Económicas por la UBA donde se desempeñó como docente y decano. Fue docente del programa de la CEPAL dictado en la FCE-UBA.

En 1960 el Consejo Federal de Inversiones organizó el *Curso Intensivo de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico*. Publicó bajo la autoría de Héctor Grupe y Oscar Cornblit el apartado sobre programación regional donde incluyeron temáticas propias de su competencia (transportes, locación, aglomeración, estudios agrarios, etc.). Ese año, el Departamento de Graduados de la FCE-UBA dictó el *Curso Intensivo...*<sup>9</sup> El temario incluyó el desarrollo de herramientas para la programación del desarrollo económico y donde se utilizó principalmente el texto desarrollado por Jorge Ahumada en 1959 para el curso de la UBA (Cuello y Tandeciarz, 1964). Se mostraron distintos modelos de programación para economías cerradas y abiertas, sobre la base de elementos de la macroeconomía, combinados con estimaciones sectoriales de las Cuentas Nacionales (agropecuaria, industrial, servicios) e instrumentos clásicos de las teorías del crecimiento (relaciones capital/producto, tasas de depreciación, stock de capital). También se agregaron elementos no tradicionales en la modelización, como eran los coeficientes de los términos de intercambio e indicadores de remisión de utilidades. La planificación consistió en prescripciones sencillas respecto del diagnóstico de las variables relevadas, la fijación de objetivos probables y deseables, para luego revisar la distribución del crecimiento compatible con los componentes de la demanda agregada y los sectores de la producción. Así la programación arrojaba como resultado el “Presupuesto Nacional” que significaba en el plano agregado lo que el “Presupuesto Fiscal” para las proyecciones e intenciones del sector público. El mismo curso fue dictado por el Departamento de Graduados en 1963 por Carlos A. García Turdero y tuvo continuidad al menos durante los dos años siguientes.<sup>10</sup>

### **3.1. Objetividad, neutralidad y control**

En diciembre de 1959 se otorgó carácter académico al Instituto de Investigaciones de Estadística y Matemática Aplicada que se había creado dos años atrás en la FCE-UBA. Algunos de los títulos sugerentes del trabajo realizado en el instituto fueron el *Modelo de*

---

<sup>9</sup> El mismo curso de desarrollo de la CEPAL se realizó en la Provincia de Buenos Aires. Cuando asumió el Ministerio de Economía de la Nación Álvaro Alsogaray, Mario Brodershon se trasladó a la provincia donde Aldo Ferrer era Ministro de Economía y Norberto González dirigía la Junta de Planificación Económica. Allí, González dictó programación económica y Brodershon introdujo trabajos prácticos. Ambos replicaron este esquema en los cursos de graduados de la FCE-UBA en 1960, donde Juan C. Gómez Sabaíni y Raúl Cuello fueron estudiantes (Brodersohn, 2015).

<sup>10</sup> En 1964 la FCE-UBA tiene publicaciones del departamento sobre temas de contabilidad pública y matriz de Insumo-Producto y existe una reimpresión del curso al año siguiente.

*crecimiento económico del tipo lineal-logarítmico con tasa evolutiva*, la *Metodología para el Modelo Sectorial de crecimiento para la Economía Argentina y Sobre la cuantificación del Progreso Tecnológico en un país en desarrollo* junto al seminario sobre *Modelos de expansión económica equilibrada*. Otro modelo de programación económica por sectores fue realizado por Carlos Eugenio Dieulefait (1958).<sup>11</sup> Allí utilizó los aportes de Leontief al realizar un modelo matemático que integrara todos los sectores nacionales utilizando las recomendaciones metodológicas de la CEPAL para ahorrar costos del uso de maquinaria electrónica de cálculo. Se trató fijar metas de demandas finales para conocer los requerimientos intermedios de cada uno de los sectores. El artículo contribuyó a difundir técnicas de programación modernas asociadas a la idea de control del proceso productivo.

