

CONTEXTO; Suplemento a la entrega N° 450, 24 de marzo de 1998.

FRONDIZI-"NOMIA", 40 AÑOS DESPUES

Juan Carlos de Pablo *

El 1° de mayo de 1958 comenzaron los 1.428 días que duró el gobierno presidido por Arturo Frondizi, quien en la madrugada del 29 de marzo de 1962 fue derrocado por un golpe militar.

Cuatro décadas después, y a la luz de que "el gobierno de Frondizi marcó un cambio cualitativo en la marcha del país. Fue una especie de *aggionamento* integral al cual el país se lanzó" (Di Tella, 1982), cabe preguntar: ¿dónde se inspiró Frondizi en materia económica?; ¿qué importancia tuvo el "desarrollismo" en su política económica?; ¿cuánta autonomía tuvieron sus ministros y secretarios?

Este ensayo complementa los análisis económicos convencionales, en los cuales se le presta particular atención a las medidas adoptadas, y sobre todo a los resultados obtenidos. Medidas y resultados son aquí la "materia prima" de un análisis más interesado en la percepción de lo que había que hacer en materia económica por parte de Frondizi, sus fuentes de inspiración (ideas y personas), así como su método de trabajo.

* Titular de **DEPABLOCONSULT**, profesor en la Universidad de San Andrés (UDES), y desde el segundo semestre de 1999 en la Universidad del Centro de Estudios Macroeconomicos de Argentina (CEMA).

Síntesis del capítulo dedicado a Frondizi de *La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX*, obra en por lo menos 4 tomos que -si Dios quiere- verá la luz hacia 2.005.

1. MEDIDAS ADOPTADAS

Durante el período en consideración fueron adoptadas las siguientes medidas, agrupadas por tipo de disposiciones o sector al cual pertenecen.

a. Promoción de inversiones. El marco jurídico general fue provisto por las leyes 14.780 y 14.781, ambas de diciembre de 1958. La ley 14.780 dispuso "equiparar los capitales extranjeros a los nacionales, cuando las inversiones se dediquen a la promoción de nuevas actividades productivas, o a la ampliación y/o perfeccionamiento de las existentes", y la ley 14.781 "estableció el régimen destinado a crear y mantener las condiciones necesarias para dar seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción industrial del país" [sic], para lo cual, buscando "el equilibrio del balance de pagos, el aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del país, la descentralización industrial, el perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial, la promoción tecnológica en la fabricación, y las necesidades de la defensa nacional, la salud y la seguridad pública", facultó al Poder Ejecutivo para "liberar o imponer derechos aduaneros, suspender o limitar las importaciones, otorgar tratamiento preferencial en materias cambiaria, crediticia, de suministro de materias primas, energía, combustibles y transporte, de compras del Estado, así como eximir o desgravar impositivamente la actividad por períodos determinados". Para lograr nuevas inversiones "arreglamos los diferendos con los grupos CADE, ANSEC, Bemberg, etc." (Frigerio, 1964).

"El *acero* era la primera prioridad, pero por razones de urgencia la prioridad pasó del *acero* al *petróleo*" (Frigerio, 1983). La "*batalla*" del *petróleo* se lanzó el 24 de julio de 1958. Se firmaron 13 contratos para extraer petróleo y vendérselo a YPF, a precios que oscilaron entre u\$s 7,80 y u\$s 12 por metro cúbico, con duraciones previstas entre 20 y 40 años, con inversiones previstas por u\$s 300 M., de las cuales se concretaron aproximadamente la mitad. Hasta el 31 de julio de 1961, por cobros a YPF, las empresas que celebraron los contratos sólo habían recuperado la tercera parte de las inversiones realizadas.

Para la discusión de los contratos petroleros "nos reunimos con los negociadores americanos en lugares insólitos y a horas desacostumbradas, al punto que llegaron a creer que habíamos enloquecido... No guardamos las formas, aunque nunca quebrantamos la ley" (Sábato, 1963). Declarando ante la Comisión Especial Investigadora sobre Petróleo de la Cámara de Diputados, Frigerio (1964) aportó los siguientes datos: "durante medio siglo produjimos 30% [del petróleo que consumimos] e importamos el resto... En 60 días se firmaron los contratos, a los 6 meses se comenzó a producir petróleo, en 3 años logramos el autoabastecimiento... Sólo se entregó el 9% de las reservas comprobadas... Salvo una sola empresa, las compañías no han recuperado sus inversiones; solamente podrán reembolsarlas si la anulación de los contratos [dispuesta por el gobierno del presidente Illia] se lleva hasta las últimas consecuencias... La Banca Loeb tiene en Mendoza una producción

equivalente a la de YPF, pero emplea 350 agentes, contra 2.500 de YPF... Shell y Esso participaron en el programa petrolero, cuando advirtieron que Union Oil, la Banca Loeb y la Pan American, habían resuelto participar en el programa".

El decreto 3.693/59 estableció el marco jurídico para la *industria automotriz*. Se instalaron 22 empresas, de tamaño muy diferente ya que en 1961 las 4 más grandes fabricaron 61% del total de unidades. Con el tiempo la competencia corrigió lo que la autoridad no hizo en el plano administrativo: en 1964 sólo producían 13 empresas, y en 1969 "apenas" 9.

También hubo promociones sectoriales (para el acero, decreto 5.038/61; tractor, 11.300/59; motores a combustión interna, 6.691/60; industria petroquímica, 5.039/61 y celulósica, 8.141/61) y regionales (la Patagonia, decreto 6.130/61; el Noroeste, 9.477/61 y la Provincia de Corrientes, 11.324/61).

b. Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. El 18 de diciembre de 1958 el FMI aprobó un acuerdo *stand by* por 1 año, por u\$s 75 M. Como consecuencia de esta "luz verde" Argentina consiguió otros préstamos (en total u\$s 328,5 M., equivalentes a casi el doble de las reservas existentes en el BCRA a fines de 1958. BCRA, Memoria 1958).

A raíz del acuerdo, a partir de comienzos de 1959 Argentina se comprometió a "que la política monetaria general buscara eliminar la inflación súbitamente, para lo cual el crédito del BCRA al Gobierno no aumentara más que los préstamos externos -excluido el del FMI- que obtenga el Gobierno [lo cual implica creación interna neta de dinero igual a *ceros*]; a reducir el número de empleados públicos en 15% durante 1959; a aumentar las tarifas públicas de transporte en 150%; a aumentar sustancialmente las tarifas eléctricas; a aumentar los impuestos internos, etc.; a eliminar los controles directos de precios a todos los productos, excepto a 10 artículos básicos de consumo; y a que los salarios nominales permanecerán fijos por 2 años".

Nuevos préstamos fueron solicitados en 1959, 1960 y 1961. En total "Argentina retiró del FMI u\$s 277,5 M. en términos brutos, recomprando u\$s 85,5 M., de manera que tiene una posición deudora neta de u\$s 192 M." (Memorando interno del FMI, 21 de mayo de 1962).

c. Tipos de cambio. El 1° de mayo de 1958 el mercado de cambio estaba constituido por un segmento *único* (sic), donde regía un tipo de cambio de m\$n 18 por dólar, y un segmento *libre*, que en abril de 1958 cotizó, en promedio, a m\$n 42 por dólar (lo cual implica una brecha de 133% entre los tipos de cambio libre y único). El tipo de cambio único permaneció constante durante el resto de 1958, en tanto que el tipo de cambio libre aumentó, ubicándose en m\$n 70,5 por dólar en el promedio de diciembre de 1958 (lo cual implica una brecha de 292% entre los tipos de cambio libre y único).

El plan de estabilización lanzado el 29 de diciembre de 1958 modificó el régimen

cambiario. El decreto 11.916/58 dispuso la *suspensión* de las operaciones al tipo de cambio de m\$n 18 por dólar, y que mientras no se estableciera una nueva paridad, el tipo de cambio al cual se realizarían *todas* las transacciones, sería determinado por el libre juego de las fuerzas del mercado. En otros términos, el referido decreto dispuso la liberalización y liberación del mercado de cambios. Desde mediados de 1959 y hasta la finalización del gobierno de Frondizi el mercado de cambios siguió liberalizado, pero el tipo de cambio dejó de ser libre, siendo fijado por el BCRA en m\$n 83 por dólar.

d. Política comercial. Cuando Frondizi se hizo cargo del gobierno, las *importaciones* estaban sujetas a restricciones cuantitativas. El decreto 11.917/58, al tiempo que las eliminó, estableció recargos de importación y retenciones a la exportación de mercaderías. A efectos del pago de los derechos de importación, ciertas mercaderías fueron clasificadas en 3 listas: la *Lista N° 1* (exenta de recargo), que incluye productos como carbón, mineral de hierro, cemento fundido, papel para diarios, caucho, fuel-oil, diesel-oil, gas-oil, kerosene y petróleo crudo; la *Lista N° 2* (recargo de 20% sobre el precio CIF), que incluye productos alimenticios, oro, aluminio, arrabio y productos químicos; y la *Lista N° 3* (recargo de 40%), que incluye productos como cubiertas, chapas de acero, flejes de hierro, maderas, herramientas, tejidos, instrumentos para cirugía, maquinas y motores. El resto de las importaciones estuvo sujeta a un recargo de 300%.

