



Instituto de Estudios  
Latinoamericanos

Documento de Trabajo N° 6

Septiembre 2009

Documentos de Trabajo IELAT

**CONFLICTO POLÍTICO Y REFORMA ESTRUCTURAL  
LA EXPERIENCIA DEL DESARROLLISMO EN  
ARGENTINA DURANTE LA PRESIDENCIA DE FRONDIZI  
(1958-1962)**

**Pablo de San Román**

**CONFLICTO POLÍTICO Y REFORMA ESTRUCTURAL: LA EXPERIENCIA DEL  
DESARROLLISMO EN ARGENTINA DURANTE LA PRESIDENCIA DE FRONDISI  
(1958-1962)**

**Dr. Pablo de San Román**

Pablo de San Román es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), Master en Estudios Políticos Latinoamericanos por la Universidad de Liverpool (Inglaterra), y Doctor en América Latina Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid. Especializado en instituciones políticas y desarrollo, es actualmente investigador asociado del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá.

Contacto: [pablo.desanroman@uah.es](mailto:pablo.desanroman@uah.es)

Universidad de Alcalá  
Instituto de Estudios Latinoamericanos  
c/ Trinidad nº1, Colegio de Trinitarios  
Alcalá de Henares, 28801, Madrid  
00- 34- 918852575

**Resumen:**

Este texto indaga sobre el origen, formación y aplicación del *desarrollismo* en Argentina, teniendo como eje la etapa del post peronismo y la presidencia de Arturo Frondizi. Profundiza sobre las características doctrinales de este pensamiento y los aspectos distintivos del caso argentino. Ofrece una visión de los hechos que marcaron el ascenso de Frondizi –en 1958- y las relaciones de poder predominantes en la sociedad. Indaga sobre las causas que motivaron el auge del paradigma desarrollista y los conflictos que impidieron –más que permitieron- el surgimiento de esta corriente como una instancia renovadora de la política nacional.

El trabajo se divide en 7 secciones que comprenden una introducción general, la situación del desarrollismo en el contexto nacional, sus fundamentos teóricos, los antecedentes histórico/políticos, sus hitos doctrinarios y su aporte a la idea de democracia. En este sentido, profundiza sobre el debate acerca del desarrollo económico en Argentina y, siguiendo el clima de ideas de la época, sobre la relación existente entre crecimiento, democracia y estabilidad social.

Palabras clave: Argentina – Frondizi – desarrollismo – reforma estructural – conflicto político - doctrina

**Abstract:**

This paper investigates the origin, formation and implementation of developmentalism in Argentina, regarding the post-Peronism stage, and the presidency of Arturo Frondizi. It focuses on the doctrinal aspects and the particular features of the Argentine case. In this sense, offers a vision of the events that marked the rise of Frondizi -in 1958- and the power relations that prevailed in the Argentine society. Inquires about the reasons for the rise of the developmental paradigm and the conflicts that prevented (rather than helped) the emergence of an innovative phase in the national politics.

The work is divided into 7 sections which include a general introduction, the situation of the *desarrollismo* in the national context, its theoretical foundations, the historical background, the doctrinal milestones, and its contribution to the idea of democracy. In this sense, delves on the basis of economic development and -regarding the climate of ideas at the time- on the relationship between growth, democracy and social stability.

Key words: Argentina – Frondizi – developmentalism – structural reform – political conflict - doctrine

## 1) Introducción

Las siguientes explicaciones intentan demostrar en qué medida el llamado *desarrollismo* supuso un nuevo paradigma económico y social en Argentina, y si efectivamente produjo una ruptura con respecto a las antiguas concepciones. Estudia la forma en que –bajo este ideario– el estado adquirió un nuevo significado en la misión del desarrollo y en la percepción del progreso como fenómeno global. Se explicará hasta qué punto estas premisas tuvieron un arraigo en la realidad o, en cambio, fueron frustradas por la coyuntura política y social<sup>1</sup>.

El análisis nos conduce al examen de los antecedentes históricos del desarrollismo pero, esencialmente, a la presidencia de Arturo Frondizi quien, encarnando estos ideales, accedió al poder en 1958 tras un comentado pacto con Perón. Frondizi se transformó en el organizador del cuadro ideológico desarrollista y en el principal defensor de un planteo que intentaba, tras años de peronismo, iniciar una renovación<sup>2</sup>.

La principal ruptura que produjo el desarrollismo a nivel doctrina y de planifi-

cación económica y social, consistió en la voluntad de modificar los términos del intercambio con el exterior. El país vivía, según este pensamiento, bajo un estado de permanente “estrangulamiento” en el que el déficit originado por una balanza de pagos negativa se resolvía mediante mecanismos artificiales. Esta ficción económica –atribuida al monetarismo– precipitaba, entre otras cosas, los ciclos inflacionarios de la economía nacional.

Esta circunstancia convivía con un segundo estrangulamiento en el que la explotación insuficiente de las capacidades productivas generaba un desplazamiento de la mano de obra disponible hacia actividades subsidiarias. Esto producía una distorsión en las funciones del estado y precipitaba la “frondosidad burocrática”. El carácter improductivo de estas actividades, resentía la fiscalidad pública e impedía la formación de un verdadero mercado interno. Para los desarrollistas, se trataba de generar un “verdadero fenómeno de absorción” basado en la actividad privada y en la ampliación del potencial económico.

La fórmula por la que el país saldría del estancamiento consistía en el desarrollo de las industrias de base, mediante el cual se obtendrían los insumos críticos para la industria, se frenaría la salida de divisas y se produciría una transferencia de fondos hacia la actividad productiva. En la fórmula conocida como *carne + petróleo = acero*, se planteaba la necesidad de continuar con las exportaciones tradicionales y, mediante la obtención del autoabastecimiento petrolero, utilizar los fondos para explotar la siderurgia y otras industrias esenciales.

Se trataba de un desplazamiento de recursos destinado al cambio de la estructura productiva con la finalidad de alcanzar una “economía de la abundancia”.

El otro gran cambio consistía en la percepción que el desarrollismo tenía sobre el capital extranjero. Lejos de percibirse como una fuerza inquietante, idea predominante durante la etapa peronista, tanto Frondizi como Frigerio (su principal asesor) comenzaron a ver en la inversión externa una aliada para reformar la economía. El capital extranjero impulsaría la transformación en

aquellos sectores donde el capital nacional se mostraba insuficiente, o con cuestionables capacidades técnicas. En palabras de Frigerio, se trataba de hacer una “toma de yudo” al capital, poniéndolo a disposición del interés nacional. Un ejemplo concreto fueron los contratos petroleros firmados por el gobierno de Frondizi que encargaban a empresas extranjeras la explotación de ese recurso acumulado, y también inutilizado. Aún con las críticas de la mayoría de los partidos y de los sectores nacionalistas, Frondizi abrió la negociación con el exterior y, promediando su gestión, estableció los primeros contratos de explotación.

Las explicaciones aquí brindadas no desconocerán- por otra parte- la coyuntura política marcada por la proscripción del peronismo, el auge de las Fuerzas Armadas y la movilización de los sindicatos, que gravitó en el proceso del desarrollismo y en la aplicación de sus ideas. La presentación de esta doctrina nos permitirá establecer, en una investigación posterior, similitudes y diferencias con el pensamiento de otros actores que integraron, de manera fundamental, la historia del desarrollo en Argentina.

## 2) El desarrollismo en el contexto nacional

La propuesta del desarrollismo fue tan abarcadora como difícil de sostener. Doctrinalmente, proponía una serie de categorías que ninguna agrupación política ni sector social había reconocido abiertamente, aún cuando muchas de estas ideas se forjaron en décadas anteriores a 1950. El estancamiento al que había llegado la economía después del período peronista (46-55) y los profundos cambios que había dejado en la política y la sociedad<sup>3</sup>, situaban al desarrollismo frente a la obligación de proponer una alternativa esencialmente renovadora.

El desarrollismo, tal fue el apelativo con que se conoció el ideario de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, se enfrentaba a lo que puede mencionarse como un agotamiento de los tiempos políticos (la apertura producida por el gobierno de Yrigoyen), y de los tiempos sociales (encarnados en las reformas de Perón). La condición en que los desarrollistas ingresaron a la escena política argentina estuvo marcada por la desorientación de los partidos, la polarización de las rivalidades (peronistas/antiperonistas)<sup>4</sup>, y el final de la llamada Revolución Liberta-

dora que derrocó al *general* en 1955<sup>5</sup>.

Frondizi debía responder a dos frentes: 1) a las expectativas de las Fuerzas Armadas que tutelaban el proceso político prohibiendo todo lo vinculado con el peronismo; y 2) a la presión ejercida por el movimiento obrero que, a esas alturas, se había convertido en el instrumento partidario de Perón. El desafío no sólo era de índole intelectual –o doctrinaria– sino de raíz política y social.

Marcelo Cavarozzi intenta delimitar el lugar ideológico del desarrollismo, señalando la existencia de tres caminos por los que podía pensarse un proyecto post-peronista<sup>6</sup>:

- a- el populismo reformista
- b- el desarrollista propiamente dicho
- c- el liberal clásico

El primero (populismo reformista) no se proponía modificar sustancialmente el legado de Perón, de participación sindical y férreo nacionalismo económico, sino introducir variantes que complementaran su estrategia, como el ingreso

de inversiones externas y la promoción de la industria pesada. El tercero (el liberal) proponía un retorno hacia los principios clásicos de la economía, cuestionando los procesos de nacionalización, burocratización y protección del mercado. Era, en cierto sentido, un retorno a lo que Luís Alberto Romero calificó como “república liberal” (la etapa comprendida entre 1880 y 1910)<sup>7</sup>.

El desarrollismo constituía la opción renovadora. Como una especie de tercer camino entre los principios clásicos y la doctrina peronista. Proponía impulsar la industria de base (petroquímica, siderúrgica, minera) como método para romper la “dependencia”, capitalizar la economía y edificar un mercado autosuficiente. Sostenía una postura más decidida a favor del capital extranjero y recuperaba la imagen de la empresa privada como motor del crecimiento.

Como afirma Cavarozzi, los desarrollistas pensaban que el estancamiento económico se debía “a un retardo” en el nacimiento de esa industria básica. A la falta de una reforma de fondo de la actividad productiva. Debilidad que sólo podía superarse mediante un modelo de profundización manufacturera que

abarcará tanto a los bienes de capital, como intermedios y de infraestructura en general.

Cavarozzi alude a lo que luego sería un aspecto esencial de la doctrina desarrollista y que es la *idea secuencial* de desarrollo. Es decir, la concepción de que todos los países tienen como destino la industrialización y que sólo hay que hallar el camino adecuado para alcanzarla. Los recursos tecnológicos disponibles debían permitir que la brecha entre países atrasados y avanzados pudiera saldarse más velozmente que en el pasado, donde la modernización conllevaba años de sacrificio.

