

Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Córdoba 2122 (1120) Buenos Aires - Argentina 00548

Pueyo, H.

TESINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN HISTORIA ECONÓMICA
Y DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS**

TESIS

***CONDICIONES Y CONDICIONANTES QUE OPERARON SOBRE EL
PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL GOBIERNO DE
ARTURO FRONDIZI (1958 - 1962)***

LIC. HEBERT P. PUEYO

DIRECTOR: LIC. HÉCTOR W. VALLE

2001

ÍNDICE ANALÍTICO

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	1
1. ● INTRODUCCIÓN	4
1.1. La estrategia para superar el estrangulamiento externo	7
2. ● FUNDAMENTOS DE LA TESIS.....	9
3. PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
3.1. ● Acerca del tratamiento de las fuentes.....	11
3.2. ● Marco teórico.....	18
3.2.1. <u>El orden internacional en el contexto de posguerra</u>	18
3.2.2. <u>El pensamiento económico</u>	21
3.2.3. <u>El desarrollo económico</u>	23
3.3. Hipótesis.....	28
3.3.1. <u>Hipótesis general</u>	28
3.3.2. <u>Hipótesis específica</u>	29
4. ● OBJETIVOS DE LA TESIS.....	30
4.1. Objetivos generales.....	30
4.2. Objetivos particulares.....	31
5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN.....	31
6. DESARROLLO DE LA TESIS	35
6.1. Apostillas de la guerra fría	35
6.1.1. ● <u>Estados Unidos de Norte América y Europa: el orden económico</u>	41
6.1.2. <u>La transformación del patrón de producción</u>	44
6.1.3. <u>Las empresas multinacionales</u>	47
6.2. La Argentina en la posguerra.....	51
6.2.1. ● <u>El peronismo en el gobierno (1946-1955)</u>	53
6.2.2. <u>El gobierno militar de 1955</u>	57
6.3. ● <u>El gobierno de Frondizi (1958-1962)</u>	58
6.3.1. <u>El desarrollismo: integración y desarrollo</u>	62
6.3.1.1. El plan económico.....	66
6.3.1.2. La batalla del petróleo.	78
6.3.1.3. La batalla del acero	83
6.3.1.4. La batalla del transporte	88
6.3.1.5. El sector rural.....	97
6.3.1.6. La industria automotriz.....	101
6.3.1.7. Bienes de capital.....	104
6.3.1.8. La Industria Sustitutiva de Importaciones (ISI).....	109
6.4. El significado de la alianza de clases	118
6.5. ● La integración americana.....	124
6.5.1. <u>El Tratado de la ALALC</u>	125
6.5.2. <u>La Alianza para el Progreso (ALPRO)</u>	128
6.5.3. <u>Los Tratados de Uruguayana: la visión de Frondizi y el condicionamiento de la bipolaridad</u>	130
7. ● CONCLUSIONES.....	132
FUENTES CONSULTADAS	142
ÍNDICE DE CUADROS	150

PRÓLOGO

Cuando sucedía el período histórico que he abordado en esta tesis, me encontraba colaborando en la actividad cotidiana de empresas de la economía real, que en este caso estaban dedicadas a la producción industrial en la rama metalmeccánica y podían ser consideradas de condición mediana. Es decir, que tuve oportunidad de conocer, aunque subjetiva y empíricamente, la problemática que se afrontaba en el ámbito de la producción industrial, las perspectivas que generaba su crecimiento, las expectativas que tenían aquellos empresarios y, porqué no decirlo, las esperanzas de progreso de todos los que participábamos en esas actividades.

También, formó parte de aquel escenario la inestabilidad política, que en aquellos años fue álgida y traumática. La división total de la Argentina en peronismo y antiperonismo transmitía esa manifestación a todos los ámbitos, en particular al político y al castrense, con la fuerte coloración que agregaba el marco internacional de la *guerra fría* incentivado con la revolución en Cuba. Como puede apreciarse ¡qué cúmulo de ingredientes políticos! Sin embargo, creo poder decir que en la conciencia colectiva, mayoritariamente no anidaba otra creencia que no fuera la de tener promisorias expectativas. Personalmente, desde entonces me quedó también manifiesta la preocupación por la democracia y el desarrollo de mi país.

Transcurridos los años hasta los recientes de la década del noventa, mi interés por el saber histórico me llevó a incorporarme como alumno de posgrado de la maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas del "Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social", de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que dirige el Dr. Mario Rapoport. En ese ámbito he tenido la oportunidad, yo digo afortunada oportunidad, de conocer a un grupo de profesores e investigadores que han contribuido al perfeccionamiento de mi formación, a la vez que fortalecer aquellas ideas de interés por la democracia y el desarrollo. Aunque por su extensión no hago un detalle nominado, quiero dejar expresado mi profundo reconocimiento al Instituto, a su dirección y al grupo de profesores que lo integran con una divisa común, la excelencia académica.

Desde mi ingreso y hasta el presente, en todas las materias cursadas y seminarios en que he participado he tenido, no sólo con respecto a los temas específicos de cada curso, sino también a los relacionados con el contenido de este trabajo, la oportunidad de intercambiar y recibir muy ajustadas consideraciones y orientación para el mejor

aprovechamiento de la tarea. Debo decir que en el Instituto he encontrado un ámbito con el que me siento totalmente integrado y, consustanciado con quienes lo conducen, por lo que guardo el afecto y el reconocimiento para la que considero es mi otra casa, que en este caso es para compartir el conocimiento. El Dr. Mario Rapoport y la Licenciada Lidia Knecher personalizan acabadamente estas manifestaciones.

Hago una mención especial de quien me ha dirigido en este trabajo, el Licenciado Héctor W. Valle. A su amable predisposición debo agregar la contención científica brindada en la temática histórica que he abordado. Tuve oportunidad de conocerlo en "Historia Argentina II", continuando la relación con este trabajo. Sus observaciones y comentarios han sido enriquecedores por lo que me siento muy reconocido de haber accedido a este intercambio más personalizado, en oportunidad del trabajo de tesis.

En otro sentido, por su trayectoria como colaboradora del Dr. Arturo Frondizi durante muchos años hasta su muerte, la profesora Emilia E. Menotti merece mi particular reconocimiento, ya que he contado invariablemente con su mejor predisposición y apertura para la corroboración de hechos, acontecimientos de la época tratada y fuentes de diversa índole. Al conocimiento inicial como profesora en "Historia de América", en la carrera de grado en la Universidad de Morón, con posterioridad, tuve la satisfacción personal de contar con su dirección en la elaboración de la tesina para acceder a la licenciatura en Historia.

El reinicio en 1983 del camino de la democratización argentina, después de cincuenta y tres años de perturbaciones políticas, potenció nuevamente la aspiración de que nuestro país llegue a consolidar los valores de la libertad política que, aunque ya han alcanzado niveles ponderables, dista bastante de lo que cabe esperar de ella. Hay instituciones como justicia, educación, salud, que dependen de la vocación, la aptitud y valores éticos en el ámbito político y de aspiraciones convergentes en toda la dirigencia del país – dirigencia en sentido abarcador amplio – para poder acceder a una sociedad más justa y equitativa que consolide una auténtica afirmación de la identidad como nación.

En cuanto al desarrollo, y no solamente en términos económicos, cuatro décadas después de aquellos acontecimientos continúa siendo un objetivo a alcanzar, esto es verificable al cotejar nuestros logros con los de las naciones que llamamos desarrolladas. Cabe la pregunta, por ejemplo ¿por qué pueblos como algunos asiáticos han conseguido notorios progresos, nos han superado y nosotros no sólo

no logramos descontar terreno, sino que por el contrario observamos como aumenta la distancia que nos separa?

Consecuente con esas consideraciones, el intento que conlleva este estudio es el de hacer una contribución para el mejor conocimiento de un tiempo corto pero, eso sí, muy polémico de nuestra historia. Lo hecho hasta aquí no es más que el comienzo, porque muy lejos de agotar esta investigación, siento que he de continuarla retomando muchos de los interrogantes que merecen una atención más exhaustiva.

Y es así, porque creo que esos años mantienen el valor intrínseco de una oportunidad perdida de la que cuesta aceptar no haber hecho mejor disposición. El contenido de aquel proyecto había puesto el énfasis en la transformación estructural, que en ese tiempo tenía como eje central la industrialización considerada prioritaria y la potencial asociación regional como continuación del desarrollo integrado nacional que, en el marco de la bipolaridad, tenía connotaciones de clara influencia al interior de cada nación, razón por la cual irradiaba una visión interrelacionada del mundo. Para la Argentina, en cuanto sociedad nacional, impulsaba el camino del desarrollo integral conllevando el intento de integración y paz social orientados a la consolidación democrática en el orden político, como también a la elevación material y cultural de la población. Ya han pasado cuarenta años y sin embargo qué vigencia y actualidad la de aquellos contenidos.

1 INTRODUCCIÓN

La finalización de la Segunda Guerra Mundial marca la iniciación de un nuevo período histórico en el que el mundo experimenta cambios muy profundos, tanto en la evolución política e ideológica como en las condiciones económicas y sociales. Durante los años cincuenta, sobre todo en los países desarrollados, se fue poniendo de manifiesto en forma evidente el progreso con relación a los años anteriores al conflicto bélico. Pero el proceso de elevado crecimiento económico no se dio de igual manera en los países centrales que en los de la periferia, tal el caso de América Latina y la Argentina dentro de ella.

Al culminar el conflicto, surge claramente en las sociedades latinoamericanas la necesidad de reformas estructurales que abarcaran su organización política, su sistema productivo, como también los problemas de justicia distributiva. Pero de la guerra caliente se pasó a la guerra fría y se impusieron las estrategias de la confrontación *este-oeste*, quedando postergadas las de cooperación *norte-sur* o *centro-periferia*, en los términos entonces postulados por Raúl Prebisch en los estudios pioneros de la CEPAL.

En la Argentina, el año 1930 había inaugurado el sistema mediante el cual por más de cincuenta años alternaron gobiernos civiles y militares, los que se suceden mediante elecciones con alguna clase de restricción al voto ciudadano o con golpes de Estado por los que las Fuerzas Armadas acceden a roles protagónicos en el poder. Por diferentes razones los derechos políticos, económicos, sociales y humanos no se respetaron, perdiéndose las instituciones republicanas. En el orden internacional, son notorias las dificultades para adecuarse a los nuevos tiempos que incluyen en sucesión: la depresión de los años treinta, el conflicto bélico mundial y la *guerra fría*.

Aprovechando la riqueza de sus recursos naturales, desde fines del siglo diecinueve la Argentina había logrado un fuerte crecimiento en una etapa en la que las circunstancias internacionales habían jugado a favor. Pero, señala F. Fajnzylber, llama la atención la falta de explicaciones satisfactorias sobre el caso de la Argentina, que en 1913 y hasta fines de los cincuenta tenía un ingreso por habitante superior al de Francia y casi doblaba el de Italia, cuando en la actualidad ese ingreso representa una quinta parte del de Francia y algo más de un tercio del de Italia. (F. Fajnzylber, 1983)

Al finalizar la segunda guerra, en el marco de la bipolaridad, frente a los adversos términos de intercambio y ante las condiciones del nuevo orden mundial, los países latinoamericanos encaminan sus economías mediante la sustitución de importaciones, lógica productiva que desde entonces ha alimentado la polémica. Sin embargo, la Argentina, en particular desde 1958 en que emprende el desarrollo decidido de las industrias básicas, describe una de las etapas más exitosas de la historia industrial de nuestro país. Desde una perspectiva de largo plazo, la década de 1964/1974 aparece como una etapa de franco éxito expansivo en el marco de la historia económica local.

El año 1974 marca un punto culminante en la historia reciente de la industria argentina al cerrarse allí un período (1949/1974) durante el cual la producción manufacturera creció al ritmo más alto y sostenido de los últimos cincuenta años. Este panorama contrasta con el que exhibe la economía argentina en general, y el sector manufacturero en particular, que durante los veinticinco años posteriores (1974/1999), en los que el crecimiento fue notoriamente inferior implicando a la vez la caída del empleo industrial. (J. Schvarzer, 2001)

¿Por qué la Argentina no pudo seguir creciendo? ¿fueron causas de índole política, ó solamente económica? ¿las perturbaciones políticas fueron decisivas? ¿fueron los reveses que sufrió la democracia desde 1930? ¿qué responsabilidad cabe a las élites que influyeron en las decisiones fundamentales? ¿porqué el apego al pasado? ¿porqué la resistencia a la industrialización, sobre todo con particular énfasis a partir de 1958? ¿los partidos políticos no estuvieron a la altura de la coyuntura histórica? ¿fueron los grupos corporativos con sus divisiones, muy inflexibles? ¿cómo operaron las rígidas resistencias sindicales en circunstancias de corte político? ¿qué implicaciones tuvo la inserción internacional de la Argentina? ¿los militares sobrestimaron el riesgo del comunismo en América Latina? ¿cómo entender el viraje de la neutralidad, la tercera posición, la no intervención y el no alineamiento al belicismo de Malvinas?

Estos interrogantes y muchos más que se pueden expresar a partir del estudio de nuestra historia reciente, nos dejan un fuerte interés para encontrar respuestas que permitan comprender la profunda problemática subyacente. Cabe agregar que la evolución del orden internacional de posguerra y la gran transformación del mundo - tras la reordenación industrial, mercantil y financiera - culmina en los años noventa en un vasto mercado capitalista con un alto grado de concentración en las finanzas

mundiales y en las empresas transnacionales. Conjuntamente con ese proceso, los Estados Nacionales disminuyen sensiblemente su capacidad soberana ante la incorporación progresiva de normas regulatorias internacionales.

La sociedad de consumo de los países centrales, que es el modelo que se ha difundido en la mayoría de los países, plantea grandes problemas aún no resueltos, como lo es el de la redistribución de la riqueza; desigualdad que se manifiesta cada vez más asimétrica al ocasionar la exclusión de amplios sectores de la sociedad, la que al fragmentarse provoca la destrucción de la integración nacional. La relativización de la figura del Estado lleva a decir a H. Valle, que el planeamiento estratégico, que se supone que es una de las funciones principales del estado-nación, hoy es llevado a cabo por entidades coherentes con el modelo de globalización, mientras que si hay algo antitético con la globalización, es el desarrollo de los estados nacionales con autonomía de decisiones. (H.W. Valle, 1998)

Esa problemática deja al descubierto la magnitud y profundidad que plantea la consideración del rol del Estado en los países en desarrollo, resaltando como cuestión central la necesaria reformulación de las relaciones entre el sector público y el privado en el diseño de una estrategia orientada hacia una inserción internacional exitosa, a la vez que alcanzar el mayor crecimiento para el logro de los fines sociales. La crisis del Estado frente al proceso de globalización no tiene que invalidar la necesaria implementación de estrategias elaboradas en los estados nacionales para su preservación. Sonia de Camargo propone que la crisis, por lo tanto, puede significar no un preludio de muerte, sino un momento de transición hacia nuevos patrones de articulación entre una gobernabilidad puramente nacional y nuevas formas de actuación, internacional y multilateral, contrariando la idea liberal de que sólo el mercado, con su dinámica de libertad total y de desconocimiento de las fronteras nacionales, sería el único candidato viable para sustituir la función reguladora e integradora del estado nacional. (Sonia de Camargo, 1998)

En perspectiva histórica, es posible proponer que las peculiares características de la década de los años noventa ponen de manifiesto líneas de continuidad con el pasado cercano, pero también con el pasado más lejano, por lo que el análisis debe abarcar todo el contenido significativo del mismo, desechando tendencias actuales de una corriente de pensamiento económico predominante en círculos académicos y dirigentes que procura comprender el presente desde el presente mismo, a partir del cual se proyecta el futuro, por lo que, siguiendo a Mario Rapoport, se vive así un

presente permanente, con ideas fuerza que marcan el camino y están alejadas de todo examen ponderado de la realidad, la cual sólo tiene sentido si incorpora lo negado, es decir, el flujo de la historia. (M. Rapoport, 1997)

Desde el punto de vista de considerar la historia económica como la historia de las necesidades materiales de la sociedad, al historiador económico le compete investigar cómo se fueron satisfaciendo. Por ese motivo, esa comprensión requiere además del pasado económico de los países y sus progresos, el estudio de la conformación social, el nivel de bienestar de la misma y, al mismo tiempo, relacionarlo con la organización económica y su marco institucional e ideológico. En ese sentido, la industrialización en la economía de un país es un proceso de largo plazo. Esa condición, junto con antecedentes de la Argentina que incluyen otros problemas coyunturales, pone de manifiesto que, en términos generales, la industrialización no ha sido una prioridad en nuestra cultura nacional.

La teoría del desarrollo es una rama reciente dentro de la teoría económica y, el estudio del tema del desarrollo, sugiere el reconocimiento de las dificultades del mismo. De ello se deduce que es mucho más complejo de lo que comúnmente se piensa y que no nos permite asegurar definitivamente como conseguir que un país se desarrolle. En ese sentido, las expectativas están dadas por la necesaria búsqueda de respuestas frente a importantes problemas no resueltos: la concentración en la distribución de la riqueza entre países desarrollados y países en desarrollo, como también dentro de los mismos países, el acelerado y violento cambio tecnológico que impacta sobre la organización de las sociedades, el lento crecimiento de las economías, el elevado desempleo y el deterioro de la naturaleza debido a las actividades productivas, efecto que requiere la incorporación del cuidado del medio ambiente y, consecuentemente, atender la demanda de un crecimiento sustentable.

1. 1 La estrategia para superar el estrangulamiento externo.

Las consideraciones que se han ido planteando, desde el campo de interés de la historia económica, permiten proponer que la experiencia de desarrollo económico de la Argentina durante el período 1958/1962 configura un modelo de desarrollo e integración nacional, con énfasis en la industrialización y la articulación de los tres sectores de la economía nacional (el campo, la industria y los servicios).

- En primer lugar proponía romper la restricción del abastecimiento energético, aspecto que era esencial para el crecimiento industrial que se potenciaba. El programa se basaba en el impulso otorgado a las industrias básicas, consideradas en ese entonces dinámicas.
- En segundo lugar, revestía igual valoración la necesidad de generar insumos y bienes de capital al resto de la economía, lo que permitiría superar el estrangulamiento constituido por esa deficiencia.
- Se agregaba la modernización del agro porque era fundamental como fuente de divisas. Para ello era necesario aplicar una visión moderna que descartara como clave una reforma agraria. El nuevo perfil del sector lo convertiría en generador de nuevos productos y en consecuencia de nuevos mercados.
- Consecuentemente, se pensaba que el impulso para lograr el desarrollo liberaría factores y bienes suficientes para mejorar el bienestar y la paz social, a la vez que el crecimiento otorgaría sentido y viabilidad a la lucha por la redistribución del ingreso.
- La incorporación masiva de tecnología generaría exigencias en la demanda de empresarios, profesionales, técnicos, investigadores, científicos sociales, juristas, es decir una elevación cultural y de formación profesional en la que la Universidad tenía un papel central. El desarrollo para ser integral, no sólo habría de comprender lo específicamente económico, sino que debía extenderse al ámbito político, al social y al cultural.

Las implicaciones contrafácticas a futuro de tal modelo de desarrollo suponen un conjunto controversial de conclusiones que permanecen abiertas y divergentes hasta el presente, las que mantienen vigentes los aspectos considerados positivos del mismo; tal el caso, por una parte, de las empresas surgidas durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que continúan activas en la actualidad, aunque con características diferentes, produciendo en condiciones de eficiencia; por otra, de la desregulación en la explotación de hidrocarburos; y finalmente, de la proyección regional del comercio, en un marco de apertura económica en el mundo.

2 FUNDAMENTOS DE LA TESIS

Cuando en 1958 un nuevo gobierno se hizo cargo de la conducción del país, se encuentra ante la crucial disyuntiva de lograr soluciones para los grandes problemas que se debatían en ese momento, los que eran activados en lo económico por la restricción externa y, en lo político, por el agotamiento del populismo, siendo los inmediatos y centrales:

- la inserción de la Argentina en el mundo,
- las inversiones extranjeras en la economía,
- la candente cuestión del petróleo,
- el papel de los sindicatos en las sociedades modernas,
- la educación y la función del Estado en la materia,
- las Fuerzas Armadas y la Constitución a partir de la crisis institucional abierta en 1930.

Cuatro décadas después resulta difícil reconstruir el clima político e ideológico de esos años. Cabe pensar que el conjunto de ideas del gobierno anticipaban un cambio estructural significativo, el que afecta posiciones afines al pensamiento conservador de sectores argentinos tradicionalmente decisivos; al reemplazo del proyecto peronista y al inducir el avance sobre intereses de los importadores.

Admitir las limitaciones y presentarnos la enorme empresa de ser nación como un proceso de construcción y transformación, hace necesario admitir cuánto hemos avanzado, pero poniéndonos en el camino de la rectificación histórica de los errores y limitaciones que nos condicionaron, impidiendo un mejor desenvolvimiento. Como decía Marc Bloch *"la incompresión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado. Pero no es, quizás, menos vano esforzarse por comprender el pasado si no se sabe nada del presente"*.

El trabajo que se presenta está dedicado a estudiar el período de la historia argentina comprendido entre los años 1958-1962 correspondientes al gobierno de Arturo Frondizi, durante los que la complejidad fue vasta y adquirió niveles extremos, tales la cantidad de movimientos militares que culminaron con el derrocamiento presidencial. Las condiciones y condicionantes que operaron estuvieron directamente relacionados en el orden interno con la proscripción política del peronismo y sus efectos en todos los niveles de la sociedad argentina y, en el orden internacional por la Guerra Fría y el impacto de la revolución cubana. Las consecuencias de los

acontecimientos que se inscriben en ese marco y las interpretaciones que se vienen haciendo desde diferentes campos disciplinarios (de la política, economía, sociología, cultura), nos brindan conclusiones abiertas y divergentes hasta el presente y dejan todavía un amplio espacio para necesariamente continuar investigando en su comprensión.

Desde una significación política y social se propugnaba la "integración" que consistía en la reconciliación de todos los argentinos y en la reivindicación social de los trabajadores expulsados del juego político por el gobierno militar. Con una visión centrada en la economía, proponía la expansión hacia el interior del país para que el crecimiento nacional permitiera quebrar con la estructuración socio-espacial por la que la mayor parte de la población, los transportes, las comunicaciones y la industria se concentraba en unos pocos cientos de kilómetros en derredor de Buenos Aires. En ese sentido, entre otras regiones, la Patagonia se incorporaba como un objetivo destacado.

Durante su transcurso, el gobierno de Frondizi impulsó una transformación estructural que estimula la instalación de las industrias para la producción de bienes de capital, lo que brindaría a la Argentina la oportunidad de convertirse en una nación industrializada moderna. En los planes del gobierno, ese proceso era la primera instancia para el logro del desarrollo económico y la integración nacional, promoviendo el progreso en el campo tecnológico y en las áreas de alto rendimiento, los cuales por su elevada productividad definen un mayor potencial para aumentar las inversiones y el crecimiento futuro.

En la Argentina los sectores fundamentales pasan a ser en adelante, la siderurgia, el petróleo, el carbón, con sus complementarios en el desarrollo eléctrico, la industria química, plásticos, papel, maquinarias y vehículos, este último con el impulso de la industria automotriz. Cobra importancia para el análisis del proceso, el ingreso de capitales extranjeros a través de las empresas multinacionales y la explotación de hidrocarburos para asegurar la provisión energética, decisiones que tuvieron fuerte presencia en los debates políticos e ideológicos.

En esos años están presentes las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que, desde fines de 1949, han comenzado a difundirse. Es central la concepción que se apoya en el deterioro tendencial de los términos del intercambio de los países subdesarrollados y en la afirmación de que el Estado removiera los

problemas estructurales, impulsando la industrialización como factor dinámico de la economía. A modo de reflejo de ello, durante el gobierno de Frondizi se crean el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), que son organismos representativos del proyecto que se impulsaba.

La importancia estratégica de la industrialización argentina cobraba mayores dimensiones en el marco del desarrollo continental a partir del desarrollo nacional integrado, lo que le abría la posibilidad de exceder la instancia del mercado interno convirtiéndose en proveedor regional, así como también en fuente de experiencia y conocimiento para toda Latinoamérica. El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) está señalando ese aspecto regional. A ello se agregaban las perspectivas potenciales del programa de la Alianza para el Progreso (ALPRO) impulsado por J. F. Kennedy, aunque algunos aspectos del mismo originaban discrepancias del gobierno argentino pidiendo que el énfasis no se planteara en términos de paliativos contra el hambre, sino promoviendo las inversiones y el desarrollo económico como el mejor instrumento para luchar contra los problemas del subdesarrollo.

Ambos proyectos, ALALC y ALPRO, cuyos objetivos con seguridad no se podían alcanzar en el corto plazo, estaban señalando nuevos enfoques al proponer una visión regional con perspectivas de comunicación e integración entre las repúblicas americanas. El intento no prosperó ya que en pocos años se malogró, pero constituye un antecedente significativo que se proyecta sobre la evolución que desde fines de los años ochenta adquiere la cuestión regional.

3 PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Acerca del tratamiento de las fuentes.

Hasta el presente existen numerosos estudios sobre dimensiones diversas de la problemática tratada, los que han constituido fuentes de información de gran valor, abundando en la actualidad ensayos e investigaciones relacionadas con la personalidad de Arturo Frondizi, su trayectoria política y su período de gobierno. Entre las últimas producciones cabe citar: Carlos Altamirano (1998), Emilia E. Menotti (1998), Jorge Landaburu (1999), Roberto G. Pisarello Virasoro (2000), Juan O. Zavala (2000), Fernando Sabsay (2000).

En este trabajo, no se ha hecho una utilización exhaustiva de todo el material existente, pues se han requerido principalmente las obras referidas a su gobierno, ya que la proyección de esta tesis está centrada en ese período (1958/1962) y las problemáticas de la industrialización, integración política e inserción internacional que fueron propuestas centrales del programa. En una investigación más profunda, como ya se ha hecho mención, se puede ampliar la consulta de la producción escrita existente como también la utilización de otras fuentes. La selección que este trabajo ha dispuesto no quita interés a la bibliografía que es posible incorporar.

La publicación de la obra: *Arturo Frondizi - Historia y problemática de un Estadista*, (tomos I-VII); ha convocado el testimonio de un gran número de colaboradores del gobierno y diversos actores privilegiados del período estudiado, algunos de los que han de aparecer en las citas. Si bien, muchos son escritos reivindicatorios, ayudan a comprender diferentes circunstancias particularmente críticas. En la misma se encuentran incluso escritos de Arturo Frondizi (1984): *La integración económica nacional* y *La transformación de las estructuras en América Latina*; Rogelio Frigerio (1994): *Una experiencia política y de gobierno que marca un camino nacional*, los que son material de consulta por la posición ideológica y la evaluación que hacen de su gestión

Como guía histórica, tanto del período, como en general del siglo XX, se ha utilizado: RAPOPORT, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. El tratamiento que hace del período facilita un ajustado encuadre histórico, a la vez que la comprensión de su compleja problemática. El capítulo 4 referido a "Los gobiernos peronistas (1946-1955)" hace un completo estudio del período que antecede al de este trabajo por lo que respalda la introducción. El capítulo 5, que aborda el período de esta tesis, abarca "Una década de inestabilidad (1955-1966)", es un muy bien fundamentado aporte analítico cuanti-cualitativo del tema y registra un actualizado soporte bibliográfico.

Para presentar el pensamiento político de Arturo Frondizi, se citan los escritos a partir del que puede considerarse su manifiesto industrialista, en el que fija la reorientación del mismo: *Industria argentina y desarrollo nacional* (1957). Su obra anterior más ambiciosa había sido *Petróleo y Política* (1954), que le valió numerosas críticas por la política petrolera de su gobierno. La nueva orientación ideológica y política de gobierno está recopilada en los mensajes presidenciales a partir de 1958: *Mensajes*

selección los diálogos de Félix Luna con Frondizi al poco tiempo de su derrocamiento en los que hace la evaluación de su gobierno: *Diálogos con Frondizi* (1988).

Sobre Rogelio Frigerio y el "desarrollismo" se incluye la recopilación que él mismo hace en 1963 de ideas que, dice, ha expuesto en sus años de lucha política y desde el gobierno: *Crecimiento económico y democracia* (1963). Su evaluación sobre el período de gobierno se encuentra en: *Una experiencia política y de gobierno que marca un camino nacional* (1994). Para la visión regional se puede ver *La integración regional* (1997).

La situación estructural y coyuntural de la economía argentina en el período 1958-1962 se consultó en: CEPAL (1958-59) *El desarrollo económico de la Argentina*, en el que se hace un informe completo al gobierno argentino; COMISION BICAMERAL (Diputados y Senadores de la Nación) (1959), *Los ferrocarriles; TRANSPORTES ARGENTINOS* (1962), *Plan de Largo Alcance (Plan Larkin)*; CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES – INSTITUTO TORCUATO DI TELLA (1962), *Relevamiento de la Estructura Regional de la Economía Argentina*; CHIOZZA, Elena M. (1961), *Ideas para una política demográfica* y (1962), *Los planes de desarrollo en la Argentina*; FIDE (1981), *Informe económico sobre el plan de estabilización de 1959*; RAPOPORT, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*.

Sobre desarrollo económico, pensamiento de Raúl Prebisch y la Cépál:

Una muy buena introducción a la historia del desarrollo se encuentra en: ARNDT, H. W. (1992), *Desarrollo Económico*; para un análisis conceptual del desarrollo se puede leer el enfoque de: HIRSCHMAN, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*. Sobre la trayectoria cepalina y la evolución de su pensamiento hay una recopilación en la publicación de aniversario: *CEPAL Cincuenta Años* (1998); complementariamente con la obra anterior es un buen soporte analítico: GURRIERI, Adolfo (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*.

Con una visión crítica sobre la CEPAL: RODRIGUEZ, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*.

Para el análisis de las políticas económicas y las que se llamaron: "Batalla del petróleo", "Batalla del acero" y "Batalla del transporte" se dispone del enfoque del gobierno en los *Mensajes Presidenciales*. El libro de: ZAVALA, Juan Ovidio (1991), *Racionalización para el desarrollo*, contiene un análisis de la administración pública y de los ferrocarriles, debido a la preocupación que originaba el proceso inflacionario y la

excesiva planta de personal. Sobre el cambio de actitud de Frondizi con respecto al petróleo y capitales extranjeros puede leerse: LANDABURU, Jorge (1999), *Una alternativa en la historia*. Se encuentra un estudio muy completo sobre el proceso de industrialización, con lo logrado hasta entonces y como continuar su evolución, en: BRODERSOHN, Mario S. (dir.) (1970), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, en el que se recopilan los trabajos presentados por un grupo de especialistas internacionales en la Conferencia sobre "Estrategias para el Sector Externo y Desarrollo Económico" realizada en 1966 en Buenos Aires.

Sobre el proceso de industrialización se consultaron las siguientes obras: DORFMAN, Adolfo (1983), *Cincuenta años de industrialización en la Argentina*; KATZ, Jorge; KOSACOFF, Bernardo (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y perspectiva*; FAJNZYLBER, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*; SCHVARZER, Jorge. (1996), *La industria que supimos conseguir*; FERRUCCI, Ricardo J. (1986), *La promoción industrial en Argentina*.

Sobre políticas económicas: En el libro citado de Mario Rapoport (2000) se encuentra un análisis que introduce muy bien la problemática de los ciclos económicos (*stop and go*), políticas de ajuste y debates historiográficos que presenta ajustadamente estas cuestiones. Con desarrollo más profundo se encuentra en: FERRUCCI, Ricardo J. (1991), *Política Económica Argentina Contemporánea* y VITELLI, Guillermo (1999), *Los dos siglos de la Argentina*. Para un análisis crítico de la época se consultó: DIAMAND, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*; CANITROT, Adolfo (1975), *La experiencia populista de redistribución de ingresos*. Una visión crítica sobre las empresas multinacionales se encuentra en: SOURROUILLE, Juan V; KOSACOFF, Bernardo P; LUCANGELI, Jorge (1983), *Transnacionalización y política económica en la argentina*

Sobre relaciones sociales, integración, organizaciones empresarias y sindicales:

El período en estudio corresponde a la proyección al máximo nivel de la actividad universitaria y de investigación de la época, sobresaliendo en el área de la sociología Gino Germani, de cuya abundante producción citamos: GERMANI, Gino (1972), *La estratificación social y su evolución histórica en la Argentina en Argentina Conflictiva*; también teniendo en cuenta la importancia institucional de la Iglesia católica se consultó sobre el período: DI STEFANO, Roberto y ZANATTA, Loris (2000), *Historia de la Iglesia Argentina*; para entrar en el área específica del trabajo, la comprensión

de la Iglesia Argentina; para entrar en el área específica del trabajo, la comprensión del peronismo puede fundamentarse con: TORRE, Juan Carlos (1998), *Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo*; GODIO, Julio (2000), *Historia del movimiento obrero argentino*; uno de los trabajos de consulta necesaria para la comprensión de lo que se llamó "la resistencia", se encuentra en: JAMES, Daniel (1990), *Resistencia e Integración*; sobre el sector empresario: SCHVARZER, Jorge (1991), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina y La industria que supimos conseguir*; FREELS, John Williams (Jr.) (1970), *El sector industrial en la política nacional*.

Obras de referencia sobre el período, biografías y pensamiento de Frondizi:

Existen numerosos estudios generales sobre dimensiones diversas de la problemática tratada, los que han representado fuentes de información de gran valor. Asimismo se ha establecido para el período bajo análisis la existencia de algunos trabajos que si bien cubren aspectos parciales, constituyen una valiosa referencia teórico-metodológica y empírica en la presente tesis, como surge de la enumeración que, si bien no es exhaustiva, es representativa de la producción existente: ALTAMIRANO, Carlos (1998), *Arturo Frondizi*; CARRETONI, Jorge C. (1998), *de Frondizi a Alfonsín*; CASAS, Nelly (1973), *Frondizi Una Historia de Política y Soledad*; LANDABURU, Jorge (1999), *Una alternativa en la historia*; MENOTTI, Emilia E. (1998), *Arturo Frondizi (biografía)*; NOSIGLIA, Julio E. (1983), *El desarrollismo*; ODENA, Isidro J. (1977), *Libertadores y Desarrollistas*; PANDOLFI, Rodolfo (1968), *Frondizi por él mismo*; PISARELLO VIRASORO, Roberto G. (2000), *Arturo Frondizi. Su pensamiento*; PRIETO, Ramón (1975), *Correspondencia Perón – Frigerio*; REAL, Juan José (1962), *30 Años de Historia Argentina*; SABSAY, Fernando (2000), *Frondizi – Illia – Alfonsín*; SZUSTERMAN, Celia (1998), *Frondizi la política del desconcierto*; WYNIA, Gary (1986), *La Argentina de posguerra*; ZAVALA, Juan O. (2000), *Los hechos y sus consecuencias*.

Sobre las relaciones exteriores durante el período:

Los que siguen son escritos de hombres que colaboraron con Frondizi en la tarea con el exterior, pero ayudan a la comprensión de un área caracterizada por las complejas dificultades del período: BALDINELLI, Elvio (1994), *La reunión de los presidentes Frondizi y Quadros en Uruguayana*; CAMILIÓN, Oscar (2000), *Memorias políticas*; FLORIT, Carlos A. (1994), *La política internacional*. Para una guía general sobre el período: LANÚS, Juan Archibaldo (1989), *De Chapultepec al Beagle*. Para una

evaluación de las relaciones con el otro poder de la bipolaridad, la URSS, está tratado en: RAPOPORT, Mario (1997), *El laberinto argentino*;

Sobre temas castrenses:

Para el tratamiento de la relación del gobierno de Frondizi con el sector más conflictivo del frente interno, son representativas las obras que se citan a continuación, aunque no excluyentes de una mayor producción ya existente: De IMAZ, José Luis (1965), *Los que mandan*; FRAGA, Rosendo (1992), *El ejército y Frondizi (1958-1962)*; POTASH, Robert A. (1981), *El Ejército y la Política en la Argentina; 1945-1962. De Perón a Frondizi*; con un estudio ideológico de los gabinetes de los gobiernos de facto: ROMERO, Raúl José (2001), *Fuerzas Armadas. La alternativa de la derecha para el acceso al poder (1930-1976)*; ROUQUIE, Alain (1982), *Poder militar y sociedad política en la Argentina, tomo II*; desde la visión de un extranjero, funcionario de la embajada norteamericana durante su estadía en la Argentina, con el estudio de su tesis doctoral: SIMON, Hugh V. (Jr) (1997), *Radicales y Militares (1955-1983)*.

Numerosas Historias que abordan el período y estudios específicos para temas centrales, de autores de reconocido prestigio en su especialidad, relativas a diferentes contextos de sociedades y territorios consignadas como "fuentes", permitieron preparar el marco que ha contribuido a la interpretación del marco histórico, los que se citan específicamente en la bibliografía:

Argentina: Mario Rapoport y colaboradores, Luis alberto Romero, Felix Luna, Carlos F. Díaz Alejandro, Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, Mercedes Muro de Nadal, Carlos Altamirano, Beatriz Sarlo, Ma. Laura Sanmartino, etc.

Latinoamérica: Leslie Bethell y colaboradores, Víctor Bulmer-Thomas, Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, Raúl Bernal Meza, Rosemary Thorp, Tulio Halperín Donghi, Fernando Fajnzylber y otros, etc.

Mundial: Angus Maddison, Eric Hobsbawn, Maurice Dobb, Carlo M. Cipolla, Willi P. Adams, John K. Galbraith, Alec Nove, etc.

Constituyen un reservorio fundamental para la temática del desarrollo los trabajos que desde 1958 se publican en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Se han de sumar luego los del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y, más

recientemente los estudios de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), además de diversas instituciones dedicadas a la investigación.

También constituyen aportes de gran valor, referidos a estudios que abordan diversos enfoques de temas históricos, económicos, sociales y de relaciones internacionales, los realizados por investigadores, entre los que cabe citar a Mario Rapoport, Raúl Bernal Meza, Aldo Ferrer, Jorge Schvarzer, Héctor W. Valle, además de otros muchos que no es posible mencionar en su totalidad por razones de espacio pero están citados en la bibliografía. Merece una especial distinción el "Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social" de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, por la invaluable tarea que en él se realiza para el conocimiento histórico. Representativa de ese quehacer es la revista CICLOS en la que se recopilan valiosos trabajos desde 1992.

Corresponde mencionar que han comenzado a presentarse en diversos congresos y encuentros académicos, ponencias referidas a temas vinculados con el gobierno de Frondizi, que además de evidenciar el crecimiento del interés por el período, se convierten en indudables aportes para su conocimiento. Se pueden citar a Mario Rapoport, Lidia Knecher, Monserrat Llairó, Raimundo Sieppe, Adriana S. Eberle, citando sólo a título de mención que quien esto escribe también lo ha hecho, en el país y en el exterior.

Me cabe hacer referencia a la tesina que presenté en 1998 para acceder al título de licenciado en Historia, en la Universidad de Moron, titulada: *Condiciones y condicionantes de la experiencia de industrialización argentina, entre 1958/1962*, oportunidad en que fue mi directora la profesora Emilia E. Menotti.

La investigación que aquí se expone lejos de agotar un tema tan complejo, aun en un período breve como el consignado, lo proyecta a la actualidad donde su problemática sigue vigente y diariamente recibimos información referida al debate sobre crecimiento y actividad productiva en los países latinoamericanos, potenciados en esta fase del fenómeno de mundialización económica y sus consecuencias, las que ya se han comentado en la introducción. La experiencia de aquellos años sesenta creemos que, vista desde el presente, puede ayudarnos a una mejor comprensión de acontecimientos que no se pueden modificar, pero sí alertarnos como crítica para la mejor proyección del futuro.

3. 2 Marco teórico

3. 2. 1 El orden internacional en el contexto de posguerra.

