

# Estudios especiales

Notas sobre la historia económica argentina:

## De Pavón al hundimiento de la Convertibilidad

### VIII- El interregno desarrollista

*"Por eso debemos insistir en la absoluta necesidad de investigar y definir los fenómenos económicos con el auxilio del método científico que nos han legado los fundadores de la economía política, como Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx. Partiendo del fenómeno podremos descubrir su esencia y determinaremos la ley económica que preside los movimientos de una sociedad dada en un tiempo histórico dado.*

*"La ley del desarrollo desigual de las naciones nos descubre el fenómeno de la concentración monopolista y del ensanche progresivo de la brecha que separa a las naciones industriales de los pueblos atrasados.*

*"Y este abismo no desaparece ni se reduce con la instalación de algunos núcleos fabriles aislados en los países subdesarrollados o con el traslado hacia aquí de actividades manufactureras rezagadas en su tecnología y su productividad. Tampoco se cierran las distancias con polos industriales virtualmente divorciados de los mercados nacionales internos y encapsulados con los circuitos monopolísticos mundiales. Estos mecanismos encubren con mucha frecuencia tácticas de las corporaciones para disminuir sus costos y optimizar sus ganancias globales, empezando por la ventaja que representa el pago de menores salarios relativos.*

*"De esa ley deducimos que si se deja librado a su espontaneidad el proceso de capitalización y expansión de las economías atrasadas, seremos incapaces de revertir la tendencia hacia la pauperización de nuestros pueblos, pues la planificación monopólica sólo puede ser contrarrestada por la programación deliberada del crecimiento de las fuerzas productivas de nuestras sociedades.*

*"El funcionamiento incondicionado del subdesarrollo no arroja más que subdesarrollo, pues las actividades inmediatamente más rentables son aquellas ligadas a sus estructuras de producción y comercio. Las inversiones, cuando las hay, y la mera ampliación del mismo esquema no lo modifican, sino que expanden este sistema ruinoso para el país que lo alberga.*

*"La actitud empírica y no científica sostiene que los fenómenos económicos se producen fatalmente y que nada puede hacerse para modificar ese determinismo. Así, parece ineluctable que ciertos países estén constreñidos por la naturaleza o por la inhabilidad de sus habitantes a trabajar primitivamente la tierra. O también se aduce que la*

*pobreza es producto de la explotación o la avaricia de las clases dominantes o de los especuladores; o que la inflación y el desorden monetario surgen como resultado de la mala administración del ingreso o de su mala distribución por obra de presiones sociales incontroladas, por ejemplo los altos salarios que no se corresponden con aumentos de la productividad.*

*"La actitud científica descarta estas explicaciones que esconden la intención de disfrazar y desnaturalizar la realidad del fenómeno. La actitud científica parte del conocimiento cabal de la ley económica para que actúe en beneficio de la sociedad. Por ejemplo, el conocimiento del mecanismo de formación de los precios permite anticipar expectativas y anticiparse a los hechos; el conocimiento del verdadero origen de la inflación permite atacarla en sus causas reales y no en sus meros efectos; el conocimiento de la presencia y el modo de actuar de los monopolios del mercado mundial permite reorientar las economías primarias hacia el mercado interno mediante la transformación de la estructura básica a partir de la construcción de la industria pesada.*

*"Repetimos que esta tendencia es progresiva e irreversible y se acentúa en la medida en que nos empeñamos por exportar mayores volúmenes de productos de nuestros países, al revés de lo que sostienen los economistas comercialistas. De ahí la inutilidad de mejorar esta posición mediante apelaciones a la buena voluntad de los países desarrollados para con nuestras exportaciones. Todas las tentativas de los organismos mundiales de las Naciones Unidas o del sistema interamericano han fracasado. El doctor Raúl Prebisch, fundador de la CEPAL y actual secretario ejecutivo de la Organización de Comercio y Desarrollo de la ONU, en uno de sus informes, ha propuesto que las naciones desarrolladas transfieran a las nuestras parte de la "ganancia adicional" que aquellas obtienen al comprar barato nuestros productos y vendernos caro los suyos. Esta expresión de 'ganancia adicional' es solamente un eufemismo para referirse a la tendencia objetiva e irreversible del deterioro de la relación de intercambio. No podemos esperar que se renuncie graciosamente a esa 'ganancia adicional' que está en la entraña de la estructura de los precios internacionales."*

*(Rogelio Frigerio, "Desarrollo y subdesarrollo económicos"; Ed. Paidós, Buenos Aires, 1984).*

# 1. Antecedentes históricos, fundamentos teóricos y condiciones externas

## Lecciones de la planificación centralizada

Durante lo que se denominaría el "interregno" (1922/24) tuvo lugar en la Unión Soviética un amplio debate acerca de cómo seguir, luego de las severas experiencias del comunismo de guerra y frente a los primeros resultados de la NEP (Nueva Política Económica, lanzada en 1921) que supuso el retorno a ciertas prácticas de mercado. Existía un consenso mayoritario sobre la conveniencia de establecer un programa económico de largo plazo y se convino que la prioridad le correspondía a la industria pesada y el parque energético.

Por aquellos tiempos, cuando se debatían los ejes de la planificación, había pocas dudas acerca de sus prioridades: *"primero instalar los medios de producción necesarios para producir bienes de producción, luego los medios de producción para producir objetos de consumo y por fin: objetos de consumo"*; (E. H. Carr, *"Historia de la Rusia Soviética"*; ed. Alianza, Madrid, 1974).

Supuestamente una parte de los recursos necesarios para la ejecución de esas metas debía extraerse del sector rural, ya fuera mediante una correlación de precios relativos que fuera adversa al mismo o directamente por la vía de la colectivización, sin exceptuar a los pequeños y medianos propietarios. Claro está, decisiones de este tipo tenían un límite muy rígido, impuesto por la necesidad de que la revolución contara con el apoyo de los campesinos. Ese límite habría de ser ignorado por Stalin y explica -entre otras cosas- los éxitos iniciales de la invasión alemana en 1939, particularmente en Ucrania. Pero también se juzgaba negativamente al voluntarismo de la NEP en esta materia con sus improvisaciones en el trato con los propietarios rurales, que en muchos casos suponía el retorno a condiciones previas a la revolución de Octubre.

En ambos casos -ya fuera apelando a la violencia o realizando concesiones- ni siquiera se había logrado garantizar el abastecimiento de alimentos a toda la población, en particular en las ciudades. Resultaba por lo tanto quimérico esperar que el atrasado sector primario se convirtiera en la fuente de acumulación requerida para los ambiciosos planes de industrialización y los grandes emprendimientos energéticos.

Avanzar hacia una economía centralmente planificada se reveló como una tarea compleja, plagada de pruebas y errores. Estos probaron la necesidad de contar, como paso previo, con un diagnóstico que permitiera reconocer las necesidades insatisfechas que soportaba la sociedad, advertir con realismo las limitaciones objetivas existentes si se quería extraer más excedentes del sector rural, evaluar el costo económico y social de los cuellos de botella imperantes, tanto en los ciclos productivos como en materia de infraestructura y en el funcionamiento de los mercados que debían abastecer a las áreas urbanas. También se debían evaluar ajustadamente las agudas restricciones externas vigentes y llevar a cabo una lectura inteligente de las enseñanzas -se trataba de los aciertos y errores incurridos- que habían recogido, desde 1917, quienes lideraban la revolución bolchevique.

Sin embargo, y pese al deseado objetivo de llegar al programa único, la realidad de 1923, poco antes de la muerte de Lenin, imponía la difícil tarea de conciliar los objetivos de la oficina planificadora (el Gosplan) con las tendencias reformistas que predominaban en la NEP, cuya vigencia se extendió hasta 1928. Por entonces, habida cuenta de que ya resultaba impracticable -y políticamente indeseable- exprimir más a los campesinos, y no existiendo otra fuente de excedente al alcance de sus manos, para muchos dirigentes soviéticos, financiar el esfuerzo de la industrialización imponía recurrir a los créditos del extranjero. Otro tanto ocurría con la puesta en valor de recursos naturales, principalmente el petróleo.

Como es sabido, gran parte de quienes participaron de ese gran debate de 1923/24 -empezando con Trotski, y siguiendo con Preobrazhensky (uno de los economistas más relevantes de la época), Kámenev, Zinóviev, Kasin, entre los más conocidos- fueron sacados violentamente del escenario poco después de muerto Lenin. Corrieron la misma suerte, ya fuera que militaran a favor o en contra de las reformas económicas, prefirieran o no ejercer una mayor o menor benevolencia con el campesinado, estuvieran favor o desecharan el manejo de los precios relativos y los impuestos con el propósito de reorientar el excedente económico hacia la industrialización y alentarán o descartarían la búsqueda de capital extranjero. No es un dato menor recordar que todas estas cuestiones se resolvieron drásticamente al culminar la despiadada lucha que impulsó Stalin para hacerse del poder absoluto.

A partir de ese punto, camadas enteras de dirigentes políticos e intelectuales brillantes, científicos muy destacados, oficiales del Ejército Rojo probados en la guerra civil, o integrantes principales de la nueva burocracia que instaló la revolución, así como miles de anónimos campesinos y obreros terminaron, en el peor de los casos, asesinados o deportados al Gulag siberiano y, en el mejor, apenas lograron exilarse con suerte diversa. Entre esa multitud se encontraba la mayoría de quienes hicieron aportes pioneros a la estrategia del desarrollo industrial en la Unión Soviética.

## Las cuestiones de la post guerra

Ya en los años '40 las discusiones acerca de cuáles debían ser las prioridades para superar el atraso económico ganarían centralidad en el debate ideológico sobre estrategias para el desarrollo. Este se vería enriquecido posteriormente con la experiencia de la reconstrucción europea y los temas que debían abordar las nuevas naciones que salían del colonialismo. Más allá de los distintos encuadramientos ideológicos, la realidad mostraba fenómenos tales como las experiencias del "socialismo en un solo país, la URSS", a los que ya hicimos referencia y, en el lado opuesto, la evidencia de la creciente hegemonía mundial de los Estados Unidos entre las sociedades capitalistas.

En este último caso cabe subrayar la preponderancia de dos factores muy importantes que se intervinieron. Se trata de la relevancia alcanzada por las compras originadas en el Estado

que, a su vez, se convirtió en uno de los factores determinantes de la actitud fuertemente schumpeteriana prevaleciente entre los empresarios, muy distante del activismo financiero y el desplazamiento de plantas hacia regiones de bajos salarios que se generalizarían décadas después. Estas tendencias mundiales eran evaluados cuidadosamente, en particular, por quienes buscaban una salida al obsoleto modelo dependiente de los intereses británicos, como era el caso de la Argentina.

*"Que durante varias décadas hayan regido en el país derechos aduaneros más elevados para las materias primas que para los productos manufacturados, evidencia hasta qué grado llegó nuestra situación de dependencia semicolonial con respecto a Inglaterra, "inspiradora" de esas trabas así como de todas las que más tarde se adoptaran en el mismo sentido.*

*"Ese fue el proteccionismo anglófilo. No vamos a combatirlo con libre cambio propuesto por los socialistas, cuyo liberalismo doctrinariamente puro es inaplicable a nuestra realidad nacional, sino con medidas prácticas encaminadas a favorecer en todo sentido el desarrollo económico argentino. En principio, no somos librecambistas ni proteccionistas, pues ambos términos son expresiones antitéticas de una situación que no es la nuestra. La fórmula de Repetto: 'libre tránsito para los hombres, las cosas y las ideas', es una exhumación liberal que no corresponde, por lo anacrónico, a la realidad internacional del presente -dentro de la cual tenemos que movernos por fuerza- ni menos a la realidad argentina. Las naciones imperialistas son librecambistas en la Argentina en cuanto a la entrada de sus productos; ello es así porque está de acuerdo con sus intereses capitalistas. Pero no está de acuerdo con nuestro interés por el desarrollo capitalista nacional. Ese liberalismo favorece al imperialismo pero perjudica a la Argentina porque le impide desarrollar su industria y economía. Y estando sometidos al imperialismo, con ese liberalismo teórico se defiende en la práctica a un antiliberalismo político, pues sometidos al imperialismo no tendremos ni política liberal*

*ni democracia liberal burguesa.*

*"Al fin y al cabo, donde circulan las 'cosas' dejan de circular los hombres y las ideas. Es una contradicción que no hemos creado nosotros, doctor Repetto; ni es tampoco un juego malabar de la dialéctica. Es una contradicción capitalista, en cuyo sistema ya se sabe que la libertad de comercio es la libertad de explotación, y que, por lo tanto, sin abolir esa libertad no podrán surgir las demás libertades humanas. La libertad burguesa consagra y legaliza la desigualdad; y la igualdad burguesa implica, asimismo, libertad para unos y no para otros. Proclamar la libre competencia, poniendo en igualdad de condiciones al monopolio extranjero y a nuestra naciente industria nacional, implica, por consiguiente, proclamar la desigualdad a favor del monopolio; o sea: toda la libertad para el monopolio.*

*"Para defendernos del liberalismo que nos ha 'enseñado' Inglaterra, como al resto del mundo, tendremos que recurrir, en ciertas condiciones, al proteccionismo, pero no como sistema absoluto sino como medida práctica de alcance limitado, concreto, definido. ¿Cuál es la norma con la que hemos de actuar en esos casos? El desarrollo económico nacional, la creación de industrias y trabajo y el bienestar de nuestras masas productoras. Si el liberalismo esgrimido por Inglaterra, o su proteccionismo, según del lado que se lo mire, tiende a evitar el desarrollo económico nacional, nuestro proteccionismo será para estimular el desarrollo económico frenado o perjudicado, y nada más que para eso. No protección a una oligarquía industrial, sino a ciertas industrias. Una cosa es distinta a la otra. Proteger a unos industriales es favorecer su exclusivo enriquecimiento individual. Con el mismo criterio hemos aceptado en determinado momento el precio básico para el colono, y aceptamos las Juntas Reguladoras para que cumplan con sus mencionados fines, los fines que se dijeron para ocultar su verdadero objetivo."*

(Ernesto Giudici, "Imperialismo inglés y liberación nacional", primera edición abril de 1940; ed. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984).

## La batalla del acero



*"Este día señala un jalón de gran trascendencia para la vida del país. Hoy comienza en la economía argentina una nueva etapa en el proceso de transformación estructural que ha de llevar al pueblo argentino a conquistar el alto nivel de vida que demanda. No ocultamos nuestro júbilo y nuestra emoción ante el acontecimiento que vamos a presenciar. Es un gran privilegio para los hombres de nuestra generación ser partícipes de hechos como éste. En el pasado, gobernantes, hombres de ciencia y de armas, técnicos y empresarios argentinos vislumbraron lejano este momento que a nosotros nos toca vivir tan de cerca. Permítanme evocar con emoción particular, de entre esta falange, al visionario y constructor que fue el general Manuel Nicolás Savio. Debemos a su memoria no sólo el homenaje del recuerdo, sino el de la tenaz prosecución de los esfuerzos para alcanzar una vigorosa siderurgia." (Palabras del Presidente Arturo Frondizi, el 25 de julio de 1960, al ponerse en marcha el primer Alto Horno "María Lilliana" en la planta de SOMISA, San Nicolás.)*

La asimetría ideológica entre los regímenes de la Unión Soviética y los Estados Unidos obligaba a pensar que ambas potencias corrieran por vías que jamás podrían tocarse. Pero las diferencias no eran tan nítidas entre sus respectivos procesos de acumulación. El análisis histórico y la información estadística de aquellos años permiten detectar (aún en el contexto de la guerra fría) numerosos puntos de confluencia en los modelos económicos. En ambos, la industrialización sumada a la modernización del agro eran objetivos tan prioritarios como garantizar la oferta segura de energía, transporte y comunicaciones y destinar recursos al desarrollo científico tecnológico. Estas evidencias no hacen sino confirmar que no existen demasiadas alternativas a la hora de construir la base material de una nación y establecer un orden para esa tarea.

No debe sorprender entonces que tales experiencias fueran muy cuidadosa y desprejuiciadamente tenidas en cuenta por quienes abordaban la cuestión del desarrollo tratando de superar los encuadramientos políticos convencionales de izquierdas y derechas, desprendiéndose de dogmatismos paralizantes y dándole prioridad a los intereses específicos de la cuestión nacional.

Aquellas discusiones y aportes acerca de cuáles eran los instrumentos más aptos para estimular la industrialización liberando a la Nación tanto del subdesarrollo como de la dependencia externa volvieron al primer plano con la caída del poder colonial europeo, luego de la segunda guerra mundial. La penetración imperial, por tratarse de un fenómeno de larga data -cuyo objeto era apropiarse de los recursos naturales, maximizar la explotación del trabajo y establecer mecanismos de intercambio desigual con las metrópolis-, impuso severas malformaciones en amplias regiones del planeta donde en el pasado se había instalado el poder imperialista de Inglaterra. En tal sentido, el caso de la India, con su independencia y los desafíos que planteó el drástico ingreso en la modernidad por parte de una sociedad atrasada, semi feudal, fue paradigmático. Pocos años después, la misma cuestión del salto hacia la modernidad reaparecería, luego de la "Larga Marcha", con el triunfo de Mao Tse-Tung en la China continental.

En todos los casos se parte de una restricción principal, constituida por los límites objetivos al ahorro que, razonablemente, puede extraerse de la economía interna. Dado que los estados generalmente son deficitarios, existen dos fuentes principales de excedentes: aquéllos generados por la actividad primaria y los provenientes de la antigua burguesía urbana. Generalmente, la real magnitud de estos recursos es insuficiente para sentar las bases de una nueva acumulación de capital que permita desenvolver una industrialización de ciclo completo, moderna e integrada y dotada de una infraestructura acorde en materia de servicios básicos. En todos los casos, tales recursos eran insuficientes y se planteó el tema de la participación del capital extranjero, en torno al cual de inmediato se focaliza, inevitablemente la discusión política.

Luego incluiremos algunas referencias teóricas que justifican la prioridad de la industria pesada. Pero antes de seguir adelante queremos resaltar como obvio el interés que todos estos debates y experiencias por entonces despertaban en los intelectuales y en los hombres públicos (o jóvenes aspirantes a serlo) más lúcidos de aquellos años -en tanto lograran desentenderse de

la rutina de la politiquería cotidiana-, particularmente en ciertos sectores minoritarios de América Latina.

En la Argentina esas cuestiones ocupaban, ya desde fines de los años '30, a un amplio espectro de cuadros políticos que -sin ser ésta una enumeración excluyente- mencionemos que iba desde los jóvenes universitarios agrupados en la izquierdista Insurrexit hasta el grupo, predominantemente de origen radical y nacionalista, que integró Forja. También debemos incluir a los oficiales de la ascendente logia militar GOU. Muchos de ellos habrían de confluír en las experiencias políticas de las décadas siguientes con fortuna diversa. Pero, en todos los casos, jamás pasaron inadvertidos.

Ya en la década de los años cincuenta, con el ascenso de algunos nuevos dirigentes a los gobiernos de Latinoamérica, la gran cuestión giraba en torno a cómo construir el camino hacia la civilización industrial (en muchos casos, llevando a cabo las etapas superiores de la misma) y lograr que tal sendero no tuviera retorno al subdesarrollo. Para esos fines, poco les aportaba el pensamiento convencional, generalmente al servicio de las clases dominantes. Los nuevos paradigmas debían sustentarse con ideas actualizadas y formas modernas de organización. Pero su base fundamental inevitablemente debía ser la inversión en industrias básicas, el desarrollo de la infraestructura y la disponibilidad "segura" (vale decir, no dependiente de lo que ocurriera con la restricción externa) de energía, básicamente por explotación de los hidrocarburos y la puesta en marcha de grandes proyectos hidroeléctricos.

El Brasil, a punto de inaugurar su nueva capital, ya había tomado la delantera en esa carrera hacia lo que, por entonces, era la "nueva modernidad", y tal ventaja nunca sería compensada. Sus antecedentes ya se habían verificado durante el "Estado Novo" del varguismo y encontraría su continuidad en la consolidación de la burguesía paulista, ejecutora -junto al Poder Central- de un desafiante proyecto industrial.