Por su parte, a efectos del pago de las retenciones a la exportación, a partir del decreto 11.917/58 ciertas mercaderías fueron clasificadas en 2 listas: la *Lista N° 4* (retención de 20%), que incluye productos ganaderos (equinos vivos, carne equina, cueros, etc.), agrícolas (cereales, semillas oleaginosas, aceites vegetales, etc.) y mineros (combustibles); y la *Lista N° 5* (retención de 10%) que incluye productos como vacunos vivos, carne vacuna, lanas, etc. El resto de las exportaciones quedó exenta de retención. Además de lo cual el decreto 242/59 fijó un impuesto transitorio, *adicional*, del 15%, a la exportación de trigo, avena sin despuntar, cebada, centeno, alpiste, mijo, sorgo, cebadilla, y semillas de lino, girasol y maní.

Como consecuencia de lo cual hubo fuertes modificaciones en los tipos de cambio efectivos. Así, el costo de importar las mercaderías que integraban la Lista N° 1, aumentó 49% si luego de la reforma integraron la Lista N° 1, o 79% si pasaron a la Lista N° 2; el costo de importar las mercaderías que integraban la Lista N° 2, aumentó 12% si luego de la reforma integraron la Lista N° 1, o 31% si pasaron a la Lista N° 2; en tanto que los productos gravados con 300% de arancel, vieron su costo quintuplicado, si antes de la reforma integraban la Lista N° 1, o aumentado en 275% si integraban la Lista N° 2 (muy probablemente en la práctica el recargo de 300% resultó "prohibitivo"). Por su parte el ingreso de los exportadores de cueros aumentó 13% por dólar exportado, el de los de carne vacuna 63%, y el de los exportadores de cereales 138%.

e. Precios y salarios. "Se eliminarán los controles directos de *precios* a todos los productos, excepto a 10 artículos básicos de consumo". Este compromiso asumido por el gobierno con el FMI se implementó a partir de febrero de 1959. Una de las excepciones fue

alquileres.

Por su parte el decreto 89/58 dispuso un *aumento mínimo de emergencia*, a partir del 1° de mayo de 1958, de 60% sobre las remuneraciones vigentes al 1° de febrero de 1956, aclarándose que "los aumentos que por cualquier concepto hubieran recibido los trabajadores, serán deducidos del aumento dispuesto". "El aumento salarial fue, en la práctica, de 20%, (Frigerio, 1990). Fue el último aumento "masivo" de salarios dispuesto durante la gestión Frondizi, ya que el 8 de agosto de 1958 fue dictada la ley 14.455, que "estableció el sindicato único" (Echezarreta, 1990).

f. Política monetaria y crediticia. "Entre 1958 y 1962 el BCRA no incluyó a los bonos entre las reservas, pero hizo uso intensivo de cualquier otra alternativa para modificar los requerimientos legales de las reservas" (Diz, 1966), por ejemplo, liberaciones condicionadas de parte de los efectivos mínimos.

"A partir de 1959 las tasas de interés nominales fijadas por el BCRA para los bancos comerciales, quedaron tan por debajo de la tasa de inflación, que generaron tasas de interés reales fuertemente negativas, lo cual dio lugar a un gran florecimiento de intermediarios financieros no bancarios" (García, 1973). El decreto 6.671/61 creó un *Registro de entidades financieras no bancarias*, identificando a 1.100 entidades financieras no bancarias. La reglamentación de su funcionamiento se inició a comienzos de 1962... [En cuanto a nuevos tipos de operaciones], "en 1958 comenzaron a recibirse depósitos en moneda extranjera,... y también comenzaron a realizarse préstamos interfinancieros" (Arnaudo, 1986).

La *base monetaria* aumentó 36% en términos nominales entre diciembre de 1957 e igual mes de 1958, 39% a lo largo de 1959, 21% durante 1960, *cayendo* 1,5% entre diciembre de 1960 e igual mes de 1961. En términos reales (según precios mayoristas) la base monetaria *cayó* 18% a lo largo de 1958, se redujo 30% durante 1959 (lo cual implica que a fines de 1959 era 42% inferior a la de fines de 1957), aumentó 19% durante 1960, volviendo a caer 15% a lo largo de 1961; como consecuencia de lo cual la base monetaria de fines de 1961, en términos reales, era 41% inferior a la de fines de 1957. El sector externo, contractivo durante 1958, creó base monetaria desde 1959 hasta comienzos de 1961, volviéndose nuevamente contractivo de ahí en adelante; el sector público disminuyó su participación en la creación total de base monetaria, revirtiendo esta tendencia hacia el final del período; y el sector financiero, que prácticamente no generó aumento de la base monetaria durante 1959 y 1960, reapareció en 1961. Similares oscilaciones tuvieron la cantidad de dinero, que en términos reales a fines de 1961 era 23% inferior a la que existía a fines de 1957, y el crédito bancario al sector privado, que en términos reales a fines de 1961 era *exactamente igual* al de fines de 1957.

Por último, en mayo de 1958 la *tasa de interés* pasiva estaba fijada por el BCRA en 5% anual, y la tasa activa en 10% anual. A comienzos de 1959 la tasa pasiva fue aumentada a 7,5% anual, y la tasa activa a 11% anual. Durante el primer año del gobierno de Frondizi las referidas tasas de interés nominales se ubicaron bien por debajo de la tasa de inflación, y durante el resto de su gestión la tasa de interés pasiva siguió por debajo de la tasa de

inflación (medida por precios al consumidor) en tanto que la tasa de interés activa se ubicó en promedio al mismo nivel que la tasa de inflación (medida por precios mayoristas). Como consecuencia de lo cual, el poder adquisitivo de m\$n 1 depositado en abril de 1958 en una cuenta de ahorros, cayó a m\$n 0,77 en noviembre de 1958, a m\$n 0,42 en junio de 1959, y a m\$n 0,31 en marzo de 1962; en tanto que el esfuerzo necesario para pagar m\$n 1 adeudado en abril de 1958, se había reducido a m\$n 0,75 en noviembre de 1958, a m\$n 0,39 en junio de 1959 y a m\$n 0,40 en marzo de 1962.

g. Política fiscal. El "tarifazo" aplicado al comienzo del gobierno de Frondizi apenas logró mantener las tarifas públicas en términos reales. Según Nuñez Miñana y Porto (1982), el nivel general de las tarifas públicas se *triplicó* en términos nominales entre 1958 y 1960, pero ajustado por inflación (según precios al consumidor) sólo aumentó 7,6% (*cayó 3%*, cuando se compara el valor de 1961 con el de 1958).

El déficit del gobierno Nacional cayó abruptamente, ya que pasó de 50% de las erogaciones en 1958, a 11% en 1961 (a pesar del mantenimiento del gasto público real del gobierno Nacional, lo cual implica una sustancial mejora de los ingresos). El gasto del sector público en su conjunto aumentó *menos* que el del gobierno Nacional. Hubo menor aumento de los ingresos impositivos, aduaneros y previsionales, que de los totales, lo cual sugiere la presencia de ingresos de capital; el valor real de los ingresos públicos cayó apreciablemente en 1959, producto -en parte- del denominado efecto Olivera-Tanzi (Olivera, 1967; Tanzi, 1977). La situación fiscal se deterioró fuertemente hacia fines de 1961 y comienzos de 1962, ya que "el financiamiento del déficit fiscal por parte del BCRA en los 5 primeros meses del año fiscal 1961-62 equivalió a casi el total financiado en los 3 últimos años" (carta del ministro Alsogaray al FMI, 14 de mayo de 1962).

h. Privatizaciones. A pesar de que "en la década de 1960 no estaban de ninguna manera a la orden del día, como tras la implosión del Imperio Soviético" (Alemann, 1990), en materia de privatizaciones "el gobierno que asumió en 1958 realizó cambios más profundos [que el anterior]... Las reformas fueron concebidas y dirigidas desde la Secretaria de la Presidencia de la Nación" (Ugalde, 1984).