El desempeño de las economías de los países de América Latina durante la segunda posguerra estuvo marcada por las secuelas de la desarticulación económica internacional provocada por la gran depresión de los años treinta y por la segunda guerra mundial. Los países latinoamericanos constituían un conjunto caracterizado por sus economías vulnerables y abiertas, principalmente exportadoras de productos primarios y orientadas con una estrategia de crecimiento "hacia afuera", a la vez que severamente afectadas por los acontecimientos mundiales señalados.

La lucha por reinsertarse en la economía mundial y por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pueblos no pueden comprenderse sin una correcta perspectiva histórica. Los años que corrieron desde la finalización de la segunda guerra mundial y el comienzo de los años sesenta, estuvieron caracterizados por la subordinación de los intereses vinculados con el desarrollo económico y social al mantenimiento de la seguridad hemisférica. En el contexto de la guerra fría prevalecía la hegemonía norteamericana con una marcada dependencia de los países latinoamericanos.

Sobre todo en los países desarrollados, en los años 1950-1973, se produjo una prosperidad sin paralelo, caracterizada por el advenimiento de la sociedad opulenta occidental y el elevado nivel de ocupación laboral. Cobraba vigencia una nueva política pública originada en las ideas de Keynes y otros pensadores políticos y sociales de la época, destacando el papel del Estado como motor del crecimiento económico y como proveedor de bienes públicos como la salud, la educación y la seguridad social. En todo el mundo se difundía un fuerte grado de proteccionismo en el orden nacional.

Estados Unidos, como principal nación acreedora del mundo y con una economía que había logrado un enorme crecimiento por los aumentos de producción de la época de guerra, impone sus prioridades en las decisiones de la posguerra. El impulso hacia la multilateralización del comercio tuvo avances básicamente con las manufacturas, que constituyeron el interés de los países desarrollados, permitiéndose la excepción en el caso de las zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Como contraparte, surge el

freno para logro de progresos a favor de los países exportadores de productos primarios que está dado por los subsidios al sector agrícola.

Los países capitalistas desarrollados en esos años representaban alrededor de tres cuartas partes de la producción mundial y de las exportaciones de productos elaborados, poniendo de manifiesto en forma evidente el progreso con relación a los años anteriores al conflicto bélico. Los países desarrollados también superaron a los países subdesarrollados en el valor de las exportaciones de productos primarios, por lo que su contribución total al comercio mundial llega a más de 80% en 1969. (Bulmer-Thomas, 1998)

Frente a la nueva reorganización mundial, en las sociedades latinoamericanas surgía con fuerza la necesidad de reformas estructurales que abarcaran su organización política y su sistema productivo, como también los problemas de justicia distributiva. Pero las expectativas de obtener créditos para su desarrollo pronto quedaron defraudadas, porque tanto el FMI como el Banco Mundial, con poder de voto determinado por la propiedad accionaria, dieron preeminencia decisiva a Europa preocupada por la reconstrucción de posguerra. El Plan Marshall es una prueba clara de la distinción.

Desde el principio de la *guerra fría*, fue evidente de América Latina no contaría con prioridad de los flujos de capital estadounidense y que la región tendría que buscar capital privado de ese país para satisfacer sus requisitos de desarrollo y de balanza de pagos, ya que era la única fuente disponible en ese tiempo. Al desvirtuarse la orientación de una auténtica organización multilateral, comprometida con los préstamos para nuevos proyectos, desapareció la perspectiva de que América Latina no tuviera una dependencia decisiva del capital privado norteamericano que había comenzado a expandirse en el mundo con las empresas multinacionales. En realidad, la estrategia de Estados Unidos estaba centrada exclusivamente en cuestiones de defensa y posponiendo las económicas, generando con ello un crecido descontento latinoamericano. (R. Thorp, 1998) (Bulmer-Thomas, 1998)

En los países latinoamericanos, las restricciones creadas por la depresión y la guerra al final de la misma, indujeron primero a la adopción de una serie de medidas inevitables y defensivas, para con posterioridad, orientarse con disposiciones de política económica que irían definiendo una estrategia o modelo de desarrollo, priorizando activar el mercado interno. Impulsada por los acontecimientos

internacionales, todavía más que por decisiones de los gobiernos latinoamericanos, la industrialización por sustitución de importaciones había tenido un obligado impulso, sobre la base del modelo llamado "hacia adentro". No era posible, dice Prebisch, pensar en la exportación de manufacturas cuando durante la gran depresión mundial todos los mercados se estrechaban y cundía el bilateralismo. (Raúl Prebisch, 1982)

Ya en la década de 1950, los términos de intercambio se erosionaron para muchos países como consecuencia de las fluctuaciones provocadas por la guerra de Corea. Se acumularon enormes inventarios durante el conflicto debido a los altos precios, liquidándose los al terminar el mismo en 1953, provocando una caída de precios que duró varios años y que confluyó con la crisis mundial de 1958. Los precios de las exportaciones latinoamericanas cayeron desde una base 100 en 1954 a otras de 85 en 1958 y 67 en 1962. (Dabat, 1993)

El derrumbe de los precios de exportación de productos primarios (excepto el petróleo) junto con el agotamiento de la primera fase de la industrialización sustitutiva, se tradujeron en el desaceleramiento del producto bruto interno y la reavivación de la inflación. En esas condiciones los países con mayor desarrollo de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México) adoptan políticas encaminadas a profundizar la sustitución de importaciones, y pasar a una segunda etapa de la misma basada en la producción de insumos industriales básicos que requieren elevada intensidad de capital y tecnología avanzada.

En la Argentina, debilitada la idea del desarrollo autónomo y ya con el segundo plan quinquenal del gobierno peronista, se contempla la radicación de industrias extranjeras, reforzando la decisión con la Ley 14.222 de radicación de capitales extranjeros para complementar en determinados sectores las inversiones de capitales nacionales. A partir de 1958 la apertura para el ingreso de empresas de capital extranjero se amplía con la Ley 14.780 de inversiones extranjeras, recreando condiciones más propicias para las mismas, y se establecen relaciones más estrechas con el Fondo Monetario Internacional para fortalecer la apertura. (Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985) (Frigerio, 1963)

Las actividades económicas de compañías extranjeras eran consideradas en ese tiempo, al igual que hoy, un medio importante de transferencia de tecnologías y de modernización. Sin embargo, otros analistas sostienen que el mayor impacto de un gran número de estas compañías en el desarrollo económico general de la región se

ha producido como resultado de su papel como agentes para la internacionalización de patrones de consumo. (F.Fajnzylber, 1983)

3. 2. 2 El pensamiento económico

Desde que en el mundo se inició el industrialismo a fines del siglo XVII, el sistema fabril introdujo importantes transformaciones en el panorama económico y social. Ello llevó a que los estudios especializados plantearan la cuestión de un sistema de ideas que interpretara las consecuencias que su impulso dejaba en la nueva sociedad industrial. Los cambios tenían directa incidencia en forma de dislocación económica y concentración urbana, como también en la distribución de los beneficios. Desde entonces se fueron desplegando líneas de interpretación y la historia del pensamiento económico está marcada por una profunda brecha epistemológica entre, una corriente clásica de la economía que se nutre con los aportes de los pensadores británicos y otra a partir del estructuralismo que se origina en la escuela historicista alemana.

Los economistas clásicos, desde Adam Smith hasta John Stuart Mill, estaban *interesados* en el desarrollo económico, por lo que trataron de identificar las causas del crecimiento económico y analizar los procesos de cambio a largo plazo. Pero la preocupación se dirigía naturalmente al desarrollo capitalista del mundo occidental y la observación se centraba en Gran Bretaña, Europa Occidental y América del Norte.

La oposición a la corriente clásica encuentra en Karl Marx la expresión que sienta las bases de una nueva concepción. Desde sus conclusiones fundadas históricamente, establece que la producción de los medios de subsistencia del hombre constituye un hecho social, del que derivan relaciones de producción determinadas y necesarias que corresponden al grado de desarrollo de las fuerzas productivas.

Surge también el antecedente de la escuela histórica alemana que registra entre sus inspiradores a Friedrich List, el que subordinaba la economía a la política en general, afirmando que la magnitud económica fundamental en el desarrollo económico no es la riqueza, medida por los valores de cambio, sino las fuerzas productivas. Su método consistía en la utilización sistemática de la comparación histórica como un medio para demostrar la validez de las proposiciones económicas y en la introducción de puntos de vista nuevos y útiles para ampliar la estructura dinámica del crecimiento económico clásico.

En la segunda parte del siglo diecinueve la preocupación por el desarrollo o el crecimiento económico entró en un período de declinación. La mayoría de los economistas occidentales daba por sentado el crecimiento y se preocupaba acerca de otros aspectos del bienestar económico, tales la eficiencia distributiva y la estabilidad. El enfoque marginalista de los economistas neoclásicos introdujo un marco de análisis cuantitativo y transfirió el interés hacia los problemas más específicos de la asignación de los recursos y los procesos de intercambio.

En la concepción neoclásica, los factores de la producción: tierra, trabajo y capital, se relacionan como precios de la economía, los que al concurrir en términos de competencia perfecta han de conducir a la utilización eficiente de los recursos. Las externalidades e imperfecciones del mercado, como los monopolios, son desvíos que pueden corregirse con políticas apropiadas, dando por aceptado como principio la eficiencia del mercado competitivo libre. La existencia de instituciones necesarias para garantizar la estabilidad económica, social y política, incluyendo los mecanismos para una distribución más equitativa de los ingresos generados por la economía de mercado, son implícitamente asumidas como dadas.

En el período de depresión que medió entre las dos guerras predominó la visión Keynesiana, centrada en el análisis de los ciclos económicos de corto plazo, en la posible amenaza de una tendencia secular al estancamiento económico en los países capitalistas avanzados, y en sus posibles remedios. Considera que el pleno empleo es una condición principal para alcanzar la prosperidad económica por cuanto era una causa aquello que se estimaba hasta entonces una consecuencia. Por eso es interesante la concepción de los países capitalistas de Occidente que, a la vista de la Unión Soviética como prototipo de una transformación industrial, durante la década de la crisis y luego con la segunda guerra, recurren a la planificación restando preponderancia a los mercados y confiando en la eficacia potencial de la intervención del Estado.

Fue recién en la década de los años cuarenta que empezó nuevamente a emplearse el concepto de desarrollo. Al terminar la guerra se afianza con firmeza entre la opinión pública de las naciones desarrolladas, un consenso sobre la necesidad de hacer algo con respecto a los urgentes problemas del desarrollo económico de los países subdesarrollados. Las razones de este impulso se pueden establecer en que la guerra había cambiado el equilibrio del poder mundial, ya que las otrora potencias coloniales emergieron muy debilitadas, mientras los movimientos de independencia nacional lo

hicieron con gran vigor. El ascendiente de la URSS y la consiguiente difusión de la influencia comunista, dieron a los países menos desarrollados la perspectiva de manifestar sus pretensiones entre las superpotencias.

En esas circunstancias, en contraposición con las ideas de la corriente neoclásica, cobran fuerza las que se inscriben en la creencia de que el Estado debe intervenir en el desarrollo económico y la organización social, impulsando y coordinando políticas para su logro, expresadas entre otras por la corriente estructuralista. Para esta línea de pensamiento el desarrollo de capacidades y competencias tecnológicas propias, como también la creación y consolidación de nuevas instituciones, constituyen factores esenciales del proceso de crecimiento económico de largo plazo de una sociedad dada.

Dentro de la corriente estructuralista se inscribe la concepción dedicada al estudio del industrialismo y la problemática latinoamericana postulada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta institución, por el caudal de conocimientos reunidos durante cinco décadas brinda una copiosa experiencia acumulada que la convierten en una fuente ineludible de consulta sobre América Latina. Desde su inicio en 1949, el aporte de la CEPAL definió una actitud para abordar la problemática de los países en desarrollo latinoamericanos y, partiendo de la propia realidad de la región, explorar las condiciones apropiadas para formular respuestas para alcanzar el desarrollo económico.

3. 2. 3 El desarrollo económico

Al terminar la Segunda Guerra Mundial los países desarrollados ingresan en la senda de la expansión económica, que caracteriza el período 1945/1973, y se generaliza el concepto de que el crecimiento económico estaba circunscripto a la idea de incremento del PBI. En esos años se asociaba desarrollo económico principalmente con el crecimiento del producto nacional, porque a comienzos de la posguerra el crecimiento económico se convirtió en el principal objetivo de la política económica de los países desarrollados.

En los países desarrollados, la tendencia a pensar respecto del desarrollo económico más que nada como crecimiento económico, estuvo sustentada principalmente por el hecho de que en el primer decenio de posguerra éste se convirtió en el principal objetivo de la política económica y el principal interés de los teóricos de la economía.

Existía por lo tanto la inclinación a emprender el estudio de los problemas del desarrollo económico con los instrumentos diseñados por los economistas para el análisis del crecimiento económico en los países avanzados.

En su introducción a *Capital and Growth*, John Hicks (1965)¹ presenta una diferenciación entre lo que llama *Teoría del Crecimiento* y la *Economía del subdesarrollo*, señalando que la aparición de una rama de la teoría denominada teoría del crecimiento en un momento en que la economía del subdesarrollo se estaba convirtiendo en una preocupación de los economistas, hizo que pareciese existir una *conexión real* entre ambas. En su opinión no es así, debido a que la economía del subdesarrollo es una materia práctica que debe sustentarse en diferentes teorías, incluyendo las que no son económicas, tal por ejemplo la sociología, pero que son relevantes para los problemas que debe analizar.

Según Samuelson, la teoría del desarrollo es una rama reciente dentro de la teoría económica y desde mediados del siglo XX ha hecho aportes de sumo interés, pero que como en otros planos sociales, constituyen conocimientos fragmentarios que no permiten establecer definitivamente como conseguir que un país se desarrolle. Señala que los países deben combinar el trabajo, los recursos, el capital y la tecnología para crecer rápidamente, pero no existe una fórmula real que permita asegurarlo. (P. Samuelson y W. Nordhaus, 1996)

No puede dejarse de tener en cuenta la naturaleza capitalista específica del sistema cuyas propiedades son la materia del análisis económico y, lo que la mayoría de los economistas clasificarían como problemas *no económicos*. Estos son precisamente los problemas que no se pueden analizar con el paradigma marginalista. Por eso mismo es posible pensar que hasta que el contexto social del comportamiento económico sea aceptado específicamente, la economía tendrá una visión incompleta como intérprete de las perspectivas humanas. En opinión de M. Dobb, no es aceptable la limitación que surge del análisis económico, en cuanto a que en su indagación no distingue entre lo que suelen denominarse *factores económicos* y *factores sociales*. (M. Dobb, 1973)

El desarrollo económico es identificado por algunos autores con el crecimiento de la producción o más propiamente con la producción por habitante. En realidad no es un problema cuantitativo, sino cualitativo, ya que inciden en el mismo aspectos culturales,

demográficos, institucionales, geográficos y de infraestructura. Son centrales los aspectos sociales de la organización económica, el desarrollo y la distribución del ingreso, incluso reconociendo el papel del interés individual.

Por contraposición, el subdesarrollo económico, según O. Sunkel, es el conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural, política y tecnológica. (O. Sunkel, 1981)

El desarrollo como proceso es anterior al desarrollo como objetivo de política. El desarrollo económico como objetivo de política económica en América Latina comienza poco antes de la segunda guerra mundial y es la industrialización, según se lo interpretaba, el medio que ha de permitir el progreso material y la disminución de la pobreza. Es en ese tiempo, cuando en un sentido amplio, van tomando cuerpo las ideas que han de confluir en el estructuralismo.

Comienza a plantearse la concepción acerca del desarrollo económico, apareciendo muchos trabajos con aportes de economistas tales como Singer, Rosenstein-Rodan, Nurske, Prebisch, Myrdal, Lewis, que eran especialistas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales. El fin del conflicto bélico daba lugar a uno nuevo, la Guerra Fría, en cuyo marco aparecía muy nítido el contraste de las condiciones de vida entre los países ricos y los pobres, emergiendo un nuevo grupo de naciones, las del Tercer Mundo. La visión de las naciones económicamente atrasadas elevó a un primer plano las perspectivas de su desarrollo, sobre todo porque había cambiado el equilibrio del poder mundial y la Unión Soviética ocupaba un lugar prominente en el nuevo orden.

En la década de 1940, Rosenstein-Rodan, relacionando la crítica de Pigou y de Keynes, señala que el desarrollo económico de los países menos desarrollados no podía quedar supeditado a las fuerzas del mercado debido a su escepticismo respecto de la eficacia del mecanismo de precios, por lo que debía planificarse. Otros estudiosos como Myrdal y Singer, ampliaron la corriente destacando los severos costos sociales del libre juego de las fuerzas del mercado.

¹ Citado en ARNDT, H. W. (1992), *Desarrollo económico*, pág. 33.

A medida que crecen los argumentos favorables a la industrialización, adquieren vigencia las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que, con el pensamiento rector de Raúl Prebisch, desde fines de los años cuarenta han comenzado a difundirse. Es central la concepción que se apoya en el deterioro tendencial de los términos del intercambio de los países subdesarrollados y en la afirmación de que el Estado removiera los problemas estructurales.

La división internacional del trabajo, en la que el norte era proveedor de productos manufacturados y el sur lo era de materias primas, en términos cepalinos *centro* y *periferia*, plantea que las adversas fluctuaciones de los términos del intercambio, a largo plazo, no era beneficioso para los países de América Latina. En el documento *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas* de Raúl Prebisch (1949), las diferencias entre el desarrollo del grupo de países denominados centrales y el de los llamados periféricos se atribuían a la difusión lenta e irregular del progreso técnico en la economía internacional.

Los países del *centro* son poseedores una estructura productiva y económica diversificada y homogénea, no así la *periferia*, que especializada en la producción primaria exportadora configura una estructura productiva heterogénea y especializada. De acuerdo con la concepción cepaliana originaria, la especialización subyace en el desequilibrio externo y la heterogeneidad en el subempleo estructural. Por otra parte, dicha concepción postula que estas dos condiciones de estructura dan lugar, asociadas, a una tercera tendencia: el deterioro de la relación de precios del intercambio.

Ampliando este enfoque con nuevos aportes, a fines de los años cincuenta se formula desde la visión *estructuralista* una teoría de la inflación en América Latina que se contrapone a la teoría *monetarista*, por cuanto la inflación al ser un acompañante natural del crecimiento no se puede dominar mediante medios monetaristas y fiscales sin provocar desocupación o neutralización del crecimiento.

Inicialmente al mencionarse desarrollo económico se asimilaba a industrialización, porque los países ya desarrollados lo alcanzaron mediante su industrialización y, no deja de tenerse en cuenta, que era el eje principal del desarrollo soviético. La mayor parte de la literatura estaba referida a los medios antes que a los fines de la economía del desarrollo. La industrialización por otra parte, estaba ligada al fenómeno de urbanización y, en América Latina, ya durante los años de la depresión y la guerra,

había crecido en las ramas livianas principalmente como un medio de diversificación económica.

Para los países en desarrollo podía entenderse, en términos generalizadores sin definiciones muy claras, como un mejoramiento en el nivel de vida de la población al aumentar el nivel del ingreso nacional, de modo que cada individuo pueda consumir más. Si bien el indicador económico de la renta per cápita no es demostrativo de como la misma se distribuye, los aspectos que tenían preponderancia en los trabajos dedicados a estudios sobre desarrollo económico, eran referidos a que la industrialización requería necesariamente capital, conocimiento técnico y la necesidad de intervención gubernamental.

En la formulación del desarrollo propuesta por A. Hirschman, señala que teniendo en cuenta que las decisiones de desarrollo comprenden tanto las de invertir como aquellas otras relativas a los cambios y reformas institucionales, los países no aprovechan su potencial de desarrollo debido a que por la imagen que elaboran del cambio, encuentran dificultades en la toma de decisiones para desarrollarse y hacerlo con la suficiente rapidez. De esta forma la capacidad de tomar decisiones se convierte en el recurso escaso que condiciona todas las demás escaseces y dificultades del desarrollo económico. (A. Hirschman, 1958)

Una cuestión central que se planteaba a los países subdesarrollados era la posibilidad de formación de capital nacional para emprender el camino del desarrollo. La preocupación por la ayuda y los créditos del exterior y, particularmente el proceso de ahorro-inversión impulsó el estudio y generó fuertes controversias en cuanto a su interpretación. Entre muchos trabajos de la época, por ejemplo se pueden consultar los de Federico J. Herschel y Ricardo M. Cibotti (1958), Aníbal Pinto (1959), Norberto Gonzalez (1959), Antonio Arnaudo (1959), Maurice Dobb (1961) y Fernando Cardoso Pedrao (1961) publicados en la revista Desarrollo Económico.

Por otra parte, surgía también la problemática en cuanto a las características del modelo de crecimiento, que podía entenderse como "crecimiento equilibrado" o "crecimiento desequilibrado". En el trabajo de Dagnino Pastore sobre "*La doctrina del crecimiento balanceado*", luego de reseñar los aportes que contribuyeron a la teoría del "crecimiento balanceado", señala que uno de los inconvenientes más importantes de la doctrina radica en su carácter demasiado estático ante un problema eminentemente dinámico. (José M. Dagnino Pastore, 1961)

En una línea de defensa del "crecimiento desequilibrado", Paul Streeten encuentra que un énfasis demasiado grande en el equilibrio puede causar el estancamiento más bien que evitarlo. (P. Streeten, 1962). El desequilibrio estimula el crecimiento, el cual a su vez conduce a nuevos desequilibrios y ulteriores estímulos. La ventaja del crecimiento desequilibrado, frente al crecimiento equilibrado, desde la visión ya señalada de Hirschman, es que permite una amplia esfera de acción a las decisiones de inversión inducidas y, por tanto, economiza el recurso principal (toma de decisiones), al tomar verdaderamente decisiones, por lo que ve la conveniencia de mantener los desequilibrios. Si se quiere que la economía siga creciendo, la tarea de la política de desarrollo es mantener las tensiones, desproporciones y desequilibrios.

Sin embargo, aunque desde el enfoque de imaginar el desarrollo económico principalmente como una cuestión de crecimiento económico, en general la mayoría de los economistas al abordar el tema, no dejaban de aclarar en su razonamiento que el desarrollo económico significaba más que el crecimiento del producto nacional. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas proclamó en su primera sesión la necesidad de un programa de desarrollo equilibrado y a largo plazo que debería incluir, no sólo los aspectos económicos, sino también los "sociales, científicos, sanitarios, educacionales y culturales de la vida comunitaria".

3. 3 Hipótesis

3. 3. 1 Hipótesis general

La transformación estructural de la economía argentina durante el período 1958/1962 configura un modelo de desarrollo económico e integración nacional, con énfasis en las perspectivas del desarrollo articulado de los tres sectores de la economía nacional (el campo, la industria y los servicios), y basado en el crecimiento industrial a partir del impulso otorgado a las industrias básicas, consideradas en ese entonces dinámicas. La concreción de tal estrategia abre, paralelamente, posibilidades nuevas para potenciar el crecimiento ampliando el comercio regional sudamericano.

Ante la insuficiencia de inversión de capitales nacionales en plazos acordes con la aceleración con que se impulsa el desarrollo industrial, las ingentes cantidades de recursos que demandan las industrias consideradas básicas y el correspondiente aporte tecnológico, se profundiza la apertura para el ingreso de capitales del exterior.

El aporte realizado por las empresas multinacionales cubriendo estas opciones, sin embargo, al priorizar el mercado interno no generan excedentes que permitan acrecentar las exportaciones no tradicionales y beneficiar la balanza comercial.

Las implicaciones a futuro de tal modelo de desarrollo suponen un conjunto controversial de conclusiones que permanecen abiertas y divergentes hasta el presente, manteniendo vigentes los aspectos considerados positivos del mismo; tal el caso, por una parte, de las de empresas surgidas durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que continúan activas en la actualidad, aunque con características diferentes, produciendo en condiciones de eficiencia; por otra, de la desregulación en la explotación de hidrocarburos; y finalmente, de la proyección regional del comercio, en un marco de apertura económica en el mundo.

Las *condiciones* en que se lleva adelante dicho modelo de desarrollo económico del país se insertan en un marco regional signado por la agudización en América de la Guerra Fría, tal el caso de Cuba, y en el orden interno, por las divisiones generadas por el peronismo en el resto de los partidos políticos y de las Fuerzas Armadas, las que operan como aspectos *condicionantes* de la instrumentación política, social y económica del plan de gobierno.

3. 3. 2 Hipótesis específicas

- El modelo de desarrollo argentino impulsado durante 1958/1962 contribuyó con aportes significativos al crecimiento económico, mediante la creación de una rica y diversa infraestructura ligada al establecimiento de las industrias básicas, manifiesto, en particular, en las ramas metalmecánica, el autoabastecimiento de petróleo, la industria automotriz y la tecnificación de la producción rural.
- Tal enfoque del desarrollo económico colisiona en esos años (1958/1962) con aspectos sociales y políticos emergentes en el país a partir de 1930, generando perturbaciones críticas en el proceso de industrialización y culminando en el orden institucional con el derrocamiento del gobierno nacional por el Ejército. La posición adoptada por el peronismo y el sector obrero, afín con esas ideas, condiciona el orden político, al producir divisiones en los partidos políticos, en las Fuerzas Armadas y en el conjunto de la sociedad.

- En el orden internacional, el período que abarca los años 1958 a 1962 se insertó en una década muy álgida de la Guerra Fría, que mantiene al mundo dividido en dos bloques ideológicos y que en América tiene particular repercusión por el caso de Cuba, en la que se instaura una República Socialista (1959) que tiene por oposición terminante al que encabeza los Estados Unidos. Esta situación, significó trasladar los conflictos de la bipolaridad a América Latina, por la preocupación que originaba la difusión de las ideas izquierdistas en la región y elevar así el nivel de presión de las Fuerzas Armadas sobre el gobierno.

4 OBJETIVOS DE LA TESIS

4.1 Objetivos generales

- Conocer los intereses reales que operaron directa e indirectamente, condicionando el programa de desarrollo económico (1958/1962), proyecto que potenciaba su éxito con el decidido impulso de la industria pesada, característica de la Segunda Revolución Industrial.
- Evaluar aportes teórico/metodológicos sobre la naturaleza y características de la transformación estructural de la economía argentina, en el período 1958/1962.
- Identificar nuevos problemas de investigación ligados a la industrialización argentina, a partir del estudio de la problemática del período 1958/1962, en particular en lo referido al desarrollo de la industria sustitutiva de importaciones, con el modelo llamado "hacia adentro" y, las perspectivas de reorientación progresiva hacia una apertura al exterior.
- Analizar el escenario nacional de la dinámica de industrialización en el período 1958/1962 y la perspectiva internacional de proyección regional, en el marco histórico del proceso de desarrollo económico latinoamericano (pensamiento "cepalino").
- Aportar elementos conceptuales para el desarrollo de herramientas metodológicas aptas para afrontar el análisis histórico de procesos sociales de abordaje interdisciplinario.

4. 2 Objetivos particulares

- Identificar actores sociales y agentes económicos involucrados en el aspecto político interno en la Argentina, durante el período 1958/1962, ligado a la transformación que implicaba el impulso transformador que significaba el desarrollo económico.
- Estudiar las vinculaciones entre agentes económicos y actores políticos determinantes en el proceso de industrialización argentina durante 1958/1962.
- Explorar los roles jugados por las organizaciones empresarias en el proceso de industrialización argentina (1958/1962), en especial en lo relacionado con la estructura "desequilibrada" de la economía interna y las posibilidades de evolución hacia relaciones más competitivas en el intercambio internacional.
- Determinar el papel que jugaron las empresas transnacionales en el proceso de industrialización argentina en el período 1958/1962.
- Identificar la problemática del gobierno para mejorar la eficiencia en las empresas estatales, por caso los ferrocarriles, y la concepción rígida subyacente por parte de las organizaciones del sector obrero.
- Configurar un banco de datos históricos sobre temáticas relativas al desarrollo industrial durante el período 1958/1962.
- Explicitar categorías conceptuales y criterios de análisis válidos para la investigación sobre industrialización argentina consignable a otros períodos históricos, en particular las décadas de los años setenta y ochenta de este siglo.

5 ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

De manera general, este trabajo aborda dos tipos complementarios de tratamiento de los datos, uno cualitativo y otro cuantitativo.

La historia económica dice C. Cipolla (1991), es la historia de los hechos y de las vicisitudes económicas a escala individual, o empresarial, o colectiva, a diferencia de la historia de las teorías, que es la historia de la doctrina económica. Esta es una concepción limitadora. La historia económica considerada también en un sentido amplio, tiene que comprender no sólo la narración de los hechos económicos, sino también la historia de los hombres y de las instituciones. Es decir que además de las inextricables relaciones entre instituciones y vicisitudes económicas, deben incluirse las de estas últimas y las vicisitudes sociales, políticas y culturales.

Desde este punto de vista, se deduce que para que el historiador económico pueda comprender plenamente los fenómenos que pretende estudiar y describir, debe tener en cuenta, aunque se trate de fenómenos estrictamente económicos, las aportaciones de otras disciplinas dedicadas a objetos de estudio tales como el derecho, la religión, la tecnología, las matemáticas, la geografía, la psicología social, el arte, la arquitectura, las relaciones laborales, enumeración que no es exhaustiva y se hace sólo a título de ejemplo.

Tal concepción de la investigación histórica conduce, en este estudio, a la elección de una estrategia metodológica integradora, capaz de interrelacionar los elementos cualitativos y los datos cuantitativos, dando cuenta de los acontecimientos históricos con una visión sensible a las leyes de la economía pero no excluyente de su encuadre social.

Para el tratamiento cualitativo de los datos, además de la información contenida en la bibliografía general y específica, referida a la evolución histórica mundial y nacional, se ha prestado especial atención al estudio de los trabajos relativos a la industria argentina, considerada en esos años como el factor dinámico del crecimiento económico².

Asimismo, el convencimiento acerca de la legitimidad de hacer una historia viva, del presente o del pasado reciente, alejada de ser una expresión superficial, consagrada únicamente a la coyuntura, promueve la recreación de documentos y juicios testimoniales válidos, particularmente a la hora de comprender el tiempo presente de

² Este análisis es desde el punto de vista histórico, como de enfoques críticos cuando en los años sesenta se ha agotado el modelo "hacia adentro" y, luego con la crisis de los años setenta los países desarrollados inician el reemplazo del modelo de producción fordista, cambio que ha de originar un fuerte impacto en los países subdesarrollados y, en particular en la Argentina.

la denominada globalización, en la que la gente se interesa en la historia para sentirse más segura de su identidad³.

En cuanto al tratamiento cuantitativo de la información, los datos procesados están contenidos en repositorios y fuentes considerados clave, tales como:

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La crisis estructural de la economía argentina y la orientación de sus soluciones*, Chile, 1959.
- Comisión Bicameral (Diputados y Senadores de la Nación), *Los ferrocarriles*, 1959.
- Transportes Argentinos, *Plan de Largo Alcance*, 1962.
- Consejo Federal de Inversiones.- Instituto Torcuato Di Tella, *Relevamiento de la Estructura Regional de la Economía Argentina*, 1962.
- Chiozza, Elena M., *Ideas para una política demográfica*, 1961 y *Los planes de desarrollo en la Argentina*, 1962.
- Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), *Informe económico sobre el Plan de estabilización*, Buenos Aires, 1981.
- Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI), *Argentina Económica y Social*, Buenos Aires, 1963.
- Discursos presidenciales.
- Diarios y revistas, artículos varios.

En forma general, los **objetivos procedimentales** de la investigación abarcaron las siguientes acciones:

- Definición de criterios y categorías teórico-conceptuales
- Acotación del período histórico
- Selección de las variables
- Identificación de actores sociales vinculados al problema
- Consultas con informantes clave, referidas a aspectos vinculados con la problemática estudiada.
- Búsqueda, relevamiento, recopilación y elaboración de fuentes bibliográficas, documentales, estadísticas, cartográficas-iconográficas, orales, informes, material periodístico.

³ Siguiendo a M. Castells (1998), la identidad se está convirtiendo en la principal, y a veces única, fuente de significado en un período histórico caracterizado por una amplia desestructuración de las organizaciones, deslegitimación de las instituciones, desaparición de los principales movimientos sociales y expresiones culturales efímeras.

- Análisis de los datos referidos a la industrialización argentina e integración de los mismos en una Banco de Datos ad-hoc.
- Ajuste y sistematización de la información relevada, en función de: los conceptos, categorías analíticas, presupuestos teóricos, objetivos, hipótesis y criterios metodológicos establecidos en la tesis.

Los resultados de la información procesada fueron organizados según contenidos temáticos que cumplen los siguientes cometidos:

- En un primer ítem, *Apostillas de la guerra fría*, se reseña la división del mundo en dos bloques (bipolaridad) y la prioridad asignada por Estados Unidos a la reconstrucción de Europa y Asia (este-oeste). Se analiza la postergación de América Latina (norte-sur) en las expectativas de recibir apoyo financiero y tecnológico del mundo desarrollado, la firma del TIAR, la constitución de la OEA, la neutralidad argentina y con la presidencia de Arturo Frondizi el acercamiento a Estados Unidos y la problemática de la Revolución en Cuba. Se tratan dentro de este punto tres cuestiones. En la primera, denominada *Estados Unidos de Norte América y Europa: el orden económico*, se amplía el marco referencial que antecede, analizándose el período conocido como *la época dorada*, que transcurre desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta su agotamiento con la crisis de los años setenta. Son los años del *estado benefactor* y las características que adquiere el comercio multilateral en el marco del GATT. Su exploración se vincula con los problemas de los denominados países en *vías de desarrollo* en relación a la economía mundial. Una segunda cuestión aborda *La transformación del patrón de producción*, relativa a la lógica productiva del modelo fordista y la difusión de las pautas de consumo de la sociedad norteamericana. Finalmente, en *Las empresas multinacionales*, se analiza la expansión del capitalismo se difunden en los ámbitos nacionales, tal el caso de la Argentina.
- En el ítem *La Argentina en la posguerra* se analiza el agotamiento del modelo agro-exportador, las consecuencias de la Gran Crisis y el crecimiento del sector industrial iniciando la etapa de la industria sustitutiva de importaciones (ISI). Su enfoque se completa con la visión de la etapa previa al período en estudio de la tesis, en *El peronismo en el gobierno (1946-1955)*, donde se abordan las características que definieron el período, su agotamiento y, asimismo, la transición durante *El gobierno militar de 1955*, con lo que queda configurado el marco nacional en el que llega al gobierno Arturo Frondizi.
- En el ítem *El gobierno de Frondizi (1958-1962)*, se analiza el condicionamiento del frente interno por la proscripción del peronismo, el activismo político del sector militar, la división del radicalismo y el proceso eleccionario por el que Frondizi accede a la presidencia. Especial atención se presta a *El desarrollismo: integración y desarrollo*, que alude a la significación política y social de la propuesta "desarrollista" y el enfoque que se plantea superador del populismo, por lo que era central el desarrollo económico, tal como entonces se lo entendía. Forman parte del análisis mencionado varias cuestiones específicas. Por un lado, la relativa a *El plan económico* con el fin de estudiar la base económica que sustentaba el proyecto y las prioridades que se establecen: la energía y la industria pesada como factores dinámicos; el papel de la planificación y la tecnología y los nuevos organismo destinados al efecto: CFI, CONADE, CONET, CAFADE, CONICET. Se incluye situación económica

en 1958. Por otro, una aproximación a los diferentes factores económicos destacados en función del plan de desarrollo implementado, tales como: *La batalla del petróleo* (con las polémicas contingencias de los contratos firmados), *La batalla del acero* (uno de los pilares del programa económico que sufrió dificultades por la oposición de los sectores tradicionales), *La batalla del transporte* (el intento de modernización del sistema de transportes, el despacho de la Comisión legislativa sobre los ferrocarriles, el Plan Larkin y la oposición sindical son componentes de la ríspida evolución programa), *El sector rural* (la visión sobre el sector tradicional de la economía argentina y las disposiciones orientadas a su modernización, entre las que se cuenta la *Operación carne* impulsada por medio de CAFADE), y, por fin, los ítems referidos a *La industria automotriz*, *Bienes de Capital* y *La industria sustitutiva de importaciones (ISI)*, en los que se evalúan los logros alcanzados con su evolución, desde la visión de investigadores y analistas de reconocido nivel.

- En el ítem *El significado de la alianza de clases*, se estudia una de las proposiciones básicas del proyecto del gobierno que, al no lograr plasmarse, forma parte de las causas que afectaron el éxito del plan de gobierno.
- Por fin, los temas reunidos en el ítem *La integración americana*, referidos como: *El Tratado de la ALALC*, *La Alianza para el progreso (ALPRO)*, *Los Tratados de Uruguayana* y *La visión de Frondizi y el condicionamiento de la bipolaridad*, sirven para exponer las circunstancias del frente externo, el intento de asociación latinoamericana y las consecuencias de la Revolución Cubana, que, en el caso de Frondizi, operaron como factores decisivos para su derrocamiento.

6 DESARROLLO DE LA TESIS

6. 1 Apostillas de la Guerra Fría.

Antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial las grandes potencias aliadas comienzan a establecer acuerdos preparatorios de la paz, que a partir de su victoria, se orientará hacia la cooperación y una nueva organización internacional. Son antecedentes destacados por su importancia la carta del Atlántico (1941); las Conferencias de Teherán (1943), Yalta (1945) y Postdam (1945), y la Conferencia de San Francisco (1945), en la que se ratifica la Carta definitiva de la nueva *Organización de las Naciones Unidas (ONU)*. Se inicia también a uno de los procesos históricos de mayor trascendencia del siglo XX, la descolonización.

La ONU representa en la inmediata posguerra el propósito de cooperación entre las democracias y los socialismos, vencedores del fascismo, en una atmósfera de paz y colaboración. Sin embargo, pronto se fue conformando un nuevo orden internacional de Estados basado en la bipolaridad *Este-Oeste*, encabezados con el dominio de la

URSS. en el Este y el de los Estados Unidos sobre el mundo occidental. Ambas superpotencias, inmersas en un enfrentamiento por la supremacía mundial, dan cuerpo a la amenaza de una tercera guerra que en 1947 dará comienzo a lo que se llamó *guerra fría*.

Desde 1947, a causa de las desconfianzas internacionales surgidas entre las dos grandes potencias mundiales y, por sus diferentes ideologías sociopolíticas, se produce la separación entre Estados Unidos y URSS. Se inician así los años de la *guerra fría*, con la rivalidad y el enfrentamiento controlado entre los dos bloques de Estados y las potencias que los dirigen, transcurriendo casi una década hasta los primeros intentos de *coexistencia pacífica* (1954-1956).

El fracaso de las tratativas por la cuestión de Alemania (1947); la creación del *Kominform* (1947); el *golpe de Praga* (1948) que incluyó a Checoslovaquia bajo la administración comunista; la creación del Estado de Israel (1948) y el bloqueo de Berlín, constituyeron acontecimientos que fueron aumentando la tensión entre las potencias, confrontación que se potencia con la constitución del Estado de Alemania Occidental (1949). El Plan Marshall (1947); la firma del Tratado de defensa del Atlántico Norte (OTAN), por parte de las naciones occidentales en 1949 y el establecimiento de la República Democrática de Alemania dentro de la órbita comunista, también en 1949, fueron todos acontecimientos que a mediados de 1949 establecerían definitivamente que, en lugar del sistema de equilibrio europeo destruido, se establecieran en el mundo dos bloques de poder contrapuestos dominados por las dos nuevas potencias mundiales.

A los sucesos de Europa se agregan los de Asia con la victoria definitiva de la Revolución China de Mao Tse Tung (1949), las operaciones de independencia comunistas en la Indochina francesa y la instauración de un régimen de izquierda en Corea del Norte, que concluyen en 1950 con la Guerra de Corea. Bajo el impulso de los Estados Unidos se crean: en 1954 la Organización del Tratado de Asia Sudoriental (SEATO) y en 1955 la Organización del Tratado Central (CENTO). En el bloque oriental se reorganizaron las relaciones políticas de los países integrantes con Moscú, y su institucionalización se concreta mediante la creación del Pacto de Varsovia (1955) como respuesta al Pacto Atlántico, por lo que queda concluida la formación de los bloques en Europa.

