

Serie Documentos de Trabajo del IIEP

Nº 58 - Abril de 2021

1962-1966: CRISIS Y DESARROLLO
BAJO CONTROL PRETORIANO

Aníbal P. **Jáuregui** - Saúl N. **Keifman**

Jáuregui, A. P. y Keifman, S. N. (2021). 1962-1966: Crisis y desarrollo bajo control pretoriano. *Serie Documentos de Trabajo del IIEP*, 58, 1-54. http://iiep-baires.econ.uba.ar/documentos_de_trabajo



Instituto Interdisciplinario de
Economía Política de Buenos Aires
(IIEP-BAIRES)

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas
Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires
Av. Córdoba 2122 - 2º piso (C1120 AAQ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel +54 11 5285-6578

<http://iiep-baires.econ.uba.ar/>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Av. Rivadavia 1917 (C1033AAJ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel +54 11 5983-1420

<http://www.conicet.gov.ar/>

ISSN 2451-5728

Los Documentos de Trabajo del IIEP reflejan avances de investigaciones realizadas en el Instituto y se publican con acuerdo de la Comisión de Publicaciones. L@s autor@s son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.
Desarrollo editorial: Ed. Hebe Dato

El Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES) reconoce a los autores de los artículos de la Serie de Documentos de Trabajo del IIEP la propiedad de sus derechos patrimoniales para disponer de su obra, publicarla, traducirla, adaptarla y reproducirla en cualquier forma. (Según el art. 2, Ley 11.723).



Esta es una obra bajo Licencia Creative Commons
Se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

1962-1966: CRISIS Y DESARROLLO BAJO CONTROL PRETORIANO

Aníbal P. Jáuregui

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS. INSTITUTO INTERDISCIPLINARIO DE ECONOMÍA POLÍTICA DE BUENOS AIRES (IIEP). BUENOS AIRES, ARGENTINA.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS. CENTRO ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA EMPRESA Y EL DESARROLLO (CEEED). BUENOS AIRES, ARGENTINA.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN. BUENOS AIRES, ARGENTINA.

jaureguianibal37@gmail.com

Saúl N. Keifman

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS. INSTITUTO INTERDISCIPLINARIO DE ECONOMÍA POLÍTICA DE BUENOS AIRES (IIEP). BUENOS AIRES, ARGENTINA.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA PARA EL DESARROLLO (CIDED). BUENOS AIRES, ARGENTINA.

s_keifman@yahoo.com

1962-1966: Crisis and development under Praetorian control

ABSTRACT

The presidencies of José María Guido and Arturo U. Illia were characterized by the tutelary role played by the Armed Forces, especially the Army, in public life. This role became visible in the first of these administrations when, divided into various factions, the military indirectly exercised the government, although without giving it a precise direction in both political-institutional and economic matters due to their differences. Once these differences were partially and cruelly resolved, the country headed towards a partial (due to the marginalization of Peronism) institutionalization, from which the constitutional government of President Illia emerged. In the economic sphere, there was a deep recession in 1962/3, because of the imbalances derived from Frondizi's developmentalist experience, a strong monetary contraction and the acute institutional instability that followed his overthrow. The government of the Unión Cívica Radical del Pueblo completed the consolidation a strong economic recovery in 1964 and 1965, by means of a solid and innovative economic management that came to formulate a remarkable development plan. Despite the good economic results and the advance in the inclusion of Peronism in political life, the Illia government ended up being overthrown by the Armed Forces in June 1966 by a military coup that received significant support from corporate actors.

RESUMEN

El período comprendido por las presidencias de José María Guido y Arturo U. Illia estuvo caracterizado por el papel tutelar de las Fuerzas Armadas, especialmente el Ejército, en la vida pública. Este papel se hizo visible en la primera de las etapas nombradas cuando, divididos en diversas facciones, los militares ejercieron indirectamente el gobierno, aunque sin imprimirle por sus diferencias una dirección precisa tanto en materia político-institucional como económica. Resueltas parcial y cruentamente esas diferencias, el país se encaminó a una institucionalización parcial por la marginación del peronismo, del que emerge el gobierno constitucional del presidente Illia. En la esfera económica se advierte una fuerte recesión en 1962/3, producto tanto de los desequilibrios derivados de la experiencia desarrollista de Frondizi como de la fuerte contracción monetaria y la aguda inestabilidad institucional que siguió a su derrocamiento. La asunción del gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo terminó de consolidar una fuerte recuperación económica en 1964 y 1965, por medio de una sólida e innovadora gestión económica que llegó a formular un notable plan de desarrollo. No obstante los buenos resultados económicos y el avance en la inclusión del peronismo en la vida política, el gobierno de Illia terminó siendo derrocado por las Fuerzas Armadas en junio de 1966 por un golpe militar que recibió un importante apoyo de los actores corporativos.

Keywords: Coup - Economic crisis - Illia's Presidency - Developmentalism

Palabras claves: Golpe de Estado - Crisis económica - Presidencia de Illia - Desarrollismo

JEL Codes: N0, N2, O2 y O4.

Expresamos un agradecimiento especial a Raúl García Heras quien además de beneficiarnos con iluminadoras discusiones compartió de manera excepcionalmente generosa numerosos documentos y grabaciones de su extraordinario archivo personal.

I. Presentación.....	2
II. Contexto internacional: crecimiento económico, regionalismo y Guerra Fría.	4
III. Crisis política y económica bajo el mando nominal de Guido.....	8
IV. El debate sobre la política económica y la recuperación del crecimiento	14
V. Hacia la normalidad imposible: el gobierno constitucional de Illia.....	20
VI. La tensión entre las instituciones y los “factores de poder”.....	35
VII. Formación del consenso a favor de la intervención pretoriana	42
Palabras finales.....	45
Bibliografía	47

I. Presentación

Tras la experiencia peronista, la más exitosa en términos de apoyo social y continuidad que tuviera el país después de la crisis de 1930, la Argentina se embarcó, desde la “Revolución Libertadora”, en una sucesión de gobiernos dictatoriales y semidemocráticos que concluyó en la “Revolución Argentina”. Estas alteraciones del marco político normativo acontecieron bajo, y por la influencia, del pretorianismo¹ activo de las Fuerzas Armadas; que encontraron en la prevención de la conflictividad social y en la lucha contra el comunismo los temas unificadores que encubrían los desacuerdos en otros asuntos y operaron como arietes de la tutela institucional, aprovechando las debilidades gubernamentales.

Estas habían quedado notablemente expuestas cuando el intento desarrollista del presidente Frondizi de romper el bloqueo político y social, fracasó tanto por deficiencias propias de su diseño como por la resistencia de la oposición civil y militar. Sin embargo, la extraordinaria suba de la inversión industrial de esos años generó un cambio estructural de la economía argentina que se tradujo poco después en un fuerte crecimiento de la producción manufacturera.

El imperfecto golpe de marzo de 1962, que puso fin al mandato de Frondizi, abrió un período inestable concluido en otro golpe militar, el de 1966, el que dio lugar a la mencionada “Revolución Argentina”. Entre uno y otro evento, se extiende un tiempo; primero, de una aguda crisis política y económica y luego, de una notable recuperación; dos momentos definidos respectivamente por el gobierno interino de José María Guido y la presidencia constitucional del Dr. Arturo Illia. Aunque desde el punto de vista institucional la experiencia fue claramente negativa, permitió ensayar políticas e instituciones económicas valiosas. En medio del descalabro económico, se generaron las condiciones para el incremento de la influencia de una nueva heterodoxia, técnicamente sólida, conectada con la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) que sería implementada bajo el mandato constitucional de Illia.

Ambos gobiernos resultaban sumamente contradictorios entre sí en términos de legalidad y contenidos de la orientación económica y social de sus políticas. Dialécticamente, el gobierno de Illia se construyó en la negación del de Guido. El conjunto se hallaba dominado por el factor externo, la Guerra Fría, frente a la cual distintos actores según Halperín Donghi sobre reaccionaron de manera notable (1995, 248.). Las pujas entre los bloques potenciaron las tensiones políticas internas, al agudizar no solo el enfrentamiento entre antiperonismo y peronismo sino también la confrontación al interior de ambos campos. La alta conflictividad político-social y el movimiento cíclico de la economía argentina

¹ Huntington define al pretorianismo como “la intervención de los militares en la política y esta no se da por la naturaleza de la institución armada sino por la debilidad de las instituciones” (Huntington, 1997, 198).

interactuaron y se superpusieron para dificultar acuerdos políticos y soluciones negociadas.

Este período continuó la marcada oscilación de los años de Frondizi. Las fuertes fluctuaciones (expansión y recesión inflacionarias) estuvieron vinculadas a problemas del balance de pagos, y al cambio estructural (sustitución de importaciones en sectores capital-intensivos). La vulnerabilidad climática, el ciclo ganadero, el alto peso (25%) de las carnes en las exportaciones y la concentración de aquellas en el mercado británico, influyen en la inestabilidad de los ingresos externos. Revirtiendo una larga etapa de estancamiento, la producción agropecuaria finalmente empieza a crecer mejorando los ingresos de exportación. Los números desmienten la percepción contemporánea de estancamiento de la economía. En rigor, el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) per cápita se acelera: medido entre picos pasa de 0,8% entre 1948 y 1958, a 1% entre 1958 y 1961, y a 2,1% entre 1961 y 1965; la fortaleza del ciclo ascendente queda acreditada por su continuidad hasta 1974.

Los regímenes de política económica imperantes en las administraciones de Guido e Illia fueron notablemente distintos ya que, más allá del cambio de contexto político, revelaban concepciones contrastantes en los temas de la agenda: los roles del mercado y el estado, la relación entre estabilización y desarrollo, la distribución del ingreso y el papel del capital extranjero. Mientras que el primero puso en marcha un plan de ajuste de tipo tradicional siguiendo las pautas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno de Illia encarnó un desarrollismo de nuevo estilo, caracterizado por el gradualismo en la búsqueda de los equilibrios económicos y sociales.

En este documento queremos estudiar las condiciones en que se desarrollaron ambos gobiernos, sus respectivas políticas económicas y sus efectos reales, los cambios en los consensos económicos y las condiciones que permitieron arribar al golpe de 1966.

II. Contexto internacional: crecimiento económico, regionalismo y Guerra Fría

El quinquenio 1962-1966 fue uno de los períodos de mayor crecimiento económico mundial del producto per cápita, 3,3% anual. Ritmos similares solo se vuelven a registrar en los años que precedieron a la crisis financiera de 2008, motorizados principalmente por la expansión de los países en desarrollo. En cambio, en la década de 1960, el crecimiento estuvo liderado por los países desarrollados y los países asiáticos. El crecimiento de Estados Unidos es el más rápido en tiempos de paz en el siglo XX (excluyendo la recuperación de la Gran Depresión en 1934-1941) y similar al de 1922-1926 en los *roaring twenties*. En contraste, América Latina fue la región de menor crecimiento y el desempeño de Argentina no fue mejor (Cuadro I).

Cuadro I
Crecimiento del PIB per cápita en 1962-66, en %

Mundo	3,3
Japón	8,0
Corea del Sur	4,7
Estados Unidos	4,4
Asia	4,2
Europa Oriental ^a	3,8
Europa Occidental ^b	3,5
Unión Soviética	3,2
África	2,4
América Latina ^c	1,8
Argentina	1,5 (2,1 ^d)

a: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia.

b: Alemania Federal, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y Reino Unido.

c: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Méjico, Perú, Uruguay y Venezuela.

d: Crecimiento entre picos cíclicos, es decir, entre 1961 y 1965.

Fuente: elaboración propia en base a Maddison, Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD, http://www.ggdc.net/Maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls

Pese al lento crecimiento de la década anterior, la economía argentina aún conservaba en 1961 un lugar significativo en el mundo. Si bien su PIB per cápita era algo más de la mitad del de Estados Unidos, estaba muy cerca del de los países más ricos de Europa Occidental, superaba a los de España e Italia, y era claramente el más rico de América Latina y el Caribe, con una amplia ventaja sobre Uruguay; lo cual se puede observar en el siguiente ranking regional (Cuadro II).

Cuadro II

PIB per cápita de Argentina/PIB per cápita de países seleccionados
en 1961^a, en %

Estados Unidos	52
Reino Unido	76
Alemania Federal	80
Francia	88
Italia	123
Uruguay	135
España	158

a: la medida de PIB per cápita utilizada es cgdppc, la apropiada para comparaciones de niveles entre países.

Fuente: elaboración propia en base a Maddison Project Database versión 2018, Bolt et al. (2018).

<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>

Sin embargo, esta posición en el mundo implicaba a la vez un retroceso relativo importante respecto al lugar ocupado anteriormente. En 1929, el PIB per cápita de Argentina había ocupado el cuarto lugar entre los 59 países medidos entonces, detrás de Estados Unidos, Australia y Canadá. En ese mismo grupo de 59 países, Argentina cayó al puesto 15 en 1961.²

Esta experiencia de estancamiento relativo informaba los debates económicos locales de la época, caracterizados por interpretaciones muy distintas sobre las causas y los remedios recomendados, que giraban en torno a la pregunta ¿qué clase de país era la Argentina? Este tema se desarrollará en la sección IV de este documento.

Con todo, a pesar de ser una década de fuerte crecimiento mundial, la Argentina tenía un fuerte limitante en sus mercados de exportación. La declinación económica de Gran Bretaña colocaba en dificultades a nuestro principal comprador que además amenazaba con disminuir sus compras al aumentar su autoabastecimiento de carnes. Por su parte, la demanda de alimentos de Europa continental se vio muy limitada por la formación de la Comunidad Económica Europea a fines de 1950 y, especialmente, la Política Agraria Común desde 1962. A su vez, Estados Unidos no permitía el acceso de la carne argentina a su mercado y regalaba granos en el marco de la Ley N° 480 (*Agricultural Trade*

² La variable y la fuente utilizadas para estos rankings son las mismas del Cuadro II.

Development and Assistance Act de 1954). Recuérdese que el sector agrícola había sido prácticamente excluido de las sucesivas rondas de negociación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (Mucchielli, 1994, 127). En consecuencia, Argentina enfrentaba problemas serios para colocar su producción. La búsqueda de nuevos mercados llevaría a firmar un primer convenio con China, durante la presidencia de Frondizi. Un hecho auspicioso fue la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 con el fin de promover el comercio dentro de la región, lo cual favoreció la expansión de las exportaciones industriales argentinas, la mitad de las cuales se destinaban a América Latina.