### Los criterios para la asignación de inversiones

Un trabajo pionero acerca de las estrategias para el desarrollo de las regiones subdesarrolladas fue el de Ragnar Nurskse, *"Problemas de la Formación de Capital en Países subdesarrollados"* (Oxford, 1953): *"Por lo menos en principio la dificultad desaparece en el caso de una aplicación de capital más o menos sincronizada a un amplio número de diferentes industrias"* (citado por José María Dagnino Pastore en *"La Doctrina del Crecimiento Balanceado"*, revista Desarrollo Económico, oct./dic. 1961, vol.1 No. 3).

Mientras en Brasil se sucedían estos avances centellantes, a partir de 1955, la Argentina vivía una aguda regresión -la locomotora de la historia parecía haberse puesto en reversa-, donde fuerzas supuestamente progresistas soñaban con reinstalar las condiciones de la década infame. Por ejemplo, el viejo Partido Socialista estaba dirigido por veteranos dirigentes que retornaban de un largo ostracismo con las ideas del Dr. J. B. Justo en materia económica, sustentadas en la creencia de que la vuelta al mercado libre y al patrón oro constituían la mejor opción para la clase trabajadora. Por cierto, más allá del generoso tratamiento mediático que recibían estas propuestas

"serias", las corrientes políticas renovadoras, aún dentro de la izquierda tradicional, marchaban en la dirección opuesta. Lo hacían con fundamentos teóricos muy sólidos y teniendo a la vista hechos de la realidad mundial en que apoyarse.

Ya existía desde tiempo atrás, en medios universitarios y sectores políticos, una muy influyente corriente de opinión que sustentaba esas propuestas, pero ahora las acompañaban con una valoración objetiva de lo ocurrido durante los gobiernos peronistas -vale decir, preservada del dogmatismo impuesto por la revolución libertadora- y las realidades que exhibía la economía mundial contemporánea. Dicho en otros términos, se apoyaba en experiencias históricas y fundamentos teóricos actualizados que sólo una visión aldeana, como la prevaleciente en ciertos medios de la Argentina, podía darse el lujo de ignorar.

*"No creo equivocarme al decir que a lo largo de la discusión sobre la industrialización de la India se ha señalado la pequeñez del margen que resta entre la producción y el consumo necesario como una razón esencial por la cual no es posible una tasa elevada de inversión y un rápido proceso de industrialización, y por el cual, también, cualquier intento de lograrlos tendría serias consecuencias inflacionarias -de no existir préstamos externos en gran escala-*

*"Una de las consideraciones que pongo a la atención de ustedes en esta conferencia es que el problema de la industrialización no es esencialmente financiero, sino un problema de "organización económica".*

*"¿Debe dirigirse la inversión preferentemente hacia la agricultura, aumentando y mejorando la base de "alimentos y materias primas" para consecutivos avances económicos en otros campos? ¿O debe darse prioridad a la inversión en la industria, con el fin de que su desarrollo aumente posteriormente las posibilidades de mejora agrícola, y proporcione empleo al exceso de población agrícola? Y se debe reconceder la prioridad a la inversión en la industria ligera de productos de consumo, o en la industria*

*pesada de bienes de capital? En la práctica, por supuesto, tendrá que darse cierta mezcla de ambas... Pero existirá un importante problema de prioridades -el problema de cómo deben ser distribuidos los recursos disponibles para el desarrollo entre los distintos sectores y, en consecuencia, qué rama de la industria tiene prioridad y va a desarrollarse con rapidez... Se trata de una elección entre resultados, menores pero más rápidos, y resultados mayores pero más lentos de obtener...*

*"Esta fue la decisión crucial con que se enfrentaron los planificadores soviéticos en los años '20, y que fue objeto de importantes controversias en aquellos años. Ni qué decir tiene que la cuestión se decidió en favor de la tasa más ambiciosa de desarrollo, de conceder la más alta prioridad al desarrollo de la industria pesada y de la base energética para el desarrollo futuro, relegando la expansión de la industria ligera productora de bienes de consumo (no totalmente, pero sí su mayor parte) a una etapa posterior..."*

*"Una prueba de esto es que el hecho de que los países capitalistas más avanzados, como los Estados Unidos e Inglaterra, que poseen la más rica dotación de capital heredado del pasado, muestran también el más alto grado de desarrollo en la industria de bienes de capital; mientras que los países capitalistas más jóvenes carecen a menudo de una industria pesada merecedora de tal nombre, o en todo caso poseen una industria pesada poco desarrollada en comparación con otros sectores de la economía. Tradicionalmente se ha mantenido que éste es el orden normal y "natural" del desarrollo. Algunos van aún más lejos y sostienen que el que todos los países del mundo desarrollen una industria pesada propia es contrario al principio de la división internacional del trabajo. El argumento se plantea a veces diciendo que aquellas partes del mundo que tienen una alta relación capital-trabajo deben especializarse en industrias relativamente utilizadoras de capital; y que, por el contrario, los países con una alta relación trabajo-capital se especializarán en industrias relativamente utilizadoras de trabajo. Pero éste es un argumento puramente estático. Parte de una dotación*

## América Latina: Composición de la inversión bruta

(como porcentaje del PIB)

	Inversión total	Inversión fija	Maquinaria y equipo	Construcción	Inversión pública	Inversión privada
1950	15,1	15,6	7,5	8,1	4,9	10,7
1951	18,0	17,1	8,8	8,3	4,5	12,6
1952	19,0	17,2	8,7	8,5	4,7	12,5
1953	16,8	15,8	8,3	7,5	3,8	12,0
1954	19,0	17,8	8,9	8,9	5,4	12,4
1955	17,6	17,0	8,6	8,4	5,1	11,9
1956	18,0	17,2	8,9	8,3	5,4	11,9
1957	18,1	17,1	8,8	8,3	5,6	11,5
1958	17,1	16,4	8,2	8,2	5,7	10,7
1959	17,9	16,6	8,5	8,1	5,4	11,2
1960	18,4	17,3	9,5	7,8	5,6	11,7
1961	18,0	16,9	9,1	7,8	5,5	11,4
1962	17,4	16,5	8,9	7,6	5,3	11,2
1963	16,8	15,6	8,0	7,5	5,2	10,4

FUENTE: FIDE, con datos de la CEPAL.

dada de capital en cada país; mientras que la cuestión crucial a tratar en la discusión sobre políticas de desarrollo se refiere al "cambio" en la dotación de capital de un país y en la rapidez con que dicha dotación de capital puede variar. Evidentemente, la razón por la cual los países industriales "más jóvenes" han tendido en el pasado a especializarse en industrias ligeras y a desarrollar más lentamente las más utilizadoras de capital, ha sido que la inversión en industria pesada se desanima por la posibilidad de importar sus productos de otros países de desarrollo antiguo y más capitalista.

"El comercio internacional ha tenido el efecto de "congelar" una determinada estructura de industrias y de dotación de factores, deteniendo así el desarrollo de los países más atrasados en una cierta etapa; y el ritmo de acumulación de capital en estos países ha sido insuficiente para contrarrestar esta fuerza conservadora y arrastrarlos hacia etapas más avanzadas".

(Maurice Dobb, "Ensayos sobre capitalismo, desarrollo y planificación", Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1973).

### La estrategia de las firmas multinacionales

Pero no sólo se trata de los aportes intelectuales del "pensamiento crítico", donde no era menor la influencia de los académicos británicos que, primero, habían asesorado a las administraciones coloniales y luego estuvieron al servicio del gobierno de la flamante República de la India en la elaboración de sus planes de desarrollo. El eje central de estos proyectos pasaba por las recomendaciones acerca de las prioridades que debía tener la estrategia de industrialización y la generación de las fuentes de capital para financiarlas.

El otro factor a tomar en cuenta para encuadrar las condiciones de la época y los consensos principales en materia de inversión fue el comportamiento de las firmas multinacionales; particularmente habida cuenta de las capacidades y desarrollos tecnológicos que había provocado la realización del Plan Marshall. Esto ocurría fundamentalmente en el caso de las firmas productoras de maquinas y equipos, vehículos, química pesada y siderurgia, así como las grandes empresas constructoras de infraestructura básica. Todas se caracterizaban por ser actividades capital intensivas.

La conducta de la firma trasnacional es siempre muy dinámica, experimenta constantes mutaciones con el objetivo principal (y obviamente permanente) de maximizar las utilidades de la firma. Este devenir siempre guarda alguna vinculación con las políticas públicas del país de origen, ya se trate de la reserva de mercados, el impacto de las compras oficiales, la intervención de las bancas centrales y/o el activo comportamiento de las cancillerías, entre los rasgos salientes del capitalismo contemporáneo.

A fines de los años '50 la situación económica de los Estados Unidos era de virtual estancamiento y éste ya llevaba un quinquenio, en ocasiones acompañado de ligeras fluctuaciones a la baja. Las tendencias recesivas fueron atenuadas por el pago de subsidios a los desocupados y la acción contra cíclica del gasto público. Por lo que hace a la reactivación de la inversión, tropezaba con la evidencia de elevadas capacidades ociosas. Esta sobreinversión era el resultado, primero, del esfuerzo bélico (segunda guerra mundial y conflicto de Corea), sumado a la posterior necesidad de atender la demanda originada

## Coeficientes de inversión fija, pública y privada

### Países seleccionados

(como porcentaje del PIB)

	1950-54	1955-59	1960-63	1960	1961	1962	1963
<b>Argentina</b>							
Inversión bruta fija	18,2	18,1	23,1	23,0	23,8	24,1	21,4
a) Pública	5,1	3,5	5,2	5,1	5,1	5,2	5,3
b) Privada	13,1	14,6	17,9	17,9	18,7	18,9	16,1
<b>Brasil</b>							
Inversión bruta fija	14,9	14,2	13,1	14,9	13,8	12,9	11,0
a) Pública	4,1	4,6	5,0	5,7	5,3	5,1	4,2
b) Privada	10,8	9,6	8,1	9,2	8,5	7,8	6,9
<b>Chile</b>							
Inversión bruta fija	9,4	9,7	12,1	10,3	12,9	12,6	12,6
a) Pública	4,5	4,1	5,6	4,1	5,9	6,2	6,1
b) Privada	4,9	5,6	6,5	6,2	7,0	6,4	6,5
<b>México</b>							
Inversión bruta fija	13,4	16,3	15,9	16,5	16,0	15,2	16,1
a) Pública	5,0	8,4	6,6	7,0	7,9	7,5	8,1
b) Privada	8,4	7,9	8,3	9,5	8,1	7,7	8,0

FUENTE: FIDE, con datos de la CEPAL.

por los bienes de capital e instalaciones necesarios para la reconstrucción europea.

Pese a que llevó más tiempo del esperado originariamente, a fines de los años cincuenta ya se había materializado la recuperación de las economías maduras del Viejo Mundo y Japón. Pero además, las modernas inversiones ejecutadas en los países beneficiarios del Plan Marshall ya por entonces generaban mayor competitividad en su mercado interno de manufacturas respecto a la importación desde los Estados Unidos y se proyectaban como virtuales plataformas de exportación internacional. La aparición del "eurodólar" y la regulación de sus flujos se proyectaba como una potencial fuente de inversión en las economías de la periferia.

Con el telón de fondo diseñado por la desaceleración económica que se verificaba en los Estados Unidos, se manifestó un cambio estratégico en la orientación de parte de las inversiones que realizan las multinacionales americanas, especialmente a partir de la experiencia recogida por su política de instalación de filiales en los principales países europeos una vez superados los traumas de la post guerra. Así comienzan a ensayar similares iniciativas para las naciones del Tercer Mundo, cuyo mercado interno potencial y dotación de factores mostraba buenas posibilidades. En tal sentido, tanto Brasil como México y la Argentina eran plazas atractivas.

Habida cuenta del dinamismo de los mercados internos de esas regiones, disponibilidad de materias primas y capacidad en la mano de obra, se conformaba un escenario ideal, especialmente para transplantar, al principio parcialmente, ciertos productos que iban siendo desplazados de las fábricas localizadas en los países industrializados. Se trataba de empezar a desenvolver algunos modelos -en las líneas de automóviles, autopartes, electrodomésticos, metalurgia, química y derivados del petróleo-, generalmente con tecnología más atrasada que

en el centro del sistema. En varias de esas líneas ya existía oferta local -el caso típico fue las autopartes-, con la cual debía competirse o buscar alguna forma asociativa mediante la adjudicación de licencias.

Analizando en perspectiva, puede sostenerse que transferir algunos procesos de producción al exterior no supuso abandonar las pautas tradicionales del intercambio entre bienes primarios y manufacturas, ni tampoco instalar un modelo alternativo donde los países menos industrializados pasaban a ser proveedores de manufacturas e importadores de bienes de capital y tecnología de las economías desarrolladas. La complementariedad en el comercio intra industrial constituía una novedad que se adicionaba al proceso de cambio en la división internacional del trabajo en los años de la segunda post guerra, con el desplazamiento -en las etapas iniciales- de líneas de montaje y/o armaduras hacia localizaciones fuera de los países-sede de las casas matrices, cuyas sucursales fueron orientadas primariamente al abastecimiento de los mercados internos donde se iban localizando. Eran las primeras etapas del largo camino de la internacionalización en las funciones de producción industrial, el cual experimentaría permanentes mutaciones a lo largo del tiempo.

Dado que las industrias de alta tecnología suponen procesos de mayor complejidad y generalmente son muy capital intensivas, para implantarse requieren un tamaño de mercado y un poder adquisitivo en la demanda que reduzca el riesgo de la inversión necesaria. También suponen el acceso fluido a recursos humanos de alta calificación, así como disponibilidad de insumos que respondan a normas técnicas muy estrictas y acceso al financiamiento necesario. Esas industrias, por lo tanto, se instalan preferentemente en los países industrializados.

Pero cuando se trata de productos ya "maduros", elaborados

## América Latina: Ahorro nacional, ahorro externo e inversión total 1950-1965

### Países seleccionados

(en millones de dólares a precios de 1960)

	América Latina			Argentina			Brasil		
	Inversión Total	Financiamiento neto externo	Ahorro nacional	Inversión Total	Financiamiento neto externo	Ahorro nacional	Inversión Total	Financiamiento neto externo	Ahorro nac.
1950	7320	-361	7681	2245	-114	2359	1310	-109	1419
1955	11140	419	10721	2584	198	2386	3014	34	2980
1960	13545	1132	12413	3790	205	3585	3549	561	2988
1961	14396	1327	13069	4110	598	3512	3782	298	3484
1962	14740	1225	13515	3747	275	3472	4315	484	3831
1963	13860	353	13507	3222	-245	3467	3672	214	3458
1964	15594	708	14886	3788	-34	3822	3971	-40	4011
1965	15960	288	15672	3888	-44	3932	3911	-193	4104

FUENTE: FIDE, con datos de la CEPAL.

empleando tecnologías difundidas, aún siendo tecnológicamente avanzadas, se convierten en "tradicionales" y la producción de los mismos puede desplazarse al exterior, especialmente si ya existe un mercado para el bien en cuestión -que sólo es abastecido a medias con importaciones debido a restricciones en la disponibilidad de divisas-, así como ventajas derivadas de menores costos salariales y/o de servicios y una actitud muy amistosa de los gobiernos hacia los inversores externos.

Disponer de condiciones oligopólicas era otra condición de base para ingresar como oferentes en los nuevos mercados. Esto tiene poco de original, por más que la teoría neoclásica se obstine en negarlo. Como es sabido, en el capitalismo del siglo XX y hasta la actualidad, el oligopolio no constituye un caso teórico particular y aislado, sino que se ha instalado como la forma de mercado más difundida. Es casi "parte del paisaje" en la realidad económica contemporánea.

En las etapas iniciales, esas producciones que se radicaron en el exterior estuvieron dirigidas (como dijimos) hacia los mercados locales de las regiones donde se instalaban, estimuladas por políticas proteccionistas y, en algunos rubros, gracias a ser menores los costos de producción. Esa era la situación a principios de los años '60. Y a fines de la década, esas plantas fabriles ya estaban ingresando en los mercados de exportación que les fueran asignados por sus respectivas casas matrices.

Cabe señalar que casi simultáneamente se instalan en los países en vías de industrialización, o que pasaban de la industria ligera a una etapa más capital-intensiva, las pujantes empresas europeas (seguidas poco después por las multinacionales del Japón), que ya habían superado las traumáticas condiciones de la post-guerra. Se trata de una etapa de expansión y universalización de la trama multinacional, dislocándose la producción hacia nuevas localizaciones de filiales en los países donde ya

existía un mercado insatisfecho para esos productos y donde generalmente ya existía alguna firma comercializadora de importaciones vinculada con la casa matriz. No cabe duda de que, en la Argentina, el gobierno desarrollista leyó adecuadamente estas nuevas tendencias y trató de utilizarlas para su proyecto industrial.

## América Latina: Evolución de la relación de intercambio exterior 1950-1963

### Países seleccionados

(índice base 1960=100)

	América Latina	Argentina	Brasil	Chile
1950	124,9	120,0	131,0	88,0
1954	124,4	93,0	153,0	94,0
1956	113,0	84,0	115,0	114,0
1959	99,8	93,0	100,0	87,0
1960	100,0	100,0	100,0	100,0
1961	100,5	102,0	98,0	98,0
1962	94,9	91,0	91,0	96,0
1963	97,1	99,0	89,0	95,0

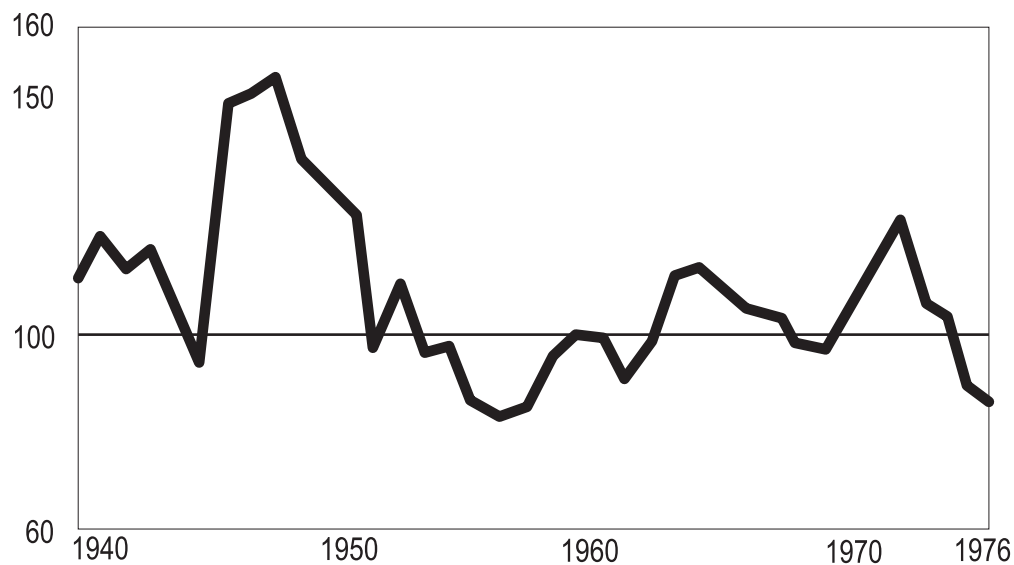
### Tasas acumulativas anuales

1950-54	-0,1	-6,2	3,9	1,6
1954-59	-4,3		-8,2	-1,6
1959-63	-0,7	1,6	-2,8	2,2

FUENTE: FIDE, con datos de la CEPAL.

## ARGENTINA: TERMINOS DEL INTERCAMBIO

(en índice 1960 = 100)



FUENTE: FIDE, con datos de la CEPAL.