Entre 1947 y 1948, la *guerra fría* se convierte en una realidad de la política interior de los Estados de Europa occidental, tomando cuerpo una actitud contraria a la expansión soviética, el que cuenta como factor de acentuación el violento final de la democracia checoslovaca (1948). El peso político se desplazó hacia la derecha y, la reconstrucción bajo el signo del *Plan Marshall*, se llevó a cabo sobre la base del consenso anticomunista y la tendencia a la "restauración" del orden tradicional, afianzándose decisivamente con el llamamiento americano a una rápida reconstrucción e integración de las economías europeas. (W.Benz y H.Graml, 1996)

En los Estados Unidos se enuncia la *Doctrina Truman* (1947), presentando el conflicto entre la Unión Soviética y los Estados Unidos como una lucha global entre un régimen de *terror y represión* contra la *libertad*, que los Estados Unidos estaban llamados a defender en el mundo. Por medio de la NSC-68, declaración política que militarizaría y englobaría la contención, se propuso que se triplicase el presupuesto de defensa y que los Estados Unidos no debían seguir haciendo distinción entre seguridad nacional y seguridad global. (W.Benz y H.Graml, 1996)

En Europa del este, al imponerse entre los dirigentes soviéticos la convicción de que sus planes para Europa fracasan y, el capitalismo americano se convierte en una amenaza para su zona de seguridad, hacen que la presión de Moscú y la crisis general de la reconstrucción lleven a la constitución de un bloque soviético cerrado. En términos análogos a la *Doctrina Truman*, los soviéticos definen el conflicto este-oeste como un enfrentamiento global entre el *bando imperialista y antidemocrático*, bajo la dirección de los Estados Unidos, por un lado, y *las fuerzas antiimperialistas y antifascistas*, dirigidas por la Unión Soviética, por otro. Solamente los comunistas yugoslavos liderados por el Mariscal Tito mantienen su libertad de decisión. (W.Benz y H.Graml, 1996)

El fortalecimiento económico de Europa brindado con el *Plan Marshall* (1947), presenta a la visión de los Estados Unidos las ventajas de establecer una barrera contra la expansión comunista, constituir un espacio de prosperidad permeable a los productos norteamericanos y un medio para reinsertar a los antiguos vencidos en la *pax americana*. El plan además tiene buena aceptación en la opinión pública norteamericana, debido a que en la misma estaba creciendo una sensación de vulnerabilidad acentuada por la formación de dos bloques, el triunfo de la Revolución China, el fin del monopolio atómico y la guerra de Corea, alimentando incluso un fondo de intolerancia. En ese marco se inscribe la campaña de investigación de

actividades antinorteamericanas llevada a cabo por el senador McCarthy, entre 1950 y 1954, con una inflexibilidad lindante con el paroxismo en la cruzada anticomunista. (W.P.Adams, 1979)

A consecuencia directa de la política nacida en Bandung (1955), como resultado de gestiones del presidente Tito (Yugoslavia), de Gamal Abdel Nasser (Egipto) y del primer ministro de la India, Jawaharlal Nehru, en la Conferencia de 1961 reunida en Belgrado surge el movimiento de Países *No Alineados*. El movimiento agrupa a los países del Tercer Mundo (principalmente los afroasiáticos) y trabaja por definir y fijar la actitud internacional de tales países en el orden mundial, formulando una política activa de no alineación entre los bloques.

En el orden americano, a pedido de los Estados Unidos, se realiza una reunión de Cancilleres en *Chapultepec* (1945), en la que se suscribe una declaración cuyo objeto era la asistencia recíproca y la solidaridad de los pueblos americanos. En la reunión de *Río de Janeiro* (1947), también a pedido de los Estados Unidos, los Estados americanos suscriben el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), orientado al mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente, adhiriendo a los principios de Chapultepec. En realidad, la estrategia de Estados Unidos estaba centrada exclusivamente en cuestiones de defensa y posponiendo las cuestiones económicas. La ausencia de programa económico generó descontento en Latinoamérica.

En una nueva reunión, con la adopción de la Carta de Bogotá (1948), queda constituida definitivamente la *Organización de los Estados Americanos* (OEA). En esos años en que comienza a dividirse el mundo a imperio de la *guerra fría*, en la línea de la *Doctrina Monroe*, el continente americano respondiendo al orden bipolar, queda incluido en el bloque occidental bajo protección norteamericana. Cuando en 1950 se inicia la Guerra de Corea, Estados Unidos intenta desde el punto de vista estratégico una nueva interpretación de la *Doctrina Monroe* con un replanteo de la doctrina de *no intervención* a la que relativiza con lo que se dio en llamar *alternativa a la intervención*.

El nuevo lineamiento impulsa el rearme de América Latina mediante la concreción de pactos militares bilaterales y, si bien consigue en la Conferencia de Cancilleres de 1951 el apoyo inicial a la participación norteamericana en la guerra de Corea, fracasa en lograr que el conjunto de los países envíe tropas. En realidad, las demandas latinoamericanas para un cambio de actitud, se centraban en lograr una mayor ayuda

económica norteamericana, especialmente a través de una especie de Plan Marshall para la región. (M.Rapoport y C.Spiguel, 1994)

La guerra de Corea hizo que en el marco de la cruzada anticomunista, Estados Unidos cuadruplicara el presupuesto militar y elevara el número de tropas, reorientando incluso la ayuda económica a Europa del terreno económico al militar. El esfuerzo norteamericano de rearme posbélico prevalecía por sobre cualquier perspectiva de ayuda económica tal como pretendían los países americanos del sur del Río Grande. No resultaba casual que América Latina estuviera comenzando a producir sus propios análisis de sus problemas económicos, por lo que este diagnóstico iba a ayudar a las élites latinoamericanas a definir sus relaciones con el mundo exterior.⁴

La Argentina había mantenido la neutralidad durante las dos guerras mundiales y el peronismo en 1946, frente a la amenaza de una tercera guerra, había planteado en los planos político y económico la llamada *tercera posición*, manteniendo negociaciones con los EE.UU. y la URSS. La actitud antiyanqui y la proclamada equidistancia entre los dos imperialismos habían llevado al gobierno argentino a firmar con reticencia el TIAR de Río de Janeiro, al igual que en la reunión constitutiva la Carta de la OEA, oportunidades en las que la posición argentina se ubicaba en disidencia con las políticas impulsadas por la potencia del norte.

Esta situación afectó, particularmente, la necesaria adecuación de la economía argentina a la situación de posguerra, sobre todo frente a la dureza de las negociaciones con el mundo anglosajón. La crisis económica que afecta a la Argentina desde 1949, hace que el gobierno ensaye nuevas líneas de entendimiento que lo llevan a gestionar créditos externos (Eximbank) y a la apertura para el ingreso de inversiones del exterior que le permitan resolver los problemas que plantea el estancamiento productivo. (M. Rapoport, 2000)

Tras el golpe de Estado, el gobierno militar que asume en 1955 comienza una nueva etapa en sus relaciones económicas internacionales, ingresando al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM), adoptando el régimen multilateral de

⁴ T.Skidmore y P.Smith, 1996, *Historia de América Latina*, p.396: *La rivalidad ideológica se volvía intensa una vez más. En los años treinta, la confrontación habla opuesto fascismo y corporativismo, vinculados al poder creciente del Eje en Europa, al liberalismo económico y político, vinculado con Estados Unidos e Inglaterra. Ahora, en la década de los cincuenta, se trataba del nacionalismo radical y el marxismo contra el neoliberalismo, con una posición intermedia que aquí hemos denominado desarrollismo reformista.*

comercio y de pagos. Ratifica la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (OEA), que había sido suscrita en Bogotá en 1948, que consideraba como sus propósitos esenciales afianzar la paz y la seguridad del continente, previniendo las posibles causas de dificultad, asegurando la solución pacífica de las controversias que surgieran entre los Estados miembros. Asimismo, consideraba vigente en todos sus términos la declaración que en 1947 efectuara la delegación argentina al firmarse el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), haciendo reserva de los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur, Islas Sandwich del Sur y tierras incluidas dentro del sector antártico argentino.

Realizadas las elecciones de 1958, con Arturo Frondizi en la presidencia, se firman varios convenios de amistad con diferentes países, aunque el mayor empeño era tratar de conseguir inversiones de capital extranjero y mejorar las relaciones económicas que eran componentes esenciales de su programa de gobierno. En un discurso pronunciado ante el Congreso norteamericano, Frondizi declaró concluida la neutralidad de la Argentina y proclamó su solidaridad con el bloque occidental. Con la visita del presidente norteamericano John F. Kennedy, se firma en Bariloche en 1960, una declaración conviniendo una acción conjunta para acelerar el proceso de desarrollo de los dos pueblos. En la misma se hizo mención expresa del principio de *no intervención*, destacando que es piedra angular de la armonía y la amistad internacionales. El mandatario norteamericano había impulsado al iniciar su gestión en 1960, frente a la problemática originada por Cuba, un plan de ayuda económica para América Latina denominado *Alianza para el Progreso*.

Un acontecimiento americano había agregado un factor de discordia en la *guerra fría* entre la URSS y los Estados Unidos, cuando en 1959 la Revolución en Cuba lleva al poder a Fidel Castro. Al deslizarse Cuba hacia la órbita soviética, afecta severamente la hegemonía hemisférica norteamericana al desplazarse desde su dependencia económica a una relación comercial dependiente de la URSS. A una frustrada intervención militar norteamericana en Bahía de Cochinos, continua el intento del gobierno soviético en 1962 de estacionar misiles en Cuba, dando lugar a una grave crisis entre las dos grandes superpotencias. La penetración soviética en el continente americano se convertía en una realidad, acicateando con su presencia la problemática en los países del continente y sus relaciones con los Estados Unidos, tal como se refleja en la OEA y las presiones norteamericanas para la expulsión de Cuba del sistema americano.

La teoría de las fronteras ideológicas y el traslado de los conflictos de la Guerra Fría a América Latina acentuados por la Revolución cubana, llevó a las Fuerzas Armadas argentinas a cuestionar la política internacional del gobierno de Frondizi, constituyendo uno de los argumentos de mayor peso utilizados para su derrocamiento.

6. 1. 1 Estados Unidos y Europa (el orden económico)

Desde la finalización de la guerra y por un cuarto de siglo el crecimiento económico de los países capitalistas alcanza un récord histórico, registrando un intercambio comercial más intenso entre los países desarrollados y concentrando la mayor proporción de las exportaciones e importaciones. El avance de la internacionalización productiva, comercial y financiera, que tuvo lugar en los llamados *años de oro* que se extendieron hasta los años setenta, potenció el comercio de productos industriales principalmente entre los propios países industrializados. La tecnología y sus innovaciones se constituyeron en parte misma de la expansión económica, por lo que las ventajas competitivas continuaron concentrándose en los países industrializados. La "Investigación y Desarrollo" (I+D) se hizo crucial en el crecimiento económico, por lo que la ya entonces enorme ventaja de las "economías de mercado desarrolladas" se consolidó sobre las demás. (E.Hobsbawn, 1996)

Para los Estados Unidos, que dominaron la economía mundial tras el fin de la segunda guerra mundial, era más bien la prolongación de la expansión de los años de la guerra, conflicto que concluye sin ningún daño en su territorio. Disponiendo de infraestructura industrial con capacidad ociosa desde los años treinta, desarrolla una poderosa economía de guerra que no sólo provee a sus propias fuerzas, sino también a sus aliados. En la inmediata posguerra dada su gran capacidad para exportar y las necesidades de la reconstrucción de Europa, se convierte en el gran proveedor obteniendo en consecuencia fuertes superávits de balance de pagos. Es en los años de 1950 a 1973 que el PIB de los países de la OCDE, crece al 5,1% anual y el ingreso per capita a 3,3 por ciento. (A.Maddison, 1992)

La recuperación tras la guerra era la prioridad absoluta de los países europeos y de Japón y, en los primeros años posteriores a 1945 el aumento de las inversiones fue de excepcional magnitud al impulso del aumento de la demanda, la ausencia de depresión y la constante alza de precios. Debido a la fuerte presión de la demanda se produce un aumento más rápido de la fuerza de trabajo a partir de 1950 que en años

anteriores, jugando un papel importante en la aceleración del crecimiento de la posguerra el incremento de la tasa de progreso técnico.

Los aranceles de los países industriales para los productos manufacturados recibieron bajas decisivas que favorecieron el comercio, en particular de los bienes difundidos por las pautas de consumo del modelo norteamericano. El comercio de este tipo de bienes tiene una expansión que por otra parte da lugar a nuevas formas de división horizontal del trabajo entre países desarrollados. El desplazamiento de las industrias antiguas de los países centrales, estaba impulsada por la particular combinación keynesiana de crecimiento económico en una economía capitalista, basada en el consumo masivo de la población con pleno empleo y con ingresos en aumento. Esto era posible mediante alguna forma de acuerdo entre las organizaciones obreras y las patronales para mantener las demandas de los trabajadores dentro de unos límites que no mermaran los beneficios de las empresas, manteniendo las expectativas en las elevadas inversiones sin las cuales no habría podido producirse el espectacular crecimiento de la productividad laboral de la edad de oro. (E.Hobsbawn, 1996)

El GATT que había sido creado para favorecer la no discriminación, el multilateralismo y el tratamiento de nación más favorecida, sin embargo, permitió una excepción en el caso de las zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Los países de Europa Occidental, decididos a crear condiciones que hicieron imposible otra guerra, explotaron esta oportunidad para promover la integración regional por medio de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la zona europea de libre comercio. La tendencia de una unión aduanera es, en general, al desvío del comercio al interior de la zona discriminando contra los que no son miembros, que en el caso de la Comunidad Europea se complementa con el fuerte crecimiento de las importaciones desde los Estados Unidos y el resto de los países desarrollados, no así de América Latina.

A la falta de normas multilaterales y de compromisos concretos de regulación del comercio de productos agrícolas en el GATT, se ha de agregar la decisión del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea que acuerda una política agraria conjunta (1962), al adoptar un sistema proteccionista de esa producción apoyando abiertamente la subvención de la misma. Los términos desfavorables de intercambio que se originan afectan la relación tradicional con América Latina, ya que los acuerdos de integración europea, dirigidos no solamente a crear estímulos al

intercambio entre sus integrantes, levantan barreras contra el comercio con los países ajenos a la zona.

La Unión Soviética, aunque no era miembro del GATT, promovió su propia versión de la integración regional por medio del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) y, como resultado, el comercio entre los países de Europa del este *aumentó* rápidamente. En la Europa oriental, la posguerra fue un período de muy alta inversión, probablemente más alta que en Occidente. En todos los países del Este, con la excepción de Alemania oriental, el aumento de la mano de obra no agrícola ha sido rápido y más elevado que en el Oeste, aunque en los años sesenta se hizo evidente que era el capitalismo, más que el socialismo, el que se estaba abriendo camino. (E.Hobsbawn, 1996)

En Latinoamérica, a principios de los años cincuenta y terminada la Guerra de Corea, se convierte en decisión prioritaria el desarrollo industrial por sustitución de importaciones (ISI), proceso que profundizan los principales países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. El modelo de desarrollo "hacia adentro" intenta enfrentar la vulnerabilidad a los choques externos y las dificultades en la balanza de pagos mediante la industrialización por sustitución de importaciones, actividades que a partir de la Crisis de los años treinta se convierten en el factor dinámico de las economías, aunque también se tuvieron en cuenta otras actividades con ese destino, tales la construcción, los transportes y las finanzas. El deterioro de los términos de intercambio era uno de los aspectos que resaltaban los recientes estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a diferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), defensor del mantenimiento de las exportaciones de los productos primarios y de políticas de ajuste basadas en el enfoque monetario del balance de pagos.

En esos años crecía la consideración favorable sobre la sustitución de importaciones para lograr la industrialización de los países subdesarrollados. Existiendo el mercado, se podía generar empleo y a la vez lograr ahorro de divisas por lo que parecía conveniente producir en el país mercancías que se importaban. La protección aduanera y otras medidas estatales estimuladoras serían formuladas para reducir las importaciones y fomentar las industrias nacionales. Pero a la insuficiencia de ahorro interno para atender la inversión necesaria, se agrega que los créditos para el desarrollo del FMI y el Banco Mundial, con poder de voto determinado por la propiedad accionaria, dieron preeminencia decisiva a Europa preocupada por la reconstrucción

de posguerra. De tal manera, América Latina pasa a tener dependencia decisiva del capital privado norteamericano que, sobre la base de obtener las mejores garantías, podría asumir la tarea.

6. 1. 2 La transformación del patrón de producción

Al llegar a la presidencia de los Estados Unidos en 1952, Dwight Eisenhower cambia el enfoque sobre la economía internacional. Se abandona la idea presente en el Punto Cuatro del gobierno de Truman de ayuda a los países subdesarrollados, adoptándose una definida posición a favor del *laissez-faire* y de las empresas privadas en el marco de una filosofía de mercado libre.

La administración de Eisenhower se caracteriza por la estrecha cooperación entre el gobierno y los industriales, vínculo que se ha desarrollado durante la segunda guerra mundial debido al mayor papel asumido por el Estado y al desarrollo de relaciones más estrechas con el sector empresarial. Favorece a las empresas privadas mediante reducciones de impuestos, de tipos de descuento y otros beneficios. Las empresas privadas tuvieron prioridad sobre las públicas, en particular en lo relativo a la utilización de las riquezas del subsuelo y la energía. Fueron estas empresas las que estudiaron el panorama en busca de oportunidades de inversión y, dado que el fin de la guerra había dejado a muchas empresas con excedentes de maquinarias destinada a la producción bélica, cobró interés la idea de que la industrialización de los países en desarrollo ofrecía oportunidades de inversión y de ventas de maquinaria y equipo. (R.Thorp, 1999)

La producción industrial en Estados Unidos se intensificó con destino a un mercado de consumo masivo, a la vez que se orientó progresivamente hacia la estandarización de sus artículos, ya fuesen alimentos o automóviles, reduciendo los diferentes estilos de vida a un común denominador. El factor más importante fue la participación de un sector de la población cada vez mayor en la abundancia, aunque sin evitar que subsistiera la pobreza en algunos sectores convirtiéndose en un rasgo que ha perdurado. La mayoría de las familias comienza a disponer de automóvil, televisión, heladera familiar y otros electrodomésticos; los fabricantes lanzan al mercado artículos de poca duración, asegurando así su rápida eliminación y una demanda estable; simultáneamente crean necesidades invirtiendo enormes sumas en la publicidad de unos productos mayores y mejores, o simplemente de calidad superior que los de sus competidores.

La expansión del comercio que se activa con la corriente de liberalización a partir del GATT, básicamente entre los Estados Unidos y Europa occidental, sobre la base de los productos vinculados con las pautas de consumo norteamericano favorece la expansión de las empresas multinacionales. Como consecuencia de organizarse la producción con el soporte de normas técnicas y uso intensivo de capital, la tendencia se orienta a la búsqueda permanente de una mayor competitividad. La expansión comercial origina que las exigencias productivas se centren en un régimen de costos muy sensible a la escala de producción, por lo que las firmas tienen que salir a la búsqueda de nuevos mercados, en particular cuando el doméstico no cumple esos requisitos.

Cuando la aceleración del incremento de las remuneraciones y las diferencias de productividad en los países industriales hacen sentir sus efectos, la industria se fue trasladando de sitios de mano de obra cara, a otros de mano de obra barata en la medida que se fue haciendo posible técnicamente y en forma rentable, tal el caso del sudeste asiático.

El enfoque que se funda en la reducción de los costos de producción, sin embargo, en cierto sentido se contrapone con el de la valorización de los factores vinculados a los cambios en la demanda. Desde esta perspectiva el crecimiento de las corrientes del intercambio se explica principalmente por los incrementos y la progresiva diversificación de la demanda de bienes manufacturados que acompañara el aumento de los ingresos en el período de auge de la economía mundial en la posguerra. (B.Hopenhayn y P.Rojo, 1990)

El aumento del ingreso característico en las economías desarrolladas, a medida que va creciendo favorece el cambio en la pauta de consumo dominante, requiriendo distintas calidades de un mismo bien genérico y absorbiendo productos de mayor valor unitario. En consecuencia, ante los cambios de la demanda, la oferta se ve obligada a ser más diferenciada y específica, dando lugar a la aparición de productos con dispersión de precios o diferencias en la calidad, que se orientan a diferentes segmentos del mercado. Estas condiciones, por lo tanto, crean permanentes exigencias a las empresas en cuanto a recursos destinados a la comercialización y a la innovación tecnológica, planteando restricciones con analogía a las derivadas de la evolución de la oferta para adecuarse a la dotación de factores. La importancia creciente de la especialización por diferenciación de productos se refleja claramente a

escala internacional en el desarrollo del comercio intrarrama entre países con niveles comparables de industrialización, con parecidas dotaciones de factores y con estructuras de costos y precios por actividad comparables. (B.Hopenhayn y P.Rojo, 1990)

La contradicción implícita en los dos enfoques - la perspectiva que privilegia factores de oferta y la que privilegia factores de demanda - es estudiada por S.Hirsch (1974)⁵. Este caracteriza centralmente el comercio de posguerra por la multiplicidad de los factores de intercambio, o sea la existencia de un *patrón de intercambio múltiple*. Propone la distinción en tres tipos estilizados de bienes: los *ricardianos*, los *no ricardianos tipo Heckscher-Ohlin* y los *no ricardianos tipo ciclo de vida*.

Aunque la división tradicional de los bienes en primarios, intermedios, de capital y de consumo final no se corresponden totalmente con la tipología propuesta por Hirsch, con aproximación se puede decir que los bienes *ricardianos* comprenden principalmente los productos primarios incluyendo los alimentos. En cambio los dos grupos *no ricardianos* abarcan los bienes de consumo, los intermedios y los de capital.

Los bienes *ricardianos* comprenden principalmente los productos primarios, agrícolas o minerales, en los que la demanda presenta características diferenciales según se trate de insumos de uso industrial o de bienes alimenticios. Los de uso industrial tienen estrecha relación con la variación del nivel de actividad y de la demanda debido a que como bienes intermedios, en el corto plazo las funciones de producción son más bien rígidas debido a relaciones técnicas de producción. En el mediano y largo plazo la demanda se torna variable a las modificaciones del precio de estos bienes derivada de cambios técnicos orientados a mejorar la competitividad y disminuir los costos de producción.

Los productos manufacturados de consumo masivo, sujetos a regímenes de costos decrecientes de escala, con secuencias del proceso de trabajo *taylorista* y mayor intensidad de capital son los que se consideran O-H, y pueden señalarse como ejemplos los textiles, la confección, los automotores, los electrodomésticos y electrónicos de consumo masivo. La elasticidad precio de la demanda tiende a aumentar a medida que el producto en consideración entra en la fase de producción en masa o envejecimiento.

⁵ Citado en HOPENHAYN B. y ROJO P. (1990), *Comercio internacional y ajuste externo*, pág. 35.

En cuanto a los bienes *de ciclo de vida* se incluyen en un grupo más reducido y tienen que ver con los más recientemente presentados al mercado – innovativos y diferenciados - y que a medida que aumenta el ingreso, la canasta de bienes de consumo tiende a diversificarse con la incorporación de bienes nuevos. Pueden considerarse bienes que por carecer de sustitutos su demanda es inelástica al precio, pero altamente elástica al ingreso. En esta categoría se incluyen por ejemplo videos y audios laser, computadoras de última generación, equipos de computación digital, fármacos derivados de ingeniería biológica y los nuevos materiales de síntesis. (B.Hopenhayn y P.Rojo, 1990)

6. 1. 3 Las empresas multinacionales

El movimiento de internacionalización productiva son las empresas norteamericanas las primeras que lo inician en los años cincuenta, camino que incluirá también a las empresas europeas en los años sesenta y más recientemente las empresas japonesas. En los años sesenta las empresas multinacionales han de acentuar la nueva división del trabajo, la transnacionalización y el surgimiento de actividades *offshore* (extraterritoriales) en paraísos fiscales. Estos últimos no sólo fueron de las primeras formas de transnacionalismo en desarrollarse, sino que también evidencian la tendencia que se irá acentuando en la economía capitalista escapando al control, nacional o de otro tipo.

La acelerada concentración de empresas que ha tenido lugar en los países industrializados desde la década de 1950, la posición de poder cada vez más patente de las empresas multinacionales, transnacionales y sus inversiones constantemente crecientes en el extranjero han ido definiendo una nueva división internacional del trabajo. Algunas características de ese proceso son:

- En los años cincuenta las empresas que integran ese proceso son mayoritariamente de capitales norteamericanos.
- El fomento de las inversiones extranjeras, por políticas de los propios países en vías de desarrollo, o por estrategia de la metrópoli.
- El posicionamiento de las *empresas transnacionales* (ET) afianzando en cierto modo el control de las materias primas (petróleo, hierro, etc.)

- Por lo que respecta a la industria transformadora, el motivo principal parece ser el interés por conservar una determinada participación en el mercado, por ampliarla o por conquistarla. Esto se consigue mediante exportaciones desde la metrópoli.
- El llamado ciclo del producto: los nuevos productos o las nuevas tecnologías se introducen primero en la metrópoli.
- Los bajos salarios favorecen el establecimiento de industrias de trabajo intensivo o de determinadas fases de fabricación.
- El problema del flujo de entrada y salida de los capitales. La cuestión está centrada en que los *países en desarrollo* están limitados por su descapitalización, y la ayuda al desarrollo o los préstamos del Banco Mundial no son suficientes. Por otra parte, las economías primarias de exportación no tienen suficiente capacidad de ahorro debido a los términos de desigualdad en el intercambio.
- En consecuencia, por lo menos a largo plazo, el flujo de salida del capital, como consecuencia de las amortizaciones, los intereses y las transferencias de beneficios, es superior al importe de las nuevas inversiones.
- Por otra parte, las transferencias directas de divisas por la inversión pueden ser menores de lo que se presupuesta, ya que el establecimiento de las sociedades filiales o las adquisiciones de nuevas filiales se pagan en gran parte con beneficios no transferidos, aunque estas cantidades figuren estadísticamente como nuevas inversiones.
- No siempre las ET, con sus filiales en los *países en desarrollo*, hacen una aportación decisiva a su industrialización, introduciendo tecnologías y métodos de gestión y creando puestos de trabajo. En muchos casos la inversión es consecuencia de que las industrias nacionales quiebran o son compradas por las ET, y con respecto a la tecnología, que es desde luego moderna, esta es intensiva en capital incidiendo negativamente en los puestos de trabajo.

- Las inversiones de las ET en los países en desarrollo en el período estudiado, no pasaron de posibilidades de exportación, por cuanto la producción tuvo una clara orientación mercado internista.
- En muchos casos las inversiones se han concentrado en sectores de rápido crecimiento en las regiones con industrialización más avanzada, acentuando las desigualdades regionales.

Con el tiempo se fue desvaneciendo la creencia que con la producción propia de bienes que hasta entonces se habían importado, se beneficiaría en gran medida la balanza comercial y de pagos, mostrando que tal suposición no se daba en la realidad. Para hacer funcionar la industria sustitutiva no sólo había que importar el equipo de las nuevas fábricas, sino también materias primas, productos semielaborados y piezas de repuesto. El proceso de los años cincuenta muestra una decisiva diferencia con respecto a la Revolución Industrial en Europa: a comienzos del siglo XIX, para construir fábricas se necesitaba, no sólo una tecnología relativamente sencilla, sino también poco capital, y además, se trataba de procesos de trabajo intensivos.

Las multinacionales en la Argentina:

La atracción con privilegios y promociones ofrecidos por los gobiernos, los elevados derechos aduaneros o las prohibiciones de importación, hicieron que las grandes empresas y consorcios mundiales extranjeros establecieran en los países con mayor población plantas para la extracción o procesamiento de recursos naturales como el petróleo o el hierro, o de fabricación o de montaje para automóviles, electrodomésticos, productos farmacéuticos y otros por el estilo. En la Argentina, luego del intento realizado en 1953, recibe un fuerte impulso a partir de 1958, fundado en la realidad argentina de insuficiencia de inversión nacional.

Para el "desarrollismo", el aporte del capital extranjero – público o privado - no se trata de decidir empíricamente si se debe o no admitirlo. Desde esa visión, el desarrollo económico lo que realmente debe resolver es si en los hechos el desarrollo económico social, etapa previa y necesaria de cualquier integración nacional o internacional, requiere ese aporte para producir determinados resultados en los cambios estructurales de la economía, en el incremento del ingreso por habitante y en

la correlativa elevación del nivel de vida, o, por el contrario, si esos mismos resultados pueden alcanzarse exclusivamente mediante el ahorro interno. (R.Frigerio, 1963)

En el período 1958/1962, el gobierno impulsó una vigorosa política de promoción industrial, que planteaba la necesidad de superar la insuficiencia de acumulación interna, supliendo la misma con la entrada de capitales externos. La *promoción industrial* se compone básicamente de un cuerpo legal: la ley 14.781 destinada al capital interno y la ley 14.780 destinada al capital externo, sistema que rigió hasta principios de los años '70.

Los instrumentos a utilizar comprendían liberación de derechos aduaneros para bienes de capital que la industria nacional no está en condiciones de proveer; protección arancelaria, suspensión o limitación de las importaciones competitivas; tratamiento cambiario preferencial para la exportación de productos industriales; otorgamiento preferencial de créditos; suministros preferencial de materias primas, energía, combustibles y transportes; tratamiento preferencial en las compras por organismos del Estado; franquicias impositivas.

Los sectores promovidos en los decretos específicos fueron:

- a) siderurgia (decreto 5038/61 y complementarios)
- b) petroquímica (decreto 5039/61 y complementarios)
- c) celulosa (decreto 8141/62 y complementarios)

Los beneficiarios de los decretos mencionados eran las empresas nacionales que instalaran o ampliaran unidades de producción, en condiciones de eficiencia y rentabilidad. Se consideraban nacionales las empresas que pertenezcan a personas físicas de nacionalidad argentina, o a sociedades constituidas y domiciliadas en el país.

Las áreas promovidas eran:

- a) Región Patagonia (decreto 6130 y complementarios)
- b) Región Noroeste (decreto 9477/61 y complementarios)
- c) Provincia de Corrientes (decreto 11.324/61 y complementarios)

En los cuatro años del período en estudio en Argentina (1958-62), fueron autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo 254 radicaciones abarcando prácticamente todo el

espectro industrial, si bien el 90% se concentra en las industrias químicas, petroquímicas y derivados del petróleo, material de transporte, metalurgia y maquinarias eléctricas y no eléctricas. Estos proyectos correspondían a muy diferentes tamaños de plantas, pero la concentración se manifestaba en que los 25 mayores proyectos concentraban el 67% de las inversiones, figurando entre ellos las tres empresas norteamericanas fabricantes de automóviles, con un 20% del grupo. El resto de los grandes proyectos correspondía a la petroquímica, las destilerías de petróleo y la fabricación de aluminio (este último no se llevó a la práctica). El 60% de los capitales era de origen norteamericano. Si bien la lista de autorizaciones abarca casi todo el perfil industrial, se puede señalar que esencialmente estaban orientados al mercado interno.⁶

6. 2 La Argentina en la posguerra

Desde la Primera Guerra Mundial los Estados Unidos se habían ido afianzando como la primera potencia mundial. Por otra parte Gran Bretaña, el socio tradicional de la Argentina e integrante clave del triángulo comercial que se completa con Estados Unidos, tiene que atender las demandas que le plantean los integrantes del Commonwealth, en perjuicio de los países americanos. El Pacto Roca-Runciman firmado en 1933 es una instancia que se inscribe en la búsqueda de mantener el funcionamiento del modelo iniciado a fines del siglo diecinueve, conservando la Argentina cuotas del mercado inglés y preservando las empresas británicas instaladas en el territorio sudamericano.

Desde la primera posguerra se había ido delineando la particular relación que a la que tenía la Argentina con Gran Bretaña, se incorporaba la de los Estados Unidos. La problemática se originaba por la demanda argentina de productos importados y la insuficiencia en la colocación de los productos agropecuarios en el mercado mundial, afectando en consecuencia la balanza de pagos. Esa situación lleva a que desde

⁶ J.V.Sourrouille, P.Kosacoff y J.Lucángeli, (1985), *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, en donde señalan: "A manera de resumen de estos acontecimientos, cabe recordar que, de acuerdo con el Censo Económico de 1963, un cuarto de la producción total era obtenida en empresas extranjeras y casi el 50% de ese parcial correspondía a establecimientos que iniciaron su actividad en torno a 1958. A su vez, estas nuevas plantas daban empleo a cerca de 60.000 personas, lo que implica algo más del 4% del total industrial a esa fecha. Para ubicar adecuadamente la importancia de esa cifra digamos que entre 1958 y 1963 el empleo industrial total cayó en 250.000 personas. Es pertinente señalar, por último, que a la industria automotriz incorporada en estos años le corresponde casi el 50% de los incrementos de ocupación y producción comentados", pág. 27.

finés de los años veinte las relaciones de la Argentina con Estados Unidos e Inglaterra operen mediante términos de intercambio de tipo triangular.

De acuerdo con la división internacional del trabajo, el comercio exterior de la Argentina proporcionaba al mercado inglés productos agropecuarios, pero la capacidad de la industria británica para hacer frente a la demanda nacional presentaba una sensible merma desde la Primera Guerra Mundial. Simultáneamente, Estados Unidos era un consumidor relativo para nuestras exportaciones dado que su propia producción nos resultaba competitiva, en tanto se iba convirtiendo en un nuevo proveedor bienes de capital y de manufacturas.

El desencadenamiento de la Gran Crisis detona la disminución de la producción, de los ingresos y de los niveles de ocupación en los países industrializados induciendo la disminución de sus importaciones y en consecuencia del volumen del comercio internacional. Los países industrializados disponen medidas que alteraron las reglas de juego, afectando las relaciones comerciales y financieras internacionales al implementar medidas proteccionistas tendientes a preservar el nivel de actividad económica interna, contrarrestar las fluctuaciones del balance de pagos y la imposición de políticas monetarias y fiscales compensatorias.

El comercio internacional se orienta hacia el bilateralismo, se devalúan las monedas, se abandona el patrón oro, se establecen controles de cambio y se adoptan disposiciones restrictivas para las importaciones. El proteccionismo agrícola del centro dio lugar a un proteccionismo industrial en la periferia, eliminando las bases tradicionales de la división internacional del trabajo, lo que generó incompatibilidades que estaban en gran medida ausentes de ese sistema.

Los sectores que en la Argentina van percibiendo la nueva situación desde la década de los años treinta y, sobre todo con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, proponen replantear la relación con los EE.UU. intentando la formación de un nuevo triángulo, en este caso con Brasil. En 1940 el Gobierno presenta el *Programa de Reactivación de la Economía Nacional* elaborado por el ministro de Hacienda Federico Pinedo, en el que se proyectaba impulsar ciertas industrias que no afectaran las relaciones con los países importadores de nuestra producción agropecuaria, la construcción de viviendas, la creación de un mercado de capitales, el fomento de las relaciones comerciales con los Estados Unidos y con los países limítrofes. El Plan no fue aprobado en la Legislatura, pero en los próximos años algunas de sus

proposiciones se fueron poniendo en vigencia, tales la industrialización con destino al mercado interno, el crédito industrial y la construcción de viviendas. No así la relación con Brasil, que tendría un hiato más prolongado debido al diferente posicionamiento durante la guerra y la primera parte de la posguerra. (J.Llach, 1985) (E.Tirre, 1997)

Si el problema de fondo consistía en que las ventajas comparativas estaban cambiando y que la Argentina no supo adaptarse en torno a la Primera Guerra Mundial, con la Crisis de los años treinta, el derrumbe de los precios internacionales y los consiguientes problemas de balanza de pagos generaron incentivos más acentuados para la industrialización interna.⁷

6. 2. 1 El peronismo en el gobierno (1946/1955)

Las dificultades principales en las relaciones internacionales de la Argentina se presentan por su neutralidad ante la Segunda Guerra Mundial, posición que no aceptan los Estados Unidos ya convertido en la primera potencia de Occidente. A partir de la Conferencia Interamericana de 1942 en Río de Janeiro tendiente a garantizar el alineamiento de todos los países de la región dentro del bloque aliado, Estados Unidos que no acepta dilaciones, acentúa su presión sobre la Argentina iniciando un boicot internacional, acción que ha de llevarla al aislamiento americano debido a su interferencia, llegando la principal sanción con el impedimento para que la Argentina se beneficiara con las compras de alimentos por parte de Europa con la ayuda del *Plan Marshall*.⁸

Producido el golpe militar de 1943, ya durante los gobiernos peronistas (1946-1955), la economía argentina se organiza mediante objetivos previstos por planes quinquenales, el control del comercio exterior a través del *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI), la nacionalización del sistema bancario e

⁷ M. Rapoport (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina*, p. 171: "Según nuestra interpretación, la Argentina no padeció en los años '20 una demora, sino los primeros síntomas de una profunda crisis de la que le costaría mucho tiempo recuperarse, ya que demandaba transformaciones económicas, sociales y políticas que no podían concretarse sin aglutinar un conjunto de sectores sociales capaces de proponer e imponer un nuevo modelo de país".

⁸ M.Rapoport y C.Spiguel, 1994, *Estados Unidos y el peronismo*, p.40: "Pero, si es cierto que grupos tradicionalmente hostiles a la Argentina de Perón, con eco en el Congreso, como el lobby agrícola y sectores "liberales" lograron, a través de funcionarios de la ECA, una discriminación deliberada contra las exportaciones argentinas, lo decisivo fue que el programa era de por sí discriminatorio para un país competidor de los excedentes norteamericanos".

inversiones estratégicas en el campo de la economía por parte del Estado. La demanda internacional de alimentos insatisfecha de la inmediata posguerra origina términos de intercambio favorables, que junto con el gasto interno que crece impulsado por el Estado y el ascenso de los salarios, se orientan a impulsar el crecimiento del mercado interno. Estas políticas que por una parte obtuvieron el apoyo popular, por otro crearon condiciones que dieron fuerza a la inflación que en 1949 alcanza el índice más alto del 31%, y en el orden monetario fueron acompañadas con la anulación de la cláusula que obligaba al Banco Central a respaldar con reservas internacionales un mínimo del 25% de la base monetaria.

El comercio con Gran Bretaña fue ganando en complicaciones que se vinculaban con los precios del petróleo y el carbón que proveía Gran Bretaña, frente a las carnes argentinas en cuyos precios intervenía el IAPI. Con la repatriación de la deuda externa argentina y la nacionalización de los ferrocarriles, cambia la perspectiva del interés de la Argentina por acumular excedentes de saldos de exportación ya que Gran Bretaña no disponía de una oferta adecuada de bienes industrializados para la demanda argentina. El eje se desplaza del sector de hacendados que mantenía estrechos lazos con Gran Bretaña, que ya no representaba el interés común, y se orientó en la dirección que indicaba que el futuro de la Argentina residía en la industrialización. En esas condiciones, llega a su fin la relación especial entre la Argentina y Gran Bretaña y, también el triángulo tradicional con los Estados Unidos. (J.Fodor y A.O'Connell, 1973) (M.Rapoport y C.Spiguel, 1994)

En 1946 la Argentina decide incorporarse al FMI, pero el Poder Legislativo no ratifica la decisión, actitud que recién se ha de modificar en 1956. Incorporarse a esos organismos comportaba adherir al sistema multilateral de pagos, a la apertura comercial y aceptar las tradicionales restricciones del FMI al manejo de la moneda, el tipo de cambio y el sistema arancelario.