Una segunda aproximación ideológica puede encontrarse en la propuesta por Ismael Viñas. Viñas divide el pensamiento de la Unión Cívica Radical (de donde provenía Frondizi) entre ortodoxos y empresarios; siendo los primeros de tendencia revolucionaria, de izquierda, y los empresarios o realistas, quienes formularían el proyecto desarrollista. Los primeros planteaban una solución a los problemas nacionales mediante una ruptura del orden establecido, capaz de liberar a las fuerzas económicas y sociales y producir la

transformación. Proponían una “opción por fuera del sistema” en la que el camino del progreso implicaba abandonar el modelo capitalista. Pensaban que era imposible encontrar una salida dentro de ese contexto o hallar el progreso “sin romper la sujeción de los países dominantes”<sup>8</sup>.

Los empresarios, en cambio, admitían al capitalismo como una vía legítima de desarrollo, aunque veían la necesidad de introducir cambios en la relación centro/periferia. Se trataba de construir un modelo de capitalismo local, utilizando el ahorro y la ayuda externa para la explotación del potencial nacional. Se oponían a la retórica revolucionaria (o antisistema), asignando un papel ambiguo a la relación con el exterior y centralizando su discurso en la temática productiva. Era a través de estos elementos que el país superaría “el ahogo en el que se encontraba la economía”<sup>9</sup>.

Fronzizi llegó al poder en 1958 con un discurso elaborado y largamente debatido con Rogelio Frigerio, su colaborador más próximo, a través de la revista *Qué*. A este último se atribuía la formulación del ideario desarrollista. De sen-

tido pragmático, Frigerio sostenía que la estrategia política debía ser lo suficientemente amplia como para atraer a las bases trabajadoras (fundamentales en todo intento de legitimación), y al mismo tiempo colmar las expectativas de las Fuerzas Armadas que castigarían cualquier intento de “peronizar” la economía, y la vida política en general<sup>10</sup>.

La gestión de Fronzizi iba a oscilar entre las reivindicaciones gremiales – acostumbradas a un trato prioritario por parte del estado- y la presión militar por desarticular el andamiaje sociopolítico de Perón. Precisamente, iba a ser el pacto con Perón el que limitaría al gobierno fronzicista. Impedido de participar en la elecciones de 1958, Perón selló un acuerdo con Frigerio y cedió el apoyo sindical a la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente), liderada por el propio Fronzizi<sup>11</sup>.

El respeto o la trasgresión hacia los puntos pactados en ese acuerdo dirimió la relación del gobierno con los sectores reaccionarios o los más ligados a las bases. Fronzizi debió conducir un proceso que, alternativamente, sufrió cuestionamientos de actores ubi-



cados en los extremos del escenario político. Su discurso intentó construir, frente a este contexto, un camino de improbables confluencias.

### 3) Los fundamentos teóricos del desarrollismo

La idea desarrollista de la *transformación* estuvo determinada por la convicción de que el orden clásico de la economía había caducado, y que los países necesitaban algo más que el espontáneo desarrollo de sus fuerzas productivas. Según este criterio, la Primera Guerra, la Gran Depresión y la Segunda Guerra habían conmovido suficientemente las bases liberales como para dejar el desarrollo en manos del libre mercado. Lo que se necesitaba eran políticas activas que armonizaran los intereses internos en función del crecimiento y el aumento del empleo. Nacerá junto a esta apreciación, toda una corriente de pensamiento defensora de la planificación (y la acción directa del estado), como método para resolver los problemas económicos y las demandas sociales existentes<sup>12</sup>.

La escuela de la planificación tuvo un gran arraigo en el pensamiento desarrollista. La idea de que las variaciones

cíclicas de la economía y el flagelo del paro podían combatirse con una activa participación del estado formó parte central de su doctrina. Dichas ideas pueden encontrarse en las obras de Jan Tinbergen, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis<sup>13</sup>, quienes defendían el intervencionismo como método para revertir los desequilibrios de la libre economía. Ésta –sostenían– terminaba por provocar serios trastornos en la sociedad. La planificación era la única forma de encauzar la asignación de recursos por un camino más racional de distribución y crecimiento. El proceso de desarrollo –afirmaban– no podía ser dejado en manos de la empresa privada cuyo afán de lucro no garantizaba el progreso general<sup>14</sup>. Afirma Myrdal:

*“Entiendo por planificación los intentos deliberados hechos por el gobierno de un país –generalmente con la participación de otras corporaciones colectivas– para coordinar más racionalmente la política pública con el objeto de alcanzar más plena y rápidamente los fines deseables para el desarrollo (...) Una de las grandes fuerzas que impulsan esta tendencia ha sido, y sigue siendo, el incesante aumento de intervenciones del estado que requieren coordinación”<sup>15</sup>.*

Myrdal introdujo una observación que se situó en el corazón de la doctrina desarrollista: la planificación en los países

subdesarrollados tendría su aplicación en un estadio anterior al que aplican los países avanzados. La idea intervencionista nace como producto no de las crisis de los países subdesarrollados, sino de los industrializados. De los que más allá de las crisis de la primera mitad del siglo XX, habían obtenido un alto grado de desarrollo industrial e integraban el mundo avanzando.

En el caso de los países periféricos, la planificación debía ser un instrumento para alcanzar el desarrollo más que

para corregir sus debilidades. Debía ser un mecanismo que los pusiera a la altura de las economías centrales disparando el proceso de industrialización o lo que hiciera falta para alcanzar ese status. Se trata de una diferencia de *secuencia*, en que la teoría preparada para enfrentar la variación del ciclo económico debía ser adaptada a los tiempos del subdesarrollo<sup>16</sup>.

La diferencia de secuencias a la que alude Myrdal puede esquematizarse del siguiente modo:

Países desarrollados:----- industrialización ----- distribución ----- planificación

Países subdesarrollados:----- planificación – industrialización/distribución – desarrollo

Esta ordenación secuencial influyó, por ejemplo, en la crítica que el gobierno de Frondizi realizó a la Alianza para el Progreso (presentada por Kennedy en 1961). La superposición de prioridades, o mejor dicho, la confusión en el orden de prioridades llevó a esa gran Alianza –afirmaba Frondizi- a una equivocación de metas. En lugar de centrar su potencial en el desarrollo productivo, lo

hacía en cuestiones de tipo asistencia- lista que poco podían contribuir al desarrollo del país.

Al describir las etapas de la formación capitalista, W.W. Rostow también advertía sobre las perturbaciones secuenciales en la planificación para el desarrollo. Señalaba que la confusión de secuencias podía constituir un grave

problema que llevaba a gobiernos a orientar su potencial hacia cuestiones de alta complejidad, sin haber resuelto condiciones elementales. Los problemas del mundo en vías de desarrollo se intensificarían siempre que las cuestiones de participación, equidad, educación y seguridad social, “tienden a juntarse todas sin haber hallado soluciones, antes, a los problemas más básicos”<sup>17</sup>.

Esta problemática de secuencia fue unida a la concepción (de los desarrollistas) de la planificación como un camino más corto hacia el progreso. Como un método por el que muchas de las etapas atravesadas por los países centrales podían ser sorteadas, evitando el sacrificio que ello supondría. Los avances de la ciencia, el estudio de la economía y las conclusiones obtenidas tras las crisis de la primera mitad del siglo, constituían fundamentos suficientes para pensar en un plan que, en un plazo más corto, facilitara la integración al mundo desarrollado<sup>18</sup>. Lo que llevó unos cuantos siglos a los países avanzados podría llevar apenas décadas a los que inician ese camino. Esto llevaría, entre otras cosas, a un aumento del papel del gobierno sobre la vida

económica que, según pensaban los impulsores de la planificación, “seguiría aumentando todavía durante algún tiempo”<sup>19</sup>.

El desarrollismo adoptó esta visión en lo que denominó *esquema de despegue vertical*, proponiendo acortar los plazos que llevaron a los países avanzados a desarrollarse. El despegue vertical perseguía una ruptura, una trasgresión del status quo de la economía internacional, superando las típicas etapas del desarrollo capitalista<sup>20</sup>. De acuerdo a lo expuesto por Octavio Frigerio, este planteo suponía una crítica a la concepción liberal que cuestionaba la tarea de la planificación como método para salir del subdesarrollo. Señalaba Frigerio:

*“El liberalismo en todas sus formas sostiene que, si las grandes potencias industriales pudieron llegar a serlo cumpliendo la transición entre la economía rural y la de más alta técnica en forma gradual, acompañada por el lento ritmo de la acumulación del ahorro nacional, no se ve por qué los países rezagados deban ahora proceder de manera distinta, pretendiendo realizar un despegue vertical”<sup>21</sup>.*

El ideario desarrollista integró, por otra parte, un fuerte componente estructural. La concepción estructuralista proporcionó contenido a su doctrina y actuó

de fundamento para sus principales iniciativas. La función del cambio económico, la transformación de la estructura productiva, la búsqueda de un nuevo rol para el estado, la situación de clase, la utilidad de la inversión externa, conformaron aspectos cruciales del pensamiento estructural. En América latina, y en Argentina en particular, esta corriente se identificó con los planteos de la CEPAL y el liderazgo del economista Raúl Prebisch.

Funcionario del gobierno conservador de Justo (en la década de 1930) y presidente del Banco Central hasta el golpe del 43, Prebisch impulsó una doctrina renovada del pensamiento económico, insistiendo en la necesidad de terminar con las desigualdades que, a su criterio, provocaba la división internacional del trabajo.

Para Prebisch, los países primario exportadores estaban condenados a un deterioro de los términos del intercambio con el centro industrial, cuyas manufacturas se encarecían constantemente. Los países menos avanzados necesitaban vender mayores porcentajes de sus productos para importar la misma cantidad de bienes elaborados. Esto producía un estrangulamiento de la balanza de pagos que impactaba sobre las posibilidades de desarrollo interno, sobre el ingreso de los habitantes (cada vez más difícil de sostener) y sobre la riqueza general del país<sup>22</sup>:

*“Se ha logrado una comprensión de la urgencia de los problemas del desarrollo y de la incidencia que en él tienen los problemas del intercambio comercial. Ahora ya no se pone en duda que, como las exportaciones primarias decrecen, los países de menor desarrollo tienen que fomentar imperiosamente las exportaciones industriales (...) Nosotros sostenemos que las preferencias para compras en países de menor desarrollo por parte de las grandes potencias deben ser extendidas a todo el mundo”<sup>23</sup>.*

**Tía Vicenta – 7 de octubre de 1958**



La solución propuesta por Prebisch pasaba por desatar las fuerzas productivas contenidas en la sociedad, poniendo a disposición de la iniciativa privada porciones mayores de capital. Este capital debía surgir de un cambio en los hábitos de acumulación en el que los sectores más enriquecidos debían transferir, mediante incentivo o compulsivamente, parte de sus ahorros a bienes de inversión. Es decir, desalentar el consumo de los estratos superiores transformando ese capital en inversión productiva. Prebisch observaba una profunda desigualdad en la

distribución del ingreso que no sólo provocaba enormes brechas sociales, sino que impedía la utilización del capital existente<sup>24</sup>.

La movilización del ahorro interno, la apertura hacia el capital internacional y la recuperación del capital emigrado, constituyeron pilares sobre los que se asentó el ideario desarrollista. La modificación de los términos del intercambio y de las relaciones de fuerza impuestas por la división internacional del trabajo, dependía de la capacidad de producir una verdadera acumulación de capital y

transformar ese potencial en mayor actividad privada. Se trataba de “utilizar el ahorro local al máximo, recuperar los capitales nacionales en el exterior, y atraer al inversor externo”<sup>25</sup>. Esto debía producirse, según Frondizi, “ofreciendo seguridad jurídica, institucional y tranquilidad en el país”<sup>26</sup>.