"Sólo creando un inédito factor material, inmediato y de contenido decisivo, se volcó la balanza hacia la privatización del *Grupo DINIE*. Se designaba un liquidador, con el cual se firmaba un contrato. El plazo era rígido, sin ninguna posibilidad de prórroga. El honorario era varias veces superior al fijado en cualquier arancel vigente, pero si al día del vencimiento del plazo, algo de la empresa estaba aun dentro del Estado, el liquidador no cobraba el 50% de sus honorarios. No hubo un solo contrato incumplido" (Zavala, 1983). "En 6 meses conseguimos privatizar 40 de las 44 empresas" (Alemann, 1980).

También fue privatizado el servicio de *colectivos* de la Ciudad de Buenos Aires. "Le propusimos a los dirigentes sindicales que se convirtieran en propietarios de las líneas de transporte y de los talleres, con la única condición de que no constituyeran cooperativas sino sociedades anónimas, a efectos de funcionar con total fluidez comercial... Los

dirigentes sindicales no querían, pero los trabajadores sí... [En efecto], el 15 de julio de 1961, mientras los dirigentes de la *Unión Tranviarios Automotor* (UTA) se oponían a la privatización, delegados de las comisiones formadas en los garajes de Transportes de Buenos Aires solicitaban recibir el material en propiedad y la concesión de las líneas para explotarlas privadamente" (Zavala, 1983).

2. RESULTADOS

Para la óptica de este ensayo los resultados de las medidas adoptadas son casi irrelevantes, por lo que a continuación se los sintetiza sobremanera.

Capitales extranjeros. "El influjo de capitales distó de estar a la altura de las desmesuradas esperanzas, pero fue significativo" (Di Tella, 1982). Durante el *trienio* 1959/1961 fueron autorizadas inversiones extranjeras por u\$s 454 M., equivalentes a 37 veces el monto autorizado durante el bienio final del período peronista, y a 12 veces el monto autorizado durante los 2 años calendarios completos de la Revolución Libertadora. Durante el referido trienio dos tercios de la inversión total se dio en los sectores Sustancias y Productos Químicos (34% del total) y Material de Transporte (30% del total); 90% se localizó en 4 jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires 41%, Santa Fe 21%, Capital Federal y Chubut 15% del total cada una); 54% de la inversión total provino de Estados Unidos, 13% de Suiza.

Petróleo. "El número de pozos perforados pasó de 389 en 1958, a 584 en 1959, 1.183 en 1960 y 1.619 en 1961" (Sábato, 1963). La producción total pasó de 5,7 millones de metros cúbicos en 1958, a 15,6 millones en 1962, lo cual implica un aumento de 175%, en tanto que la importación cayó de 7,5 millones de metros cúbicos en 1958 (57% del consumo total) a 1,2 millones en 1962 (7% del consumo total). Aunque menos que la de los contratistas, entre 1958 y 1962 también aumentó la producción propia de YPF (110%), la cual en 1962 alcanzó a 2/3 de la producción total.

Crecimiento y distribución. Entre 1958 y 1961 el *PBI* total creció 2,6% equivalente anual, resultado de la caída de 6,5% en 1959 -el año en que se lanzó el plan de estabilización-, y la recuperación de 7,9% en 1960 y 7,1% en 1961. Desde el punto de vista del origen sectorial se destaca el estancamiento de la producción agropecuaria, y el crecimiento de 2,8% equivalente anual del sector manufacturero; desde el ángulo del destino, la inversión creció 11,7% equivalente anual (como consecuencia de lo cual la tasa de inversión aumentó 5 puntos porcentuales entre 1958 y 1961), el consumo 1,7%, en tanto que la exportación cayó 1% anual.

La *participación de la remuneración del trabajo* en el ingreso bruto *cayó 6 puntos porcentuales* entre 1958 y 1959 (dicha participación fue en 1959 10 puntos porcentuales inferior a la máxima, registrada en 1954), recuperando en 1960 y 1961 la tercera parte de la caída de 1959.

Inflación y precios relativos. Durante el primer año del gobierno de Frondizi se produjo un verdadero "fogonazo" inflacionario, ya que entre noviembre de 1958 y junio de 1959 el nivel general de los precios al consumidor aumentó 90%, y el de los precios mayoristas 105% (lo cual implica tasas de inflación equivalentes anuales de 300% y 340% respectivamente). Fogonazo en buena medida inesperado, y muy breve, que impidió que la inflación se "institucionalizara", como ocurrió a partir de comienzos de la década de 1970.

No todos los precios de los bienes variaron en la misma magnitud. Durante el "fogonazo" se produjeron fuertes modificaciones de los precios relativos, pero cuando se considera toda la gestión Frondizi y a pesar de los fuertes aumentos nominales, los precios relativos que enfrentaron los consumidores mostraron una notable estabilidad: Gastos Generales subió 5% con respecto al nivel general, Alimentos y Bebidas 2%, Indumentaria 0% y Menaje cayó 4%; los únicos deterioros importantes los sufrieron los precios que dependieron directamente de la decisión pública, como Electricidad, cuyo precio relativo cayó 26% con respecto al nivel general, y Alquileres, que declinó 72%.

3. PROTAGONISTAS

El conjunto de medidas adoptadas surgió de la interacción de 7 protagonistas: el presidente de la Nación, sus 5 ministros de Economía, y el secretario para las Relaciones Economico-Sociales y asesor personal.

Arturo Frondizi nació en Paso de los Libres, Provincia de Corrientes, el 28 de octubre de 1908; de manera que tenía 49 años cuando accedió a la presidencia. *Anteúltimo* de 12 hermanos, "se fue formando al contacto exclusivo de la numerosa familia, pero en especial de sus hermanos mayores, quienes influyeron notablemente en su formación" (Vargas Gómez, 1983). "Aristóteles, Balzac, Carducci, Chejov, Dostoievsky, Fichte, Hegel, Kant, Leopardi, Papini, Platon, Rousseau, Schiller, Shakespeare, Stendhal y Voltaire, integraban las lecturas preferidas de Arturo y sus hermanos. Entre los españoles festejaba con particular entusiasmo a Antonio Machado" (Berenguer, 1983).

"En diciembre de 1926 ingresó a la *Facultad de Derecho* de la UBA, donde cursó como alumno libre, recibiendo en *3 años*" (Pichetto, 1983). Graduado con diploma de honor, "en protesta por el golpe de Estado del 6 de setiembre de 1930 no retiró el correspondiente diploma" (Pérez Amuchástegui, Ledesma y Figari, 1983). "La revolución de 1930 lo marcó" (Casablanca, 1983).

Sobre la personalidad de Frondizi se dijeron cosas como las siguientes: "concreto, preciso, seco, despegado de toda retórica, desdeñoso de los recursos con que nos sobaban el lomo los dirigentes (el abrazo, las palmaditas, el nombre de pila de cada uno bien memorizado). Seducía porque no se molestaba en intentar seducir. Indiferente a todo lo que no fuera su objetivo... Nadie que no haya conocido al Frondizi [de la segunda mitad de la década de 1950] puede tener idea de lo que es un político completo en toda la extensión de la palabra... Orador de excepción, creó un nuevo estilo de discurso, sobrio, enjundioso, desprovisto de toda retórica, dicho con una voz abaritonada de cálidas resonancias y una elocución perfecta. No prodigaba afectos ni regalaba nada... Parecía frágil pero en realidad era fuerte y duro... Aún derrocado, no se sentía derrotado" (Luna, 1996); "las características esenciales de la personalidad de Frondizi son la preocupación por los resultados y su aptitud para la convivencia" (Perina, en Pisarello, 1983); "es inútil buscar en su personalidad monolítica un elemento estructural que no sea político. También quedó definida su condición de intelectual, aquel que se da como meta la búsqueda de la verdad... Siempre tuvo pudor en cuanto a sus sentimientos" (Casablanca, 1983); "muy superior a la mediocridad reinante... Tenía una personalidad compleja, en la cual el cínico materialismo y el maquiavelismo forman parte importante" (Hardoy, 1993).