En la RCE se publicaron varios modelos matemáticos orientados a los problemas del crecimiento y la distribución, como el *Modelo lineal de expansión económica equilibrada* de Fausto Toranzos (1962)<sup>12</sup> que, a partir de relaciones expresadas en la matriz de Leontief, señaló que el problema de la planificación del desarrollo equivalía a determinar la expansión de la demanda final que provocara el mayor crecimiento del producto nacional sujeto a condiciones de oferta de los factores de producción. De este modo, el problema del proceso de desarrollo consistía en maximizar el producto nacional dentro de los recursos disponibles y por lo tanto, resultaba un problema de programación lineal.

En diciembre de 1961 el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas presentó un ciclo de conferencias sobre la situación económica del país donde participaron Carlos Moyano Llerena, Francisco García Olano, Manuel San Miguel, Leopoldo Portnoy, Federico Pinedo y Adalbert Krieger Vasena. San Miguel (1961) sugirió que los desequilibrios estructurales no se resolvían con políticas de estabilización. En su lugar señaló que el desarrollo armónico y acelerado mediante el uso de las técnicas de programación permitiría acelerar el crecimiento, mejorar la productividad, incrementar el capital social básico (transporte, comunicaciones y energía), mejorar la organización de

---

<sup>11</sup> Carlos Eugenio Dieulefait nació en 1901. Fue director nacional de Investigaciones Estadísticas y Censos en 1946.

<sup>12</sup> Nació en 1908 se doctoró en Ciencias Fisicomatemáticas. Participó de la comisión del plan de estudios que creó la carrera en 1958. Fue titular de la cátedra de Estadística en FCE-UBA.

las empresas y con ello, morigerar los efectos propagadores de la inflación (precio y salario) y revertiría los efectos depresivos de la caída de los términos de intercambio.

La idea de control del proceso de desarrollo fue horizontal a casi todas las intervenciones de esta conferencia. En esta época, se encontraron en el inventario de los economistas: las técnicas de la programación lineal, el cálculo de coeficientes técnicos y de elasticidades de las demandas, la evaluación de los efectos sobre la balanza de pagos, el cálculo de la necesidad de financiación externa y la estimación de los costos de los principales proyectos de inversión. Según San Miguel, éstas eran de “carácter eminentemente neutral”.

### **3.2. Los usos de la Técnica de Planificación**

En 1956 Manuel Balboa y Alberto Fracchia trabajaron en un documento titulado *El capital fijo renovable de la República Argentina en el período 1935-1955* que sería presentado al año siguiente en la Conferencia de la Asociación Internacional para la Investigación de la Renta y Riqueza, Holanda y publicada en 1959 por la *Revista de Desarrollo Económico* (RDE). En 1957 Balboa, dedicado a estudiar temas de contabilidad social, incluyó el estudio de los “esquemas generales de las cuentas sociales y modelos económicos para la totalidad de la economía” en sus clases de Estadística Económica en Santiago de Chile. Al año siguiente publicó *La utilización del modelo de insumo-producto en las proyecciones de la economía argentina* en la RDE, insumo que sería utilizado ese mismo año en uno de los textos más importantes de la época: el estudio sobre *El Desarrollo Económico de Argentina* publicado por la CEPAL como parte de su serie de Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico comenzada en 1955 cuyo tomo inicial fue, precisamente, la Introducción a la técnica de programación. El trabajo obtuvo datos para 23 sectores productivos, se concentró en explicar la dinámica de las importaciones y en integrar los planes sectoriales en la programación global (CEPAL, 1959). Los aportes de Balboa desde la CEPAL continuaron a lo largo de la década de 1960, orientados a la aplicación de estas técnicas a diversos países y a la producción de material de soporte a los cursos donde participó (Besa García, 1992). De cara al fomento de políticas orientadas a la sustitución de importaciones, Balboa presentó en Río de Janeiro un trabajo basado en este estudio en la Conferencia regional para la investigación de la Renta y la Riqueza, proyectando tres hipótesis de crecimiento para el período 1962-

1967. La TP junto al modelo de Insumo-Producto sirvió para analizar la estructura intersectorial y las consecuencias de las proyecciones de la demanda final (Balboa, 1960).

