

Textos para Discussão PPGE/UFRGS

Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

El desarrollismo en Argentina: la experiencia frondicista (1958-1962)

Hernán Eduardo Neyra

Nº 2017/04

(<http://www.ufrgs.br/ppge/textos-para-discussao.asp>)

Porto Alegre/RS/Brasil

El desarrollismo en Argentina: la experiencia frondicista (1958-1962)

Hernán Eduardo Neyra

Lic. en Economía – UBA

Buenos Aires, Nov-2016

Contenido

Introducción	2
El crecimiento durante el periodo de sustitución liviana: el peronismo	3
La Revolución Libertadora – El diagnóstico de Prebisch	4
El desarrollismo en Argentina: las ideas y los hombres	7
La Presidencia de Frondizi	9
Algunos resultados económicos de la gestión	11
Palabras finales	15
Bibliografía:	17

Introducción

El desarrollismo como doctrina de gobierno en la Argentina coincide con la Presidencia de Frondizi. Para estudiar el periodo, haremos una breve reseña de los avatares políticos y económicos de esos años, tanto como un breve repaso de las distintas visiones desarrollistas.

El periodo 1958-1962 es consecuencia de reajustes políticos ante sucesos anteriores, de ahí que sea necesario hacer una síntesis de la década anterior. El peronismo, como fenómeno político, obliga a tomar postura frente a él. Eso es lo que hacen parte de las fuerzas

armadas, parte de la iglesia, parte de los partidos políticos. Un fenómeno tan fuerte hace que sea imposible ser indiferente frente a él. Así, el gobierno militar de 1955 que derroca a Perón se ve tironeado por una alianza que toma distintas actitudes frente al peronismo.

Lo mismo ocurre dentro de la Unión Cívica Radical. Frondizi se aliará con desarrollistas para acceder al poder. De ahí que hagamos un repaso de lo ocurrido brevemente en el gobierno de Perón y en el gobierno de la Revolución Libertadora antes de emprender la presidencia de Frondizi.

El crecimiento durante el periodo de sustitución liviana: el peronismo

Desde la década de 1930, asistimos a la implantación definitiva y relativamente exitosa de un modelo industrial. El mercado interno será entonces el motor de la ampliación de la riqueza. Sin embargo, la industria local necesita insumos y energía importados, lo que condiciona el crecimiento en general. Así, uno de los flancos débiles del modelo será la dependencia del petróleo y el acero importados. La cantidad de divisas que consumía la importación de petróleo sería entonces uno de los grandes conflictos a solucionar. Podemos coincidir entonces en que el cuello de botella son las divisas. Esto se sustenta no solamente en el diferencial de productividades de distintos sectores (Diamond, 1972) sino también en factores adicionales como la fuga de capitales o la subfacturación de exportaciones.

Desde 1940, el rol de la inversión extranjera es mucho menos importante que durante el modelo agroexportador, cuando se destinó principalmente a los servicios e infraestructura, llegando a representar el 50% de la inversión total para 1913. En 1955, tomado como clave por el cambio de políticas, la inversión extranjera representaba solamente el 5% del total invertido (Ferrer, 1980). Si bien la participación de la inversión extranjera es menos relevante en la Argentina, eso no quiere decir que fuera el resultado de una política aislacionista del gobierno peronista. La nacionalización de los ferrocarriles, por citar un caso, cambia drásticamente la composición de la inversión entre local y extranjera. Y desde 1952, el propio gobierno peronista comienza una política de apertura al capital externo que da los primeros pasos en los campos de la industria y del petróleo, sin llegar a ser relevantes en el conjunto. De ahí que para 1955, la inversión extranjera fuera tan poco importante (Belini, 2009).

Las empresas públicas, tanto como el poder de compra del Estado, fueron otros de los instrumentos usados para la sustitución de importaciones. La expropiación de empresas, la fusión en conglomerados públicos y su manejo centralizado, dieron al Estado un enorme poder dentro de la economía. Las empresas que habían sido expropiadas durante la guerra se agruparon bajo la DINIE y las aeronáuticas y mecánicas, se organizaron bajo la IAME (Belini y Rougier 2008). Estos conglomerados generaban gran cantidad de puestos de trabajo tanto como planes de inversión.

Parte del esfuerzo de industrialización durante los gobiernos peronistas, se hizo con crédito a tasas negativas. Tras el golpe, en 1956 se avanzó en un proceso de reforma financiera que

puso fin a la nacionalización de los depósitos y la asignación de los créditos por parte del Estado (mecanismo usual durante los cuarenta). De todas formas, el sistema resultó menos estable de lo previsto y se produjeron numerosas fusiones de instituciones bancarias en 1957 (Rapoport, 2009).

La política redistributiva llevó la participación de los trabajadores a obtener un 46% del producto en 1950, mientras representaba 39% en 1946. Esto era lo que se entendía por tener al mercado interno como motor del crecimiento: mayor poder de compra y subsidio a la producción de bienes en el país con tasas negativas de interés (Ferrer, 1980). Parte de las tensiones de crecimiento se veían en los niveles de inflación por la conjunción de políticas fiscales y monetarias expansivas. La crisis de balanza de pagos de 1951-1952 determinó algunos cambios de políticas, la apertura al capital extranjero, menores tasas de inflación y menores niveles de gasto público.

Durante los gobiernos de Perón se desarrolla la industria liviana por sustitución de importaciones –imposibles de importar durante la segunda guerra y promovida la continuación de la sustitución en tiempos de paz-. La promoción de la sustitución se hace para evitar lo ya ocurrido al fin de la Primera Guerra, cuando la falta de apoyo público hizo que la nueva apertura destruyera parte de la industria radicada. La promoción del mercado interno como fuente de crecimiento, se hace a través de aumentos de salarios y protección a la producción nacional.