Frondizi gobernó con 5 *ministros de Economía*: Emilio Donato del Carril, abogado, nacido en La Plata, Provincia de Buenos Aires, el 25 de febrero de 1906, de manera que tenía 52 años cuando accedió al cargo, fue ministro entre el 1° de mayo de 1958 y el 24 de junio de 1959 (420 días); Alvaro Carlos Alsogaray, capitán e ingeniero, nacido en Esperanza, Provincia de Santa Fe, el 22 de junio de 1913 (46 años al ser nombrado), fue ministro entre el 25 de junio de 1959 y el 25 de abril de 1961 (671 días); Roberto Teodoro Alemann, abogado, con estudios económicos realizados en Suiza, nacido en Buenos Aires, el 22 de diciembre de 1922 (38 años), fue ministro entre el 26 de abril de 1961 y el 12 de enero de 1962 (263 días); Carlos A. Coll Benegas fue ministro entre el 15 de enero y el 25 de marzo de 1962 (69 días); y Jorge H. Wehbe, abogado, nacido en Río Cuarto, Provincia de Córdoba, el 27 de abril de 1920 (41 años), fue ministro entre el 26 de marzo y el 5 de abril de 1962 (11 días).

"De gran prestigio y con un enfoque totalmente acertado de los principales problemas económicos, tributarios y financieros del país" (Pinedo, 1992), *del Carril* dejó de ser embajador para hacerse cargo de la cartera económica, para luego... volver a ser embajador. "Cumplía funciones casi ornamentales" (Babini, 1984).

Fue reemplazado por *Alsogaray*. "La hipótesis de que fui nombrado por presión militar es absolutamente falsa... Ingresé al Gabinete Nacional con plenos poderes para implementar mi interpretación del *Plan de Estabilización y Desarrollo*" (Alsogaray, 1990). Este último punto es objeto de debate. En efecto, "Alsogaray planteó las siguientes condiciones, que fueron aceptadas: 1) la política económica a aplicar la establecería, única y exclusivamente, él; 2) la totalidad de la conducción económico-financiera, *así como la de la cartera laboral*, debía estar en sus manos; y 3) la totalidad de los funcionarios claves serían nombrados por él" (Reboursin, 1985); "la condición que se le impuso a Alsogaray fue que tenía que atenerse a las políticas dictadas por Frondizi. No objetó y de hecho confirmó públicamente

esta actitud cuando juró. Permaneció en su puesto hasta que sus interferencias públicas contra la modernización del Estado, y particularmente con la explotación de hierro para la industria del acero [el yacimiento de Sierra Grande, ubicado en la Provincia de Río Negro], se convirtieron en un serio obstáculo gubernamental" (Frigerio, 1990). ¿En que quedamos?

"Durante los 21 meses que duró mi gestión mis contactos fueron exclusivamente con el Presidente, y debo reconocer que en ningún momento, salvo al final, Frondizi interfirió en mis funciones. Nuestras relaciones eran de mutuo respeto. Todos los domingos a las 20 le informaba en Olivos sobre lo acontecido en la semana anterior, y lo que me proponía hacer en la siguiente, y en general se manifestaba siempre de acuerdo" (Alsogaray, 1993). "Alsogaray tuvo que desempeñarse en un gobierno cuyos integrantes, todos, no sólo no sustentaban su ideología sino que, por el contrario, eran totalmente opuestos a ella... La mayoría de las medidas que Alsogaray debía aplicar necesitaban aprobación legislativa" (Reboursin, 1985).

"Inesperadamente, sin que la opinión pública lo requiriera de ninguna manera, el 23 de abril de 1961 Frondizi me pidió la renuncia para reorganizar el gobierno" (Alsogaray, 1993). ¿Por que lo hizo? Las opiniones divergen de manera sustancial. "Frondizi nunca lo explicó. [La pidió] por el prestigio alcanzado por el autor del 'milagro argentino', que opacaba el prestigio del presidente" (Reboursin, 1985); "el reemplazo se debió a que Alsogaray estaba efectivamente desgastado, pero también a que se había logrado cierta estabilidad, atravesando el período más difícil durante 1959 y 1960" (Fraga, 1992); "Alsogaray todavía está preguntando por qué lo saqué, por qué le pedí la renuncia. Es muy fácil explicar por qué lo saqué. Lo que me resulta muy difícil es explicar por qué lo nombré" (Frondizi en Pandolfi, 1968). "El 26 de marzo de 1962 [es decir, en medio de la crisis posterior a la elección del 18 de marzo] Frondizi le volvió a ofrecer la cartera de economía a Alsogaray, quien declinó el ofrecimiento" (Reboursin, 1985), lo cual "destruye la tesis de que [Frondizi] me echó por mi fracaso en promover el desarrollo" (Alsogaray, 1990).

Alsogaray fue reemplazado por *Alemann*, quien no llegó al cargo desde la calle ya que "había sido asesor, y durante el último mes de gestión subsecretario de Economía, del ministro del Carril, y durante el ministerio de Alsogaray había asesorado al secretario de Finanzas Méndez Delfino" (Alemann, 1990). A pesar de lo cual "a Frondizi lo conocía relativamente poco, puesto que lo conocí siendo ya presidente... Frondizi le daba absoluta confianza a sus ministros, no interfería en la gestión para nada... Cuando a raíz de la pérdida de reservas hubo iliquidez monetaria, sólo se limitó a comentarme 'cómo duele esta política', pero no hizo ninguna otra manifestación... Renuncié como consecuencia del conflicto gremial en los ferrocarriles... Ofrecimos un aumento de 20%, que el presupuesto no permitía afrontar, pero como una manera de salir del paso. Mientras Arturo Acevedo [ministro de Obras Públicas] y yo estábamos en Washington, otra gente ofreció más [42%]... Ya un tiempo antes me había dado cuenta de que el clima en el país con respecto a la gestión presupuestaria y económica estaba cambiando" (Alemann, 1980).

Alemann fue a su vez sucedido por *Coll Benegas*, quien acompañó a Frondizi hasta la crisis final, siendo a su vez sucedido por *Wehbe*, quien se ocupó de la cartera económica

durante la transición entre Frondizi y José María Guido. El restante protagonista es *Rogelio Julio Frigerio*, nacido en Buenos Aires el 2 de noviembre de 1914, de modo que tenía 43 años cuando Frondizi comenzó su gobierno. "Conocí a Frondizi el 6 de enero de 1956" (Frigerio, 1983). A partir de ese momento lo apoyo desde el semanario *Qué (sucedió en 7 días)*. La identificación o absorción entre Frondizi y Frigerio fue un proceso paulatino, que el radicalismo intransigente sólo advirtió cuando quedó consumada. Un caso insólito, sin precedentes en nuestro país" (Babini, 1984), que quizás se explique por la siguiente complementareidad: "Frondizi tenía un millón de votos y yo las ideas" (Frigerio, según Babini, 1984).

El 1° de mayo de 1958 Frigerio fue nombrado secretario de Estado para las Relaciones Económico-Sociales de la Presidencia de la Nación. "El 10 de noviembre de 1958 hubo un planteo militar contra Frigerio. Su imagen era en aquel momento muy atacada. Pasó a desempeñarse como asesor personal de Frondizi, a quien desde entonces visito en Olivos" (Fraga, 1992). "La acción psicológica contra Frigerio, era contra mi política. Si lo hubiera separado por completo de mi gobierno, hubieran inventado otra cosa" (Frondizi en Pandolfi, 1968). "En el discurso que pronunció el 15 de marzo de 1962 Frondizi mencionó la relación que existió entre Franklin Delano Roosevelt y su asesor Harry Hopkins. Fue la única vez, desde el gobierno, que Frondizi reconoció públicamente el verdadero papel del equipo frigerista" (Pandolfi, 1968).

4. DEL PLANO DEL DECIR AL DEL HACER

"El 4 de abril de 1945 se constituyó el *Movimiento de Intransigencia y Renovación* (MIR), que entre otras cosas proclamó la *Declaración de Avellaneda*" (Luna, 1963). Babini (1984) sintetizó el referido documento en los siguientes términos: "la tierra para el que la trabaja; comercialización a cargo de cooperativas; nacionalización de las fuentes de energía, servicios públicos y monopolios, entregando su manejo a la Nación, las provincias o los municipios; amplia libertad económica a todas las restantes actividades; libertad de inmigración para extranjeros útiles; amplio desarrollo industrial que no se funde sobre el bajo nivel de vida de los trabajadores; impuesto progresivo sobre las rentas no gravadas con el trabajo personal; restitución a las provincias de sus atribuciones económicas y financieras".