## Cultura y sociedad en los sesenta

### Cuando todo cambió

Los hitos que determinan principio y fin en cada etapa del proceso histórico están definidos por la ocurrencia de hechos trascendentes, que suponen cambios profundos -y generalmente sin retorno- en las sociedades donde tienen lugar. Convencionalmente, y pese a que guarda poca relación con los tiempos del calendario, se habla de siglos o décadas caracterizadas por determinados hechos emblemáticos. Por ejemplo, para la historiografía, el siglo XIX comienza con la revolución francesa, en 1789, y concluye cuando los asesinatos de Sarajevo provocan el estallido de la primera guerra mundial en 1914; por eso se lo conoce como un "siglo largo". De igual modo, se acepta como punto de arranque para el siglo XX al año 1917, con el triunfo de la revolución rusa y la culminación de la primera guerra mundial; queda el debate abierto acerca de si ese "siglo corto" terminó en 1989 al producirse la caída de muro de Berlín o en septiembre de 2001 con el atentado contra las torres gemelas en New York.

Si adoptamos igual criterio para el abordaje de la historia nacional cuando, por ejemplo, hablamos de los míticos años '60, en realidad nos estamos refiriendo a un lapso que arranca en mayo de 1958, con el inicio de la Presidencia de Frondizi, y concluye en junio de 1974, con la muerte del general Perón. La aparición de estos ciclos nunca es espontánea. Hay que tener en cuenta la importancia de las tendencias vigentes en el mundo -una de cuyas características junto al desarrollo económico fue la instalación de nuevas pautas culturales- y el grado en que la política socioeconómica de la Argentina se adecuó a esas nuevas condiciones que habían llegado para quedarse.

Internacionalmente se vivía un período de grandes cambios en las economías maduras, donde proliferaron los "Estados del bienestar" -mayoritariamente gobernados por estadistas de origen conservador y/o socialdemócrata- junto a una creciente participación de los sindicatos en las decisiones sobre distribución del ingreso. Esos años fueron caracterizados por el

Astor Piazzolla



ascenso social de la clase obrera y la generación de una nueva y masiva clase media.

El escenario nos muestra a estos sectores en ascenso, progresando con el telón de fondo de la guerra de Vietnam, la Revolución Cubana, la competencia espacial entre los Estados Unidos y la URSS, la explosión del mayo francés y la expansión de las firmas multinacionales, entre otros grandes sucesos de la época.

La propagación de las nuevas formas capitalistas, cuando se materializó en la instalación de industrias modernas y/o empresas dedicadas a realizar grandes proyectos de infraestructura, se convirtió en fuente de prosperidad para los trabajadores y profesionales que eran requeridos por las mismas. Se trataba de una masa de obreros, empleados y cuadros ejecutivos especializados, cuyo poder adquisitivo estimulaba la expansión de los mercados internos y la demanda, dirigida no sólo hacia artículos de consumo duraderos, sino que incrementó su acceso a los bienes culturales. Estos últimos, en épocas anteriores, sólo eran disfrutados casi exclusivamente por minorías.

Estas circunstancias no surgieron de la nada y estuvieron estrechamente favorecidas por el ejercicio de las políticas desarrollistas. En la Argentina se verificó un aumento del empleo industrial, al tiempo que se expandieron los sectores de servicios y con ellos progresó la clase media asalariada y nació la categoría de los "ejecutivos". Vale decir que la política puesta en marcha a partir de 1958 se convirtió en la palanca que permitió los grandes cambios que se sucedieron durante esos años. Este es el factor que explica el nivel de excelencia rápidamente alcanzado por la enseñanza universitaria y su masividad -donde el énfasis estaba puesto en la consolidación de un núcleo duro vinculado con las ciencias físico-matemáticas y químicas, junto con la instalación de nuevas carreras como la de Economía o Sociología-, así como el fortalecimiento de instituciones -caso del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, el Fondo Nacional de las Artes o EUDEBA- que habían nacido pocos meses antes de asumir el Dr. Frondizi. A ello debe sumarse la creación del INTI.

Cabe recordar que la normalización de la Universidad recién llegó en 1958, con la aprobación de su Estatuto por la Asamblea Universitaria. El elegido para conducirla fue Risieri Frondizi, hermano del Presidente de la República. Acorde con los nuevos tiempos, se introdujeron reformas en los métodos de enseñanza, se destinó más dinero a becas para alumnos con pocos recursos o que deseaban especializarse en el exterior y se incorporó, en la facultad de Ciencias Exactas y Naturales, la primera computadora de América Latina.

### Nuevas pautas en la cultura popular

La Argentina mostraba condiciones ideales para el desarrollo

de la industria electrónica. Contaba con una demanda insatisfecha muy importante en el rubro comunicaciones y desde tiempo atrás estaban instalados en el país dos de los más importantes proveedores internacionales del equipamiento necesario. Un conjunto de empresas PyME se habían desarrollado en función de las compras derivadas al mercado local por esas grandes firmas transnacionales. Asimismo de la Facultad de Ingeniería ya habían salido las primeras camadas de ingenieros electrónicos. Muchos de ellos ingresaron en los cargos técnicos de la flamante industria, otros se convirtieron en empresarios del sector.

Pero el impulso decisivo para la industria electrónica nacional lo dio el auge de la televisión. Esta fue arrastrada por la dinámica que mostraba la demanda originada en las flamantes capas medias de la población, cuyo poder adquisitivo les permitía acceder al primer aparato de TV donde aparecían las emisiones del Canal estatal. Como es obvio, con la aparición de los nuevos canales privados, a partir de 1961, se redobló el deseo por contar con esa novedad comunicacional que invadía los hogares. En pocos meses, a fines de ese año, ya las ventas superaban el millón de unidades.

Más allá del aspecto industrial, desde el punto de vista sociológico se instalaba con la televisión una nueva, y mucho más potente que todo lo conocido hasta entonces, forma de persuasión. No sólo se trataba de formar opinión pública o convencer sobre las virtudes de un determinado producto; sirvió también como introductora de nuevas pautas culturales, especialmente aquéllas que se estaban imponiendo en el mundo. El caso de la música popular es paradigmático, y el tango estuvo entre sus principales víctimas.

Con la difusión de nuevas formas musicales -principalmente el rock, ya que eran los años del furor por Beatles y Rolling Stones-, con sus intérpretes extranjeros y nacionales, las nuevas generaciones urbanas se fueron alejando de una forma musical que, por cierto, atravesaba una época de excelencia interpretativa y poética, pero cuya temática aparecía anclada en los años '40. Puede decirse, sin embargo, que a fines de los años '60 el tango registra alguna de sus últimas expresiones de vanguardia: Astor Piazzolla estrena y graba en los Estados Unidos "*Adiós Nonino*" en 1958; es también cuando además inicia su largo periplo musical el dúo Salgán-De Lío, pero dando preferencia básicamente a un repertorio de los años '40 y esa sería también la característica predominante en otras expresiones salientes de la época. Es el caso del ingreso de Julián Plaza a la orquesta de Pugliese en 1959 y el debut de Julio Sosa con Leopoldo Federico. Lo cierto es que la ortodoxia de la vieja guardia se convertía en un bastión difícil de atravesar por quienes intentaban innovar en la materia tanguera. Y ello resultaría fatal.

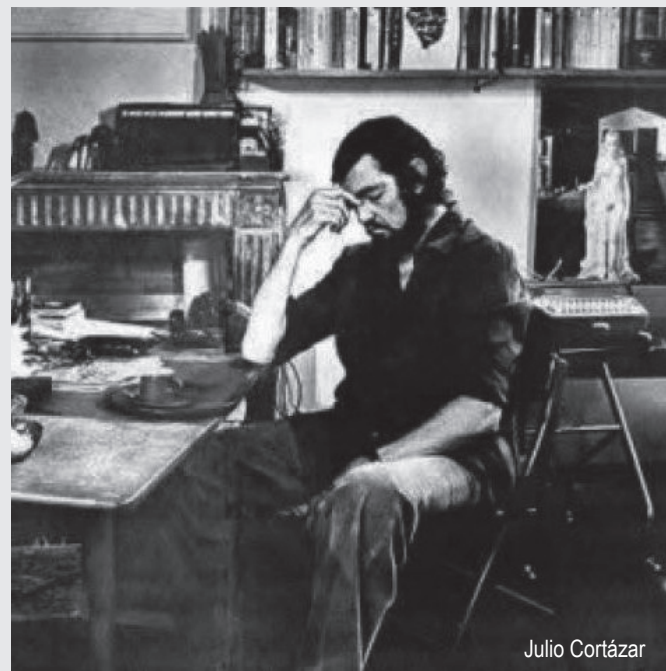
Ratificando lo dicho, uno de los hits discográficos del año 1960 fue la grabación de viejos clásicos en lunfardo por Edmundo Rivero. Los sectores tradicionalistas, amurallados tras las orquestas y los repertorios consagrados décadas atrás, eran fuertemente refractarios a innovaciones como fuera el caso del quinteto Nuevo Tango, integrado por Piazzolla a su regreso de los Estados Unidos o la obra vanguardista de Eduardo Rovira. Increíblemente, esa actitud todavía

persiste en pleno siglo XXI.

Paralelamente eran cada vez más los jóvenes que se inclinaban por novedades, generalmente muy pasatistas y de pobre calidad artística pero con mucha difusión televisiva, como las ofrecidas por el "*Club del Clan*", Palito Ortega o Sandro. Comenzaba asimismo a desenvolverse una cultura subterránea, que luego sería emblematizada en "*La cueva*" y el legendario Tanguito, que intentaba desenvolver un lenguaje de base rockera no convencional, de temática ciudadana y de cuidada creación musical. Pero estas nuevas olas sólo madurarían años después.

La televisión también llevaría al conocimiento masivo los proyectos de jóvenes directores, actores y actrices que se habían formado básicamente en el teatro independiente. Esta generación darían origen a una estética propia que puede ejemplificarse con productos tales como "*Historias de Jóvenes*", el famoso teleteatro de la tarde "*El amor tiene cara de mujer*", o programas que se volverían clásicos como "*Utilísima*", "*Sábados Circulares*" y, ya en 1962, "*La Familia Falcon*". Todos compartían la misma condición: reflejaban -y a su vez inducían- los valores, gustos y problemas que atravesaban las nuevas capas medias urbanas de los años sesenta.

Esta aparición de una nueva problemática en la sociedad argentina y de nuevos intérpretes artísticos vinculados con la misma también se verifica en el caso de la actividad cinematográfica, donde el reclamo de la crítica especializada estaba dirigido a pedir mayor autenticidad en las películas. Esas "necesidades del nuevo mercado" alentaron a que los productores encararan proyectos ayer postergados por la autocensura y estimularon una mayor "nacionalidad" en los filmes que se lanzaban. Entre otras, puede destacarse a "*Detrás de un Largo Muro*" de Lucas Demare, estrenada en 1960, como el virtual punto de partida de una estética contemporánea con las realidades que atravesaba la Argentina.



Julio Cortázar



## 2. El desafío para la Argentina de 1958: viabilidad económica y legitimidad política

### Objetivos superiores versus realidad cotidiana

Con el ascenso del Dr. Arturo Frondizi a la Presidencia, el éxito en la tarea de movilizar las fuerzas productivas y sociales que este proyecto suponía necesitaba un correlato de legitimidad política. Era evidente que varios sectores vinculados con el status quo verían afectados sus intereses y que un proceso de acumulación como el requerido, por lo menos en sus primeras etapas, suponía algunos efectos negativos sobre la distribución del ingreso que derivarían en roces con los sindicatos. Tales eran las señales que la historia mundial de la industrialización había dejado y no debían ser ignoradas. El tema de la legitimidad pasó a ser entonces una cuestión central, difícil de superar en una etapa histórica en que la fuerza mayoritaria, el peronismo, se encontraba proscripita.

La correlación de fuerzas que se impuso en 1958 aspiraba a suplir esa falla de origen por la vía de un endeble sucedáneo, como fue la firma de un pacto con el exilado General Perón. El objetivo era loable y la estrategia fue tan audaz como inicialmente exitosa, permitiendo a Frondizi alcanzar un resultado electoral que superó todas las previsiones; ello fue notable particularmente en el plano de las gobernaciones, a las cuales accedió, en la mayoría de los casos, una camada de nuevos dirigentes. No ocurrió lo mismo con las representaciones parlamentarias, donde el triunfo fue más ajustado.

Pero a poco andar, el gobierno desarrollista se vio cercado tanto por la presión del "partido militar" y sus aliados en las fuerzas políticas tradicionales que siempre desconfiaron de Frondizi y su compañero Rogelio Frigerio, como por la errática conducta que Perón mostraba desde el exilio. Esta ya comenzaba a pendular, ora estimulando la movilización de los sectores combativos de su partido -con el objetivo de jaquear al gremialismo más propenso a la negociación, cuyo paradigma más adelante sería Timoteo Vandor-, ora apoyando a los sectores de la ortodoxia peronista y la propia burocracia sindical, para imponerle límites a los militantes de la "resistencia peronista", ya fueran los veteranos del '55, las primeras organizaciones armadas o las nuevas camadas de la juventud.

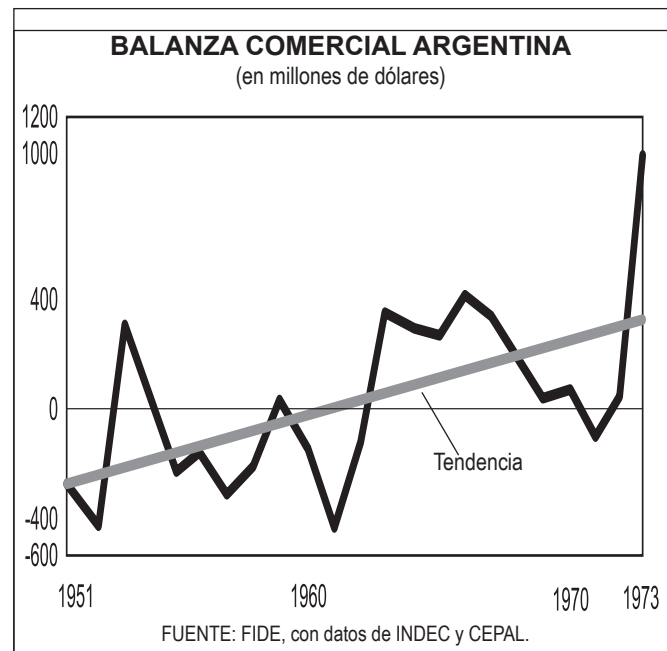
El gobierno desarrollista era muy vulnerable a esta "pendularidad" del General Perón y no faltaron críticas internas a la decisión de firmar el pacto. Pocos meses antes de las elecciones presidenciales, la UCRI -formada a partir de la ruptura del viejo partido radical por parte de los seguidores de Frondizi, sumado a distintos desprendimientos de otras corrientes políticas tradicionales- había registrado un muy buen desempeño en los comicios para la reforma constitucional de 1957, y a partir de ese acontecimiento luego venía en franco crecimiento. Para muchos de sus dirigentes, todo indicaba que eran grandes las posibilidades que tenían de acceder al gobierno por el voto ciudadano, beneficiándose de la proscripción peronista.

Esa no sólo constituía una lectura pueril y de cortísimo plazo acerca de la realidad política argentina, sino que fundamen-

talmente resultaba contradictoria con el proyecto político que se quería instalar, cuyos ejes centrales eran la integración económica, política y social. Para tener éxito era necesario industrializar al país y modernizar su base agropecuaria, pero ello debía yuxtaponerse, ineludiblemente, con garantizar que todos los ciudadanos podrían ejercer sin proscripciones sus derechos políticos. Ambos eran procesos que llevarían un tiempo en madurar, dadas las condiciones económicas y políticas de las cuales se partía, que auguraban un camino por



Así presentaba "García", una publicación de la época, a Frondizi como árbitro de la pelea entre sus votantes peronistas y no peronistas (caricaturizados, estos últimos, como gorila)



recorrer plagado de recodos peligrosos, y -precisamente, por la evidencia de los peligros que estaban latentes- cuanto antes se pusieran en marcha, más pronto los objetivos deseados se materializarían.

Señalemos, antes de seguir adelante que, luego de ser derrocado el Presidente Frondizi en marzo de 1962, paralelamente al golpismo imperante en las cúpulas militares, el cuestionamiento acerca de la legitimidad continuaría vigente durante la Presidencia Illia, haciendo fracasar la idea de intentar gobernar dándole un rodeo a la virtualidad del peronismo, precisamente como había sido la aspiración de muchos militantes de la UCRI en 1957. La experiencia de aquellos años probó que la necesidad de avanzar hacia la integración del peronismo a la vida política interna era una condición imprescindible, tanto para volver lo antes posible al ejercicio de una democracia plena, como para establecer un consenso social que avalara las enormes transformaciones que debían encararse.

Repitiendo otros episodios de la historia argentina, la clase política tradicional, los sectores del poder económico más concentrado y los inveterados medios periodísticos que habitualmente se vinculan con esa correlación de fuerzas -donde por entonces estaba prohibido siquiera nombrar a Perón y/o su partido- atacaron desmelenadamente a Frondizi y Frigerio por haber llegado al pacto con Perón. Encontraron en el Vicepresidente Gomez un inesperado aliado (otra tradición argentina) y fogonearon las quejas de las cúpulas militares, siempre en plan desestabilizador.

Inevitablemente Rogelio Frigerio era la figura más discutida en la flamante administración que se instala en mayo de 1958. Despertaba desconfianza, fundamentalmente, no tanto por su pasado como miembro de la juventud comunista en los años '30, sino debido a que su análisis de la realidad nacional y las

soluciones que proponía resultaban "peligrosamente heterodoxas" para un ambiente político atado a formas y substancias que no sólo en gran parte estaban caducas, sino que servían a ciertos intereses muy concretos, como el de los importadores de petróleo.

En tales circunstancias, hasta los discursos revolucionarios del nacionalismo popular o de la extrema izquierda resultaban obsoletos, tanto por su interpretación del peronismo como en las necesidades económicas y políticas del desarrollo. En la mayoría de los casos, se trataba de formulaciones -en gran parte condicionadas por intereses específicos- que desconocían (o no les convenía reconocer) lo que ocurría en el país real, especialmente aquél que se encuentra más allá de la fértil región de la cuenca del Plata. Haciéndose cargo de esa realidad, en numerosas oportunidades Frigerio insistía en que partía "de una visión y una metodología totalmente diferente".

Ante una correlación de fuerzas (políticas y militares) tan adversa como la que se había formado en su oposición, el Gobierno apeló a la emergencia semántica de negar que Frondizi alguna vez hubiera firmado pacto alguno con Perón. Era la pura verdad, Frondizi nunca firmó nada, si bien los que firmaron contaban con su pleno aval. Este tipo de disquisiciones, que tanto ocupó a los medios periodísticos y la dirigencia política de aquellos tiempos, sólo puede comprenderse considerando las condiciones de una época donde la resistencia al progreso se había petrificado. Ello corría paralelamente con la vigencia de un virtual apartheid, en el cual estaba encerrado el peronismo; sumado al ejercicio de un grotesco alineamiento con los sectores más conservadores de los Estados Unidos, se habían convertido en las pautas de lo "políticamente correcto" para los analistas especializados de la prensa tradicional.

## América Latina: Movimientos autónomos netos de capital 1951-1963

(promedios anuales por períodos en millones de dólares)

	1951-55	1956-60	1960-63	1960	1961	1962	1963
Centroamérica	17,5	62,8	79,6	66,4	49,9	88,4	113,7
Argentina	60,7	167,6	220,9	396,8	443,1	7,5	36,0
Brasil	90,6	274,8	246,3	239,0	315,0	318,0	113,0
Colombia	48,6	13,8	39,3	30,2	40,5	-23,9	62,7
Chile	23,2	68,0	196,5	87,0	218,3	188,5	291,7
México	107,8	192,1	240,2	199,6	304,8	221,1	245,1
Venezuela	79,5	313,1	-374,7	-312,9	-384,4	-411,2	-390,1
Total América Latina excepto, Cuba	511,7	1293,7	819,1	857,0	1073,9	580,6	765,0
Total América Latina, escepto Cuba y Venezuela	42,2	980,6	1193,8	1169,9	1458,3	991,8	11551,1
Total América Latina, escepto Cuba, Venezuela y Argentina	371,5	813,0	972,9	773,1	1015,2	984,3	1119,1

FUENTE: FIDE, con datos de la CEPAL.