En relación al sistema monetario y financiero internacional, se observa que las instituciones financieras internacionales tuvieron muchas dificultades para manejar adecuadamente los problemas de liquidez, ajuste y financiamiento de largo plazo de los países en desarrollo. Los recursos del FMI fueron insuficientes, la condicionalidad fue polémica y padeció del problema de una doble vara para países desarrollados y en desarrollo.³ Los problemas del régimen de tipos de cambio fijos y ajustables de Bretton Woods se hicieron más evidentes en la década de 1960 por la inflación reptante en los países desarrollados, la inflación estructural en los países en desarrollo y la creciente movilidad internacional del capital. Mientras que en el caso de la libra esterlina, el ajuste de la paridad se postergó hasta 1967 cuando ya era prácticamente un hecho consumado, la demanda de maxidevaluaciones y, curiosamente, de flotación cambiaria, era típica en los programas de ajuste de los países en desarrollo. La proliferación de metas de política económica y el *phasing*,⁴ eran más comunes en los programas aplicados en países en desarrollo que en los países desarrollados. Por su parte, el financiamiento de largo plazo de los bancos multilaterales de desarrollo en esta etapa fue parsimonioso e involucró en ocasiones injerencias internas altamente conflictivas.⁵

La bonanza económica mundial no fue un obstáculo para la continuidad de tensiones y la confrontación entre bloques hegemónicos. La dimensión planetaria de la confrontación agregaba una cuota de incertidumbre a la evolución política y económica de los países occidentales, en especial los de América Latina, sacudida por la Revolución Cubana y sus movimientos expansivos. La Guerra Fría no solo condicionaba las relaciones exteriores regionales de la Cancillería Argentina: la gobernabilidad quedaba supeditada a la eficiencia del gobierno en poner en marcha una efectiva política anticomunista. La amenaza del comunismo se

³ El caso más evidente de doble vara fue el *stand by* otorgado al Reino Unido en noviembre de 1967 que prácticamente carecía de condicionalidad en contraste con la habitualmente exigida en los programas de asistencia a los países en desarrollo (Dell, 1981).

⁴ Denota la modalidad del FMI de entregar sus préstamos en cuotas cuyo desembolso está condicionado al cumplimiento de las metas comprometidas en el programa de ajuste.

⁵ Véase, por ejemplo, la disputa entre el gobierno de Illia y el Banco Mundial sobre la administración de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, en la sección V de este documento.

convirtió en la justificación de la tutela militar a los débiles gobiernos civiles. El enemigo exterior estaba potenciado desde el momento en que la Revolución Cubana había mostrado su vocación de extenderse por América Latina. De estas premisas se derivaba la Doctrina de la Seguridad Nacional y sus secuelas de intervención militar “defensiva”.

Un cambio importante se dio con la asunción de Lyndon B. Johnson a la presidencia de los Estados Unidos tras el asesinato de John F. Kennedy. Como respuesta al giro comunista de la Revolución Cubana, Kennedy había lanzado la Alianza para el Progreso con el fin de fortalecer la democracia constitucional a través de la promoción de reformas económicas y sociales en América Latina, y prometió un financiamiento de 20 mil millones de dólares en una década (Sewell, 2016, capítulo 6). Vale la pena destacar que las reformas que impulsaría la Alianza para el Progreso hallaron inspiración en las ideas de la CEPAL (Pollock et al., 2001). Sobre el compromiso democrático de Kennedy recuérdese que en respuesta a un golpe militar ejecutado en Perú en 1962, el presidente suspendió las relaciones diplomáticas y cortó la ayuda militar y económica, logrando la restauración de la democracia en menos de un año.

El presidente Johnson, en contraste, retornó al enfoque de la Guerra Fría de los años 1950 aunque con un énfasis muy agresivo en la contención preventiva del comunismo cuya característica distintiva era que Estados Unidos ya no trataría de castigar a las juntas militares que derrocaran regímenes democráticos. El énfasis se haría en cambio, en el logro de cuatro objetivos: crecimiento económico, protección de las inversiones norteamericanas, no intervención y oposición al comunismo. La nueva doctrina fue anunciada por Thomas C. Mann (conocida luego como Doctrina Mann) secretario asistente de asuntos interamericanos, coordinador de la Alianza para el Progreso y asistente especial del presidente, en una reunión de diplomáticos y jefes de misión de la AID de América Latina, el 18 de marzo de 1964 (Muller, 1985).

III. Crisis política y económica bajo el mando nominal de Guido

Como es sabido, el levantamiento militar desconociendo el resultado electoral de marzo terminó con el derrocamiento de Frondizi, aunque se impuso una sucesión formalmente constitucional. Si bien el senador J. M. Guido era el sucesor legal del presidente de acuerdo a la ley de acefalía, Frondizi había sido forzado por los militares a abandonar su cargo y enviado a la prisión militar de Martín García. Las elecciones de gobernadores y legisladores fueron anuladas; las provincias fueron intervenidas y el parlamento fue disuelto. La sucesión de luchas internas entre las fracciones de “azules” y “colorados”⁶ (los más importantes ocurrieron en abril de 1962, septiembre de 1962 y abril de 1963, pero hubo otras) dejaron al gobierno sin sustentabilidad para implementar medidas que aliviaran el peso de la situación económica y social.

Punto de partida de un ciclo singular, la crisis 1962/63 ha tenido varias lecturas. En primer lugar, el golpe militar contra Frondizi ha sido entendido como una reacción ante la autonomía creciente de los sindicatos, como respuesta a los desafíos de la Revolución Cubana y la Guerra Fría, como una consecuencia de las inconsistencias de la gestión desarrollista, como demostración de la falta de vocación democrática de los partidos y movimientos opositores, como expresión del pretorianismo militar agravado por la fragmentación interna de las Fuerzas Armadas, como una manifestación de las limitaciones de una democratización incompleta de 1958.

En verdad todas esas causalidades estaban presentes. Desde el punto de vista de autores como Kvaternik (1987), el golpe y el extraño gobierno de Guido expresaban a un sistema institucional *sui generis* en el que se normalizaba la participación política de los militares como una función moderadora del sistema. Esta lectura naturaliza la intervención militar, pero se correspondía con las opiniones dominantes en la época y con la fragilidad institucional argentina que se arrastraba al menos desde 1930.

Otras interpretaciones remarcan el momento como el reflejo de la reaparición de una Argentina tradicional, “liberal en lo económico, conservadora en lo político, reaccionaria en lo cultural” (Tcach, 2003, p. 38), que alcanzaba todos los campos, aunque su aspecto económico adquirió una dinámica específica.

Como sea, en este último aspecto, los desequilibrios se advertían desde fines de 1961 y se agravaron con el golpe de Estado. El déficit comercial récord de casi 500 millones de dólares registrado en 1961, las dificultades del gobierno de

⁶ Ambos sectores se diferenciaban por su posición ante la institucionalidad y la eventual participación peronista en las elecciones. Los azules aceptaban alguna forma de integración del peronismo mientras que los colorados la rechazaban. Pero además tenían diferencias profesionales. Los primeros predominaban en el Ejército, especialmente en el arma de Caballería, mientras que los segundos controlaban la Marina y algunos sectores del ejército en las Armas de Infantería e Ingenieros.

Fronzizi para reducir el déficit fiscal, la suspensión de desembolsos del FMI en diciembre de 1961 y la acumulación de vencimientos de la deuda externa, desencadenaron fuertes ataques especulativos contra el peso en 1962, que volvieron insostenible el tipo de cambio de 83 pesos moneda nacional por dólar vigente desde el segundo semestre de 1959, luego del golpe de estado. En este contexto, el efímero ministro Federico Pinedo (su gestión comprendió del 6 al 25 de abril de 1962) dejó flotar libremente el tipo de cambio. La devaluación inicial del peso fue moderada (20% acumulado a fines de abril de 1962) en consonancia con la corrección necesaria estimada por Roberto Alemann,⁷ el antepenúltimo ministro de economía de Frondizi. De hecho, el déficit comercial de 1961 se debió, en buena medida, a factores transitorios: caída de las exportaciones por una sequía y aumento inusual de las importaciones por los incentivos para adquirir bienes de capital.

Sin embargo, la agudización de la crisis político-institucional⁸ por el enfrentamiento armado de las facciones militares en pugna, y la sucesión de distintos ministros de economía (Álvaro Alsogaray, Eustaquio Méndez Delfino y José Alfredo Martínez de Hoz), generaron una alta incertidumbre que alimentó una intensa fuga hacia el dólar. Así, en un régimen de flotación libre, el dólar aumentó 77% entre marzo y noviembre de 1962 (de \$83,8 a \$148,4). Luego descendió hasta \$132,6 a fines de 1963 en un contexto político-institucional más estable.

Alsogaray fue el ministro de mayor duración (del 30 de mayo al 9 de diciembre de 1962) y el que tuvo mayor impacto. En junio acordó un nuevo crédito *stand by* del FMI por 100 millones de dólares. El programa comprometido siguió el molde típico, a saber, libertad cambiaria y políticas monetaria y fiscal contractivas, sumadas al mantenimiento de la flotación de la moneda que en contexto ya aludido llevó a una gran depreciación del peso. La política monetaria aplicada fue tan restrictiva que el crédito bancario neto al sector privado apenas creció 1% en 1962 (Maynard y Rijckeghem, 1970) con una inflación del 28%. La resultante iliquidez del sector privado llevó a que los cheques y pagarés de las empresas de buena reputación empezaran a circular con una larga lista de endosos como sustitutos de la moneda (Mallon y Sourrouille 1973).

En materia de política fiscal, el ajuste se dio principalmente por el aumento de las tarifas de los servicios públicos, ya que la postergación de pagos a proveedores –las cuentas impagas pasaron de 17.000 millones de pesos en octubre de 1961 a 70.000 millones de pesos a fines de 1963– y la colocación de un empréstito forzoso utilizado para pagar salarios de empleados estatales y

⁷ Entrevista de Juan Carlos De Pablo a Roberto Alemann (De Pablo, 1980).

⁸ Vale la pena recordar que Pinedo renuncia ante la anulación de las elecciones celebradas en marzo de 1962 y la disolución del Congreso.

jubilaciones (Mallon y Sourrouille, 1973), constituyen, en rigor, actos de maquillaje contable antes que ajuste fiscal.

La alta rotación de los ministros llevó a que buena parte de la capacidad de decisión efectiva en materia de política económica pasara a manos de funcionarios de menor nivel en organismo estables como el Banco Central. No obstante, ello no hizo mella en la orientación ortodoxa de la política, pero el enfrentamiento de las facciones militares dificultó la coordinación de las políticas (Mallon y Sourrouille, 1973, 34.). El sesgo ortodoxo de la política económica, además de las restricciones coyunturales, se debía en buena medida a la influencia del FMI. Más allá de su influencia real, buena parte de la sociedad consideraba que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) estaba intervenido por el FMI y que gran parte de las medidas que tomaba el gobierno provenían de la influencia extranjera, agravando la desconfianza y la falta de credibilidad preexistente (Hardoy, 1963, 5). Por otro lado, se ha sostenido que, dada la debilidad extrema del gobierno por la crisis político-institucional, la política monetaria extremadamente dura era más una necesidad que una virtud.⁹

El desequilibrio interno causado por la iliquidez, la reducción de gastos públicos de caja y la gran devaluación, acrecentó las dificultades de funcionamiento de la economía. Los quebrantos comerciales tuvieron un aumento muy significativo: 46% entre abril-diciembre de 1961 y abril-diciembre de 1962; y, 60% entre enero-setiembre de 1962 y enero-setiembre de 1963.¹⁰ Un resultado no esperado fue una fuerte caída de la recaudación tributaria y previsional que redujo los ingresos fiscales de 26,7% del PIB en 1961 a un promedio de 22,3% en 1962-63. En consecuencia, el déficit fiscal devengado aumentó de 4% del PIB en 1961 a 7% promedio en 1962-63.

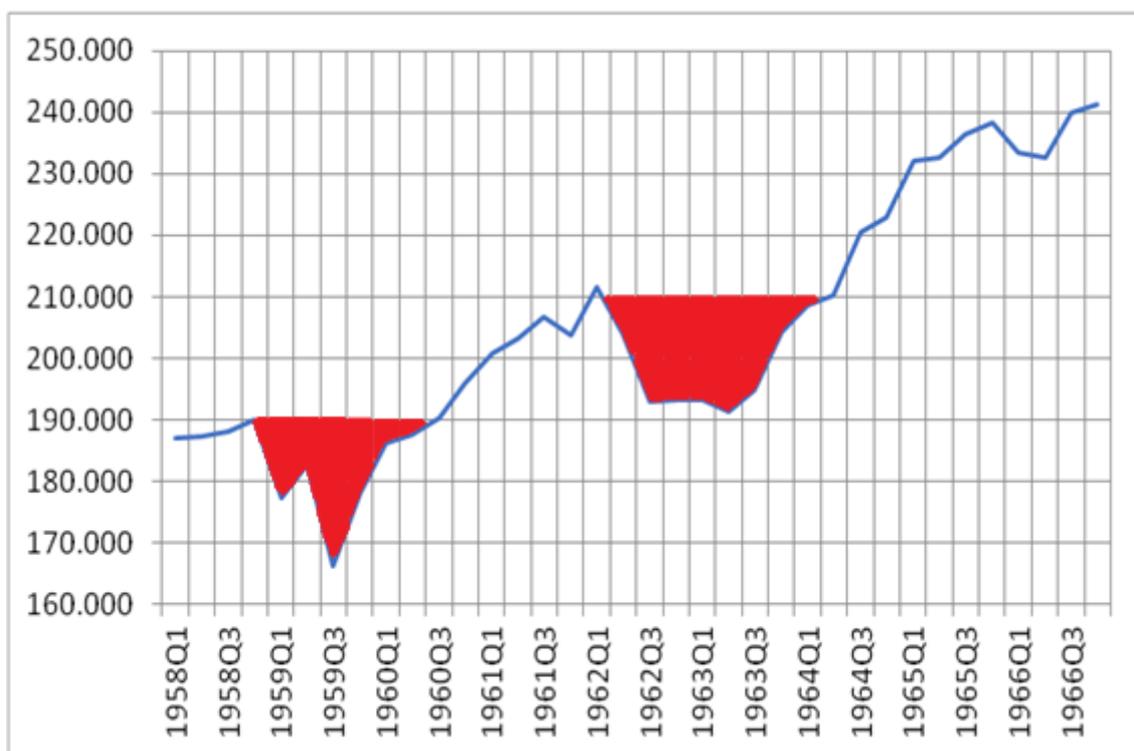
En efecto, el impacto en el nivel de actividad fue muy importante. El PIB cayó 3,8% acumulado en 1962-63. La actividad industrial cayó 9% en el bienio. A primera vista la caída del PIB parece bastante menor que la de 6,4% en 1959. Sin embargo, la evolución trimestral del PIB (desestacionalizado) muestra un panorama diferente. Las caídas acumuladas entre picos y pisos trimestrales son más agudas y similares, 12,5% entre IVT58 y IIIT59, y 9,6% entre IT62 y IIT63. Por otro lado, si tomamos la pérdida acumulada antes de recuperar o superar el pico anterior, la recesión de Guido parece peor que la de Frondizi. En efecto, la pérdida acumulada entre el IVT58 y IIT60 fue de 33%, es decir, el PIB fue en promedio 5,5% menor que su pico anterior durante 6 trimestres. En comparación, la pérdida acumulada entre el IT62 y el IIT64 fue de 53%, es decir, el PIB fue en promedio 5,9% inferior que el pico trimestral durante 9 trimestres. Alternativamente, si no creemos en el pico del IT62 y le asignamos a este trimestre

⁹ "La situación económica". *Economic Survey*, 27 de marzo de 1962, número 830, pp. 189-190; De Pablo (1989).