Un año después de su fundación, en 1962, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) figuró como autor institucional de la publicación del curso sobre Teoría y programación del desarrollo junto a Ahumada. Este fue uno de los primeros registros de los entrenamientos dentro de la institución que había sido creada en 1961 en el gobierno de Frondizi. El CONADE trabajó en conjunto con varias instituciones locales y externas. El programa de colaboración con la CEPAL sobre Cuentas Nacionales lo dirigió Alberto Fracchia y el orientado a Tributación lo condujo Federico Herschel. En la creación de la institución figuraron como consejeros Manuel San Miguel y Carlos Eugenio Dieulefait, entre otros. San Miguel logró continuidad cuando se reestructuró el organismo durante el gobierno de Arturo Illa donde el nuevo secretario ejecutivo pasó a ser Roque Carranza, secundado por Bernardo Grinspun (Jáuregui, 2013, p. 253). Todos ellos vinculados a la FCE-UBA y partícipes, en algunos casos de los artículos y en otros, de los entrenamientos sobre la planificación del desarrollo pocos años antes. No es extraño, como señala Jáuregui (2014), que Roque Carranza "...estaba decidido a darle a la gestión económica una carnadura técnica cuya estrategia se acercaba más a las ideas de "crecimiento equilibrado", al contrario del sesgo frondizista." (p. 150).

En la primera reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) en la ciudad de Río Tercero en 1964, los integrantes del CONADE, Julio Berlinski, Faustino González, Clemente Panzone y Jacobo Rabinovich,<sup>13</sup> publicaron un documento sobre el método de proyecciones seguidos por el Plan de Desarrollo que tenía a cargo esa institución. En la etapa del plan que siguió al diagnóstico el texto mostró una secuencia similar a las de la TP, en primer lugar, se realizaban las proyecciones macroeconómicas mediante un modelo de 7 ecuaciones con 16 variables y parámetros, cuyo objetivo era fijar la tasa de crecimiento del producto y revisar los requerimientos de inversión y del sector externo que posibilitaban cumplir con la meta. Posteriormente se pasó a revisar las posibilidades de producción de los sectores, para ello se recortaba una muestra de 11 sectores de relevancia dentro de la industria, los transportes y la energía (el resto de los sectores no contaba con información sistemática y resultaba un problema a la

---

<sup>13</sup> Publicaron su texto al año siguiente en la RDE. Según recuerda De Pablo (1995, p. 145), Faustino González estaba a cargo del sector de programación global, la "crema" profesional del CONADE.

hora de modelizar). El documento mostró la particular atención al sector externo y a la sustitución de importaciones que se evidenciaron en todos los documentos de la TP y en esa sintonía, dejó ausente el cruce de las estimaciones reales con la esfera financiera.<sup>14</sup>

En 1967 el Centro de Investigaciones Económicas del ITDT publicó el documento de trabajo número 39 titulado *Utilización del modelo de insumo-producto como instrumento de proyección en la Argentina* (Brodersohn y Guisarri, 1968), donde evaluó las capacidades de cuatro técnicas de proyección sobre la actividad económica; las técnicas basadas en: la matriz de Insumo-Producto (en sus versiones de 1953, 1960, 1963), la Regresión Múltiple, la Expansión del Producto Bruto Interno y la Expansión de la Demanda Final. La investigación concluyó que las primeras dos técnicas lograban márgenes de error de predicción muy menores a las últimas. En el caso argentino, la regresión múltiple corría con la ventaja de tener costos de construcción mucho menores y estimar globalmente mejor, sin embargo y paradójicamente, los resultados de la técnica de Insumo-Producto lograban mejores resultados cuanto mayor era el período de proyección. El trabajo era una ampliación del ejercicio de sensibilidad de los coeficientes de la matriz Insumo-Producto de 1960 realizado por CONADE, cuyo estudio había concluido que, pese a las debilidades de la técnica, su uso para proyectar resultaba confiable. De la misma forma que sus colegas, los técnicos del CONADE, Osvaldo Fernández Balmaceda, Reinaldo Félix Bajraj, Guillermo Calvo y Julio Alberto Piekarz, presentaron sus investigaciones en las primeras jornadas de la AAEP de 1964 y fueron publicadas al año siguiente en la RDE.