Visto en perspectiva, constituye hoy una anécdota grotesca la reacción histérica que, aún dentro del mismo Gobierno, despertó el viaje relámpago del Che Guevara a Buenos Aires y su entrevista con el doctor Frondizi y señora en Casa de Gobierno, a mediados de 1961, y el papelón incurrido por la "prensa seria" y los dirigentes políticos que avalaron la denuncia por las "cartas cubanas" que supuestamente contenían instrucciones para el gobierno argentino, cuya falsedad era tan obvia que no fueron siquiera consideradas por el Departamento de Estado americano. Ambos movimientos estuvieron dirigidos a desestabilizar al Gobierno.

Así como el Gobierno pugnó en soledad, entre las naciones del continente, por evitar que Cuba fuera expulsada de la OEA -con lo cual se la empujaba, obviamente, hacia el bloque soviético-, también se diferenció frente a la propuesta de la Alianza para el Progreso, originada en Washington, sosteniendo que lo que precisaban nuestras economías era inversiones de riesgo que permitieran formar una base sólida para el crecimiento y no la ayuda asistencial a la pobreza como proponía tal iniciativa que, inevitablemente, terminó diluyéndose en el fracaso. Tampoco en esta cuestión fue escuchada la posición oficial de la Argentina y no faltaron críticas locales por las oportunidades de practicar asistencialismo financiado a fondo perdido que no se aprovecharían.

Con toda esa hojarasca opositora se intentaba tapar la cuestión de fondo, que pasaba por acelerar el proceso de desarrollo económico, lo que suponía, a su vez, la imperiosa necesidad de integrar al peronismo al nuevo proyecto nacional y evaluar con realismo los medios con que se contaba para lograrlo. Analizado en perspectiva, la importancia de las ideas y las acciones que estaban en juego, por sí solas, justificaban al pacto; más aún, habida cuenta de que ese era el único medio con que se contaba, en las condiciones objetivas de la época, para empezar a corregir el delito que suponía el ya mencionado virtual apartheid en cual se encontraban por entonces las mayorías nacionales.

*"¿Qué fue el pacto? El reconocimiento de Frondizi y de Perón de la objetividad de las coincidencias esenciales de los movimientos que dirigían. El pacto no fue un pedazo de papel con tres o cuatro firmas colocadas o dejadas de colocar bajo las notas que Cooke iba tomando de las conversaciones que Perón y Frigerio mantuvieron en Caracas. El pacto era el reencuentro de las masas populares que, sin apoyarse las unas a las otras, no podrían reconquistar ni los derechos políticos de unas ni los derechos sociales de ambas, ni los derechos económicos de todo el pueblo. El pacto era la respuesta pacífica e incruenta de la mayoría a la violencia y la arbitrariedad de la minoría. El pacto era un compromiso de paz frente a condiciones progresivamente gestoras de la guerra civil y la reproducción indefinida de jornadas de sangre como la que culminó con el fusilamiento del general Valle. El pacto fue un salto hacia delante que, al rebalsar 'quedantismos' y 'continuismos', cerró los caminos de regreso a la vergüenza de la 'Década infame'. El pacto restituyó a la ciudadanía el derecho inalienable a actuar de juez en las controversias políticas nacionales. Y fue el pacto el pedestal sobre el que campeó, para dignidad de la República, la imagen proscripta de la democracia representativa. ¿Alguien puede avergonzarse de él?" (Ramón Prieto, "El Pacto, ocho años de política argentina", Ed. En Marcha, Buenos Aires, sin fecha).*

El Gobierno debía entonces permanentemente luchar para superar los obstáculos para la ejecución de acciones políticas trascendentes con su correlato inevitable de nuevos ganadores y perdedores. Y ese nodo (desarrollo económico junto a plena integración política) constituyó el núcleo duro de la estrategia que venimos analizando, a cuyos afluentes ideológicos ya nos hemos referido pero donde el aporte intelectual de Frigerio y sus colaboradores tuvo una ponderación decisiva. Queremos señalar con esto que resulta tan banal el palabrerío acerca del "maquiavelismo" de Frondizi al negar la firma del pacto como limitar el estudio de ese período a los resultados macroeconómicos alcanzados durante su gobierno. Sin negar la utilidad de



Perón y Frondizi, una alianza necesaria. (Caricatura tomada de La Nación).

este último abordaje, la cuestión central pasa por analizar las consecuencias de poner en práctica un determinado esquema teórico, heterodoxo e innovador y evaluar los resultados efectivos obtenidos, los cuales trascendieron largamente a los 1.428 días que duró ese Gobierno.

### **Argentina y el mundo a fines de los años '50: atrasos, postergaciones y dinosaurios**

La situación de estancamiento económico social, sumada a los prejuicios, intereses creados y la ignorancia que eran el común denominador en los integrantes de la clase dirigente tradicional, se tornaba más evidente debido a la comparación con una situación mundial de fuerte crecimiento global (que luego se definiría como los "años dorados" del capitalismo mundial), las tendencias a la bipolaridad que alejaban el riesgo de una tercera guerra y la cercana evidencia de los "pasos de gigante" que estaba dando el vecino Brasil hacia su industrialización, que invitaba a imitarlos.

Desde nuestro punto de vista, la experiencia 1958/1962 enseña que la ideología de quienes llegaron al poder y la heterodoxia en que fundaban sus decisiones a la hora de decidir lo que se debía hacer para salir del subdesarrollo, les permitió lograr parte de los objetivos deseados, lanzando un proceso de cambio que se vio interrumpido en marzo de 1962 pero, sin embargo, alcanzó a poner en marcha ciclos de inversión que habrían de otorgar sustentabilidad al comportamiento de la economía durante la década siguiente.

Las lecciones que se recogen de esa gestión constituyen, por ende, una materia prima muy valiosa cuando se trata de analizar estrategias alternativas de política económica decididas a provocar cambios estructurales de largo alcance, más allá de las evaluaciones que merezcan los resultados del corto o mediano plazo o su carácter contradictorio con apreciaciones del pasado que deben ser revisadas a partir de la experiencia histórica.

El enfoque alternativo al pensamiento convencional, largamente madurado por quienes llegarían al gobierno en mayo de 1958, era claramente contradictorio con la rutina del modelo dependiente. Se partía de un diagnóstico tratando de desentrañar porqué -como nos referíamos líneas arriba- la Argentina no estaba acompañando la fase larga de auge que, desde principios de esa década, vivían las economías industrializadas de Europa y el Japón luego de su reconstrucción (los famosos "milagros"). Otro tanto ocurría en relación a los progresos que registraban otras naciones en Latinoamérica, como México o el Brasil.

Específicamente, cuando Frondizi llega al gobierno, en el país vecino no sólo ya se encontraban en pleno funcionamiento, por ejemplo, la planta siderúrgica a ciclo integrado en Volta Redonda y la fábrica de automóviles Volkswagen, con una importante gama de autopartistas vinculada a esta última, sino que también estaba muy avanzado el mega proyecto de erigir la nueva capital en Brasilia y puestos en marcha los grandes proyectos de la Sudene (Superintendencia para el desarrollo del Nord Este, por entonces bajo la dirección del joven economista Celso Furtado).

Todo ello se llevaba a cabo con una fuerte impronta de planificación estatal y fortalecimiento de la burguesía nacional, lo cual suponía establecer un orden de prioridades distinto al que dictaría el mercado. Resultaba por lo tanto imperioso, para recuperar el terreno perdido en la Argentina, cortar camino; dar un salto hacia delante, para lo cual era preciso dinamizar el proceso de acumulación de capital. Pero no se trataba de "cualquier acumulación de capital" sino aquélla vinculada con la industrialización "pesada" y la infraestructura básica.

Se concluye entonces que el gobierno de Frondizi realizó el primer intento, no sólo por reducir la creciente distancia que separaba al desarrollo económico entre ambas naciones, sino en el sentido de establecer las bases, en los famosos acuerdos de Uruguayana con el Presidente Janio Quadros en abril de 1961, de la coordinación de políticas dirigidas al mutuo beneficio de las dos naciones, y no de una integración entre ambas economías, donde la inercia de los hechos petrificaría la situación de Argentina como proveedora de materias primas agropecuarias.

Para tener una idea de las dificultades que enfrentaba el Gobierno, con el tipo de personajes que debía lidiar permanentemente y la presión que ejercían las corrientes desestabilizadoras, bueno es recordar que esa iniciativa disparó una actitud escandalizada en políticos, miembros de la Cancillería y militares que planteaban la relación con Brasil exclusivamente en términos de "hipótesis de conflicto" (apenas matizadas por recepciones protocolares en la respectivas embajadas), calificando como traidores a la Patria a quienes intentaran fortalecer las relaciones económicas entre ambas naciones.

Entre otras barbaridades, provocaciones y situaciones insólitas ocurridas durante esos años -que sin embargo eran analizadas sesudamente por la "prensa seria", donde existían "especialistas" en informar sobre las elucubraciones del partido militar- el Gobierno debió soportar otro planteo golpista en ocasión de la firma del tratado mencionado. Horas antes del encuentro con el primer mandatario brasileño, el almirante Clement -a la sazón Secretario de la Marina argentina- envió un ultimatum al Presidente de la República exigiéndole que suspendiera la reunión proyectada con su par brasileño. Si esta última se llevaba a cabo, advertía nuestro almirante, obviando la figura de quien era su Comandante en Jefe, le avisó que "no se hacía responsable de lo que ocurriera con la estabilidad del Gobierno".

Se trata de anécdotas, entre otras muchas, que deben ser computadas a la hora de evaluar las dificultades que era necesario superar para avanzar con la política que intentaba ejecutar el gobierno del Dr. Frondizi, los resultados que pese a todo logró materializar y su incidencia sobre la evolución posterior de la economía nacional. Ya nadie recuerda quiénes integraban las cúpulas de las tres fuerzas armadas en aquellos años, pero no puede ignorarse la incidencia que tuvieron las constantes presiones políticas y militares que se sucedían en la vida cotidiana con el propósito de derrocar al Gobierno. Se trata de cuestiones ya suficientemente divulgadas acerca de las cuales no vamos a abundar. Pero sí queremos recordar, brevemente, las condiciones vigentes en el momento de asumir la Presidencia el Dr. Frondizi, las medidas iniciales y su impacto, el período de ajuste que se decidió desenvolver en 1959 y la evolución posterior de las principales variables.

## La cuestión petrolera, el debate ideológico y el contexto internacional

*"En esos días de 1920 se publica "El extremismo, enfermedad infantil del comunismo". Escrita para el movimiento comunista mundial, tenía proyección interna pues en esos momentos Lenin se hallaba empeñado en una dura batalla contra los comunistas de izquierda rusos, batalla que se desenvolvía sin interrupción desde los días de Brest-Litovsk.*

*"El tema de las concesiones vuelve a hacerse presente en los primeros meses de la N.E.P. En septiembre de 1920 un artículo de Lomov, dirigente bolchevique del Consejo de Economía, era significativamente traducido y publicado en Nueva York. Hacia noviembre llegaba a Moscú el famoso Vanderlip, un capitalista norteamericano que representaba a un grupo financiero de California. En las tratativas con los funcionarios soviéticos -conversó con Lenin en una o dos oportunidades- propuso un contrato de arrendamiento de la península de Kamchatka. El contrato fue firmado a los pocos días.*

*"Por fin, el 23 de noviembre de 1920 el Consejo de Comisarios del Pueblo emitía el decreto sobre concesiones al capital extranjero que Lenin explicó y defendió en el VIII Congreso de los Soviets (21 de diciembre de 1920), y en otros discursos que aquí publicamos. Al decreto venían agregados mapas de las regiones en que se admitirían las concesiones y una lista de 72 rubros disponibles para su explotación por los concesionarios extranjeros.*

*"Las críticas, las objeciones y hasta el descontento no partieron, en ese momento, de los comunistas de izquierda, muy activos y agresivos en esos días, sino de las bases, de los cuadros medios, y muy especialmente de los dirigentes sindicales. En el IV Congreso panruso de los sindicatos, no menos de 150 demandas sobre el tema fueron elevadas a la presidencia. En la asamblea de militantes comunistas de Moscú (6 de diciembre de 1920) decía Lenin: 'Camaradas veo con gran placer, aunque confieso que también con asombro, que el problema de las concesiones provoca enorme interés. De todos lados y principalmente de las bases, resuenan voces. Preguntan: ¿ cómo es eso, hemos echado a los explotadores propios y llamamos a los extranjeros?'...*

*"Lenin pudo plantear ante el IX Congreso de los Soviets (23 de diciembre de 1921) la posibilidad de la coexistencia 'Pero, ¿ es concebible que una república socialista pueda existir en medio del cerco capitalista? Parecía imposible, lo mismo en el sentido político que en el militar. Que es posible ya es cosa demostrada, es un hecho. ¿ Y en el terreno comercial, en el de las razones económicas? ¿ Son factibles los vínculos, la ayuda, el intercambio de servicios entre la Rusia agraria, atrasada y en ruinas y el grupo de potencias capitalistas avanzadas y ricas en el aspecto industrial? En 1921 -primer año de las relaciones comerciales con el extranjero- hemos avanzado de manera extraordinaria'...*

*"Ya se trate de la construcción del socialismo en los países que se rigen por ese sistema, ya se trate de la construcción de economías independientes en los países recientemente liberados o de los que se agrupan dentro del concepto de subdesarrollados, el tema de la colaboración del capital extranjero tiene siempre actualidad. El punto de partida que se exige para admitir la legitimidad y la necesidad del aporte de capital foráneo es siempre*

*el mismo; a saber: el carácter o contenido de clase del gobierno de que se trate. En el caso de los gobiernos socialistas, queda excluida toda objeción. En el de los gobiernos nacionalistas, ya es otra cosa, el tema ha suscitado enconadas discusiones.*

*"Es imposible no admitir el concepto expuesto por Kardelj -que coincide en general con el de Lenin-: 'en último término, el quid de la cuestión consiste en saber cuál es la función del capital introducido en la economía nacional de un país: si contribuye al desarrollo de las fuerzas de producción internas, o si representa el papel de expoliador de esas fuerzas en interés de la exportación de las superganancias que van a parar a los bolsillos de los propietarios del capital extranjero'."*

*(Juan José Real, "Lenin y las concesiones al capital extranjero", ed. Jorge Alvarez S. A., Buenos Aires, 1968).*

El gobierno del Dr. Frondizi recibió un país al borde de la cesación de pagos. El intercambio estaba desquiciado, el crédito exterior comprometido por viejos pleitos que se mantenían sin otro propósito que el de demostrar la fidelidad a slogans políticos pasados de moda y la capacidad financiera agotada por exigencias que superaban los mil millones de dólares.

A fines de los años cincuenta, con más precisión desde 1957 en adelante, los Estados Unidos soportaron, por primera vez desde los años previos a la primera guerra, el riesgo de una nueva recesión. Ello tenía un impacto negativo sobre el enorme entramado del complejo industrial y tecnológico de esa nación. Su industria siderúrgica, por ejemplo, funcionaba al 70% de su capacidad instalada y no mostraba síntomas de mejoría a mediano plazo. El tema de las contracciones en los niveles de actividad no era un problema menor, ya que uno de sus impactos indirectos más preocupantes se ejercía sobre la sobre expandida capacidad disponible para desenvolver nuevas instalaciones en las industrias básicas -las famosas máquinas para hacer máquinas- y llevar a cabo proyectos de infraestructura.

Ambos sectores habían sido estimulados en el pasado, primero por las necesidades extraordinarias que impuso el conflicto bélico y luego por la reconstrucción de Europa (Plan Marshall) y el Japón. En ambos casos, los derrotados fueron huéspedes de masivas inversiones de capital americano. La política de Eisenhower ante tales circunstancias no fue demasiado original, pero sí efectiva. Consistió en estimular las ventas externas y restringir el ingreso de importaciones en el mercado de los Estados Unidos.

Ello afectó por varios flancos a las regiones subdesarrolladas. En particular, se derrumbaron los stocks de reservas internacionales en los países cuyas economías estaban ligadas más estrechamente a la de los Estados Unidos y en la mayoría de los cuales pasaron a equivaler apenas -y en el mejor de los casos- a cuatro o cinco meses de sus importaciones promedio. Estos recortes en la capacidad importadora se intensificaron debido a una fuerte tendencia bajista que se desató en los precios de las materias primas; tal el caso de aquéllas en que se habían

especializado, históricamente, las naciones de Latinoamérica. Por ejemplo, las cotizaciones internacionales del plomo, cobre y zinc, entre los principales metales, así como las del café y las frutas tropicales. El caso de las materias primas agropecuarias no fue ajeno a estas circunstancias críticas.

Como parte de su política de una mayor agresividad exportadora, los Estados Unidos estimularon la inversión externa por parte de sus corporaciones, que normalmente tenían un elevado componente de maquinarias equipos y tecnología de ese origen. Ello suponía, dada la dimensión de nuestros balances de pagos, la posibilidad de acceder a magnitudes importantes de recursos que ingresaran por la cuenta de capital, si bien significaba un deterioro adicional para el balance comercial debido a la entrada de bienes que recibían un tratamiento preferencial. Más allá de esta circunstancia, es innegable que se abría un espacio sin precedentes para negociar con el capital extranjero, cuyo empleo inteligente podría inducir una decisiva modernización tecnológica, superar la restricción externa e instalar cambios estructurales de relevancia que implicaran modificaciones "sin retorno" en la economía interna.

Estas tendencias no eran ajenas a las que predominaban en la actividad petrolera, luego de la crisis de Suez -finés de 1956-, que presentaba una situación de sobreproducción que impulsó la baja de los precios y con financiamiento muy atractivo para sus compradores. Dado que el sistema estaba integrado por grandes trust, se imponían en los mercados marginales como el argentino aplicando condiciones monopólicas que, en esa coyuntura específica, desalentaban la producción local.

Se estimaban las reservas probadas de nuestro país -fruto de las inversiones de alto riesgo que durante largos años realizara la compañía estatal YPF- en 500 millones de metros cúbicos, equivalentes a 15 años de consumo. No existía entonces riesgo minero alguno para el inversor, privado o estatal, que explotara esta riqueza. Y ello ocurría en un momento en que la economía nacional atravesaba una situación muy crítica, y donde atender la cuenta por importación de petróleo por 250 millones de dólares anuales absorbía en 25% de los menguados ingresos

que generaban unas exportaciones cuyo monto se encontraba estancado en 1.000 millones de dólares.

No sería tarea sencilla desmontar el negocio de la importación. El 27 de marzo de 1957, por contrato, se había adquirido petróleo crudo a la British Petroleum a 3,31 dólares el barril, un precio anormalmente alto para aquellos tiempos, cuando el precio pagado a Rusia, contemporáneamente, era de 2,33 dólares. Se trataba de un contrato que comprometía al país hasta mayo de 1962, debiendo adquirirle a esa empresa 2.800.000 toneladas con una cláusula "de atadura" como todas las que se firmaban con el Imperio, por la cual, en caso de sustitución de importaciones por producción nacional, la Argentina se obligaba a respetar la participación proporcional de ese trust en el total de importaciones. Uno de los primeros actos del gobierno de Frondizi fue revisar ese contrato, imponiendo al proveedor un precio acorde con el mercado internacional. ¿Constituye sólo una casualidad el hecho de que la fecha en que vencía aquel contrato coincidiera con el derrocamiento del Gobierno?

Carecía de viabilidad la idea de resolver el problema del autoabastecimiento petrolero aportando más capital a YPF, algo que el ahorro público del país no estaba en condiciones de hacer, y tampoco el privado interno. La colaboración del capital privado se extendió a la concertación de "contratos de explotación" con el fin descubrir nuevos yacimientos, corriendo el riesgo minero de la explotación (no tan paradójicamente como se deduciría a partir de una lectura superficial de los hechos posteriores; sólo a partir de haber anulado los contratos, en 1963, las compañías contratistas que habían asumido tal riesgo fueron reembolsadas por la totalidad de sus inversiones); y la de contratos de explotación o de desarrollo, con el objeto de aumentar la producción de inmediato, en los cuales las compañías cobraban en función del petróleo producido.