¹⁰ Cálculos propios hechos con información reportada por *Panorama de la economía argentina*, números 21 y 23, en base a *El Cronista Comercial*.

el pico anterior del IIIT61, la pérdida acumulada es de 35% entre IT62 y IVT63, lo que da un PIB en promedio 5% inferior por 7 trimestres (ver las áreas rojas del Gráfico 1).

Gráfico 1
Producto Interno Bruto trimestral
(desestacionalizado, en millones de pesos de 2004)

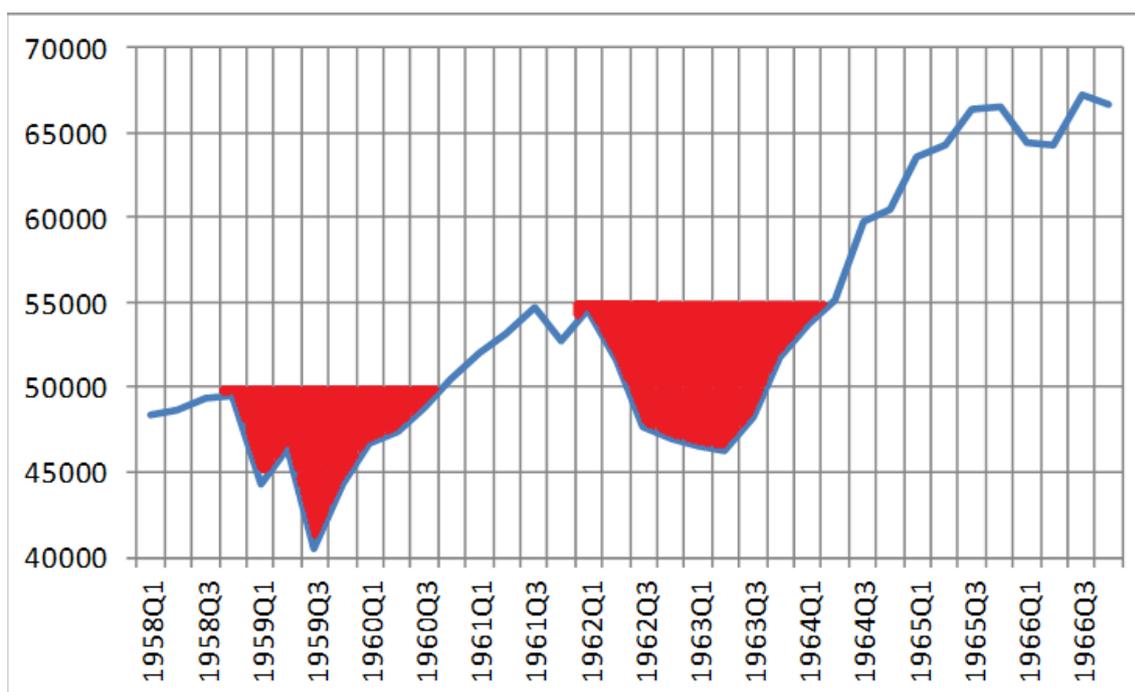


Fuente: elaboración propia en base a Heymann (1980).

La evolución del volumen de producción de la industria manufacturera ofrece un cuadro más serio aún. Las caídas de la producción industrial son más pronunciadas que las del PIB total. Tomando valores anuales, la caída fue de 10,3% en 1959 y de 9,4% acumulado en 1962-1963. Las caídas entre pico y piso trimestrales son, naturalmente, mayores, de 19,3% entre IVT58 y IIIT59, y de 16,7% entre IIIT61 y IIT63. Sin embargo, la pérdida acumulada fue mucho mayor en la recesión de Guido que en la Frondizi, por su mayor persistencia. En base a las estimaciones trimestrales del volumen de la producción de la industria manufacturera de Daniel Heymann (1980), mientras que la pérdida acumulada entre IVT58 y IIIT60 fue de 60%, equivalente a -8,6% promedio por 7 trimestres; y, la pérdida acumulada entre IT62 y IIT64 fue de 91%, equivalente a -10% promedio por 9 trimestres (ver las áreas rojas del Gráfico 2).

Gráfico 2

Valor Agregado Bruto Trimestral de la Industria Manufacturera
(desestacionalizado, en millones de pesos de 2004)



Fuente: elaboración propia en base a Heymann (1980).

La contrapartida de la caída de la producción industrial fue un grado de utilización de la capacidad instalada muy bajo, estimado en 55% en 1963 (Mallon y Sourrouille 1973). Dado el alto peso del sector industrial en el empleo en la década del 1960, puede presumirse que el impacto de la crisis industrial sobre el empleo total fue muy significativo. Si utilizamos las estimaciones de empleo de Kidyba y Vega (2015), se comprueba que el impacto de la recesión de Guido fue mayor que el del ajuste de Frondizi. En efecto, el nivel de empleo cayó 1,7% mientras que la población creció en una magnitud similar en 1959. En cambio, en 1962-63 el nivel de empleo cayó 3,3%; mientras que la población creció 3,2%.

A pesar de la aguda recesión, la inflación se aceleró en 1962-63. En 1961, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) había crecido 16% (punta a punta), lo cual significó una gran desaceleración luego del salto superior al 100% en 1959. Pero bajo el gobierno de Guido la inflación acumulada en 19 meses fue del 47%, equivalente a una inflación anual del 27% (punta a punta).

Esta segunda aguda recesión con inflación ocurrida bajo la égida del FMI dio lugar a una literatura académica original que intentó explicar por qué las devaluaciones eran recesivas en Argentina en contraste con las predicciones de los modelos macroeconómicos convencionales que basados en las características de los países industrializados suponían que eran expansivas. Por basarse en estos modelos, los programas de ajuste del FMI recomendaban combinar las

devaluaciones con políticas monetaria y fiscal contractivas para compensar el impacto presuntamente expansivo de las primeras. La literatura mencionada¹¹ ofreció distintas explicaciones para la supuesta anomalía. Así Ferrer (1963), Díaz-Alejandro (1963 y 1965), y Braun y Joy (1968) enfatizaron el impacto redistributivo de la devaluación combinado con oferta agropecuaria inelástica, oferta elástica de manufacturas y servicios, y una demanda de alimentos poco elástica de los asalariados, en un país exportador de alimentos. Sidrauski (1968) señaló el impacto recesivo de la contracción monetaria. A su vez, Belozercovsky (1970) destacó el impacto negativo sobre el producto de la mayor carga del servicio de la deuda externa causada por la devaluación.¹² Por otro lado, el impacto inflacionario de las devaluaciones de 1959 y 1962 estimuló la modelización de la teoría de la inflación estructural, originalmente nacida en la CEPAL, por parte de Julio H. G. Olivera.¹³

Más allá de los debates académicos, la caída de ingresos y el pago en títulos públicos de los salarios provocaron una sorda resistencia del movimiento obrero. La represión de las reacciones del sector laboral fue cediendo al compás de las negociaciones que la dirigencia sindical fue abriendo con empresarios, funcionarios, políticos y militares.

Esta orientación se fortaleció con el triunfo del sector legalista “azul” en abril de 1963 que derivó en la convocatoria de elecciones nacionales para julio. Después de variados intentos de conformar alguna alianza oficialista con posibilidades de triunfar, que incluyera a sectores peronistas, finalmente se impidió que se presentaran listas de candidatos que contuvieran justicialistas de cualquier índole. El proyecto integracionista del Frente Nacional y Popular que los estrategas afines al gobierno habían imaginado con algún candidato potable para los militares triunfadores, (Juan Carlos Onganía o Carlos Alberto Pérez Companc), acabó fracasando. La fórmula Vicente Solano-Carlos Sylvestre Begnis para el Frente Nacional y Popular, acordada entre peronistas y frondizistas fue rechazada por los militares, cerrándose así la posibilidad de un acuerdo entre el sector azul, los políticos integracionistas y el peronismo. Quedaba abierto el camino a unos comicios que marginaban al peronismo de la compulsa dejando al gobierno que emergiera de ellos en una situación de gran fragilidad institucional. Para los uniformados las elecciones fueron una solución transitoria de sus diferencias políticas dejando para más adelante la construcción de un modelo político acorde con sus ideas.

¹¹ Para una revisión de esta literatura puede consultarse Fiszbein (-2015).

¹² La hipótesis de la devaluación recesiva es reevaluada por Keifman (2009).

¹³ Una selección de sus artículos más importantes puede encontrarse en Olivera (2010). La primera parte incluye seis artículos sobre inflación estructural. Acerca de la vigencia de la teoría de la inflación estructural véase Keifman (2019).

IV. El debate sobre la política económica y la recuperación del crecimiento

La percepción de estancamiento productivo durante la década de 1950 y los dos estallidos recesivos e inflacionarios de 1959 y 1962-1963 otorgaban al diagnóstico de sus causas una posible clave de superación. El debate sobre la política económica futura se instaló así en la agenda pública cuando la crisis política daba señales de atenuación. Algunas voces asumieron especial significación en esa polémica en la que el recetario ortodoxo quedaba desacreditado por la asociación con la etapa que se quería dejar atrás.

De esta forma, un economista cercano a esa tradición neoclásica, como Carlos Moyano Llerena, proveniente del núcleo de economistas de la *Revista de Economía Argentina* de Alejandro Bunge y cercano a la Iglesia, postulaba la necesidad de la intervención estatal para mejorar la asignación de recursos al agotarse el recurso a la política monetaria como la herramienta para administrar la penuria de divisas. Solo el incremento de la actividad productiva podía resolver la baja en las remuneraciones de buena parte de la población y esto no podría resolverse en forma inmediata. Los planes ortodoxos podían ser técnicamente consistentes, pero carecían de sentido social. Esto se pone en evidencia al analizar el resultado de la aplicación del Plan de Estabilización de 1958 propiciado por el FMI que buscaba resolver los problemas que tenía la economía argentina: la restricción externa, la caída de la productividad, la descapitalización y la inflación. En esencia se adoptaba un tipo de cambio libre y único, proteccionismo, supresión de subsidios, eliminación de los precios máximos, aumentos de las tarifas de servicios públicos y restricción al crédito bancario. A esto le sumaban los incentivos a la inversión extranjera y el apoyo de las organizaciones de crédito multilaterales. La pretensión de corregir la política económica sin objetivos claros ni autoridad efectiva que la pusiera en vigencia hacía imposible la adopción de medidas concretas para remediar rápidamente la situación (Moyano Llerena, 1962 y 1963). Puntos de vista semejantes se extendieron entre los expertos, alentando la iniciativa gubernamental de poner en marcha la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE) que, creado por Frondizi en octubre de 1961, no tenía todavía existencia real a comienzos de 1963. (Taroncher, 2009)

Por otra parte, los estudios sobre planificación económica, ligada a las cuentas nacionales (aquí bajo la dirección de Alberto Fracchia) venían siendo impulsados por la CEPAL desde mediado de la década de 1950, amparados en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en el que participaron entre otros Grinspun, Elizalde, Carranza y demás futuros funcionarios del gobierno de Illia (Arana, 2020).

Pero el espaldarazo definitivo hacia la reorientación de la política económica tuvo lugar en la reunión en Mar del Plata del Décimo Período de

Sesiones de la CEPAL en mayo de 1963, con el cual Prebisch retornaba a un lugar destacado en el pensamiento académico y político argentino, tras su fallida participación en el gobierno de la “Revolución Libertadora”. En oposición al clima de crisis y de anormalidad que todavía se respiraba en la Argentina, en sus sesiones se destilaba optimismo sobre las posibilidades, de la región en general y de nuestro país en particular, para encarar una fase de crecimiento sostenido, al socaire del flujo inversor del quinquenio anterior. La política económica debía encaminarse hacia una planificación más meticulosa evitando los desequilibrios que en parte se debían en las inconsistencias que presentaba el programa económico del gobierno frondizista. El mismo Prebisch, que en 1956 había cuestionado el excesivo emisionismo peronista, sostenía la necesidad de apoyar medidas favorables a la expansión económica sin temer la apelación a la emisión. En los medios se presentaba la ocasión como el momento fundacional de una nueva teoría económica regional.

El gabinete de Guido tuvo una importante participación en la reunión. El ministro de economía, Méndez Delfino, encabezó la delegación argentina y fue elegido presidente de la reunión. En su discurso de apertura señaló obstáculos al crecimiento, el deterioro de los términos de intercambio y las repercusiones de un menor poder compra externo sobre la producción interna. Agregó que pese a los esfuerzos de la cooperación internacional para aliviar la menor capacidad de importar, el sistema actual de cooperación no satisfacía plenamente las necesidades. En particular, señaló que si el FMI y las agencias financieras internacionales no actuaban de manera coordinada, era difícil resolver los estrangulamientos del financiamiento externo. Reclamó también acceso libre a los mercados de exportación, facilidades financieras adecuadas y el estímulo de los programas de integración latinoamericana. En relación a la controversia entre los defensores de soluciones monetarias y estructurales, llamó a un análisis imparcial. Así consideró que cuando el desequilibrio externo era causado por un programa de desarrollo mal diseñado o por un estímulo excesivo del consumo en relación a la capacidad productiva, debían fijarse prioridades que condujeran al desarrollo en la dirección correcta y desalentaran el consumo innecesario que llevara a mayores importaciones. Por otro lado, si el desequilibrio resultaba de un deterioro de los términos de intercambio, junto a la necesidad de mejorar la estructura de producción, se precisaba una política dinámica en la cual la interacción de consideraciones monetarias y estructurales estaba implícita.