#### **4. Conclusiones**

En este trabajo se indagó sobre el desarrollo y significado de la Técnica de Planificación destinada a economistas e instituciones programadoras del desarrollo económico durante las dos décadas que siguieron a sus orígenes en 1952. Se estudiaron sus principales transformaciones y su circulación en distintas instituciones en Argentina, en un contexto de grandes cambios de la planificación indicativa y transformaciones idearios en la región.

---

<sup>14</sup> Aunque los cursos intensivos tenían módulos sobre política monetaria, es notable la ausencia de referencias a movimientos de capitales y tasas de interés en toda la bibliografía estudiada.

En primer lugar, hay que notar el énfasis depositado en el logro del crecimiento planificado, acelerado y estable, que introduce a estos documentos dentro del inventario del debate de fines de los años 50s sobre crecimiento equilibrado y desequilibrado encabezados por Ragnar Nurkse y Albert Hirschman respectivamente. Este enfoque también está en sintonía con el uso de nuevas técnicas y tecnologías de cálculo. La programación lineal, las calculadoras electrónicas y computadoras (principalmente para el uso sobre matrices de Insumo-Producto), junto a la posibilidad de explotar datos viejos con nuevas herramientas y construir a partir de ellas otras interpretaciones, ayudaron a generar la confianza de los expertos en la capacidad de conducir el proceso económico de manera “racional”. Esta racionalidad se expresó en el uso de técnicas llamadas “neutrales” que evitaron el desvío de la objetividad por parte del investigador, de manera que permitió creer que, si los resultados estaban bien calculados, se podrían cumplir las metas planteadas. Los objetivos no formaban parte del repertorio del experto, aquello era el trabajo del político en la esfera de la política. El experto debía ofrecer diversos caminos para cumplir con las metas seleccionadas por otros.

Si bien al principio la técnica se fundó solo en la práctica y se reconoció una escasez teórica, a medida que pasaron los años, la búsqueda de definiciones conceptuales y de perfeccionamiento del método hicieron que -en el caso de Ahumada- se refleje un esbozo de una teoría general. Las ideas de reconocidos de economistas extranjeros como John M. Keynes y Wassily Leontief fueron frecuentes en los escritos sobre planificación. Por un lado, el herramental teórico keynesiano, para ese entonces perteneciente a la ortodoxia en los países anglosajones y por otro, los instrumentos técnicos de Leontief, que amplificaban a la macroeconomía keynesiana y permitían asimilarlo tanto en los países centrales como en los periféricos. Cuando Ahumada intentó generalizar su práctica planificadora hacia un modelo general de economías latinoamericanas, también hizo uso de un teórico del equilibrio general como Arrow, uno de los economistas más destacados de la teoría neoclásica. La planificación general de los controles centrales macroeconómicos, la planificación mesoeconómica de la matriz Insumo-Producto y el gobierno de nuevos modelos de ecuaciones, contribuyeron a precisar los cálculos, afinar la puntería y tener mayor confianza en la técnica.

El uso de determinados autores y referencias en una historia de las ideas económicas, tradicionalmente forma parte de los problemas teórico-metodológicos. En

este caso se hizo referencia a ambos recursos porque contribuyen a la legitimación del discurso sobre la modernización a través de la planificación del desarrollo. Ahumada, como parte de la CEPAL, dialogó con esos textos centrales en la Economía Política occidental y tuvo pretensiones creativas al respecto. Sin embargo, este no parece ser un espacio logrado en la historiografía del pensamiento económico latinoamericano, siquiera en la historiografía creada posteriormente en la CEPAL. Asimismo, el impacto que tuvo en su momento parece ser suficientemente significativo como para incluirlo en la agenda de investigación social del pasado económico.

Además de destacar las contribuciones y referencias teóricas, su capacidad creativa, su inserción ideológica y los usos técnicos, el segundo aspecto de esta historia refiere sus características institucionales. Por un lado, la CEPAL a través de estos cursos pretendió complementar la formación de economistas en las universidades y en las agencias públicas. Fomentó el entrenamiento de programadores globales y por sectores productivos. Entregó becas a especialistas de centros de decisión y estableció diálogos fluidos con autoridades de gobierno, universidades y expertos de todo América Latina.