Frondizi alude aquí, a uno de los pilares de su gestión de gobierno: la necesidad de un resguardo jurídico e institucional. En la base de la doctrina desarrollista anidó la convicción de que sin un respaldo institucional duradero, los planes de desarrollo eran poco menos que impracticables. El rol de la inversión, la orientación del ahorro y la intervención del estado en la economía, estaban fuertemente ligados a una condición de solvencia institucional<sup>27</sup>.

Sin embargo, los años del frondicismo transitaron por una estabilidad oscilante, marcada por la exclusión del peronismo, la presión ejercida por las Fuerzas Armadas, y la tendencia corporativa de los sindicatos. El esfuerzo planificador y de cambio estructural propuesto por el desarrollismo subsistió en un contexto de permanente intriga y de escrutinio exhaustivo por parte de fuer-

-zas antagónicas.

#### **4) Yrigoyen y Perón: antecedentes políticos**

La tesis política defendida por los desarrollistas consistía en que, hacia 1950, el país había experimentado una industrialización incompleta (o semi-industrialización) cuyas consecuencias habían sido la insuficiente expansión de la economía, la subutilización del potencial productivo, y la incapacidad de modificar la relación de dependencia con el exterior<sup>28</sup>. La crítica política se centraba en dos etapas antecedentes al período desarrollista: la era radical durante el gobierno de Yrigoyen, y la era justicialista bajo el mandato de Perón. Ambos procesos constituyeron, a criterio del desarrollismo, los primeros intentos por edificar una alianza de clases abarcadora, más amplia de lo que significaron las experiencias políticas anteriores (la etapa liberal y la experiencia conservadora posterior a Yrigoyen)<sup>29</sup>.

La crítica al período radical (1916 – 1930) se sintetizó en un principal aspecto: la indecisión para modificar estructuralmente la economía, cuyo modelo de inserción había dado ya sus

frutos más ricos. La etapa del primer radicalismo se entendió como un tiempo político, de ampliación de las bases del estado, pero no como un cambio de las estructuras productivas ni de las relaciones con el exterior. Aún cuando Yrigoyen presentó una cara más nacionalista –al oponerse a los contratos petroleros con empresas norteamericanas- y pugnó por una más equitativa distribución de la tierra, la estructura de la economía permaneció indemne.

Describiendo la visión desarrollista sobre el gobierno de Yrigoyen, Ismael Viñas<sup>30</sup> sostiene que aún cumpliendo las expectativas políticas de una clase media en ascenso, el proyecto de Yrigoyen careció de programa económico. Se vio debilitado por la falta de un cuerpo ideológico lo suficientemente vertebrado como para complementar el cambio institucional con un proyecto de desarrollo nacional<sup>31</sup>. “Se trató –afirma Viñas- de un intento de las clases medias de gobernar por sí mismas, pero con un confuso programa y sin la suficiente base técnica”. Era un cambio “que se intuía”, pero que carecía del sustento político y de la decisión para llevarlo adelante<sup>32</sup>.

Luís Alberto Romero atribuye esta indecisión a la composición política del radicalismo que, en su etapa embrionaria, integraba componentes hasta allí marginales. Éstos, más que anhelar una verdadera transformación, vieron la oportunidad de integrarse a un status quo del que habían sido excluidos. Aún cuando Yrigoyen hubiese intentado un cambio radical de las estructuras económicas, éste se hubiese encontrado sin las fuerzas necesarias. Es decir, no se trataba de una falta de vocación (o de coraje), sino de la falta de maduración de una clase política que apenas intuía, y deseaba, la necesidad del cambio<sup>33</sup>.

Llach y Gerchunoff presentan la hipótesis de que un cambio en las estructuras productivas dirigido hacia una mayor industrialización hubiese supuesto una modificación de las relaciones (afianzadas) con Inglaterra y un acercamiento hacia los Estados Unidos, que Yrigoyen no deseaba. Según estos autores, ni una cosa ni la otra tuvieron lugar. El yrigoyenismo optó por no modificar los alineamientos internacionales y dejar intacto el esquema de relaciones imperante. El contexto de crisis (la Gran

Depresión) había llevado al gobierno a no comprometer ninguna política que, frente a la dimensión del problema, sería igualmente insuficiente. En palabras de los autores, “al menos en los problemas cruciales de la economía, dejaron hacer, dejaron pasar”<sup>34</sup>.

Para el desarrollismo, con Yrigoyen se iba la primera oportunidad de encarar un proceso de transformación más profundo, que apuntalara las bases de una economía nacional menos subordinada. El gobierno radical había constituido un proceso amplio de integración política, pero una oportunidad frustrada en el aspecto económico. El proyecto iniciado en 1916 formaba parte, a criterio del desarrollismo, del ciclo de industrialización incompleta con que se identificaría, durante mucho tiempo, a la historia económica del país: “en nuestro país –sostiene Octavio Frigerio– las transición de una estructura económica a la otra fue incompleta y significó una creciente dependencia de la importación de materias primas industriales y bienes de equipo y, por ende, de la exportación de productos agropecuarios con que pagarlos. Esto subordinó la posibilidad de expansión a una relación de intercambio cada vez más negativa”<sup>35</sup>.

Tampoco el peronismo daría lugar a este cambio<sup>36</sup>. El desarrollismo responsabilizó a Perón y a su estructura de desaprovechar una coyuntura inmejorable para el cambio productivo, optando por movilizar el consumo interno, expandir el gasto público y fomentar una cuestionable industrialización. Frigerio veía como limitado el alcance de los planes peronistas que, más allá de favorecer el mercado interno, “fue incapaz de dirigir la economía hacia su propia autarquía”<sup>37</sup>.

Para los desarrollistas, el fracaso del modelo peronista se debió a una deficiencia estructural de su política industrial. Aún cuando la burguesía nacional se vio favorecida por los planes oficiales, ésta no dejó de participar en un sistema subsidiado (al interior) pero dependiente del sector externo para continuar su desarrollo. Esta dualidad encubría un defecto de fondo que tarde o temprano emergería a la superficie. El gran programa de industrialización integrado en el Primer Plan Quinquenal contenía –a criterio de Frondizi– serias deficiencias<sup>38</sup>.

Tras derrocar a Perón, en 1955, el gobierno de la llamada “Revolución Liber-



tadora” encargó a la CEPAL un informe sobre el estado general de la economía. El memorándum, redactado por Raúl Prebisch y destinado a examinar las cuestiones fundamentales, atacaba al gobierno de Perón en dos cuestiones que, para los desarrollistas, constituían el fundamento de su doctrina: el desarrollo de las industrias de base y el control de la inflación mediante una balanza de pagos equilibrada. Según Prebisch, el peronismo había fracasado en estos dos frentes, siendo incapaz de obtener la ansiada autarquía y transformar la estructura productiva del país. En cambio, terminó sufriendo el estrangulamiento de un sector externo deficitario, y los desbalances de un gasto público disparado por las políticas oficiales y las medidas de contención<sup>39</sup>.

Como señalan Llach y Gerchunoff, Prebisch sostenía que “el principal obstáculo para el desarrollo argentino era la imposibilidad de aumentar las importaciones de materias primas y combustibles, lo mismo que de maquinaria y equipos. La culpa era casi toda del gobierno anterior: se había ignorado el desarrollo de las industrias básicas y no se había dado estímulo suficiente a la producción petrolera. El gobierno de Perón

había sucumbido ante ciertos sectores de la opinión pública para los cuales el sentimiento ha prevalecido sobre la razón, lo cual suele ser peligroso en la conducción de la economía”<sup>40</sup>.

A criterio de los desarrollistas, los problemas de la economía coexistían con un desfase en el rol asumido por la clase obrera. El protagonismo político alcanzado por los sindicatos durante el gobierno de Perón, terminó por atravesar las relaciones de producción y distorsionar el vínculo entre el capital y el trabajo. Según los desarrollistas, los sindicatos habían subvertido el orden económico participando extralimitadamente en el ámbito de decisión empresarial, e interviniendo en la toma de decisión pública. La utilidad política de los gremios, que eran utilizados por Perón como estructuras de reclutamiento, imponía un alto costo al estado, sometiendo sus decisiones a la arbitrariedad corporativa. “Las comisiones internas –sostenía Galileo Puentes, subsecretario de Trabajo de Frondizi– mandaban a quienes debían obedecer”. La solución radicaba en “restituir a los empresarios el control de las fábricas”<sup>41</sup>.

Frigerio planteó que con Perón se había

producido una radicalización de la vida política nacional, en la que partido y sindicato constituyeron una misma fuerza, y en la que era imposible dilucidar otros canales de participación social. El movimiento nacional justicialista terminó siendo un conglomerado de sindicatos y organizaciones gremiales que trabajaban para el partido, y que rechazaban toda voz de disidencia<sup>42</sup>. Según Frigerio, esta circunstancia produjo una sectarización política que terminó enfrentando los intereses sindicales (aferrados al gobierno) con los de la comunidad<sup>43</sup>.

Para Frondizi y Frigerio, aún cuando las experiencias radical y peronista contuvieron antecedentes de un gran acuerdo nacional, no lograron constituir una síntesis de intereses. En el caso del radicalismo, debido a que en su propia constitución convivían posiciones de extremos, difícilmente reconciliables. En el caso del peronismo, debido al predominio que, en el intento por formular un gran acuerdo nacional, obtuvo el sector sindical. Ambas experiencias representaron alianzas imperfectas que anticipaban un desenlace contradictorio con las aspiraciones del desarrollo nacional<sup>44</sup>.

Estas debilidades truncaron la posibilidad de producir un cambio en las estructuras, manteniendo inalteradas las condiciones del orden económico. Los intentos de constituir una base amplia de legitimidad (encarnados en los gobiernos de Yrigoyen y Perón) sólo derivaron en fórmulas limitadas de concertación social, alejadas de los verdaderos problemas nacionales. Según Frigerio, las concertaciones desconocían –deliberada o involuntariamente- la profundidad de la crisis que se atravesaba. “Las dirigencias del peronismo y el radicalismo –señalaba- postulan esencialmente lo mismo y operan en el sentido de perpetuar los problemas. Reniegan de la profundidad de la crisis y ambos coinciden en que los problemas nacionales pueden resolverse con sólo buena voluntad”<sup>45</sup>.

En estas palabras Frigerio sintetizaba el pensamiento político desarrollista, en el que la transformación productiva exigía la formación de un Pacto Nacional de clases y sectores, comprometidos con la profundidad del cambio. El desarrollismo debía verse como un gran *movimiento* sin el cual el intento de transformación carecería de arraigo. El pacto de Frigerio con Perón, que

lleva a Frondizi a la presidencia de la República, puede ser leído en esta clave movimientista que una y otra vez los desarrollistas intentaron edificar<sup>46</sup>.