La estrategia adoptada tenía poco de novedosa. Era la misma que había sido enunciada por el general Mosconi en los años veinte, quien sólo forzado por circunstancias históricas y políticas concretas no pudo poner en práctica.

## Demanda, importación y producción de petróleo en la Argentina

(en miles de toneladas y en porcentaje)

	En miles de toneladas			En porcentaje del total		
	Consumo bruto total	Impor- taciones	Produc- ción	Consumo bruto total	Impor- taciones	Produc- ción
1925-29	2540	1210	1330	100,0	47,6	52,4
1930-34	3330	1260	2070	100,0	37,8	62,2
1935-39	4520	1780	2740	100,0	39,4	60,6
1940-44	4890	1110	3780	100,0	22,7	77,3
1945-49	7030	3400	3630	100,0	48,4	51,6
1950-54	10430	5440	4990	100,0	52,2	47,8
1955	12560	7560	5000	100,0	60,2	39,8
1962	19800	4500	15300	100,0	22,7	77,3
1967	24100	2900	21200	100,0	12,0	88,0

FUENTE: FIDE, con datos de CEPAL e INDEC.

"Propuse a la Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Diputados, se facultara al P.E. para la creación de organizaciones mixtas constituidas por el Estado, que aportaría el 51% del capital, y el capital privado, que suscribiera el 49% restante (...) Las prescripciones del Código de Comercio regularían el funcionamiento de la organización y el P. E. delegaría en los representantes del capital privado la dirección de las funciones técnicas y administrativas" (Conferencia dictada en la Universidad de México en febrero de 1928; citada por Arturo Sabato en "Petróleo, Liberación o dependencia", pag. 21; Ed. Macacha Güemes, Buenos Aires, 1974).

Tanto en la vieja propuesta de Mosconi como en las ideas que se pusieron en práctica a partir de 1959, se trataba de dar cabida al capital privado nacional o extranjero, pero adoptando formas contractuales que, al eliminar la figura de las concesiones, excluyera el riesgo de que el contratista se convirtiera en propietario, total o parcial, del petróleo extraído según las formas imperialistas habituales.

Esta iniciativa condicionaba la idea convencional según la cual se calificaba de colonialista a la presencia del capital extranjero en la explotación petrolera. La misma visión "nacionalista de medios" se contradecía a sí misma al admitir la importación de petróleo, aún a precios que eran superiores a los de la producción interna. De ese modo, en nombre de la soberanía justificaban un drenaje de divisas que agravaba la dependencia económica global. El verdadero interés del capital extranjero pasaba por evitar que la Argentina se liberara de tal dependencia del exterior, fuente de sus ganancias económicas y su poder político. Directa o indirectamente, en el pasado se pagaban regalías a los reyes de Arabia en lugar de a las provincias petroleras de la Argentina.

En total se firmaron trece contratos -que luego se anularon-; ocho fueron firmados por las autoridades regulares de YPF, los restantes cinco, de los cuales tres constituirían el factor decisivo para alcanzar el autoabastecimiento, fueron planeados y ejecutados por el Poder Ejecutivo, a partir de una estrategia diseñada por Frigerio y ejecutada por Arturo Sábato, nombrado delegado personal del Presidente Frondizi en YPF. Los tres contratos mencionados fueron el de la Banca Loeb, el de Tennessee y el de Pan American. También se firmó un contrato con la Union Oil, luego aprobado y suscripto por el Directorio de YPF. Los otros dos contratos se establecieron con las Empresas Shell y Esso.

Junto a la colaboración del capital privado se fortaleció a YPF, completando la compra de 36 equipos perforadores (la operación de equipamiento más importante llevada a cabo desde el nacimiento de la empresa); los pozos perforados para YPF por administración pasaron de 309 en 1957 a 684 en 1961. En este último año, sumando los pozos perforados por los contratistas de perforación y exploración se totalizaron 1.613. La producción de YPF, sin el aporte de los contratistas, pasó de 4,7 a 10,3 millones de m<sup>3</sup>.

Otros datos ilustrativos aportados por Sábato (op. cit.) fueron: "a) el país perforó en 4 años (1953/62) 4.657 pozos, cantidad similar a lo perforado en los primeros años (4.691 pozos) y a lo perforado en los 8 años que corren entre 1962 y 1970 (4.740

pozos); b) el país triplicó la producción de petróleo, a un ritmo de crecimiento del 30% anual; y c) el país logró el autoabastecimiento en 1962; la producción promedio diaria del mes de diciembre de ese año (47.071 m<sup>3</sup>) fue mayor al consumo promedio diario del mismo año (46.613 m<sup>3</sup>), es decir, la producción superó a la demanda. Tan importante como lo anterior fueron los resultados de los esfuerzos exploratorios, que permitieron que las reservas comprobadas aumentaran en un 50% (de 390 a 580 millones de m<sup>3</sup> de petróleo)."

Sábato también calculó que, durante los años mencionados, los operadores nacionales que actuaban como intermediarios de las grandes compañías internacionales que hasta entonces proveían a la Argentina de petróleo importado, debido al autoabastecimiento nacional dejaron de percibir sus comisiones sobre negocios que oscilaban en los 300 millones de dólares anuales.

Se concluye que, empujada por la restricción externa, la política petrolera pasó a determinar las prioridades para el conjunto de la economía. La expansión del sector había sufrido durante muchos años las consecuencias de las políticas de precios. El ritmo de producción, que a lo largo de la década 1934/1943 había evolucionado a una tasa del 13,6% anual, para el período 1944/1956 se contrajo al 5,0% anual. El grado de abastecimiento interno experimentó una caída, del 77% al 40%, entre ambos períodos. Pero debe subrayarse que el ritmo de exploración (que es la fase más riesgosa y de alto costo en la rama de los hidrocarburos) se mantuvo como una verdadera "política de Estado" y ello generó un stock, estimado en el equivalente a quince años de consumo, que se convertía en un fuerte atractivo para los inversores, compensando el desestímulo que suponían de los bajos precios internacionales. Quedaba pendiente el problema de los altos costos de transporte y si este tema era superado, podía estimarse factible alcanzar un grado de autoabastecimiento en torno al 90%.

Las decisiones adoptadas, nuevamente, encuentran su antecedente más valioso en las decisiones tomadas por Lenin en los años '20, cuando convocó al capital extranjero para explotar los yacimientos de Bakú.

## Oferta de petróleo

(en metros cúbicos y en porcentaje del total)

	1957		1960	
	Metros cúbicos	% del total	Metros cúbicos	% del total
<b>Crudo</b>				
Producción interna	5.398.000	44,6	15.613.500	92,8
Importación	6.698.000	55,4	1.215.500	7,2
<b>Total</b>	<b>12.096.000</b>	<b>100,0</b>	<b>16.829.000</b>	<b>100,0</b>
<b>Productos procesados</b>				
Producción interna	10.770.000	77,4	14.971.600	89,4
Importación	3.151.000	22,6	1.767.600	10,6
<b>Total</b>	<b>13.921.000</b>	<b>100,0</b>	<b>16.739.200</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: FIDE, con datos de origen privado.

### 3. Los 1.428 días

#### ¿Cuál era el punto de partida?

En su comercio exterior, para 1958 la Argentina continuaba siendo una estancada economía de base agroexportadora, cuyas ventas externas desde hacía una década no podían superar el techo de los mil millones de dólares. Sus problemas de balance de pagos resultaban fuertemente agravados, no solamente debido a esa situación estructural de nulo dinamismo exportador, sino a consecuencia de permanecer operando en un contexto de términos de intercambio cada vez más desfavorables. Todo ello resultaba agudizado por el rezago en la industrialización que, entre otras limitaciones, soportaba las restricciones en la disponibilidad de divisas con que se podían comprar los numerosos artículos que no se producía localmente.

Las penurias en esta materia se debían a los escasos recursos disponibles para importar equipos y bienes intermedios indispensables luego de haber deducido, de los ingresos por exportaciones, las divisas que se debían emplear, sí o sí, para las impostergables compras de petróleo, equivalentes al 25% de las exportaciones totales.

Por lo que hace a su base material, la Argentina acumulaba ya un atraso de dos décadas en materia de inversiones básicas; veamos: ya en 1938 habían comenzado los problemas en el abastecimiento de maquinaria, equipos y sus repuestos, que se agravaron con el conflicto bélico de 1939/45. Esa adversidad no pudo modificarse en la post guerra, primero, debido a las inevitables consecuencias de la guerra, que fueron más graves de lo esperado. Luego, las prioridades de los Estados Unidos a la hora de asignar recursos según el Plan Marshall

se orientaron hacia la reconstrucción europea. Adicionalmente, en nuestro país se vivió un período donde la restricción externa acotaba severamente la capacidad importadora, y la "revolución libertadora" interrumpió el incipiente retorno de la inversión externa registrado en los últimos años del gobierno peronista, corto período éste donde también una parte significativa de la obra pública se había reorientado hacia el desarrollo industrial.

La vigencia de una severa situación de pagos externos, a fines de los años '50, reducía al mínimo el volumen del equipamiento industrial que se podía traer del exterior. Pero también impedía resolver los déficits en la provisión de servicios básicos. Por el lado de los medios necesarios, la insuficiencia del ahorro interno (público y privado) hacía que fuera muy bajo el techo de las inversiones. Su monto era incompatible con el volumen de financiamiento que urgentemente era requerido, tanto para llenar con producción nacional los vacíos existentes en las cadenas de valor y modernizar las instalaciones existentes, como para atender los déficits en materia de servicios públicos, aprovechando los recursos naturales existentes. Se trataba, en todos los casos, de inversiones muy intensivas en capital.

Ante la restricción de oferta interna, el crecimiento de la economía permanecía muy condicionado a las limitaciones en la capacidad de importar. Estas, a su vez, se originaban en la insuficiencia de las exportaciones primarias, los términos de intercambio desfavorables, la ya mencionada dependencia del petróleo extranjero y el permanente signo adverso en los términos de intercambio. Era preciso, entonces, encontrar los



Cigüëña petrolera  
en Comodoro Rivadavia

medios para superar el bloqueo al que se encontraba sometida la economía nacional.

Por ende era necesario lanzar la batalla para, de modo conjunto, eliminar la dependencia del petróleo importado y dar un salto adelante en la generación de capacidad interna para producir bienes industriales. En muchos casos no se trataba meramente de sustituir importaciones, sino de producir aquello que, desde hacía ya largo tiempo, directamente estaba prohibido importar. Cualitativamente se trataba de dos circunstancias diferentes, que luego habrían de cuestionar a las teorías que hablaban del "agotamiento en el proceso sustitutivo de importaciones".

En esta nueva etapa de la industrialización, el liderazgo le correspondería inevitablemente a los sectores productores de bienes intermedios y equipamiento; la inversión en esas ramas suponía una densidad de capital muy superior a la que había requerido la primera etapa de sustitución de importaciones. El listado original de las prioridades no era demasiado largo, casi obvio, pero suponía un decisivo cambio cualitativo en temas que permanecían sin ser resueltos pese a llevaban décadas de encendidas declamaciones acerca de su prioridad. La cuestión central pasaba por asumir que resolverlos exigía una fuerte inyección de dinero (especialmente moneda extranjera); y esto no podía alcanzarse si no se tenía acceso a la inversión externa ni el coraje de estadista para superar los costos políticos de tal decisión.

### Ventajas de los desequilibrios que provocan las inversiones en los sectores críticos

El objetivo buscado era acelerar el crecimiento mediante un incremento substancial de la tasa de inversión en determinados

sectores, juzgados como prioritarios. De ese modo, se ponían a prueba las hipótesis teóricas del "crecimiento desequilibrado", modelo según el cuál la acumulación de capital en sectores específicos de la trama productora de bienes y servicios, a la vez que corrige los desequilibrios preexistentes en esas cadenas de valor, se convierte en la fuente exógena de las expansiones posteriores que registra la economía, debido a que genera nuevas demandas derivadas -directa e indirectamente- del shock inicial. Este provoca una ampliación en la demanda de ciertos bienes y servicios, que torna factibles las inversiones para su abastecimiento interno.

#### **"El desarrollo como cadena de desequilibrios"**

*"La planeación del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso (...)"*

*"Así, la tensión del desarrollo no se encuentra tanto en la pugna entre las ganancias y los costos conocidos, como en la pugna entre la meta y la ignorancia y desconocimiento del camino que conduce a esa meta (...)"*

*"Una de las enseñanzas más asombrosas de la economía moderna es la forma en que*

*el análisis del proceso de crecimiento de los países industriales más avanzados ha proporcionado instrumentos cuya aplicación parece posible en las economías más primitivas.*

*"Esta es la clase de 'economías externas' que se originan con frecuencia en el curso del progreso científico: una rama se beneficia de los descubrimientos e ideas de alguna otra. Por lo tanto, en principio no hay nada censurable en tratar que nuestra subdesarrollada 'economía del subdesarrollo' (países subdesarrollados) se beneficie de los vigorosos adelantos recientes de la 'economía del crecimiento' (países avanzados)(...)"*

*"La implantación del desarrollo es un proceso largo en que la interacción descrita por Scitovsky no sólo se lleva a cabo*

## Estructura de ingresos y gastos del gobierno nacional

(en porcentaje del PIB)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962
1. INGRESOS CORRIENTES	18,7	15,5	14,8	17,4	19,6	15,5
1.1 Impuestos indirectos	10,5	8,0	8,6	10,6	11,8	9,6
1.2 Impuestos directos de Soc.Anónimas	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	0,8
1.3 Impuestos directos de familia	1,1	1,7	0,9	1,5	1,8	1,1
1.4 Aportes jubilatorios	5,9	4,7	4,1	4,2	4,8	4,0
2. GASTOS CORRIENTES	15,2	16,5	15,3	15,3	16,9	17,3
2.1 Gastos de consumo	8,2	9,4	8,5	9,1	9,9	10,5
2.2 Subsidio a empresas	3,0	3,0	2,7	1,9	1,8	1,7
2.3 Intereses de la deuda	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5
2.4 Transferencias ctes. A las familias	3,8	3,9	3,9	4,1	4,9	4,6
3. AHORRO (1-2)	3,5	-0,9	-0,5	2,1	2,7	-1,8
4. INVERSION BRUTA FIJA	3,8	5,3	4,1	5,2	5,3	4,6
5. DIFERENCIA (4-3)	0,3	6,2	4,6	3,1	2,6	6,4

FUENTE: FIDE, con datos del B.C.R.A. y CEPAL.

entre dos industrias, sino que cruza hacia arriba y hacia abajo toda la matriz de insumo-producto de una economía y durante muchas décadas (...)

"Si se quiere que la economía siga creciendo, la tarea de la política de desarrollo es mantener las tensiones, desproporciones y desequilibrios. Esa pesadilla de la economía del equilibrio, la telaraña creciente, es la clase de mecanismo que debemos buscar asiduamente como ayuda inapreciable en el proceso de desarrollo.

"Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, la secuencia que 'nos aleja del equilibrio' es precisamente el patrón ideal del desarrollo: cada paso en la secuencia está inducido por un desequilibrio previo y, a su vez, crea un nuevo desequilibrio que requiere un paso adicional."

(Albert O. Hirschman, "La estrategia del Desarrollo Económico", ed. Fondo de Cultura Económica, México 1961).

El esfuerzo de inversión debía orientarse de inmediato a la extracción, refinación y transporte de petróleo y gas natural, la producción siderúrgica en usinas a ciclo integrado; la instalación de plantas de química pesada y polos petroquímicos; ampliar la fabricación de vehículos automotores e instalar fábricas de máquinas para hacer máquinas que abastecieran al moderno parque industrial y petrolero. Estos eran los rubros principales del renglón manufacturero que debía priorizarse.

También debía acudir a los organismos multilaterales de crédito (particularmente el Banco Mundial y en menor medida el Eximbank de los Estados Unidos) en busca del financiamiento para erigir las grandes obras hidroeléctricas, modernizar los ferrocarriles y realizar ambiciosos proyectos de integración vial. Existía, al igual que en el caso de la industria, el supuesto implícito de que la puesta en obra de tan ambicioso plan no sólo generaría externalidades para el crecimiento futuro de la economía, sino que otorgaría factibilidad para realizar una nueva camada de iniciativas en el campo manufacturero vinculadas, aguas arriba y aguas abajo, con la inversión en infraestructura.

En síntesis, este modelo de desarrollo encuentra en la co-

rrección de los desequilibrios que su implantación genera los estímulos para justificar nuevas inversiones, que, a su turno, provocarán desequilibrios adicionales. Estas idas y vueltas en cada etapa van generando y ampliando un círculo virtuoso de crecimiento.

Ahora bien, ni el empresariado privado nacional ni el Estado -y menos aún las cuentas externas- se encontraban a fines de los años '50 en condiciones de aportar las grandes masas de financiamiento y efectuar el aporte tecnológico que esta escalada precisaba, donde debían acumularse sucesivos saltos hacia delante que inducirían a inversiones cada vez más capital intensivas. Asimismo, desde el inicio se descartó el ejercicio de acciones tales como la apropiación forzada de la, por entonces, decreciente renta agraria o la imposición de sacrificios extremos a los asalariados y las capas medias de la población. Esto último, además, resultaría contradictorio con los fines de integración social y alianza de clases que sustentaba el Gobierno.

En ambos casos, las decisiones se apoyaron tanto en consideraciones sociales y de viabilidad política que tenía ese proceder como en la necesidad de mantener un mercado interno dinámico, lo cual suponía evitar deterioros mayores en los niveles del salario real promedio y llevar a cabo en el sector agropecuario una política emparentada con la elegida para la industria. La opción entonces era apelar al capital extranjero dispuesto a encarar el riesgo de inversiones en la esfera real de la economía.

Visto en la perspectiva que dan los años transcurridos desde entonces, puede concluirse que la maduración de estas iniciativas, aunque parcial y en algunos casos con vueltas atrás (la derogación de los contratos petroleros, por ejemplo) permitió que la Argentina ingresara, a partir de 1963, en un ciclo de 11 períodos anuales con tasas positivas de crecimiento en su PIB. Ese -para la época- inédito comportamiento macroeconómico explica nuestra afirmación del carácter insuficiente que tiene cualquier evaluación que se limite a estudiar exclusivamente los resultados alcanzados entre mayo de 1958 y marzo de 1962.

## Actividad económica

(en tasas de variación)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962
PIB	5,2	6,1	-6,4	7,8	7,1	-1,6
Importaciones	4,3	4,3	-11,5	2,3	18,9	-4,0
Consumo	4,6	5,6	-7,4	3,2	10,0	-4,2
Inversión interna	12,5	9,6	-11,3	47,3	9,6	-8,0
Inversión fija	9,7	9,0	-20,9	51,2	16,6	-8,9
Construcción pública	28,4	38,5	-15,0	36,5	6,7	-15,6
Construcción privada	4,6	7,1	-27,9	12,7	3,1	-6,2
Equipo durable de producción	9,4	2,4	-17,2	84,6	25,3	-8,3
Exportaciones	5,6	3,0	4,5	0,6	-7,6	35,3

FUENTE: FIDE, con datos del B.C.R.A.

## La fe en la inversión externa

La gran cuestión pasaba entonces por encarar velozmente un conjunto de objetivos en materia de acumulación de capital, teniendo al sector privado (local y extranjero) y al Estado nacional como responsables principales para ejecutarlos. Para ello los inversores debían ser atraídos por la vigencia de reglas del juego que -la cruda verdad- les garantizaran el acceso a rentas y cuasi rentas oligopólicas. Esa era -y lo sigue siendo en la actualidad- la forma de mercado más frecuente y compatible con la realidad económica moderna, donde la tendencia a la concentración prevaleciente en todo tipo de actividades productoras de bienes y servicios, es un dato.