Para el golpe de 1955 la economía no estaba en crisis, sino que lo que estaba en crisis era la alianza política. El conflicto del Presidente Juan Domingo Perón con la Iglesia y algunos sectores del propio Ejército determinaron la erosión del apoyo.

La Revolución Libertadora - El diagnóstico de Prebisch

En septiembre de 1955 es derrocado Juan Domingo Perón. Lo que resulta claro desde el primer momento es que las alianzas que se tejen con el golpe de estado no son estables, sino que el interés por el golpe actuó de catalizador de fuerzas que tenían visiones contrapuestas en muchos aspectos. Las diferencias entre el Presidente Eduardo Lonardi (nacionalista - Ejército) y su vicepresidente, Isaac Rojas (liberal - Armada), son notorias desde el primer momento. Los nacionalistas pretendían un peronismo sin Perón y rescatar la obra social, superando los excesos de propaganda y personalismo, incluso buscando la reconciliación con el nombramiento de algunos peronistas en el nuevo gobierno, tanto como corporativistas y católicos. Por el contrario, los liberales tenían el apoyo de pequeños partidos y de sindicalistas antiperonistas que buscaban la desaparición de todo vestigio del peronismo (proscripción del partido peronista, disolución de la central obrera Confederación General del Trabajo y cierre de los medios de comunicación peronistas).

La Unión Cívica Radical, UCR, el principal partido de oposición al peronismo, termina fracturado frente a las posturas conciliadoras de Lonardi. Arturo Frondizi, el presidente de la

UCR toma una actitud conciliadora y propone conservar la CGT, con lo que se produce un cisma entre la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente) con Frondizi a la cabeza y la UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo) con Ricardo Balbín como líder.

El 13 de noviembre de 1955 hay un golpe dentro del mismo gobierno militar que destituye a Lonardi, asumiendo el General Pedro Eugenio Aramburu, con el respaldo de la Armada y del Ejército. Se crea un Consejo Militar Revolucionario para evitar la concentración del poder en manos del Presidente y se proclama que el objetivo de la revolución había sido –desde el inicio-, borrar todo vestigio de totalitarismo (léase peronismo). Se inhabilitó a todos los funcionarios del gobierno anterior el acceso a todo cargo público, se prohibieron los símbolos del peronismo y se intervino la CGT, entre otras cosas. Dentro de las fuerzas armadas, comenzaron las “purgas” entre los oficiales acusados de peronistas, lo que profundizó las visiones opuestas dentro del frente gobernante.

Durante el gobierno de Aramburu comienza la “depuración” de las instituciones. Se disuelve el partido peronista, se intervienen tanto la CGT como los sindicatos. Se forman comisiones investigadoras de las actividades de personas públicas y se las proscriben políticamente después. Ocurre lo mismo en universidades y medios de comunicación del Estado. Por decreto se deroga la Constitución Nacional de 1949. La Armada es la fuerza más antiperonista, pero se producen divisiones en el Ejército (Romero, 2012). A los fines de traspasar el gobierno a las fuerzas civiles democráticas, se arma una junta consultiva con el Vicepresidente Rojas, con todos los partidos excepto el peronismo disuelto y el partido comunista.

La fuerte caída de los salarios reales en 1957 y la represión reinante. Era frecuente que se cantara la marcha peronista en las canchas de fútbol o se vieran pintadas diciendo “Perón vuelve”, pero había, además, huelgas combativas y sabotajes. Dice Romero (2012) “La política de los vencedores, exitosa entre otros sectores de la sociedad, que abandonaron su militancia peronista, logró en cambio soldar definitivamente la identificación de los trabajadores y un peronismo que de momento tenía más de sentimiento que de movimiento orgánico”. Con la progresiva normalización de los sindicatos, los peronistas, agrupados en las 62 organizaciones, toman el control de la CGT y terminan siendo la “columna vertebral” del movimiento peronista y son -a la vez-, conducción obrera y partidaria (Romero, 2012).

La deuda externa que recibe el nuevo gobierno militar alcanza a los U\$S 575 millones en 1955, y ascenderá a U\$S 1.613 millones en ocasión de la entrega del poder al gobierno democrático en 1958. A pesar de las escasas exportaciones, la deuda no parece ser un problema ya que en 1947 la Argentina había saldado el total, incluyendo pagos del crédito de la Baring Brothers contraído 120 años antes, o los saldos de la crisis de 1890. De esta forma, la deuda había quedado en cero unos años antes. En 1956 la Argentina reemplaza el sistema de convenios bilaterales por un sistema multilateral de pagos, que dio en llamarse Club de París, con quienes se renegocian deudas por U\$S 450 millones. En 1957 se firma un convenio con el Fondo Monetario Internacional con condicionalidades para acceder a los créditos.

El nuevo gobierno de Lonardi pidió a Raúl Prebisch, Secretario General de la CEPAL, un informe sobre la herencia peronista y un plan para solucionar los problemas. En octubre de 1955, Prebisch entrega su “Informe preliminar”. Y luego entregará otros dos en enero de 1956: “Moneda sana o inflación incontenible” y el “Plan de Restablecimiento Económico”. En los

informes pone en relieve los “errores” de las políticas peronistas: a) desaliento a la producción primaria –fuente de divisas-, a través de los controles sobre el comercio exterior; b) la política industrial había alentado la industria liviana por sobre otras industrias básicas; c) la convergencia de déficit de empresas públicas, política crediticia expansiva y aumentos salariales por sobre la productividad generaban una fuerte inflación que –vía el tipo de cambio estable-, perjudicaba aún más a los sectores agrícolas e industriales, alterando los incentivos. De esta forma, para corregir estos errores, se proponían medidas de corto y largo plazo (Belini y Korol, 2012).