### 5) Los principales hitos doctrinarios

**S**olo un loco puede ignorar que vivimos en la época de la justicia social. Pero hay algo previo a ella: la situación económica<sup>47</sup>. Con estas palabras, Francisco Manrique, editor del *Correo de la Tarde* (una publicación política de consulta en la época) sintetizaba lo que había sido la base del pensamiento desarrollista. Todo intento por mejorar las condiciones sociales y establecer una más equitativa distribución de la riqueza, debía provenir de una modificación de la estructura productiva y de la relación con el exterior.

El proyecto desarrollista partía de la convicción de que los términos predominantes del intercambio llevaban al país a una situación de atraso, de desinversión y de desequilibrios en sus cuentas nacionales. Producto de lo cual era impensable suponer una mejora de la distribución de la renta y, por lo tanto, de las condiciones de vida de los trabajadores. El problema no era la forma en

que esa renta debía ser distribuida, sino el método de acrecentar el volumen de la riqueza nacional y salir de la dependencia externa.

El desarrollismo entendía que el modelo de inserción experimentado por Argentina en los últimos cincuenta años, estaba caduco. Que la relación del intercambio, mediante la que el país exportaba productos sin manufacturar e importaba bienes de capital, era insostenible en el tiempo, como consecuencia de la progresiva apreciación de los bienes industriales. Argentina se había visto, y se vería, en la necesidad de exportar una mayor cantidad de producto para adquirir en el exterior los insumos indispensables para la industria. Esta dificultad estructural era, para el desarrollismo, la principal causante de los trastornos económicos que obligaban a recurrir a mecanismos artificiales para superar el *estrangulamiento*<sup>48</sup>.

El subdesarrollo consistía en la incapacidad de transformar las relaciones estructurales del comercio exterior que ponían al país al borde del colapso. O, como afirmaba Frigerio, “somos un país subdesarrollado porque somos incapaces de financiar nuestro crecimiento

económico con el producto de nuestro comercio exterior”<sup>49</sup>.

El desarrollismo descreía de las fórmulas monetaristas que, más que atacar la raíz del problema económico, suponían un remedo utilizado para disfrazar el desmoronamiento del sistema. Las herramientas monetaristas constituían —a criterio del desarrollismo— una salida de emergencia frente a la incapacidad, o a la falta de voluntad para resolver los problemas estructurales. Tenía el desarrollismo con respecto a la cuestión monetaria, una visión clásica: el dinero constituye sólo el medio de favorecer el intercambio y estimular la circulación de mercancías<sup>50</sup>. Pero difícilmente un país pueda experimentar un proceso de crecimiento sostenible mediante la utilización exclusiva de esos recursos.

La apelación al monetarismo se encontraba, en consecuencia, en la base del problema inflacionario. Los desarrollistas entendían que el ciclo inflacionario era causado por la falta de iniciativa para encarar la desventaja crónica de la balanza de pagos. El estado se veía en la necesidad de cubrir el déficit de una relación negativa con el exterior,

para lo que recurría a la emisión monetaria o a la manipulación del sistema de cambios. Esto producía una situación ficticia que impactaba sobre el valor del dinero (en tendencia depreciativa) y sobre la capacidad adquisitiva del asalariado<sup>51</sup>.

La inflación no era asumida como un problema en sí mismo, de raíces estrictamente monetarias, sino como un síntoma del subdesarrollo; como una evidencia palpable de la incapacidad de la economía (y del estado) por lograr la autarquía y generar un crecimiento autosostenido<sup>52</sup>. Era, en otros términos, una muestra de debilidad frente a la creciente dependencia con el exterior. Para el desarrollismo, era impensable plantear ninguna medida estabilizadora “si no se fijan antes, las bases de un posterior desarrollo”<sup>53</sup>.

Ahora bien, ¿cómo planeaba el desarrollismo argentino producir la transformación estructural? ¿Cuál sería el mecanismo por el que se modificaría la relación de dependencia con el exterior? ¿Cuál sería la fórmula por la que problemas como la inflación y el desempleo serían erradicados en su origen? ¿Qué rol asumiría el estado y cuál la empresa

privada? ¿Qué gravitación tendrían el capital externo y el mercado nacional de capitales? ¿Cuál sería, en definitiva, el proyecto de desarrollo a seguir?

Fron-dizi y Frigerio entendían que para que el país dejara de financiar artificialmente su crecimiento, debía producir una movilización general de los recursos productivos, en especial de la industria de base. Argentina debía comenzar a producir aquello que abastecería a la industria y que en ese momento importaba. Debía haber una deliberada promoción de la industria pesada (petroquímica, siderurgia, minería, maquinarias, vehículos) reemplazando el suministro exterior, y provocando un importante ahorro en el gasto del estado. Quebrar la dependencia internacional significaba generar oportunidades productivas al interior, aumentar la base imponible de la economía, y fortalecer la posición fiscal del estado. Implicaba terminar con un mecanismo erogatorio producido –de manera constante- por la relación negativa del comercio exterior argentino<sup>54</sup>.

La fórmula a aplicar sería coherente con estos principios. El gobierno de Frondizi propuso impulsar la exportación de

bienes tradicionales -que reportaban un capital importante- y comenzar la sustitución de los bienes industriales, cuya importación representaba el mayor gasto. Esta idea fue plasmada por Frigerio en la fórmula *petroleo + carne = acero*<sup>55</sup>. Es decir, aumentar los ingresos generados por una exportación tradicional (la carne), impulsar el autoabastecimiento petrolero terminando con la dependencia exterior, y utilizar ese ahorro para promocionar la industria siderúrgica.

El plan desarrollista se complementaba con una concepción federal del desarrollo mediante la que los proyectos industriales debían radicarse tanto en la capital como en el interior del país. Frondizi creía en una *integración* de la estructura productiva que impulsara el crecimiento de las regiones más deprimidas. El proyecto industrial debía coexistir, en esta línea, con una fuerte inversión en la infraestructura física que sería el eje vertebrador del plan desarrollista. Terminado su liderazgo al frente de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), y luego de una escisión política con los radicales, Frondizi creó un nuevo partido que, en función de esta concepción, llamó MID (Movimiento de Integración y Desarrollo)<sup>56</sup>.

**Tía Vicenta – 13 de noviembre de 1959**



Este principio del desarrollo integraba, por otra parte, una idea definida del estado. De los objetivos que debía cumplir y de los límites que debían establecerse entre la promoción estatal y la economía privada. El desarrollismo entendía que la acción del estado era fundamental para revertir la inercia de un desigual intercambio con el exterior, y de unas estructuras productivas acostumbradas al modelo agroexportador<sup>57</sup>. El estado no debía ser un agente ausente en el proceso de transformación sino, todo lo contrario, constituiría el brazo ejecutor de las políticas trazadas. Era, en síntesis, una opción opuesta a la concepción liberal que proponía un

estado mínimo frente a la capacidad reproductiva del mercado. Los desarrollistas apostaban por la fuerza del mercado, pero de un mercado cualitativamente distinto, capaz de revertir las relaciones de dependencia con el exterior.

La visión del estado desarrollista puede inscribirse en la categoría de “estados bismarckianos” presentada por Alain Touraine. Sin desconocer las fuentes productivas naturales, Touraine alude a un estado omnipresente, al estilo del proyecto alemán de finales del siglo XIX. Un estado opuesto a la idea evolutiva del progreso, propia de las sociedades

avanzadas, en las que el desarrollo debía darse naturalmente y el mercado debía sufrir la menor intervención posible. El estado bismarckiano creía en lo deliberado. En acciones planificadas tendientes a modificar la realidad y a romper con el modelo de las sociedades dominantes<sup>58</sup>.

Frigerio descreía del predominio del mercado como método para encontrar las soluciones al desarrollo. Éste – sostiene – corresponde a una época y a un contexto distinto al que atraviesan los países latinoamericanos, y Argentina en particular. Los principios liberales fueron funcionales al desarrollo de la industria que se abastecía de materias primas en los países de la periferia. Siendo Argentina un país primario exportador, y siendo esta relación perjudicial para el país, debía encararse una transformación cuya responsabilidad recaería en el estado. Afirmaba Frigerio:

*“[El estado] debe fijar prioridades y utilizar todos los instrumentos de la política económica para dar una dirección consciente al proceso económico hacia el cambio de estructuras. Ni creemos en la mano invisible, ni creemos en la noción decimonónica del progreso sin saltos. Creemos en el desarrollo, que supone un cambio estructural, un pasaje de una situación histórica a otra cualitativamente distinta”<sup>59</sup>.*

La transformación de la estructura productiva iba a depender, para este ideario, de un factor predominante: la obtención de capital. La presencia del estado en el proceso de desarrollo tenía un límite preciso que era la iniciativa privada. La tarea del gobierno era canalizar los impulsos existentes, aún los del exterior, para producir el cambio de la estructura económica. El rol de las empresas multinacionales y del capital extranjero no tenía por qué ser perjudicial en tanto contribuyera al proyecto de desarrollo del país. Se trataba, según explica Frigerio, no de claudicar frente a las fuerzas del imperialismo (tal era habitual en el discurso de la época) sino de aplicar una *toma de yudo* a la iniciativa exterior y transformarla en factor de desarrollo. La explotación del petróleo sería demostrativa – dice Frigerio – de cómo puede manipular el gobierno el aporte del capital extranjero<sup>60</sup>.

La fórmula desarrollista para la obtención de capitales consistía en tres puntos: a) la promoción del ahorro interno; b) la incorporación de capitales extranjeros y c) la repatriación de divisas depositadas en el exterior. Es en este contexto que el desarrollismo introdujo en su discurso dos aspectos renovadores: la

estabilidad institucional y el estado de derecho. Por primera vez, desde la formación del estado nacional (y el discurso alberdiano), la estabilidad política y el respeto a la ley van a asociarse a las posibilidades de progreso. Tanto para Frondizi como para Frigerio, la búsqueda de esta estabilidad era indispensable si se quería producir una verdadera transformación. Frigerio admitiría tiempo después, que su salida del gobierno estuvo supeditada a no agravar la inestabilidad institucional existente. El propio Frondizi iba a producir reiteradas concesiones a las Fuerzas Armadas, si ello permitía mantener el orden constitucional (el nombramiento de Álvaro Alsogaray como ministro de Economía puede inscribirse en este marco)<sup>61</sup>.

La función del ahorro y la inversión estaba muy presente en el discurso cepalino de la época. Prebisch era un ferviente defensor del ahorro como base del desarrollo. La cuestión fundamental, que también se planteó el desarrollismo, era cómo fomentar esa base de ahorro y, luego, cómo transformar el dinero atesorado en inversión productiva. El discurso de Prebisch se orientaba a una combinación de incen-

tivos y compulsión. Es decir: si el ahorro no se produce espontáneamente, hay que obligarlo recurriendo a una alteración del consumo de las clases altas, o al mecanismo impositivo<sup>62</sup>.

Lo que había que lograr era que toda esa base de capital destinado al consumo superfluo, se transformara en un aspecto dinamizador de la economía.