Frente al panamericanismo impulsado por Washington, el gobierno argentino intenta la expansión del comercio con los países de la región promoviendo el bilateralismo como forma de compensar los saldos del intercambio, pero la propuesta alcanza una proyección limitada, sobre todo porque el Brasil enrolado decididamente en el bloque aliado se desvincula del proyecto. La neutralidad de la Argentina descansaba en la llamada *tercera posición*, apoyada por entonces en la creencia de que se produciría una tercera guerra mundial, perspectiva que desde 1947 es reemplazada por el enfrentamiento entre los EE.UU. y la URSS en el marco de la *guerra fría*.

Las nacionalizaciones llevadas adelante por la Argentina, el rescate de la deuda pública y las importaciones disminuyeron considerablemente las reservas acumuladas durante la guerra, perdiendo en la oportunidad reservas que pudo haber destinado para modernizar el aparato productivo. El gasto público se convierte en el motor del crecimiento estatal, tendencia que se expresa sobre todo con el aumento de la inversión a través de las nacionalizaciones. Hubo inversiones en comunicaciones, energía y material ferroviario, aunque la electricidad no aumentó la capacidad instalada de acuerdo con los objetivos de industrialización.

El Estado pasa a cumplir un importante papel interviniendo en la vida económica del país asumiendo el rol empresario. Concéntra todo el transporte ferroviario, la provisión de gas, los teléfonos y energía eléctrica, actividades que favorecieron el incremento del empleo público. Con la perspectiva de una nueva guerra se presta atención al sector militar y la producción con destino a la defensa. Fue central una generosa política de ingresos para el sector del trabajo, promoviendo entre 1946 y 1949 un fuerte crecimiento del salario real, motivo por el que las mejoras superan a la productividad.

Una serie de problemas coyunturales (una intensa sequía que perjudica la producción agropecuaria, la política para el sector conducida por el sistema de precios del IAPI sumado a los problemas de colocación de las exportaciones y el deterioro de los términos de intercambio, convergen con el estancamiento de la producción agropecuaria frente a un creciente consumo interno, provocando una crisis de la economía en 1952.

La especialización en la producción de bienes de consumo orientada exclusivamente hacia el mercado interno se manifiesta con el freno del dinamismo industrial, que junto con el crecimiento de la obsolescencia tecnológica, pone de manifiesto la imposibilidad de evolucionar hacia un sistema productivo más complejo, principalmente por la necesidad de capitales y tecnologías actualizadas de las que es principal poseedor en el mundo los Estados Unidos. Ya también el esquema distributivo había comenzado a debilitarse y su manifestación se expresa en la balanza comercial y la inflación.

En esas condiciones y con la inversión interna muy insuficiente, comienza a replantearse la relación con los Estados Unidos. La necesidad argentina de atraer

inversiones, por una parte, y la nueva política norteamericana a favor de sus empresas privadas, por la otra, convergen en la oportunidad. En ese sentido la Ley 14.222/53 de Inversiones Extranjeras es el marco que se crea para captar capitales de los Estados Unidos y de aquellos países europeos que a partir de su reconstrucción estaban iniciando un proceso de expansión de sus inversiones externas.

Esta decisión significó para el gobierno argentino afrontar un profundo debate interno con los sectores nacionalistas que le brindaban apoyo, como también de aquellos que no lo apoyaron, a los que se sumaba la oposición. En el Segundo Plan Quinquenal se declaraba la importancia de los capitales extranjeros, abriendo incluso la posibilidad de que participaran en los servicios públicos en clara colisión con el artículo 40 de la Constitución.

Ante la necesidad de inversión y sin posibilidades de contar con ahorro interno suficiente, el gobierno se ve obligado a incursionar en el terreno de las inversiones extranjeras mediante convenios con empresas internacionales (Mercedes Benz, Kaiser Motors, Fiat) y a gestionar un crédito con el Eximbank por 125 millones de dólares. Estas negociaciones tienen resistencia en el frente interno, principalmente en los sectores nacionalistas que acompañan al Gobierno desde su inicio. En particular, el problema principal se originó con la concesión que se decidió celebrar, dentro del marco de las nuevas políticas, con la Standard Oil de California con el objeto de solucionar el cepo energético.

Las dificultades que se presentan con la industrialización, se manifiestan por ejemplo, en una producción excesivamente diversificada destinada a un mercado interno muy reducido y sin posibilidades competitivas de impulsar la exportación. El menor desarrollo e insuficiencias del sector se manifiestan en las llamadas industrias básicas (siderurgia, química, celulosa, etc.), en el abastecimiento de insumos intermedios, en la extracción de petróleo que es dependiente de la importación, en la generación de energía, en el escaso y agotado parque automotor.

No existiendo condiciones empresariales y tecnológicas para evolucionar hacia procesos productivos más complejos, en el marco de recurrentes restricciones en el balance de pagos, se agota el proceso expansivo. Las dificultades para poder importar, en especial combustibles y maquinarias, llevaron al gobierno a replantear ejes centrales de su política y de su relación con sectores claves que lo acompañan desde el inicio de su gobierno. Pero ya eran las últimas acciones de importancia para

renovar la estructura productiva porque el gobierno entraba en la fase que concluiría con su violento reemplazo.

6. 2. 2 El gobierno militar de 1955

Con el cambio de gobierno en 1955 provocado por un golpe militar, que adopta el nombre de *Revolución Libertadora*, se procura replantear la *tercera posición* para mejorar la situación de aislamiento argentino en América, se ratifica la Carta de la OEA y también los convenios de Bretton Woods, integrando el país al sistema del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Una misión financiera enviada a los Estados Unidos obtiene del Eximbank créditos por 100 millones de dólares con destino al sistema de transportes. En 1957 la Argentina reorganizó sus relaciones con la Europa Occidental sobre la base del multilateralismo financiero y comercial y, mediante el acuerdo final con el Club de París ratificó el nuevo régimen multilateral de comercio y de pagos con la Europa Occidental, sin que el acuerdo le brinde la conversión a dólares de los saldos favorables del comercio con la zona multilateral. (R.García Heras, 1996)

La decisión de incorporar a la Argentina a los organismos financieros (FMI y BIRF) no tuvo la misma convicción con respecto al GATT. Desde la firma del Acuerdo General en 1947 se fueron incorporando nuevos e importantes miembros desde la década del 50 y comienzos del sesenta, pero el proceso de negociaciones destinado a concretar la adhesión argentina recién se inicia en los años sesenta, culminando con la incorporación en 1967.

Encargado Raul Prebisch, entonces secretario de la CEPAL, de un informe sobre la situación del país que incluyera recomendaciones sobre los rumbos posibles, este los concreta en tres informes:

- a) Informe preliminar acerca de la situación económica.
- b) Moneda sana o inflación incontenible.
- c) Plan de restablecimiento económico.

La crítica se centra a partir de la producción agropecuaria del país que ha sido arruinada por el desarrollo demasiado apresurado de la industria, consecuencia del intervencionismo practicado regulando el comportamiento individual de los agentes económicos en lugar de manejar eficazmente los resortes superiores del sistema mediante las políticas de cambios, de crédito, de derechos aduaneros y de

inversiones. En ese primer informe de 1955, la situación coyuntural se define como una aguda crisis. El producto *per capita* había crecido muy lentamente en la década anterior y el consumo se había elevado considerablemente, provocando como consecuencia endeudamiento y descapitalización.

El sector externo encontraba explicación para su desequilibrio en tres razones principales:

- a) El énfasis en la industrialización había descuidado gravemente al sector agropecuario.
- b) La política de sustitución de importaciones no concentró su esfuerzo en el establecimiento de industrias básicas.
- c) La inversión pública no fue orientada convenientemente en un marco de crecimiento balanceado.

Por otra parte, el sector público había creado inflación por dos caminos: aumentos generalizados de los ingresos de los trabajadores sin la contrapartida de productividad; y expansión del crédito bancario para cubrir déficit como los de las cosechas, el transporte y las operaciones hipotecarias.

El informe de Prebisch es contradictorio con las ideas que ya se habían comenzado a difundir desde la CEPAL. El interés industrialista es débil frente a las medidas que propone para salir de la crisis. Su enfoque, puede ser considerado más acorde con el pasado, ya que no evidencia internalizar los cambios económicos y sociales ocurridos en las dos décadas recientes. (M. Rapoport, 2000)

De las recomendaciones de políticas propuestas por Prebisch, en la práctica sólo se aplicó una parte del plan, tal la eliminación del IAPI que controlaba el comercio exterior, pero se dejaron las Juntas de Carnes y de Granos, se desnacionalizaron los depósitos bancarios y la cobertura oro de la moneda, suprimida en 1949, no se repuso.

6. 3 El gobierno de Frondizi (1958/1962)

Las elecciones nacionales de 1958 dieron acceso al gobierno a Arturo Frondizi que, en los cuatro años transcurridos hasta su derrocamiento por otro golpe militar,

emprende un plan de desarrollo económico en el cual considera que la única forma de alcanzar el desarrollo era establecer una serie de prioridades que respondieran a la situación concreta del país: petróleo, siderurgia, energía, química pesada, el aumento de la producción agropecuaria y la modernización de los transportes.

Las condiciones en que Frondizi accede al poder son sumamente complejas. El gobierno de la Revolución Libertadora, con la orientación que adquiere con la conducción de Aramburu y Rojas, a partir del breve período de Lonardi, tiene que superar grandes presiones para cumplir la palabra empeñada de entregar el bastón presidencial. No obstante así hacerlo, el sector más inflexible de los militares conservan el control de las Fuerzas Armadas y mantiene al frente de las mismas a jefes afines con sus ideas. Las urnas habían votado con un resultado triunfante para la UCRI y el espectro social que representaba, pero el poder y la fuerza estaban en manos del Ejército, la Marina y la Aviación. (Juan José Real, 1962)

Durante todo el gobierno de Frondizi, los mandos militares designados que recibe, le formulan continuos planteos militares, exigiendo o resistiendo medidas oficiales que afectan la coherencia de los planes. El antiperonismo no le perdona la denuncia de la existencia de un pacto con Perón que le permitió, con el apoyo de los votos peronistas, ganar las elecciones, pacto que Frondizi siempre negó ya que aparentemente no lo había formalmente. (Isidro J. Odena, 1977)

La posición adoptada por el peronismo y el sector obrero, afín con esas ideas, condiciona el orden político al producir divisiones en los partidos políticos, en las Fuerzas Armadas y en el conjunto de la sociedad. A pesar de sus dotes de estadista, Frondizi tropieza con el problema de ver afectada la confianza en su gestión por parte de la opinión pública. Los círculos dirigentes argentinos, en el campo político, social, cultural y militar, con pocas excepciones, coincidieron en combatir con extrema dureza su gobierno, como también a su persona y al grupo más estrecho de colaboradores. (Isidro J. Odena, 1977)

El condicionamiento reside en la actitud asumida por las Fuerzas Armadas, en el sentido de considerarse custodios de una intransigente vigilancia antiperonista. Ello los lleva a no permitir la menor manifestación que pueda representar la reaparición del peronismo, en ninguna forma y en ningún terreno, presionando para que se mantenga la represión ideológica. En consecuencia, este empeño afectó severamente el proceso de democratización argentina, ya que las Fuerzas Armadas se convirtieron en

gendarmes del antiperonismo, a la vez que el movimiento obrero se convirtió en peronismo partidario militante sin presencia institucional.

El proceso de división interna más trascendente se había producido en la Unión Cívica Radical en 1957. Ante la alternativa de elecciones nacionales, la falta de acuerdo para la *designación* de la fórmula presidencial termina judicialmente con la constitución de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI). El primero de los agrupamientos políticos había coincidido con la intención del gobierno de Aramburu de dismantelar el peronismo. En cambio, la UCRI aspiraba a posibilitar la incorporación del peronismo hacia las filas radicales, captando el voto en blanco que había ganado en las elecciones para la reforma de la Constitución en 1957.

Cuadro No. 1

"Resultado de las elecciones para la Reforma Constitucional de 1957"

Partidos políticos	Votos	%
UCR del Pueblo	2.106.524	24,20
UCR Intransigente	1.847.603	21,23
Socialista	525.721	6,04
Demócrata Cristiano	420.606	4,83
Demócrata	333.743	3,83
Demócrata Progresista	363.806	4,18
Comunista	228.821	2,63
Votos en blanco	2.115.861	24,31

Fuente: M. Rapoport, 2000.

El gobierno de Aramburu, pese al cuestionamiento sobre las facultades de un gobierno revolucionario para promover la reforma de la Constitución de 1949, avanzó en su objetivo. A pesar del triunfo de los votos en blanco, representantes del peronismo que atendió la orden que Perón impartió desde su exilio en Venezuela, se aprobó la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1868, adicionándose el art. 14 bis, estableciendo una serie de derechos del trabajador y obligaciones sociales del Estado. La UCRI impugnó la asamblea y se retiró del recinto.

El programa que la UCRI comienza a elaborar significa el distanciamiento de la Declaración de Avellaneda de 1945, que era la que daba sustento a la doctrina del partido radical y a la coyuntura de la época. Sobre la base de las declaraciones y discursos de Frondizi, como también de las ideas que se divulgaban desde la revista *Qué*, se va estructurando la nueva plataforma promoviendo la integración nacional, el desarrollo económico, la paz social y la alianza de clases y sectores. Frondizi tuvo que preocuparse con persistencia para convencer a sus correligionarios, que había que dejar de lado lo que consideraba la retórica reformista de la Declaración de Avellaneda, y adoptar la doctrina de la integración y el desarrollo, que era casi lo contrario. Por su parte, Balbín en la UCRP, fija la posición oponiéndose a la política de "mano tendida al peronismo" frondicista, ratificando su adhesión a los principios de la Revolución Libertadora. (Isidro J. Odena, 1977)

Se atribuye a un acuerdo entre Perón y Frigerio, para que el voto en blanco se vuelque hacia Frondizi, el que se había estructurado sobre la perspectiva de una gradual asunción del poder por el gobierno de la UCRI posibilitado por el desarrollo acelerado de la economía, a la vez que dar satisfacción de los justas reivindicaciones sociales de los trabajadores organizados y el empresariado nacional. En un plazo mediano, a medida que lo permitieran las condiciones que iría creando el programa desarrollista, se dispondría la legalización integral del peronismo. (Ramón Prieto, 1975, p. 15-16)

Cuadro No. 2

"Resultado electoral con el trasvasamiento de votos"

Partidos políticos	Votos	%
UCR del Pueblo	2.618.058	28,9
UCR Intransigente	4.070.875	44,9
Socialista	147.498	1,6
Demócrata Cristiano	285.688	3,2
Demócrata	128.283	1,4
Demócrata Progresista	22.338	0,2
Comunista	264.746	2,9
Votos en blanco	838.243	9,2

Fuente: M. Rapoport, 2000.

Con los guarismos del cuadro N° 2, las elecciones de 1958 tienen como resultado el triunfo de la UCRI, el que sorprende al gobierno militar que esperaba el triunfo de la UCRP, que era la fuerza política compatible con la concepción desperonizadora. Esta actitud la había manifestado la UCRP al participar en el gobierno militar con ministros civiles pertenecientes a sus filas partidarias.

El panorama de fraccionamiento político que se va configurando en vastos sectores de la población, expone diferentes manifestaciones. Si bien Frondizi lleva al gobierno a algunos hombres del nacionalismo, este sector lo ataca tempranamente al ponerse en marcha la política petrolera. De igual manera, la izquierda promueve una intensa agitación para impedir que se implante la libertad de enseñanza, a la vez que cuestiona duramente su alineación con los Estados Unidos. En sentido inverso, la decisión del gobierno de establecer la libertad de enseñanza permitiendo el funcionamiento de universidades privadas, le acerca el apoyo de la Iglesia.

El peronismo, proscripto y sin disponer de un partido político partidario que lo expresara legalmente, como forma alternativa para seguir teniendo presencia en el escenario nacional encuentra ese cauce en el movimiento sindical organizado. En poco tiempo, cuando la lista de exigencias que le había planteado al gobierno para darle sus votos no es plenamente satisfecha, el movimiento obrero le promueve huelgas y medidas de acción directa para presionar, atacar y hostilizarle, pero sin el control institucional que condiciona el desempeño de los partidos.

En mayo de 1958, cuando Frondizi asume el gobierno, a los condicionamientos políticos se sumaron los de orden económico, ya que las reservas del Banco Central eran mínimas al sumar 125 millones y medio de dólares, y el conjunto de oro y divisas a poco más de 250 millones de dólares, el déficit de la balanza de pagos era creciente y la deuda externa había aumentado considerablemente por sobre las cifras de 1955, cuando Prebisch había elaborado los datos que se consideraron ya eran severamente preocupantes.

6. 3. 1 El desarrollismo: integración y desarrollo

Desde una significación política y social se propugnaba la "integración", que consistía en la reconciliación de todos los argentinos y en la reivindicación social de los trabajadores expulsados del juego político por el gobierno militar. Con una visión centrada en la economía, proponía la expansión hacia el interior del país para que el

crecimiento nacional permitiera quebrar con la estructuración socio-espacial por la que la mayor parte de la población, los transportes, las comunicaciones y la industria se concentraba en unos pocos cientos de kilómetros en derredor de Buenos Aires. En ese sentido, entre otras regiones, la Patagonia se incorporaba como un objetivo destacado.

La Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) contenía dos tendencias, una, *intransigente* formada por el grupo radical que había seguido a Frondizi. La otra tendencia, llamada *desarrollismo*, se apoyaba en dos pilares que eran la *integración* y el *desarrollo*. La integración se materializa con una alianza de clases en la que participarían en forma directa todos los sectores: empresarios, trabajadores, científicos. Esa integración era la base para alcanzar el desarrollo nacional, lo que permitiría superar los problemas del sector externo y contribuiría a la creación de un mercado interno. El aumento de la producción con el aporte de mayores inversiones y la introducción de técnicas avanzadas, permitiría alcanzar una sociedad de abundancia y armonización de intereses y el establecimiento de una nueva época de conciliación nacional apoyada en la legalidad y la paz social.

En 1963, a poco de su destitución, Frondizi resumía su concepción con respecto a la integración, que condensará en un nuevo partido político, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y desde la que será la base para su actividad política, el Centro de Estudios Nacionales (CEN): *"Es preciso que las distintas agrupaciones de sentido nacional comprendan que no es posible que un solo partido cumpla hoy, como pudo" hacerlo en el pasado, el papel de único intérprete de la causa nacional y popular. Se trata de una diferencia necesaria a los fines de su integración en el Movimiento Nacional, en el cual los factores componentes habrán de estar suficientemente identificados. La UCRI representa a la moderna clase media, a sectores de la clase obrera y al empresariado desarrollista de la ciudad y el campo. También incorpora su experiencia de gobierno y el antecedente de haberse constituido para servir a esa causa. En la misma medida, el justicialismo continúa siendo el vocero de los sectores mayoritarios de la clase obrera dentro del movimiento nacional, cuya otra vertiente, la social cristiana, aporta el tradicional espíritu religioso de nuestra nacionalidad y la firme militancia social inspirada por la Iglesia"*⁹.

⁹ FRONDIZI, Arturo, *Mensaje al pueblo argentino*, (25/9/63), citado en ALTAMIRANO, Carlos (1998), *Arturo Frondizi*, pág. 100.

Cuando Frondizi asume el gobierno en 1958, la Iglesia argentina, de papel protagónico en la caída de Perón, ya ha superado la etapa de sumisión frente a los primeros años del peronismo. Ante Frondizi, representa un exigente factor de poder y es muy fuerte el condicionamiento que el poder eclesiástico puede ejercer sobre el civil. En América Latina, con la profundización de la guerra fría a partir de la revolución cubana, cada vez más los gobernantes son impulsados a proponerse como modelo de la "civilización cristiana y occidental" bajo la égida espiritual del Vaticano. (Di Stéfano y Zanatta, 2000)

Con respecto a la Iglesia Católica, es de recordar que en 1958 se produce la sucesión de Pío XII a favor de Juan XXIII, circunstancia que todavía encubría los indicios de una profunda crisis que operaba desde su interior tanto a la Iglesia como al mundo católico y se encontraba a punto de originar un grave conflicto, el que se ha de desencadenar con el Concilio Vaticano II. El cónclave se orienta a democratizar el gobierno universal de la Iglesia descentralizando, concediendo autonomía a las diócesis nacionales, diversificando incluso las formas de culto en cada comunidad utilizando el idioma nacional. (I. Odena, 1976)

En la Argentina, siguiendo el impulso de círculos europeos pese a la rígida vigilancia vaticana, el interés de algunos jóvenes teólogos comienza a ser atraído por la revisión de acontecimientos que han dejado dramáticas enseñanzas: el genocidio de los judíos, el compromiso de muchos católicos con los regímenes totalitarios, la invención de la bomba atómica, la creciente disparidad entre el norte y el sur del mundo. (Di Stéfano y Zanatta, 2000)

Para Frondizi, la oposición fundamental que enfrentaba a los EE.UU. y la URSS, manifiesta entonces en los campos político y militar, como consecuencia del desarrollo nuclear no hacía posible el estallido de una nueva guerra, sino que estallarían la paz. La realidad derivaría al campo económico y a la capacidad relativa de cada sector junto con los países que adhirieran a sus propuestas.

Se tienen en cuenta las críticas de la CEPAL a una economía basada en las exportaciones de productos primarios, como también del grado de industrialización que a la fecha, sobre la base de ramas livianas era muy dependiente de la demanda interna y de los subsidios estatales. El programa planteaba la necesidad de lograr el desarrollo nacional mediante el fomento de las industrias básicas: siderurgia, combustibles, petroquímica, química pesada, maquinarias.

Una de las características de la política del gobierno de Frondizi en 1958, consiste en la rapidez en la aplicación de las medidas, dado que consideraba que disponía de poco tiempo, ante la posibilidad de su derrocamiento por los militares. Por otra parte, la rapidez permitiría evitar la lógica pugna entre sectores por el ingreso. Cuando en 1963 Rogelio Frigerio presenta su libro *Crecimiento económico y democracia*, en el que resume en forma organizada y sistematizada el conjunto de ideas que nutrieron al desarrollismo dice: "*Crecimiento económico acelerado en el contenido y democracia en la forma son los extremos del fenómeno que se presenta a las generaciones responsables. Ambos términos garantizan el desenvolvimiento de la humanidad hacia nuevas formas y más perfectas estructuras sociales, en cuya perspectiva tienen garantizados sus respectivos intereses los sectores sociales que pugnan por ascender y aquellos otros que no admiten ser desposeídos*"¹⁰.

El desarrollismo, que se caracteriza desde el punto de vista social y político por el estatismo intervencionista, el nacionalismo y las políticas sociales, no obstante no es asimilable, sino que se diferencia del populismo. Era central en la concepción del desarrollismo, que en esa fase el crecimiento de la economía primaria por sobre la acción redistributiva, entendiéndose que el Estado benefactor debía adecuarse al concepto de que – así se interpretaba en ese entonces - no se podía crecer y redistribuir al mismo tiempo si el objetivo era alcanzar el desarrollo de los sectores básicos. Las prioridades del desarrollismo nacional se definían en el siguiente orden: "*El proceso de desarrollo del mundo rezagado no puede tomar otra forma que la del desarrollo previo de los países subdesarrollados. La región, el continente, el mundo deben pasar, necesariamente, por el proceso de desarrollo de la nación*"¹¹.

Si bien la justicia de atender la demanda de mejoras sociales de los trabajadores, y la redistribución del ingreso es un factor necesario para sostener la demanda interna, aparentemente estos hechos son incompatibles con la necesidad de incrementar la tasa de ahorro, que es requisito de la capitalización de los sectores básicos de la economía para el desarrollo. Ante ésta disyuntiva Frigerio postula: "*Aquí es donde se pone a prueba, por un lado, la madurez del movimiento obrero, por otro, la comprensión de los empresarios de que su propio interés está indivisiblemente ligado*

¹⁰ FRIGERIO, Rogelio (1963), *Crecimiento económico y democracia*, pág. 13.

¹¹ FRIGERIO, Rogelio (1963), ob. cit. Pág. 150

con el interés nacional y, finalmente, el carácter orgánico y trascendente de la política económica en función de los objetivos de la comunidad"¹².

6. 3. 1. 1 El plan económico

El programa económico de Frondizi había tenido la difusión de sus lineamientos iniciales en el folleto *Industria argentina y desarrollo nacional*, que se difunde en 1957. El principal órgano de difusión y, a la vez usina de aportes para la construcción del programa desarrollista es la revista *Qué*, en la que con la dirección de Rogelio Frigerio, un equipo de colaboradores que entre otros incluye a Marcos Merchensky, Ramón Prieto y Juan José Real trabaja en el proyecto. El interés que va despertando hace que las publicaciones vayan ganando en aportes renombrados, tales por ejemplo Raúl Scalabrini Ortíz y Arturo Jauretche. Las nuevas ideas se fundamentan en que la vigencia de una nueva era de maquinismo, producción en masa, automatismo fabril y captación de nuevas energías estaba modificando la naturaleza de todos los problemas económicos. Por lo tanto, para lograr el desarrollo era necesaria la industrialización integral del país, proceso en el que las fuerzas sociales de la transformación serían los empresarios y los trabajadores.

A partir de un examen histórico y del análisis estructural de la Argentina, se proponía firmemente la industrialización y el desarrollo, se definía la interdependencia entre agro e industria superadora de la antinomia agro ó industria, y se establecían las bases sociales de la expansión para llegar a la formulación de un programa resumido en siete puntos:

1. Integración de la producción agropecuaria, la minería y la industria en el desarrollo económico nacional.
2. Promoción de una industrialización completa, es decir, que parta de la industria pesada y pase por todas las fases de la pequeña, mediana y gran industria; llevar adelante el plan Savio.
3. Amplio desarrollo de las industrias químicas auxiliares y de las industrias livianas y electrometalúrgicas.
4. Desarrollo del mercado interno, mediante la elevación del nivel de vida de la población de la ciudad y del campo.

¹² FRIGERIO, Rogelio (1963), ob. cit. Pág. 107

5. Industrialización de las regiones del interior, mediante la explotación integral de los recursos del suelo y la creación de industrias regionales en todo el territorio nacional.
6. Promoción de la exportación de productos manufacturados, especialmente hacia los mercados limítrofes.
7. Capacitación intensiva de los trabajadores y técnicos mediante la creación de centros de investigación, ensayo y aprendizaje.

Para la realización del programa se convocaba a todos los sectores sociales del país: trabajadores, empresarios, universidades y fuerzas armadas¹³.

Aunque sin la profundidad del programa desarrollista, ya en 1953 el Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista había planteado la promoción de la industria pesada y una legislación más liberal para las inversiones extranjeras. También el Congreso de la Productividad y del Bienestar Social de 1954 fue un foro importante en el que se debatió la necesidad de una mayor productividad, aunque lo más difícil de compatibilizar era la forma de alcanzarla, ya que se evidenciaba la problemática emergente para el movimiento social peronista y la evolución del proceso capitalista. (Daniel James, 1981)

Cuando asume como presidente el 1/5/58, decía Arturo Frondizi en su discurso: *"Este acontecimiento se produce en excepcionales circunstancias históricas. Podemos afirmar, con plena conciencia, que la Argentina enfrenta hoy una encrucijada de su destino. Los problemas económicos que tradicionalmente han demorado el progreso nacional, suman ahora dimensiones que parecen superar la energía y los recursos disponibles para su solución. Frente a nosotros, a partir de este momento, dos perspectivas se abren para nuestra patria. O seguimos paralizados en nuestro desarrollo empobreciéndonos paulatinamente, estancados en nuestras pasiones y descreídos en nuestra propia capacidad, y nos despeñamos en el atraso y la desintegración nacional. O, en cambio, cobramos conciencia de la realidad, imprimimos un enérgico impulso y nos lanzamos, con decisión y coraje, a la conquista del futuro por el camino del progreso y de la grandeza del país"*¹⁴.

Frondizi consideraba que estaba agotado el país tradicional y sostenía la adhesión al mundo occidental, debiendo tenerse en cuenta que era central la idea de que no

¹³ FRONDIZI, Arturo: *INDUSTRIA ARGENTINA Y DESARROLLO NACIONAL. Bienestar para 20 millones de argentinos*, 3ª edición abreviada dedicada a los trabajadores argentinos, Revista *Qué*, marzo 1957.

¹⁴ FRONDIZI, Arturo (1º/5/58), *Mensajes presidenciales*, tomo 1. P.17)

habría una tercera guerra mundial, por lo que la Argentina debía impulsar una economía sustentada en un creciente potencial industrial. Su gobierno propone: reducir el gasto público, contener el proceso inflacionario, equilibrar la balanza de pagos y crear las condiciones básicas para el desarrollo económico, promoviendo el comercio exterior y las inversiones extranjeras. La proposición de Frigerio indicaba que se partía de una fórmula sencilla: *petróleo + carne = acero + industria química*.

Para ello, se hacía necesario lanzar una política de desarrollo para liberarse de la dependencia externa y, movilizandando las riquezas naturales del país, alcanzar el autoabastecimiento de petróleo y el aumento de la producción de carbón y acero, fortaleciendo a la par la siderurgia y la petroquímica como pilares del dinamismo industrial. Se proponía un presupuesto equilibrado y una estructura estatal reducida que no se apoyaba en la simple eliminación de empleados o en la disminución genérica de partidas presupuestarias. Se trataba que la actividad privada absorbiera la mayor cantidad de funciones a la vez que gestar un Estado racionalizado numéricamente y con remuneraciones acordes al mercado de trabajo.

En virtud de considerarse que el ahorro nacional era insuficiente, se recurre al aporte de capital extranjero abriendo el camino para la explotación petrolera. Se sostenía que la inversión extranjera debidamente orientada permitiría lograr el desarrollo económico, ya que la alternativa que se planteaba lo era entre aumentar el ahorro interno, reduciendo el consumo, o permitir la incorporación de capitales externos. Ambos aspectos, inversiones de capital externo y convenios petroleros, constituyeron decisiones políticas que originaron fuertes controversias en el frente interno, tal como ya se habían producido cuando el gobierno peronista había hecho una apertura en ese sentido.

El ritmo del desarrollo debía ser rápido, a fin de que en plazos relativamente cortos se pudiera superar la brecha que separa a la Argentina del mundo desarrollado, y mantenerse aún a costa de postergar ciertas conquistas sociales, ya que los trabajadores deberían soportar el hecho de que una parte de la riqueza por ellos creada se dedicase a la inversión y se sustrajese al fácil consumismo. Dice Frigerio: *"El Estado debe tener en cuenta tanto la justicia y la oportunidad de la redistribución" "del ingreso como la necesidad de que se acreciente la parte del mismo que debe ir a" "engrosar los sectores básicos de la economía, condición de la independencia"*

“económica de los países subdesarrollados y de la perdurabilidad de los mayores”
“ingresos individuales.”¹⁵

El proyecto desarrollista, se materializa en un plan estructurado para el logro del desarrollo económico en el orden nacional que, frente al condicionamiento que creaba el ala liberal en que estaban comprometidos fuertes sectores militares, hicieron que se fueran superponiendo dos programas económicos: el propiamente desarrollista, y el liberal ortodoxo para atender esos cuestionamientos, ya que las causas de origen apuntadas hacían a la debilidad del gobierno y a la necesidad de consensuar frentes contradictorios.

Para la concepción desarrollista la política económica se condensaba en lo que llamaron “nacionalismo de fines”, en oposición al “nacionalismo de medios”. Desde un punto de vista definido como nacionalismo auténtico, se colocaba a la nación por sobre cualquier otro término ya que los objetivos eran lo primordial, no los métodos para alcanzarlo, que podían ser modificados según las circunstancias.

En sus puntos fundamentales se proponía:

- Desarrollar en la Argentina un complejo industrial integrado, poniendo el mayor énfasis en las llamadas *industrias básicas* (acero, química, celulosa y papel, máquinas y equipos); explotar en forma intensiva los recursos naturales de la nación y fortalecer el desarrollo regional, para asegurar la completa integración de la economía nacional.
- Abandonar el concepto de división internacional del trabajo, pretexto que los países adelantados utilizaban para mantener a las naciones menos desarrolladas en el papel de proveedoras de alimentos y materias primas baratas, a través del creciente deterioro de sus términos del intercambio. Rechazar las afirmaciones en el sentido de que, la Argentina había sido señalada para continuar siendo una economía básicamente agraria, mientras se impulsaba el desarrollo de su principal rival, Brasil, para convertirlo en una potencia industrial, aunque secundaria con relación a Estados Unidos.

¹⁵ FRIGERIO, Rogelio (1963), ob. cit. Pág. 107

- El desarrollo agrícola tendría una estrategia, parecida a la industrial: rápida mecanización y mejoras tecnológicas. La redistribución de la tierra ya no era necesaria, puesto que la tecnología moderna requería más extensas y eficientes unidades de producción y no pequeñas parcelas.
- Obtener una corriente de capital extranjero, para proveer los recursos requeridos por la estrategia desarrollista; si la Argentina observaba las reglas del juego de la comunidad financiera internacional, el suministro de recursos externos sería virtualmente ilimitado. La utilización del capital extranjero no ponía en riesgo la autonomía nacional, dado que la fuente de los ahorros no era esencial mientras estos fueran empresas para desarrollar una nación independiente, moderna y económicamente poderosa.¹⁶

Un proyecto pilar de la etapa desarrollista destinado a aumentar la demanda de trabajo es el impulso dado a la industria del automotor que, dadas las características de un gobierno que se sabía con poco tiempo, tuvo notorias imperfecciones. Los antecedentes en Argentina muestran que hay un primer intento fracasado de fabricar automotores hacia 1938-39 en que eran simples armaduras. La etapa siguiente se inicia hacia 1950-51 con la Ley 14.222 y, a partir de 1958 al amparo de la Ley 14.780 de Inversiones Extranjeras y del Decreto 3693/59, se abre el camino a las nuevas radicaciones. Paralelamente a los automotores se inicia la producción de tractores.

El Informe de la CEPAL:

En esos años cobraba fuerza la presencia orientadora de la CEPAL, que con el pensamiento rector de Raúl Prebisch enfocaba la problemática latinoamericana. Un estudio de la economía argentina realizado por la CEPAL, cuyo informe data de 1958/1959, se debió al pedido que el Gobierno argentino había hecho a las Naciones Unidas (1956), solicitando oficialmente su cooperación para efectuar un estudio profundo de los problemas de desarrollo económico del país. El trabajo se ordenó bajo el título: *El desarrollo económico de la Argentina* y quedó reunido en cinco volúmenes.

¹⁶ MALLON, Richard; SOURROUILLE, Juan (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, pág. 29

El informe en la primera parte examina primero lo que considera que es una crisis estructural de la economía argentina y se diseñan sus posibles soluciones, para analizar luego los factores que han provocado el actual estrangulamiento de la economía, exponer las proyecciones de su crecimiento y las inversiones de capital necesarias. Termina con un análisis de los gastos e ingresos del estado y su *participación* en el producto global de la economía. Los volúmenes segundo, tercero y cuarto comprenden la segunda parte, dedicada al examen de los distintos sectores de la producción. El quinto volumen está dedicado a algunos estudios especiales y a estadísticas macroeconómicas.

La propuesta inducía el avance hacia formas de mayor complejidad y de más elevadas técnicas en la producción de maquinarias y equipos, mayor dimensión en la rama siderúrgica, la extensión de la industria química, como así también de otras ramas intermedias de la producción. La tecnificación agraria permitiría incrementar las exportaciones, a la vez que el autoabastecimiento de petróleo, con la disminución de las importaciones permitirían llevar adelante el proceso de sustitución de importaciones. Los sectores dinámicos abarcan el grupo de industrias manufactureras dinámicas en que tendrían que cumplirse las sustituciones de importación más importantes, el petróleo, la energía eléctrica y los transportes.

El estudio incluyó un apartado titulado: "*Aspectos dinámicos de las posibilidades de crecimiento*", en el que se hizo un examen de las posibilidades de crecimiento y de los medios requeridos para hacerlas efectivas, abarcando un período dividido en dos lapsos: hasta 1962 y entre este año y 1967.¹⁷

Situación de la economía en 1958:

Tomando los datos de un trabajo de estudio elaborado por FIDE en 1981¹⁸, registramos parte de ese informe:

La situación a principios de 1958 presentaba el siguiente cuadro:

- Control de precios.
- Tipo de cambio m\$N 18.- y su cotización en el mercado paralelo m\$N 42.-
- Importaciones con cambios múltiples y cupos.

¹⁷ CEPAL (1958-1959), *El desarrollo económico de la Argentina*, Informe al Gobierno de la Nación.

¹⁸ FIDE (1981), *Informe económico sobre el Plan de estabilización de 1959*.

- Debido a los dos puntos anteriores la inflación estaba artificialmente contenida.
- Balance comercial con serios desequilibrios en 1956 y 1957.
- Exportaciones estancadas
- Disminución de reservas monetarias y aumento del endeudamiento externo.
- Las exportaciones estaban compuestas por el 96,5 de origen primario.
- Bajo nivel de inversión.
- Crecimiento de actividad económica 3,3% anual.
- No existía industria básica, por lo que era importante el volumen a importar de insumos intermedios y combustibles.
- Descenso del stock vacuno.
- Exceso de personal en el sector público.
- En la órbita estatal existía un conjunto de empresas (DINIE, ANSEC, CADE, etc)
- FFCC con cuantiosas pérdidas.

En mayo de 1958 el gobierno había otorgado un aumento salarial masivo del 60% sobre los niveles de 1956; la balanza de pagos presentaba serias dificultades y hacia fines de 1958 se observaban ya síntomas recesivos.

En diciembre de 1958 se firma el primer acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se va renovando en años sucesivos, con características restrictivas en cuanto a precios, salarios, inflación; gasto del estado, configurando una política ortodoxa sin gradualismos. La contrapartida se dio con el ingreso de inversiones de capital extranjero que disponían de condiciones propicias brindadas por una ley al respecto.

El 29/12/58 Frondizi anuncia el *Programa de Estabilización para Afirmar el Plan de Expansión de la Economía Argentina*. (Mensajes Presidenciales, CEN., tomo 1, p. 227)

El plan de estabilización comenzó a implementarse a fines del '58 cuando se liberan los precios hasta entonces controlados (excepto tasa de interés y alquileres), se unifica el mercado cambiario, se elevan los precios de las tarifas públicas y se reforma el sistema arancelario.

Según el citado estudio de FIDE, las principales medidas relacionadas con el plan antiinflacionario, es decir las de corto plazo incluían:

- *Política cambiaria y arancelaria:* Implantación de un mercado único y libre de cambio. Se deroga el régimen de cupos y permisos de importación, como así también el tratamiento cambiario diferencial de los productos de importación. Estas medidas implican una fuerte devaluación. El cambio oficial que en diciembre de 1958 estaba en m\$ⁿ 18.-, se estabiliza en abril de 1959 en m\$ⁿ 83., cotización que se mantiene hasta marzo de 1962. La reforma arancelaria eleva los recargos de importación hasta 300% para los productos elaborados internamente y los no esenciales. Las materias primas no pagarían impuestos. Se elevan los depósitos previos para importaciones. Se establecen retenciones a las exportaciones: 10% para casi todos los productos ganaderos y 20% para los cereales, cueros y quebracho. La mayoría de estos gravámenes se eliminan durante 1960 y 1961.
- *Precios:* A partir de enero de 1959 se liberan todos los precios del sistema, excepto las tasas de interés y los alquileres. En diciembre de 1958 se aumentan las tarifas ferroviarias (50-60%), las de subterráneos (100%), el precio del petróleo (200%) y las de electricidad para uso doméstico (50%). En el primer mes de vigencia de las medidas los precios mayoristas aumentaron el 25,8%, tasa que se fue desacelerando. Durante el primer semestre la inflación fue del 80,8% y en el segundo del 9%. El año terminó con una inflación del 97%. El siguiente año, 1960 fue del 1,1%.
- *Política salarial:* Luego del fuerte aumento salarial de 1958 (60% sobre los niveles de 1956), la política se orientó a retrasar el salario real. Suspensión de reajuste por costo de vida, no pago de salarios caídos por huelgas, suspensión de aumentos generales masivos, suspensión créditos bancarios con destino al pago de aumentos salariales o aguinaldos, etc. Durante 1959 los dalarios industriales crecieron aproximadamente 30%, por lo que en el segundo semestre actuaron como estabilizadores. Como consecuencia la remuneración media anual de los asalariados cayó en 1959 el 23,4%, y la participación en el ingreso pasó del 44,4% en 1958 al 37,7% en 1959.
- *Política monetaria y financiera:* Durante 1959 se llevó a cabo una política monetaria restrictiva. En los primeros 8 meses los precios mayoristas aumentaron el 93,7%, mientras que los recursos monetarios privados crecieron el 21%. En todo

el año los precios variaron el 97%, la oferta monetaria el 34,4% y los recursos monetarios privados el 43,8%. La puesta en orden de los asuntos monetarios estaba orientado a superar la crítica situación de fines de 1958. Uno de los objetivos fue ir reduciendo la emisión con destino a financiar el déficit fiscal, lo que se fue logrando con la aplicación del plan. La restricción monetaria se orientaba claramente en sentido antiinflacionario, menor déficit fiscal y menor expansión del crédito. Las tasas de interés se mantuvieron bajo control.