Prebisch proponía una devaluación para corregir el tipo de cambio; eliminación de los tipos de cambio múltiples, reducción del déficit fiscal y congelamiento de los salarios acompañado de políticas monetaria y crediticia contractivas, conformando lo que hoy llamaríamos un plan de ajuste ortodoxo. Pero agregaba medidas para el estímulo de industrias básicas, el incremento en la generación de energía y una disminución del rol del Estado, como cuestiones estratégicas y de largo plazo. Las críticas políticas al plan no tardaron en llegar y los gobiernos de Lonardi y Aramburu aplicaron algunas de las medidas sueltas, sin conformar un plan económico armónico (Belini y Korol, 2012).

El ministerio de Economía pasó de Folcini con Lonardi, a Blanco (nacional-desarrollista) con Aramburu. Pero a Blanco le siguieron Verrier (liberal) y Krieger Vasena (liberal pragmático), todo esto entre 1955 y 1958. La inestabilidad de los ministros y su distinta orientación pueden ser un indicador de lo compleja de la alianza de gobierno y las dificultades que tenía para estabilizar un rumbo político.

La crisis de 1957 define dos cosas: la decisión de transferir el mando a civiles y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para legalizar la derogación de la Constitución de 1949. La elección para la Constituyente sirve de termómetro para ver cómo iba la “desperonización”. El triunfo del voto en blanco peronista (24,3%) fue similar a los votos de la UCRP de Balbín, con 24,2% y seguía el 21,2% de la UCRI de Frondizi. Quedaba claro que el peronismo no tenía ya los votos de más del cincuenta por ciento de los argentinos. Y también que quien lograra capitalizar esos votos sería Presidente.

Esta inestabilidad política es la situación previa al llamado a elecciones. Frondizi ve la posibilidad cierta de tener el apoyo del peronismo (proscrito de participar en las elecciones), lo que le aseguraría el ser el Presidente de la Nación. Así, comienza a variar su discurso. En 1957, la necesidad de reposicionamientos, lleva a Arturo Frondizi a decir “Para ellos, lo que antes fue gauchaje, la chusma, el aluvión zoológico, es hoy, con el mismo sentido despectivo, la gleba electoral. Para nosotros fue, es y será siempre el pueblo argentino”, asociando su visión a la del peronismo. Se ha hablado mucho de algún pacto explícito entre Frondizi y Perón para llegar al poder. De la misma manera en que Rogelio Frigerio, uno de los más destacados hombres de Frondizi, lo ha negado enfáticamente (García Bossio, 2013), también lo ha admitido explícitamente¹ (Vercesi, 1999).

¹ “- ¿Cómo fue el pacto Perón-Frondizi? Porque ud. fue el artífice de eso

-Así es. Fue muy doloroso, porque Frondizi tenía su fuerza, sobre todo en el partido y en la juventud, como antiperonista. Así que yo introduje el caos.” Extracto de la entrevista a Rogelio Frigerio por Alberto Vercesi. Vercesi, 1999, página 24.

Finalmente, en las elecciones presidenciales, Frondizi logra sumar sus votos (1,8 millones) a los votos en blanco de la convención (2,1 millones) y supera los 4 millones de votos, mientras Balbín pasa de 2,1 millones en la convención a 2,5 millones en la general.

El desarrollismo en Argentina: las ideas y los hombres

La visión desarrollista (Frigerio como figura) comenzará a separarse respecto de la visión cepalina (Prebisch como creador de la corriente) y de la nacional-desarrollista (Ferrer, radicales desarrollistas). Rogelio Frigerio criticará fuertemente la visión del orden de industrialización argentino, que comenzó por la industria liviana, propugnando el comienzo por la industria pesada. Frigerio no admitiría que su pensamiento estaba influenciado por la CEPAL ni por Prebisch ya que lo acusaba de ser incoherente.

La CEPAL resaltaba la importancia del desarrollo de los sectores industriales capital intensivos (acero y siderurgia, por ejemplo) tanto como del mercado interno. La visión estructuralista de la inflación se basa en la puja distributiva por el ingreso y la forma de enfrentar el subdesarrollo es a través de la promoción de sectores ausentes y que puedan exportar estas “exportaciones no tradicionales” a los países centrales. La necesidad de contar con las industrias básicas que permitan bajar los costos de producción de todos los bienes, haría mejorar las condiciones de vida de la población y permitirían ser competitivos con el centro, desde la periferia (Vercesi, 1999).

Si bien la historia relata que el único presidente desarrollista fue Arturo Frondizi, también es de destacar que el propio Frondizi no era desarrollista. Sí era desarrollista el personaje más importante de su gobierno: Rogelio Frigerio, a quien conoció en 1956 y quien sería su apoyo desde las páginas del semanario “Qué” que hubiera fundado en 1947 y relanzado en 1955. Sus temperamentos y saberes se complementaban: el empresario, emprendedor y organizador Rogelio Frigerio sumaba a la intelectualidad y política de Frondizi (de Pablo, 2009). Si bien en la Unión Cívica Radical había desarrollistas (Ferrer, por ejemplo), Frondizi no era uno de ellos, a pesar de ser el Presidente del partido. El giro hacia las posturas más desarrollistas se da cuando percibe que puede lograr el apoyo del peronismo proscripto si asume posturas que defiendan las políticas de Perón durante su mandato. De hecho, Frondizi fue uno de los 44 diputados radicales en la Cámara de Diputados de 1946, por lo que sus posturas son conocidas por sus discursos y su férrea defensa de la Declaración de Avellaneda, de 1945, en la que se proponían reforma agraria, nacionalización de todas las fuentes de energía y de empresas extranjeras, enseñanza gratuita y laica, etc. Arturo Frondizi, vicepresidente del “Bloque de los 44”, fue el expositor en los temas económicos, por lo que era conocido por sus posturas y por el “programa”, como se conoció posteriormente a la Declaración de Avellaneda (Botana, 1998).