El criterio era esencialmente compartido por el desarrollismo, pero levemente matizado. Proponía concentrar el esfuerzo en la industria pesada y apelar al incentivo, más que a la compulsión. El ahorro debía ser generado por una reactivación de la actividad privada y canalizado luego hacia la promoción de las industrias básicas. El esfuerzo debía ser simultáneo y debía inscribirse en el programa general de desarrollo. Según explicaba Octavio Frigerio,

*“El requisito insoslayable para lograr el desarrollo es el ahorro, pero aquel que no se obtendrá por el incremento de la tasa de ahorro en general –y tampoco por el simple atesoramiento- sino a través de la inversión en medios de producción y, dentro de estos, en aquellos de mayor capacidad reproductiva. Es decir, no es lo mismo obtener un progreso en la producción de trigo o café que lograrlo en la de acero o energía, ya que los primeros productos se consumen y los segundos se incorporan a la reproducción”<sup>63</sup>.*



El desarrollismo introdujo en la vinculación entre capital y desarrollo un factor prioritario de su doctrina: la reducción del trabajo improductivo. Según este criterio, la falta de oportunidades a consecuencia de la desinversión empujaba a la masa de desempleados a cobijarse en el estado que, por conveniencia u oportunismo, generaba trabajo improductivo. La fórmula del capital no constituía un fin en sí mismo, sino una precondition para que el país saliera del gigantismo burocrático y fortaleciera la iniciativa privada. El mercado desempeñaba, en este sentido, un papel prioritario en el proceso de desarrollo general. Galbraith explicó este fenómeno a través del concepto de *trabajo disfuncional*, que no agregaba valor a la economía del país, y que necesitaba ser transferido a las zonas productivas<sup>64</sup>.

La gran tarea del capital, a criterio de los desarrollistas, no es promover su reproducción en el circuito financiero, sino su multiplicación a través de la producción. Es decir, aquella que multiplica la creación de bienes y expande la estructura productiva del país. De esta confluencia dependerá la oportunidad de alcanzar el desarrollo.

Prebisch se refería a este fenómeno como *proceso de absorción*, siendo su principal función el proveer empleo mediante la expansión de la actividad privada. Esto era entendido de la misma manera por Frigerio que atribuía al desarrollo dos efectos paralelos: la reducción del desempleo y del gasto público, y el aumento simultáneo de las actividades imponibles. El desarrollo de las fuerzas productivas, “evitaría que el empleo público sea una forma encubierta de subsidio a la desocupación” e impulsaría, por otro lado, “la corrección del déficit fiscal”<sup>65</sup>.

En síntesis, la principal preocupación del desarrollismo era movilizar las fuerzas productivas para terminar con la insolvencia del estado, corregir sus desequilibrios y fomentar una cultura del trabajo. El estado era visto como un gigante burocrático, desnaturalizado de su función, al que había que “racionalizar” y fortalecer en sus obligaciones esenciales. Pero ello sería improbable sin el protagonismo de la iniciativa privada capaz de absorber la mano de obra disponible y conseguir los equilibrios sociales necesarios. El capital externo tendría la función de estimular esta transformación constituyéndose,

junto al capital nacional, en una inestimable fuente de inversión. El progreso consistirá, luego, en la edificación de una economía independiente, generadora de trabajo productivo, y propiciadora de un robusto mercado interno<sup>66</sup>.

#### **6) Alianza de clases y bases materiales de la democracia**

**S**ostuve al analizar los aspectos doctrinarios del desarrollismo, que la idea de progreso implicaba -para sus dirigentes- la necesidad de constituir una alianza de clases. Un estadio superador de la tradicional confrontación capital/trabajo que había predominado en el ambiente ideológico del peronismo. Esta idea implicaba la necesidad de construir un *gran acuerdo nacional* en el que capital y trabajo se pusieran a disposición del cambio de las estructuras productivas. Para Frondizi y Frigerio, el desarrollo representaba una instancia superior, que trascendía las disputas de clase. El progreso del país necesitaba un esfuerzo general en el que empresarios y clase obrera pudiesen acordar una postura común y disfrutar conjuntamente de los beneficios del desarrollo. Para Frondizi, la transformación productiva debía ser enten-

dida como un proyecto que los beneficiaba por igual, y que los empujaba hacia una zona común de entendimiento<sup>67</sup>.

La búsqueda de esta alianza revela, dentro del ideario desarrollista, el papel asignado a los obreros y al sector empresario: el fin último del desarrollo estaría dado por la gestación de un mercado interno robusto, en el que trabajadores y empresarios experimentarían una satisfacción -de índole material- de sus aspiraciones de clase.

El mejor nivel de vida de la clase trabajadora implicaría un ensanchamiento del mercado interno y una demanda creciente hacia los bienes producidos por la industria. La confluencia de intereses se vería favorecida por la solución al denominado estrangulamiento interno (causado por la insuficiencia productiva), por el que el país estaba sometido a una depreciación frecuente de los salarios y a un déficit crónico del estado. El acuerdo de clases operaría como la *fórmula política* por la que el cambio de estas condiciones podía ser operado. Empresarios y trabajadores - más allá de sus reivindicaciones específicas- tenían un interés común que

era “desarrollar la economía como plataforma material, e integrar el mercado interno”<sup>68</sup>.

El acuerdo de clases y el progreso material actuarían como pilares de la estabilidad política. Para el desarrollismo, los ciclos de inestabilidad eran producto de la frustración –personal y social– que producía el atraso. La falta de un desarrollo integral de la economía promovía tendencias “sectorizantes” que eran finalmente excluyentes, y que disminuían las posibilidades de la democracia. La idea de un desarrollo federal (examinado en el punto de las bases doctrinales) buscaba una dispersión del progreso que incluyera a los diversos sectores sociales e integrara a las áreas productivas. Para Frondizi, la consolidación del sistema democrático consistía, en el caso argentino, en la obtención de un progreso material generalizado que estimulara la iniciativa individual y colmara las expectativas de clase<sup>69</sup>.

El principal impulsor del *gran acuerdo nacional* era el propio Frigerio quien diferenciaba el planteo desarrollista del impulsado por Perón. Para Frigerio, el acuerdo de clases no estaría sustenta-

do en una política distribucionista (como la del peronismo), sino en una estrategia de desarrollo productivo en que la clase obrera sería protagonista principal. Tanto la formación del mercado interno como el proceso de absorción del trabajo productivo, tenían un destinatario fundamental que era la masa trabajadora. Esta circunstancia, afirmaba Frigerio, era uno de los principales obstáculos para la concreción del pacto: la clase obrera estaba identificada con los sindicatos, y éstos con el peronismo. Siendo las Fuerzas Armadas predominantemente antiperonistas – tras la Revolución Libertadora del 55- la idea del gran acuerdo fue constantemente boicoteada<sup>70</sup>.

Los esfuerzos hechos por el gobierno de Frondizi para formar la coalición chocaron también con la “manipulación” ejercida por Perón desde el exilio. Los sindicatos fueron distanciándose progresivamente del gobierno, terminando por conformar un frente de oposición obediente a Perón. El ansiado acuerdo fue impracticable en la realidad y sometió al gobierno a una constante oscilación entre los planteos de las Fuerzas Armadas y su anhelo por conformar una alianza de sectores.

Frigerio hizo notar –tiempo después– que la oposición de los sindicatos al programa desarrollista fue un error estratégico de sus dirigentes, que suponían iban a recibir mejores condiciones de un futuro gobierno militar<sup>71</sup>. El anti-peronismo reinante y la obcecación política del sindicalismo terminaron por diluir el intento aliancista de Frondizi, y de dar por tierra con la estrategia de Frigerio.

Para los desarrollistas, el éxito de su proyecto suponía unas mínimas condiciones de estabilidad institucional. Tanto la inversión como la transferencia del ahorro hacia la actividad productiva implicaban unas condiciones de seguridad de mínima, sin las que el cambio estructural era improbable. El desarrollismo concebía la relación entre estabilidad y desarrollo en una doble dirección: 1) anteponiendo la estabilidad institucional a las posibilidades de progreso y 2) anteponiendo el progreso a la obtención de la estabilidad social. La utilización de esta dicotomía fue frecuente en el discurso desarrollista y tuvo un evidente arraigo en su concepción de la democracia. El criterio de ciudadanía quedaba subordinado al comportamiento de estas variables, y a

la forma en que producían (o no) un mejoramiento de las condiciones materiales de la sociedad. Según Frondizi “habrá resguardo efectivo de las instituciones democráticas si hay respuestas eficaces a los problemas económicos y sociales; si se revierten las crisis y el subdesarrollo que menoscaba la Nación”<sup>72</sup>.

Sobre estas definiciones recayeron las principales críticas al desarrollismo. Sus dirigentes fueron acusados de estimular un exacerbado materialismo, descuidando la faceta social o la consideración hacia los sectores más desprotegidos. La búsqueda de la transformación productiva era visualizada –por sus detractores– como una obsesión hacia lo material; una obstinación que subvertía las tradiciones sociales y políticas del país.

En términos estructurales, el cuestionamiento se basaba en el esfuerzo insuficiente por incorporar a la masa trabajadora a los beneficios del desarrollo. La idea desarrollista –sostiene– descuida la forma en que la masa obrera produciría su inserción a una estructura productiva en cambio. La forma en que los beneficios de la expansión ma-

terial iban a extenderse a todos los sectores. Aún cuando reconocían el intento del frondicismo por pactar con la estructura gremial, esto era visto como una estrategia para acceder al poder, más que como una verdadera estrategia de desarrollo social<sup>73</sup>. Con motivo de la creación del MIR, una vertiente de la UCRI de Frondizi, la revista *Primera Plana* reflejaba el sentimiento opositor de la época:

*“La política social es a veces considerada como insuficiente. Muchos frondicistas dicen hoy que el presidente no contempló un programa de mejoras sociales durante su gobierno. Atribuyen a Frondizi una frase: primero hay que hacer la torta y después repartir las porciones. Si bien coinciden en el fondo con esa afirmación, [los impulsores del MIR] señalan que no se estudió suficientemente la forma en que los sectores laborales pudiesen participar en mayor medida de los beneficios económicos del desarrollo”<sup>74</sup>.*

Esta crítica al desarrollismo puede ser formulada siguiendo las categorías expuestas por Alain Touraine quien consideraba que los procesos de desarrollo respetaban, normalmente, tres etapas: a) la de la crisis; b) la de la acumulación, y c) la de la participación<sup>75</sup>. Para el desarrollismo la crisis estaría determinada por el advenimiento de un paradigma de desarrollo diferente al establecido en la época. La

etapa de la acumulación, por los resultados económicos de la transformación. Mientras que la etapa de la participación, por un mayor protagonismo de los sectores medios en el reparto de la riqueza. Es en este último punto donde se situó la revisión al proyecto desarrollista. Más allá de plantear una recuperación de las bases materiales de la sociedad –sostenían– no existía un programa concreto para fomentar la igualdad distributiva. Lo que había, era una estrategia económica de utilización de los recursos productivos, pero de ninguna manera un replanteo serio sobre las alternativas de la distribución<sup>76</sup>.

Como ha sido explicado, los desarrollistas respondían que el mejoramiento de las condiciones de vida sería simultáneo a la capacidad de absorción del sistema productivo. Lo que había que hacer era estimular el potencial de la actividad privada logrando transferir el capital ocioso hacia actividades generadoras de riqueza. Sería este procedimiento el que posibilitaría la creación de oportunidades de trabajo, reduciendo el empleo improductivo y fomentando la absorción de mano de obra disponible.