En el caso particular de Argentina, los entrenamientos para la planificación circularon en cursos, materias y planes de estudios la UBA-FCE, en asociaciones profesionales (AAEP, departamento de Graduados), en editoriales (EUDEBA, CEPAL), en el gobierno (CFI, CONADE, Ministerios), en revistas especializadas (RCE y RDE). Influyó en las reformas de los planes de estudio al tiempo que actuó como institución de formación de posgrados en una región, donde prácticamente no existían este tipo de especializaciones. Ante la escasez total de programadores del desarrollo, la CEPAL desplegó diversos entrenamientos. Toda esta amplitud temática provocó debates, investigaciones, publicaciones, empleos y políticas. El entrenamiento de especialistas y la contribución a los planes de desarrollo parecen ser sus dos mayores contribuciones.

Estas configuraciones de técnicas, teorías e instrumentos se combinaron con la circulación de especialistas en instituciones claves de formación de economistas y de políticas públicas en Argentina, desplegando las ideas y prácticas de los textos de la CEPAL sobre la planificación del desarrollo en América Latina. Sin embargo, para 1972 los problemas sociales y políticos asociados a la planificación ya se hacían evidentes y el mismo ILPES reconocía el exceso de confianza en los planes de desarrollo (ILPES, 2012). A partir de allí se puso énfasis en adaptar los mecanismos de planificación a las



circunstancias particulares de cada país, pero se sostuvo la importancia del mecanismo de planificación para sistema técnico-administrativo del Estado. De este modo, no fue en la teoría y ni en la técnica planificadoras donde se depositaron los interrogantes, una vez más, primó la separación de la política y la economía; el fracaso planificador no correspondería a esta última.

## **Bibliografía**

Ahumada, J. (1951). Desarrollo económico y estabilidad. *El Trimestre Económico*, 18 (71 (3)), 415-427.

(1952). *El Empleo de la Contabilidad del Ingreso Nacional en la Planificación del Desarrollo Económico*. Santiago, Chile: CEPAL.

(1958). *Teoría y programación del desarrollo económico*. Buenos Aires.

(1959). Discurso del doctor Jorge Ahumada en el acto de clausura del Curso Intensivo de Capacitación en Problemas de Desarrollo Económico. *Revista de Desarrollo Económico*, 0 (2).

(1962). *Teoría y programación del desarrollo*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Desarrollo.

(1962b). Notas para una teoría general de la planificación. CENDES.

(1966). Necesidades de formación del personal de las instituciones para el desarrollo económico. *Revista Mexicana de Sociología*, 28(1), 7-16.

(1967). *Teoría y programación del desarrollo económico*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

(1977). Notas para una teoría general de la planificación. Santiago, Chile: ILPES.

Arana, M. (03 de 2015). En el núcleo de la edad dorada del Desarrollo: la Revista de Ciencias Económicas, UBA (1958-1963). Tesis de Maestría en Economía Política. Buenos Aires: FLACSO Maestría y Especialización en Economía Política con mención en Economía Argentina.

Balboa, M. (1960). Algunas aplicaciones del modelo de insumo-producto en el análisis y en las proyecciones de la economía argentina. *Boletín Económico de América Latina*, V(1), 65-93.

(1963). Construction and use of input-output tables in Latin American countries. En T. (. Barna, *Structural interdependence and economic development* (págs. 245-262). Toronto: Palgrave Macmillan.