- *Política fiscal:* Se redujo el déficit fiscal y la emisión monetaria para su financiamiento. Se recurrió al endeudamiento externo. El gasto del gobierno pasó de representar el 21,6% del PBI en 1958 al 17,8% en 1959. En el mismo período el déficit se redujo del 5,4% al 2,5%. Se racionalizó la administración pública, se privatizaron empresas, se eliminan subsidios, se reajustaron las tarifas y el salario real de los agentes se deterioró.

Resultados¹⁹.

- a) La inflación luego del primer semestre se desaceleró rápidamente.
- b) Cae el salario real el 23,4% y el nivel de actividad económica el 6,4%.
- c) Se reduce el fuerte déficit fiscal y el gasto público.
- d) Se produce una fuerte contracción monetaria.
- e) Hacia fin de año el sector externo tiene ya una situación más holgada.

La planificación y la tecnología. Los nuevos organismos: CFI, CONADE, CONET, CAFADE, CONICET:

La conciencia nacional era uno de los aspectos en los que el desarrollismo insistía con su prédica. Dice Frigerio: *"La cultura no se importa ni se inventa. Los pueblos la forjan y la transmiten a través de generaciones. El verdadero avance cultural consiste en desarrollar, expandir y perfeccionar el legado ancestral. Para ello, los pueblos deben contar con las posibilidades materiales de realizarse culturalmente y de resistir la tiranía de las formas híbridas importadas"*.²⁰

¹⁹ Fuente: FIDE (1981).

²⁰ FRIGERIO, Rogelio (1963), ob. cit. pág. 153

El desarrollismo, desde una perspectiva estructuralista, proponía que el desarrollo era una condición necesaria para que los países subdesarrollados consiguieran el desarrollo político y cultural: *"En la promoción del desarrollo económico, se generan estructuras y fuerzas que favorecen el desarrollo cultural. A la inversa, las estructuras y órganos de la cultura y de la educación sirven los objetivos de la promoción económica"*²¹.

La educación recibió un fuerte impulso, en particular, la enseñanza técnica y la investigación científica aplicada, planificada en función de requerimientos específicos y con estrategias zonales para la producción y el progreso tecnológico. La educación tenía la misión de preparar a los argentinos para insertarse con eficiencia en los cambios acelerados que serían promovidos. Consideraba que era indispensable modificar la estructura de la educación universitaria, para preparar los miles de técnicos y profesionales que tales cambios demandarían, ya que la transformación de la estructura económica, concretada en la tecnificación de la agricultura y en el desarrollo de la industria, demanda la formación profesional de operarios y técnicos en gran número.

El monopolio estatal de la enseñanza superior y universitaria es modificado, dando lugar al surgimiento de las universidades privadas y, por otra parte, aumentando el apoyo con mayores recursos a las universidades del Estado, concediéndoles además, plena autonomía. Esto se convierte en la propuesta de una Ley de Enseñanza Libre y gesta la controversia, conocida como la de *"la laica contra la libre"* que, movilizando a gran cantidad de gente, realiza manifestaciones masivas. Finalmente, la ley fue sancionada.

Para el desarrollismo, la tecnología y su utilización para el desarrollo económico era central: *"No hay desmedro en que las universidades y los institutos de enseñanza superior pongan el acento de su labor en preparar los profesionales y técnicos que el país necesita perentoriamente. Gradualmente, a medida que se vayan proveyendo las necesidades de la industria y del agro, deben transferirse más fondos y esfuerzos hacia el campo de la investigación teórica"*.²²

²¹ FRIGERIO, Rogelio (1963), ob. cit. pág. 151

²² FRIGERIO, Rogelio (1963), ob. cit. Pág. 153

La enseñanza técnica y la investigación científica fueron áreas preferenciales del plan: se privilegiaron los rubros que tendrían más efectos reproductivos, como fue el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y también el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Más que contradecir a las naciones del *centro*, la estrategia desarrollista de Frondizi, como también la del brasileño Juscelino Kubistchek (1956-1961), era que los países de la *periferia* subdesarrollada se aliaran con las desarrolladas atrayendo sus capitales. Decía Frondizi: *"El mayor aporte a la capitalización del país, deberá provenir del esfuerzo y del ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para financiar el ritmo de progreso que el país necesita. En tales condiciones, el capital extranjero, aplicado a inversiones productivas, opera como actor de aceleración del proceso"*.²³

El consenso generalizado al terminar la Segunda Guerra Mundial en las naciones occidentales, indicaba la necesidad de atender el desarrollo de los países menos desarrollados. Comienzan a aparecer sobre el tema los primeros aportes de economistas como Singer, Rosenstein-Rodan, Nurkse, Prebisch, Myrdal y Lewis que surgían como especialistas de las organizaciones internacionales (ONU). En 1952 Nurkse planteaba que la piedra angular de la economía del desarrollo en su primera fase era la formación del capital. A esta aseveración también se agregaba que el capital solo no es suficiente, pero sí necesario para el progreso. El ahorro era una condición diferencial a favor de un país desarrollado.²⁴

Es también en esos años que se afianza la idea que el desarrollo económico no podía quedar librado a la fuerza del mercado. De allí que los economistas occidentales interesados en el desarrollo afirmaron la concepción. Si bien esta problemática se inscribe en un ámbito ideológico más amplio, el enfoque liberal no tenía fuerza suficiente para oponerse. Al antecedente de la planificación soviética, se agregaba que luego de la crisis de la gran depresión de los años treinta y de la planificación económica para la guerra, continuó la influencia keynesiana que llevó a los gobiernos a asumir la responsabilidad por la ocupación plena y el bienestar.

²³ FRONDIZI, Arturo (1º/5/58), Mensajes Presidenciales, tomo 1, pág. 34

²⁴ ARNDT, H. W. (1992), ob. cit. pág. 59

Las características y modelos occidentales de planeamiento se difunden en la posguerra en países desarrollados –Francia, Italia, Holanda, Japón, España, etc.- como en la mayor parte de los países subdesarrollados. En general se concibe que el planeamiento es una forma de mejorar el funcionamiento del Estado y, en particular, en los procesos que definen los grandes objetivos y proyectos de una Nación.

En los años sesenta, en la Argentina no estaban difundidos los centros de estudios económicos con equipos técnicos organizados, ya que no había apoyo oficial. El gobierno en 1959 crea el *Consejo Federal de Inversiones* (CFI) para la promoción del desarrollo económico integral y, en 1961, el *Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE). Este último organismo de alto nivel técnico, tiene que asumir la responsabilidad principal en la coordinación de los estudios y análisis requeridos, para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional, como también para la acción del gobierno. Con esas instituciones se reunieron gran cantidad de economistas e investigadores formando equipos por sectores: agropecuario, industrial, público, externo, finanzas, transporte, salud pública, vivienda, energía, modelos, economías regionales, economía nacional.

La investigación científica en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, llevada a cabo en el *Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales* (IIES), que había dirigido Raúl Prebisch, para reimpulsarla en 1961 designa Director Interino a Julio Olivera. En el campo privado, en 1958 se crea el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) en el que el *Centro de Investigaciones Económicas* (CIE) comienza a funcionar en 1960. También en 1960 se crea el *Instituto de Desarrollo Económico y Social* (IDES).

En 1958 la Argentina se encontraba con la existencia de un déficit técnico importante como consecuencia de una insuficiente formación de profesionales y técnicos acentuada por el éxodo de quienes no encontraban presente en el país. Debido a que la brecha era grande y llevaría varios años seguir el camino de la investigación científica, quedaba la opción de su importación, aunque ello planteaba el riesgo de traer procesos sin la debida evaluación de las posibilidades de adaptación a las condiciones del país. Con ese motivo se crea la *Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico* (CAFADE), el que funciona entre 1959 y 1962.

Resuelto el gobierno por la transferencia de tecnologías, CAFADE es el ente transformador para la aplicación de apoyo técnico para acompañar a los capitales y equipamiento que se procuraba importar para el programa de desarrollo. Para el financiamiento se contaba con créditos del Export-Import Bank de los Estados Unidos, que con el apoyo del presidente Eisenhower se otorgaban a pedido de Frondizi.

En 1959 se firma el Acuerdo Complementario sobre la Inversión de Fondos a fin de Promover el Desarrollo Económico de la Argentina y las líneas de acción de CAFADE se establecen para: *Operación Carnes, Ayuda a las Universidades, Contribución a la Comisión Nacional de Energía Atómica y Contribución al Programa Bilateral y Multilateral de Becas*, a los que luego se agrega *Investigaciones sobre Desarrollo Industrial*. La primera en llevarse adelante es la *Operación Carnes* debido a la necesidad perentoria de prestar atención al campo, pero ante la situación deprimida del agro, surge como prioritaria la ganadería, que era la principal generadora de divisas y respondía al interés por ganar nuevos mercados en el exterior.

6. 3. 1. 2 La batalla del petróleo

En el mensaje inicial con el que Frondizi se dirigió al Parlamento el 1º de mayo de 1958 hizo presente la crisis que signaba el comienzo, pero aunque sin detallar medidas concretas anunciaba una limitación de importaciones a lo imprescindible. Hizo la crítica del gobierno militar saliente y la grave dificultad que representaban la casi inexistencia de reservas monetarias y la debilidad del sector externo. A ello se sumaba el costo excesivo de empleados en el Estado, por lo que se encararía su racionalización a la vez que daría impulso a la actividad privada de carácter productivo, para crear fuentes de trabajo más atractivas que el empleo público.

Se deducía que el aporte a la capitalización del país provendría del ahorro nacional, pero dado que este se consideraba insuficiente para financiar el ritmo de progreso, se recurriría al capital extranjero. Era necesario alcanzar el autoabastecimiento energético, basado en la explotación de los yacimientos de petróleo y carbón y en la utilización de la potencia hidroeléctrica.

El 24 de julio de 1958 se lanza la "Batalla del Petróleo", la que le valió un fuerte enfrentamiento con los sectores nacionalistas de los diversos partidos, en particular la UCRP y del mismo peronismo que lo había votado, pero que en particular el sector gremial representado por el SUPE cuestionaron severamente. A Frondizi no se le

perdonó el haber escrito el libro *Petróleo y política* mediante el que había defendido el monopolio estatal en todo el negocio petrolero, siguiendo la inspiración del General Mosconi. Jorge Landaburu en su libro sobre Frondizi hace un meduloso repaso de los antecedentes y un análisis de tan polémico tema como lo fue el del petróleo: "Si es "cierto, como dijo Maquiavelo, que es más fácil olvidar la muerte del padre que la "pérdida del patrimonio, quien ponga en riesgo la continuidad de un negocio por 300" "millones de dólares anuales se ganará muchos enemigos".²⁵ (J. Landaburu, 1999)

Ya en 1953 el gobierno peronista, ante las restricciones monetarias y frente al peligro de inflación, afectada la capacidad de importar combustibles y maquinarias, incursiona en el terreno de las inversiones extranjeras. Dictada una ley sobre el tema, se firmaron convenios especiales con empresas automotrices internacionales, se hicieron negociaciones de préstamos e inversiones, entre ellas una con el Eximbank y se iniciaron negociaciones para la explotación petrolera con una empresa norteamericana, entrando en colisión con disposiciones de la reformada Constitución de 1949. La crisis energética apretaba y el consumo interno aumentaba con la industrialización, pero el Congreso no aprueba el contrato suscripto y, en el frente interno, el gobierno debió enfrentar la exacerbada oposición de los sectores nacionalistas.

El informe de OECEI (*Oficina de Estudios para la colaboración Económica Internacional de la FIAT*) "Argentina Económica y Social" al estudiar la política petrolera de Frondizi y sus resultados, consigna que en el período 1953-58 se había acentuado aún más la tendencia a la importación de crudo, para llegar a su punto máximo en el año 1958, en que se alcanzó los 7,5 millones de metros cúbicos, 57 por ciento del total procesado.

El incremento continuo y creciente de las importaciones provocó enormes drenajes de divisas, calculándose que sólo en el año 1958 se abonaron aproximadamente 250 millones de dólares, lo que representó 20% del total importado por el país durante ese año. Diferentes situaciones generales - como la crisis de la balanza de pagos y la imposibilidad de financiar la expansión de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales con medios propios - llevaron al gobierno a modificar la postura seguida hasta entonces, en relación con la participación del capital privado en la explotación petrolera.

²⁵ LANDABURU, Jorge (1999), *Una alternativa en la historia*, pág. 415.

Este cambio en la política de hidrocarburos trajo aparejados, entre otros efectos, por un lado, la intensificación de las actividades propias de YPF, como consecuencia del plan de reactivación; y por otro, la celebración de contratos de exploración y desarrollo con empresas petroleras privadas, de origen nacional y extranjeras, asignándose: áreas inexploradas o en las que YPF no había localizado petróleo; áreas en las cuales YPF había comprobado la existencia de petróleo, pero con sectores no explorados; áreas de desarrollo y producción exclusivamente; contratos con empresas perforadoras para completar la tarea desarrollada por YPF con sus propios equipos de perforación. Como resultado de estas medidas, la producción nacional creció durante este período un 21,5% anual acumulativo, descendiendo paralelamente la importación en un 58%. El mercado fue abastecido al finalizar el período con un 94% de producción nacional y un 6% con crudo importado.²⁶ (OECEI, 1973, p. 365)

El déficit energético era una de las causas principales en la falta de radicación de industrias en las provincias del interior. En ese sentido concurren los proyectos para las provincias de Córdoba, con una fuerte industria en expansión, Salta, Tucumán y Misiones.

En 1959, con la ayuda del Fondo Especial de las Naciones (administrado por el Banco Mundial), se contrata con TAMS y KD el estudio del problema energético, aunque para áreas restringidas: Gran Buenos Aires-Litoral, Tucumán, Córdoba, oasis de Mendoza y San Juan, Valle del Río Negro y Corrientes-Resistencia. De mayor amplitud, abarcando todo el país, el Plan Energético Nacional contiene los lineamientos que se consagran en la ley 15.336/60, que regula la producción y prestación de energía creando el Consejo Federal de la Energía, el Fondo Nacional y el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.

De igual manera, gobiernos provinciales y autoridades municipales encomendaron a grupos técnicos nacionales y extranjeros, el estudio de las respectivas áreas y la formulación de programas de desarrollo. Los análisis y programas que surgieron eran referidos a "complejos geográficos" y "complejos técnicos", aunque escasamente relacionados entre sí²⁷.

²⁶ OECEI. (1973), *Argentina Económica y Social*, pág. 365

²⁷ Fuente: CHIOZZA, Elena M.

Entre los "complejos geográficos" cabe citar:

- Programa de desarrollo para la Provincia de Misiones, realizado por el grupo Urbis.
- Estudio económico-social de la provincia de San Juan, por el Dr. Benavídez Zamora.
- Plan de desarrollo agrícola del Valle de Viedma, realizado por Italconsult, para el Consejo Agrario Nacional, 1960.
- Informe preliminar para el desarrollo integral de los recursos hídricos del Río Colorado, por Italconsult-Sofrelec, 1961.
- Informe preliminar sobre el desarrollo integral de la región del Comahue (provincias de Río Negro y Neuquén), por Italconsult-Sofrelec, 1961.
- Informe técnico-económico y social acerca de las posibilidades de desarrollo de la cuña boscosa santafesina, por Italconsult, 1961.
- Estudio de desarrollo económico de la provincia de Santa Cruz, Informe preliminar, Banque de París et des Pays Bas. Neyrpic, 1959.

Entre los "complejos técnicos" se pueden citar:

- Planeamiento eléctrico de la provincia de Santa Fé, realizado por Bunns and Roc. Inc. New York.
- Plan de desarrollo del complejo industrial de la Provincia de Santa Fe, por el Ing. Díaz Molano y otros.
- Informe técnico, económico y financiero de preinversión para el aprovechamiento múltiple del Complejo Chocón-Cerros Colorados, por Italconsult-Sofrelec, 1961.
- Planificación del campo "Los Cerrillos", en la zona de influencia del dique La Viña, realizado por Análisis y Desarrollo Económico, Consultores Asociados.

La necesidad de disponer de un organismo asesor para realizar los estudios necesarios en la coordinación de todas las inversiones, lleva a la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI) en 1959, constituyendo como miembros a las Provincias, la Gobernación de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. Los "grupos de estudios" iniciales se dedican a diferentes aspectos de información y elaboración de planes con alcance nacional o áreas más restringidas²⁸.

²⁸ Fuente: CHIOZZA, Elena M.

"Grupo de información y análisis":

- Estudio del producto y del ingreso por provincias y por grandes sectores de la economía.
- Investigación sobre los balances de pagos interregionales.
- Estudio de la estructura económica argentina y primera aproximación a una determinación de regiones económicas.
- Perspectivas económicas nacionales y extranjeras.
- Normas de contenido económico insertas en leyes orgánicas municipales.
- Digesto de constituciones provinciales.
- Programa de evaluación de los recursos naturales.
- Estudio del financiamiento del desarrollo económico argentino.
- Programa para la integración industrial.
- Indicadores económicos
- Calendario de hechos significativos, de las provincias y localidades importantes del país.
- Educación y desarrollo económico.
- Promoción de la inmigración.

"Grupo de programas de desarrollo":

- Programa de desarrollo del valle inferior del Río Chubut.
- Estudio sobre actividades industriales del Noroeste Argentino (NOA) y Plan de Acción para las provincias del Noroeste Argentino.
- Planeamiento del complejo industrial de Santa Fe-San Nicolás.
- Proyecto Piloto de Planificación regional para el desarrollo en la Argentina. Este proyecto se llevó a cabo con el apoyo de las Naciones Unidas que envió un experto para su formulación.

Luego del derrocamiento de Frondizi, el gobierno radical que asume en 1964, entre las primeras medidas que toma incluye la rescisión de los contratos petroleros firmados con las compañías extranjeras. En consecuencia, se tiene que hacer frente a las indemnizaciones a pagar a las empresas contratistas y se pierde el autoabastecimiento alcanzado, por lo que se debe cubrir la brecha con importaciones de hidrocarburos. La investigación parlamentaria sobre la tramitación de los contratos petroleros y el traslado de sus resultados a la justicia concluyó, aunque sin el dictado

de un fallo, sin evidencias de irregularidades. En el plano internacional este hecho generó desconfianza en potenciales inversores externos deteriorando la posición internacional del gobierno, a la vez que dejaría debilitada a la Argentina cuando en los años setenta se produce la crisis mundial del petróleo. (M. Rapoport, 2000)

6. 3. 1. 3 La batalla del acero

Con la puesta en marcha del plan siderúrgico y en particular de SOMISA, el crecimiento alcanza una evolución que en el período triplica la producción, facilitando con su expansión que las importaciones aumentaran menos que el consumo. Además comenzaron las gestiones para extraer mineral de hierro de Sierra Grande, que al igual que Río Turbio respondían al interés del gobierno por promover la Patagonia. A estos emprendimientos se agrega el proyecto de la represa de El Chocón, cuyos estudios se inician pese a la oposición de Alvaro Alsogaray, entonces ministro de Economía, preocupado por el costo fiscal que acarrearía la obra.

La planta de SOMISA, creada en 1947, con puerto sobre el río Paraná es un lugar estratégico que Savio había elegido para el futuro aprovechamiento del mineral boliviano de El Mutún. La perspectiva permitía contemplar la eventual salida por una vía fluvial integrada Bermejo-Pilcomayo-Paraná-Río de La Plata, por donde llegaría el mineral de El Mutún, que es un riquísimo yacimiento ferrífero sudamericano. La rama siderúrgica según Schvarzer es un ejemplo de los graves y continuos conflictos internos de intereses, muy oscuros en su expresión formal. El resultado fue un notable retraso de la mayoría de los proyectos de expansión, el que se refleja en la morosa inauguración del primer alto horno de SOMISA en 1960. Las pujas en torno a la política sectorial, sus beneficiarios y sus presuntos perjudicados, impedían resolver el problema siempre presente de la producción local de acero. (J. Schvarzer, 1996)

Al poner en marcha el primer alto horno de la planta de San Nicolás (25/7/60), el gobierno hacía aclaración que, si bien el Plan de Desarrollo Económico debió comenzar por la siderurgia como industria básica, como consecuencia de las restricciones derivadas de la balanza comercial, impuso dedicar la prioridad a la búsqueda del autoabastecimiento de petróleo. (Mensajes Presidenciales, 1982)

Al iniciar el período en 1958, pese a las restricciones iniciales como el bajo nivel de reservas del Banco Central, la política económica del gobierno se orienta hacia las políticas expansivas, ya que los compromisos políticos con el peronismo lo llevaban a

evitar la receta ortodoxa. Se dispuso un aumento salarial del 60% en los sueldos retroactivos a dos años, absorbiendo los aumentos ya otorgados, para nivelar diferencias y luego se atendería la variable mediante convenciones colectivas. Al finalizar el año, se hizo evidente que esas políticas habían agotado sus posibilidades, la inflación en aumento comenzaba a movilizar un comportamiento monetario más restrictivo. Estaba llegando el momento de una política más ordenada que creara condiciones mínimas de estabilidad que resultaran atractivas para el capital extranjero.

Hacia diciembre de 1958 todo este conjunto de acciones culmina, por una parte con la implantación de lo que se llamó el *Plan de estabilización y desarrollo* y, por otra, en una acentuación del acoso golpista. Durante la crisis que se origina en 1959, caracterizada por huelgas, conflictos y complicaciones que ponían en peligro la continuidad de su mandato, Frondizi incorpora a Alvaro Alsogaray al gobierno, como Ministro de Trabajo al mismo tiempo que de Economía, donde estuvo durante dieciocho meses. Su nombramiento responde a la necesidad de estabilizar las relaciones con las Fuerzas Armadas. Al asumir como ministro, puso en práctica una política que denominó *Política Estabilizadora*, la que respondía a un proyecto que no era coincidente con el del desarrollismo. En realidad el encumbramiento de Alsogaray y su equipo alineado con ideario liberal respondía a una combinación de imposición militar y la intención, por parte del gobierno, de tranquilizar a los uniformados. (Landaburu, 1999) (Gerchunoff y Llach, 1998)

Alsogaray no era un desarrollista y asumió su paso por el gobierno de Frondizi como una cruzada liberal contra lo que él veía como el enemigo estatista de siempre, sólo que bajo la atractiva imagen del desarrollismo. Al incorporarse al gobierno asume el formal compromiso de continuar con la política que estaba en aplicación. (L. Nosiglia, 1983)

El plan de trabajo de Alsogaray, impulsando el *Programa de Estabilización* bajo la premisa difundida como "*hay que pasar el invierno*", estaba centrado en un conjunto de medidas encuadradas en los siguientes presupuestos de política económica ortodoxa²⁹:

- el Estado no debe gastar más de lo que recauda;
- los trabajadores no deben recibir aumentos superiores a los incrementos de producción;

- las empresas oficiales de bian ser liberadas de no menos de 150.000 agentes transfiriéndolos a otras actividades;
- anular el déficit presupuestario;
- no emitir para compensar el déficit;
- ordenamiento de las inversiones encuadrándolas en un plan de expansión;
- reforma impositiva con criterio económico y no fiscal;
- modificación de la ley de jubilaciones de acuerdo a las posibilidades del país;
- cambiar la política crediticia con apoyo de la actividad industrial.

Las principales medidas de racionalización del gasto público encaradas por Alsogaray fueron:

- la privatización de algunos servicios públicos, como la Empresa de Transportes S.A.;
- el despido de algunos agentes del Estado;
- la implementación del Plan Larkin de racionalización del sistema ferroviario argentino;
- la instauración del pago del aguinaldo en cuotas y en bonos;
- el aumento de sueldos y salarios sujetos al incremento de la productividad;
- la emisión de bonos del Empréstito de Recuperación Nacional;
- la disminución de las barreras aduaneras de manera global y el abandono de la práctica de establecer regímenes de estímulos y ventajas para las actividades básicas reproductivas;
- la oposición del equipo económico a la construcción de obras de infraestructura, como el Chocón-Cerros Colorados, y no se hicieron esfuerzos en el campo de la siderurgia, ni se aumentó la producción de petróleo.

En abril de 1961, Alvaro Alsogaray es reemplazado por Roberto Aleman en el Ministerio de Economía con la expectativa del gobierno de que la relativa calma del momento permitiría encarar una política económica más acorde con el proyecto desarrollista. Después de veintidós meses de gestión ministerial en que la política de estabilidad monetaria había postergado la expansión económica, si bien la situación de la economía parecía buena, en realidad no era sólida y comenzaría a mostrar crecientes problemas.

Entre las críticas que los desarrollistas hicieron de la gestión de Alsogaray, se pueden citar las siguientes:

²⁹ Fuente: L. Nosiglia, 1983, p. 124.

- Se lo acusó de inoperancia en la implementación de medidas con las cuales el desarrollismo estaba de acuerdo, como por caso la racionalización ferroviaria, y en la dificultad para equilibrar el presupuesto nacional.
- No conseguir la reducción de la burocracia estatal en forma compatible con la administración de un estado moderno.
- Incumplió su compromiso de respetar el programa de la UCRI oponiéndose a los planes de desarrollo.
- Transgredió prioridades en materia de importaciones, al no privilegiar a las de bienes de capital por sobre los artículos manufacturados.
- Desatendió a la industria de sustitución de importaciones como elemento necesario para solucionar problemas de la Balanza Comercial.
- Se opuso a planes de infraestructura básica como el Chocón-Cerros Colorados.
- Demoró el plan siderúrgico, cosa que afectó el programa de racionalización y reestructuración ferroviaria.³⁰

En una interpretación que Alsogaray hace de su propia gestión (1977), lo lleva a reseñar el contexto de la política vigente en los últimos treinta años, los que dice están caracterizados por el dirigismo. En rasgos generales, técnicamente identificatorios del sistema y no las variantes o episodios que diferencian sus distintas aplicaciones, dice Alsogaray, el dirigismo se inicia en 1946/1955 cuando Perón implanta progresivamente una economía típicamente nacional-socialista, etapa que califica como totalitaria.

Los años que continúan corresponden al dirigismo propiamente, en el sentido que es válido para gobiernos constitucionales, como *de facto* que procuren mantener formas democráticas, ejercitándolo en alto grado en el campo económico. Es el dirigismo que ha prevalecido, dice Alsogaray³¹, en los últimos veinte años, con la sola excepción de la breve experiencia realizada durante su permanencia en el ministerio de Economía, entre junio de 1959 y abril de 1961.

El nacional-socialismo económico, ya sea bajo su forma totalitaria como bajo la variante dirigista, va siempre asociado a la inflación. El desarrollismo es una versión refinada para darle el carácter de una doctrina inédita, convirtiéndolo en sostén de una acción política. Como experiencia de gobierno sólo cabe atribuirle el período

³⁰ MURO de NADAL, M. (1997), ob. cit. Pág. 115

³¹ ALSOGARAY, Alvaro (1977), Todo es Historia , pág. 69

comprendido entre abril de 1961, fecha de su salida del ministerio de Economía, y marzo de 1962, cuando se produce la caída de Frondizi. El desarrollismo, dice Alsogaray, bajo ninguna condición puede conducir al éxito, ya que sólo lleva al despilfarro de recursos, al desequilibrio económico, a la inflación y también a la corrupción: *“Cuando cayó (Frondizi), el esfuerzo estabilizador de los años inmediatamente anteriores había quedado anulado y una nueva grave crisis debió ser soportada por sus sucesores y, naturalmente, por el país”*.³²

El retraso en la llamada “batalla del acero” había sido una consecuencia de la prioridad asignada al petróleo, ya que en esos años éste era casi excluyente como fuente generadora de energía. El autoabastecimiento de petróleo y la superación de la crisis energética eran objetivos esenciales a los que se había abocado el gobierno, aunque como también comienzan a ganar interés el desarrollo de fuentes alternativas, en particular la generación hidroeléctrica, están en el período los inicios de El Chocón y Salto Grande. En el proyecto referido al acero Frondizi encontró permanente resistencia de algunos sectores y en particular del ministro Alsogaray (Rapoport, 2000, p. 555), por lo que fue la causa principal del pedido de su renuncia.

La permanencia de Alsogaray en el gobierno para lograr margen de maniobra frente a los militares, intentaba mantener el sentido de prisa para hacer lo máximo antes que lo derrocaran. Pero la maniobra para alargar el tiempo disponible en realidad operó restándole credibilidad al gobierno. Cuando luego del derrocamiento de Frondizi, Guido se hace cargo del gobierno con apariencia constitucional, pero *de facto* en la realidad, Alsogaray vuelve a ser ministro.

En la que es la tercera etapa de la política económica del gobierno desarrollista (abril 1961/enero 1962) estuvo al frente de la gestión económica Roberto T. Aleman, con el objetivo de retomar la modernización del aparato estatal, restablecer el ritmo de desarrollo y ampliar los sectores involucrados. Si bien se pudo cumplir en parte el programa, se registró el conflicto gremial más importante y prolongado, el que se comenta por separado (6.3.1.4 – La batalla del transporte). Se destaca que la huelga ferroviaria sumó un fuerte efecto negativo para el gobierno para su desmejorado frente interno, provocando la renuncia del ministro y otros importantes funcionarios.

³² ALSOGARAY, A. (1977), ob. cit. pág. 71

En la última etapa de la política económica del gobierno de Frondizi (enero/marzo 1962), los continuos aumentos de salarios y la restricción que se impuso al crédito para tratar de achicar el déficit del Tesoro, llevaron a un cambio de gabinete, pero las medidas implementadas no tuvieron mucho tiempo para dar resultado. Se planteaba consolidar el desarrollo, intensificando el ritmo de crecimiento de las industrias de base; equilibrar el presupuesto estatal, mediante la supresión de agentes estatales; la reforma profunda de la estructura del Estado y la promoción irrestricta de las exportaciones para equilibrar la Balanza Comercial.

En realidad, la problemática central estaba dada por las próximas elecciones del 18 de marzo, cuyos resultados se convirtieron en uno de los costos esgrimidos para el derrocamiento del gobierno. En el frente externo, se desarrollaba otro acontecimiento también determinante del quiebre constitucional con la expulsión de Cuba del sistema americano.

6. 3. 1. 4 La batalla del transporte

Al terminar la guerra, el interés de Gran Bretaña por desprenderse de los ferrocarriles y el saldo de su deuda a favor de la Argentina en libras bloqueadas de imposible conversión con el dólar, había concluido con que la propiedad de los ferrocarriles de capital privado - y las libras bloqueadas - se resolvieran conjuntamente, aunque perdiendo la Argentina con ese arreglo reservas que pudo haber destinado para modernizar el aparato productivo. Con la compra de los ferrocarriles en 1947 habían quedado en poder del Estado argentino 42.701 kilómetros de líneas ferroviarias, las que en 1957, centenario del ferrocarril en Argentina alcanzarían la extensión de 43.938 kilómetros.

La política de ingresos que se había seguida para el sector del trabajo, promoviendo entre 1946 y 1949 un fuerte crecimiento del empleo público y del salario real, había originado que las mejoras superaran a la productividad. Con respecto al sistema ferroviario esta política contribuyó a profundizar el déficit creciente de la empresa en perjuicio de la inversión para la renovación de equipo. Como desde la década del veinte, no se habían renovado materiales, o luego el que se hizo fue inapropiado y con total ineficiencia, el deterioro y grado de obsolescencia del sistema fue importante. (Schvarzer, 1996)

Los transportes tienen la condición de ser servicios complementarios y accesorios de la mayor parte de las actividades económicas, a la vez que desempeñan una importante función en el desplazamiento de personas. El grado de adecuación a las necesidades y potencialidades económicas con que se desempeña el transporte como sistema, limita y determina, conjuntamente con otros factores diversos, las posibilidades y el ritmo de desarrollo de la economía en su conjunto.

Un buen sistema de transporte, actúa como modelador del espacio económico, a la vez que al favorecer el ordenamiento territorial, permite optimizar el trabajo y las actividades económicas entre las distintas regiones del país, así como la mayor eficiencia productiva en su conjunto. Atento a que el sector se encontraba claramente estancado, el proyecto de desarrollo económico que proponía el gobierno de Frondizi para el país en su conjunto, exigía reordenar todo el sistema de transporte, principalmente el ferroviario que era el que mantenía mayores pérdidas. Se hacía necesario implementar un sistema coordinado de transportes en todo el país que promoviera la expansión económica unificando el mercado nacional. Para ello se pretendía reestructurar la red ferroviaria y su planificación teniendo en cuenta el crecimiento del tráfico automotor, sobre todo porque las demandas ya existentes se incrementarían como consecuencia de los objetivos de la política económica orientados a la industrialización.³³

Despacho de la Comisión Bicameral para el estudio del Déficit ferroviario:

Como respuesta a la inquietud que originaba la problemática del transporte, se crea en 1958 una Comisión Bicameral, integrada por Senadores y Diputados de la Nación, destinada al estudio de las causas del déficit que arrojaban los balances de las empresas ferroviarias. Constituida el 16/1/1959, luego de diez meses de labor la Comisión concluyó su detallada elaboración.

Las conclusiones elaboradas en el detallado informe, dejaron a la vista las serias deficiencias de funcionamiento, el estado de deterioro del equipo y la desorganización en que se encontraba el sistema, incluyendo en el estudio las propuestas con las "soluciones posibles" que consignan los objetivos a alcanzar. Se resalta que la

³³ FRONDIZI, Arturo, *Mensaje inaugural leído ante la Asamblea Legislativa el 1/5/1958*, t. 1, p. 11)

balanza de pagos estaba gravemente afectada por el déficit ferroviario, a la vez que el plan de reequipamiento del sistema haría impacto en los saldos negativos de la balanza comercial argentina. No se dejaba de tener en cuenta la expectativa del derecho a un mejor nivel de vida de los ferroviarios, con el no cuestionado derecho de la colectividad a exigir un mejor servicio.

El gobierno al emprender su programa en 1958 había priorizado lo que llamó la *Batalla del Petróleo* con el objetivo de lograr el autoabastecimiento y emprender soluciones para el déficit energético. Debido a las dificultades presupuestarias, Frondizi informa en 1961 que recién se puede concretar el inicio de la que llama *Batalla del Transporte*. En la comunicación define a la vez, los objetivos que se esperaban alcanzar en el sistema de transporte. En el programa inicial del gobierno la siderurgia era una prioridad previa a la de los ferrocarriles, debido a que tenía en cuenta una articulación productiva que así se había planeado. Sin embargo, el retraso en la producción de acero hacía impostergable tratar lo que definió como *"un problema dramático, cuya solución interesa a todos los argentinos y no puede postergarse un día más. Me refiero al problema del transporte en todo el país. No podemos ocultar la gravedad de la situación y hay que hablar con entera franqueza: tenemos un pésimo sistema ferroviario y sus finanzas están en bancarrota"*.³⁴

Las soluciones que se ponían en marcha subrayaban la difícil situación debido al grave proceso de descapitalización que afectaba al sistema, al estado de obsolescencia de gran parte de las vías, de las instalaciones de explotación y del material de tracción y de transporte de pasajeros y de carga, al atraso técnico en los medios de explotación y a las deficiencias en la calidad de los servicios. Se trata de un proceso cuyo desarrollo paulatino y progresivo remonta a la década de los años treinta, pero que se ha acelerado en los últimos años.

Aunque las necesidades de renovación y modernización abarcan casi todo el sistema ferroviario, se destacaba como de alta prioridad las determinadas por el estado deplorable de las vías y la crisis en la capacidad de tracción, elementos básicos ambos de la explotación ferroviaria y que por lo tanto tienen prácticamente igual urgencia para salvar al sistema.

³⁴ FRONDIZI, A. (5/6/61), *La Batalla del Transporte, Mensajes presidenciales*, t. 4, p.167

Transportes Argentinos, Plan de Largo Alcance:

En la búsqueda de solucionar la problemática del transporte, había llevado a que en diciembre de 1959, el gobierno argentino solicite la colaboración del Fondo Especial de las Naciones Unidas y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para realizar un estudio del sistema de transporte del país, *"a fin de coordinar los programas para su desarrollo y rehabilitación y asignar las prioridades con respecto a las inversiones que debían realizarse"*.³⁵

La misión encargada del análisis llegó a la conclusión de que el asesoramiento debía ser de dos tipos: un estudio inmediato y breve de las inversiones, proyectos y programas existentes con relación a los caminos y los ferrocarriles, y un estudio a más largo plazo destinado a formular un programa integral para el transporte, que incluyera las inversiones, mejoras en la organización e instituciones, política en materia de reglamentaciones, tarifas de pasajeros y cargas, cuestiones laborales, así como toda otra medida necesaria para un plan eficaz. En el primer informe los consultores presentaron sus conclusiones y recomendaciones en diciembre de 1959 y enero de 1960. El estudio de más largo alcance acordado, el Plan de Operaciones, fue presentado el 22 de febrero de 1962.

El estudio establece como objeto la formulación de un programa integral a largo plazo para la rehabilitación y desarrollo del sistema argentino de transporte. Según el informe, la Argentina no era un país subdesarrollado y, aunque la economía se basaba principalmente en la agricultura y la ganadería, se encontraba en un proceso de expansión. Disponía de una extensa red ferroviaria que rindió beneficios a través de varias décadas. El transporte por agua también se utilizaba intensamente, habiéndose construido puertos a lo largo de los ríos, del Delta y de la costa. Por otra parte, a pesar de las obras viales realizadas, éstas fueron insuficientes para satisfacer las necesidades del país.

³⁵ TRANSPORTES ARGENTINOS (1962), *Plan de Largo Alcance (Plan Larkin)*.

Los problemas que enfrentaba la Argentina, por lo tanto, incluían la rehabilitación de los servicios ferroviarios y fluviales existentes, que pueden seguir prestando utilidad dentro de un futuro sistema, y también el desarrollo de un sistema de transporte vial mucho más extenso. Por una parte, recomendaba la supresión de los tramos ferroviarios que no se justifican, debido al escaso volumen de tráfico, o, por otra, no recomendaba la construcción o rehabilitación de una carretera cuando el volumen disponible de tráfico, (excluido el tráfico ferroviario), no lo justificara.

Las tendencias del tráfico en la última década indicaban que era notoria la declinación del tráfico de carga por ferrocarril y el incremento del tráfico por camión. Entre 1950 y 1960, el tráfico ferroviario total disminuyó un 21%, sin embargo el PBN a precios constantes creció un 15,4% en igual período, por lo que atribuye la declinación del tráfico ferroviario a una disminución de la participación que tuvieron los ferrocarriles en el tráfico total.

Destaca el informe que entre los numerosos problemas que afrontan los ferrocarriles argentinos, quizás los más difíciles de resolver sean los problemas laborales. Los costos de mano de obra representan más del 70 por ciento de los costos de explotación y han llegado a sobrepasar a los ingresos de los ferrocarriles. El número de empleados ferroviarios aumentó desde 150.000 en 1945 a 230.000 en 1955, sin haberse producido un aumento en el volumen del tráfico. En 1959 y 1960 alrededor de 11.000 trabajadores por año fueron dados de baja quedando, por lo tanto, aproximadamente 213.000 agentes.