Una estructura empresarial oligopólica resultaba además particularmente compatible con un modelo de crecimiento desequilibrado como el que se proponía para el país, donde, además, el tamaño del mercado interno no permitía sino la vigencia de unos pocos oferentes. Debía servir, además, como virtual incubadora para generar nuevas camadas de empresarios nacionales que hicieran realidad la mítica aspiración de contar con una burguesía que cumpliera su rol transformador en el capitalismo.

Se trataba de: desarrollar un complejo manufacturero integrado, encarando las inversiones en las industrias de base; proceder a la explotación intensiva de los recursos naturales, con prioridad en la producción petrolera (para lo cual se contaba con la ventaja inicial de disponer de un acervo de recursos ya explorados por la empresa estatal) y la modernización agropecuaria; fortalecer el desarrollo regional, lo cual -para no frustrarse- suponía llevar a cabo un conjunto de inversiones imprescindibles en materia de infraestructura vial, energética y ferroviaria.

Las elegidas eran acciones cuya ejecución, en muchos casos, no respondía a la lógica del "mercado"; por ende, se asumía como "mal menor" la creación de oligopolios que operaran absolutamente protegidos de la competencia externa. Ello implicaba, además, rechazar las señales de la división

internacional del trabajo que asignaba a la Argentina el papel de proveedora de materias primas según los supuestos de la competencia perfecta y obrar en un contexto de términos de intercambio que eran secularmente adversos. Dicho en otras palabras, la estrategia desarrollista desde el inicio marchaba de contramano con respecto a lo que indicaban las ventajas comparativas. En el ámbito de América Latina suponía también evitar, en el vínculo con el Brasil, la cristalización de la especialización primaria.

Si bien los rasgos más salientes de estas nuevas prioridades se ponían de manifiesto en el nuevo modelo de industrialización y en proyectos tales como la "batalla del petróleo", la lógica de la estrategia adoptada, como señalamos, también se empleaba para el caso agropecuario, donde se combinaba el objetivo de ampliar las superficies bajo cultivo con una creciente intensificación en las explotaciones mediante la aplicación de paquetes tecnológicos importados y el desarrollo interno de innovaciones desenvueltas por el INTA. Se trataba de potenciar la aparición de ventajas competitivas en agroindustrias cuya primera consecuencia buscada, habida cuenta de las condiciones imperantes en la época, era la de abaratar los alimentos de consumo interno y, luego, ganar nuevos mercados externos. Este fue otro proceso a largo plazo cuya maduración habría de verificarse años después.

Debido a la insuficiencia del ahorro interno, que ya señalamos, la ejecución de este gran proyecto modernizador de la Argentina -que tenía el diseño explícito y manifiesto de producir un cambio perdurable en la estructura económica y social del país- imponía la necesidad de lograr atraer un flujo masivo de inversiones externas de riesgo. Se partía del supuesto -por cierto, tan audaz como cuestionable- de que en esa coyuntura no existían limitaciones en el acceso al ahorro externo. La estrategia de las firmas multinacionales, como vimos, permitía ser optimistas en tan sentido. El Gobierno había leído correctamente las tendencias que se verificaban en las grandes corrientes del capital multinacional que, particularmente en el caso manufacturero, atravesaba una etapa de relocalización para sus filiales



Los ajustes de 1959 y el enfriamiento de la relación con Perón se tradujeron en varios conflictos gremiales. Entre los más importantes puede citarse a los provocados por el cierre del Frigorífico Lisandro de la Torre en Mataderos, y las huelgas de trabajadores bancarios, ferroviarios y metalúrgicos. En algunas circunstancias el Gobierno intervino apelando al Plan Conintes, que había heredado del peronismo.

En la foto de la derecha, el frigorífico tomado. Arriba, un tren incendiado por los huelguistas en Laguna Paiva

## Alcances y limitaciones en el proyecto industrial. Algunos casos

### La siderurgia, un ambicioso proyecto

La prioridad a la industria pesada, de acuerdo a la ideología de quienes encaran el proyecto desarrollista -que se apoyaba no sólo en los aportes teóricos y la experiencia histórica acerca de las prioridades en materia de inversión para superar el sub-desarrollo y lo ocurrido en los años de la segunda post guerra en naciones como Brasil o la India-, no alentaba al desarrollo siderúrgico nacional como un tema de seguridad militar o impuesto por la necesidad de sustituir importaciones para eludir la restricción externa. Sin ignorar la relevancia que esta última tenía en aquellos años, existían razones teóricas más profundas en que se fundaba un orden de prelación en la formación de capital: las mismas juzgaban a ese tipo de emprendimientos como una condición ineludible para garantizar el desarrollo a largo plazo de la Argentina.

Dramáticamente, se comprueba que aún con la interrupción que el proyecto sufre en 1963, durante los años posteriores y a medida que fueron madurando algunas de las iniciativas que lograron sobrevivir, éstas se convirtieron en unos de los factores expansivos que garantizaron el ingreso en una fase larga de crecimiento, que se prolongó hasta los primeros años de la década de los setenta.

El 22 de junio de 1960 se efectuó la primera colada de arrabio con el Alto Horno instalado en la planta a ciclo integrado de SOMISA, en Ramallo, junto al río Paraná. El Gobierno, en apenas veinticuatro meses de gestión, había materializado un viejo objetivo, largamente demorado, que había sufrido largas idas y vueltas, pese a tratarse de un sector básico para el desarrollo industrial. No se trataba de batir un récord y dar una prueba de ejecutividad, sino de responder a las prioridades de una política de industrialización que debía comenzar por eliminar los desequilibrios intrasectoriales que se verificaban en los sectores básicos. Se trataba, en efecto, de un emprendimiento que databa del 13 de junio de 1947, cuando el Congreso sancionara la Ley 12987 -por iniciativa del General Savio-, poniendo en marcha el Plan Siderúrgico y la creación de SOMISA.

La nueva fábrica contaba además, inicialmente, con cuatro hornos Siemens Martin para el procesamiento de arrabio y/o chatarra y estaban a punto de ser inaugurados los trenes para producir laminados planos, hojalata, perfiles y rieles ferroviarios.

Para advertir la importancia estratégica de esta usina cabe recordar que, a principios de los años sesenta, la producción de las 24 acerías privadas fue de 277.045 toneladas; pero en

### Indices y tasas de crecimiento por grupos industriales

1963-1965

(índice base 1960=100)

	1963 índice	1964 índice	Porcentaje de incremento	1965 índice	Porcentaje de incremento
Alimentos y bebidas	116,6	104,5	-10,4	110,2	5,5
Tabaco	103,8	112,1	8,0	114,3	2,0
Textiles	74,7	96,1	28,6	110,6	15,1
Confecciones	69,9	86,6	23,9	95,3	10,0
Madera	77,7	89,5	15,2	99,7	11,4
Imprenta y publicaciones	89,9	98,2	9,2	111,9	14,0
Cuero	69,2	80,8	16,7	83,0	2,7
Varios	96,0	40,2	13,6	123,2	11,8
Papel y cartón	116,8	132,0	13,0	149,6	13,3
Productos químicos	95,8	107,1	11,8	121,6	13,5
Caucho	102,2	124,4	21,7	148,9	19,7
Metales	107,4	146,5	53,4	162,2	10,7
Vehículos y maquinarias	88,5	116,8	32,0	133,4	14,2
Maquinaria y aparatos eléctric	89,3	93,3	17,7	110,4	18,3
Piedras, vidrio y cerámica	92,7	99,1	6,9	114,3	15,3
Derivados del petróleo	123,5	129,8	5,1	147,1	13,3
Artesanal	18,6	93,0	5,0	97,7	5,0
<b>Total</b>	<b>95,6</b>	<b>109,3</b>	<b>14,3</b>	<b>121,9</b>	<b>11,5</b>

FUENTE: FIDE, con datos de CEPAL.

el país funcionaban 62 empresas laminadoras cuya capacidad teórica alcanzaba a un millón de toneladas. El desequilibrio entre las tres etapas principales en el ciclo siderúrgico (altos hornos, acerías y laminación) era evidente y resultaba agravado por las dilaciones en el plan siderúrgico, que inercialmente había inducido a la inversión privada hacia las instalaciones que requerían menor capital y eran de más rápida maduración, los pequeños y medianos laminadores que abastecían el mercado interno, en particular el de construcción.

El sector, considerado en su conjunto, dependía absolutamente de la importación de insumos (principalmente arrabio, chatarra y palanquilla), ya que hasta entonces la oferta local tenía por único origen Altos Hornos Zapla, con una capacidad de 50 mil toneladas anuales.

La oferta potencial del departamento de laminación de SOMISA era de 1,5 millones de toneladas y ello suponía un cambio drástico, tanto en la magnitud de la oferta interna como en las condiciones prevalecientes del mercado en la Argentina.

Para el Gobierno, con los progresos de SOMISA apenas si se iniciaba su proyecto siderúrgico. Y en junio de 1961 se dictaron nuevas disposiciones para el fomento de la participación privada en ese sector industrial. Las mismas, (contenidas en el Decreto 5038/61) eran básicamente de carácter impositivo, libración de recargos arancelarios o cambiarios para el equipamiento que necesitaban los proyectos, otorgamiento de avales y abastecimiento de materias primas a precios especiales.

El objetivo era dotar a la economía nacional de una industria siderúrgica integrada y capaz de abastecer totalmente al mercado interno, sin descartar los progresos en materia exportadora que se pudiera alcanzar. Desde el punto de vista continental, se trababa de recuperar el terreno perdido en relación a otras naciones como el Brasil o México, que ya por entonces registran una virtuosa historia siderúrgica.

La respuesta del sector privado fue inmediata; en algunos casos se trató de desempolvar viejas propuestas, pero también aparecieron nuevos inversores. En total pueden computarse 16 iniciativas "en firme", que en caso de materializarse podían elevar la producción de acero, en un quinquenio, hasta 4.800 mil

toneladas. Para 1965, cabe destacarlo, se consideraba factible contar ya con tres altos hornos, con una capacidad total de 2 millones de toneladas. Se trababa de dar el gran "salto hacia delante" en el sector. De acuerdo a proyecciones del sector privado (FIAT, Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional, 1962), el consumo argentino total de productos siderúrgicos y artefactos de hierro se calculaba en las tres millones de toneladas en 1967, de las cuales el 56% podía ser atendido por la oferta interna, cuando esa misma relación había sido del 15% en 1961. Para ese mercado en plena expansión, las necesidades de importaciones pasarían de 231 millones de dólares en 1961 a 125 millones en 1967.

### El aliento a la producción de automóviles

En marzo de 1959 se dictó el Decreto 3693, por el cual se otorgaba una serie de privilegios a la industria automotriz, estableciéndose, entre otros, la obligación que cada fábrica asumía de presentar planes de producción hasta el año 1964. El principal estímulo consistía en la protección arancelaria, virtualmente finita, que se otorgaba al bien final y el tratamiento diferencial para sus importaciones de insumos según seis categorías de vehículos. El carácter laxo de la norma promocional estimuló la presentación de 14 proyectos, que prometían producir 40 modelos distintos de vehículos.

Se trató de decisiones que merecieron severas críticas, debido a la diversidad de los planes propuestos, las dudas acerca de la real capacidad técnica y financiera de algunos proponentes y ciertas limitaciones en la disponibilidad de mano de obra capacitada. Al respecto, y como suele ocurrir entre los sectores más conservadores de la Argentina, no faltaban quienes deducían que estas iniciativas empujarían hacia arriba la demanda de mano de obra capacitada, afectando hacia el alza el promedio de salarios que pagaba la industria preexistente. Otra crítica generalizada fue la ausencia de estímulos suficientes que deberían otorgarse a las empresas locales que estaban en condiciones de reconvertirse en proveedoras de autopartes.

Estas críticas motivaron nuevas decisiones que reforzaban las exigencias de orden técnico financiero a las empresas que se postulaban. La consecuencia fue un recorte en los planes

## Evolución de la producción industrial

(en tasas anuales de variación)

Rama industrial	I'52 al III'58	III'58 al IV'61	III'61 al III'65	III'65 al IV'74	III'58 al III'65
Total industria manufacturera	5,8	3,9	4,6	6,0	4,3
Alimentos, bebidas, tabaco	4,7	-	-	4,8	1,2
Textiles y confecciones	1,0	-	-	3,9	0,2
Papel e imprenta	7,4	-	-	5,4	0,5
Químicos y derivados del petróleo	8,1	-	-	6,9	7,1
Madera	3,5	-	-	4,5	2,0
Industria automotriz	5,8	-	-	8,0	30,7
Otras metalmecánicas	11,0	-	-	6,6	4,3
Dispersión	3,3	-	-	1,5	10,9

FUENTE: FIDE, con datos privados y del INDEC.

de producción. En 1961 se estableció un plan tipo de producción que flexibilizaba más aún los requisitos para acelerar el proceso de radicación automotriz. La clave consistía en facilitar un elevado empleo de partes importadas. La respuesta fue casi inmediata (90.000 vehículos en 1960) y con programas que aspiraban a producir, en total, no menos de 277.000 unidades en 1964.

No corrió la misma suerte la producción de autopartes, ramo que reconocía antecedentes muy promisorios originados en el cierre del abastecimiento externo que provocara la segunda guerra mundial y las restricciones en la disponibilidad de divisas predominantes durante los años cincuenta. Este envión se vio reforzado con la demanda originada en la instalación de Industrias Kaiser y su entrada en producción a principios de 1955. Pero las primeras dificultades se originaron en la política cambiaria de la revolución libertadora, que premió indiscriminadamente a la importación. Luego, haber sacrificado esta oportunidad para un mayor desarrollo de un sector con tan buen desempeño previo, habría de constituir uno de los aspectos negativos del proyecto automotor. Existía entre las multinacionales del sector un prejuicio muy fuerte contra los autopartistas nacionales.

Entre otras consecuencias, ello estimuló el ingreso de firmas extranjeras que los fabricaban. Solamente con la creación del Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (IRAM) y el establecimiento de las normas técnicas argentinas, se pudo contar con un referente objetivo que demostrara quiénes estaban en condiciones de abastecer a la industria terminal de acuerdo con las especificaciones de esta última y/o con licencias de firmas extranjeras.

Apelando a normativas similares, también se alentó la instalación de nuevas empresas productoras de tractores. Como resultado, entre 1958 y 1961 se incrementó en un 50% la producción nacional de tractores.

La vigencia de tipos de cambio diferencial, fruto de combinar un mercado libre con la presencia de diferencias arancelarias notables según tipo de producto, se convirtió en una

## Participación en el aumento total de industrias prioritarias

1958-1961

(en porcentaje del crecimiento de las manufacturas)

Rama industrial	1951/ 1958	1958/ 1961	1961/ 1965	1965/ 1974
Papel e imprenta	1,2	0,8	2,2	1,5
Químicos y deriv.petróleo	0,5	1,9	1,9	2,7
Plásticos	0,9	4,9	8,5	3,1
Hierro y acero	6,4	8,9	9,8	8,0
Maquinaria no eléctrica	14,0	0,2	5,0	13,2
Industria automotriz	4,1	77,7	16,5	18,1
<b>Total ramas consideradas</b>	<b>27,1</b>	<b>94,4</b>	<b>43,9</b>	<b>46,6</b>

FUENTE: FIDE, con datos privados y del INDEC.

herramienta fundamental en la política de industrialización. Básicamente se establecieron tres listados para los artículos de importación:

- . El primero contemplaba una limitada cantidad de bienes, juzgados como de importancia vital, no sujetos al pago de recargo alguno. Comprendía combustibles, lubricantes, cobre, minerales de hierro y antimonio, caucho, materiales refractarios y papel para la edición de diarios.
- . El segundo comprendía materias primas para la siderurgia, algunos productos químicos y farmacéuticos, café, etc. que debían abonar como recargo el 20% de su valor CIF.
- . La tercera lista abarcaba hierros y aceros, vidrios, maderas, material eléctrico, ciertas máquinas, etc., que estaban sujetas al pago del 40% de recargo.

Finalmente, los productos que no se incluían en ninguna de esas tres listas estaban sujetos a un arancel del 300%. Era el caso de la industria automotriz, y esta cláusula luego serviría para proteger a la naciente industria electrónica de bienes finales.

Paralelamente, subsistía el sistema de depósitos previos para las importaciones, pero aplicado esencialmente a los bienes que integraban la tercera lista, para lo cual debía anticiparse entre el 50% y el 300% de su valor CIF. Pero en el caso de los bienes que no se encontraban en ninguna de las listas, el depósito previo se elevaba al 500% más el recargo. Por eso puede hablarse protección infinita.

Este conjunto de disposiciones luego sería adaptado a las necesidades de cada etapa. Cada vez fue menor el monto de los depósitos previos, hasta su desaparición, y la estructura de recargo sufrió distintos cambios. Políticamente fue relevante la importancia de las comisiones asesoras de importaciones, donde se integraban funcionarios con los representantes de la actividad privada. Inevitablemente, a medida que la política industria se fue diluyendo, luego de la caída del Gobierno tales espacios habrían de convertirse en el escenario del fuerte lobby practicado por parte de las Cámaras empresarias.

Ya en 1958 el Gobierno dio los primeros pasos en la misma dirección. En julio de ese año se firmaron 10 convenios otorgando concesiones a compañías extranjeras, cinco de los mismos correspondían a áreas ya exploradas por YPF y en los restantes se contaba a las empresas preperforar por cuenta y orden de YPF.

En diciembre de 1958 se dictó la Ley 14780 de Inversiones Extranjeras, que concedía a los inversores foráneos las mismas condiciones que a los argentinos permitiéndoles remitir, sin trabas de ningún tipo, sus utilidades al exterior.

Este marco legal permitió resolver temas pendientes con el capital extranjero, por ejemplo, la creación de SEGBA (ex CADE) y lograr para el país la condición de "elegible para préstamos externos". Así se obtuvieron créditos por más de 200 millones de dólares con el objeto de fortalecer y garantizar la liquidez de la economía argentina. Reseñamos en la nota principal los importantes efectos inmediatos de este shock.

en el exterior. Pero no era similar el contexto de dura ortodoxia que predominaba en los organismos multilaterales de crédito, empezando por la dupla FMI-Banco Mundial. Y éste habría de convertirse en un "palo en la rueda" para los objetivos estructurales del Gobierno.

Los objetivos deseados con esta política de atraer inversión externa eran lograr el financiamiento de todos los proyectos, lo cual acortaría el plazo para alcanzar la industrialización del país y la ampliación de su infraestructura y, al mismo tiempo, equilibrar el balance de pagos. Ese impulso debía mantenerse hasta que la maduración de los proyectos permitiera generar divisas por sustitución de importaciones y/o aumento en las exportaciones. La previsión -muy audaz- era que en el mediano plazo la dependencia de la inversión externa fuera desapareciendo, a medida que los emprendimientos rindieran sus frutos.

La expansión de la nueva "burguesía nacional", que debía generar este proyecto, sumada a las empresas extranjeras radicadas en el país y junto a un Estado que podría equilibrar sus cuentas al liberarse tanto de proveer fuentes artificiales de empleo como de prestar servicios públicos que pasarían a ser desenvueltos por el sector privado, generarían el ahorro interno necesario para atender las futuras metas del desarrollo con pleno empleo y equilibrio regional. La caída del Gobierno, en marzo de 1962, y el abandono de esa estrategia por parte de quienes lo sucedieron impidieron verificar la viabilidad de los supuestos en materia de ahorro e inversión que hemos reseñado.

Dadas las características del momento histórico en que se debía operar, el gobierno de Frondizi optó conscientemente por una estrategia de "todo o nada", que por otra parte era consistente con la historia política de varios entre quienes la inspiraban. Su gestión sería factible económicamente en tanto el proceso de formación de capital mantuviera su impulso inicial, yendo siempre hacia delante, es probable que a los saltos, y superando las apariciones de ciertos límites críticos gracias a la creación de nuevos nichos de rentas monopólicas o cuasi monopólicas. Las cosas no eran tan sencillas ya que, más allá de los intereses económicos (particularmente aquéllos vinculados con el sector importador) que resultaban afectados. Frondizi políticamente enfrentaba dos severos frentes de tormenta: por un lado, los planteos del partido militar y sus aliados civiles; por el otro, las idas y vueltas del péndulo peronista, principal beneficiario de la inestabilidad política y social que soportaba el Gobierno.