"La redacción le correspondió casi íntegramente a Frondizi" (Pichetto, 1983), "junto a Moisés Lebensohn" (Casablanca, 1983). "Respondía a una concepción teórica que tenía gran auge en Europa -recuérdese el laborismo inglés- y también en el país, y a uno de los teóricos de prestigio mundial muy en boga en Argentina, Harold Joseph Laski... La Declaración de Avellaneda nunca me conformó totalmente" (Frondizi en Luna, 1963), porque "fue mucho más una bandera de lucha, que posibilitó el triunfo de la Intransigencia, que una respuesta científica a los problemas que afligían al país en la década de 1940"

(Frondizi, en Pisarello, 1983). Subtitulado *Contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional, Petróleo y política* "aspira a ser un trabajo histórico, aunque escrito no por un historiador, sino por un político, en función política", aclara Frondizi (1954) en la introducción. A lo largo de más de 400 páginas, a tipo chico, el autor plantea su visión del funcionamiento económico del Mundo y Argentina, desde la perspectiva petrolera.

Pero "como Frondizi priorizó antes que nada a la Nación, en el mismo momento en que asumió el gobierno archivó la *Declaración de Avellaneda*, y mandó al desván su *Petróleo y política*" (Perina, 1996). En palabras de Frondizi (1963), "la opción para el ciudadano que ocupaba la presidencia era muy simple: o se aferraba a su postulación teórica de años anteriores y el petróleo seguía durmiendo bajo tierra, o se extraía el petróleo con el auxilio de capital externo para aliviar nuestra balanza de pagos y alimentar adecuadamente a nuestra industria. En una palabra, o se salvaba el prestigio intelectual del autor de *Petróleo y política*, o se salvaba el país. No vacilé en poner el país por encima del amor propio del escritor".

El pensamiento de Frondizi en vísperas del comicio presidencial del 23 de febrero de 1958 se puede sintetizar así: "debe iniciarse una nueva etapa sin mirar hacia atrás, con la cooperación de cuantos compartan este programa sin distinción de banderías políticas. En lo económico deben integrarse el campo, la minería y la industria, y acelerarse el desarrollo mediante el autoabastecimiento energético y el aporte del capital extranjero. En lo económico-social debe dársele participación a trabajadores y empresarios en la discusión de los planes, a través de centrales únicas, y debe haber un ministerio de Trabajo centralizado, que asegure las conquistas sociales de los trabajadores. En lo educacional debe haber libertad de enseñanza. En política exterior pertenecemos a Occidente y debemos participar en los organismos internacionales, para asegurar la vigencia de un efectivo derecho internacional" (Babini, 1984).

Mensaje de pacificación y desarrollo nacional tituló Frondizi el discurso que pronunció el 1º de mayo de 1958, luego de jurar como presidente de la Nación. En él se lee: "a partir de este momento 2 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 despenamos 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... La existencia de garantías jurídicas concretas para las personas y los bienes es condición necesaria pero no suficiente [para el desarrollo]. El gobierno debe contribuir creando condiciones que permitan la formulación y desarrollo de programas de largo aliento... A corto plazo, la única solución efectiva [al intercambio internacional] consistirá en limitar las importaciones a lo imprescindible... La limitación racional de las importaciones no afectará a la economía del país puesto que, históricamente, el desarrollo económico ha sido más demorado por el exceso que por la falta de importaciones... La necesidad de ahorrar divisas aconseja disminuir la importación de combustibles, mediante el máximo aprovechamiento de la producción nacional y la racionalización del consumo interno... Debemos alcanzar el autoabastecimiento petrolero.

Ello nos permitirá ir sustituyendo gradualmente importaciones de combustibles, que en 1957 insumieron u\$s 317 M. [24% del valor total de las importaciones]... Aceptaremos la cooperación del capital privado en la medida en que los recursos oficiales sean insuficientes, pero sin dar lugar a concesiones ni a renunciaciones del dominio del Estado sobre esa riqueza existente... Atento a la importancia vital que para el porvenir del país tiene la explotación de nuestro petróleo, asumiré personalmente la responsabilidad de dirigir YPF... Deberá imprimirse también fuerte impulso a la siderurgia... Las empresas nacionalizadas deben ser mantenidas como tales, y en este sentido las decisiones adoptadas deben considerarse irreversibles... Se otorgará un aumento de emergencia".

Por su parte, cuando el 29 de diciembre de 1958 lanzó el *Plan de estabilización y desarrollo*, luego de describir las medidas Frondizi dijo lo siguiente: "estas decisiones de orden económico marcan el comienzo de lo que debe ser una vida nueva para toda la Nación. Pero será un amanecer arduo y lleno de asechanzas... Este programa de estabilización fue estudiado desde que asumimos, pero fue necesario previamente poner en marcha el programa de expansión nacional, porque una estabilización económico-financiera sin un enérgico impulso de desarrollo, hubiera conducido a una economía de miseria y desocupación... El problema básico que afecta a la economía argentina es un proceso de paulatino empobrecimiento, debido a que el crecimiento de la capacidad productiva del país, no acompañó al de la población y su nivel social... Esta transformación consiste en promover nuevas fuentes de riqueza, que eviten que el país siga dependiendo, exclusivamente, de la explotación de la tierra. Consiste en extraer las dormidas riquezas del petróleo y del carbón, en expandir la energía eléctrica, en promover la siderurgia y en aprovechar nuestros yacimientos de hierro. Y esas, a su vez, son condiciones básicas para la ilimitada expansión de la industria argentina, que proveerá al campo los elementos que le permitirán participar de los progresos tecnológicos alcanzados en los países altamente desarrollados... Dentro de 3 años no solamente habremos alcanzado el autoabastecimiento petrolero, sino que contaremos además con un excedente de producción que podremos transformar en nuevas usinas y maquinarias que aceleraran el progreso nacional... El petróleo, el carbón y la siderurgia, son los puntos de apoyo de la nueva economía argentina... No hay arte de magia que permita restaurar de hoy para mañana las reservas de oro y divisas que el país ha derrochado y agotado, reponer el capital desgastado o consumido, cancelar las deudas externas contraídas, equilibrar gastos públicos que duplican los ingresos del fisco, devolver a las cajas de jubilaciones los fondos extraídos, restablecer las reservas ganaderas diezmadas, y eliminar los profundos daños que casi 2 décadas de inflación han ocasionado a la economía argentina... El nivel de vida de los argentinos ha de descender durante los próximos *24 meses*" ("hay que pasar el invierno" [de 1959], la frase que inmortalizó Alsogaray cuando asumió el ministerio, es entonces una versión *optimista* del pronóstico presidencial).

Esta visión se complementaba con un diagnóstico de la economía mundial, y de los sectores internos vinculados con dicha economía mundial (los "intereses agroimportadores"). "Según la división internacional del trabajo, Gran Bretaña tenía que ser el taller y Argentina la granja... Estados Unidos aplicó una fuerte política proteccionista, que dio impulso a una gran industria... Establecido el principio de que el proteccionismo conviene al desarrollo económico del país, nosotros entendemos también que la libre

competencia interna es fundamental para la expansión de las fuerzas productivas... El Estado debe vigilar todo lo que sea monopolización de cualquier sector interno... Al dejar de importar petróleo, carbón, acero y todo lo que podemos producir aquí, quedan disponibles divisas para traer del exterior las maquinas y equipos que la tecnología produce en países mas adelantados que el nuestro" (Frondizi en Luna, 1963).

...

Frondizi presidente actúo como si tuviera clara la diferencia que los escritos y la acción, tienen desde el punto de vista de la generación de resultados concretos. Cuando se tiene una responsabilidad ejecutiva, no se trata "simplemente" de escribir claro y vocalizar de manera atractiva; se trata de no engolosinarse -y enredarse- en el mundo del papel y la palabra. Por eso se preguntó: "¿Quiénes son más revolucionarios en Argentina, los ideólogos de izquierda que escriben libros, o quienes producen acero, cemento y tejidos?; ¿quién transforma más la estructura? Para mí, el productor de *hechos*" (Frondizi en Pandolfi, 1968).

Intuición particularmente notable, dada su condición de abogado. ¿Cómo pasó de la *Declaración de Avellaneda*, y de *Petróleo y Política*, a las ideas que tenía cuando se hizo cargo del gobierno? Viéndose serio candidato a suceder al gobierno de la Revolución Libertadora, a comienzos de 1956 Frondizi salió al "mercado" de las ideas, para darle contenido a la referida intuición básica. ¿Y quiénes estaban en la "vitrina" de las ideas económicas, en Argentina, a comienzos de 1956? Los economistas de la UCR, con los cuales estaba distanciado (¿en qué hubiera consistido la política económica, si en febrero de 1958 Ricardo Balbín hubiera triunfado en las urnas?); Raúl Prebisch, cuestionado luego de su *Informe* de octubre de 1955; Alsogaray y Frigerio.