La clausura de ramales:

Uno de los aspectos más controvertidos del Plan Larkin está referido al problema de la clausura y levantamiento de ramales. Una crítica a esa decisión hace presente que la observación no se centra en la simple oposición a la clausura de ramales ferroviarios, por cuanto una modernización del sistema puede conllevar clausuras, racionalización y hasta algún levantamiento. La principal observación, indica, es que el Plan Larkin no estaba debidamente preparado y no respondía a un ajustado programa que eliminara al mínimo las consecuencias negativas. (J. Rocatagliata, 1987)

Otras observaciones surgen de considerar que la antigüedad de los equipos ferroviarios, sumada a los continuos conflictos con los sindicatos del riel, creaban un problema de difícil manejo a la vez que un elevado déficit, sugiriendo que en los grupos tradicionales comienza a verse una presunta ventaja en la reducción de la empresa. Asimismo, la utilización de la chatarra en la siderurgia llevó a que algunos empresarios vieran los ferrocarriles como una fuente de recursos para fundir en sus hornos. (Schvarzer, 1996)

El análisis sobre la cuestión de suprimir ramales era, sin duda, arduo y complejo en las condiciones sociopolíticas de la época, las que sumadas a la problemática económica hacían que la solución no pudiera resolver todos los aspectos rápidamente. Tenemos presente que el desarrollo ferroviario argentino respondió a la inserción en la división internacional del trabajo como productor de alimentos para abastecimiento del mercado mundial y, la construcción del sistema, se inscribió en la lógica que daba el marco de la fase liberal de expansión de la economía mundial. Por lo tanto, la atracción de las inversiones respondía a la maximización de beneficios, que en la Argentina se definió a favor de capitales extranjeros.

En ese interés, la estrategia del trazado respondió a la incorporación de la tierra para la producción cerealera y de carne vacuna, por lo que las líneas se fueron difundiendo en esa interacción. Sin embargo, la definición del trazado fue severamente influenciada por la exportación para el consumo del exterior y el interés de los grupos de inversión. Tanto el elevado volumen de cereales y su embarque, como los frigoríficos que se hallaban en Buenos Aires y su zona inmediata, llevó a que las empresas ferroviarias comenzaron a organizarse en bloques sobre la base de vías troncales que condujeran hasta los muelles del puerto, instalando el tendido férreo con diferencias de ancho de rieles. (R. Ortiz, 1978)

Si el sistema ferroviario se hubiera organizado en la forma que correspondía a la productividad de su respectiva zona de influencia, hubiera representado un fuerte impulso para la extensión del mercado interior en la proporción que cada unidad portuaria mantuviera su actividad incluyendo el comercio de importación. Pero el interés no estaba a favor de un armonioso crecimiento del mercado interior, sino que por el contrario, el sistema ferroviario funcionaba como un apéndice de un conjunto que actuaba desde el puerto hacia afuera y en el máximo rendimiento de la totalidad

del conjunto. En consecuencia, el sistema continuó acentuando el crecimiento de la Argentina en la región del litoral, pero en especial de Buenos Aires.

Los pueblos que surgían a medida que se tendía el camino de acero, contenían una gran expectativa de progreso. Aunque también, con una vida íntimamente ligada a las crisis de la producción agropecuaria, porque sus economías quedaban relacionadas con la actividad rural. Así es que cuando se producen recesiones económicas, los problemas de empleo son mayores que en las ciudades más grandes con actividades más diversificadas. Puede agregarse también como elemento de consideración, la contribución de la estructura latifundista pampeana afectando el arraigo poblacional en el interior del país. Todos estos aspectos se potencian en los poblados menores, porque en las sociedades más pequeñas se refleja en la falta de vida cultural, de educación y de atención de la salud.

La Crisis de los años treinta puso de manifiesto esta situación dinamizando la migración interna cuyo centro principal era Buenos Aires y el extraordinario crecimiento de la concentración demográfica y del área metropolitana. Contribuyó con un nuevo impulso la industrialización por sustitución de importaciones, la que a partir de la segunda posguerra se convierte en una decidida política de Estado orientada a la activación del mercado interno. Pero no había objetivos claros para la promoción de polos de desarrollo atractivos, los que con el crecimiento de las economías regionales contuvieran el proceso migratorio.

La Argentina, con una economía basada en la agricultura de tipo extensivo, se configuró como un país agrario de población urbana. La baja proporción de población rural no constituye el problema, sino la desequilibrada distribución de la población urbana en el territorio nacional. En 1960, las provincias de Buenos Aires (incluyendo la Capital Federal), Santa Fe y Córdoba, representando solamente el 15% de la superficie total del país, contenían las dos terceras partes de la población y del stock ganadero, y producían más del 85% de los cereales.

Cuando en 1958 la industrialización se convierte en un objetivo decidido de política económica, para su plena realización se consideraba necesario el ordenamiento de un sistema de transportes que respondiera a esos objetivos. Dado que el sistema de transportes debía abarcar, además de la red ferroviaria, el sistema de caminos y

transporte automotor y, el sistema fluvial y de puertos, ello planteaba un reordenamiento que contemplara la situación coyuntural y la proyección hacia el futuro atendiendo el crecimiento esperado. No obstante, la contribución a una mejor distribución de la actividad económica en el territorio era todavía de improbable concreción.

En 1960, más de la tercera parte de la población de la Argentina (35,8%) se encontraba asentada en una de las conurbanizaciones más pobladas del mundo que era la primera entre los pueblos de habla hispánica. Las ciudades son fundamentalmente centros comerciales y administrativos, hospitalarios y educacionales. Con la sola excepción de Córdoba y Palpalá cuyo incremento extraordinario se debe al desarrollo de la industria automotriz y a la instalación de altos hornos, respectivamente; las restantes ciudades sólo desarrollan industrias livianas, derivadas de la elaboración de materia prima local de escasa movilidad – ingenios, bodegas, aserraderos – o capaces de emplear fuertes contingentes de mano de obra femenina (tejidos, alimentos) en establecimientos de escasa magnitud. Puede decirse que el resto del territorio de la Argentina era todavía un área pionera en pleno proceso de poblamiento, que en gran medida no superaba todavía la etapa de la explotación de los recursos naturales (pastos, bosques, minerales). (E. Chiozza, 1980)

La huelga ferroviaria de 42 días:

El período de gobierno de Frondizi (1958-1962) estuvo signado por una álgida relación con las organizaciones sindicales y las perturbaciones políticas que se originaban por la interacción de ambos ámbitos. El gremio ferroviario dispuso una huelga que se prolongó por el término de cuarenta y dos días, 30 de octubre al 10 de diciembre de 1961, con las desgastantes consecuencias de un proceso de esa magnitud. La problemática laboral ferroviaria luego de su estatización ya tenía antecedentes de conflictos severos destacándose el del año 1951.

Como estrategia global para resolver el problema del déficit crónico que representaba el sistema ferroviario, el gobierno tenía el antecedente del esquema de privatización que había concretado con "Transportes de Buenos Aires, Empresa del Estado". Aunque no era factible en lo inmediato, era necesario modernizar el transporte ferroviario a través de una empresa autosuficiente. Levantamiento de vías, cierre de talleres y clausura de reparticiones que representaban costos cuantiosos (por ejemplo

imprentas y talleres que se transfirieron a obreros del riel) que afectaban la concreción de un serio proceso de inversión para elevar la eficiencia. (O. Zabala, 2000)

La contraposición de objetivos se planteaba por la concurrencia de intereses de sectores tales como el de grandes propietarios agropecuarios interesados en no perder influencia tarifaria en el sistema; los proveedores de material ferroviario y aprovisionamiento del sistema; los representantes sindicales de los trabajadores ferroviarios en cuanto podían reclamar aumentos salariales sin vinculación con el quebranto del sistema; sectores golpistas de las fuerzas armadas que se favorecían con los conflictos. (O. Zabala, 2000)

En la resolución del conflicto participó la Iglesia mediando con la intervención del Cardenal Caggiano. Según el acuerdo los obreros obtenían dos cosas a las que aspiraban: un mejor nivel salarial y representación de las dos asociaciones ferroviarias en el seno de EFEA. (O. Zabala, 2000) (H. Alonso, 1961)³⁶ carta reservada del 5/12/61 dirigida a O. Zabala).

No parecía haber dudas de que el sistema ferroviario se encontraba en condiciones operativas con muy bajo nivel de eficiencia. Por lo tanto se planteaba una severa disyuntiva: por una parte, resolver la problemática que requería ineludiblemente la necesidad operativa del sistema. Por la otra, la cuestión social que implicaba.

Desde el punto de vista primero, y no sólo por el déficit que acarreaba al Estado, sino por simples razones organizativas y de buen funcionamiento, por las necesarias inversiones de capital que estaba demandando, por la dotación de personal adecuada en calidad y en cantidad, es decir su total reorganización. Resultaba claro que tenía que ser reorientado a cumplir los objetivos del sistema.

El resultado del conflicto tuvo consecuencias políticas para el gobierno por cuanto presentaron sus renuncias el Ministro de Obras y Servicios Públicos Arturo Acevedo (industrial siderúrgico) y de Economía Roberto Aleman. Por el Decreto 397 del 15/1/62 se aprueba el nuevo Estatuto de EFEA. Se anuncia la eliminación del presupuesto de EFEA, a través de jubilaciones y privatizaciones, de 40.000 agentes y que se levantarían 10.000 kilómetros de vías. (O. Zabala, 2000, p. 265)

³⁶ ALONSO, Herminio, 5/12/1961, carta reservada dirigida a Ovicio Zabala.

Para el gobierno, presionado por la situación social, pero obligado a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos escasos, la solución sólo podía llegar mediante un sólido proyecto que además de resolver coyunturalmente ejecutara un plan definitivo de largo plazo. El plan ferroviario no se pudo llevar adelante y la huelga que duró 42 días no se pudo detener, por lo que el paro terminó contribuyendo a incrementar el marco de desorden conveniente para el derrocamiento de Frondizi. (O. Zabala, 2000, p. 271)

6. 3. 1. 5 El sector rural

En los años cincuenta, dentro de la economía argentina al campo le seguía correspondiendo la función esencial de proveer las divisas necesarias para la importación de insumos y maquinarias que la industria local no producía. Si durante el gobierno de Perón entró en conflicto por la legislación sobre el sector y la redistribución de ingresos a favor del emergente sector industrial, a partir del derrocamiento en 1955 aspiraba a un replanteo en el que el campo recuperara posiciones y era evidente que el sector primario estaba claramente estancado.

El gobierno peronista promovió la industrialización y las políticas de ingresos tendieron a favorecer a los asalariados, lo que representó una tendencia igualitarista positiva, pero no lograron la contrapartida de mantener la colaboración en el esfuerzo de los productores pampeanos. El diagnóstico que a pedido del gobierno militar había elaborado Raúl Prebisch en 1955, brindó en cierta forma la justificación del cambio de política que se pretendía.

Desde ese enfoque, para las nuevas autoridades los desequilibrios que mostraba la economía del país debían adjudicarse a una intervención estatal excesiva y al desordenado crecimiento del sector industrial. Se creía conveniente volver a estimular la producción agropecuaria con facilidades crediticias, especialmente para los productos tradicionales de la exportación.

En esos años los productores agropecuarios de los países industrializados eran objeto de políticas promocionales, sellando el abandono definitivo de la lógica de las ventajas comparativas de la teoría clásica. A ello se suma la caída de los precios internacionales en perjuicio de los países exportadores agropecuarios al terminar la Guerra de Corea, efecto que tiene máxima expresión en el año 1958. De tal manera

los países subdesarrollados se internan definitivamente en la industrialización por sustitución de importaciones que se había iniciado en los años treinta.

A principios del siglo XX la Argentina, con producción extensiva, se encontraba entre los países con una productividad agrícola más elevada y solamente superada por países que utilizaban procedimientos altamente intensivos. Sin embargo, el retraso en la incorporación tecnológica iba operando en la pérdida de posiciones de la Argentina.

El retraso y paralización agraria que había ido quedando evidente hacia 1953 marcó un punto de inflexión. La creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el que comenzó a estructurarse en 1956, inicia una reacción en la que el organismo en pocos años contribuye en la formación de personal de alta capacitación académica con la participación de varias universidades, preparación de técnicos, integración entre los servicios de investigación y extensión, participación de los productores en el planeamiento, es decir un cambio de actitud para afrontar el tiempo y terreno perdidos.

Uno de los instrumentos de política económica utilizados desde 1931 ha sido el control de cambios, siendo este uno de los medios fundamentales para transferir recursos desde el sector agropecuario a los grupos consumidores. Durante el período de liberación cambiaria posterior a 1955, incluyendo 1958/62, el poder adquisitivo del sector rural se vió afectado por los precios relativos, ya que los precios de los insumos y de los de consumo de origen no-agropecuario se cotizaron a precios superiores a los internacionales.

El sesgo protector hacia el sector urbano en las actividades secundaria y terciaria fue en desmedro principalmente de los productores agropecuarios de rubros de exportación. Por ese motivo, fue necesario recurrir periódicamente a devaluaciones del peso que restablecieran la relación entre precios internos y externos, que se tradujeran en en mejoras transitorias de los precios agropecuarios. (M. Diamand, 1973)

Para el desarrollismo, la actividad agropecuaria no era considerada portadora del dinamismo que impulsaría el crecimiento, ya que ello demandaría tiempo y la modernización del conjunto de la economía tenía que ser rápido. Por el contrario, la transformación global del país actuaría repercutiendo también en la producción agropecuaria. La redistribución de la tierra no era un objetivo a emprender ya que los fondos necesarios para un proceso de esa naturaleza significaba sustraerlos a otras

inversiones prioritarias: a la creación de la industria pesada y de la infraestructura, y a la tecnificación del propio agro.

Se interpretaba que la experiencia mundial mostraba que el progreso agrario, en términos del producto y de la productividad, era coincidente con el tránsito de la economía de subsistencia a la de mercado, con el divorcio entre la propiedad de la tierra y su explotación por no propietarios. Decía Frigerio: *"La reforma agraria, la verdadera, será la que se produzca por el vuelco al campo de los recursos y la tecnología obtenidos en el proceso de desarrollo industrial"*³⁷

Sin embargo, el proceso de desarrollo de la industria de maquinaria agrícola generaba controversias. Los productores rurales argumentaban que el proteccionismo industrial hacía que se aplicaran recargos de importación suficientemente elevados como para permitir la fabricación nacional, siendo que además la calidad de los bienes nacionales eran de menor nivel de calidad. El encarecimiento se producía justo en el momento en que en el mundo se promovía la inversión tecnológica para mejorar la productividad del campo. La Sociedad Rural y otras organizaciones del agro atacaron los proyectos de instalación de plantas de tractores. (J. Schvarzer, 1996)

Sin embargo, el proceso de mecanización refleja que el crecimiento de las inversiones en el sector rural evolucionaron muy auspiciosamente ya que entre 1956/58 y 1959/61 lo hicieron al 37,4%. (Gerchunoff y Llach, 1998)

Operación Carne – CAFADE:

Un esfuerzo de mejoramiento tecnológico importante fue el que se realizó por medio de la *Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico* (CAFADE) durante el período en que tuvo actividades (1959-1962). Durante el mismo, a diferencia de constituirse en un elemento de orientación teórica, se emplearon una serie de procedimientos y técnicas en gran parte inéditos en la Argentina. Se partía de la relación establecida mediante el Acuerdo de Cooperación Técnica con EE.UU y en una propuesta de la Argentina ante la OEA para establecer un programa de asistencia a las universidades de América Latina.

³⁷ FRIGERIO, R. (1963), ob. cit., pág. 118

Para lograr el objetivo de hacer transferencia de tecnologías requirió la cooperación internacional, concretándose con la transferencia y aplicación de técnicas genéticas e investigaciones en recursos forrajeros como también prácticas de manejo de pasturas y rodeos. Se realizaron estudios climáticos regionales y se mejoraron las fuentes estadísticas y de mercado, cooperando en la organización del Instituto de Tecnología de Carnes del INTA. Contribuyó a la preparación del factor humano tanto en el nivel medio como universitario, a la vez que promoviendo la publicación y divulgación de conocimientos.

En el plano del comercio y la exportación de carnes, participó en campañas para mejorar la sanidad animal y elaboró un proyecto de pequeñas y medianas plantas en las zonas de producción, abriendo el panorama que estaba dominado por tres grandes frigoríficos. El aporte tecnológico se reflejó en la producción de cerdos y en la fuerte industria del pollo parrillero.

La situación de retraso y depresión del sector rural que había tenido su pico más bajo a principios de los años cincuenta, tenía una de sus manifestaciones en notorias deficiencias tecnológicas que se manifestaban en baja productividad y descolocando a nuestro país frente a los países más avanzados. Dado que el principal aportante de divisas del país era la ganadería y que por otra parte se planeaba la conquista de nuevos mercados, era necesario transformar su estructura tradicional. Entre las acciones que se emprendieron se pueden citar:

- Convocar a expertos extranjeros en la transferencia. Se contaba con el financiamiento para el programa del Convenio.
- Formación del factor humano para la aplicación de nuevas tecnologías. Contando con financiamiento, se convocó a expertos extranjeros en educación agropecuaria.
- Programa de cursos, seminarios, conferencias y mesas redondas.
- Plan de becas de capacitación técnica en el exterior.
- Organización de una biblioteca especializada.
- Estudio del medio físico para la incorporación de nuevas técnicas.
- Actualización de conocimientos sobre los recursos forrajeros y nutrición animal.
- Análisis del ámbito económico y del comportamiento del mercado. Estudio de las alternativas para el cambio.
- Ensayos y demostraciones de nuevas tecnologías.

- Expansión del área de actividades de la Operación Carnes. (Noreste argentino – Zonas áridas y semi-áridas del centro-oeste).
- Fondo estímulo para incorporar nuevas formas operativas.
- Genética y mejoramiento de la producción animal.
- Tecnología de carnes.
- Nuevas técnicas para la lucha contra la brucelosis y la aftosa.

Una gestión que implicaba una evolución tecnológica considerable fue el proyecto llevado a cabo en la producción de cerdos. El intento conllevaba la búsqueda de una mayor participación en el consumo de carnes del mercado, de la de cerdo y del pollo parrillero, lo que permitiría un mayor excedente de carne vacuna.

El segundo proyecto de ampliación de la oferta de carnes para el mercado interno, era el de pollo parrillero, entonces producto de escasa variedad y elevado precio. El programa de la Operación Carne fue el punto de partida para el desarrollo de esta moderna agro industria.

6. 3. 1. 6 La industria automotriz

Otro proyecto pilar de la etapa desarrollista es el impulso dado a la industria del automotor que, dadas las características de un gobierno que se sabía con poco tiempo, tuvo notorias imperfecciones. Los antecedentes en Argentina muestran que hay un primer intento fracasado de fabricar automotores, hacia 1938-39. La etapa siguiente se inicia hacia 1950-51, con la instalación de las primeras fábricas: Mercedes Benz, Industrias Kaiser Argentina, Dinfia (ex-IAME) y Autoar SA. Al amparo de la Ley 14.780 de Inversiones Extranjeras y del Decreto 3693/59, se abre el camino a nuevas radicaciones.

La fabricación de automotores en el país es entendida como, la instalación de una planta capaz de producir vehículos terminados en serie, con un determinado porcentaje de elaboración nacional. Este régimen permitió un excesivo número de terminales, muchas de ellas filiales de empresas transnacionales. El plan previsto no se cumplió en las etapas iniciales en la forma esperada, y la integración de elementos producidos en el país también quedó rezagada. La fabricación real en el primer quinquenio de los años sesenta, apenas si alcanzó a la mitad de lo que se había estimado y el coeficiente de nacionalización también fue bastante menor. (A. Dorfman, 1983).

Inicialmente fueron aprobados veintiseis proyectos, de los cuales sólo diecisiete tenían producción en 1961. El régimen apuntaba a que el mercado actuara en su depuración, teniendo un reajuste en ese año 1961. En opinión de expertos de ese tiempo, el automóvil podía fabricarse, pero era fundamental tener en cuenta la escala de producción y la diversificación de modelos que si es reducida puede favorecer una producción eficiente. El siguiente reajuste se produce en 1971 con el Régimen de Reconversión de la industria automotriz.

La producción de automóviles y camiones en 1951 fue: 0 y 108 respectivamente, en 1958: 3.715 y 24.119 y en 1961: 71.933 y 64.195, es decir un total de 136.188 unidades. La contrapartida de la baja producción en el inicio de los años cincuenta estaba dada por la importación de vehículos, aunque con las limitaciones en la disposición de divisas. La Cámara Argentina de Fabricantes de Automotores, que nucleaba a las empresas de origen europeo, indicaba en un documento dado a conocer a fines de 1962, que el país había realizado un ahorro de divisas de 110 millones de dólares, ya que el valor de la producción había sido de 240 millones, mientras que se habían utilizado 140 millones para los requerimientos de importación, directos e indirectos para lograr esa producción. (A. Walfisch, 1977)

Paralelamente a los automotores se inicia la producción de tractores, pero en condiciones diferentes porque se autoriza un número más reducido de empresas. Para los tractores el programa fue diferente que para automotores, ya que se estipuló un crecimiento rápido de integración nacional. Mientras no se alcanzara un porcentaje significativo en la incorporación de partes locales, la producción quedaba sujeta a un volumen máximo de unidades.

Siguiendo a J. Katz y B. Kosacoff (1989), la implantación de la rama automotriz aparejó un generalizado impacto estructural en la sociedad argentina en los planos organizativos, tecnológicos, de asignación de recursos, etc., trascendiendo los aspectos microeconómicos relacionados con la organización y división social del trabajo al involucrar aspectos más generales de la economía y la sociedad. (J. Katz, y B. Kosacoff, 1989).

Los aspectos más débiles del programa se encuentran en que las plantas automotrices que se instalaron no reprodujeron la escala operativa y la división del trabajo que imperaban en los países desarrollados, con tecnologías de fabricación

menos automatizadas, con gran variedad de modelos fabricados en la misma línea y con plantas más integradas verticalmente, por lo que resultaba una menor productividad. Es decir, debido a la escala operativa se fue desarrollando una cantidad de tecnologías de producto, de procesos, y de organización que no eran los óptimos. (J. Katz y B. Kosacoff, 1989).

Por su parte Rapoport señala que la expansión de la industria automotriz de finales de la década del '50 y principios de la del '60 estaría revelando un fuerte componente de desequilibrio y búsqueda de rentas oligopólicas por parte de distintos grupos empresarios y la incapacidad del Estado nacional de arbitrar entre ellos en función de algún modelo de conveniencia social³⁸.

A continuación se señalan algunos aspectos de este proceso que representan temas en los que cada uno demandaría en particular un estudio especial que exceden los límites de este trabajo. Sin ser una enumeración exhaustiva pueden mencionarse:

- el crecimiento del déficit de los ferrocarriles ante la caída de la demanda de transporte ferroviario;
- la incidencia en la inversión pública que tuvo la construcción de carreteras;
- el consecuente déficit presupuestario del Estado;
- el sesgo que hubo de imprimir en el uso del ahorro nacional, público o privado;
- la búsqueda de rentas oligopólicas en la radicación de empresas en el sector;
- la lógica reorganización que demandaría el sector.

Como saldo favorable del impulso a la industria automotriz, queda la importante localización afincada en Córdoba y el desarrollo de la producción autopartista. Con el régimen de 1959 la localización de la mayor parte de las empresas se produjo sobre el gran mercado de consumo, aunque esta no era una ventaja decisiva para su captación. En la etapa inicial, las empresas terminales tuvieron que afrontar ciertas dificultades caracterizadas por deficiencias en los materiales o falta de normalización; no cabe duda que estaba creado el ambiente para la integración de esas actividades en el proceso y su perfeccionamiento técnico, financiero y administrativo. (A. Dorfman, 1983)³⁹

³⁸ RAPOPOPRT, Mario (2000), ob. Cit. Pág. 586

³⁹ DORFMAN, Adolfo (1983), *50 Años de industrialización en la Argentina (1930-1980)*, pág. 202

6. 3. 1. 7 Bienes de capital

En general al indicar "bienes de capital" significa como referencia a la maquinaria y el equipo de transporte que entra en la formación de capital. Estos bienes los produce la industria metalmeccánica, como también los de consumo duradero, rama que ha tenido un crecimiento constante en los países industrializados desde el comienzo de siglo. Esta rama industrial ha sido esencial en el proceso de industrialización de los países desarrollados, tanto en economías de mercado como la soviética planificada, contribuyendo a la expansión del producto, del empleo y a la ampliación de la formación del capital. Las industrias productoras de bienes de capital, además han sido instrumentos decisivos para generar y difundir el cambio técnico en toda la economía.

El proyecto inicial de impulsar la industria de maquinaria agrícola fue cuestionado con particular dureza por la Sociedad Rural y otras organizaciones del agro. Con la argumentación propia del enfoque liberal referido al mayor precio y la presunta menor calidad de los bienes nacionales, a consecuencia de la protección arancelaria, sucedía que esa producción era cuestionada por los potenciales usuarios.

Sin embargo, no debe desestimarse la consideración de que un exceso de fábricas ocasione el inconveniente de una oferta excesiva con relación a la demanda. En ese caso, en que puede ser favorable estimular la competencia interna, es contraproducente el encarecimiento de la inversión que origina una producción inferior a la capacidad instalada. En la realidad, también operaba la restricción propia del mercado financiero argentino con un oneroso sistema de financiación.

El estudio de Katz y Kosacoff pone de manifiesto una característica recurrente de la evolución industrial argentina de la que surge la escasa capacidad del sector público para programar e instrumentar una estrategia sectorial de largo plazo. A la vez se aprecian rasgos de conductas oligopólicas mediante las que distintos grupos empresarios, inducen un componente de desequilibrio en la búsqueda de rentas oligopólicas. (J. Katz y B. Kosacoff, 1989)

Otros estudios también hacen referencia al empresariado nacional y su precariedad, como la las otras fuerzas sociales que han contribuido a definir la política industrial en los países de América Latina. En ese sentido, es demostrativa de esa actitud la presencia indiscriminada de empresas del exterior que ejercen el liderazgo en una

producción lo hizo al 18,4% anual. Entre 1950 y 1957 fueron del 6,1% y 10,4% respectivamente.

- La producción de los sectores básicos creció en forma acelerada. Entre 1958 y 1961 la producción de petróleo creció el 195%, la de acero crudo el 101%, la de arrabio el 1056%, la de automotores el 342%, la de caucho el 302% y la de carbón mineral el 49%.
- Los salarios reales hacia 1961 estaban en franca recuperación. Igual comportamiento se observaba en la distribución del ingreso en favor del sector asalariado.
- Las inversiones extranjeras que ingresaron al país en forma masiva tuvieron por destino fundamental la industria de Productos Químicos, Petroquímica, Productos Metálicos, Automotores y Petróleo.
- A consecuencia de la racionalización de la administración pública y de la privatización de empresas se redujo el gasto y el déficit del Estado. Medido como porcentaje del PBI los gastos (Presupuesto Nacional) pasaron del 13,9% al 10,5% entre 1958 y 1961 y el déficit del 7,7% al 1,7%.

Se incluyen a continuación tres cuadros comparables, tomados del informe de FIDE, representativos del cambio estructural que se produjo en la economía argentina en el período 1958/1962.

Cuadro No. 3

"Tasa de crecimiento anual de la economía"

Tasa de crecimiento anual acumulativa		
	1958-1961	1950-1957
PBI Total	3,5	3,3
Consumo	2,6	2,8
Inversión	12,0	6,1
Equipo durable productivo	18,4	10,4
Construcción	2,6	2,9

Fuente: FIDE, 1981

Cuadro No. 4

"Composición de las importaciones"

Composición de las importaciones (%)		
	1962	1957
Combustibles	6,7	24,3
Maquinarias y Equipo	53,8	25,1
Insumos	24,7	3,1
Resto	14,8	19,6
Total	100,0	100,0

Fuente: FIDE, 1981

Cuadro No. 5

"Tasas anuales de inflación"

Tasas anuales de inflación	Mayoristas	Costo de vida
1957	24,1	24,7
1958	30,7	31,6
1959	133,5	113,7
1960	15,7	27,0
1961	8,3	13,7

Fuente: FIDE, 1981

La economía a partir de abril de 1961:

Con la etapa que se inicia en abril de 1961, si bien con la actividad económica en ascenso, comenzaron a surgir demandas que luego se acentuarían al acercarse la contienda electoral de 1962 y con ella el fin del gobierno. Los sindicatos renovaron sus pretensiones que estaban reprimidas por la estabilización. Las empresas, en consecuencia, aumentaban los precios como respuesta a los mayores salarios. El conflicto ferroviario, largo y costoso en lo político y en lo económico, cuya solución obliga a emitir moneda. El frente externo que desmejora con una balanza comercial afectada por el desempeño pobre del campo con las cosechas de 1960/61. El capital externo que comienza a retornar al exterior las utilidades de sus inversiones. Todos estos movimientos tienen efecto sobre el sistema de tipo de cambio fijo como el que regía en que la cantidad de dinero está determinada por el resultado de la balanza pagos. El efecto final fue la caída de reservas del Banco Central. (Gerchunoff y Llach, 1998) (M. Rapoport, 2000)

CONADE - Plan 1970/74:

Cuando el CONADE elabora el Plan de 1970/74 hace una evaluación de la experiencia 1958-62, por lo que tomamos sus consideraciones principales para este informe.⁴¹ En el Capítulo 2 dedicado a "La experiencia histórica: el cambio estructural y las políticas de desarrollo de mediano plazo" se hace a continuación un análisis retrospectivo sobre la denominada "estrategia integracionista (1959/1962)".

⁴¹ CONADE, *Plan 1970 / 1974*, Buenos Aires.

La citada estrategia pone de manifiesto que en 1958 era evidente que las restricciones de la balanza de pagos constituían la mayor limitación al crecimiento económico, dando lugar a la implementación de la estrategia integracionista, apoyada casi exclusivamente en el integración del sector industrial, estableciendo la industria básica *sustitutiva* de la importación de bienes intermedios, en particular de combustibles, acero, papel y productos químicos.

No se asignó atención especial a las exportaciones por considerar que la oferta agropecuaria tenía una capacidad muy lenta de reacción a los estímulos económicos. El Estado y los empresarios nacionales recuperarían su capacidad operativa como consecuencia del proceso de integración, por lo que tampoco eran sujetos activos del cambio. Este papel pasivo asignado, obedecía al deterioro entonces observable en ambos sectores.

El gobierno tendió, en cambio, a suponer que el desarrollo integrado del sector industrial iba a crear las condiciones físicas, técnicas y empresariales para que la expansión agropecuaria fuera posible más adelante.

El desarrollo tecnológico había sido descuidado hasta 1955, y el empresariado nacional no había alcanzado a desarrollar en 1959 una capacidad suficiente de ahorro propio ni aptitud para captarlos, en la medida necesaria para afrontar los enormes volúmenes de inversión que el establecimiento de industrias básicas requería.

Dadas esas condiciones, y favorecido por la existencia de un mayor movimiento de capital en los mercados internacionales, el gobierno logró un firme avance en la producción de bienes intermedios, sobre la base de empresas de origen extranjero. Estas empresas aportaron la capacidad operativa, el capital y la tecnología necesarios para dar un paso mayor en el desarrollo industrial y permitir la solución de los problemas de estrangulamiento del sector externo.

Este proceso promovió el desarrollo de actividades con uso intensivo de capital por hombre ocupado, con alta productividad de la mano de obra y, con poca capacidad de creación de empleo. Con la recesión de 1962 y 1963 desaparecen muchas empresas surgidas durante el proceso de industrialización de principios de los años '50, típicamente con alta protección y con uso intensivo de mano de obra en relación al capital, ya ineficientes para la época.

El estudio encuentra que, desde el punto de vista de los objetivos de crecimiento, distribución de ingresos y soberanía que procura el Plan, la mayor significación es el replanteo de la estructura económica destinado a resolver sus desequilibrios más evidentes, a superar las restricciones provenientes del sector externo, de la escasa eficiencia y de la necesidad de renovación tecnológica del sector industrial.

Con el cambio de gobierno el programa integracionista de 1962 fue interrumpido frente a un momento de grave crisis de balanza de pagos, consecuencia no de restricciones operativas como en la década anterior, sino de un exceso temporario de importaciones de bienes de capital, producto del intento de acelerar el proceso de reestructuración y capitalización.

Con las medidas adoptadas se originó una fuerte recesión, pero dado que el sector agropecuario comenzó a experimentar los beneficios resultantes de la política tecnológica y mejoras en los precios, se incrementaron sustancialmente las exportaciones. Este hecho, unido a la recesión económica que redujo la demanda por importaciones, permitió obtener importantes superávits en la balanza comercial. Consecuentemente se procedió a disminuir la deuda externa y a aumentar las reservas monetarias.

Asimismo, a partir del nuevo gobierno en 1963 se establecieron restricciones a las empresas de capital extranjero y a la salida de capitales. Se fomentó la expansión de la demanda, mejoró los salarios y la participación del sector, aumentando el producto nacional. En buena medida la política económica intentó reiterar la aplicación de la estrategia distribucionista de los años 1945 en adelante. La situación estructural era distinta, sin embargo, porque la expansión de la industria no podía basarse en la sola expansión de la demanda de consumo satisfecha por la incorporación de empresas menores. El sistema productivo había cambiado y estaba condicionado por el comportamiento de las grandes empresas productoras de bienes intermedios y de capital. La inestabilidad política y la política restrictiva hacia estas empresas tuvieron por efecto una caída en el volumen de inversión.

6. 3. 1. 8 La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en la Argentina

La crisis de los años treinta, la segunda guerra mundial, la guerra fría, la guerra de Corea y las secuelas de todos ellos, entre otros, fueron todos acontecimientos que

revelaron la debilidad y las falencias de una nación que, aunque parecía disponer de una economía muy sólida fundada en su sector agropecuario que funcionaba aparentemente bien, en momentos extremos como son una crisis o las guerras, evidenciaba una manifiesta dependencia externa que afectaba seriamente su desenvolvimiento.

Precisamente, la Argentina agroexportadora obstaculizó sistemáticamente la fuerza industrializadora al seguir atada al recuerdo del esplendor de la economía del ganado y los cereales de principios de siglo. Pero la industrialización era una demanda vinculada a una necesaria modernización del aparato productivo argentino, porque hasta para ser proveedora de alimentos se fue haciendo cada vez más necesario convertirse en un país industrializado. El valor agregado que se incorpora a la materia prima genera trabajo interno y, además, por caso, con la experiencia argentina en la producción agraria, induce a desarrollar el potencial lógico en la fabricación de bienes de capital destinados al mercado interno como a exportaciones. Cuando Prebisch elabora el informe de 1956, todavía en muchos sectores dirigentes prevalecía la idea de que la industrialización reciente era un proceso que no debía ser continuado y había que volver a privilegiar el sector primario como antes de 1930.

El potencial de recursos naturales que posee la Argentina con la pampa húmeda, la Patagonia, el noroeste (NOA) y el noreste (NEA), potencialmente grandes productores de agricultura, ganadería y minería, permitían el desarrollo de una industrialización de base con un encadenamiento productivo hacia una industrialización diversificada en términos competitivos.

En concordancia con un proyecto de esa proyección, se plantea que como contrapartida ha de organizarse un modelo de financiamiento de la acumulación de capital. La eficiencia del modelo se manifiesta en la medida de la adecuada canalización del ahorro hacia la inversión. En la Argentina han sido notorios los problemas de articulación entre la industria y las fuentes de financiación del crecimiento, exceptuando la industria frigorífica de la etapa agroexportadora. En particular se han presentado dos problemas permanentes: 1) falta de una estrategia de largo plazo definiendo criterios estables para la canalización del ahorro interno y uso del financiamiento externo y 2) casi inexistencia de un mercado de capitales de mediano y largo plazo.

La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) comenzada en 1930, a partir de 1958 se profundiza decididamente en un período que se extiende hasta mediados de los setenta, durante el que un eje central estuvo constituido por el impulso de inversiones de capital extranjero. Se inició un proceso de desarrollo tecnológico basado en la incorporación de tecnologías de los países desarrollados, con particulares adaptaciones al medio local, que determinaron la réplica de las producciones *fordistas* con un singular contenido localista.

La producción de series cortas en plantas orientadas al mercado interno, es decir con escalas de producción menores a las de las plantas centrales en el exterior, más el elevado nivel de integración de la producción, por el escaso desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados y, el alto grado de diversificación de los productos finales, eran algunos de los problemas de competitividad internacional que se observaban en la estructura industrial argentina. Por otra parte, las restricciones macroeconómicas de la Argentina se constituían en un obstáculo para financiar las transferencias de ingresos hacia las actividades industriales. Por ese motivo, la particular situación deficitaria de la industria en el comercio internacional restringía las posibilidades de lograr un crecimiento sostenido en las actividades industriales sin generar las crisis de balance de pagos.

Un camino lógico para continuar ese proceso de desarrollo industrial, era operar paulatinamente sobre la estructura industrial existente por la vía de los incentivos a la exportación, impulsando una transformación gradual en un marco de crecimiento, acompañada de alguna política directamente orientada hacia el incremento de la productividad en la agricultura y, negociaciones directas con empresas transnacionales, para obtener su colaboración en el aumento de las escalas de producción, orientadas también a la exportación.

El corte abrupto del gobierno constitucional en 1962 y el subsiguiente cambio de política económica dejaron inconcluso el proceso de industrialización del período 1958 / 1962 y, con conclusiones sobre sus resultados que como se ha expresado, son abiertas y divergentes hasta el presente. A continuación se incluyen algunas conclusiones sobre el período realizadas por estudiosos de esta temática, que aunque no agotan su interpretación, expresan las divergencias centrales que se han señalado.

La estrategia del desequilibrio:

En el período 1958-1962 se introduce la llamada "estrategia del desequilibrio", cuya idea central es la creación de fuertes incentivos en ciertas áreas estratégicas. En estas áreas el mecanismo de precios no puede funcionar en los términos de la teoría clásica, porque en ese caso retrae la inversión.⁴²

Cuando la teoría económica clásica se desarrolla, la actividad industrial se estaba iniciando y eran todavía fundamentales las actividades agropecuarias. Esta se desarrollaba en condiciones de rendimientos decrecientes, por lo tanto de costos crecientes. La operatividad por medio de costos decrecientes contraría el funcionamiento del mecanismo de costos crecientes, pero requiere ciertas condiciones para lograrlo. Estas se basan en la necesidad de la concentración industrial y la búsqueda de la maximización de los beneficios, para lo cual se conducen de manera oligopólica haciendo que el precio exceda el costo marginal.

Dice Di Tella en ese análisis: *"En ese sentido es muy interesante notar la ambivalencia que existe en el pensamiento "progresista" en Estados Unidos y Europa, que por un lado está conciente de los beneficios que trae este proceso de concentración, al mismo tiempo que teme los efectos políticos y sociales (...) Notamos aquí que el problema básico está constituido por la indivisibilidad del capital, que es otra manera de expresar las condiciones tecnológicas de costos decrecientes. (...) En definitiva, entendemos que una teoría del desarrollo, requiere como esquema teórico de referencia, una concepción del óptimo paretiano, una clara idea de su aplicación en las modernas condiciones tecnológicas de la producción y del consumo, y una planificación que permita atacar las causas que impiden al mecanismo de precios conducir la economía al óptimo social".*

En el mismo estudio se sostiene que, si existe una correlación entre las actividades más capital-intensivas con las actividades más costo-decreciente-intensivas, la introducción de estos criterios se convierten en un factor favorable a las actividades capital-intensivas. Es principalmente en el área de la inversión, y de la inversión en actividades fuertemente indivisibles, en la llamada industria básica, en la infraestructura de capital, donde más importante puede ser esta acción directa.