Tras su renuncia al ministerio por una crisis de gabinete en el transcurso de las sesiones, la representación argentina fue encabezada por el Ministro de Obras Públicas Ingeniero H. Zubiri (que había integrado el gabinete del gobernador Oscar Alende en la presidencia pasada). Zubiri tuvo un publicitado

encuentro con una de las figuras más destacadas de la reunión, Celso Furtado,¹⁴ el primero de los ministros de Planificación de Brasil y figura clave del gabinete de Joao Goulart, que reemplazó a Méndez Delfino en la presidencia de la reunión de la CEPAL mientras los diarios anunciaban el surgimiento de una nueva era de intervención estatal en la economía.¹⁵

En tal sentido, cabe señalar que cuando la delegación brasileña presentó los objetivos del Plan Trienal, que incluían la reducción gradual de la inflación, enfatizó los peligros de una política antiinflacionaria demasiado rápida y expresó que “la política antiinflacionaria está subordinada a la política de desarrollo económico y social”. En su discurso en la sesión final, luego de explayarse sobre las dificultades básicas de América Latina y los cambios estructurales necesarios, Furtado habló del “espejismo del desarrollo espontáneo y la mística de la estabilidad”. En relación a esto último dijo que la estabilidad era un objetivo legítimo en la medida que permitiera la introducción de una mayor racionalidad en el proceso económico y, de esta manera, una utilización más eficiente de los recursos. La estabilidad, sin embargo, era, por definición, un medio, pese a que aquellos que temían los cambios sociales la convirtieran frecuentemente en un fin (Fondo Monetario Internacional, 1963).¹⁶

El documento que tuvo mayor impacto entre los presentados en la reunión fue el elaborado por Raúl Prebisch y titulado “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”, que marcó su despedida del cargo de secretario ejecutivo de la CEPAL que ejerciera desde 1950. El documento hacía un balance de la situación económica regional, pero tenía una obvia recomendación implícita para la política económica argentina. En esencia se mostraba que las funciones gubernamentales habían avanzado en forma inorgánica desde la década de 1930, en tanto que el crecimiento de la industria no se había producido en forma racional. El uso ineficiente de los recursos derivaba en un menor ritmo de crecimiento. Para resolver esta deriva, se debía erigir un sistema nacional de planificación que involucrara en forma más eficiente la burocracia con el desarrollo que permitiera el fluir de la información desde la administración pública a los órganos planificadores y de estos a los de ejecución. El sistema de planificación generaría un conjunto de orientaciones programáticas y, a su vez, los mecanismos de contralor. El plan es la herramienta necesaria para introducir “una racionalidad

¹⁴ Celso Furtado fue uno de los economistas más destacados del período fundacional de la CEPAL, probablemente, el más famoso economista brasileño, y autor de una vasta y prestigiosa producción académica.

¹⁵ “CEPAL: una nueva teoría económica para América Latina está en marcha”. Diario *El Mundo*, 20 de mayo de 1963, p. 11. “Una voz que sonó a falso”. Diario *Clarín*, 23 de mayo de 1963, p. 12.

¹⁶ De todos modos, los economistas de la CEPAL eran conscientes de las dificultades que se avecinaban. La propia experiencia del Brasil de Furtado mostraba que las soluciones a los desafíos regionales no se reducían a la aplicación de fórmulas prescriptas. El país vecino vivía también convulsionado por conflictos políticos y militares. A pesar de su adhesión a las ideas heterodoxas, el gobierno que integraba como figura destacada, optó en el Plan Trienal por un camino ecléctico con contención del gasto público y restricción monetaria. Si bien fue un plan técnicamente sólido sus resultados fueron afectados por la fragilidad política. (Bastian, 2013).

sistemática en las grandes decisiones de la política del desarrollo económico latinoamericano.” Decisiones que irían más allá de lo económico. Así señala que “Hay que buscar formas compatibles con el afianzamiento de los *derechos humanos* en América Latina, que son todavía una *expresión teórica* para una gran parte de la población económica y socialmente sumergida.” (itálicas nuestras). Prebisch ponía gran énfasis en la implementación de reformas estructurales que alterarían no solo los incentivos sectoriales, sino también la distribución del ingreso sea por la tributación, como por una reforma de los regímenes de tenencia de la tierra, además de impulsar un mayor ahorro limitando el consumo de los grupos de altos ingresos. En materia productiva y comercial se proponía ejecutar una sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones de manufacturas (sin descuidar las agrícolas), para lo cual la integración regional era una condición fundamental para aprovechar economías de escala.

En el capítulo del documento que trata de la inflación, Prebisch distingue entre factores inflacionarios no monetarios (tales como los que se dice que surgen de la sustitución de importaciones bajo protección excesiva, obstáculos a la producción agrícola relacionados con el régimen prevaleciente de tenencia de la tierra, etc.) y factores monetarios. Discute la espiral salarios-precios, las dificultades políticas y de otro orden para quebrarla, y concluye que tratar la estabilización monetaria como una solución en sí misma, ha llevado “el loable intento de terminar con la inflación” frecuentemente al fracaso. Así argumenta que el problema de la inflación es inseparable del problema del desarrollo y que las políticas monetarias deben ser parte integral de la política de desarrollo económico y social. En el capítulo enfatiza, no obstante, que la inflación no es una política sostenible y termina diciendo, citando la siguiente significativa frase de un artículo anterior de Prebisch¹⁷:

“si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para dar al sistema la validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración”.

En aquel artículo, Prebisch critica tanto los planes de estabilización del FMI aplicados en América Latina a fines de los años 1950 como las expansiones inflacionarias. Los primeros, sacrifican el crecimiento en pos de la estabilidad de precios y el equilibrio externo. Los segundos, priorizan el objetivo del desarrollo, pero su continuidad se ve comprometida por las tensiones sociales y de balance de pagos generadas por la inflación. ¿Cómo conciliar ambas metas? Articulando

¹⁷ “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, publicado en 1961 y republicado por el Fondo Cultura Económica junto a “Hacia una dinámica...” (Prebisch, 1963).

las políticas macro con la transformación de la estructura productiva a través de la programación (planificación) del desarrollo.¹⁸

Como respuesta a las recomendaciones de Prebisch al gobierno nacional, este convocaría a un Consejo Económico y Social que, siguiendo al modelo francés, debía ser integrado por representantes sindicales y empresarios.¹⁹ Fuera del ámbito gubernamental, sectores de la Iglesia, se hacían eco de la propuesta de la CEPAL por intermedio de la revista *Criterio* y su principal redactor, el padre Fernando Storni.²⁰

La reunión de la CEPAL consolidaba en el país nueva heterodoxia económica desarrollista y moderadamente dirigista "...a la que daban su unción quienes unos meses antes habían recitado el evangelio de la libre empresa."²¹ Obviamente, que esta orientación generó una reacción de los economistas más ligados al pensamiento clásico, como Pinedo que cuestionaba duramente que la Argentina pudiera asimilarse a otros países de América Latina, planteando un debate sobre si debía caracterizar a la Argentina en base solamente al nivel de producto per cápita o, en cambio, tener en cuenta además su estructura social, productiva y de comercio exterior.

El moderado intervencionismo económico que proponía la CEPAL también encontraba resistencias en el medio empresario. La Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL) cuestionaba la propuesta de Prebisch por representar una reedición de la "economía dirigida" del peronismo: "Planificar –sosténia– requiere modificar el orden de cosas existente" (resaltado nuestro). La crisis que se vivía era tan solo el corolario de las distorsiones al orden económico constitucional, efectivizadas durante la presidencia de Perón.²²

Por su parte, los partidos políticos que se reunieron en marzo en la denominada Asamblea de la Civilidad, (la Unión Cívica Radical del Pueblo, la Unión Cívica Radical Intransigente de Alende, los conservadores populares, el justicialismo de Raúl Matera, el socialismo popular, entre otros) habían coincidido en alentar programas de planificación y crecimiento de la economía, aunque evitaban la palabra "desarrollo" por su identificación con Frondizi. Utilizaban una fórmula ambigua: "...la política de inversiones debe dar prelación a las que contribuyen más prontamente al acrecentamiento del producto total"²³. Las ideas

¹⁸ La posibilidad de combinar el combate de la inflación con la promoción del desarrollo se explica por la magnitud relativamente baja de la inflación en las décadas de 1950 y 1960.

¹⁹ "Consejo Económico y Social: elevan el anteproyecto de su creación al Poder Ejecutivo. Regulará Costos y Salarios". Diario *El Mundo*, 2 de junio de 1963, p. 19.

²⁰ "La CEPAL y el desarrollo latinoamericano". *Criterio*, número 1428. 23 de mayo de 1963 "La CEPAL y las ideologías" (F. Storni). *Criterio*, número 1432, 25 de julio de 1963.

²¹ Halperin Donghi, 1995, p. 119.

²² *El Cronista Comercial*, 12 de junio 1963 (Cúneo, 1967, pp. 273-274).

²³ "En la asamblea de la civilidad dieron las bases para un acuerdo". Diario *La Nación*, 13 de marzo de 1963, pp. 1-12.

del “desarrollo” y el desarrollismo en un sentido amplio, habían impregnado entonces la conversación pública, excediendo la experiencia frondizista (Altamirano, 2007).

Como se puede advertir, aun cuando no faltaban controversias instrumentales, se aceptaba que las políticas estatales debían encaminarse a lograr, por una vía u otra, el crecimiento productivo.

V. Hacia la normalidad imposible: el gobierno constitucional de Illia

La convocatoria a elecciones nacionales para todos los niveles gubernamentales, que estaba prevista desde la misma instalación de Guido en la Casa Rosada, se allanó como corolario de la derrota “colorada” de abril de 1963. La posterior proscripción de los candidatos peronistas del Frente Nacional y de la Unión Popular favoreció al triunfo de la fórmula presidencial de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) integrada por Arturo Illia y Carlos Perette con cerca del 26% del total de los sufragios. Los votos en blanco alcanzaron alrededor del 20%, una cifra sumamente significativa pero que mostraba que parte del electorado peronista se había inclinado por otros partidos.²⁴

El nuevo presidente que asumió el 12 de octubre de 1963 pertenecía al sector sabattinista de la UCRP que no compartía las posiciones cerradamente antiperonistas que habían predominado en el partido desde las dos presidencias de Perón. Sin embargo, no dejaba de aspirar a disputarle al peronismo el favor de los sectores populares (Tcach y Rodríguez, 2006, p. 80-81). El nuevo gobierno, aunque sin la auspiciosa expectativa que había acompañado a Arturo Frondizi un lustro antes, esperaba convencer a la sociedad de los beneficios de la democracia reactivando la economía y aliviando las tensiones sociales. Había basado su campaña electoral en dos pilares: la vigencia plena de la constitución y el abandono de la ortodoxia económica tradicional (bandera que incluía la anulación de los contratos petroleros y el alejamiento de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional).

Le tocó asumir su gobierno cuando recién había comenzado la recuperación todavía bajo el peso de severas restricciones internas y externas. La economía asomaba como un terreno inseguro por dificultades que se arrastraban de la misma crisis. El equipo económico de la nueva administración, formado principalmente por hombres de partido, tenía elementos de nacionalismo económico de línea más bien tradicional como Eugenio Blanco²⁵ y “estructuralistas “más *aggiornados*” que seguían los lineamientos de la CEPAL. El núcleo del equipo económico del

²⁴ Como se sabe, el resultado electoral dejó un escenario político muy fragmentado, con un gobierno que solo había recogido el 26-% de los sufragios, un 20% votó en blanco, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) de Alende obtuvo el 16,4%, UdelPa (Unión del Pueblo Argentino) del expresidente Aramburu el 14% y Sueldo de la Democracia Cristiana un 4,5%.

²⁵ En rigor, Eugenio Blanco era un afiliado del Partido Socialista que había abandonado la militancia en ese partido en 1955. Fue profesor y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, cargos de los que fue separado en 1945 por su oposición a Perón. Muy allegado a sus exalumnos radicales que lo valoraban mucho, fue llevado por ellos al cargo del Ministro de Economía en la autodenominada “Revolución Libertadora” (García Heras, 1996a y 2008, p. 120). A su vez, los exalumnos conformaban un grupo muy cohesionado que llevaba años trabajando en la Comisión de Asuntos Económicos de la Unión Cívica Radical primero, y la UCRP después (“Entrevista a Félix Elizalde” en De Pablo, 1980 y García Heras, 1996b).

gobierno radical estaba integrado, además del ministro de Economía Blanco, por el secretario de Hacienda Carlos García Tudero; Roque Carranza y Bernardo Grinspun, Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo de la CONADE, respectivamente; y Félix Elizalde y Enrique García Vázquez, presidente y vicepresidente del BCRA, respectivamente. En agosto de 1964 falleció Eugenio Blanco y en su lugar asumió Juan Carlos Pugliese, que era diputado de la UCRP por la Provincia de Buenos Aires. El reemplazo de Blanco por Pugliese no implicó ningún cambio sustancial en la composición del gabinete económico ni en los lineamientos generales de la política económica.²⁶ En la visión de la UCRP, este debía ser un gobierno de partido, y el sistema de partidos como un todo debía contrabalancear el peso de los “factores de poder”.

Al asumir en un contexto político de recuperación institucional, pero al mismo tiempo de cierta incertidumbre sobre la fortaleza de dicha recuperación, los resultados efectivos de la acción gubernamental eran claves para fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad. La política económica tenía mucho que decir al respecto.

Por encima de los matices, el presidente Illia defendía, como Yrigoyen, un sentido moral krausista que debía primar sobre la acción gubernativa.²⁷ Según una encuesta electoral realizada en 1963, la UCRP era apoyada por votantes cuyos “...hábitos tenían relativamente poco que ver con consideraciones políticas o económicas y estaban principalmente determinados por la referencia a valores morales tradicionales representados por el partido y sus dirigentes.” (Philip, 1982, p. 416). Por otro lado, el nacionalismo petrolero tenía una larga historia en el radicalismo, cuyo mayor hito fue la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la primera petrolera estatal latinoamericana, en 1922 al final de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen. Tal impronta se advierte en la conflictiva decisión de anular los contratos petroleros firmados por el expresidente Frondizi, decisión que tuvo efectos negativos en la relación con el Departamento de Estado y con el poder económico. Aunque estos efectos fueran previstos por el equipo gubernamental, en este aspecto al menos, la ética de los principios se impuso a la ética de los resultados.²⁸ Los argumentos con que se justificaría la anulación se

²⁶ García Tudero relata que la elección de Juan Carlos Pugliese se debió a la conveniencia de elegir un parlamentario para facilitar la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Sin embargo, García Tudero señala que, a diferencia de Blanco, Pugliese era más proclive a ceder antes las presiones (García Heras, 1996b). Esta opinión tal vez refleje tensiones entre las alas política y económica.