"Los primeros estudios fueron hechos a comienzos de 1956... En *Qué* acuñamos la fórmula 'petróleo más carne igual acero'... Resultaba imperativo instalar las industrias básicas de golpe... Acero y petróleo eran la primera prioridad. La lista también incluía las industrias química, petroquímica, de maquinaria, agrotecnología, del automóvil, extracción de carbón, celulosa y papel... Resultaba irrelevante si las inversiones eran internas o extranjeras... Cuando analizamos con Frondizi la cuestión, mucho antes de la campaña electoral previa a la elección de febrero de 1958, decidimos que el petróleo lideraría el proceso de consolidación nacional. Admiro su coraje, dado lo que antes pensaba. La precisión analítica, amor por la verdad y ética política, lo hicieron actuar como lo hizo" (Frigerio, 1990).

Contemporáneamente con las conversaciones que mantuvo con Frigerio, Frondizi también habló con Alsogaray. "Antes de las elecciones de febrero de 1958 y a su pedido, me entreviste con Frondizi" (Alsogaray, 1993), "y me di cuenta que estaba listo para dejar de lado muchas actitudes que había defendido sistemáticamente... El presidente estaba preparando un cambio fundamental, pero no esperaba que se produjera en esa forma tan completa como la que revistió... En particular, no esperaba un cambio en el campo

petrolero" (Alsogaray, 1990).

Todo esto ocurrió en el plano de las ideas, previo al de las realizaciones. La transformación que se operó en la mente de Frondizi fue inspirada por la perspectiva de tener que afrontar la máxima responsabilidad ejecutiva, y fue en buena medida "puramente mental", ya que "Frondizi tenía ideas propias, *mucho más fruto de sus meditaciones que de su experiencia*" (el subrayado es mío. Babini, 1984). El de Frondizi no es entonces el caso de quien llega con sus ideas de siempre y tiene que modificarlas *mientras actúa*, sino el de quien había iniciado antes el proceso de colocar el pensamiento al servicio de la acción. De cualquier manera la realidad le depararía nuevas sorpresas, como se verá de inmediato.

5. LA POLITICA ECONOMICA DE FRONDIZI, MUCHO MAS QUE "DESARROLLISMO".

"Bajo Frondizi y Frigerio, la UCRI acuñó un nuevo slogan: el 'desarrollismo'. Ello atrajo a un buen número de técnicos, profesionales e intelectuales" (Alsogaray, 1993). "La palabra desarrollo se entonaba burlescamente, y el mote de 'desarrollistas' nos fue aplicado como apodo descalificatorio. Aunque parezca absurdo y hasta increíble en estos tiempos, en 1957 y 1958 no había en Argentina una conciencia generalizada de que nos estábamos rezagando en el Mundo, y nos situábamos ya entre el contingente de países que carecen de los instrumentos fundamentales para asegurar un nivel de vida y de cultura acorde con las aspiraciones promedio de la población" (Frigerio, 1983).

¿Cuál es la esencia o, si se prefiere, la característica más distintiva, del desarrollismo? "Lo que hay que hacer es cerrar el ingreso de manufacturas y combustibles del extranjero, y abrir de par en par las puertas al capital extranjero, para que venga a producir dentro del país esas mismas manufacturas y combustibles. Esa es mi filosofía" (Frigerio, 1964). Lo cual no significa "comercio exterior de mercaderías cero", aunque más no sea porque hay que exportar lo suficiente como para pagar los dividendos a las inversiones extranjeras, sino "fuerte sustitución de importaciones, por pesimismo exportador, y financiamiento de remesas al exterior con nuevos aportes de capital".

Ahora bien, a pesar de la contundencia de esta afirmación, en mi opinión la esencia del desarrollismo no se ubica tanto en el plano del *qué* (el énfasis en el desarrollo y el subdesarrollo, la concentración de los esfuerzos en la sustitución de importaciones, la apertura al movimiento internacional de capitales y el cierre al comercio internacional de bienes, etc.), cuanto en el del *cómo*.

En efecto, "el plan de 1959 no era sólo coyuntural, sino también de largo plazo. Incluía políticas *activas* en las negociaciones tendientes a atraer ahorro externo en sectores que sustituían importaciones" (Brodersohn, 1969); "el desarrollismo es la implementación del desarrollo a través de privilegios, ventajas, créditos, etc." (Alsogaray, 1993). En otros

términos, la esencia del desarrollismo no está tanto en el aumento de la producción de petróleo, cuanto en los *contratos* petroleros como mecanismo para lograrla; no está tanto en la mayor producción industrial, cuanto en las tarifas *diferenciales*, en los *regímenes* de promoción sectoriales y regionales, etc. A propósito: un esquema tan discrecional, potencialmente al menos crea condiciones objetivas para la corrupción... o sospechas. ¿Qué se decía entonces sobre esto?

En diversos planos el desarrollismo encontró simpatizantes y encontrados adversarios. "Algunos políticos de la derecha, tanto del pasado, como Miguel Angel Cárcano y Federido Pinedo, como otros que lo serían en el futuro, como Alsogaray, Alemann y Carlos Muñiz, entendieron y prestaron su apoyo, mostrando más percepción que la mayoría de los sectores tradicionales" (Di Tella, 1982).

"El atractivo que el desarrollismo ejercía sobre los mas importantes grupos de intereses nacionales era claro: los empresarios no tendrían por que temer la competencia extranjera, aun cuando en otros aspectos la economía permaneciera abierta; los derechos de los propietarios rurales no serían atacados; los militares contarían con la producción interna de materiales estratégicos y con economías regionales fuertes, para resistir la infiltración de los recelosos países vecinos; los nacionalistas podrían encontrar apoyo en las razones fuertemente antiimperialistas de la estrategia, una vez que superaran sus prejuicios con respecto al capital extranjero; y los trabajadores comprenderían a corto plazo que el camino más efectivo para elevar sus salarios reales era el rápido crecimiento de la producción y el empleo" (Mallon y Sourrouille, 1973).

"Para los economistas el aspecto mas intrigante de la doctrina desarrollista era que consideraba inexistente la limitación de ahorros en la asignación de los recursos" (Mallon y Sourrouille, 1973). Algunas criticas apuntaron al sector externo, otras a cierto tufillo "fetichista" del enfoque desarrollista. "Ante la delicada situación económica que atravesamos, se ha difundido una nueva fantasía: el capital extranjero como remedio infalible para todas nuestras penurias del presente... La solución no está en el capital extranjero, sino en el *fomento de nuestras exportaciones*" (Moyano Llerena, 1994, pero escrito en junio de 1958), crítica que a su vez recibió el siguiente comentario: "a quienes critican el presunto sesgo antiexportador de la política económica de entonces, conviene recordarles que Estados Unidos era el principal exportador de cereales y mantenía una existencia de 1 a 2 cosechas, que presionaba los precios a la baja, a la vez que ese país regalaba cereales en términos concesionales, mediante un artificio aprobado poco antes por la Ley 480. En cuanto a carnes, Gran Bretaña era el principal cliente, porque los demás mercados (Estados Unidos, Francia y Alemania) habían cerrado por sendas decisiones políticas el acceso a las exportaciones argentinas. El precio en Smithfield era de u\$s 350 por tonelada, extremadamente bajo. En esas condiciones deprimentes había que estimular las exportaciones" (Alemann, 1983), en un contexto en el cual "los mercados internacionales de capitales eran muchos mas duros que a fines de la década de 1970, porque en ese momento volcaban sus fondos a la reconstrucción y el desarrollo de sus propios países" (Alemann, 1980).

Sobre el referido tufillo fetichista del desarrollismo se apuntó lo siguiente: "es muy

típico el convencimiento, por parte de países en vías de desarrollo, de que la mera traslación de las técnicas, maquinas e industrias que constituyen el símbolo de la madurez de los países industriales, implica alcanzar esa madurez. Es fundamental que nos vayamos convenciendo de que no hay manera de importar la madurez, y menos la madurez industrial" (Di Tella, 1973).