Para más datos, en su libro “Petróleo y política” de 1954, defiende la nacionalización de los yacimientos petrolíferos y el monopolio exclusivo de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la empresa estatal de petróleo) tanto en la exploración, producción, refinamiento y distribución de hidrocarburos. Estas ideas surgen por contraposición a la firma de los contratos de Perón

con empresas americanas como la California Petrol, en 1952. En ningún momento planteó la incorporación de capitales privados y –menos aún–, de capitales extranjeros.

Si bien la CEPAL y Prebisch sostenían la intervención del Estado en la economía, el informe que Raúl Prebisch presentó al Presidente Lonardi fue cuestionado en su momento por Frondizi. Más adelante, siendo Presidente de la Nación, Frondizi también objetó puntualmente a Raúl Prebisch al ser nombrado uno de los expertos en la conformación de la OEA. Relata Dosman (2008) que el gobierno intentó que Prebisch no fuera nombrado en función de que el plan frondicista acordado con Washington y el FMI estaba dando muy malos resultados y no quería ser expuesto de semejante manera.

La necesidad de contar con un enemigo común lleva al propio Perón y a Frigerio a criticar ácidamente a Prebisch. Frigerio necesitaba legitimar su viraje del nacional-desarrollismo al desarrollismo propiamente dicho. Frigerio presenta sus ideas como opuestas al modelo subdesarrollado-agroexportador y para erigirse en el único auténtico enemigo del subdesarrollo es que fuerza el lenguaje y llega a usar el mismo léxico del nacional-populismo de Perón. Lo que le faltaba incorporar al peronismo era la idea del take-off (despegue), para lo que era necesario un big push (impulso) desde fuera (ideas usuales en la terminología de la época). Parte del Pacto Perón Frondizi, en caso de haber existido como tal, fueron estas críticas conjuntas a Prebisch. Coinciden entonces las páginas de “*Qué*” con la pluma de Frigerio² y “*La fuerza es el derecho de las bestias*”, con la pluma de Perón³ ⁴(García Bossio, 2013). Curiosamente, “poco tiempo antes de su derrocamiento, Perón había intentado contar con el asesoramiento económico de Raúl Prebisch, por entonces funcionario de la CEPAL quien declinó aceptar el ofrecimiento” (Rapoport, 2009). Más curioso es que en 1948, por instrucción del Presidente Perón, Prebisch haya sido separado de su cátedra en la Universidad de Buenos Aires⁵.

Para justificar su enfrentamiento con Raúl Prebisch, dice Rogelio Frigerio: “En el momento en que nosotros lanzamos la política petrolera contrariamos todo lo que rutinariamente se había estado haciendo y, como es obvio, no podíamos exhibir resultados. Había campo fértil para el error ideológico del nacionalismo de medios, que consiste en no advertir que lo esencial es que los fines sean nacionales –en este caso el autoabastecimiento- y que pueden ser no

² “Por lo menos el señor Prebisch está incurso en falsedad deliberada en cuanto a la presentación de los hechos y en contradicción con sus propias teorías y enunciados doctrinarios como miembro de la CEPAL”; editorial de *Qué*, R. Frigerio, citado por García Bossio, 2013.

³ “Contra ese informe, yo afirmo que todo esto es falso y que la República Argentina no debe un solo centavo al exterior en concepto de ‘deuda externa’, lo que probaré a continuación, además de poner en evidencia la mala fe de Prebisch”; J.D. Perón, citado por García Bossio, 2013.

⁴ “Una consideración atribuida a Prebisch sobre la ruina de la agricultura por el impulso rápido de la industria, no resiste el menor análisis. Este técnico hace más de diez años que falta del país y ‘*está tocando de oído*’ porque desconoce la nueva realidad argentina. La agricultura y la ganadería nunca han estado mejor en nuestros días, tanto el volumen de su producción como el de sus precios. Se marcan records de producción y en precios. Se ha elevado casi diez veces lo cobrado por las cosechas argentinas de los tiempos de 1931 que añoraban estos sospechosos economistas”; Perón citado por G. Bossio 2013

⁵ “En 1948, luego de negarse a dar una parte de su sueldo para el “monumento al descamisado” y negarse a emitir una opinión sobre el primer plan quinquenal, Raúl Prebisch fue separado de la cátedra que había ganado en 1934, por orden expresa del presidente Perón al decano de Ciencias Económicas Justo Pascali”; cita de “El baúl de Manuel” de Manuel Fernández López, publicado el 24 de octubre de 1999 en el suplemento Cash del diario *Página 12*, Buenos Aires.

nacionales los medios, los instrumentos para conseguir esos fines irrenunciables⁶". En este punto coincide con la política de Perón de los últimos años con la firma de los contratos petroleros de Perón (con la California) y los de Frondizi con la apertura por la "batalla del petróleo".