²⁷ El krausismo representa un amplio movimiento de ideas originado en el filósofo alemán Karl Krause quien tuvo una notable influencia entre los republicanos liberales españoles de finales del siglo XIX y que fuera adaptado vagamente por Yrigoyen y los primeros radicales. En ellos adoptó un cariz antipositivista y por ende espiritualista.

²⁸ En las vísperas de la campaña electoral de 1963, los contratos firmados por Frondizi estaban en cuestión, con el telón de fondo del nacionalismo en general y del petrolero en particular. Ello quedaría reflejado en la reunión de la denominada Asamblea de la Civilidad. Dicho encuentro realizado en mayo de 1963 en el salón

sostenían en varios aspectos. Por una parte, los contratos no fueron aprobados por el parlamento, sino que fueron firmados por delegados del gobierno de Frondizi a través de negociaciones directas con las firmas y sin licitaciones, negociaciones de las que se sospechaba.²⁹ Por otra parte, según algunos analistas, el precio que abonaba YPF por el petróleo que extraían las firmas extranjeras de áreas con reservas cubicadas no era sustancialmente más bajo del que se pagaba por la importación.³⁰ Además, YPF se hizo cargo de todos los impuestos nacionales, provinciales y municipales que debían haber pagado las firmas contratadas. Por último, existían dudas sobre las ventajas de la inversión de empresas multinacionales que remitían sus utilidades al exterior.

En el gobierno de Illia convivían visiones distintas sobre cómo manejar el tema de los contratos petroleros. Los sectores más nacionalistas proponían la nacionalización lisa y llana de los contratistas. Los sectores más moderados eran proclives a poco más que una buena renegociación. Por su parte, el embajador de Estados Unidos, Robert McClintock amenazó con la eliminación de todo tipo de ayuda económica si se cumplía la promesa de anulación de los contratos, mientras que el subsecretario de Estado de Asuntos políticos, W. Averell Harriman viajó a Buenos Aires para plantear el daño que la anulación tendría sobre el apoyo del Congreso de Estados Unidos a la Alianza para el Progreso. El presidente Illia se mantuvo firme en el cumplimiento de la promesa de campaña y anunció la anulación el 15 de noviembre de 1963, pero a la vez prometió una compensación justa, la continuidad de las operaciones bajo las condiciones estipuladas en los contratos hasta alcanzar acuerdos sobre las compensaciones o la revisión judicial de estas (Walcher, 2013).

La consecuencia productiva más notable de la anulación de los contratos consistió en que las firmas no pudieron abrir nuevos pozos, con la consiguiente caída, menor, de la extracción. Pero los que estaban en explotación continuaron trabajando y entregando su producción a YPF.³¹ Aunque la disminución de la

de Unione e Benevolenza, contó con la asistencia de gran parte del arco político (el peronismo estuvo presente en la persona del Dr. Raúl Matera). La declaración final mostró una coincidencia entre el radicalismo del pueblo, la UCRI allendista, la democracia cristiana y el socialismo argentino en una línea de lo que genéricamente podría definirse como nacionalismo económico. La unanimidad en los puntos acordados fue quebrada ante la política petrolera en la que el conjunto proponía revisión de los contratos mientras que el radicalismo del pueblo proyectaba explícitamente su anulación. "En la asamblea de la civilidad dieron las bases para un acuerdo", diario *La Nación*, 13 de marzo de 1963, pp. 1-12.

²⁹ Mariano Grondona (1964a) le concede al gobierno que los contratos petroleros no fueron tramitados de acuerdo con los principios y prácticas de nuestra administración pública. Para un análisis pormenorizado de los argumentos jurídicos para la anulación ver Silenzi de Stagni (1963) y Solberg (1986).

³⁰ Dos artículos de *Economic Survey* 6/02/1963, analizan los contratos petroleros. El de pp. 75-77 prueba que los contratos ocasionaron perjuicio financiero a YPF; el artículo de pp. 93-94 prueba que también ocasionaron perjuicio económico ya que al computar todos los costos YPF terminó pagando precios mayores que los internacionales.

³¹ "Estamos en el punto culminante". Revista *Primera Plana*, 30 de junio 1964, número 86, pp 6-7.

producción no fue significativa³², se detuvo el fuerte incremento de la extracción del fluido y generó desconfianza en los inversores extranjeros. Por último, también causó rispideces en los vínculos con el Departamento de Estado (Morgenfeld y Míguez, 2012).

En el terreno de las relaciones económicas externas, el gobierno de Illia tuvo algunos roces iniciales con los organismos multilaterales cuya injerencia no era bien vista por el nuevo gobierno. No tardaron en presentarse áreas de conflicto. Un frente involucró al Banco Mundial en torno a la administración de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), empresa estatal que había recibido un préstamo de la institución al final de la presidencia de Frondizi, con cláusulas que le otorgaban al ente multilateral un fuerte poder de fiscalización. El gobierno de Illia se resistió a la demanda de ajustar las tarifas de SEGBA antes de haber consolidado la reactivación de la economía. Por su parte, el Banco Mundial se opuso a reemplazar al vicepresidente de SEGBA designado por Frondizi, Luis María Gotelli. El conflicto alcanzó su punto máximo cuando Burke Knapp, entonces vicepresidente del Banco Mundial tuvo una violenta discusión en Buenos Aires con el ministro Blanco quien se mantuvo firme en sus posturas. Finalmente, la relación se encarriló gracias a la intervención del presidente del organismo, George Woods: las tarifas recién se ajustaron en 1965 y el almirante Pedro Favarón, un experimentado ingeniero electricista, fue designado vicepresidente de SEGBA.³³

Por otra parte, en relación con el Fondo Monetario Internacional el gobierno radical adoptó desde un inicio una posición reticente a la firma de un acuerdo *stand by* debido a diferencias de criterio en los terrenos monetario, cambiario y fiscal. En este sentido se enfatizaban las diferencias existentes con los gobiernos de Frondizi y Guido no solo por convicciones propiamente económicas,³⁴ sino también políticas.³⁵ Había dos discrepancias principales con el Fondo. La primera tenía que ver con los objetivos prioritarios: mientras que el Fondo enfatizaba la lucha contra la inflación, el equipo económico de Illia le daba preeminencia a la reactivación y normalización de la economía. La segunda discrepancia se manifestó en 1965 una vez que la reactivación estuvo asegurada y el equipo económico empezó a darle más importancia a la lucha contra la inflación: mientras que el equipo económico prefería un enfoque gradualista, el FMI

³² Además, el impacto sobre el valor de las importaciones se vio amortiguado por la caída del precio del petróleo.

³³ “Entrevista a Félix Elizalde” (De Pablo, 1980; García Heras, 1996b; García Heras, 2008, pp. 122-124).

³⁴ Esto sería explicitado en la redacción del Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente en su Introducción se rechaza “una política según la cual se creía –o al menos en la práctica se actuó como si se creyera en ella– que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviaran algunos efectos de esas medidas restrictivas.” (Comisión Nacional de Desarrollo, 1965, p. 5).

³⁵ En sus primeras declaraciones los gobernantes dijeron que no aceptarían ninguna clase de intromisión del FMI en las decisiones soberanas del país.

proponía un tratamiento tipo *shock*. Estas divergencias no serían un problema menor habida cuenta del peso del organismo en la refinanciación de la deuda externa.

La afiliación al principismo moral no implicó la ausencia de criterios tecnocráticos en la formulación de la política económica. En verdad en el camino de la recuperación del nivel de actividad, objetivo central si consideramos el alta tasa de desocupación heredada del 8,8% en el Gran Buenos Aires (Gráfico 3) y el bajo nivel inicial de utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera de 55% (ver sección anterior), se aplicaron en forma apropiada los clásicos instrumentos keynesianos: aumento del gasto público, la base monetaria y el crédito.

Como primer paso en esa dirección, se regularizaron los pagos a empleados públicos y proveedores del Estado y se transfirieron recursos a las provincias dentro de un conjunto de políticas monetarias expansivas. Estas políticas incluyeron aumentar significativamente el financiamiento del déficit fiscal por parte del BCRA que había sido fuertemente recortado en las dos presidencias anteriores y requirió de una reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y una gran expansión del crédito al sistema bancario. En 1964, los redescuentos y adelantos del BCRA al sistema bancario crecieron 200% y la oferta monetaria (M1) aumentó casi 40%. La expansión fiscal fue significativa, pero no desmesurada, de 2% del PIB en 1964; así el gasto público en 1964 resultó ser 1,6% inferior al de 1961 en términos reales.

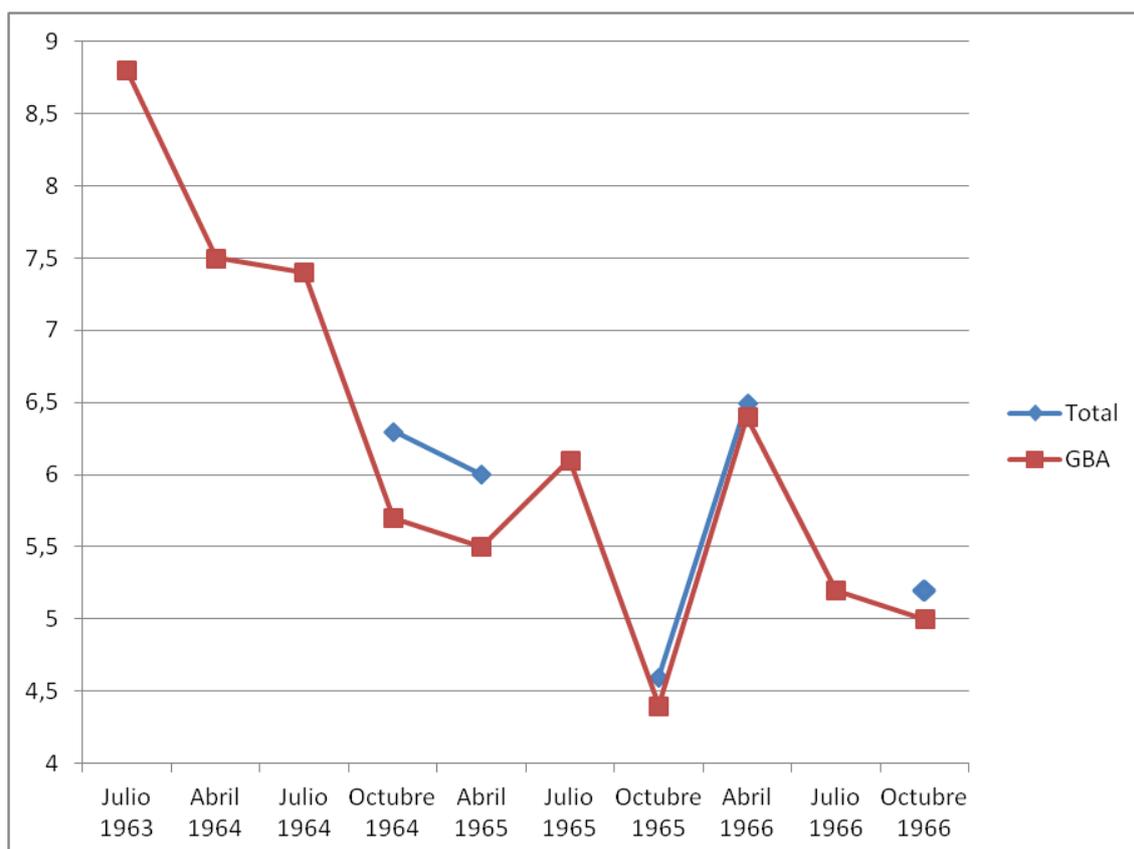
La política de ingresos también jugó un papel en la reactivación de la demanda³⁶ a través de la introducción por ley del salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Esta ley fue sancionada en junio de 1964 con el propósito deliberado de elevar los salarios reales y la participación de los trabajadores en el ingreso, que habían caído con Frondizi y Guido. El salario mínimo inicial equivalía al básico de convenio más bajo de la categoría peón. La ley generalizó y aumentó las asignaciones por esposa e hijo. Con el fin de evitar un traslado inflacionario del impacto del SMVM, se sancionó también una Ley de Abastecimiento que permitía regular los precios de los “artículos de primera necesidad” (p. e., carne vacuna).

El objetivo de reactivación se logró con creces ya que el PIB aumentó 10,1% en 1964. A su vez, la tasa de desocupación cayó fuertemente (Gráfico 3). Por su parte, el salario real promedio por trabajador creció 10% en términos reales en 1964. El gran aumento del PIB se explica principalmente por la expansión del consumo privado (Gráfico 4), estimulado por las medidas mencionadas, pero también por el crecimiento de la industria automotriz. La gran expansión de la industria automotriz en 1964 fue, en parte, una consecuencia no buscada de la modificación del régimen automotriz introducida ese año que fijó cuotas de

³⁶ “Entrevista a Félix Elizalde” (De Pablo, 1980).

producción por empresa para 1965, basadas en los niveles de producción alcanzados en 1964; con el objetivo de limitar la demanda de insumos importados del sector (Brodersohn, 1974). De cualquier manera, la expansión del sector revelaba expectativas optimistas para 1965 que se cumplieron.

Gráfico 3
Tasa de desocupación, en %



Total: Gran Buenos Aires, Ciudad de Córdoba, Rosario, San Miguel de Tucumán y Gran Mendoza.
GBA: Gran Buenos Aires (Capital Federal y Conurbano).