¿Cómo se ubicó el desarrollismo en términos de las ideas vigentes en la época? En base a su experiencia como consultor en Colombia durante buena parte de la década de 1950, en 1958 Hirschman publicó *La estrategia del desarrollo económico*, donde criticó el enfoque del desarrollo balanceado, entonces muy en boga, y recomendó el del desarrollo desequilibrado, para utilizar mejor el recurso más escaso (según él) en países en vías de desarrollo: el talento empresarial. El desarrollismo parece haberse inspirado en Hirschman, ya que "hicimos 'desarrollo desequilibrado'. El desarrollo equilibrado es una abstracción académica, que no se verifica en la practica. Indujimos inversiones en sectores nuevos, que pudieran eventualmente modificar la estructura productiva" (Alemann, 1990).

"La política de sustitución de importaciones de Frondizi coincidió con las recomendaciones de la CEPAL, que enfatizaba el desarrollo de los sectores más capital intensivos, y también subrayaba la importancia del mercado interno frente a las exportaciones. Pero mientras la CEPAL comenzó a promover activamente el Mercado Común Latinoamericano, Frondizi resistió la idea en favor de completar primero dentro del país, el espectro completo de actividades económicas. Otra discrepancia importante con la CEPAL era la preferencia frondicista por el capital extranjero privado encarando inversiones de riesgo, frente al énfasis de la CEPAL en usar capital público nacional e internacional... Las políticas implementadas por Frondizi y Frigerio eran más realistas que las alternativas propuestas por la CEPAL" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990).

...

La tesis de esta sección del trabajo es que, en la práctica, la política económica de Frondizi fue *mucho más* que "desarrollismo" (o, para evitar un debate poco fructífero, mucho más que el *cliché* del desarrollismo, que privilegia lo real -y específicamente la inversión en "sectores básicos"-, y desestima lo fiscal y lo monetario).

Porque "estabilización y desarrollo eran inseparables para sus protagonistas" (Petrecolla, 1989), "elaboramos 2 planes, que pusimos en marcha uno después del otro. En primer lugar, un *plan de desarrollo*, sobre todo en los sectores básicos. Recién al tener, mediante otras realizaciones, el pleno convencimiento de que nuestro proceso de desarrollo era irreversible, aplicamos el segundo plan, llamado *de estabilización*" (Frigerio, 1962). El texto sugiere que el gobierno "lo tenían claro desde siempre". Puede ser, como también puede ser que las autoridades lo hubieran descubierto de manera secuencial. El punto básico es que, habiéndolo descubierto de una forma u otra, *lo hicieron*.

Que Frondizi se recostara en Frigerio en materia de inversiones no fue una opción por

éstas, porque seguramente Alsogaray también estaba en favor de las inversiones; optar por Frigerio fue optar por una *manera* de lograrlas. Desde la óptica de Frondizi la preferencia por Frigerio frente a Alsogaray probablemente se pueda explicar, además de por razones políticas, por la metodología que según cada uno de ellos había que aplicar para lograr resultados: contratos, acuerdos, etc. según el primero, mercado según el segundo. Pero la realidad llevó a Frondizi a convocar también a Alsogaray, y lo importante es que cuando lo tuvo que hacer, lo hizo.

La política económica de Frondizi sí indujo inversiones extranjeras sobre la generación de quasi-rentas, pero también acordó con el FMI, mejoró las finanzas públicas (excepto el aflojamiento al final del período, entendible a la luz de las elecciones de marzo de 1962), racionalizó porciones de la Administración Nacional, privatizó, etc.

...

En cuanto al estilo de trabajo de Frondizi, un estrecho colaborador suyo desde 1945 y hasta su primer año de gobierno dijo textualmente: "de personalidad singular, pragmática, realista, que no era activa ni organizadora, Frondizi tenía ideas propias *-mucho más fruto de sus meditaciones que de su experiencia-* y un talento excepcional para el medio en que actuaba pero, sobre todo, un don especial para atraer la colaboración de los demás (quizás no fuera tanto lo que hacía como lo que mandaba hacer)... Desordenado, propendía a duplicar las decisiones (a menudo temí que se alzarán 2 tribunas en un mismo acto público, por obediencia a una misma orden... Ya en el gobierno me imaginaba a provincias con 2 gobernadores)... cuando Frondizi viajaba al exterior, y Guido lo reemplazaba en la presidencia [el vicepresidente Gómez había renunciado], en el gobierno se advertía un retorno a la normalidad y una puesta en quicio: los ministros eran ministros, los trámites seguían cursos de rutina y la decisión unificada volvía a ser la norma... De paciencia ejemplar y aguante sin desfallecimientos, de temperamento componedor y apaciguador, la fulgurante carrera política de Frondizi fue una proeza individual en un partido caracterizado por la proliferación de grupos y movimientos internos... Siempre fue una figura aislada, por encima de las facciones,... preocupado por desarrollar los elementos programáticos, particularmente los económicos... No sólo no escribía a máquina: rara vez escribía. Conservo varios guiones de documentos políticos, de puño y letra de su esposa, a quien se los dictaba" (el subrayado es mío. Babini, 1984).

El de Frigerio no fue el único caso, ya que en el gobierno de Frondizi hubo "gran proliferación de asesores presidenciales" (Babini, 1984). En efecto, "en mi gobierno colaboraron, como consejeros personales, ciudadanos que estaban identificados con los objetivos de mi gestión gubernativa" (Frondizi en Luna, 1963). "Uno de los cargos que se le hicieron a Frondizi fue la existencia de un equipo paralelo, al que llamaban 'la usina'. Su existencia fue cierta. Se trataba de un *team* de trabajo, que respondía estrictamente a las directivas del Presidente, y estaba compuesto por personas provenientes del radicalismo y figuras extrapartidarias" (Frigerio, 1983).

6. ¿Y ENTONCES?

"¿Quiénes son mas revolucionarios en Argentina, los ideólogos de izquierda que escriben libros, o quienes producen acero, cemento y tejidos?; ¿quién transforma más la estructura? Para mí, el productor de *hechos*" (Frondizi en Pandolfi, 1968). Repito la cita, a modo de síntesis de este trabajo, porque enfatiza que quien se quiera ocupar, pero *en serio*, por el bienestar de los demás, tiene que poner el pensamiento al servicio de la acción, sabiendo que la realidad no mejora "en los papeles" sino por la modificación decisoria de alguien. A 4 décadas del gobierno de Frondizi, este importantísimo principio sigue tan válido como entonces.

POSDATA: NACIO UN NUEVO BEBE

Durante el gobierno de Frondizi se inauguró la práctica de someter la política económica al análisis económico moderno, casi "en tiempo real". En efecto, "el cuadro de decadencia [en materia de profesionalización económica] de los primeros años de la década de 1950 se dio vuelta una década más tarde. Entre los factores que favorecieron esa reversión cabe destacar el desarrollo de gente formada inicialmente por Julio Hipólito Guillermo Olivera, y el gradual retorno de los becarios del exterior. Ayudó a la inserción laboral de esta gente joven la creación de organismos oficiales, como el *Consejo Federal de Inversiones* (CFI) y el *Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE), y de 5 centros de investigación económica (los pertenecientes al *Instituto Torcuato Di Tella*, y a las *Universidades de Buenos Aires, Córdoba, Cuyo y Tucumán*). Este fenómeno, concentrado en 1959-61, selló la institucionalización de la investigación económica en grupos organizados" (Dagnino Pastore, J. M. y Fernández López, M., 1988).

El referido análisis no se limitó a describir las medidas adoptadas, y mostrar los resultados, sino que también incursionó en el plano de las explicaciones causales, buscando explicitar el proceso a través del cual se generaron los resultados, y en muchos casos conjeturando sobre medidas o enfoques alternativos.

¿Qué dijeron los economistas de la caída inicial del PBI, del deterioro de la distribución funcional del ingreso, así como del "fogonazo" inflacionario seguido por la estabilidad del nivel general de los precios, verificados durante el gobierno de Frondizi? Atraído particularmente la atención de los economistas de la época la combinación de (para entonces) increíblemente grandes aumentos de precios, generados por el "sinceramiento"

cambiario y tarifario, y el cumplimiento de los compromisos monetarios acordados con el FMI. ¿Por qué, si la cantidad de dinero aumentó "tan poco", los precios subieron "tanto"?; ¿podría una mayor emisión monetaria haber evitado la recesión de 1959?