⁴² DI TELLA, Guido (1970), *Estrategias de industrialización para la Argentina*.

La estructura productiva desequilibrada:

La característica de la economía en los años del período estudiado, que se repite en los países exportadores primarios en proceso de industrialización, merece la crítica de M. Diamand en *una estructura productiva desequilibrada*.⁴³ Esta estructura está compuesta por dos sectores de niveles de precios diferentes: el sector primario - agropecuario en Argentina, que trabaja a precios internacionales, y el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y precios superiores a los internacionales.

En la economía argentina, las devaluaciones no tienen el mismo efecto que en los países desarrollados, en razón de los precios. En nuestro caso, al ser muy altos, las devaluaciones no logran que los precios de los productos nacionales, con mayor valor agregado, sean competitivos y puedan ser exportados. Pero por la elevación del tipo de cambio se produce el aumento de costo de los productos importados, lo que se propaga a los precios.

La elevación de costos y precios causada por la devaluación provoca un complejo mecanismo de transferencia de ingresos a favor del sector agropecuario a costa de la reducción del salario real, y además, cuando la cantidad de dinero no aumenta en proporción a los costos, provoca iliquidez monetaria. La consecuente disminución de demanda desencadena una recesión y la caída de actividades. Este tipo peculiar de inflación, originado en los desequilibrios de la balanza de pagos, en la Argentina suele alternarse periódicamente y entrelazarse con la inflación de demanda y la inflación de salarios.

Es así que la consecuencia de la inflación cambiaria es el alza de los precios internos con las consecuencias antedichas, en contradicción al diagnóstico tradicional en que la inflación es producto del exceso de demanda. A esto debe agregarse los efectos sobre las cuentas fiscales. Lo anterior explica los golpes inflacionarios provocados por las devaluaciones, las transferencias de ingresos al agro y las recesiones en las que cae periódicamente desde hace veinte años la economía argentina y cuyos ejemplos más típicos fueron las crisis de 1959 y 1962.

Las transferencias de ingresos hacia el agro, no parecen inducir el incremento de su producción (la segunda vaca por hectárea cuesta más que la primera), y por el contrario se afectan los ingresos industriales y los salarios, con las consecuentes

perturbaciones políticas y sociales. Una cuestión central es que el tipo de cambio se fija sobre la base del sector privilegiado (que tiene ventajas especiales provistas por la naturaleza), por lo que en consecuencia no es adecuado para el sector industrial de una productividad menor, es así que los precios industriales, expresados al tipo de cambio agropecuario que no les corresponde, resultan más alto que los internacionales.

Una de las cuestiones centrales, en términos muy simples, es la inelasticidad de los precios del sector primario, que se originan en valores internacionales y la tasa de cambio, por lo tanto afectan el mercado interno, es decir el salario real, y el externo en cuanto a los excedentes exportables. El sector secundario, no exportador, tiene elasticidad, pero opera sobre los precios dado que las empresas mantienen sus márgenes de utilidad. Concluye Diamand, que estas relaciones junto con las tarifas, la tasa de interés y las locaciones, tienen claros efectos en el dinamismo de la economía.

Carlos F. Díaz Alejandro⁴⁴ hace un estudio de la cambiante estructura del sector manufacturero desde 1900, comparándola con la que podría considerarse *normal* para el mundo en general. La comparación entre los esquemas *normal* y argentino proporciona un índice del grado relativo total de la industrialización, el que se obtiene comparando el nivel total de producción industrial que las ecuaciones *normales* proporcionan para un nivel dado de ingreso per cápita y población, con el nivel real de producción industrial.

Mientras a largo plazo la expansión de la industria sustitutiva de importaciones tiene lugar a expensas de las importaciones, a corto plazo el intento de expandir la tasa de crecimiento del sector manufacturero y de toda la economía resulta en una mayor demanda para importaciones de materia prima, de productos intermedios y especialmente de bienes de capital, que dado un nivel de exportaciones es probable que conduzcan a dificultades en la balanza de pagos y a un retardo de la expansión económica.

Sostiene que resulta tentador en el caso argentino identificar al sector rural como productor de bienes de tipo exportable, al sector manufacturero como productor de

⁴³ DIAMAND, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*.

⁴⁴ DÍAZ ALEJANDRO, Carlos (1970), *Estrategias de industrialización para la Argentina*.

bienes de tipo importable y a los sectores de servicios como productores de bienes "nacionales".

"El problema básico argentino desde 1930 no ha sido como se ha dicho frecuentemente de demasiada industria a expensas de la agricultura, sino más bien de producción insuficiente de bienes exportables e importables y producción excesiva (en términos relativos) de bienes nacionales y cuasi nacionales", dice Díaz Alejandro. Si bien hay alguna sobreposición entre estas dos afirmaciones, existen algunas diferencias importantes entre ellas. En particular, la última afirmación enfoca la dificultad clave encontrada por la economía argentina desde 1930: su incapacidad para asignar recursos de tal forma que haga el crecimiento continuo compatible con el equilibrio del balance de pagos.

"¿Cual hubiera sido la evolución de la industria manufacturera argentina durante los últimos 20 años de haberse seguido políticas de fomento a las exportaciones, tradicionales o no, y a la producción agropecuaria? Concluye que, si se acepta que el principal freno al crecimiento ha sido la escasez de divisas (y la consecuente escasez de maquinaria y equipo) y que tal escasez se ha debido en gran parte a la limitada oferta interna de bienes exportables, se llega a la paradójica conclusión de que de haberse seguido tales políticas la industria manufacturera tendría en la actualidad un mayor nivel de producción, aunque su peso relativo dentro del producto global fuese menor.

Por su parte, haciendo un estudio histórico de la evolución industrial argentina, J. Katz y B. Kosacoff ⁴⁵ establecen los ciclos expansivos señalando que, en el que corresponde al gobierno de Frondizi el que abarca desde 1958 hasta la recesión de 1962. Tras varios años consecutivos de saldo desfavorable en el comercio exterior se registra un resultado positivo en 1953 y el ingreso y la demanda global vuelven a repuntar; pero la caída de los precios internacionales posterior a la guerra de Corea y el incremento de importaciones muestran con claridad que la restricción externa de la economía argentina es, al inicio del período de gobierno, particularmente severa; por entonces, algunos sectores opinaban que sólo una inyección masiva de capital extranjero podía financiar el sostenimiento de la acumulación de capital.

En el curso de esta nueva "fase" del proceso de industrialización el sector manufacturero argentino habrá de recibir cerca de 500 millones de dólares de

inversión privada directa de origen norteamericano; esto no sólo va a modificar sustantivamente la estructura del sector industrial en términos de participaciones sectoriales relativas, sino que también habrá de incidir muy profundamente sobre la morfología y desempeño de los distintos mercados industriales y sobre la organización y división social del trabajo prevalente tanto a nivel de rama como de planta fabril individual.

Desde la perspectiva económica, el período 1958/1962 queda de manifiesto una transformación estructural expansiva con el aumento de producción en casi todos los rubros de la economía: había crecido la participación en el producto de la producción industrial; la producción de petróleo comenzaba a autoabastecer la demanda interna, con el consiguiente ahorro de divisas; el sector agropecuario comenzaba a beneficiarse con las mejoras tecnológicas en la producción. La Balanza Comercial se mantuvo deficitaria debido al importante ingreso de bienes de capital, pero la Balanza de Pagos mostró signo positivo hasta 1960, debido al ingreso de capitales externos.

En sus conclusiones dicen Katz-Kosacoff: *"La siguiente "fase" del desarrollo industrial -1964/1974 - constituye sin duda la etapa más exitosa del proceso de industrialización que examinamos. Por de pronto, tal como lo demuestra D. Heyman (1980), a diferencia de las otras etapas de crecimiento aquí identificadas, durante este período no se observa ningún año en el que la actividad económica haya experimentado una caída de nivel absoluto. Por el contrario, la tasa anual de crecimiento "entre puntas" - que alcanza prácticamente al 8% - es la más alta de los distintos ciclos aquí examinados. Crecen, simultáneamente, la productividad industrial - 6% por año a lo largo del período -, los salarios, el empleo y las exportaciones"*.

Para el análisis de los ciclos económicos y las políticas de ajuste es de consulta el pensamiento de Mario Rapoport.⁴⁶ Las crisis crónicas del balance de pagos a través de los ciclos conocidos como de *stop and go* (frenar y andar), cuya primera manifestación pudo observarse en la crisis de 1949-1952, durante el primer peronismo y luego vuelve a manifestarse con puntos mínimos en 1959 y 1963. Cita el estudio de Ricardo Ferrucci⁴⁷, quien además los diferencia según los tipos de políticas económicas (liberal o nacional-distribucionista).

⁴⁵ KATZ, J. y Kosacoff, B. (1989), ob. cit.

⁴⁶ RAPOPORT, Mario (2000), ob. cit., págs. 596-597

⁴⁷ FERRUCCI, Ricardo (1991), *Política económica argentina contemporánea*.

Con respecto a los planes de ajuste, referencia a Guillermo Vitelli⁴⁸, quien sostiene que el marginamiento del antiguo modelo de economía agroexportadora no fue el determinante de la declinación argentina, sino que la razón principal se encuentra en la metodología de la política económica condensada en los planes de ajuste. Como resultante, la economía era hacia 1973 considerablemente más industrial que en 1948 y había reducido su anterior predominio agropecuario y mercantil. Pero si se fue acercando, en mucho, a los perfiles de las economías más ricas e industrializadas, provocó también la acentuación de la antigua declinación y la repetición de nuevos rezagos puntuales en los ingresos de la población.

Siguiendo a Rapoport, alude a la resistencia de los sectores sindicales a las medidas de ajuste y el deterioro de las condiciones de vida y la crisis política permanente que suponían la exclusión de una fuerza política significativa y la constante interrupción de los procesos democráticos por la intervención militar eran también elementos clave para explicar el funcionamiento de estos movimientos cíclicos y se encadenaban con ellos.

La problemática, desde el mismo pensamiento de Rapoport, demanda para su tratamiento una identificación de los intereses reales que estaban en juego en las diferentes fases del ciclo. Caracteriza al sector industrial que no estaba integrado, ni tampoco era exportador, por lo que se desarrolló en función de la importancia de bienes de capital e insumos intermedios que se obtenían en los centros industriales hegemónicos, con la consiguiente dependencia de las disponibilidades de divisas del país. Por otro lado, el sector agropecuario, proveedor de divisas a través de las exportaciones, condicionaba la industrialización a sus propios intereses, tradicionalmente influyentes en los círculos de poder, sin que este juego implicara incrementar su producción.

En un artículo reciente Jorge Schvarzer⁴⁹ ha presentado un estudio haciendo un balance de largo plazo de los últimos cincuenta años de la economía argentina. Toma como año clave el de 1975 en que se produjo el impacto inflacionario del llamado "rodrigazo", antesala de 1976 en que el gobierno militar emprendió el llamado "Proceso de Reorganización Nacional" por el que se aplicó un profundo ensayo de reestructuración productiva. El estudio hace una revisión de las tasas de crecimiento del producto bruto en dos periodos consecutivos de un cuarto de siglo cada uno: 1949-

⁴⁸ VITELLI, Guillermo (1999), *Los dos siglos de la Argentina*.

⁴⁹ SCHVARZER, Jorge, *La Gaceta de Económicas*, 24/VI/01

1974 y 1974-1999. Schvarzer concluye en que los resultados son sugerentes: mientras que en el primer período de 25 años, característicos de la economía cerrada, el PBI creció 127 %, en el segundo sólo aumentó 55%. Tomando como variable el producto *per cápita* las cifras indican una variación de + 48% y + 9% respectivamente para los mismos periodos. De igual manera, la evolución del valor agregado por la industria para los mismos años señalan + 232% y + 10% respectivamente.

El crecimiento de la industria y de las actividades productivas en general, en el período 1949-1974 que corresponde a la ISI (industria sustitutiva de importaciones) la generación de empleo permitió que el desempleo no superara el 6%. Esto no ha sido así en el período de "apertura" durante los últimos años el desempleo se mantiene sistemáticamente rondando un promedio del 14%. Schvarzer concluye en que *"El diagnóstico sugiere que el nuevo modelo no es efectivo porque no sólo es concentrador del ingreso sino que ni siquiera ofrece una dinámica productiva de largo plazo que permita justificarla en nombre de un futuro venturoso"*.

6. 4 El significado de la alianza de clases

La modernización de la industria argentina basada en la creación de una producción de bienes de capital y de bienes de consumo intermedios, que promovía el desarrollismo, demandaba la implantación efectiva de acuerdos de racionalización del trabajo que permitieran el uso eficiente de la maquinaria importada y la intensificación de la producción de las plantas industriales existentes.

Desde la concepción del desarrollismo, la falta de riqueza que repartir exacerba el antagonismo de clases y, en esas condiciones genera violencia en los obreros que no logran satisfacción a sus reclamos que los empresarios urbanos y los productores agrarios no están en condiciones de satisfacer. Todos están sufriendo el estrangulamiento del subdesarrollo. En ese cuadro, la insatisfacción también alcanza a las clases medias, los pequeños comerciantes, los profesionales y los técnicos.

Dice Frigerio ⁵⁰: La elevación del nivel de vida sólo puede provenir de la creación de condiciones para alcanzar la ocupación plena y la demanda de mano de obra calificada y de técnicos. Por eso es necesario el impulso para lograr el desarrollo permitiendo la liberación de factores y bienes suficientes para asegurar bienestar y paz social. *"En la medida que se explotan los recursos naturales, se crea la industria*

pesada, se provee al país de energía, comunicaciones y transportes, la actividad económica alcanza niveles de plenitud y es posible satisfacer las necesidades de todas las clases y sectores"

El subdesarrollo desata luchas internas que abren las puertas a la ingerencia exterior y a la desintegración nacional. En cambio, continua Frigerio, en la lucha por el desarrollo, se forja la unidad y desenvuelven las condiciones del entendimiento entre las distintas clases. *"La comunidad de intereses que genera la promoción económica, fortalece a la nación en su conjunto y la protege contra las presiones e infiltraciones contrarias a esa cohesión espiritual y material"*

Durante el gobierno de Perón (1946/1955) se había implementado una política distributiva destinada al sector asalariado, con elevada participación del Estado como empleador. Esta política había favorecido el afianzamiento de un sindicalismo participativo, predominando la orientación de subordinación de los objetivos sindicales a la política del gobierno peronista. Dentro de ese esquema de distribución del ingreso más equitativa, el sesgo populista se combina con un optimismo excesivo sobre el crecimiento de la economía. Por otra parte, los aumentos salariales también se orientaban a alimentar el crecimiento del mercado interno. Sin embargo, con referencia a las relaciones entre los sindicatos y el Estado, este proceso de subordinación de los objetivos sindicales a la política del gobierno no dio lugar a enfrentamientos de importancia entre el Estado y los sindicatos. (R. Sidicaro, 1998)

Desde el proyecto peronista, el modelo de planificación social y representación de grupos ocupacionales se asentaba en el equilibrio de poder entre sectores organizados: asociaciones patronales, sindicales, profesionales y culturales que había dado lugar al concepto de "comunidad organizada". Dice D. James⁵¹: *"En primer término, el apoyo que los trabajadores dieron a Perón no se fundó exclusivamente en su experiencia de clase en las fábricas. Fue también una adhesión de índole política generada por una forma particular de movilización y discurso políticos.(...) El peronismo aspiraba a lograr una alternativa hegemónica viable para el capitalismo argentino, quería promover un desarrollo económico basado en la integración social y política de la clase trabajadora".* (Daniel James, 1990)

⁵⁰ FRIGERIO, R. (1963), ob. cit. Págs. 142-143

⁵¹ JAMES, Daniel (1999), *Resistencia e Integración*, págs. 56-57

El gobierno militar que asumió en 1955 intervino la CGT, decisión que no estuvo motivada por consideraciones económicas, ya que no buscaba el recorte del salario, sino controlar la que era un baluarte peronista inexpugable. Es entonces que se inicia un período culminante que para la izquierda peronista reviste un carácter radical por la resistencia ofrecida por los peronistas. La definición de "resistencia" llegó a comprender el extremismo, la militancia en un movimiento de izquierda, un concepto en cierto modo revolucionario. La conflictiva etapa quedó enmarcada en una dicotomía entre la nostalgia por la extinción de una armoniosa sociedad idealizada y la emergencia de las relaciones coercitivas políticas y sociales del presente.

Los intentos del gobierno y partidos antiperonistas de crear una fuerza sindical antiperonista dentro del movimiento sindical fracasaron. A pesar de la intervención a la CGT y sindicatos afiliados, a la vez que el tratamiento preferencial a los gremios llamados "democráticos", el peronismo no perdió su hegemonía en el sector obrero. El despliegue de acciones reivindicativas que se desarrollan en los niveles de empresa y rama de actividad actúan como aglutinantes para la recomposición del movimiento. En la superficie se constituyen las 62 Organizaciones como brazo político del sindicalismo peronista.

Con el acceso al gobierno de Frondizi, se produce un doble triunfo sobre los militares y la política que intentaban continuar. En el orden económico, el programa desarrollista imponía el desarrollo industrial y el mercado interno, a diferencia de los planes de estabilización y crecimiento por exportaciones tradicionales del gobierno militar con el respaldo de las fuerzas tradicionales. En el plano político, era el reconocimiento de la legitimidad del peronismo y el camino para el levantamiento de la proscripción.

Sin embargo, en poco tiempo el peronismo se vuelca en contra de Frondizi pues, luego de otorgar un aumento masivo de salarios al comienzo de su gestión, mantiene éstos congelados y demora en devolver la la CGT a los dirigentes gremiales, decisión que estaba en la base de su programa electoral. En un plano más profundo operaba la estrategia del jefe político exiliado y su estilo de preservación del movimiento político.

Con los contratos petroleros como uno de los detonantes, ya en 1959 se multiplicaron los conflictos laborales, en particular en el sector público. Los ferrocarriles tuvieron que ser operados con supervisión militar, aunque el transporte público sufría paralizaciones. La cantidad de horas de trabajo que se perdían por otra parte en nada contribuían a mejorar el caldeado ambiente político. Con el correr del tiempo, aunque

la actividad económico fuera mejorando, el clima sindical no bajó la temperatura. El poder de presión de los sindicatos era muy grande como para soportar por mucho tiempo sus demandas. La consecuencia irá apareciendo a través del paulatino rebrote de la inflación en 1961 como consecuencia de los mayores salarios.

En 1960 a través de negociaciones colectivas las organizaciones sindicales recuperaron el nivel de salarios de 1958, en un espacio de tiempo en que la negociación desplazó a la confrontación. Fue un logro también la normalización de la CGT. Dice Godio⁵²: *"Es cierto que el Pacto establecía 120 días para el cumplimiento por el gobierno de este punto. En cambio habían pasado más de tres años. Pero, el objetivo había sido logrado: el peronismo, aliado a los independientes y apoyado por los comunistas, volvía a controlar la dirección de la CGT, control que no perdería hasta nuestros días"*.

La necesidad de vincular las luchas sindicales con la vigencia de la democracia política, fue llevando a que la élite sindical peronista profundizara la relación entre acción sindical y acción política. Los cambios organizativos originan una nueva representación sindical legitimando a los nuevos dirigentes sindicales peronistas y el panorama que se presenta para la acción de las 62 Organizaciones. La cuestión básica en el proceso gremial residía en la aceptación o el rechazo, en los niveles de las bases, de los activistaas y de los líderes nacionales, de la lógica del pragmatismo institucional.

A propósito de lo manifestado, dice James⁵³: *"La Ley 14.455 de Asociaciones Profesionales, a la vez que aseguraba al Estado un rol en la supervisión de los sindicatos, también garantizaba legalmente la existencia de un sistema sindical industrial centralizado y dotado de derechos de negociación que debían respetarse; asimismo, proporcionaba la base financiera mediante el cobro de aportes obligatorios, para la reconstitución de un poderoso aparato gremial como el que había existido bajo Perón"*.

Para el gobierno desarrollista se hacía necesario constituir una alianza firme con el sindicalismo ante la necesidad de aumentar la productividad del trabajo en las industrias más dinámicas. La emergencia de un sindicalismo peronista integracionista

⁵² GODIO, Julio (2000), *Historia del movimiento obrero argentino*, t. 2, p. 983)

⁵³ JAMES, Daniel (1999), ob. Cit. pág. 179

e independiente lleva a acentuar el componente socio-laboral en la acción sindical. Naturalmente esta actitud había de chocar con la corriente sindical ortodoxa, para la que el objetivo era la recuperación del poder político para el peronismo. Esa estrategia demandaba presionar sin claudicación desde todas las posiciones a gobiernos que no eran peronistas. Siguiendo a James⁵⁴: *"Sin embargo, la experiencia de la Resistencia y su específica estructura de sentimientos, hecha de orgullo, amargura y sensación de solidaridad y poder de clase, también constituyó la base de una prolongada oposición obrera a Frondizi y los burócratas sindicales, porque proporcionó criterios sociales y morales para políticas públicas que discrepaban directamente con las ideas fundamentales del Estado desarrollista"*.

En el plano de las organizaciones empresarias, la característica de la época era la fractura de sus asociaciones. La Unión Industrial Argentina (UIA) había sido intervenida en 1946 y clausurada hasta la caída de Perón, diez años más tarde, habiendo sido reemplazada por una organización totalmente nueva: la Confederación de la Industria (CI) de la Confederación General Económica (CGE). Con el derrocamiento de Perón en 1955, renació la UIA, pasando a ser intervenida la CI y la CGE disuelta, ya que había sostenido una orientación tendiente a lograr una estructura corporativista desarrollando actividades políticas, argumento este último utilizado en 1946 en contra de la UIA.

Pese a la lucha de la UIA, en 1958 Frondizi rehabilita a la CGE. La reacción lleva a la creación de Acción para la Coordinación de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL), uniéndose para ello la Unión Industrial, la Cámara de Comercio y la Sociedad Rural (asociaciones representativas de la industria, el comercio y el campo) para oponerse a la CGE (formada por la Confederación de la Industria, Producción y Comercio).

Siguiendo a Schvarzer, la dirigencia tradicional transitaba una crisis que a la vez se confundía con la crisis política. La mayor parte de la élite seguía todavía aferrada a la idea de "volver al campo" sin admitir los cambios que se habían producido, ya que no se resignaba a aceptar que había terminado el período dorado de explotación de las ventajas comparativas de la pampa húmeda. (J. Schvarzer, 1996)

ACIEL, ideológicamente como lo indica su nombre se orientaba en una línea liberal clásica y agrupaba a la dirigencia tradicional que no se había llevado bien con Perón.

⁵⁴ JAMES, Daniel (1999), ob. cit. pág. 143

La CGE inclinada a aceptar el apoyo estatal y el proteccionismo, reunía en general a la nueva dirigencia empresaria surgida con la industrialización que había impulsado el peronismo, contando entre sus asociados con muchos representantes del interior.

No hubo posibilidad de encuentro durante el período frondizista. Aunque los directivos de ambas asociaciones individualmente hayan manifestado que la unificación de los dos movimientos redundaría en beneficio de toda la comunidad económica, fallaron todos los intentos de superar el conflicto tradicional. (J. Schvarzer, 1991)

La posición de la UIA con respecto al problema laboral, en general la llevaba a criticar a los dirigentes politizados y a condenar las huelgas ilegales. Ejemplo de algunas argumentaciones: Sostenía que los dirigentes obreros debían volver a estudiar sus esquemas ideológicos, pues no estaban de acuerdo con las necesidades de los trabajadores. (*Circular Informativa*, 13/11/61, p.12). Se creía que las federaciones laborales luchaban contra el tiempo frente a la penetración comunista, y organizaban huelgas con el fin de mantener la adhesión de los trabajadores más militantes. (*Circular Informativa*, 9/10/61, p. 20) (J.W. Freels, 1970)

La CI, en oposición con la UIA, tiende a considerar el movimiento laboral como una fuerza positiva para el desarrollo económico, compartiendo el objetivo de la CGE de favorecer la integración nacional. No así la CGT, que dudaba de la eficacia de intensificar sus contactos con la comunidad industrial. (J.W. Freels, 1970)

El panorama expuesto sobre el intento integracionista, permite observar que los obstáculos ideológicos existentes debido a la visión estrecha e inmediata de los grandes grupos económicos nacionales, del atraso cultural de los partidos políticos, del corporativismo sindical, del sector liberal a ultranza de las fuerzas armadas, hicieron imposible establecer una amplia concertación entre el gobierno y las fuerzas sociales y políticas, como forma de dar estabilidad al intento modernizador del desarrollismo. En la realidad, el marco nacional seguía manteniendo la rígida y extrema polarización que alimentaba la confrontación peronismo-antiperonismo.

En las elecciones parciales para legisladores y gobernadores celebradas el 18 de marzo de 1962, contra los cálculos del gobierno, el peronismo gana en once distritos sobre un total de dieciocho. La UCRI gana en cinco, la UCRP en Córdoba y en Buenos Aires la fórmula del Frente Justicialista, que es la que provoca la mayor irritación en los sectores antiperonistas de los militares. El neoperonismo, una forma de peronismo que

procura manejarse con independencia del jefe del movimiento exiliado en Madrid, gana en cinco provincias. Este último nucleamiento adquiere alguna relevancia, sobre todo en el interior, porque no es descartable su colaboracionismo con el gobierno al prestarse a concurrir a elecciones postulándose para cargos públicos.

El resultado, que no era catastrófico, pudo ser una buena oportunidad para incorporar al peronismo al proceso político, otorgándole responsabilidades de gobierno en áreas limitadas, de lo que habría resultado una experiencia interesante para un sector político acostumbrado al poder hegemónico. Sin embargo, las Fuerzas Armadas, al interrumpir el juego institucional, no lo hicieron posible.

6. 5 La integración americana (ALALC)

En la inmediata posguerra, las expectativas de los países latinoamericanos de obtener créditos para su desarrollo pronto habían quedado defraudadas, porque además de la orientación de la política exterior norteamericana, tanto el FMI como el Banco Mundial, con poder de voto determinado por la propiedad accionaria, dieron preeminencia decisiva a Europa preocupada por la reconstrucción. En estas condiciones, se destaca el pedido de ayuda financiera para el desarrollo de los países latinoamericanos que propone el brasileño Juscelino Kubstchek con el apoyo de Arturo Frondizi, a través del proyecto denominado Operación Panamericana, que proponía la formación de un bloque político y económico mediante una serie de acuerdos comerciales y la complementación de zonas entre países para alcanzar el desarrollo.

La Operación Panamericana era el inicio del multilateralismo comercial y aunque no era una reacción directa a la integración europea, orientaba la política exterior en América Latina mediante un programa de esfuerzos integrados en todo el continente. Este proyecto dependía del apoyo económico de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. Sin embargo, el desarrollo económico de América Latina no entraba en los planes de Estados Unidos, como tampoco de los monopolios norteamericanos que se estaban expandiendo.

Las limitaciones del modelo "hacia adentro" que se presentaron con la industrialización sustitutiva en América Latina se encuentran en la lentitud para el desarrollo de industrias de bienes de capital e insumos intermedios, proceso que es restringido por las dimensiones del mercado, la dependencia de tecnología importada del extranjero y la insuficiencia de inversión nacional tanto pública como privada,

manteniendo de tal manera condiciones en las que la industria seguía intensiva en importaciones. La combinación de bajas escalas de producción y estructuras oligopólicas en el mercado interno, afectaban las perspectivas de participar con exportaciones en mercados competitivos. Es indudable que la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haberse conseguido con políticas que combinaran con mayor racionalidad la relación de la sustitución de importaciones con las exportaciones. (Gurrieri, 1982)

El modelo de desarrollo "hacia afuera" tiene como ejemplo a algunos de los países que emprendieron la industrialización en el sudeste asiático – Taiwan, Corea, Singapur y Hong Kong – que a finales de los años cincuenta se orientaron hacia la promoción diversificada de exportaciones manufacturadas al resto del mundo. En ese sentido, se destaca que en esos países las políticas implementadas tuvieron notorias diferencias con América Latina, ya que las mismas respondían a otras condiciones políticas, sociales y culturales.

Con la acentuación de las limitaciones que se originaban con el modelo "hacia adentro", en América Latina cobra fuerza la idea de fomentar las exportaciones y que la integración regional podría permitir recuperar el dinamismo del modelo de desarrollo mercado internista. Según la CEPAL, la integración regional era la solución que daría un nuevo impulso a la industrialización, a la vez que permitiría a los países más adelantados la posibilidad de construir una moderna industria de bienes de capital y el avance tecnológico. Con la expansión de las exportaciones intrarregionales sería posible que crecieran las importaciones intrarregionales, reduciendo así las limitaciones que la balanza de pagos imprimía al desarrollo. En ese sentido se inscribe la creación en 1960 de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC).

6. 5. 1 El Tratado de la ALALC

En la Conferencia Económica Interamericana realizada en 1957 en Buenos Aires, se había recomendado la institución de un mercado regional latinoamericano sobre base multilateral y competitiva. Posteriormente, se iniciaron diversos estudios por parte del Consejo Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Económica de la ONU para América Latina que sirvieron de preparación para la Conferencia que se efectuó en Montevideo, en 1960 y que concluyó con la

firma del Tratado Institutivo de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC), integrada por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela y posteriormente con la adhesión de México.

El Tratado, propugnaba en sus objetivos la creación de un mercado común latinoamericano en un plazo de 12 años, durante el cual se eliminarían los aranceles y otras restricciones al intercambio interzonal. Los instrumentos de negociación eran las *Listas Nacionales* y la *Lista Común*. Las Listas Nacionales estaban integradas por los productos que gozaban de preferencias otorgadas por cada país a los otros participantes. La Lista Común, incluiría los productos respecto a los cuales los países acordaban eliminar todas las restricciones comerciales. En realidad, el Tratado se orientaba a objetivos más simples con el establecimiento de una "zona de libre comercio", mediante la cual se facilitarían los intercambios comerciales mediante la negociación producto a producto.

Un factor de influencia estaba dado por la firma del Tratado de Roma en 1957 para la creación de la Comunidad Económica Europea, que estaba mostrando las características de la experiencia iniciada, tanto en los pasos de integración precedentes como en los de su consecución. El ejemplo europeo presentaba características diferentes con el proyecto cepalino, por cuanto era un esquema impulsado principalmente por motivaciones políticas internas y externas en el marco de la bipolaridad. La integración partía de un grupo de países ya industrializados, a pesar de la desorganización provocada por la guerra, que además favorecieron la proyección supranacional. (Gomes Saraiva, 1998)

En ese contexto, el mundo se encaminaba rápidamente hacia el multilateralismo y la tendencia era la liquidación de los acuerdos bilaterales de comercio y de pagos todavía vigentes. Los existentes entre los países del Cono Sur canalizaban intercambios que los gobiernos no querían perder eliminando las preferencias que se habían otorgado entre sí. Debido a que las disposiciones del GATT establecían que los países miembros debían extender a todos los demás las concesiones que tuvieran a favor de otro país, la solución para evitar que las preferencias cayeran se presentaba en la posibilidad de formar una zona de libre comercio o una unión aduanera.

La posición de la Argentina sobre la integración regional, que era compartida por el Brasil, sostenía que los intercambios de los países del área debían orientarse a permitir los desarrollos nacionales, los que fundados en una integración económica

nacional primera, posibilitaran el camino hacia la integración económica regional o mercado común. En ese sentido, se generaban dificultades porque los proyectos nacionales de crecimiento interno, de corte desarrollista, se orientaban a la industrialización nacional y en muchos casos enfrentaban producciones más eficientes de países vecinos.

El proyecto de integración que impulsaba la CEPAL pretendía que mercado común debería dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas eran desiguales, en virtud de esos diferentes grados evolutivos se imponía un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común. Se pensaba que el intercambio de los productos del desarrollo industrial, en progresiva sustitución del intercambio de productos primarios tradicionales era uno de los objetivos a alcanzar.

El acuerdo, fundamentalmente comercial, progresó durante los tres primeros años, para luego frenarse lentamente hasta que en 1967 se detiene totalmente, debido tanto a deficiencias del Tratado, como por la falta de voluntad política de algunos de los países en el proceso de integración. Con la parcial excepción del Mercado Común Centroamericano, los esfuerzos latinoamericanos por crear un marco institucional que promoviera la integración regional no tuvieron mucho éxito. Fue particularmente modesto el crecimiento del comercio intrarregional en la ALALC atribuible a medidas oficiales; todavía a fines de los setenta menos de la mitad del comercio intrarregional era de bienes cubiertos por concesiones de la ALALC, y el comercio de los mismos no creció con tanta rapidez como el de los productos sin esas concesiones. (Bulmes-Thomas, 1994)

Si bien los países latinoamericanos habían emprendido en general procesos de industrialización, los precios de los productos que por entonces cada país podía ofrecer era a precios más altos que los de fuera de la región. Mario Rapoport (2000), señala que a ese aspecto se sumaba que la deficiencia principal se originaba en el sector de bienes de capital, por lo que el intercambio recíproco no solucionaba la dependencia extrarregional.

Una interpretación del fracaso del multilateralismo continental, llevaría a pensar que el modelo de sustitución de importaciones promovido por la CEPAL es una de las causas principales. Sin embargo, recientes revisiones del legado conceptual cepalino

indicarían que el modelo sustitutivo correspondía a una racionalización del proceso de protección y expansión industrial, sin que por ello se originara un conflicto abierto con la negociación comercial o con la integración regional. La filosofía que respaldaba la *sustitución*, pese al excesivo proteccionismo latinoamericano, era la necesidad histórica de promover cambios estructurales en la economía regional. (Cervo, 1998)

Uno de los problemas centrales a afrontar ya en el inicio de la ALALC, estaba dado por la carencia de una estructura de transportes integrada, en condiciones de atender con eficiencia y costos adecuados el tráfico regional. La integración de acuerdo con la ALALC estaba condicionada a la construcción de medios de comunicación regional, como vías ferroviarias, fluviales, marítimas y aéreas. A pesar de existir desde hace muchos años varias conexiones ferroviarias internacionales en el Cono Sur de Sudamérica, éstas tenían en general muy poco tráfico.

Constituye un antecedente interesante de progreso en la comunicación entre la Argentina y Brasil, la decisión de 1934 de construir un puente para unir los dos países, el que queda concluido en la siguiente década. Dado que la red vial, en una época en que el ferrocarril empezaba a ser desplazado no estaba bien integrada, las expectativas que había despertado el puente Paso de los Libres - Uruguayana, no son satisfechas.

Con la construcción del túnel subfluvial Paraná - Santa Fé, decisión tomada por el gobierno de Frondizi en 1961, comienza a salvarse el obstáculo que representaba el Río Paraná, facilitando la integración mesopotámica con el resto de Argentina, a la vez que crear las condiciones de circulación para facilitar la integración de las redes viales de la Argentina y del Brasil, y con ello las condiciones básicas para mejorar el intercambio.

6. 5. 2 La Alianza para el Progreso (ALPRO)

Con la llegada a la presidencia de John F. Kennedy en 1961, en Estados Unidos comienzan políticas que se inscriben en lo que se llamó la Nueva Frontera. En el orden externo, por una ley de intercambio recíproco se proponen reducciones arancelarias de hasta el 50% en el comercio con las naciones del Mercado Común Europeo, conocidas como Ronda Kennedy, destinadas a promover la cooperación económica y militar europea. Para América Latina, concretando una idea esbozada con anterioridad, proyecta en 1961 la *Alianza para el Progreso*, con el objeto de

fomentar la expansión económica y mejorar los niveles de vida de su población, pretendiendo que sus miembros combatieran por la reforma social y la democracia. El frustrado intento de Bahía de Cochinos, con el apoyo norteamericano a la invasión a Cuba, representó un fuerte impacto político negativo. (Adams, 1979)

La Alianza para el Progreso se remitía al antecedente de la Operación Panamericana que había iniciado el presidente brasileño Kubistchek. Para Kennedy la Alianza significaba un gran esfuerzo para desarrollar los recursos de la región, fortaleciendo la democracia y ampliando las oportunidades educativas en América. El programa abría la perspectiva de una constante consulta con las naciones hispanoamericanas sobre los problemas hemisféricos y los problemas mundiales. (E. Menotti, 1994)

El programa de la *Alianza para el Progreso* sintetiza en los siguientes puntos⁵⁵:

- Una década de "esfuerzo máximo".
- Una reunión del Consejo Económico y Social Interamericano (la futura reunión de Punta del Este) para "comenzar el esfuerzo de planificación masiva que será la cabeza de la Alianza para el Progreso".
- Una contribución norteamericana inicial de 500 millones de dólares (que Kennedy estaba por pedir al Congreso) para el Fondo Fiduciario del Progreso Social, formado por Eisenhower en 1960 para la inversión social en América Latina.
- Apoyo para la integración económica latinoamericana mediante un área latinoamericana de comercio libre y el Mercado Común Centroamericano.
- Cooperación norteamericana en "exámenes serios, caso por caso, de problemas de mercado de bienes" para estabilizar los precios en los países latinoamericanos
- Expansión del programa de emergencia *Alimento para la Paz*, para proporcionar excedente de alimento norteamericano para los almuerzos escolares y las áreas de hambre.
- Compartir avances en la ciencia y la investigación mediante la cooperación entre las universidades para proporcionar el personal capacitado "necesario para trabajar en las economías de los países en rápido desarrollo".
- Una renovación del compromiso norteamericano de defender a todas las naciones americanas "cuya independencia está en peligro" mediante el sistema de seguridad colectiva de la OEA, permitiendo que estas naciones "dediquen al uso constructivo una porción mayor de esos recursos que ahora se gastan en instrumentos de guerra".

- Un programa de intercambio educacional y cultural para incrementar el aprecio en los Estados Unidos de los logros latinoamericanos en el pensamiento y en las artes creativas.

El proyecto de la *Alianza para el Progreso*, contuvo una óptica particular por parte del Gobierno argentino surgido en 1958, descreído del enfoque que querían darle los asesores del gobierno norteamericano, toda vez que lo limitaban poniendo el acento en una serie de proyectos sociales a financiar por el programa, como hospitales, escuelas, etc., a costa de la postergación endémica del destino de los fondos para desarrollar las estructuras económicas de base de los países latinoamericanos.

Una política de desarrollo tenía que estar orientada a ayudar a los pueblos a ayudarse a sí mismos para conseguir el mejoramiento de sus condiciones sociales y económicas, para lo cual la cooperación fundamental eran capitales y tecnología en términos accesibles para América Latina. Al programa *Alimento para la Paz*, Frondizi contrapuso su concepción *Desarrollo para la Paz* y la defensa de la producción argentina en los mercados exteriores.

La *Alianza para el Progreso* no mejoró la situación económica de América Latina y en cuanto a la estabilidad política, contribuyó a la disminución de las expectativas democráticas, que eran las bases del programa. Si bien en 1968 todavía los Estados Unidos aportaban una ayuda de 1.350 millones, los países latinoamericanos no cumplieron con su aporte.

La frustración más importante de la *Alianza para el Progreso* fue en el orden político. El objetivo del programa era favorecer la difusión de regímenes democráticos, sin embargo, en los cinco primeros años del programa se registraron nueve golpes de estado contra gobiernos civiles legalmente elegidos, acciones que no tuvieron una decidida y permanente actitud de rechazo por parte de los Estados Unidos.

6. 5. 3 Los Tratados de Uruguayana: la visión de Frondizi y el condicionamiento de la bipolaridad

Continuando el acercamiento producido entre la Argentina y Brasil por la Operación Panamericana, en abril de 1961, se reúnen el presidente Arturo Frondizi por la Argentina y el nuevo presidente brasileño, Janio Quadros en Uruguayana. Ambos

⁵⁵ Fuente: L. Sanmartino de Dromi, 1996

presidentes acordaron desmilitarizar la frontera común y no competir, en lo sucesivo, por la hegemonía sobre los vecinos sino cooperar para lograr el desarrollo. Se creaba un sistema de consulta para la acción común de los dos países.