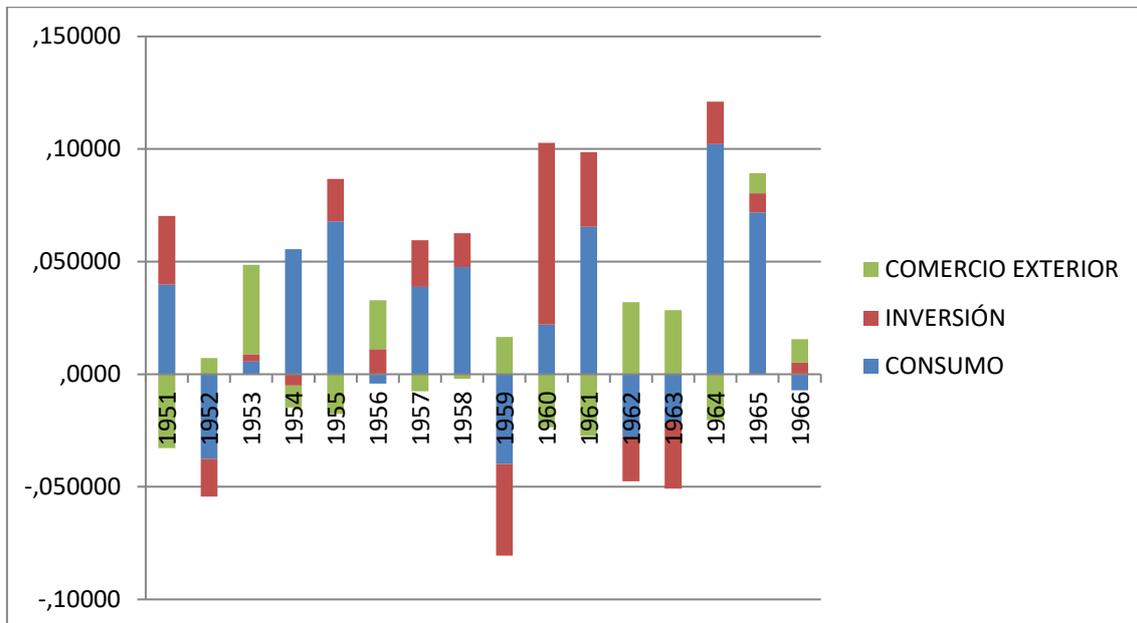
Sin embargo, con la economía en marcha y ante una aceleración de la inflación en 1965 (Gráfico 5), la política económica empezó a prestarle más atención a la estabilización de los precios. La piedra angular de los esfuerzos de estabilización fueron los planes financieros adoptados a comienzos de 1965 y 1966 que perseguían una reducción gradual de la inflación sin afectar la tasa de crecimiento. Los planes financieros fijaban metas de crecimiento del producto, la oferta monetaria, los precios y los salarios.

La meta de crecimiento monetario de 1965 (26%) se cumplió por los menores aumentos de los redescuentos y adelantos del BCRA al sistema bancario, el aumento de los requerimientos de efectivo mínimo bancario y la reducción del déficit fiscal, básicamente por caída de los gastos estatales. En efecto, el gasto

público cayó 1,6% en términos reales en 1965, y como porcentaje del PIB pasó de 28,1 en 1964 a 25,4 en 1965 (Gráfico 6). La meta del producto (6%) fue ampliamente superada (8,9%).

Gráfico 4

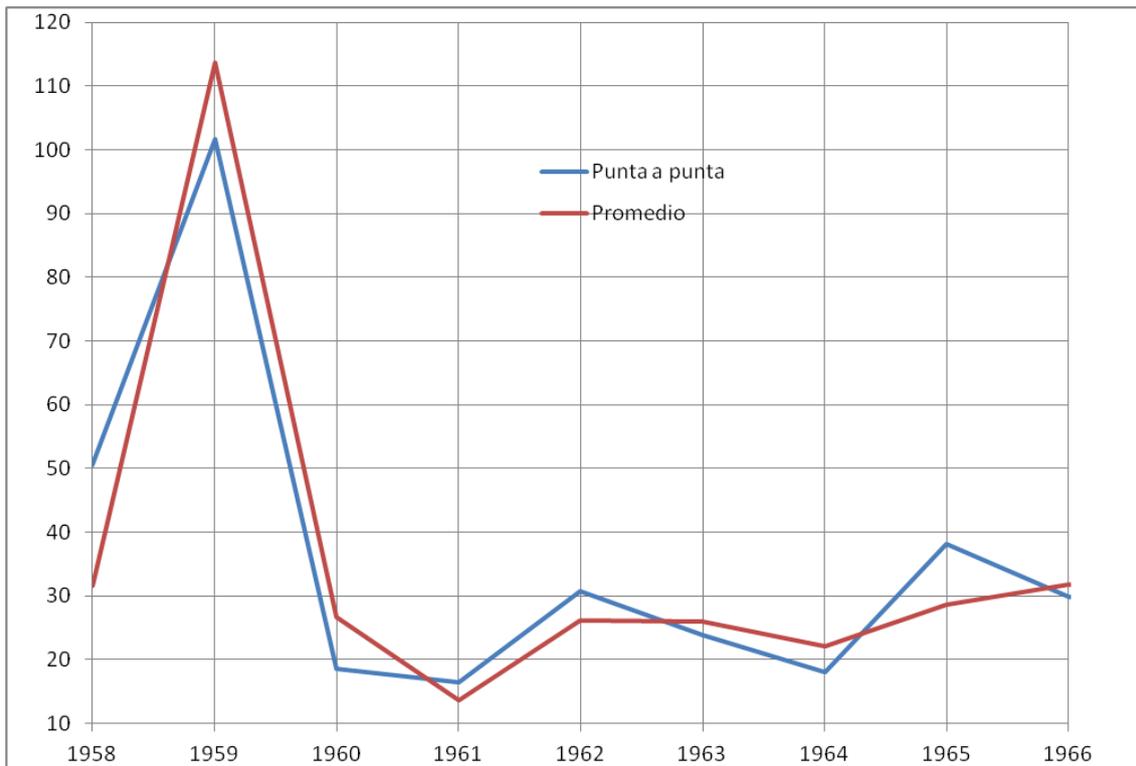
Contribuciones al crecimiento por componentes de la demanda



Fuente: elaboración propia en base a Kidyba y Suárez (2017).

Gráfico 5

Tasa de inflación anual del índice de precios al consumidor, en %

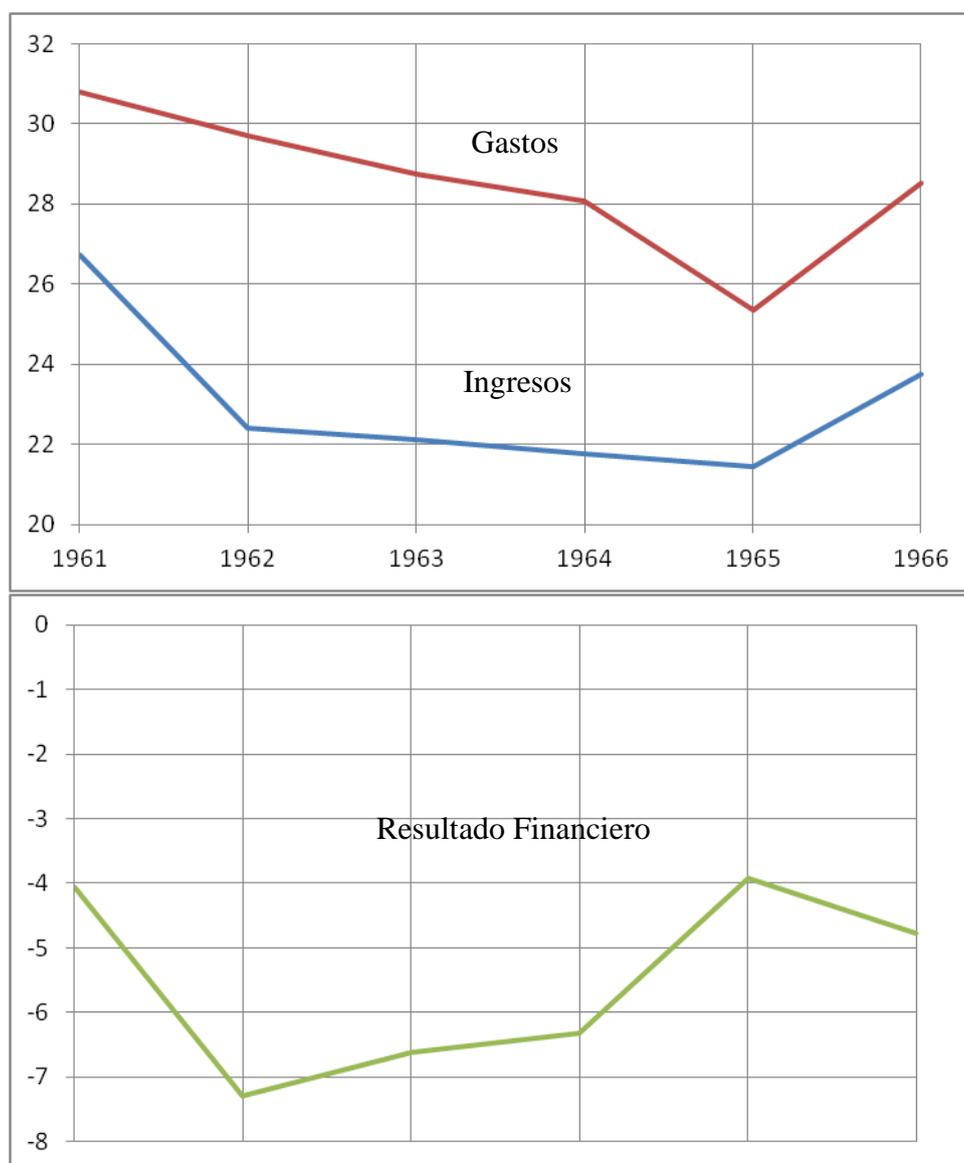


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Sin embargo, las metas de aumentos de precios (20%) y salarios (23%) fueron superadas con creces, en buena medida por la alta conflictividad social, lo cual elevó la inflación al 28,6% (promedio contra promedio) en 1965 (38% punta a punta), mientras que los salarios de convenio crecieron 33%.

Gráfico 6

Ingresos, Egresos y Resultado Financiero del Sector Público (en % del PIB)

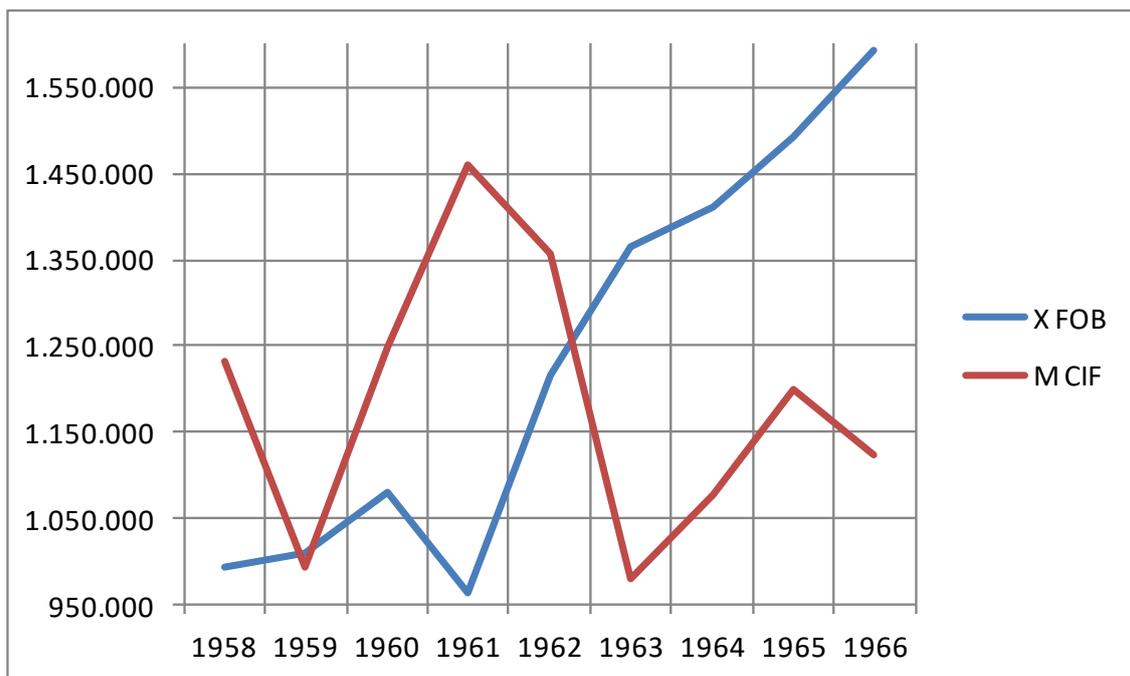


Fuente: elaboración propia en base a la información de la base de datos del IIEP.

El plan financiero de 1966 fijó metas de crecimiento del producto del 6%, de la oferta monetaria del 18%, de los precios del 12% y de los salarios nominales del 15%. A fin de lograrlas, se redujo aún más la meta de expansión del crédito bancario a las empresas, el cual creció 5,4% en el primer semestre, que se compara con un aumento del 11,4% en la primera mitad de 1965. También se intentó controlar a los intermediarios financieros no bancarios, especialmente, las cooperativas de crédito. En el primer semestre de 1966 la oferta monetaria creció a una tasa anualizada un poco por encima de la meta anual (20,7%) y la inflación se desaceleró en el primer semestre de 1966 (13% anual), pero la expansión del

nivel de actividad se frenó (Mallon y Sourrouille, 1973). El programa de estabilización se vio interrumpido con la caída de Illia el 28 de junio 1966. El déficit fiscal se había reducido a 3,9% del PIB en 1965 pero creció a 4,8% en 1966. Debido a que las estadísticas fiscales de la época son de frecuencia anual no es posible saber con precisión que sucedió en el primer semestre. Sin embargo, las estadísticas monetarias y financieras pueden darnos una idea aproximada. El crecimiento del crédito del BCRA al gobierno fue de 12,7% en el primer semestre, mientras que en el segundo semestre fue de 24%. Por otro lado, el crédito bancario total al sector público (incluyendo organismos estatales y la Junta Nacional de Granos) creció 6,7% en el primer semestre, en tanto que en el segundo semestre aumentó 23,4%. Al parecer, entonces, el deterioro fiscal de 1966 se dio luego del derrocamiento de Illia.