## Tasas anuales de inflación

(en variación porcentual)

	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, con datos de CEPAL e INDEC.

## Las acciones inmediatas

No debe sorprender entonces que, con el propósito de provocar una radical modificación de la situación de partida, una de las primeras decisiones del flamante Gobierno fue revocar los decretos anti CGT del gobierno provisional instalado en setiembre de 1955, sancionándose una nueva ley de Asociaciones Profesionales. Se daba así marcha atrás a la agresiva política anti obrera de la Revolución Libertadora, particularmente bajo la presidencia del General Aramburu. Este había intervenido la CGT, derogado la Ley de Asociaciones Profesionales y restringido el derecho de huelga. Modificar estas inequidades constituía uno de los principales compromisos pactados en el acuerdo con Perón.

En materia salarial se estableció un incremento masivo en las remuneraciones que alcanzó al 60% respecto a los acordados en febrero de 1956. Cabe recordar que la inflación acumulada desde ese último año había llegado al 56,5%.

Paralelamente se mantuvieron en bajos niveles las tarifas por los servicios públicos, siguieron vigentes los controles de precios y las importaciones continuaron bajo racionamiento. Para sostener este esquema se debió flexibilizar las políticas monetaria y fiscal. La oferta de dinero tuvo un incremento del 46%, mientras que el déficit presupuestario llegaba al 5% del PIB. Las señales más fuertes acerca de los objetivos deseados para el largo plazo estuvieron constituidas por las decisiones adoptadas, ya en julio de 1958, al establecer los contratos para la explotación petrolera. Pero la fragilidad en el balance de pagos se convirtió en el talón de Aquiles de estas medidas que se lanzaron en los primeros meses de la Presidencia Frondizi. Para endeudarse con el objeto de atender esa brecha, los organismos multilaterales imponían exigencias en materia de ajuste ortodoxo

Una lectura superficial de estas medidas concluye que el Gobierno no pudo evitar sus consecuencias no deseadas en términos una nueva suba de los precios internos y los efectos negativos que tuvieron sobre el balance de pagos y ello habría derivado en la aceptación del fuerte ajuste de 1959. Pero, desde el punto de vista estructural, los efectos, peores a los previstos, que se acumulaban no hacían sino sacar a la superficie las herencias recibidas. Se trataba tanto de las distorsiones en el esquema de precios como las severas rigideces predominantes en la oferta interna de bienes y servicios con su correlato en la muy limitada capacidad para generar recursos externos por medio de las exportaciones, poniendo en evidencia el carácter imperioso de alentar inversiones para superarlas.

Estas eran realidades que sacaban a la luz los efectos de las demoras e insuficiencias previas, de larga data, existentes en el proceso de acumulación y la asignación sub óptima que había predominado, virtualmente durante las dos décadas anteriores (con excepción del corto período 1953/55), en materia de inversión reproductiva. Todo ello revelaba la urgencia por encarar un proyecto de largo plazo dirigido a modernizar la economía, para lo cual era imprescindible otorgar la prioridad a la acumulación de capital, centrando este proceso en un conjunto relativamente limitado de destinos específicos, pero todos con fuertes efectos multiplicadores.

## El ajuste de 1959

A fines de 1958 se optó, con el propósito recuperar la estabilidad de precios, por avanzar en el ejercicio de medidas dirigidas a facilitar la libre movilidad de capitales, tanto como el equilibrio fiscal y externo; se trataba de un conjunto de señales dirigidas a alentar el proceso inversor deseado. *"Arturo Frondizi: El nombramiento de Alsogaray en el Ministerio de Economía fue una iniciativa tendiente a parar el golpe gorila. Por entonces, Alsogaray tenía cierta credibilidad en los sectores de clase media y de las Fuerzas Armadas, es decir que no había agotado la posibilidad de ser aceptado por esos sectores. Su designación tuvo una estricta razón política, no económica. Por otra parte, hablando de materia económica específicamente, el ingeniero Alsogaray se comprometió a aplicar la política desarrollista, al punto que dijo que venía a tomar la posta que dejaba Frigerio y que él continuaría con la misma orientación. Los impulsos fundamentales del desarrollo ya estaban lanzados. Se trataba entonces de mantener el programa económico, asegurando su mantenimiento. Y él asumió el compromiso formal de hacerlo. Con este paso político, del cual no me arrepiento, logramos seguir adelante y eludir en esa instancia la conspiración golpista. Cuando fue evidente que el ministro no cumpliría su palabra y que se proponía obstaculizar el proceso de desarrollo; fue necesario hacerlo abandonar el gabinete. Y lo hice con la misma decisión con la que lo había convocado."* (Alberto A. Amato, *"Cuando Fuimos Gobierno. Conversaciones con Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio"*; Ed. Paidós, Buenos Aires, 1983).

Bajo la consigna de que sólo se trataba de una etapa dentro del mismo programa y con los mismos objetivos de garantizar el desarrollo a largo plazo, el Gobierno llevó a cabo a lo largo de 1959 un severo programa de ajuste según la mejor tradición ortodoxa, que le permitió arribar a un acuerdo con el FMI. Su operatoria estuvo a cargo del ingeniero Alsogaray y un conjunto de funcionarios que compartía su ideología de libre mercado. El escenario donde se llevó a cabo el plan de estabilización tuvo por telón de fondo un contexto refuente conflictividad social y política.



A mediados de 1958, el debate en torno al artículo 28 de la Ley Universitaria n° 14.557 provocó severos enfrentamientos callejeros y encendidas polémicas entre los partidarios de la enseñanza laica (estatal) y la libre (privada y/o confesional).

Ello supuso, en primer término, liberar el tipo de cambio (sin embargo, la vigencia de una escala diferencial de aranceles e impuestos a la exportación implicaba la presencia, en la práctica, de un modelo con tipo de cambios múltiples); eliminar las restricciones al comercio; producir un severo ajuste fiscal, adoptar la liberación de precios y eliminar aquellos impuestos que gravaban la inversión. En materia salarial se establece un aumento de las remuneraciones que estaba por debajo de los incrementos en el IPC; luego fueron congeladas por dos años. Obviamente este proyecto habría de provocar -como es sabido- turbulencias políticas que se sucedieron tanto afuera como también dentro del gobierno.

Por la vía de un Decreto del Poder Ejecutivo (el 11.916 del 30 de diciembre de 1958) se implantó el mercado único y libre de de cambio. Junto a ello quedó derogado el régimen de cupos y permisos de importación, como así también el tratamiento cambiario diferencial a determinados bienes de importación y exportación. Esta combinación de medidas ejerció el efecto de una fuerte devaluación. El precio del dólar "oficial", que hasta diciembre de 1958 fue de 18 pesos moneda nacional por dólar, saltó a 68,7 pesos en enero de 1959. A partir de abril se estabilizó en alrededor de 83 pesos y así se mantendría hasta la caída del Gobierno, en marzo de 1962.

Junto al "sinceramiento" cambiario se produjo, por lo tanto, la reforma arancelaria. Se elevaron los recargos a la importación hasta un 300% para los productos elaborados internamente y aquéllos no esenciales. Las materias primas, por el contrario, no pagarían impuestos. Se elevaron también los depósitos previos para importaciones, que estaban en vigencia desde enero de 1952. Para las exportaciones se establecieron retenciones del 10% para casi todos los productores ganaderos y el 20% para los cereales, cueros y el quebracho. También se aplicó un impuesto transitorio del 15% para los cereales. La mayoría de estos gravámenes fueron eliminados durante 1960 y 1961.

En materia de política antiinflacionaria, a partir de enero de

1959 se liberaron todos los precios de la economía, excepto las tasas de interés y los alquileres. En diciembre de 1958 se aumentaron las tarifas ferroviarias en el 50%-60%, las de subterráneos en el 100%, el precio del petróleo en el 200%. Por su parte, las tarifas de electricidad para uso doméstico sufrieron un incremento del 50%.

Como resultado inmediato, apenas lanzado el plan de estabilización los precios mayoristas aumentaron el 25,8% en un mes, tasa que se fue desacelerando en los meses siguientes. Así por ejemplo, en el primer semestre la inflación llegó al 80,8%, bajando al 9% en el segundo. El año terminó con una inflación -medida entre puntas- del 97%, pero en 1960 sólo alcanzó al 1,1%. Una pieza clave de tal estabilización estuvo constituida por el hecho de que la remuneración media anual de los asalariados cayera ese año un 23%; y la participación de los asalariados en el ingreso pasó del 44,4% en 1958 al 37,7% en 1959.

Luego del fuerte aumento en las remuneraciones que se había decidido en mayo de 1958 (un incremento del 60% sobre los niveles de 1956, al que ya hicimos referencia), se provocó un retraso en las mismas que fue reforzado con la decisión de suspender, por decreto, las cláusulas de reajuste por costo de vida. Además, no se pagarían los salarios a huelguistas ni se otorgarían nuevos aumentos generales masivos. Los empleadores privados otorgaron aumentos relativamente bajos, pero con el fin de desestimular esa práctica la conducción económica decidió que no se otorgaran créditos bancarios para financiar aumentos "excesivos" de salarios. No sólo eso: también se negó a los bancos permitir financiar los aguinaldos.

A fines del '58, adicionalmente a las presiones inflacionarias y la fuerte restricción externa, el país se encontraba en una crítica situación financiera, por ello el plan de estabilización tenía por objetivo poner orden en los asuntos monetarios. Se buscó reducir la emisión para financiar el déficit fiscal, algo que se fue logrando en el transcurso de la aplicación del plan. En consecuencia, durante 1959 se llevó a cabo una política monetaria restrictiva, básicamente en los primeros dos tercios del año. Así, en los 8 primeros meses, mientras los precios mayoristas aumentaron el 93,7%, 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 restricción monetaria tuvo un claro sentido antiinflacionario mediante un menor déficit fiscal a financiar y el ejercicio de una menor expansión del crédito. Paralelamente, en el plano financiero se mantuvo bajo control las tasas de interés.

El gasto del Gobierno general pasó de representar el equivalente al 21,6% del PIB en 1958 al 17,8% en 1959. El déficit cayó del 5,4% al 2,5% en el mismo período.

Para financiar ese desequilibrio fiscal se optó por recurrir al endeudamiento externo. Paralelamente se adoptó el objetivo de avanzar en la racionalización de la Administración Pública, intentar la privatización de empresas, eliminar subsidios. Al mismo tiempo, se reajustaron las tarifas y el salario real de los agentes del sector público se deterioró. Como consecuencia de la recesión, se produjo un aumento en los saldos exportables y, hacia fin del año, el sector externo exhibía una situación más holgada.

### La crítica interna

Es necesario señalar que, a medida que pasaban los meses, a ese programa de ajuste lanzado a principios de 1959 no le faltaron críticas, aún en el núcleo duro del proyecto desarrollista y especialmente luego del magro resultado electoral del 27 de marzo de 1960. Por entonces, Frigerio rompió el

### Déficit del Presupuesto nacional

(en porcentaje del PIB)

	Gastos	Recursos	Déficit
1958	13,9	6,2	7,7
1961	10,5	8,8	1,7

FUENTE: FIDE, con datos del Banco Nación.

### Tasa de cambio y precios relativos

Argentina 1958-1962

(en tasas de variación)

	III'58 a III'59	III'59 a III'60	III'60 a III'61	I'58 a I'62
Tipo de cambio promedio	189,0	-1,5	0,0	243,6
Precios mayoristas	147,7	4,6	11,0	284,0
Precios mayoristas agropecuarios	177,3	0,4	9,7	303,0
Precios mayoristas no agropecuarios	132,9	6,6	12,6	278,0
Costo de vida	124,5	15,9	16,6	311,0
Precios de alimentos	143,4	11,2	13,0	326,0

FUENTE: FIDE, con datos privados y del INDEC.

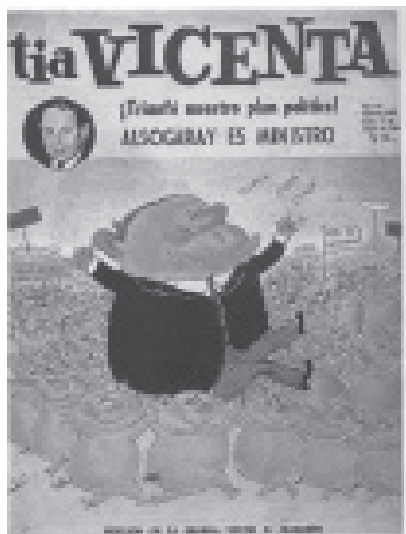
silencio con respecto a la gestión que venía desarrollando Alsogaray. Lo hizo en un pequeño y poco divulgado libro, "El país de nuevo en la encrucijada", alguno de cuyos contenidos resultaban explosivos debido a sus críticas a "la falacia de la estabilización monetaria sin expansión económica" que practicaba el Ingeniero.

El enfrentamiento entre ambos sería cada vez más duro y para siempre. Frigerio denunciaba lo que era evidente: el Ministro de Economía estaba subordinando el desarrollo económico a los parámetros de la política monetaria y poniendo en serio riesgo a los objetivos finales del proyecto desarrollista.

Frigerio juzgaba que una vez sacadas a la superficie, durante el segundo semestre de 1958, aquellas distorsiones que el flamante Gobierno había heredado en el comportamiento de las variables económicas, era inevitable transitar un período de "estabilización" con el objetivo de sincerar los precios relativos, reestablecer la confianza exterior y atraer inversiones de capital. Pero ella no podía constituir un fin en sí misma, sino apenas una herramienta temporal aceptada para garantizar la eficacia del proceso económico.

En caso contrario, si no se lograba multiplicar las fuentes de trabajo gracias a la incorporación de nuevos sectores a la esfera productiva, la preeminencia del ajuste -donde el empleo público y mal remunerado se convierte en la única alternativa al paro laboral- inevitablemente se traduciría en una fuente de malestar social y de penurias para el pueblo. Advertía asimismo que las verdaderas medidas de estabilización no pasaban por la manipulación de las variables monetarias, sino por fortalecer la eficiencia y contraer el déficit de la actividad pública y las empresas estatales.

*"He señalado que el plan tiene fecha anterior al 29 de diciembre de 1958. Su punto de partida está fijado por la firma del primer contrato petrolero. Esto indica una prioridad en el pensamiento de quienes elaboraron y pusieron en marcha todo el plan. Para ese entonces, sabíamos que el desarrollo no era posible sin un saneamiento de la economía que debía comenzar por la estabilización monetaria. Y fuimos hacia ella sin concesión alguna.*



"Tía Vicenta", y su particular modo de prepararse para pasar el invierno

*Pero al mismo tiempo debíamos tener presente la vastedad del programa que nos habíamos propuesto. Su extendido frente iba desde la batalla del petróleo, en la que había que romper un viejo prejuicio alimentado ahora con fervor por los enemigos de nuestro desarrollo, hasta la solución de los muy graves problemas que presentaban viejos asuntos como el de CADE, ANSEC, DINIE y Bemberg, entre otros, cuya presencia irritativa hacía imposible la colaboración extranjera, tan necesaria para salir de la crisis en que se halla el país.*

*"Debíamos ir por partes. Ya se nos motejó de temerarios por haber emprendido en forma frontal una lucha de esa naturaleza y extensión. ¿Cuál no sería la reacción que íbamos a levantar ampliando ese frente para abarcar la necesaria estabilización?"*

*"Quedó pues demorada por muy pocos meses. En su transcurso, debió atenderse a nivelar salarios para ponerlos en condiciones de acercarse a un costo de la vida que venía subiendo sin pausa, provocando desde los primeros días de 1958 demandas que los "continuistas y quedantistas" querían hacer concurrir hacia su planes de violencia social que eventualmente crearían las condiciones para no entregar el poder al candidato triunfante el 25 de febrero. Desde el primer momento se decidió que, para cumplir el programa popular en las condiciones en que se encontraba el país el 1ro de mayo, no había otro camino que el de la estabilización y el desarrollo, tal como luego se anunció de forma orgánica. Y quedó claro para todos que estos términos eran indisolubles. La expansión necesita apoyarse en la estabilización; pero la estabilización sin desarrollo era sólo una apariencia y, en tanto exista precariamente, lo será en perjuicio de las masas populares, se hará imposible la creación del mercado nacional que necesita nuestra industria y ésta entrará en un proceso de recesión irremisible"*

(Rogelio Frigerio, "El país de nuevo en la encrucijada; la falacia de la estabilización monetaria sin expansión económica", ed. Colombo, enero de 1969).

### Comportamiento de las variables en el mediano plazo

Aún considerando la caída de 1959, en promedio, el producto interno bruto arrojó un crecimiento neto positivo, aunque moderado, entre 1958 y 1961. La tasa anual equivalente del período 1957/1961 fue del 3,6%, luego del impasse de los 7 años precedentes. De hecho, en el punto de máxima, que se alcanza en 1961, la economía se ubicó un 15% por encima de los niveles de 1957. Pero cualitativamente cabe recordar que la base productiva, por entonces, transitaba por una fase de expansión en sus capacidades instaladas que no se reflejaría en la cuenta del PIB sino varios años más tarde.

El aumento de la absorción interna entre esos años fue mayor aún que el producto, provocando un aumento de las importaciones que derivó en deterioros adicionales de las cuentas externas. Pero se trató de una circunstancia virtuosa toda vez que el aumento de la absorción estuvo explicado por una recuperación muy moderada en el consumo (10%) acumulado durante cuatro años, mientras que resultó espectacular el auge verificado por la inversión, que se incrementó un 57% durante igual lapso.

Ello era consecuencia de la prioridad asignada al proceso

de acumulación. En el programa original la misma constituía el eje central, pero luego resultó afectada negativamente por las políticas de ajuste que impulsó Alsogaray, lo cual sin embargo no menguó su dinámica. Es probable que tanto Frondizi como Frigerio no esperaran obtener consecuencias, económicas y políticas, tan negativas durante 1959, originadas en haber aceptado una gestión (la de Alsogaray) impuesta en un momento de elevada presión cívico-militar descaradamente golpista.

Este aumento neto del producto y de la absorción durante la presidencia del Dr. Frondizi, sin embargo, engloba fluctuaciones violentas propias del ciclo económico tradicional de la Argentina, registrando un profundo declive durante el tercer trimestre de 1959. El brusco descenso de ese año fue seguido por una veloz recuperación en 1960, donde como señalamos el principal factor expansivo fue el gran aumento de la inversión. A la luz de experiencias posteriores, cabe preguntarse si aquéllos dispuestos a invertir en la Argentina efectivamente necesitaban, para tomar esa decisión, que su Gobierno se comprometiera con las señales ortodoxas que emitía el ingeniero Alsogaray, pagara los costos económicos y políticos que ello acarrearó y soportara las consecuencias depresivas que ellas ejercían sobre la dinámica del mercado interno.