Era el momento preciso para abolir la tradicional rivalidad argentino-brasileña que venía desde la colonia. Una alianza de los dos países basada en el apoyo mutuo, para el desarrollo, en la constante consulta diplomática y económica, en la unificación de sus actitudes frente a los más relevantes problemas del tablero mundial y hemisférico, era un hecho verdaderamente revolucionario y constituiría un nuevo polo de poder en el cono sur y en toda América. El Acuerdo generó reacciones adversas en los factores de poder, tanto en Brasil como en la Argentina, (E. Cirulli, 1994) (E. Menotti, 1994)

En el aspecto económico, en sus manifestaciones más generales, se comparte el criterio de que la colaboración económica externa sólo puede rendir frutos mediante un vigoroso esfuerzo nacional. Desde la experiencia desarrollista, la Argentina deseaba intensificar su comercio con el Brasil, pero no estaba dispuesta a aceptar una nueva división internacional del trabajo bajo el pretexto de la complementación.

No obstante, no había coincidencia entre ambos mandatarios en cuanto al rol que convenía a ambos países en el concierto americano, sobre todo ante los Estados Unidos, por el impacto de la revolución de Fidel Castro en Cuba. No obstante, en poco tiempo más ambos gobernantes fueron derrocados por golpes militares, por lo que sus políticas de acercamiento quedaron detenidas.

A comienzos de la década de los años sesenta se desarrolló un trecho muy álgido de la Guerra Fría, que mantuvo al mundo dividido en dos bloques ideológicos y que en América tuvo particular repercusión por el caso de Cuba, en la que se instaura una República Socialista (1959) que tiene por oposición terminante al que encabeza los Estados Unidos. Esta situación, significó trasladar los conflictos de la bipolaridad a América Latina, por la preocupación que originaba la difusión de las ideas izquierdistas en la región y elevar así el nivel de presión de las Fuerzas Armadas sobre los gobiernos.

Frondizi había manifestado claramente al presidente Kennedy su preocupación de que el gobierno norteamericano, excesivamente concentrado en el problema cubano se estuvieran descuidando cuestiones que tuvieran verdadera importancia para las

Américas, lista que encabezaba la alarmante situación que derivaba del subdesarrollo económico. (Ortiz de Rosas, 1994)

El intento de Frondizi es el de convertirse en mediador entre Cuba y los Estados Unidos, tratando de evitar que la isla caiga en la órbita soviética, como en realidad sucedió, creando en el continente un factor de enorme perturbación. La actitud de Frondizi, en realidad respondía al propósito de lograr una mayor afluencia de ayuda económica de los Estados Unidos hacia América Latina, pero no fue comprendido así por los militares argentinos que no aceptaron esas sutilezas de política exterior.

En la Octava Reunión de Cancilleres, celebrada en Punta del Este en enero de 1962, la Argentina sostiene que la expulsión de Cuba de la OEA tendrá consecuencias negativas para el sistema interamericano. La reacción interna frente a este punto de vista fue de tal virulencia que Frondizi un mes después termina rompiendo relaciones con La Habana, sometido a una fuerte presión militar. En el interín el presidente norteamericano Kennedy decreta el bloqueo total a Cuba. (E. Menotti, 1994)

La teoría de las fronteras ideológicas y el traslado de los conflictos de la Guerra Fría a América latina por la revolución cubana, en la Argentina llevó a las Fuerzas Armadas a cuestionar la política internacional del gobierno. Las diferencias que alimentaban la disputa entre el presidente y los militares en el orden de la política internacional, pasan a ser decisivos. Los jefes de las Fuerzas Armadas veían el problema cubano como una amenaza militar que debía enfrentarse con sanciones colectivamente avaladas, entre ellas la expulsión de Cuba del sistema interamericano de defensa.

En pocos años más, los Estados Unidos imponen en el resto de América Latina la *doctrina de la seguridad nacional* por la que las fuerzas armadas no sólo custodian las fronteras nacionales, sino que en la lucha contra el comunismo, el ejército se vuelca hacia el interior de la nación con la misión de reprimir intentos de cambios en el sistema social.

7 CONCLUSIONES

Cuando Frondizi llega a la presidencia en 1958 pretendía, con el apoyo de su partido, llevar a cabo un programa de gobierno que interpretaba el sentido de grandes sectores de la población, con inquietudes por el logro de metas ambiciosas para el país, a la vez que una salida razonable para los problemas más candentes de ese momento.

El proyecto impulsaba el accionar centrado en tres grandes líneas de pensamiento que respondían a los siguientes objetivos:

- Ante la dura e inflexible división de la sociedad argentina en *peronismo* y *antiperonismo*, alcanzar la pacificación y, mediante la democratización, permitir que los primeros se insertaran en el sistema político para lo que la idea central era la de integración. Con "la legalidad para todos", una ley de amnistía amplia, el levantamiento de restricciones para el peronismo político y gremial, la sanción de una Ley de Asociaciones Profesionales respetando las líneas estructurales de un sindicalismo encuadrado en una central obrera única se cumpliría el proceso integracionista. La complejidad de la situación se planteaba sobre todo teniendo en cuenta que el ambicioso plan de gobierno demandaba fuerte apoyo político y este estaba severamente condicionado, ya que el líder peronista estaba exiliado y las fuerzas armadas eran terminantes en su oposición para que regresara al país.

- Promover el *desarrollo económico* mediante el impulso de los sectores básicos de la economía: petróleo, siderurgia, petroquímica y otras áreas importantes, con lo que se originarían el despegue y la modernización de las estructuras productivas que el país reclamaba. La insuficiencia del sector energético incapaz de abastecer el crecimiento de la industria, la débil situación en la tenencia de divisas mostrando la vulnerabilidad del sector externo, el estado del sistema ferroviario envejecido y sobrecargado con un desmesurado exceso de personal alimentando un pesado déficit, la postración y atraso del sector agropecuario único proveedor de divisas para el país, eran algunos de los problemas que demandaban inmediata atención. Se creaban condiciones favorables para recurrir al aporte del capital extranjero que era atraído con protección a cambio de inversión, comenzando prioritariamente por la explotación del petróleo que causaba el principal déficit en la balanza comercial

- Reinsertar a la Argentina en el contexto mundial poniendo fin al aislamiento vigente desde los años cuarenta, en la convicción que era una de las causas que retrasaban las posibilidades de progreso. Se partía de la premisa que no se produciría una tercera guerra mundial a pesar del riesgo implícito que surgía de la *guerra fría* y, que por el contrario, sería la paz el nuevo signo de las relaciones internacionales. La inserción de la Argentina en el nuevo contexto era una decisión que reconocía el liderazgo de los Estados Unidos y el peso del bloque occidental al

que adhería plenamente, actitud que no tendría que afectar el mantenimiento de capacidad de decisión nacional.

El gobierno de Frondizi culminó en marzo de 1962, derrocado por las Fuerzas Armadas cuando completaba el cuarto año de mandato, concretando por cuarta vez la interrupción de un gobierno constitucional tal como lo habían hecho en 1930, 1943 y 1955. Observadores políticos señalaban que eran cada vez más cortos los períodos de vigencia constitucional, aspecto que Frondizi no dejó de tener en cuenta evidenciándolo con la premura con que impulsó el grueso de las decisiones esenciales de su gobierno. Si bien la continuidad institucional tuvo características inéditas para entonces, completar el mandato del ejercicio presidencial por el Presidente Provisional del Senado, la solución implicó por primera vez la participación institucional de las Fuerzas Armadas por decisión conjunta de los Comandantes en Jefe de las tres armas.

Los sectores que confluyeron con los militares en el derrocamiento, principalmente la Unión Cívica Radical del Pueblo y el sindicalismo peronista no tenían un verdadero plan político para poner en vigencia una vez asumido el gobierno. Pero es en esas circunstancias que comienzan a definirse las dos fuerzas protagonistas del cruel enfrentamiento que eclosiona en la próxima década del setenta: fuerzas armadas regulares y grupos armados irregulares. Los primeros en el marco de la política de seguridad interior en la que se inscriben las fuerzas militares de América y, los segundos, activados por la profundización ideológica que cobra fuerza alimentada por la revolución cubana.

Desde la visión de este trabajo no se plantea el simple relato histórico o el reproche sistemático al presente sobre la base de que el tiempo pasado era mejor. La búsqueda que ha permitido avanzar hasta este modesto trabajo, naturalmente no se agota en este punto y, por el contrario, deja abierta preguntas inquietantes y duras sobre nuestra sociedad que acicatean a continuar su comprensión. Una que surge primariamente: el programa de Frondizi ¿era inapropiado para impulsar el desarrollo de la Argentina? En ese caso, los que se opusieron por todos los medios ¿estaban proponiendo alternativamente el que realmente convenía a la Argentina? ¿qué sectores y qué intereses se beneficiaron o creyeron beneficiarse con el fracaso del proyecto de gobierno de Frondizi?

La coyuntura potenció la confluencia de aspiraciones de la sociedad que demandaban un proceso madurativo con menor urgencia de resultados, en particulares circunstancias que tanto el frente interno como el externo estaban fuertemente ideologizados. Por eso mismo es que puede señalarse que eran las condiciones ideales para que las ventajas y/o los beneficios, aunque muchos solamente de corto plazo, hayan sido manipulados por intereses sectoriales del país en correspondencia con requerimientos del exterior.

La crisis de los años treinta, la segunda guerra mundial, la guerra fría, la guerra de Corea y las secuelas de todos ellos, entre otros, fueron todos acontecimientos que revelaban la debilidad y las falencias de una nación que, aunque parecía disponer de una economía muy sólida fundada en su sector agropecuario que funcionaba aparentemente bien, en momentos extremos como son una crisis o las guerras, evidenciaba una manifiesta dependencia externa que afectaba seriamente su desenvolvimiento.

Y precisamente, los sectores tradicionales de la Argentina agroexportadora fueron un obstáculo que dificultó la fuerza industrializadora al seguir atada al recuerdo del esplendor de la economía del ganado y los cereales de principios de siglo. No se admitió plenamente nunca que la industrialización era una demanda vinculada a una necesaria modernización del aparato productivo argentino, porque hasta para ser proveedora de alimentos se fue haciendo cada vez más necesario convertirse en una Argentina industrial. El valor agregado que se incorpora a la materia prima genera trabajo interno y, además, considerando la experiencia argentina en la producción agraria, era también un atractivo lógico para el desarrollo de la producción de bienes de capital con destino tanto al mercado nacional como a exportaciones. Cuando Prebisch elabora el informe de 1956, todavía en muchos sectores dirigentes prevalecía la idea que la industrialización reciente era un proceso que no debía ser continuado y había que volver a privilegiar el sector primario como antes de 1930.

El potencial de recursos naturales que posee la Argentina con la pampa húmeda, la Patagonia, el noroeste (NOA) y el noreste (NEA), potencialmente grandes productores de agricultura, ganadería y minería, posibilitaban el desarrollo de una industrialización de base con un encadenamiento productivo hacia una industrialización diversificada en términos competitivos, ventajas que se mantienen en el presente. A ello puede agregarse que, sin hacer una interpretación lineal, en la reciente década de los años noventa se destacan las empresas surgidas durante la etapa de industrialización

sustitutiva de importaciones (ISI) que continúan activas en la actualidad, aunque con características diferentes, produciendo en condiciones de eficiencia; por otra, de la desregulación en la explotación de hidrocarburos; y finalmente, de la proyección regional del comercio, en un marco de apertura económica en el mundo.

Claramente, con el golpe militar de 1976 y el programa económico que se implementó, al comenzar el siglo XXI la Argentina muestra una estructura productiva notoriamente disminuida en los sectores generadores de valor agregado y de trabajo, dejando a la vista la falta de articulación y eslabonamientos productivos entre las diversas ramas que han subsistido. Por llamativa coincidencia, cien años atrás, en el siglo XIX, en la década de 1870 se produjo el premonitorio debate sobre la industrialización en la Argentina y, la decisión excluyente de internarse en el desarrollo de una economía básicamente agroexportadora.

El proyecto desarrollista del gobierno de Frondizi no tuvo éxito. Sin embargo, las alternativas de los sucesos que corresponden al breve espacio de cuatro años, dejan claro que la división tajante de la totalidad de la sociedad argentina, frustró una oportunidad histórica de forjar un futuro mucho más sólido y alentador que el que en definitiva se fue profundizando a continuación de esos acontecimientos. No es este trabajo dedicado a la figura política de Arturo Frondizi, pero cabe hacer presente que las principales imputaciones que le hicieron dos detractores, de tipo ideológico o moral, los años posteriores han demostrado su inconsistencia. Desde su regreso del confinamiento en Martín García, Frondizi vivió en Buenos Aires como un ciudadano común y sin que su situación requiriera ninguna atención especial a los gobiernos que lo sucedieron.

Resumiendo las causas principales que originaron el derrocamiento de Arturo Frondizi, éstas pueden agruparse como sigue:

- El fracaso de la idea integradora del peronismo que, lejos de asimilarse a algún partido político, mantuvo su unidad e identidad. La propuesta integradora no logró viabilidad en las elecciones del 18 de marzo de 1962, ya que el peronismo triunfa en cuatro provincias, incluida Buenos Aires, y en otras cuatro alcanzan la victoria fórmulas neoperonistas. El síndrome antiperonista nuevamente hace presa de las cúpulas militares. Obligado el presidente a intervenir dichas provincias, dañada la legalidad que lo sustenta, queda emplazado uno de los detonantes para activar el golpe militar.

- El clima internacional signado por la *guerra fría* y la política exterior argentina, especialmente en lo que hacía a las relaciones con la Cuba de Fidel Castro, agudizada por la perspectiva de expansión comunista en el continente. Frondizi, con una posición solidaria con los Estados Unidos, procura, sin embargo, que no se apliquen sanciones continentales contra La Habana, para evitar que quede segregada del resto de América. Complica aún más esta situación la entrevista que mantiene Frondizi con Ernesto Guevara, ya que induce a que los militares más reacios a su política sostengan que conserva íntimas inclinaciones hacia el comunismo. Esta situación no queda superada cuando, mas tarde, rompa relaciones con Cuba.
- Los actores sociales, empresarios y trabajadores con sus respectivas organizaciones, tuvieron un álgido protagonismo en el período 1958/1962, ya que los alineamientos políticos condicionaron y, en consecuencia fueron condicionados por las perturbaciones que originaban con sus actitudes dogmatizadas.
- La lógica del integracionismo no logró que pese a la restitución de la CGT, el sindicalismo se orientara hacia un evolucionismo que facilitara la celebración de negociaciones tendientes a un encuadre más adecuado a la situación. Eran inocultables los efectos que las movilizaciones sindicales operaban en la intranquilidad militar y, en consecuencia, en la estabilidad del gobierno. La huelga ferroviaria de 1961 fue paradigmática, pero computada en el período una manifestación más sumada a una impresionante escalada de protestas y acciones directas férreamente conducidas por el sindicalismo que no varió, ó, en todo caso, no consiguió modificar el vertical y rígido alineamiento político.
- Los sectores empresarios que soldaron una división con evidentes dificultades de establecer diálogo entre ellos. Las razones que se esgrimían eran de tipo ideológico: un grupo con orientación liberal tradicional (ACIEL, integrada por S.R.A., U.I.A. y Cámara de Comercio) y, el otro, imputado de peronista (CGE, formada por la Confederación de la Industria, Producción y Comercio). Esta última que representaba principalmente a empresarios nacionales medianos y pequeños, a los que Frondizi pretendió sostener en el esquema de integración, le valió la férrea oposición de ACIEL, que paradójicamente se

oponía a que se restableciera la Confederación, pretendiendo al mismo tiempo defender la libre asociación.

- La situación económica, que luego de una fase de crecimiento, producto de la gruesa corriente de inversión que se había logrado, en la fase decreciente del ciclo culmina con la recesión de 1962/63 en una de las típicas manifestaciones del *stop and go* ya analizado. Las medidas correctivas tomadas por el siguiente gobierno constitucional corrigieron el impacto y, a pesar que la estructura industrial seguía siendo incompleta y desintegrada, la maduración que va adquiriendo la industria argentina en la década 1964/74, muestra ya en los indicadores el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial.
- Las tortuosas y desgastantes relaciones con las fuerzas armadas, en las que pese a que el presidente de la Nación era el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas, no se pudo ordenarlas jerárquicamente, por lo que dichas Fuerzas acentuando su perturbación profesional actuaron políticamente como un poder autónomo dentro del Estado.
- La ausencia de soluciones, por parte de los partidos políticos, que prefirieron la quiebra del orden institucional en beneficio propio, antes que aportar al oficialismo las ideas o los hombres necesarios para mantener el sistema. En este panorama se aprecia la repetición histórica en que las ambiciones personales y ausencia de renunciamentos no ayudaron a los intereses de la Nación.

El gobierno de Arturo Frondizi finalizó con un nuevo pronunciamiento militar que definitivamente derrocó al presidente y, por otra parte, reafirmó el nuevo papel de las Fuerzas Armadas ejerciendo el control indirecto del poder. La presidencia fue ocupada interinamente por un civil, el doctor José María Guido, quien ocupaba el primer término dentro de la línea de sucesión que prevé la Ley de Acefalia como consecuencia de la renuncia en 1958 del vicepresidente Alejandro Gómez. El juramento del sucesor constitucional se concreta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es de destacar que en el derrocamiento de Frondizi, participan institucionalmente en el planeamiento y ejecución los que se desempeñaban como Comandantes en Jefe de cada arma, que impusieron el ultimatum y luego el corte abrupto del gobierno

constitucional. El 28 de marzo de 1962, los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas solicitaron la renuncia al presidente Frondizi, reclamo que fue terminantemente rechazado por éste. Ante esta actitud las Fuerzas Armadas deciden su deposición e inmediatamente es trasladado en calidad de detenido a un establecimiento naval en la isla Martín García.

La designación de Guido como presidente de la Nación fue una solución de compromiso que evitó que el cargo fuera asumido por el Comandante del Ejército, teniente general Raúl A. Poggi, convirtiéndose en el único civil en la historia argentina que ejerció la presidencia en un gobierno *de facto*. El 12 de octubre de 1963 entregó el gobierno al nuevo presidente constitucional de los argentinos, el doctor Arturo H. Illia.

El corto mandato de Guido puso de manifiesto la profundización de la lucha por el poder por parte de las distintas fracciones de cada una de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército. Este endurecimiento origina que se enfrenten los sectores militares que se denominaron Azules y Colorados, que en el álgido pero corto tiempo de tres años, mediante otro golpe militar desemboque en un nuevo gobierno *de facto*. Estas alteraciones en la conducción de la nación, dejaron como consecuencia que la característica del gobierno de Guido fuera la cantidad de colaboradores que requirió, ya que con diferencias ideológicas entre unos y otros, dispuso de elevada cantidad de ministros que fue reemplazando para llevar adelante las acciones gubernamentales.

Al respecto, el sociólogo José Luis de Imaz⁵⁶, refiriéndose a las Fuerzas Armadas y el ejercicio del poder formal concluye: *"En 1962, las tres Fuerzas Armadas, de consuno, deponen al titular del Poder Ejecutivo, pero – preocupadas por la ideología, mejor dicho por las exigencias de la ideología que invocaban – tratan de salvaguardar algunas formas. No hay sustitución integral del Poder Ejecutivo. Este lo ejerce un civil, y casi todos los ministros así como los interventores en las provincias son civiles. Pero se crea un gabinete restringido, integrado por los secretarios de las tres armas, que en última instancia resulta depositario de las funciones de conducción"*.

En un trabajo dedicado al estudio del período, el especialista en temas militares Rosendo Fraga⁵⁷ expresa que *"el derrocamiento de Frondizi es el golpe militar sobre el que ha existido mayor autocritica, tanto civil como militar. Es casi unánime, en los*

⁵⁶ de IMAZ, José Luis, (1965), *Los que mandan*, pág. 47

⁵⁷ FRAGA, Rosendo (1992), *El Ejército y Frondizi (1958-1962)*, págs. 8 y 309

mismos protagonistas, el asumir que cometieron un error al derrocarlo". En sus conclusiones manifiesta lo siguiente: "Sin entrar en consideraciones sobre los golpes de 1930 y 1943, en 1955 el país se encontraba profundamente dividido entre peronistas y antiperonistas. La autocrítica sobre este golpe ha sido casi inexistente entre sus autores, quienes, en forma casi unánime, aún hoy dicen que volverían a adoptar la misma actitud. En cambio, el de 1962 es el golpe sobre el que gira una mayor controversia por parte de sus autores y protagonistas, siendo aun mayor que los de 1966 y 1976".

Al poco tiempo de su derrocamiento, en entrevistas personales con Frondizi que publica en un libro, el historiador Felix Luna⁵⁸ transcribe palabras referidas al golpe militar y la relación con las elecciones del 18 de marzo. Frondizi propone no caer en simplificaciones históricas, manifestando que: *"Para analizarla correctamente debe tenerse en cuenta la existencia de causas económicas, sociales, ideológicas e internacionales de fondo. Entre los factores de fondo podemos indicar los económicos: la influyente mentalidad agroimportadora contraria al desarrollo, en relación con los triunfos que está obteniendo ésta política. En el orden internacional, la política independiente que hemos seguido: Uruguayuana, la gestión ante Cuba, Punta del Este, el discurso de Paraná. Y frente a estos hechos, las reacciones ideológicas y emocionales que provocaron. Pero además de estos factores de fondo, existe también un factor que podríamos llamar desencadenante de un clima de violencia, y es la presencia política de la clase obrera organizada a través del peronismo. La gran resistencia al peronismo no proviene fundamentalmente de lo que hizo mientras estuvo en el gobierno, aunque así se siga diciendo. Proviene de lo que puede hacer como expresión de los sectores obreros. Las reacciones ideológicas y emocionales que provoca, crean una tremenda tensión derivada del temor a que se amenacen derechos que ciertos sectores de las clases dirigentes consideran naturales".*

Finalizando este trabajo, me cabe reflexionar que la tarea del historiador implica un juego apasionante que es encontrar articulaciones o determinantes. Para el historiador, lo económico no existe como fenómeno aislado, aunque a veces convenga, provisoriamente, tratarlo así. Lo propio del análisis histórico es la aspiración a reconstruir la totalidad de una realidad que, además de compleja, se afirma que es coherente, y los procesos que en ella se desarrollan guardan alguna relación entre sí. Los cuatro años del gobierno de Arturo Frondizi no hay duda que constituyen un

⁵⁸ LUNA, Félix (1998), *Diálogos con Frondizi*, pág. 222

período, que si breve en el tiempo, es muy amplio en contenido histórico. La riqueza aunque traumática de sus circunstancias, ofrece un campo interpretativo muy rico para que el historiador haga su tarea. Esta, no sólo para continuar perfeccionando el conocimiento histórico de un pasado que es irrepetible, sino también como aporte para que, como antes ya se ha dicho: conocer el presente a la luz del pasado para unos fines que tienen que ver con el futuro.

FUENTES CONSULTADAS

- ADAMS, Willi Paul (1979), *Los Estados Unidos de América*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- ALTAMIRANO, Carlos (2001), *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Planeta/Ariel, Buenos Aires.
- ALTAMIRANO, Carlos (1998), *Arturo Frondizi*, FCE, Buenos Aires.
- ARNDT, H. W. (1992), *Desarrollo Económico. La historia de una idea*, Editorial Rei, Buenos Aires.
- BALDINELLI, Elvio (1994), *La reunión de los presidentes Frondizi y Quadros en Uruguayana en: Arturo Frondizi, tomo VII: El gobernante*, Depalma, Buenos Aires.
- BENZ, Wolfgang y GRAML, Herman (1996), *II. Europa después de la segunda guerra mundial 1945-1982, t. 1*, Siglo XXI, México.
- BERNAL-MEZA, Raúl (1994), *América Latina en la Economía Política Mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- BRODERSON, Mario S. (dir.) (1970), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- BULMER-THOMAS, Victor (1998), *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CAMILIÓN, Oscar (2000), *Memorias políticas*, Planeta/Todo es Historia, Buenos Aires.
- CARRETONI, Jorge C. (1998), *de Frondizi a Alfonsín*, Catálogos, Buenos Aires.
- CASAS, Nelly (1973), *Frondizi Una Historia de Política y Soledad*, La Bastilla, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1998), *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL (1998), *CEPAL Cincuenta Años*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CIPOLLA, Carlo M. (1991), *Entre la Historia y la Economía*, Editorial Crítica, Barcelona.
- CIRULLI, Estela (1994), *Acuerdo de Uruguayana*, en *Arturo Frondizi, tomo VII: el gobernante*, Depalma, Buenos Aires.
- CHIOZZA, Elena M. (1980), *Argentina: Una población estancada*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- DABAT, Alejandro (1993), *El mundo y las naciones*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, México.
- De IMAZ, José Luis (1965), *Los que mandan*, EUDEBA, Buenos Aires.

- DIAMAND, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós, Buenos Aires.
- DIAZ ALEJANDRO, C. F. (1983), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- DIAZ ALEJANDRO, Carlos F. (1970), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Ed. del Instituto, Buenos Aires.
- DI STÉFANO, Roberto y ZANATTA, Loris (2000), *Historia de la Iglesia en la Argentina*, Grijalbo, Buenos Aires.
- DOBB, Maurice (1973), *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- DORFMAN, Adolfo (1983), *Cincuenta años de industrialización en la Argentina (1930-1980)*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- EKELUND, Robert B. Jr; HEBERT, Robert F. (1992), *Historia de la teoría económica y de su método*, Mc Graw Hill, Madrid.
- ETCHEPAREBORDA, Roberto (1985), *Crónica de tiempos difíciles (1955-1966) en: 1943-1982. Historia Política Argentina*, Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- FAJNZYLBER, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Centro Editor de América Latina, México.
- FERRER, Aldo (1989), *El devenir de una ilusión. La industria argentina desde 1930 hasta nuestros días*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- FERRUCCI, Ricardo J. (1986), *La promoción industrial en Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- FERRUCCI, Ricardo J. (1991), *Política Económica Argentina Contemporánea*, Macchi, Buenos Aires.
- FLORIT, Carlos A. (1994), *La política internacional en: Arturo Frondizi, tomo VI: el gobernante*, Depalma, Buenos Aires.
- FRAGA, Rosendo (1992), *El ejército y Frondizi (1958-1962)*, Aires, Emecé, Buenos Aires.
- FREELS, John Williams (Jr.) (1970), *El sector industrial en la política nacional*, EUDEBA, Buenos Aires.
- FRIGERIO, Rogelio (1963), *Crecimiento económico y democracia*, Losada, Buenos Aires.
- FRIGERIO, Rogelio (1994), *Una experiencia política y de gobierno que marca un camino nacional en: Arturo Frondizi. El Gobernante, tomo VII*, Depalma, Buenos Aires.
- FRIGERIO, Rogelio (1997), *La integración regional*, Universidad Nacional de Jujuy.

- FRONDIZI, Arturo (1984), *La transformación de las estructuras en América Latina en: Arturo Frondizi. El Intelectual*, tomo II, Depalma, Buenos Aires.
- FRONDIZI, Arturo (1978-1982), *Mensajes presidenciales 1958-1962*, Tomos I (1978), II (1979), III (1982), IV (1982), V (1982)., Centro de Estudios Nacionales, Buenos Aires.
- FRONDIZI, Arturo (1954), *Petróleo y Política*, Raigal, Buenos Aires.
- FRONDIZI, Arturo (1963), *Petróleo y Nación*, Transición, Buenos Aires.
- FRONDIZI, Arturo (1975), *El movimiento nacional. Fundamentos de su estrategia*, Losada, Buenos Aires.
- GERCHUNOF, Pablo y LLACH, Lucas (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Espasa Calpe/Ariel, Buenos Aires.
- GERMANI, Gino (1972), *La estratificación social y su evolución histórica en Argentina en Argentina conflictiva*, Paidós, Buenos Aires.
- GODIO, Julio (2000), *Historia del movimiento obrero argentino*, 2 tomos, Corregidor, Buenos Aires.
- GURRIERI, Adolfo (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, II tomos, F.C. E., México.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, F. C. E., México.
- HOBSBAWN, Eric (1995), *Historia del siglo XX*, Ed. Crítica, Barcelona.
- JAMES, Daniel (1999), *Resistencia e Integración*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- KATZ, Jorge; KOSACOFF, Bernardo (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y perspectiva*, C. Editor de A. Latina, Buenos Aires.
- LANDABURU, Jorge (1999), *Una alternativa en la historia*, G. E. Norma, Buenos Aires.
- LANÚS, Juan Archibaldo (1989), *De Chapultepec al Beagle*, EMECÉ, Buenos Aires.
- LUNA, Félix (1998), *Diálogos con Frondizi*, Planeta, Buenos Aires.
- MADDISON, Angus (1992), *La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE.*, F. C. E., México.
- MALLON, Richard; SOURROUILLE, Juan (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- MENOTTI, Emilia E. (1998), *Arturo Frondizi (biografía)*, Planeta, Buenos Aires.
- MENOTTI, Emilia (1994), *El problema cubano*, en *Arturo Frondizi, tomo VII: el gobernante*, Depalma, Buenos Aires.

- MURO DE NADAL, Mercedes (1997), *50 años de historia económica argentina 1946-1996. Una síntesis de sus principales características*, Sauce Grande Edit., Buenos Aires.
- NOSIGLIA, Julio E. (1983), *El desarrollismo*. Buenos Aires, C. Editor de América Latina.
- ODENA, Isidro (1976), *Entrevista con el mundo en transición*, Ediciones Crisol, B. Aires.
- ODENA, Isidro J. (1977), *Libertadores y Desarrollistas*, Edic: La Bastilla, Buenos Aires.
- ORTIZ, Ricardo M. (1978), *Historia económica de la Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires.
- ORTÍZ de ROSAS (1994), *La reunión de Palm Beach*, en: *Arturo Frondizi, tomo VII: el gobernante*, Depalma, Buenos Aires.
- PANDOLFI, Rodolfo (1968), *Frondizi por él mismo*, Galerna, Buenos Aires.
- PISARELLO VIRASORO, Roberto G. (2000), *Arturo Frondizi. Su pensamiento*, Depalma, Buenos Aires.
- PISARELLO VIRASORO, Roberto G. y MENOTTI, Emilia E. (1983), *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*, tomo 1: 1983, tomo 2: 1984, tomo 3: 1986, tomo 4: 1988, tomo 5: 1993, tomo 6: 1994, tomo 7: 1994, Editorial Depalma, Buenos Aires.
- POTASH, Robert A. (1981), *El Ejército y la Política en la Argentina, 1945-1962. De Perón a Frondizi*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- PREBISCH, Raúl (1982), *Contra el monetarismo*, El Cid Editor, Buenos Aires.
- PRIETO, Ramón (1975), *Correspondencia Perón - Frigerio*, Macacha Güemes, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario y colaboradores (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario (1997), *El laberinto argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio (1994), *Estados Unidos y el peronismo*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- REAL, Juan José (1962), *30 Años de historia Argentina*, Actualidad, Buenos Aires.
- ROCATAGLIATA, Juan (1987), *Los ferrocarriles en la Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- RODRIGUEZ, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, Siglo XXI Editores, México.
- ROFMAN, Alejandro B. y ROMERO, Luis A. (1997), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

- ROMERO, José L. (1978), *Breve historia de la Argentina*, Editorial Huemul, B. Aires.
- ROMERO, Luis A. (2001), *Breve historia contemporánea de la Argentina*, FCE., Buenos Aires.
- ROMERO, Raúl José (2001), *Fuerzas Armadas. La alternativa de la derecha para el acceso al poder*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires.
- ROUQUIE, Alain (1982), *Poder militar y sociedad política en la Argentina, tomo II. 1943-1973*, Emecé, Buenos Aires.
- SABATO, Jorge F. (1991), *La clase dominante en la argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires, Cisea / Imago Mundi, Buenos Aires.
- SABSAY, Fernando (2000), *Frondizi – Illia – Alfonsín*, Ciudad Argentina – USAL, Buenos Aires.
- SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. (1996), *Economía*, McGraw Hill, Madrid.
- SAN MARTINO de DROMI, María L. (1996), *Argentina Contemporánea de Perón a Menem*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- SCHVARZER, Jorge. (1996), *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- SCHVARZER, Jorge (1991), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Cisea / Imago Mundi, Buenos Aires.
- SEN, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, Buenos Aires.
- SEOANE, María (1998), *El burgués maldito*, Planeta, Buenos Aires.
- SIDICARO, Ricardo (1998), *Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955*, en *Populismo y neopopulismo en América Latina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- SIMON, Hugh V. (Jr) (1997), *Radicales y Militares (1955-1983)*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires.
- SKIDMORE, Thomas E.; SMITH, Peter H. (1996), *Historia contemporánea de América Latina*, Crítica, Barcelona.
- SOURROUILLE, Juan V; KOSACOFF, Bernardo P; LUCANGELI, Jorge (1985), *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Centro editor de América Latina, Buenos Aires.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México.
- SZUSTERMAN, Celia (1998), *Frondizi la política del desconcierto*, EMECÉ, Buenos Aires.

THORP, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Wáshington.

TORRE, Juan Carlos (1998), *Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo, en Populismo y neopopulismo en América Latina*, EUDEBA, Buenos Aires.

VITELLI, Guillermo (1999), *Los dos siglos de la Argentina*, Prendergast, Buenos Aires.

WYNIA, Gary (1986), *La Argentina de posguerra*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

ZANATTA, Loris (1996), *Del Estado liberal a la Nación católica*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

ZAVALA, Juan O. (2000), *Los hechos y sus consecuencias*, TIYM Publishing Co., Inc., McLean U. S. A.

ZAVALA, Juan Ovidio (1991), *Racionalización para el desarrollo*, Depalma, Buenos Aires.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

ALONSO, Herminio (5/12/1961), carta reservada dirigida a Ovicio Zabala.

ALSOGARAY, Alvaro (1977), *Hace diez años. La Economía*, en revista *Todo es Historia*, N° 120, Buenos Aires.

ALSOGARAY, Alvaro (1988), *Hace treinta años*, en revista *Todo es Historia*, N° 249, Buenos Aires.

ARNAUDO, Aldo A. (1959), *Agricultura y desarrollo económico*, IDES, Desarrollo Económico N° 4, julio/set. 1959, Buenos Aires.

CAFADE (1959-1962), *Operación carnes*, Buenos Aires.

CAMARGO, Sonia de (1998), *La economía y la política en el orden mundial contemporáneo*, en revista *Ciclos* N° 14-15, Buenos Aires.

CANITROT, Adolfo (1975), *La experiencia populista de redistribución de ingresos*, Desarrollo Económico N° 59, Buenos Aires.

CARDOSO PEDRAO, Fernando (1961), *La distribución de la renta y el desarrollo económico*, IDES, Desarrollo Económico N° 1, abril/junio 1961, Buenos Aires.

CEPAL. "La crisis estructural de la economía argentina y la orientación de sus soluciones" en: *El desarrollo económico de la Argentina*. Chile, 1959.

CERVO, Amado L. (1998), *Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño*, revista *Ciclos* N° 14-15, Buenos Aires.

COMISION BICAMERAL (Diputados y Senadores de la Nación) (1959), *Los ferrocarriles*. TRANSPORTES ARGENTINOS (1962), *Plan de Largo Alcance (Plan Larkin)*.

CONADE, *Plan 1970 / 1974*, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES – INSTITUTO TORCUATO DI TELLA (1962), *Relevamiento de la Estructura Regional de la Economía Argentina*.

CHIOZZA, Elena M. (1961), *Ideas para una política demográfica*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 4.

CHIOZZA, Elena M. (1962), *Los planes de desarrollo en la Argentina*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 1.

EBERLE, Adriana Susana (1998), *Nación, Estado y democracia en el contexto ideológico del desarrollismo de Frondizi y Frigerio*, Cuadernos del Sur – Historia 27, Bahía Blanca.

FIDE (1981), *Informe económico sobre el plan de estabilización de 1959*

GOMES SARAIVA, Miriam (1998), *Dos momentos en la evolución de la integración latinoamericana*, revista Ciclos N° 14-15, Buenos Aires.

GONZALEZ, Norberto (1959), *La financiación del desarrollo económico con recursos nacionales*, IDES, Desarrollo Económico N° 3, abril/junio 1959, Buenos Aires.

FIDE. (1981), *Informe económico sobre el Plan de estabilización de 1959*, documento de trabajo, Buenos Aires.

FRONDIZI, Arturo (1957), *INDUSTRIA ARGENTINA Y DESARROLLO NACIONAL. Bienestar para 20 millones de argentinos*, 3ª edición abreviada dedicada a los trabajadores argentinos, Revista Qué, marzo 1957.

FRIGERIO, Rogelio (1988), "Hace 30 años", en revista Todo es Historia, N° 249, Buenos Aires.

GARCIA HERAS, Raúl. "La Argentina y el Club de París: Comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental, 1955-1958" en: *El Trimestre Económico* N°252. México, 1996.

GRACIARENA, Jorge (1963), *Algunas consideraciones sobre dominación oligárquica y la Alianza para el progreso en América Latina*, IDES, Desarrollo Económico N° 4, enero/marzo 1963, Buenos Aires.

HERSCHEL, Federico J. y CIBOTTI, Ricardo F. (1958), *Concepto y finalidad del desarrollo económico*, IDES, Desarrollo Económico N° 1, oct/dic. 1958, Buenos Aires.

KRUGMAN, Paul (1996), "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico", en revista Desarrollo Económico N°143, IDES, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1977), *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*, en revista Desarrollo Económico N° 559, IDES, Buenos Aires.

OECEI (1963), *Importaciones, Industrialización, Desarrollo Económico en la Argentina*, Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional, Buenos Aires.

OECEI (1973), *Argentina Económica y Social*, Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional, Buenos Aires.

PINTO, Anibal (1959), *Aspectos del potencial de ahorro y de inversión en las economías subdesarrolladas*, IDES, Desarrollo Económico N° 3, abril/junio 1959, Buenos Aires.

PUEYO, Hebert P. (1998), *Condiciones y condicionantes de la experiencia de industrialización argentina, entre 1958/1962*, tesina para acceder al título de Licenciado en Historia en la Universidad de Moron.

PUEYO, Hebert P. (2000), *La bipolaridad y la condicionalidad. Un análisis histórico de sus procesos de integración en América Latina durante los 60*, presentado en IV Simposio Internacional: "El Cono Sur, su inserción en el tercer milenio", Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

RAPOPORT, Mario (1997), *La globalización económica: ideologías, realidad, historia*, en revista Ciclos n° 12, Buenos Aires, 1997

SCHVARZER, Jorge (2001), *Economía Argentina: Situación y perspectivas*, La Gaceta de Económicas, N° 11, 24/6/2001, Buenos Aires.

STREETEN, Paul (1962), *Crecimiento desequilibrado*, IDES, Desarrollo Económico N° 3, oct/dic. 1962, Buenos Aires.

TEUBAL, Miguel (1968), *El fracaso de la integración económica latinoamericana*, IDES, Desarrollo Económico N° 29, abril/junio 1968, Buenos Aires.

TIRRE, Emilce (1997), *Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942*, revista Ciclos N° 13, Buenos Aires.

VALLE, Héctor W. (1998), *Estado, mundialización y bloques regionales*, revista Ciclos N° 14-15, Buenos Aires.

VELAZQUEZ, Guillermo A. y MORINA, Jorge O. (1996), *Las migraciones interprovinciales y el proceso de diferenciación regional. El caso argentino (1960-1991)*, CEMLA, N° 34, Buenos Aires.

WALFISH, Anibal (1977), *La industria automotriz*, revista *Todo es Historia*, N° 124, Buenos Aires.

ÍNDICE DE CUADROS

No.	Título	Página
1	Resultado de las elecciones para la Reforma constitucional de 1957	60
2	Resultado electoral con el trasvasamiento de votos	61
3	Tasa de crecimiento anual de la economía	106
4	Composición de las importaciones	106
5	Tasas anuales de inflación	107