Aldo Ferrer, Ministro de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, cepalino, discípulo de Prebisch y radical, también es criticado por Frigerio, a pesar de formar parte del mismo gobierno. En su rol de ministro, Ferrer también debió contradecir parte de sus creencias para sostener el plan de gobierno que buscaba para la Provincia, caracterizando como "bases del desarrollo" al crecimiento intenso de la iniciativa privada y también el aporte del capital extranjero incorporado a un proceso de desarrollo e integración nacional⁷. Así, su nacionalismo desarrollista se ve matizado dentro del plan general de gobierno. Aldo Ferrer, por su parte, tendrá un discurso más autarquizante y nacionalista que el de su mentor –Prebisch-. Para él serán trascendentes las categorías de ahorro interno, movilización de recursos y burguesía nacional. Será un tenaz enemigo de la inflación que tiende a generar comportamientos especulativos en lugar de comportamientos schumpeterianos en los empresarios, tanto como que dificulta la relación entre trabajadores y empresarios por no tener a la productividad como objetivo. El Estado es el gran movilizador de recursos materiales, un matiz frente a la postura de Prebisch que es más moderado y aboga por un Estado que no ahogue a la actividad privada (García Bossio, 2013).

Una vez fuera del poder, Frigerio fundará el Movimiento de Integración y Desarrollo –MID-, como partido político desde el cual expresar sus ideas. Sin la necesidad de atraer votos peronistas, Frigerio dejará el enfrentamiento con Raúl Prebisch y con Aldo Ferrer, a quienes terminará elogiando.

La Presidencia de Frondizi

Frondizi asume la Presidencia de la Nación el 1° de mayo de 1958. Sufrió, hasta el golpe definitivo en 1962, 26 asonadas militares y 6 intentos de golpe de estado. Desde ya que esto condicionaba la política del gobierno. Uno de esos planteos militares fue para pedir la expulsión de Frigerio del gobierno tan tempranamente como antes de fin de 1958.

"Si bien Frondizi había levantado un programa electoral de fuertes contenidos nacionalistas y estatistas, poco después de iniciado su gobierno introdujo un giro a sus políticas y precisó el ideario '*desarrollista*.'" Esto, siguiendo a Belini y Rougier (2008) es lo que llevó a la reestructuración del complejo de empresas públicas heredado del gobierno peronista. El nuevo rol que asumiría la inversión extranjera no formaba parte de aquel discurso. Así, en este giro, eran necesarias normas que aseguraran la igualdad de trato al capital extranjero o nacional y se necesitaba, además, estabilizar la economía. Así, en diciembre de 1958 se firma

⁶ Citado por García Bossio, 2013.

⁷ Citado por García Bossio, 2013.

un acuerdo con el FMI para disminuir la inflación y asegurar financiamiento necesario para asegurar las condiciones para la repatriación de regalías del capital extranjero. La administración más conservadora de la economía quedaría a cargo de Álvaro Alsogaray primero y de Roberto Alemann después.

Todos los condicionantes hicieron que Frondizi optara por enfrentar las reformas rápidamente. Así en 1958 comienzan las deliberaciones en el Congreso sobre las universidades privadas no estatales (pedidas por los católicos), ley de asociaciones sindicales similar a la peronista y derogada por los militares (pedida por los peronistas) y las leyes de promoción industrial (Ley 14.781, otorgando facilidades para las inversiones en siderurgia, celulosa, automotriz, petroquímica, energía y petróleo) y sobre inversiones extranjeras (Ley 14.780, para permitir que las petroleras pudieran remitir ganancias libremente). Sumado a esto, los contratos con diez empresas extranjeras para explotar hidrocarburos no pasaron el filtro del Congreso, sino que fueron firmados por el Ejecutivo directamente, tensando las relaciones desde el inicio del mandato.

La inversión extranjera entre 1959-1962 ascendió a U\$S 508 millones. Por su parte, el saldo del comercio exterior fue levemente positivo en 1959 (+U\$S 16 millones) y fuertemente negativo en 1960-1962. La expansión de 1958 aceleró la inflación y la escasez de reservas, por lo que se pidió ayuda al Fondo Monetario Internacional (el primer acuerdo stand-by) y cambió el ministro de Economía, asumiendo en junio de 1959, Álvaro Alsogaray, con un programa ortodoxo. Devaluación, congelamiento de salarios y eliminación de controles estatales, generaron una fuerte suba de la inflación con un deterioro de los salarios reales y un fuerte aumento del desempleo. La paz con los sindicatos terminó abruptamente, volvieron las huelgas y los sabotajes mientras los empresarios aprovechaban a despedir a los trabajadores más combativos y con todo esto, se desató la represión sindical usando las fuerzas armadas para seguridad interior, según lo previsto en el Plan CONINTES. Algunos sindicatos comienzan entonces a admitir que no pueden sostener una lucha frontal y comienzan a preocuparse más por sostener la estructura administrativa sindical, con lo que habrá una política de negociación permanente a pesar de los discursos (Romero, 2012).

En el panorama internacional, la revolución cubana ya había triunfado y se había inclinado hacia la Unión Soviética. Frondizi mismo se había entrevistado con el Che Guevara. La Argentina se abstuvo en la expulsión de Cuba del sistema interamericano, razón por la que las fuerzas armadas pidieron la renuncia del Canciller.