Gráfico 7
Exportaciones e importaciones de mercancías
(en miles de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

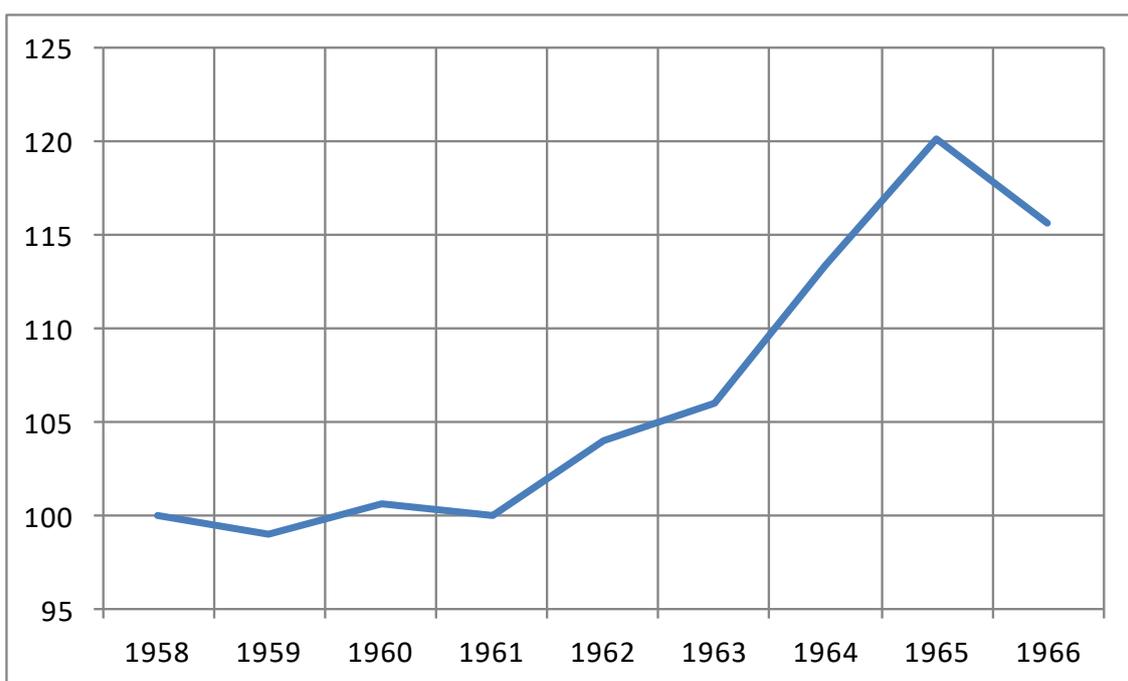
La balanza comercial se volvió superavitaria a partir de 1963. Las importaciones se estabilizaron en 1100-1200 millones de dólares anuales. Las exportaciones crecieron de manera sostenida por mayores volúmenes y mejores precios que impulsaron un considerable crecimiento de la producción de cereales y carne. De modo que, a pesar del aumento de importaciones de petróleo –ya que

la anulación de los contratos significó el fin del autoabastecimiento—, el saldo de la balanza comercial se mantuvo positivo.

La política gubernamental estimuló el crecimiento de la actividad agropecuaria y de las exportaciones como un soporte principal del plan de desarrollo. El crecimiento de las exportaciones agropecuarias se explica, por un lado, por factores estructurales, como el crecimiento sostenido de la producción del sector a partir de 1962 que finalmente parece responder a los incentivos de precios y, probablemente, al impacto de la labor del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), creado en 1957 (Gráfico 8).

Por otro lado, la novedosa política cambiaria basada en minidevaluaciones introducida por el gobierno de Illia, luego conocida como *crawling peg*, que mantuvo el valor real del tipo de cambio en un contexto de inflación moderada, parece haber jugado un papel importante (Mallon y Sourrouille, 1973). El equipo económico de Illia fue el primero en introducir el *crawling peg* en el mundo (Frenkel y Rapetti, 2012). La política de minidevaluaciones era coherente con el enfoque gradualista de la política económica del gobierno radical y contrastaba con las maxidevaluaciones de los gobiernos de Frondizi y Guido instrumentadas bajo la supervisión del FMI que habían exacerbado los conocidos ciclos de *stop and go* (Elizalde, 1967). La política de minidevaluaciones fue uno de los temas de conflicto con el FMI (Gracia Vázquez, 1994).

Gráfico 8
Volumen de la producción agropecuaria
(1958 = 100)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Por otro lado, la estabilización de las importaciones se explica, en parte a factores estructurales, como el avance en el proceso de sustitución de importaciones logrado en el período desarrollista y que continuó después, pero también a una política de corto plazo del gobierno de Illia que puso restricciones a las importaciones de bienes de capital dado el alto nivel de capacidad ociosa existente al inicio de su gestión con el fin de controlar el crecimiento de la deuda externa y mejorar su perfil de vencimientos.

Esto se relaciona con otro de los problemas heredados: la gran concentración de vencimientos de la deuda externa, a saber, 60% en 1964-1966. Por esta razón, el equipo económico de Illia introdujo, en abril de 1964, un régimen de controles de cambio con el fin priorizar el uso de divisas para la adquisición de insumos importados y evitar el *default*. Este fue otro punto de controversia con el Fondo.

A pesar de que inicialmente la relación con el FMI fue tensa por las diferencias ya apuntadas, el éxito y consistencia de la política económica facilitaron el apoyo explícito del Director Gerente del organismo, Pierre Schweitzer, a la renegociación de la deuda con los acreedores del Club de París, sin firmar un acuerdo *stand by* (García Heras, 1996b; García Heras, 2008). También se refinancian vencimientos con el FMI, el Banco Mundial, y bancos europeos y norteamericanos. Adicionalmente, se emitieron bonos externos por 83,5 millones de dólares para cancelar préstamos y remesas al exterior (Banco Central de la República Argentina, 1966 y Bertolomei, 1972).

Una innovación importante fue la introducción de la planificación de la política económica a través de la participación de la CONADE (Salas Arón, 2015) que desempeñó un papel no menor en las negociaciones con los organismos internacionales que le brindaron su apoyo (García Heras, 1996b) y en la formulación de las políticas, existiendo una coordinación estrecha entre el Ministerio de Economía, el Banco Central y la propia CONADE. (Jauregui, 2017).

Según Elizalde, la coordinación se vio facilitada por la creación de la Sindicatura de Empresas del Estado, formada por la Secretaria de Hacienda (que asignaba las partidas presupuestarias), el Banco Central (que otorgaba créditos) y la CONADE (que orientaba las inversiones) (García Tudero 1990). Esta institución tenía un síndico en cada una de las empresas con derecho a veto. A su vez, cada ministerio relacionado con la obra pública tenía una oficina de la CONADE (De Pablo, 1980).³⁷

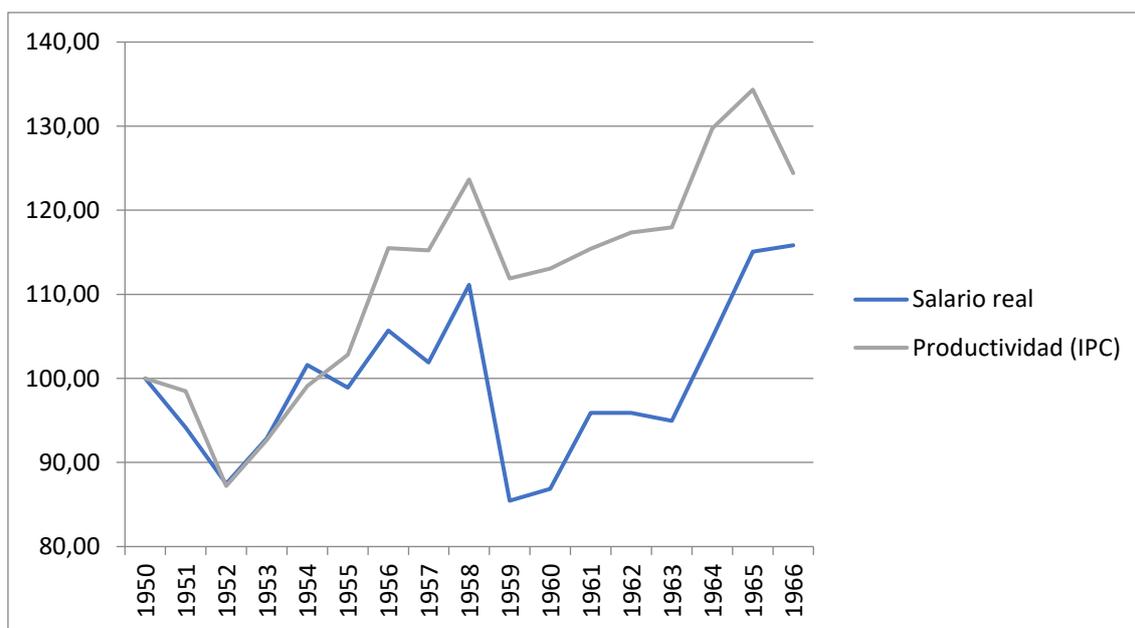
Para articular las políticas de corto plazo con las de largo plazo, el gobierno presentó un Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la CONADE que fijó metas y formuló también los instrumentos para alcanzarlas. Se buscaba una sustitución más eficiente de las importaciones, promover las exportaciones de manufacturas,

³⁷ García Tudero relató que él no aprobaba ninguna obra pública sin el visto bueno de la CONADE (García Heras, 1996b).

impulsar la productividad agrícola y fortalecer la infraestructura. El plan estableció las prioridades de inversión en el sector público y las medidas a tomar para aliento del sector privado. Petróleo, energía eléctrica, transportes, siderurgia y servicios públicos serían las áreas prioritarias para la inversión pública.³⁸ Se determinarían para cada empresa pública objetivos de producción y límites a sus gastos de los que serían responsabilizados los funcionarios a cargo.³⁹

El salario real por trabajador volvió a crecer 10% en 1965. La recuperación del salario vino a compensar la caída evidenciada en el periodo 1959-1963 (Gráfico 9) y revertir la caída en la participación del ingreso que se había operado desde 1955 (Gráfico 10). A pesar de ello, la relación del gobierno con los sindicatos dominados por el peronismo fue muy conflictiva.

Gráfico 9
Salario real y productividad del trabajo^a



a: la productividad del trabajo está calculada como el cociente entre ingreso nominal bruto por trabajador el índice de precios al consumidor, para que sea comparable con el salario real.

Fuente: elaboración propia en base a Kidyba y Vega 2015 e INDEC.

En un célebre artículo, Adolfo Canitrot (1975) caracterizó como “populistas” las políticas de redistribución de ingresos aplicadas por Illia, Juan Domingo Perón en su primera y tercera presidencias y María Estela Martínez de

³⁸ Juan Carlos Propatto nos ha señalado que un antecedente importante del Plan Nacional de Desarrollo fue el voluminoso y celebrado estudio de la Comisión Económica Para América Latina (1959) “El desarrollo económico de la Argentina”.

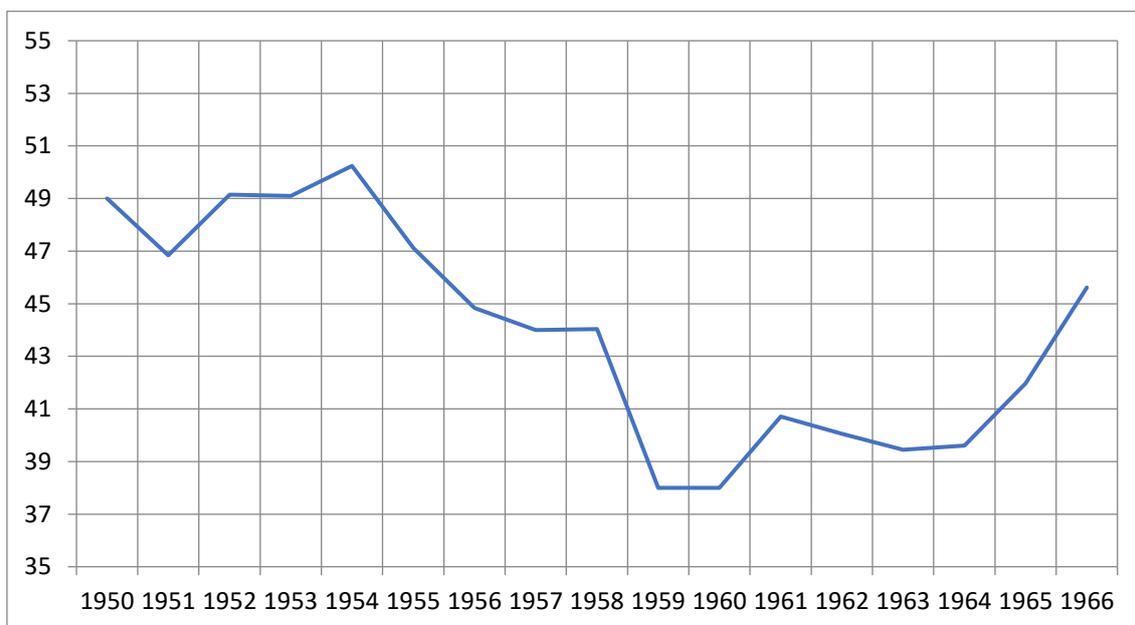
³⁹ “Delineó el presidente su programa gubernativo”. Diario *La Nación*, 13 de octubre de 1965, p. 10.

Perón. Canitrot definió como populistas las políticas que intentaban modificar la distribución del ingreso en base al aumento de los salarios nominales pero que terminaban fracasando por las presiones inflacionarias y los problemas de balanza de pagos que generaban. Sin juzgar si el rótulo es apropiado para las gestiones peronistas por él señaladas, opinamos que no se aplica al caso de Illia.

Es cierto, como se mencionó antes, que el gobierno de Illia persiguió deliberadamente aumentar los salarios reales y la participación del trabajo asalariado en el ingreso nacional. Sin embargo, la viabilidad y razonabilidad de este objetivo deben evaluarse, por un lado, a la luz de la gran brecha que se abre la evolución del salario real y de la productividad del trabajo desde 1955 que redundan en una caída de la participación de los asalariados en el ingreso de 10 puntos porcentuales entre 1954 y 1963.

Gráfico 10

Participación de los asalariados en el ingreso bruto, en porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a Kidyba y Vega (2015).

Por otro lado, el aflojamiento de la restricción externa por la expansión de las exportaciones y la estabilidad de las importaciones antes discutidas, hicieron posible la recuperación de los salarios reales. Finalmente, el mantenimiento (con pocas fluctuaciones) del nivel del salario real alcanzado en 1965 durante los gobiernos militares (obviamente no populistas) que se sucedieron luego de Illia, refuerzan nuestra opinión. Es verdad que la aceleración de la inflación en 1965 parece asociada al gran aumento de los salarios nominales. Pero como se señaló antes, estos aumentos nominales desbordaron ampliamente la meta propuesta por el gobierno radical y se debieron a la alta conflictividad sindical.

Otras leyes notables sancionadas fueron las dos que regulaban la industria farmacéutica. Una de ellas trataba de la determinación de los precios de los medicamentos; la segunda, regulaba los aspectos técnicos de la fabricación de los medicamentos. No es extraño que hayan generado una gran resistencia de los laboratorios extranjeros.