Interrogantes como estos generaron una fuerte polémica, encolumnando a los economistas en los bandos "monetarista" y "estructuralista". La posición monetarista es ilustrada por la siguiente afirmación de Pinedo (1961): "cualquiera sea el factor determinante inmediato que empuja los precios hacia arriba, es difícil que ese movimiento se haga peligroso si no hay expansión monetaria o de crédito, que lleva a los patrones a aceptar las demandas [salariales] que solo pueden aceptarse si se las traslada a los precios, o lleva a los consumidores a pagar precios inflados". La posición estructuralista fue modelada por Olivera (1960, 1964, 1968), con su "enfoque no monetario de la inflación" y sus trabajos sobre "dinero pasivo". En una economía donde los precios monetarios son inflexibles hacia la baja, cualquier cambio de precios relativos aumenta el nivel general de los precios; si la emisión monetaria no financia la mayor demanda de dinero generada por el nuevo nivel de precios, cae el nivel de actividad económica (en la misma línea razona Ferrer, 1963).

Tampoco pasó desapercibido el hecho de que, "contrariamente a lo esperado", la devaluación de diciembre de 1958 no sólo no aumentó el nivel de actividad económica, sino que fue seguida por una recesión. Díaz Alejandro (1965) y Sidrauski (1968) ofrecieron al respecto explicaciones complementarias: el primero modeló una explicación real, basada en las diferentes propensiones marginales a importar de los distintos grupos económicos; el segundo modeló una explicación monetaria, a partir de la notable diferencia observada entre el aumento de los precios y el de la cantidad nominal de dinero.

Díaz Alejandro (1965a) analizó además cuan intensiva en importaciones es la sustitución de importaciones, es decir, bajo que condiciones la sustitución de importaciones efectivamente reduce la demanda de divisas, al computar *todas* las repercusiones (incluyendo los bienes de capital) que el aumento de la producción sustitutiva de importaciones, tiene sobre el nivel de las importaciones. Al respecto Diamand (1963, 1973) enfatizó que en ese contexto el aporte de capital extranjero no cumple un rol tan importante desde el punto de vista de la complementación del ahorro local, cuanto desde el ángulo del alivio a la restricción externa.

"Desde afuera" los primeros economistas que utilizaron herramental moderno para analizar la política económica contemporánea, fueron en general críticos del accionar gubernamental. Pasarían varias décadas hasta que algunos de ellos, desde posiciones ejecutivas, tuvieran la oportunidad de ocuparse de la política económica "desde adentro".

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alemann, R. T. (1980): "Entrevista", en de Pablo, J. C.: *La economía que yo hice*, El

Cronista Comercial.

Alemann, R. T. (1990): "Testimonio", en Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990): *Argentina, 1946-83. The economic ministers speak*, Macmillan.

Alsogaray, A. C. (1990): "Testimonio", en Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990): *Argentina, 1946-83. The economic ministers speak*, Macmillan.

Alsogaray, A. C. (1993): *Experiencias de 50 años de política y economía argentina*, Planeta.

Arnaudo, A. A. (1986): *Cincuenta años de política financiera, 1934-1983*, Mimeo.

Babini, N. (1984): *Frondizi, de la oposición al gobierno*, Celtia.

BCRA, *Memorias anuales*.

Berenguer, A. (1983): "El hogar recoleto de Arturo Frondizi", en: Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Frondizi*, Depalma.

Brodersohn, M. S. (1969): "Estrategias de estabilización y expansión en la Argentina: 1959-67", en Ferrer, A.; Brodersohn, M. S.; Eshag, E. and Thorp, R.: *Los planes de estabilización en la Argentina*, Paidós.

Casablanca, A. (1983): "Arturo Frondizi. Vivencias y conducta", en: Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Frondizi*, Depalma.

Dagnino Pastore, J. M. y Fernández López, M. (1988): "Los economistas en el gobierno argentino", en: Dagnino Pastore, J. M.: *Crónicas económicas, Argentina, 1969-1988*, Crespillo.

Diamand, M. (1963): "El fondo monetario internacional y los países en vías de desarrollo", *Movimiento soluciones económicas*.

Diamand, M. (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós.

Díaz Alejandro, C. F. (1965): *Exchange rate devaluation in a semi-industrialized country: the Argentine experience 1955-61*, The mit press. Hay versión castellana del Instituto Di Tella.

Díaz Alejandro, C. F. (1965a): "On the import intensity of import substitution", *Kyklos*.

Di Tella, G. (1973): *La estrategia del desarrollo indirecto*, Paidós.

Di Tella, G. (1982): "La Argentina económica, 1943-82", *Criterio*, 55, 1894-95, 24 de diciembre.

Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990) *Argentina, 1946-83. The economic ministers speak*, Macmillan.

Diz, A. C. (1966): "Money and Prices in Argentina, 1935-62", *Tesis doctoral*, Universidad de Chicago. Sintetizada en: Meiselman, D. (ed., 1970): *Varieties of monetary experiences*, University of Chicago press.

Echezarreta, C. (1990): "Treinta años después en materia laboral", *Revista IDEA*, 141, abril.

Fraga, R. (1992): *El ejército y Frondizi*, Emecé.

FMI, acuerdos stand-by.

FMI, Memoranda internos.

Frigerio, R. (1962): *Los cuatro años (1958-62)*, Concordia.

Frigerio, R. (1964): *Petróleo*, Desarrollo.

Frigerio, R. (1983): "La crisis de noviembre de 1958", en: Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.) (1983): *Arturo Frondizi*, Depalma.

Frigerio, R. (1990): "Testimonio", en Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990): *Argentina, 1946-83. The economic ministers speak*, Macmillan.

Frondizi, A. (1954): *Petróleo y política*, Raigal.

Frondizi, A. (1963): *Petróleo y nación*, Transición.

García, V. (1973): "A critical survey into Argentine economic history", *Cuadernos*, Universidad Nacional de Tucumán.

Hardoy, E. (1993): *No he vivido en vano*, Marymar.

Luna, F. (1963): *Diálogos con Frondizi*, Desarrollo.

Luna, F. (1996): *Encuentros*, Sudamericana.

Mallon, R. y Sourrouille, J. V. (1973): *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino*, Amorrortu.

Moyano Llerena, C. M. (1994): *Vigencia de una visión*, Sudamericana.

Núñez Miñana, H. y Porto, A. (1982): "Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980", *Desarrollo económico*, 21, 84, enero-marzo.

Olivera, J. H. G. (1960): "La teoría no monetaria de la inflación", *Trimestre económico*, 27, 108, octubre-diciembre.

Olivera, J. H. G. (1964): "On structural inflation and Latin-american structuralism", *Oxford economic papers*, 16, 3, noviembre.

Olivera, J. H. G. (1967): "Money prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation", *Banca nazionale del lavoro quarterly review*, 20, setiembre.

Olivera, J. H. G. (1968): "El dinero pasivo", *Trimestre económico*, 35, 140, octubre-diciembre.

Pandolfi, R. (1968): *Fronidzi por él mismo*, Galerna.

Pérez Amuchástegui, A.J.; Ledesma, D. R. y Figari, M. R. (1983): "Fronidzi en la década de 1930", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Fronidzi*, Depalma.

Petrecolla, A. (1989): "Unbalanced development, 1958-62", en Di Tella, G. y Dornbusch, R., eds: *The political economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan.

Pichetto, J. R. (1983): "Un futuro presidente en la facultad de derecho", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Fronidzi*, Depalma.

Pinedo, E. (1992): *Sesenta años a los tumbos. 1930/1990*, Atlántida.

Pinedo, F. (1961): "Examen crítico de la actual situación económica del país en el aspecto relacionado con la estabilidad monetaria y la producción", *Revista de ciencias económicas*, 49, 16, octubre-diciembre.

Pisarello, R. G. (1983): "Arturo Fronidzi. Cimientos de su doctrina, 1930-1945", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Fronidzi*, Depalma.

Reboursin, R. O. J. (1985): "Las gestiones ministeriales del ingeniero Alvaro Carlos Alsogaray en el ministerio de economía de la Nación", *Instituto de la economía social de mercado*, junio.

Sábato, A. (1963): *Historia de los contratos petroleros*, Edición del autor.

Sidrauski, M. (1968): "Devaluación, inflación y desempleo", *Económica*, 11, 1-2, enero-agosto.

Tanzi, V. (1977): "Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios", *Ensayos económicos*, 2, junio.

Ugalde, A. J. (1984): *Las empresas públicas en la Argentina*, El cronista comercial.

Vargas Gómez, C. M. R. (1983): "Las raíces esenciales", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Frondizi*, Depalma.

Zavala, J. O. (1983): "Racionalización administrativa y decisión política", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E. (eds.)(1983): *Arturo Frondizi*, Depalma.