Las elecciones de 1960 mostraron que los votos peronistas seguían siendo decisivos, por lo que para las elecciones de 1962 Frondizi optó por otra estrategia. Dado que en las siguientes elecciones se elegían gobernadores, era mucho lo que estaba en juego. Así, en 1961, Frondizi remueve a Alsogaray de Economía para poder hacer una política más expansiva que permita ganar las elecciones. Por el lado del peronismo, la dirigencia comenzó a presionar para terminar con el abstencionismo y volver a ocupar lugares en las legislaturas y concejos deliberantes, cosa que Perón tuvo que aceptar. Lo querían los peronistas que creían que no serían vetados por los militares y la CGT con Vandor a la cabeza, que se erigían como la nueva dirigencia: efectivamente el movimiento obrero ya era el peronismo. Los militares —se sabía— no apoyarían levantar la proscripción. Sin embargo, Frondizi decidió enfrentar a los peronistas

en las elecciones. El peronismo ganó 10 de las 14 gobernaciones. Y si bien Frondizi intervino las provincias donde el peronismo había ganado, la suerte ya estaba echada. Le encargó a Aramburu una mediación con los partidos políticos que dejaron al Presidente a su suerte. El 28 de marzo de 1962, asume el Presidente Provisional del Senado, José María Guido, la Presidencia de la Nación. Frondizi es arrestado y trasladado a la isla Martín García. La pura formalidad de que José María Guido fuera civil se hizo para tratar de parecer un gobierno institucionalmente continuador, pero gobernó bajo la tutela del Ejército. El golpe estaba dado.

Algunos resultados económicos de la gestión

Como trató de explicarse, los cuatro años de la Presidencia de Frondizi no fueron armoniosamente desarrollistas. Las presiones militares desplazaron a Frigerio casi inmediatamente e impusieron a Alsogaray rápidamente como Ministro de Economía, con lo que las medidas desarrollistas se tomaron todas juntas muy rápidamente. Esos eran los condicionamientos de la época. De todas formas, Romero (2012) tiene una lectura contemporizadora con la llegada de Alsogaray. Dice: “Esta segunda política, liberal y ortodoxa, era contradictoria con la desarrollista inicial, que se filiaba en las propuestas estructuralistas, pero en cierto modo complementaba y reforzaba sus efectos”. De alguna forma puede entenderse que era la profundización de las medidas por el lado de la oferta. En ese sentido, el Plan de Estabilización refuerza las medidas desarrollistas. Lo que sí cambiaba era la idea de integración de fuerzas políticas que pregonara Frondizi.

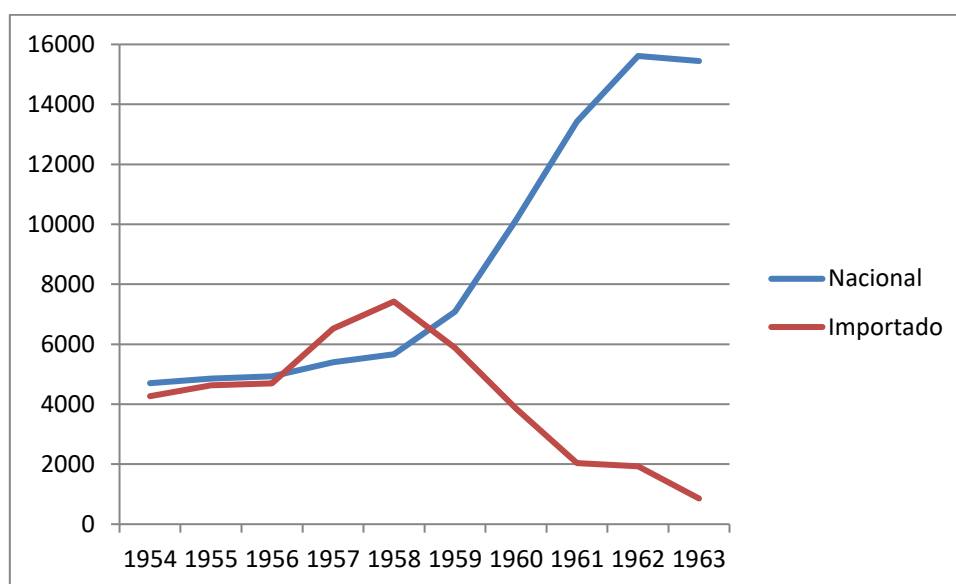
Uno de los efectos del acuerdo stand by con el FMI fue que se dismantelara el sistema de tipos de cambios múltiples, pasando a un tipo de cambio único y flexible con lo que el Estado perdía un instrumento de política. Entre las condicionalidades se encontraban, además, el aumento de tarifas, la reducción del déficit fiscal y el fin de los controles de precios. El resultado fue que el PBI cayó en 6,5% en 1959 mientras que la inflación alcanzó el 125% anual con lo que hubo una fuerte caída de los salarios reales y de la demanda agregada. Sin embargo, como se mencionó, el ingreso de inversiones extranjeras fue masivo en esos años gracias al régimen de promoción y a los créditos del FMI. Así, el aumento del PBI entre 1960 y 1961 fue de 8% anual. Si bien no aumentó la cantidad de trabajadores ocupados, bajó la inflación al 14% anual en 1961, con lo que crecieron los salarios reales.

La contracara fue el aumento de la deuda externa, tanto privada como pública. De los U\$S1.613 millones de dólares de 1958 se pasó a U\$S2.649 millones en 1962, con el peso que implicaba a futuro por los mayores intereses comprometidos y los dólares necesarios para su pago. No habían aumentado las exportaciones, por lo que el endeudamiento era preocupante. En 1961 hubo una mala cosecha con caída de precios de la carne, por lo que la reducción de los montos de importaciones de petróleo no fue decisiva. En 1961, con exportaciones de U\$S1.000 millones, las importaciones alcanzaron los U\$S1.460 millones. En esa situación, Frondizi cambia a Alsogaray por Roberto Alemann en Economía. Con las elecciones de 1962 tan cerca, no era posible una devaluación que redujera salarios reales, por lo que se procede a un plan de privatizaciones (que había pedido el Club de París) de las empresas de la DINIE que

habían sido estatizadas por Perón durante la guerra. Otro punto importante fue tratar de racionalizar los ferrocarriles, que daban una pérdida estructural desde años atrás, sin éxito, y con una huelga ferroviaria de 42 días (Belini y Korol, 2012).