- Berlinski, J. G. (1964). Metodología de las proyecciones del plan de desarrollo. Río Tercero, Córdoba: AAEP.
- Besa García, J. (1992). Escritos de Manuel Balboa 1952-1976. Bibliografía existente en la Biblioteca de la CEPAL. Santiago de Chile: Biblioteca CEPAL.
- Boianovsky, M. (2013). The Economic Commission for Latin America and the 1950s' Debate on Choice of Techniques. *Review of Political Economy*, 25(3), 373-398.
- Brodersohn, M. S. (1968). Utilización del modelo de insumo-producto como instrumento de proyección en la Argentina. *El Trimestre Económico*, XXXV (4)(140), 731-750.
- (2015). Entrevista a Brodersohn, Mario S. (M. Arana, Entrevistador) Capital Federal, Buenos Aires, Argentina.
- C.E.C.E., C. d. (1962). *Guía del estudiante*. Buenos Aires: Centro de estudiantes de Ciencias Económicas.
- CEPAL, N. U. (1952). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. *Cuarto Período de Sesiones, 28 de mayo de 1951* (págs. 1-45). México, D.F.: Naciones Unidas.
- (1955). Análisis y proyecciones del desarrollo económico. *Introducción a la técnica de programación*. México: Naciones Unidas.
- (1957). Informe acerca del programa conjunto CEPAL/AAT sobre capacitación de economistas en desarrollo económico. (E/CN. 12/443). La Paz, Bolivia: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
- (1958). *Manual de proyectos de desarrollo económico*. Mexico D.F.: Naciones Unidas.
- (1959). El desarrollo económico de la Argentina. En D. d. Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* (págs. 89-107). México: Naciones Unidas.
- (1959b). Report on the joint ECLA/TAA economic development training programme. E CN.12/523.
- (1961). Informe sobre el programa conjunto CEPAL/DOAT de capacitación en materia de desarrollo económico. E/CN.12/588. Caracas: Naciones Unidas.
- (2012 (1963)). Progresos en materia de planificación en América Latina. En R. y. Martner, *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe* (págs. 23-36). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Chirom, J. (1985). *La profesión contable. Ejercicio-antecedentes. Marco Legal*. Buenos Aires: Tesis.

- Cuello, R. E. (1964). *Programas de desarrollo económico. Introducción a su estudio*. Buenos Aires: Eudeba.
- de Pablo, J. C. (1995). *Apuntes a Mitad de Camino*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Dieulefait, C. E. (1958). El modelo de insumo producto y el problema de inversión. *Revista de Ciencias Económicas*, IV(3), 267-276.
- Fernández Balmaceda, R. B. (1964). *Construcción de Modelos de Insumo - Producto en la República Argentina*. Río Tercero, Argentina: Asociación Argentina de Economía Política.
- Furtado, C. (1988). *La utopía organizada*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Grupe, H. J. (1960). Curso intensivo de capacitación sobre problemas del desarrollo económico. Programación regional. Mendoza: Consejo Federal de Inversiones.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, C. (2012 (1966)). Evolución y orientaciones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Nota del director general. En R. y. Martner, *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe* (págs. 39-48). Santiago de Chile: ILPES.
- (2012 (1972)). Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina. En R. y. Martner, *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe* (págs. 159-190). Santiago de Chile: ILPES.
- Jáuregui, A. (2013). La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 13(3), 243-266.
- (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). (P. y. Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales, Ed.) *Temas de Historia Argentina y Americana*(22), 135-153. Obtenido de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/planificacion-argentina-desarrollo-1955-1973.pdf>
- San Miguel, M. (1961). Examen crítico de la actual situación económica del país en el aspecto relacionado con la estabilidad monetaria y la producción. *Revista de Ciencias Económicas*, IV(16), 351-364.
- Sunkel, O. (2000). La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios. En CEPAL, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo* (págs. 33-40). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Toranzos, F. I. (1962). Modelo lineal de expansión económica equilibrada. *Revista de Ciencias Económicas*, IV(18), 123-127.

Universidad de Buenos Aires (1963). Curso intensivo de capacitación sobre problemas del desarrollo económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

(1963b). Programa Seminario sobre política del desarrollo económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

(1964). Curso intensivo de capacitación sobre problemas del desarrollo económico. Elementos de contabilidad general. Contabilidad nacional. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

(1965). Curso intensivo de capacitación sobre problemas del desarrollo económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

(1967). Programa Seminario sobre política del desarrollo económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

(1973). Programa Desarrollo Económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

(1976). Programa Desarrollo Económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.