La participación de los sectores obreros era presentada -en el discurso desarrollista- como el fin último de su proyecto. El objetivo era edificar un mercado interno lo suficientemente fuerte como para que la clase trabajadora colmara sus ambiciones y la clase productiva encontrara un mercado ávido. El ascenso material repercutiría en la demanda, y ello, en conjunto, en la estabilidad del sistema democrático. “No es cierto –señalaba Frigerio- que concebimos el crecimiento económico como un fin en sí. Nosotros creemos que la elevación social del pueblo, y en particular de la clase obrera es, en este tiempo, una condición de la subsistencia misma de la Nación. Lo es en cuanto a mercado, en cuanto a elemento material para enfrentar a las corporaciones; y lo es en cuanto a la fuerza político-social”<sup>77</sup>.

El desarrollismo proponía una concepción global de los problemas nacionales, centrados en la falta de explotación de su potencial productivo y en la subordinación a desiguales términos del intercambio. La modificación estructural de este orden significaría comenzar a salir del atraso y, progresivamente, recuperar las bases materiales de la

sociedad. En ello consistía, finalmente, el principio fundamental del progreso<sup>78</sup>.

## 7) Notas finales

La aparición del pensamiento desarrollista iba a significar una “vía de escape” para la política argentina sometida a la disyuntiva de las posturas liberales (supervivientes del antiguo orden agroexportador) y de la doctrina peronista. Unos y otros ofrecían un modelo de país esencialmente antagónico cuyos puntos de encuentro apenas podían arriesgarse. Tanto uno, defensor de una inserción internacional basada en la explotación de los recursos abundantes, como otro, promotor del proteccionismo y de la creación de una “economía autárquica”, se mostraron agotados al promediar la década del 50, y encaminaban la situación política hacia un estado de “empate”.

El desarrollismo desataba ese nudo que constreñía tanto a la política como a la economía nacional. Ofrecía una alternativa ideológica diferente, y un modelo de desarrollo económico también original. Aún cuando sus pautas generales se habían debatido con anterioridad (impulsadas por la incipiente

industrialización del 30 y luego por el peronismo) sus bases doctrinales tomaron forma con el pensamiento de Frondizi y Frigerio. A nivel político, mediante el establecimiento –pensaban de una *gran alianza de clases* que sustentara el proyecto de desarrollo y dispusiera una base de legitimidad duradera. Frigerio en particular consideraba el “gran acuerdo” como una condición necesaria para la estabilidad de la transformación. En la realidad, la idea tomó forma mediante el famoso pacto con Perón (permanecido en el exilio) y la obtención del apoyo sindical.

En términos económicos, el desarrollismo proponía una superación del estrangulamiento vivido por la economía, atacando lo que suponían el centro del problema: el deterioro progresivo de los términos del intercambio. Frondizi y Frigerio proponían modificar estructuralmente la situación de dependencia y terminar con el modelo agroexportador. Se trataba de fomentar las industrias de base, producir un ahorro en la importación de insumos industriales, y destinar los saldos hacia la promoción de la actividad privada. Era un salto cualitativo que pondría al país en condiciones de producir y superar el estándar

camiento. En el discurso desarrollista, se trataba de “reconocer la profundidad de la crisis y promover medidas de fondo para superar sus consecuencias”.

El ideario desarrollista tuvo una amplia inserción en los círculos políticos de la época, interesados en despegarse del predominio peronista. Aún cuando sindicatos y parte del empresariado mantuvieron su fidelidad al pensamiento de Perón, el desarrollismo impregnó el debate económico y social. Quedaba por comprobar si tanto el acérrimo anti-peronismo como el propio partido de Perón darían espacio para la evolución de este ideario. Los planteos militares (opuestos a todo lo que sea peronismo) y la presión sindical hicieron navegar al proyecto frondicista en aguas turbulentas y normalmente inmanejables. El “proyecto de integración y desarrollo” quedó sometido a la presión corporativa ejercida por gremios y Fuerzas Armadas, y dependió de su tolerancia para imponer sus iniciativas.

El desarrollismo introdujo –finalmente– una nueva concepción en la relación entre economía y estado. Frondizi hizo hincapié en la necesidad de expandir la riqueza nacional (“agrandar la torta”)

como prerequisite para ejercer una verdadera política de distribución. Veía improbable el mejoramiento de la calidad de vida sin la explotación previa de los “recursos escondidos del país”.

A diferencia de los liberales, los desarrollistas afirmaban que era el estado quien debía “forzar” el cambio productivo y conducir a la economía hacia una situación de independencia. Dejar el desarrollo a las fuerzas del mercado

equivalía a corroborar las deformaciones del pasado por las que el país sufría el estrangulamiento de sus capacidades. El estado debía guiar la marcha de la transformación, produciendo un “atajo hacia el progreso” y sorteando las dificultades padecidas por los países ya industrializados. Se trataba de utilizar la técnica y el conocimiento para sacar al país del atraso y depositarlo, más rápidamente que en el pasado, en el primer mundo.



## 7) Notas al final:

<sup>1</sup> Sobre el desarrollismo en Argentina ver: Julio Nosiglia, *El desarrollismo*, Buenos Aires: Sudamericana, 1983; Daniel Rodríguez Lamas, *La presidencia de Frondizi*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984; Ismael Viñas, *Orden y progreso (la era del frondicismo)*, Buenos Aires: Palestra, 1960; Nicolás Babini, *Arturo Frondizi y la Argentina moderna*, Buenos Aires: Gedisa, 2006; Celia Szusterman, *Frondizi and the politics of developmentalism in Argentina 1955-1962*, Oxford: Macmillan, 1993. Sobre las ideas de Frondizi y Frigerio ver: Arturo Frondizi, *El Movimiento nacional: fundamentos de su estrategia*, Buenos Aires: Paidós, 1983; Arturo Frondizi, *Petróleo y nación*, Buenos Aires: Transición, 1963; Rogelio Frigerio, *Historia y política*, Buenos Aires: Concordia, 1963; Arturo Frondizi, y Rogelio Frigerio, *Introducción a los problemas nacionales*, Buenos Aires: Ediciones del CEN, 1965; Fanor Díaz, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, Buenos Aires: Colihue, 1977.

<sup>2</sup> Como veremos más adelante, el pacto con Perón constituyó el vehículo electoral por el que Frondizi accedió a la presidencia pero también su principal condicionante. Su gobierno debió convivir tanto con los planteos de los militares (acérrimos antiperonistas) como con las presiones de la corporación sindical que respondía al mando de Perón.

<sup>3</sup> Halperín Donghi califica al peronismo como un proceso que “había logrado crear una sociedad nueva” pero que “sencillamente, no tenía forma de perdurar”. La causa de su agotamiento se encontraba en la relación entre sociedad y mercado, donde un movimiento obrero maduro, semejante al de los países industrializados, convivía con una economía aún no articulada, o distante de su madurez industrial. Era esta falta de consolidación del modelo económico lo que motivaba –según Halperín– las frustraciones sociales en Argentina (Tulio Halperín Donghi, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires: Ariel, 1994, p. 29).

<sup>4</sup> Esta división marcó a la sociedad argentina a lo largo de todo el período. Frondizi lo comprobó con rapidez durante la discusión sobre la Ley de Amnistía, que anulaba las condenas por delitos políticos, militares y gremiales. En alusión a los peronistas, un diputado de la oposición afirmó que “esos individuos que cometieron delitos, en vez de amnistiarlos, deberíamos colocarlos en una jaula del zoológico para ejemplo de los niños”. Al igual que gobiernos posteriores, el desarrollismo sufriría la radicalización de esta coyuntura y la confrontación, cada vez más violenta, de sectores antagónicos de la sociedad (ver Isidro Odena, *Libertadores y desarrollistas*, Buenos Aires: La Bastilla, 1958, p. 143).

<sup>5</sup> Sobre las características generales del contexto ver Félix Luna, *Argentina de Perón a Lanusse 1943/1973*, Barcelona: Planeta, 1972.

<sup>6</sup> Marcelo Cavarozzi, citado en Torcuato Di Tella y Cristina Lucchini, *La sociedad y el estado en el desarrollo de la Argentina moderna*, Buenos Aires: Biblos, 1997, p. 210.

<sup>7</sup> Ver Luís Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>8</sup> Ismael Viñas, *Orden y progreso (la era del frondicismo)*, Buenos Aires: Palestra, 1960, p. 172.

<sup>9</sup> Ídem, p. 242.

<sup>10</sup> Una vez en el poder, Frondizi creó una especie de Ministerio ad hoc para Frigerio desde el que ejerció una función de consejero. El organismo se denominó Secretaría de Relaciones Económico-Sociales de la Presidencia y fue abolido tiempo después por la presión del sector

militar. Como se verá, Frigerio era asociado a ideas izquierdistas y responsabilizado del retorno del peronismo a la escena política. El funcionamiento de esta secretaría fue calificado por los militares como un “verdadero gobierno en las sombras”. La amistad entre Frigerio y Frondizi perduró en el tiempo, hasta entrados los 80, cuando compartieron la fórmula presidencial del MID (Movimiento de Integración y Desarrollo). Dicha agrupación fue la cuarta fuerza política en las elecciones generales de 1983.

<sup>11</sup> Este pacto es comentado en el punto 6, Alianza de clases y bases materiales de la democracia.

<sup>12</sup> La idea de la planificación fue acentuándose en el marco de dos procesos económicos y políticos fundamentales: la reconstrucción europea y la evolución del orden comunista. Según Herman van der Wee, ambas circunstancias ofrecieron, desde puntos de vista distintos, un campo de experimentación para los nuevos principios. En particular los planes de reconstrucción europea que estipularon una nueva forma de concertación: los llamados pactos sociales o acuerdos de convergencia (ver Herman van der Wee, *Historia económica mundial del siglo XX: prosperidad y crisis*, Barcelona: Grijalbo, 1986. Ver además: John K. Galbraith, *Historia de la economía*, Barcelona: Ariel, 1998; y Angus Maddison, *El crecimiento económico de Occidente*, México: Fondo de Cultura Económica, 1966).

<sup>13</sup> Ver: Arthur Lewis, *La planeación económica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1952, y *Teoría del desarrollo económico*, México: FCE, 1958; Jan Tinbergen, *Dinámica del ciclo económico*, Madrid: FCE, 1956, y *La cooperación económica internacional*, Madrid: Ed. Ciencias Económicas, 1952; Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México: FCE, 1957, y *La economía internacional: problemas y perspectivas*, México: FCE, 1956; Ragnar Nurkse, *Equilibrio y crecimiento en la economía mundial*, Madrid: Rialp, 1964, y *Problemas de formación de capital en países insuficientemente desarrollados*, México: FCE, 1955.

<sup>14</sup> Una crítica a las teorías de la planificación puede encontrarse en P.T. Bauer, *Crítica de la teoría del desarrollo*. El autor señala que estas concepciones tienden a fomentar la concentración sin resolver el problema de la producción. “Los funcionarios –señala- disponen únicamente de recursos desviados del resto de la economía. No está claro por qué saltándose las decisiones de los particulares debería crecer el flujo de la renta (...) No explican cómo una política de controles daría lugar a ello” (P.T. Bauer, *Crítica de la teoría del desarrollo*, Barcelona: Ariel, 1971, p. 87).