Para dar cuenta de la situación, veamos las cifras tanto de producción como de importación de petróleo. Ya se comentó que uno de los conflictos políticos fue que los acuerdos no fueron discutidos en el Congreso de la Nación. De todas formas, en este apartado presentaremos los resultados.

Gráfico I – Producción nacional e importación de petróleo (1954-1963) en miles de metros cúbicos



Presentamos ahora algunas cifras de bienes estratégicos. La Tabla I muestra la evolución de la producción de hierro, cemento, acero y automóviles. Uno de los conflictos del desarrollismo con la política de sustitución liviana se refería a la mayor dependencia de partes e insumos importados. La selección de los años muestra el último tramo del gobierno peronista, ya habiendo pasado la crisis de 1951-1952, por lo que ya se trata de años normales. Y el cierre, post golpe de 1962, se hace para mostrar cuál ha sido la evolución posterior, para ver la tendencia de más largo plazo.

La selección de los productos se debe a los bienes estratégicos para la época. La producción de hierro era esencial para lograr el acero. La producción de acero era esencial para la producción de automóviles. La producción de cemento era necesaria para la construcción de rutas para mover los automóviles y sustituir la dependencia del ferrocarril que venía arrastrando la Argentina desde fines del siglo XIX. El cambio de paradigma desde 1930 con una Inglaterra en declive y unos Estados Unidos en ascenso se hace evidente con el cambio del paradigma del tren al automóvil también. Parte del alineamiento con los Estados Unidos es el complejo de bienes aquí reseñados.

En la tabla I pueden verse las cifras de evolución de hierro, cemento y acero crudo en miles de toneladas, tanto como la cantidad de automóviles producidos en forma anual entre 1954 y 1963.

Tabla I – Producción nacional de productos seleccionados (1954-1963)

	Hierro miles tm	Cemento miles tm	Acero crudo miles tm	Automóviles unidades
1954	77,1	1708,7	186,1	173
1955	76,3	1868,9	217,7	235
1956	65,3	2028,7	202,5	326
1957	67,1	2340,4	221,5	5461
1958	35,6	2442,5	244,3	14310
1959	105,7	2343,9	214,2	18290
1960	135,1	2613,8	277,0	40144
1961	138,6	2876,4	441,5	78274
1962	122,9	2920,5	644,5	90648
1963	99,9	2494,6	895,4	75338

En la tabla I puede verse que la producción de hierro crece hasta casi duplicarse, con caídas en 1963 por la crisis económica, luego de haber mostrado avances de casi el 80%. Lo mismo sucede con el cemento, que crece en un 70% entre 1954 y 1962. El mismo comportamiento se verifica en el acero, con una producción que crece vertiginosamente, a razón de cuadruplicarse en diez años, con alzas del 381%. Y lo más notable es el caso de la industria automotriz que, durante la etapa peronista es irrelevante y que muestra crecimientos de producción (no se trata de ventas sino producción local) increíbles, pasando de algo más de cinco mil a superar los noventa mil vehículos anuales. El haber supuesto que se semejante nivel de producción podría haber sido alcanzado por la industrialización indirecta hubiera tenido la traba insalvable de la balanza de pagos para obtener los dólares necesarios para importar semejantes volúmenes de acero adicional.

Tabla II – Índices de precios al consumidor y mayoristas (1954-1963)

	IPC	IPM
1954	3,8	3,1
1955	12,3	9,0
1956	13,4	25,9
1957	24,7	24,3
1958	31,6	30,8
1959	113,7	133,9
1960	27,3	15,5
1961	13,5	8,2
1962	28,1	30,4
1963	24,1	28,8

En 1959 se produce por primera vez una inflación anual que supere el 100%. No hay registros de semejantes niveles de aumentos de precios. Parece un caso de inflación por “tirón de demanda” debido a los fuertes niveles de inversión que se producen en distintos sectores productivos –algunos ya reseñados-.

Las políticas monetaria y fiscal fueron fuertemente expansivas en 1958 y 1959 lo que llevó la inflación a niveles récords nunca antes alcanzados. Esto tuvo también su impacto en el resultado primario que pasa a ser mucho más fuertemente negativo y también puede verse la fragilidad permanente de la balanza de pagos en el movimiento de oro. Los niveles de stock de oro son mucho menores que los considerados “normales” para el periodo anterior (tanto peronista como Revolución Libertadora).

Tabla III – Resultados fiscales primario y financiero y stocks de reservas de oro (1954-1963)

	Resultado Primario	Resultado financiero	Oro en reservas
1954	-2,4	-3,2	371,5
1955	-3,0	-3,8	371,5
1956	-3,0	-3,8	224,1
1957	-2,1	-2,7	125,7
1958	-5,9	-6,6	59,5
1959	-4,3	-4,8	56,1
1960	-1,5	-2,0	103,5
1961	2,2	1,8	189,6
1962	0,1	-0,5	60,6
1963	0,0	-0,7	77,6

Si bien la economía trabajaba con tipos de cambio libres, los niveles de reservas de oro hacen lucir el sistema como permanentemente inestable. Y de hecho, es lo que ocurre: la economía está siempre sujeta a crisis de balanza de pagos porque no es capaz de generar las divisas necesarias para sostenerse.