La recesión desatada por el programa de estabilización forzó un aumento de las reservas internacionales en el año 1959, derivado de los mayores saldos exportables originados en la caída del consumo interno. Ello aparecía tras cuatro años sucesivos con desequilibrios en la cuenta corriente del balance de pagos. Se trató de una circunstancia transitoria, ya que la posterior recuperación de la demanda agregada llevó otra vez, como vimos, a un auge importador y menores saldos exportables de materias primas agropecuarias. El impacto del cambio en los precios relativos que había provocado la devaluación de 1958/59 se fue diluyendo y, en consecuencia, al apreciarse el peso el período terminó con nuevas dificultades en el sector

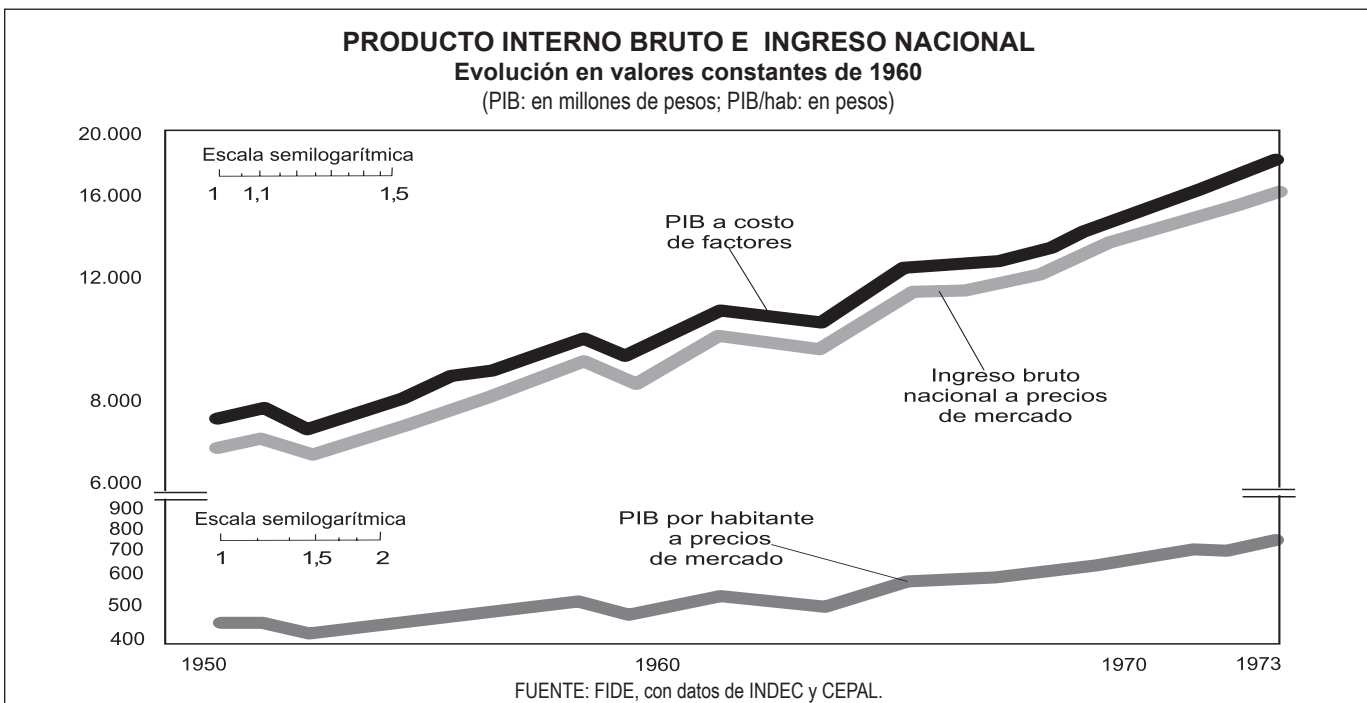
externo que, como es sabido, la Administración Guido intentó resolver mediante una nueva hiperdevaluación que tuvo severas consecuencias depresivas.

Vale decir que, luego de una fuerte depreciación inicial del peso -punto de partida del ajuste-, la flotación cambiaria, con el paso de los meses, se tornó en una política de virtual tipo de cambio fijo. Y esta situación acarrearó los problemas que siempre ocurren cuando la moneda nacional se aprecia de modo indeseable.

### Los impactos sobre el balance de pagos

Como vimos, la situación crítica en que se encontraban el balance de pagos y las reservas internacionales durante el año 1958 tuvo una mejora notable aunque transitoria en 1959, mientras la actividad económica se mantuvo deprimida. Ello no sólo se originó en la disponibilidad de mayores saldos exportables ocasionados por la actividad rural y la caída en las importaciones impuesta por la recesión. También debe reconocerse la incidencia de la importante sustitución de petróleo importado por el nacional, el ingreso de capitales extranjeros para inversiones directas y a la repatriación de fondos por parte de argentinos. La posición neta de activos externos del Banco Central mejoró, debido al ingreso de recursos en divisas, durante 1959, 1960 y, en menor medida, en 1961.

Se advierte que la devaluación de fines de 1958 no alcanzó, sin embargo, a estimular decisivamente a las exportaciones agropecuarias de 1959; tuvo un pequeño efecto en 1960 y, en todo caso, el mismo fue compensado negativamente por los efectos de la sequía ocurrida en 1961. Por su parte, las importaciones siguieron la evolución de la actividad económica general determinando en última instancia, junto con el movimiento de capitales de corto plazo, la suerte del balance de pagos.



Apenas la economía empezó a recuperarse, la demanda de importaciones aumentó bruscamente, acicateada además por la incertidumbre acerca de cuánto duraría la apertura relativa de las importaciones y, al mismo tiempo, por la disminución del valor real del tipo de cambio. Las facilidades otorgadas a la importación de bienes de capital se tradujeron en un aumento muy grande en la importación de maquinaria y equipo, sobre todo para la industria.

A medida que el tipo de cambio real y el balance comercial se fueron deteriorando, el Banco Central comenzó a perder reservas. Las pérdidas se hicieron más notorias y continuas en 1961, generando expectativas de devaluación y con ellas incentivos a la fuga de capitales, realimentando

así el deterioro de la posición de activos netos del Banco Central.

La carga por servicios financieros aumentó considerablemente después de 1959 debido, por una parte, al aumento de la deuda externa y por la otra a las mayores remisiones de utilidades de empresa extranjeras. Como resultado de todos estos factores, el balance de pagos se deterioró tanto en 1961 que, a principios de 1962, la posición de activos netos de las autoridades monetarias alcanzó su peor momento. La restricción externa interrumpió bruscamente la recuperación iniciada dos años antes y lanzó al país a una de las peores crisis financieras conocidas hasta entonces.

Cuando la industria automotriz recién instalada se lanzó a abastecer el mercado interno, más que un proceso de sustitución de producción doméstica por importaciones, lo que ocurrió, como ya lo hemos señalado, fue lograr el abastecimiento interno de ciertos bienes que estaba prohibido importar. Por tratarse de etapas iniciales en el ciclo productivo, con un bajo grado de integración nacional, cualquier requerimiento de insumos para la nueva industria implicaba un aumento neto en la demanda de importaciones.

Se puede afirmar que el tipo de industrialización de estos años necesariamente tiene que haber aumentado el coeficiente global de requerimientos importados con relación a lo observado en el pasado. Al mismo tiempo, la atribución de responsabilidades por este aumento de la demanda de importaciones se hace mucho más complicada, ya que su origen está ligado

## Composición de las importaciones

(en porcentaje del total)

	1957	1962
Combustibles	24,3	6,7
Maquinaria y equipo	25,1	53,8
Insumos	31,0	24,7
Resto	19,6	14,8
Total	100,0	100,0

FUENTE: FIDE, con datos del Ministerio de Economía.

## Balanza de pagos

1958-1962

(en millones de dólares)

	1958	1959	1960	1961	1962
A. Cuenta corriente	-260	11	-204	-583	-272
1. Mercancías	-239	16	-170	-496	-140
Exportaciones	994	1009	1079	964	1216
Importaciones	-1233	-993	-1249	-1460	-1356
2. Servicios	10	35	23	15	-60
3. Ingreso por inversiones internacionales	-31	-40	-57	-102	-72
B. Movimientos de capital	44	116	374	454	-31
1. Inversión directa	120	245	427	-13	72
2. Otros capitales privados	-113	-143	-61	305	-124
3. Gobierno	37	14	8	162	21
A+B=C	-216	127	170	-129	-303
D. Oro y divisas	214	-118	-172	140	315
1. Pasivos netos	60	99	134	-61	9
2. Reservas	154	-217	-306	201	306
E. Errores y omisiones	-1	8	-4	11	10

FUENTE: FIDE, con datos del B.C.R.A.

tanto a la promoción de la nueva industria doméstica como a la magnitud del desequilibrio con que ésta se inicia, dadas las restricciones existentes.

La demanda de bienes con alta elasticidad ingreso -como los bienes de consumo durables y automóviles- sería la que habría aumentado más. Dado que al mismo tiempo la producción interna de estos bienes es la que tiene un alto contenido importado directo e indirecto, el efecto inicial sobre la demanda final, originado tanto en los requerimientos de las nuevas industrias como en el mayor poder adquisitivo en ciertos tramos de la población, inevitablemente provocó una tendencia positiva sobre las compras externas.

Hay otros ingredientes que deberían tomarse en cuenta para evaluar qué pasó con la demanda de importaciones. Por lo menos dos de ellos nos interesan aquí. El primero es la importante sustitución neta de importaciones derivada de la política petrolera. El cambio de composición de las importaciones de esos años está dado en buena parte por la disminución absoluta de importaciones de petróleo crudo. Mientras en 1957 la producción doméstica apenas alcanzó el 45% de la oferta de crudo, en 1961 la misma proporción alcanzó el 86%. El ahorro neto de divisas fue importante: más de 100 millones de dólares entre 1958 y 1961.

El otro elemento que jugó en la dirección contraria -es decir, haciendo aumentar el coeficiente de importación observado- fue la vigencia de normas explícitas liberando las importaciones de insumos y bienes de capital. Esta línea, que se había venido siguiendo paulatinamente desde 1953, y sobre todo desde 1956, para fomentar el equipamiento necesitado por las nuevas inversiones básicas, fue profundizada por el gobierno de Frondizi con el objetivo de acelerar la capitalización y modernización

de la industria, así como permitir el ingreso de equipamiento petrolero.

A ello debe sumarse que, a medida que el tipo de cambio real comenzó a deteriorarse, las importaciones de todo tipo, y en particular las de bienes de capital, se aceleraron porque el tipo de cambio real era más bajo que en diciembre de 1958 y porque las expectativas de una futura devaluación fueron ganando peso.

### Una nueva fase expansiva

También fueron afectados por el ajuste los niveles de empleo, perdiendo los asalariados participación en el ingreso nacional. Pero ambas variables hacia 1961 se encontraban en franca recuperación, los salarios reales volvieron a acrecer luego de la caída de 1959 e igual comportamiento se verificó en la distribución del ingreso, rubro en el cual se observa un aumento a favor del sector asalariado.

Entre los efectos positivos del ajuste realizado en 1959 puede mencionarse al hecho de frenar la inflación, lograr que el tipo de cambio convergiera hacia una posición de equilibrio de 83 pesos por dólar, ocurriera un reflujo del capital extranjero (en gran parte integrado por recursos que habían fugado residentes de la Argentina) y, en consecuencia, se registró un incremento en el nivel de las reservas internacionales. Desde el punto de vista macroeconómico, el dato más destacado fue que la inversión fija alcanzó al equivalente del 24% del PIB y el ya mencionado cambio en su composición, donde ganaron ponderación las maquinarias y equipos. Durante 1960/63, las compras de equipo nuevo igualaron, medidas en valores constantes, al total de las realizadas durante 1953/58. Para 1962, la Argentina ya había alcanzado su autoabastecimiento de petróleo y ya estaba instalada la industria automotriz.

Por esos años aparecieron algunos focos importantes de conflicto, como el incremento del 250% en el precio de la carne vacuna debido a lo ocurrido con el ciclo ganadero durante el trienio anterior. Vale decir que se había ingresado en una nueva fase de retención de vientres, que siempre ejerce efectos alcistas sobre los precios internos de los productos cárnicos. Al producirse un cambio en la tendencia del ciclo debido a una menor expansión de los cultivos de granos y una mayor

## Evolución del tipo de cambio

### Cotizaciones en el mercado oficial

(en pesos por dólar)

	Tipo vendedor	Tipo comprador	Tipo vendedor para transacciones financieras	Mercado paralelo
1955	10,12	6,87	14,65	30,49
1956	18,00	18,00	18,00	35,54
1957	18,00	18,00	18,00	39,62
1958	18,00	18,00	18,00	50,10
1959	80,63	80,63	75,86	79,80
1960	82,80	82,80	82,80	82,80
1961	83,13	83,13	82,88	82,88
1962	115,98	115,98	115,95	115,95
1963	138,61	138,61	138,61	138,61
1964	141,00	141,00	141,00	157,18
1965	171,62	171,62	171,62	243,80

FUENTE: FIDE, con datos del Banco Nación Argentina.

## Distribución del ingreso

(en porcentaje)

	Asalariados	Superávit bruto de exportación
1957	43,8	56,2
1958	44,4	55,6
1959	37,7	92,3
1960	38,0	62,0
1961	40,8	59,2
1962	39,8	60,2

FUENTE: FIDE, con datos de CEPAL e INDEC.

retención de vientres, quedaron menores saldos exportables. Tal circunstancia resultó agravada por los mediocres resultados en el sector agrícola.

## Remuneración media anual de los asalariados

(en pesos y en variación)

	En pesos de 1960 por persona ocupada	Variación
1957	680,0	-
1958	752,0	10,6
1959	576,2	-23,4
1960	580,1	0,7
1961	642,7	10,8
1962	635,4	-1,1

FUENTE: FIDE, con datos de CEPAL e INDEC.

## Salarios básicos de convenio

Deflacionado por el índice de costo de vida (índice base 1960=100)

	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.
1958	127,3	150,8	148,6	137,4
1959	114,5	101,8	92,9	95,6
1960	95,6	96,6	102,4	106,0
1961	108,8	107,0	109,1	110,3
1962	139,6	134,1		-

FUENTE: FIDE, con datos de CEPAL e INDEC.

La economía retomó en 1960 el rumbo del crecimiento, y esta vez no parecía tratarse de una fluctuación ocasional. Como ya señalamos, la expansión registrada, medida a través del PIB, evolucionó entre 1958 y 1961 a una tasa anual acumulativa del 3,5%. Pero más importante aún es reiterar que durante esos años se produjo un significativo esfuerzo en materia de formación de capital neto. Entre 1958 y 1959 la inversión total creció a una tasa del 12% anual. Es más, la destinada a incorporar equipos durables de producción marchó al 18,4% anual. Entre 1950 y 1957, las tasas fueron del 6,1% y 10,4%, respectivamente.

Si bien debe tomarse en cuenta que se compara con puntos de partida que eran muy bajos, por entonces -y a medida que empiezan a madurar los proyectos de inversión- la producción de los sectores básicos se expandió en forma acelerada. Entre 1958 y 1961 la producción de petróleo aumentó el 195%, la de acero crudo un 101%, la de arrabio el 1056%, la fabricación de vehículos automotor el 342%, la de caucho el 302% y la de carbón mineral el 49%.

Ello en gran parte iba reflejando los resultados de las inversiones extranjeras que ingresaron al país en forma masiva. Tuvieron por destino fundamental la fabricación de productos químicos, la petroquímica, productos metálicos, automotores y petróleo. Asimismo se dieron los primeros pasos para el desarrollo de la industria electrónica, que tuvo un gran impulso originado tanto en la masificación del acceso a la televisión y la instalación de nuevos canales como en la aparición de las primeras camadas de ingenieros electrónicos, muchos de los cuales se convertirían en pequeños y medianos empresarios, proveedores de partes y componentes nacionales empleados para elaborar los bienes finales del sector o en ejecutivos de las firmas multinacionales del rubro que se estaban instalando.

Otro de los efectos que tuvo el auge inversor fue que la composición de las importaciones varió radicalmente. En 1957 las compras de combustibles representaban el 24,3% del total y las de maquinarias y equipos el 25,1%, mientras que en 1961 eran del 6,7% y 53,8%, respectivamente.

## Composición de oferta y demanda global

(PIB 1960=100)

	Oferta global			Demanda global				Absorción	
	PIB	Importación	Total	Consumo	Inversión	Exportación	Total	Cta cte.	Absorción
1957	93,4	9,8	103,2	78,9	15,0	9,3	103,2	-0,5	93,9
1958	99,1	10,3	109,4	83,3	16,5	9,6	109,4	-0,7	99,8
1959	92,7	9,1	101,8	77,1	14,6	10,1	101,8	0,9	91,8
1960	100,0	11,2	111,2	79,7	21,4	10,1	111,2	-1,1	101,1
1961	107,0	13,4	120,4	87,6	23,5	9,3	120,4	-4,0	111,0
1962	105,4	12,9	118,3	83,9	21,7	12,7	118,3	-0,2	105,6

FUENTE: FIDE, con datos del B.C.R.A.

Estos movimientos impactaron sobre las cuentas externas, debido a que el balance comercial de 1961 arrojó un saldo negativo originado en el aumento registrado en las importaciones derivadas del proceso de capitalización. Al respecto debe señalarse que más de la mitad de las compras en el exterior estaban constituidas por maquinaria y equipos para la industria y la minería. En consecuencia, el balance comercial de 1961 resultó negativo -mientras el peso se apreciaba notoriamente-, encendiendo señales de alarma sobre la capacidad de la Argentina para atender el desequilibrio de cuenta corriente. Las reservas internacionales del BCRA a fines de ese año eran de 496 millones de dólares.

La reaparición del déficit comercial ocurría en un momento crítico, toda vez que las inversiones en curso se encontraban en una etapa aún de instalación, la Argentina tuvo en la campaña 1960/61 una pobre cosecha y, por ende, el consecuente desequilibrio de pagos externos, que pudo resolverse solamente apelando a las reservas internacionales. Recordemos que por entonces la Argentina ya había alcanzado su autoabastecimiento de petróleo y ya estaba instalada la industria automotriz. Pero ello no fue suficiente. Dado que la venta de la cosecha no alcanzó para devolver los préstamos externos, se generó una fuerte crítica a la apreciación del peso (cuando el producto de la venta de la cosecha no es suficiente para hacer frente a los compromisos externos, siempre se genera una fuerte especulación contra el peso) y reaparecieron las presiones del FMI.

El Gobierno debió aumentar el nivel de endeudamiento externo de corto plazo para financiar las importaciones, condición imprescindible para que la instalación de las inversiones no se interrumpiera.

El Gobierno descartó la idea de provocar una devaluación del peso. Como ya destacamos, se mantuvo el tipo de cambio en 83 pesos por dólar y ello respondía al objetivo tanto de evitar el impacto inflacionario de una devaluación como de favorecer a las importaciones y poder atender el pago de los servicios por la deuda externa gracias al dólar barato. Claro está, ello suponía ir de contramano tanto respecto a lo ocurrido en 1959 como de la lógica del ajuste que requería el FMI.

Asimismo, y en un sentido diametralmente opuesto al de 1959, para fines de 1961 ya se descartaba cualquier opción de línea dura con los sindicatos, lo cual ablandaba la política de ingresos. El FMI, como habría de ocurrir con administraciones posteriores, acusó a la Argentina de haber violado los acuerdos pactados a causa de su excesivo endeudamiento.

Las consecuencias desestabilizadoras de la posición intransigente que puso en juego el FMI no eran el único problema que debía enfrentar la Administración Frondizi, en un momento donde el Gobierno se hundía, ante la severa intransigencia de la oposición política y de las fuerzas armadas. Para afrontar esa unidad circunstancial de intereses decididos a provocar su caída, el Presidente no había podido constituir una coalición social lo suficientemente fuerte, comprometida con las metas de largo plazo y consciente de los riesgos que implicaba la caída del Gobierno como para sostenerlo.



Romper el vidrio. Ese oscuro objeto de deseo de los sectores dominantes que se convertiría en atracción fatal en los años siguientes

## Tasa de crecimiento anual acumulativo

(en variación porcentual)

	1958-61	1950-57
PIB total	3,5	3,3
Consumo	2,6	2,8
Inversión	12,0	6,1
Equipo durable de producción	18,4	10,4
Construcción	2,6	2,9

FUENTE: FIDE, con datos privados y del B.C.R.A.

## Productividad en la industria

1958-1965

(índice base 1960=100)

	Producción industrial	Empleo industrial	Productividad
1958	101,2	105,1	96,3
1959	90,5	103,9	87,1
1960	100,0	100,0	100,0
1961	111,0	100,1	111,0
1962	104,8	93,6	112,0
1965	134,9	102,5	141,6

FUENTE: FIDE, con datos privados y del B.C.R.A.