<sup>15</sup> Gunnar Myrdal, *El estado del futuro*, México: Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 35.

<sup>16</sup> Ídem, p. 136.

<sup>17</sup> W.W. Rostow, *Política y etapas de crecimiento*, Barcelona: Dopesa, 1972, p. 41.

<sup>18</sup> Esta idea podía encontrarse ya en Alberdi, para quien el atraso de los países sudamericanos constituía una cierta “ventaja”. En lugar de experimentar los problemas de una mala industria -sostenía- “podían incorporar los avances de la Europa más adelantada” (Juan Bautista Alberdi, “Escritos Póstumos”, citado en Albert Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 265).

<sup>19</sup> Arthur Lewis, *La planeación económica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1952, p. 91.

<sup>20</sup> Rostow, *Política y etapas de crecimiento*; y Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*, Nueva York: Cornell University Press, 1991.

<sup>21</sup> Octavio Frigerio, *Opulencia y desarrollo*, Buenos Aires: Crisol, 1977, p. 42.

<sup>22</sup> Ver Raúl Prebisch *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

<sup>23</sup> *Primera Plana* N° 199, 18 de octubre de 1966.

<sup>24</sup> Ídem, p. 4.

<sup>25</sup> Entrevista del semanario *Primera Plana* a Arturo Frondizi (*Primera Plana* N° 72, 24 de marzo de 1964).

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Sobre este tema ver: Celia Szusterman, *Frondizi and the politics of developmentalism in Argentina 1955-1962*, Oxford; Macmillan, 1993; y Julio Nosiglia, *El desarrollismo*, Buenos Aires: Sudamericana, 1983.

<sup>28</sup> María Llairó y Raimundo Siepe, *Frondizi: un nuevo modelo de inserción internacional*, Buenos Aires: Eudeba, 2003.

<sup>29</sup> Para este tema ver Marcos Merchensky y Rogelio Frigerio, *Las corrientes ideológicas en la historia argentina*, Buenos Aires: Concordia, 1961.

<sup>30</sup> Viñas formó parte, a inicios de los 60, del círculo intelectual próximo a Frondizi. De ideas de izquierda, fundó la revista *Contorno* y participó en la creación del MLN (Movimiento de Liberación Nacional). De ese mismo círculo participaron los escritores Noé Jitrik, Martha Lynch, y el historiador Félix Luna, que fue designado por Frondizi jefe de gabinete de la Cancillería argentina.

<sup>31</sup> Esta “falta de un programa de gobierno” acentuó las diferencias entre frondicistas e yrigoyenistas dentro del partido Radical. Frondizi –afirmaban los primeros– tenía una concepción intelectual de la política que lo vinculaba a la necesidad de planificar. De asumir la tarea de gobierno a partir de las ideas de un plan. Esto no existía en el yrigoyenismo cuya premisa era “respetar la legalidad”; seguir los mandatos de la Declaración de Avellaneda en los que el partido “no era fruto de elaboraciones teóricas, sino resultante de la lucha por la democracia social” (ver Ricardo Gallo, *Balbín, Frondizi y la división del Radicalismo*, Buenos Aires: Belgrano, 1983, p. 94).

<sup>32</sup> Ismael Viñas, *Orden y progreso (La era del frondicismo)*, Buenos Aires: Palestra, 1960, p. 232.

<sup>33</sup> Luís Alberto Romero, *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires: Huemul, 1989, p. 164.

<sup>34</sup> Lucas Llach y Pablo Gerchunoff, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires: Ariel, 2003, p. 105.

<sup>35</sup> Frigerio, *Opulencia y desarrollo*, p. 154.

<sup>36</sup> La etapa conservadora (el gobierno de Justo – 1932-1938) no había representado grandes variaciones y, si las hubo, respondieron a las contingencias de un orden económico que daba sus últimos coletazos antes del derrumbe. El conservadurismo atravesó a duras penas esta transición que consagraría la aplicación de los modelos intervencionistas. El gobierno conservador utilizó políticas ortodoxas frente a la contracción de los mercados externos y recurrió a la negociación bilateral para conservar los nichos de mercado que aún producían un ingreso de divisas –el famoso pacto Roca-Runcimann (ver Romero, *Breve historia de la Argentina*).

<sup>37</sup> Ver Alberto Amato, *Cuando fuimos gobierno: conversaciones con Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio*, Buenos Aires: Paidós, 1983, p. 40.

<sup>38</sup> Viñas, *Orden y progreso (la era el frondicismo)*, p. 235.

<sup>39</sup> Este diagnóstico desembocó en una promocionada confrontación con el ensayista Arturo Jauretche. En un documento titulado *El Plan Prebisch: retorno al coloniaje*, Jauretche acusa a

Prebisch de convalidar, durante sus años al frente del Banco Central, una estructura de dependencia con el centro industrial. En particular, de haber ideado una organización que sometía el funcionamiento del sistema financiero a los intereses de Inglaterra [aludiendo a las ideas autonomistas de Prebisch y al asesoramiento que recibió de parte de Otto Niemeyer, director del Banco Central de ese país].

<sup>40</sup> Llach y Gerchunoff, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, p. 148.

<sup>41</sup> En Daniel James, *Resistencia e integración*, Buenos Aires: Sudamericana, 1990, p. 189.

<sup>42</sup> La revista *Primera Plana* describió la situación política aludiendo a la necesidad de Perón de crear, dentro del mismo partido, un organismo de contrapeso a la influencia gremial. En el ejemplar N° 2, del 27 de noviembre de 1962, tras la caída de Frondizi, formuló la siguiente crónica: “Desde 1959, el peronismo fue el movimiento gremial; eran las 62 Organizaciones [una rama del gremialismo argentino]. Esa situación de preeminencia gremial obligó a Perón a crear un contrabalance político: el Consejo Coordinador de 1961”.

<sup>43</sup> Fanor Díaz, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, Buenos Aires: Colihue, 1977, p. 35.

<sup>44</sup> Ver Amato, *Cuando fuimos gobierno*.

<sup>45</sup> Ídem. p. 125.

<sup>46</sup> Frigerio admitió que una versión cercana al Gran Acuerdo se obtuvo durante la segunda presidencia de Perón cuando gobierno, empresarios y sindicatos firmaron el Acta de Compromiso Nacional, el 8 de junio de 1973. Este acuerdo estipulaba, esencialmente, un compromiso para controlar la presión inflacionaria (ver Robert Ayres, “The Social Pact as an anti-inflationary policy: the Argentine experience since 1973”, *World Politics*, Vol. 28, N° 4, Jul., 1976, pp. 473-501). Frigerio sostuvo que el pacto estaba condenado al fracaso ya que proponía una política de corte distribucionista, ignorando los aspectos estructurales (Díaz, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*).

<sup>47</sup> Declaración formulada por Francisco Manrique al semanario *Primera Plana* (*Primera Plana* N° 77, 28 de abril de 1964).

<sup>48</sup> Llairó y Siepe, *Frondizi: un nuevo modelo de inserción internacional*, y María Martha Brusa, *El gobierno de Frondizi en la situación internacional de América latina*, Buenos Aires: Ed. [sn], 2006.

<sup>49</sup> Declaración formulada por Rogelio Frigerio al semanario *Primera Plana* (*Primera Plana* N° 121, 2 de marzo de 1965).

<sup>50</sup> Describiendo la visión desarrollista del sistema monetario, Julio Nosiglia señala que “una ilusión, en la que persiste Argentina, es la que atribuye virtudes mágicas al ordenamiento fiscal o monetario, desvinculado de su contexto económico. Las políticas monetarias se refieren al mecanismo de la circulación. El fenómeno monetario es siempre reflejo de un fenómeno de

producción, de valor instrumental simplemente. La política monetaria está siempre al servicio de la producción, como las políticas impositivas, presupuestarias y administrativas” (Nosiglia, *El desarrollismo*, p. 48).

<sup>51</sup> Sobre la disyuntiva entre estabilidad y desarrollo ver Odena, *Libertadores y desarrollistas*, p. 156.

<sup>52</sup> El problema inflacionario produjo un encarnizado enfrentamiento entre Rogelio Frigerio y Álvaro Alsogaray. De extracción liberal, Alsogaray consideraba que el equilibrio de las cuentas internas y la estabilidad monetaria eran prerrequisito fundamental para atraer inversiones y producir desarrollo. Para ello había que contar con políticas de austeridad y proclives a una mayor liberalización de los mercados. Para Frigerio, la responsabilidad del desarrollo recaía en el estado, que debía intervenir en lo que considerara necesario para emprender las reformas estructurales. La asunción de Alsogaray como ministro de Economía de Frondizi coincidió con el alejamiento de Frigerio del gobierno, producto de la presión militar. Las Fuerzas Armadas calificaban a Frigerio de “comunista” y “socializante”.

<sup>53</sup> En Nosiglia, *El desarrollismo*, p. 51.

<sup>54</sup> Ver Arturo Frondizi, y Rogelio Frigerio, *Introducción a los problemas nacionales*, Buenos Aires: Ediciones del CEN, 1965.

<sup>55</sup> La fórmula fue acuñada por Frigerio en la revista *Qué*, que él mismo dirigía.

<sup>56</sup> Con el MID Frondizi encaró las elecciones de 1983, que representaron la vuelta democrática en Argentina. En esa ocasión su compañero de fórmula fue el propio Rogelio Frigerio.

<sup>57</sup> Ver Frigerio, *Opulencia y desarrollo*; y Szusterman, *Frondizi and the politics of developmentalism in Argentina 1955-1962*.

<sup>58</sup> Touraine asocia la idea de estado bismarckiano con la del desarrollo como estrategia, en la que el abandono de la visión historicista del progreso (un progreso natural) coexiste con el auge de las políticas de planificación. El desarrollo de los pueblos sería producto de estrategias deliberadas “guiadas por la primacía de una aproximación política” en la búsqueda del progreso (Alain Touraine, *Las sociedades dependientes*, México: Siglo XXI, 1978, p. 30).

<sup>59</sup> Díaz, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, p. 96.

<sup>60</sup> Durante el gobierno de Frondizi se firmaron los denominados “contratos petroleros” con empresas extranjeras, mediante los cuales Argentina obtuvo, por primera vez en su historia, el autoabastecimiento. Dichos contratos fueron fuertemente cuestionados por los partidos de oposición y aún por sectores de las Fuerzas Armadas, quienes veían en este proceder la cesión del patrimonio nacional. Los contratos fueron anulados por el gobierno de Illia (1963-1966), que adoptó un tono nacionalista. Curiosamente, su ministro de Economía, Eugenio Blanco, declaró a la revista *Primera Plana* que “las tres grandes prioridades a alcanzar son el autoabastecimiento petrolero, el desarrollo de la siderurgia y la tecnificación de la explotación agropecuaria”. La anulación de los contratos petroleros producida por Illia llevó nuevamente a la Argentina a la necesidad del abastecimiento externo (*Primera Plana* N° 40, 13 de agosto de 1963. Ver además: Arturo Frondizi, *Petróleo y nación*, Buenos Aires: Transición, 1963; y Amato, *Cuando fuimos gobierno*).