Tabla IV – Importaciones totales y por rubro (1954-1963)

	Importaciones				Totales
	Bienes de capital	Bienes intermedios	Combustibles	Bienes de consumo	
1954	176,9	574,9	184,2	43,0	979,0
1955	196,7	703,5	203,0	69,4	1172,6
1956	237,3	562,6	251,0	76,7	1127,6
1957	259,3	673,3	318,0	59,8	1310,4
1958	218,7	701,7	251,0	61,2	1232,6
1959	180,0	571,2	209,0	23,4	983,6
1960	419,7	650,2	156,0	23,4	1249,3
1961	493,8	795,0	129,7	41,9	1460,3
1962	556,4	667,3	91,6	41,2	1356,5
1963	372,0	527,6	57,4	23,7	980,7

La tabla IV muestra la evolución de las importaciones abiertas por rubros. Podemos ver los aumentos de bienes de capital para los años desarrollistas, tanto como la baja de las importaciones de combustibles.

Tabla V – Exportaciones, importaciones y saldo comercial (1954-1963)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1954	1026,6	979,0	47,6
1955	928,6	1172,6	-244,0
1956	943,8	1127,6	-183,8
1957	974,8	1310,4	-335,6
1958	993,9	1232,6	-238,7
1959	1000,6	983,6	17,0
1960	1079,2	1249,3	-170,1
1961	964,1	1460,3	-496,2
1962	1216,0	1356,5	-140,5
1963	1365,5	980,7	384,8

La tabla V por su parte nos muestra la evolución de comercio exterior en el periodo. Como puede verse, los saldos comerciales –una de las fuentes de dólares-, son casi permanentemente negativos. Esto hacía a la economía cada vez más dependiente de nuevas inversiones extranjeras o de nuevo endeudamiento.

Palabras finales

En 1962, la experiencia desarrollista había llegado a su fin. Políticamente, Frondizi dividió a la UCR en 1957; pactó con el peronismo en 1956 y rompió el pacto firmado en 1958; levantó la proscripción del peronismo contra los deseos de las fuerzas armadas. Los católicos y conservadores no podían tolerar el acercamiento a Cuba. Los peronistas no perdonaban las intervenciones a las Provincias. Los radicales no toleraban la política de apertura al capital extranjero. Difícilmente hubiera fuerzas políticas dispuestas a ir en socorro del Presidente saliente. La escasa vocación al diálogo y la búsqueda de acuerdos también fue una marca de época (Romero, 2012). En ese contexto, el último intento por un desarrollismo sin Frondizi, agrupado bajo la figura de Guido, duró tres meses. Los militares obligaron a la renovación del gabinete, eligiendo ellos a las nuevas autoridades. Devaluaciones, inflación, disminución de salarios reales y políticas “agroexportadoras” fueron el fin del experimento desarrollista. La anulación de los contratos petroleros en 1963 durante la presidencia de Illia marcarían el final de todas las medidas implementadas entonces (Romero, 2012).

No puede evaluarse la gestión solamente por los días de gobierno. Así, la herencia que deja Frondizi es de una crisis de balanza de pagos para 1962, con un país endeudado y un ajuste

que en 1962 lleva al 8,8% de desempleo por la devaluación del 23%, caída de salarios reales y contracción de la demanda emprendida por Federico Pinedo en el Ministerio de Economía de Guido, profundizado por su sucesor, Álvaro Alsogaray un mes después.

El peronismo seguía siendo el punto de desacuerdo. Las facciones militares pro acuerdo y anti peronistas terminaron combatiendo entre sí, bajo la denominación de azules y colorados. En 1963 la Marina se alzó contra el Ejército y fue derrotada y varias bases navales fueron destruidas o bombardeadas. A pesar de haber ganado los azules, triunfaba el antiperonismo, lo que sellaría la suerte de los siguientes años también.

Bibliografía:

- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo (2008); “El estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis”; Editorial Manantial, 1ª. edición; Buenos Aires.
- Belini, Claudio (2009); “La industria peronista: 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural”; Editorial Edhasa, 1ª edición, Buenos Aires.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012); “Historia económica de la Argentina en el siglo XX”; Editorial Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Cortés Conde, Roberto (1998); “Progreso y declinación de la economía argentina”; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.
- Diamand, Marcelo (1972); “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”; EN: Desarrollo Económico N° 45, Buenos Aires.
- Dosman, Edgar (2008); “The life and times of Raúl Prebisch, 1901-1986”; 1a. edición; Mc.Gill-Queens University Press, Canadá, edición digital de Google Books.
- Ferrer, Aldo (1980); “La economía argentina”; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Rapoport, Mario (2010); “Una historia monetaria y financiera de la Argentina. Las lecciones del bicentenario”; Número especial de “Bancarios - Información”, N° 203, Junio de 2010; Asociación Bancaria, Buenos Aires.
- Romero, Luis Alberto (2012); “Breve historia contemporánea de la Argentina”; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, tercera edición.

Otras fuentes digitales:

- Botana, Natalio (1998); “Fracaso y reconstrucción de un partido”, discurso ante la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas; <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/1998/02.pdf>
- García Bossio, Horacio (2013); “Desarrollismo cepalino vs desarrollismo frigerista: la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires en la experiencia argentina (1958-1962)”; En: Temas de Historia argentina y americana 21; Edición en línea; <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/desarrollismo-cepalino-vs-frigerista.pdf>
- Vercesi, Alberto J. (1999); “La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina”; Edición electrónica en el sitio de la Asociación Argentina de Economía Política; http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf_99/vercesi.pdf
- CEPAL; “La restricción de la balanza de pagos al crecimiento”; En: Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI; Ver en línea en: prebisch.cepal.org
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, www.argentina-rree.com