<sup>61</sup> Sobre este tema ver Odena, *Libertadores y desarrollistas*.

<sup>62</sup> La formación del ahorro despertó, en el ámbito teórico, varias posiciones: Albert Hirschman y Arthur Lewis creían imposible producir un ahorro obligatorio, desestimando la acción por compulsión: “La compulsión no puede aplicarse al consumo (...) En general el ciudadano exige libertad para consumir; libertad para gastar el dinero como le plazca” (Arthur Lewis, *La planeación económica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1952). Gunnar Myrdal, por su parte, ve en la compulsión una estrategia básica: “La única forma de alcanzar el desarrollo económico se basa en el aumento obligatorio del ingreso que se sustrae al consumo y se dedica a la inversión” (Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1959).

<sup>63</sup> Frigerio, *Opulencia y desarrollo*, p. 64.

<sup>64</sup> Señala Galbraith: “es conveniente disponer un término para designar el ingreso divorciado de la función económica y lo tenemos a mano. Puede llamarse ingreso no funcional. [Éste] depende de la distribución del poder y ello conduce a una mayor probabilidad de lucha por el mismo (John Kenneth Galbraith, *Subdesarrollo y conducta social*, Bogotá: Tercer Mundo, 1967, p. 32).

<sup>65</sup> Díaz, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, p. 94.

<sup>66</sup> Frondizi hablaba de “condiciones de progreso material”, mediante las cuales una “Nación crea sus presupuestos de libertad”. El desarrollo permitiría a las sociedades “ensanchar el horizonte en que el se desenvuelven sus actores, y proporcionarles un mayor grado de autonomía” (en Frigerio, *Opulencia y desarrollo*).

<sup>67</sup> Ver declaraciones de Frondizi; *Primera Plana* N° 72, 24 de marzo de 1964.

<sup>68</sup> Díaz, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, p. 25

<sup>69</sup> Frondizi hablaba de la “creación de presupuestos básicos de libertad” en referencia a las condiciones de progreso material. Sostenía que “el desarrollo procura liberar a la comunidad de su forzada dependencia y ensanchar el horizonte en el que se desenvuelve”. Para el desarrollismo, las posibilidades de “mejoramiento espiritual” estaban estrechamente relacionadas con la obtención de un bienestar material (en Frigerio, *Opulencia y desarrollo*).

<sup>70</sup> Sobre este aspecto ver: Tulio Halperín Donghi, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires: Ariel, 1994.; y Santiago Senén González, *El poder de los sindicatos*, Buenos Aires: Plus Ultra, 1978.

<sup>71</sup> Amato, *Cuando fuimos gobierno*, p. 15.

<sup>72</sup> Ídem. p. 45.

<sup>73</sup> El pacto con el peronismo, concretado por Frigerio en conversaciones con el mismo Perón, nunca fue admitido por los partidos como un intento del desarrollismo para incorporar a la clase trabajadora a su proyecto de transformación. Más bien, fue considerado como el medio por el que, proscrito el peronismo, Frondizi podía acceder al poder. Las medidas tomadas por Frondizi a favor de la clase obrera (en especial la Ley de Asociaciones Profesionales y la rehabilitación de los sindicatos prohibidos por el régimen militar) fueron consideradas como monedas de cambio para con el peronismo. Según avanzaba el proyecto desarrollista, las tensiones entre gobierno y sindicatos se fueron acentuando, siendo éstos utilizados por Perón para distanciarse en la relación con Frondizi.

<sup>74</sup> *Primera Plana* Nº 67, 18 de febrero de 1964.

<sup>75</sup> Touraine sostenía que cuando predominaba alguna de estas tres etapas, el proceso quedaba fracturado o desvirtuado. Una vez producida la situación de crisis y dado el proceso de acumulación, la participación de la sociedad en la apropiación de los frutos era un requisito insustituible. Sin esta tercera opción –atribuida a la distribución– el proceso de desarrollo no sería tal. Para Touraine, una sociedad desarrollada y democrática era aquella que mayor nivel de autogestión experimentara (Touraine, *Las sociedades dependientes*, pp. 11-29).

<sup>76</sup> Este argumento es desarrollado por Juan Carlos Portantiero, quien sugiere un predominio durante la época desarrollista de los grupos propietarios y la gran burguesía industrial. Sostenía que hubo un reemplazo de los grupos dominantes, siendo ocupado el centro del escenario económico por la estructura “monopolista, asociada al capital extranjero”. Portantiero se refiere a la convicción desarrollista de que la explotación del potencial productivo del país necesitaba la asistencia de fondos externos, capaces de afrontar las necesidades del cambio. Para Frigerio, el capital nacional era importante, pero insuficiente para provocar una verdadera transformación productiva. (Juan Carlos Portantiero, “Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual”, en Oscar Braun; *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI, 1973, p. 75).

<sup>77</sup> Díaz, *Conversaciones con Frigerio*, p. 65.

<sup>78</sup> Puede mencionarse aquí la crítica liberal al proyecto desarrollista, aunque nunca con la intensidad que presentó la “cuestión social”. Los liberales cuestionaban el alto grado de intervencionismo estatal y el oportunismo del discurso desarrollista que pretendía –según esta visión– desafiar los principios generales de la economía. Alsogaray, quien encarnó en este tiempo el ideario liberal, se refería al desarrollismo como “un inorgánico conjunto de medidas ad-hoc inspiradas en el viejo mercantilismo, impulsado por intereses proclives al uso de técnicas monopolistas”. Lo que promovía el desarrollismo, para Alsogaray y los liberales, era una estatización de grandes sectores de la economía, restando iniciativa a la sociedad y generando una distorsión en la relación entre mercado y estado (Álvaro Alsogaray, *Experiencias de 50 años de política y economía*, Buenos Aires: Planeta 1993, p. 281).

## 8) Bibliografía:

Alsogaray, Álvaro, *Experiencias de 50 años de política y economía*, Buenos Aires: Planeta 1993.

Amato, Alberto, *Cuando fuimos gobierno: conversaciones con Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio*, Buenos Aires: Paidós, 1983.

Ayres, Robert, "The Social Pact as an anti-inflationary policy: the Argentine experience since 1973", *World Politics*, Vol. 28, Nº 4, Jul., 1976

Bauer, P.T., *Crítica de la teoría del desarrollo*, Barcelona: Ariel, 1971.

Braun, Oscar, *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI, 1973.

Brusa, María Martha, *El gobierno de Frondizi en la situación internacional de América latina*, Buenos Aires: Ed. [sn], 2006.

Di Tella, Torcuato y Lucchini Cristina, *La sociedad y el estado en el desarrollo de la Argentina moderna*, Buenos Aires: Biblos, 1997.

Díaz, Fanor, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, Buenos Aires: Colihue, 1977.

Frigerio, Octavio, *Opulencia y desarrollo*, Buenos Aires: Crisol, 1977.

Frondizi, Arturo y Frigerio, Rogelio, *Introducción a los problemas nacionales*, Buenos Aires: Ediciones del CEN, 1965.

Galbraith, John K., *Historia de la economía*, Barcelona: Ariel, 1998.  
----- *Subdesarrollo y conducta social*, Bogotá: Tercer Mundo, 1967.

Gallo, Ricardo, *Balbín, Frondizi y la división del Radicalismo*, Buenos Aires: Belgrano, 1983.

González, Santiago Senén, *El poder de los sindicatos*, Buenos Aires: Plus Ultra, 1978.

Halperín Donghi, Tulio, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires: Ariel, 1994.

Hirschman, Albert, *Desarrollo y América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

James, Daniel, *Resistencia e integración*, Buenos Aires: Sudamericana, 1990.



- Lewis, Arthur, *La planeación económica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1952.  
-----*Teoría del desarrollo económico*, México: FCE, 1958.
- Llach, Lucas y Gerchunoff, Pablo, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires: Ariel, 2003.
- Llairo María y Siepe, Raimundo, *Fronzizi: un nuevo modelo de inserción internacional*, Buenos Aires: Eudeba, 2003.
- Luna, Félix, *Argentina de Perón a Lanusse 1943/1973*, Barcelona: Planeta, 1972.
- Maddison, Angus, *El crecimiento económico de Occidente*, México: Fondo de Cultura Económica, 1966.
- Merchensky Marcos y Frigerio, Rogelio, *Las corrientes ideológicas en la historia argentina*, Buenos Aires: Concordia, 1961.
- Myrdal, Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México: FCE, 1957.  
-----*La economía internacional: problemas y perspectivas*, México: FCE, 1956.  
-----*El estado del futuro*, México: Fondo de Cultura Económica, 1961
- Nosiglia, Julio, *El desarrollismo*, Buenos Aires: Sudamericana, 1983.
- Nurkse, Ragnar, *Equilibrio y crecimiento en la economía mundial*, Madrid: Rialp, 1964.  
-----*Problemas de formación de capital en países insuficientemente desarrollados*, México: FCE, 1955.
- Odena, Isidro, *Libertadores y desarrollistas*, Buenos Aires: La Bastilla, 1958.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.  
-----*Nueva política comercial para el desarrollo*, Informe ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 23 de marzo de 1964.
- Revista *Primera Plana* – 1962/1966.
- Revista *Qué pasó en siete días* – 1956.
- Revista *Tía Vicenta* – 1959.
- Romero, Luís Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Rostow, W.W., *Política y etapas de crecimiento*, Barcelona: Dopesa, 1972.

Sikkink, Kathryn, *Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*, Nueva York: Cornell University Press, 1991.

Szusterman, Celia, *Frondizi and the politics of developmentalism in Argentina 1955-1962*, Oxford: Macmillan, 1993.

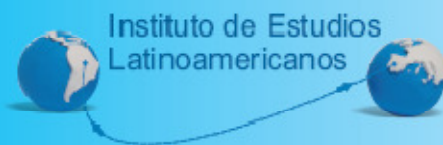
Tinbergen, Jan, *Dinámica del ciclo económico*, Madrid: FCE, 1956.

-----*La cooperación económica internacional*, Madrid: Ed. Ciencias Económicas, 1952.

Touraine, Alain, *Las sociedades dependientes*, México: Siglo XXI, 1978.

van der Wee, Herman, *Historia económica mundial del siglo XX: prosperidad y crisis*, Barcelona: Grijalbo, 1986.

Viñas, Ismael, *Orden y progreso (la era del frondicismo)*, Buenos Aires: Palestra, 1960.



Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del instituto:  
[www.ielat.es](http://www.ielat.es)

©Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT desarrolla contienen información analítica sobre distintos temas y son elaborados por diferentes miembros del instituto u otros profesionales colaboradores con el mismo. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT se anima a que se usen y distribuyan los documentos con fines académicos indicando siempre la fuente. Queda prohibida su reproducción para fines comerciales. La información e interpretación contenida en este documento, es exclusivamente responsabilidad del autor y no necesariamente refleja las opiniones del IELAT.

P.V.P.: 20 €



Universidad  
de Alcalá

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS (IELAT)

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (IELAT)  
Sede: Colegio de Trinitarios • C/ de la Trinidad, 1 • 28801  
Alcalá de Henares - Madrid - España • (34) 91 885 2579  
[ielat@uah.es](mailto:ielat@uah.es)  
[www.ielat.es](http://www.ielat.es)