Estas medidas estaban en línea con las transformaciones a que aspiraba el Plan Nacional de Desarrollo y que por la escasez de tiempo no pudieron continuar y asentarse. Con todo, el período de la administración Illia generó condiciones para superar el movimiento cíclico con que se había iniciado, algo que en alguna medida se comprobó en la continuidad del crecimiento hasta la década de 1970. La sensatez y prudencia de la política económica del gobierno de Illia fueron reconocidos por diversos autores (Guadagni, 1989; Mallon y Sourrouille, 1973; Maynard, 1989). El desarrollismo del gobierno radical del pueblo se caracterizaría por una visión más armónica que la postulada por el frondizismo, que enfatizaba la expansión de la industria pesada y completar la sustitución de importaciones. En contraste, la administración de Illia parecía más consciente de los límites de la política de sustitución de importaciones y buscaba, en consecuencia, expandir también las exportaciones agropecuarias e industriales.

VI. La tensión entre las instituciones y los “factores de poder”

Como hemos anticipado, el equipo presidencial proponía construir gobernabilidad en base al sistema representativo constitucional, estrechando al mismo tiempo la influencia corporativa. La aspiración a recortar dicha influencia ya había sido colocada por la Asamblea de la Civilidad en mayo de 1963⁴⁰ cuando los partidos políticos presentes (Unión Cívica Radical Intransigente, Unión Popular por el peronismo, Socialismo, Conservadores, etc.) se comprometieron en el rechazo a la politización de los factores de poder, pero también a la manipulación y sometimiento de estas organizaciones sociales.⁴¹

Con ser legal y plausible, este programa no estaba exento de dificultades, si consideramos que el corporativismo había pasado a ser una manifestación plausible de las dificultades de la institucionalidad, al menos desde 1930 cuando la sociedad argentina se fue acostumbrando a la excepcionalidad. El primer punto de la recuperación política consistió en una legalización del peronismo que, aunque dejaba afuera al propio Perón, buscaba reintegrar al peronismo a la vida pública. Para ello se derogó primero el decreto que prohibía sus actividades y se impulsó, a su vez, un Estatuto de los Partidos Políticos que habilitaba la participación de representantes peronistas en los futuros comicios. Varias de sus expresiones partidarias participaron de la vida política. En enero de 1965 la Justicia Electoral de la Capital Federal otorgó personería política al Partido Justicialista y por ello, en las elecciones parlamentarias nacionales de 1965, el Movimiento Nacional Justicialista asistió a la compulsa bajo el nombre “Unión Popular” en la que se impuso, alcanzando un 35%. Este triunfo no se hizo en detrimento de los votantes oficialistas, que se incrementaron hasta alcanzar 28% del total, ganando en la Capital Federal y en otros nueve distritos.

La eliminación de la proscripción del peronismo no llevó, como era previsible, a la canalización de los reclamos sectoriales por los medios institucionales y legales. Esto era así, en primer lugar, por la acción perturbadora de las Fuerzas Armadas que hacían trascender con bastante normalidad sus opiniones sobre cuestiones políticas en forma de comentarios off the record a través de medios como Primera Plana y Confirmado. Si bien el Arzobispo de Buenos Aires, interpuso una mediación entre la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Gobierno que finalmente resultó infructuosa, una buena parte

⁴⁰ “En la Asamblea de la Civilidad dieron las bases para un acuerdo”. Diario *La Nación*, 13 de marzo de 1963, pp. 1-12.

⁴¹ De esta manera el radicalismo del pueblo buscaba superar la forma política asumida por el peronismo y por el frondizismo que se inclinaba por el movimientismo en el que las corporaciones tendrían un lugar destacado. El nuevo discurso oficial recuperaba la dupla democracia y desarrollo que había sido del primer Frondizi y que este había abandonado por el de seguridad y desarrollo.

de la Iglesia se inclinaba por defender a los sindicatos cuestionando el sector empresario y al propio gobierno.

El frente más complicado que debió enfrentar el gobierno fue indudablemente el representado por los sindicatos que desataron una oleada de acciones de protesta que incluía la ilegal toma de fábrica en 1964, además de una larga serie de conflictos huelguísticos al año siguiente.

Esta reacción en la situación de legalidad puede entenderse como una expresión de reclamos clasistas, después de la etapa de parálisis y represión vividas bajo el gobierno de Frondizi y el interinato de Guido (James, 2010, 134). En efecto, a comienzos de 1963 los distintos nucleamientos sindicales se encaminaron a desarrollar un programa de movilización de los trabajadores para recuperar los salarios y, en el caso de las “62 Organizaciones” para influir en el curso del proceso electoral. Proscrito el Frente Nacional, el sector se radicalizó. Una vez establecido el gobierno constitucional, la CGT desconoció la legitimidad de las nuevas autoridades y profundizó el Plan de Lucha votado por el Congreso Central Confederal. Como lo reconocen los mismos documentos oficiales cegetistas, “el objetivo manifiesto de la dirección eran convertir a la CGT en un verdadero ‘factor de poder’” (Bisio y Cordone, 1998).

Aunque el gobierno estuvo lejos de adoptar una postura contraria a los trabajadores, buscaba encontrar una vía por la cual competir con el peronismo por su apoyo. Para ello buscó que el Ministerio de Trabajo controlara los gastos sindicales, fiscalizara las elecciones y en algunos casos, como en el gremio automotriz, oficializara asociaciones que representaban categorías más pequeñas, por ramas o empresas. Pero, por otra parte, se dieron respuesta positiva a los reclamos sindicales que eran consideradas genuinas aspiraciones de los trabajadores.⁴² En primer lugar, Illia accedió a enviar al parlamento el proyecto de Ley de Salario Mínimo, Vital y Móvil –finalmente aprobado por el Poder Legislativo– que, entre otras disposiciones, preveía un salario mínimo fuera de convenio para todo el país y la creación de un consejo obrero-empresario para consultar los reajustes de ese ingreso. También, se promulgó las leyes de Abastecimientos y de Medicamentos que buscaban contener el alza de precios.

El Plan de Lucha incluyó un paro general y la toma de fábricas como su medida de mayor impacto. Ante estas infracciones a la ley, el gobierno decidió recurrir a la justicia para los desalojos, lo que implicaba una enorme novedad frente a la represión directa anterior, incluidas las presidencias de Perón.

En verdad, estos sindicatos adquirieron una importancia trascendental como representación del peronismo. Los asalariados, especialmente los fabriles

⁴² A poco de asumir Illia se reunió con la CGT encabezada por su secretario general, José Alonso, que le presentó un conjunto de reclamos con los que el gobierno podía acordar: anulación de la legislación represiva, salario vital y móvil, control de precios, nacionalización de los depósitos, ruptura con el FMI y regulación del comercio exterior.

recuperaron gran parte de los ingresos perdidos durante el período de crisis con lo cual el poder de movilización y de negociación de la dirigencia se potenció. La reactivación incitó a un protagonismo sindical creciente a través de huelgas y tomas de fábricas no solo en la búsqueda de una recuperación del salario real, que había caído fuertemente desde 1959, sino en representación de un movimiento popular que había sido impedido de participar en las elecciones.⁴³

La dirigencia sindical actuaba en varios frentes: competía por una parte por el liderazgo del peronismo con el propio Perón y con los dirigentes políticos justicialistas y, por la otra, se fue acercando a los militares del Ejército en una tentativa de reconstruir la alianza de 1945. El impacto del accionar cegetista despertó la solidaridad de buena parte del arco político, como la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) encabezada por Oscar Alende, la Democracia Cristiana, el Movimiento de Integración y Desarrollo de Frondizi. Pero también despertó la adhesión de sectores de la Iglesia y de la Confederación General Económica (CGE) que, aunque cuestionando la metodología de la toma, había adoptado una estrategia de acción conjunta con la dirigencia obrera. A pesar de estos datos relevantes, suele considerarse que el actor decisivo de la desestabilización del gobierno del presidente Illia fue el sector empresario. Se ha supuesto que su accionar estaba destinada a romper el empate hegemónico entre el modelo agroexportador tradicional y el sector industrial modernizador (Portantiero, 1977). Sin embargo, esta mirada suponía una homogeneidad y unidad de acción colectiva que no es observable en la realidad. Según una tesis, esbozada especialmente por Guillermo O'Donnell, la activación del sector popular vía la movilización sindical (1982, 74), generó la convicción en los sectores patronales acerca de la necesidad de “normalizar” el país a través de un gobierno autoritario. Autores como Basualdo (2006, 58), entienden que existía una propensión natural de la “oligarquía diversificada” a coincidir con el pretorianismo, con el objetivo de reducir la importancia del consumo interno en el funcionamiento de la economía.

En verdad, el empresariado estaba lejos de ser un conjunto unificado de actores; se encontraba profundamente dividido por la competencia no solo en el mercado sino también como perceptores de subsidios estatales. Se le atribuyen una cohesión y una eficacia política que estaba lejos de evidenciarse en la realidad; ya que carecían de incentivos para la acción unificada (Novaro, 2019, 16).

Una mirada más puntual del momento nos muestra un sector empresario severamente afectado por la crisis de 1962 y cuya representación se encontraba en

⁴³ Con su accionar, el sindicalismo ponía sobre la escena pública la situación del peronismo que constituía todavía el principal problema político del momento. Algo podía beneficiarse el gobierno con la intensificación de las luchas internas del peronismo entre los que respondían a la creciente influencia de Vandor y sus opositores, que alegaban su fidelidad al líder exiliado. En oposición al sindicalismo, el peronismo político representado por el neoperonismo de los gobernadores de Neuquén y de Chaco buscaba estabilizar la situación.

un estado fragmentario. La agregación de intereses confluía genéricamente a dos espacios: uno que encarnaba a los sectores más tradicionales identificados con la economía agroexportadora y liberal, expresada por ACIEL, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA) y el otro al empresariado nacional cuyo portavoz sería la CGE y que adscribía a posturas más heterodoxas; dentro de ambos terrenos, especialmente en el primero entre UIA y ACIEL los desacuerdos eran moneda corriente.⁴⁴ Frente al gobierno existía una creciente oposición, aunque los ejes de esa oposición pasaban por distintas temáticas.

Hubo, sin embargo, dos medidas gubernamentales que jalonaron las razones de esas manifestaciones críticas. En primer lugar, la anulación de los contratos petroleros que fueron interpretadas como una alteración del clima de negocios que debía existir en el país. Pero la medida gubernamental que más rechazo provocó fue la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Dicha norma fue considerada una expresión de una versión de un “populismo radical” continuación del “populismo peronista”. Curiosamente estas expresiones eran contemporáneas al Plan de Lucha de la CGT frente al cual se acusaba al gobierno de actuar con debilidad. Por otra parte, las otras organizaciones empresarias mostraron su preocupación por las tomas de fábricas y acusaban al gobierno de pasividad. En esta postura se destacó especialmente la ACIEL.

La CGE adoptó una posición sorprendentemente dura contra la ley si consideramos que siempre había sido aliada de la CGT. Discutió las medidas a adoptar si se mantenía el texto salido del Congreso: *lock out* (suspensión total de actividades en las empresas) por 24 a 48 horas y suspensión del pago de impuestos nacionales y provinciales. En los sectores vinculados con ACIEL, en cambio, no se proferían amenazas tan graves, pero se pensaba en emitir una declaración retirando al gobierno la colaboración y la confianza de esas entidades empresarias.

La CGE centraba sus críticas en el insuficiente apoyo estatal a la empresa nacional, más allá de las obvias limitaciones que el capital extranjero había tenido durante este período. Pero el eje de su crítica se centraría en la política monetaria y fiscal, especialmente a partir de 1965 cuando el crédito y el gasto se restringieron para contener las presiones inflacionarias.

ACIEL atacó abiertamente las leyes de abastecimientos y medicamentos. En particular, la Sociedad Rural atacó la fijación de precios máximos para la carne, la veda de su venta por algunos días y la limitación de las exportaciones, tanto como las retenciones a las exportaciones. La UIA se opuso a los controles

⁴⁴ Las coincidencias no faltaban especialmente en oposición a alguna gestión económica. Fue el caso de la Primera Convención para la Recuperación Económica Nacional que se reunió el 15 de noviembre de 1962 a instancias del ministro Alsogaray que terminó en un pronunciamiento casi unánime de los distintos representantes empresarios en contra de la gestión oficial. Sin embargo, la idea de que los empresarios eran un actor sin la suficiente capacidad de influir sobre las decisiones estaba instalada principalmente por la falta de un organismo oficial que permitiera la conformación de una sociedad entre funcionarios y empresarios (Jauregui, 2019).

de precios y al salario mínimo. Esta enumeración sumaria muestra que poco después de su asunción, el gobierno contó con una enconada resistencia empresaria que, además, recelaba de la fuerte connotación tecnocrática que adoptaba el elenco gubernamental en el terreno económico especialmente a partir del rol supervisor de la CONADE.

A pesar de las diferencias de opinión y de intereses entre las organizaciones, todas ellas reclamaban mayor atención del gobierno a sus demandas. La CGE por su parte pensaba institucionalizar su presencia en la negociación política mediante la convocatoria al Consejo Económico y Social (CES), algo que venía proclamándose desde hacía tiempo y que estaba contenido en el programa de gobierno de la UCRP. En las entrevistas que tuvo Gelbard con Illia y, sus ministros, Blanco y Pugliese ese era el tema recurrente. Gelbard lo entendía como una forma de lobby según Seoane (1998). El gobierno temía que este consejo pudiera adoptar una orientación corporativista. Su `no´ convocatoria parecía estar ligada a la politización de los sindicatos y su, inevitable, utilización en ese sentido. Aunque disentían sobre la conveniencia de convocar al CES, hubo entre las entidades empresarias una oposición casi unánime a las reformas a la Ley N° 11.729 que reglamentaba las indemnizaciones por despido laboral, incrementando sus costos⁴⁵. Cediendo a la presión empresaria Illia, finalmente, vetó 60 de los 64 artículos de la nueva ley.⁴⁶

Dos días antes, el principal órgano periodístico antigubernamental *Primera Plana* se preguntaba “¿cuántos enemigos más puede agregarse el Gobierno sin zozobrar?”⁴⁷

Si bien las quejas empresarias contra políticas gubernamentales eran habituales, en el caso particular del período 1963-66, esas actitudes escondían por una parte un prejuicio hacia la política y en especial hacia los partidos y un rechazo a los criterios tecnocráticos y a la falta de consulta que el gobierno utilizaba en la toma de decisiones.

Frente a los actores económicos la concepción moralista e institucionalista parece haberle restado capacidad de cooptar algunos sectores y de dividirlos. Las cámaras empresarias y los gremios obreros aprovecharon la nueva legalidad para actuar sobre las instituciones estatales, aunque, claro está, con motivaciones distintas. El mejoramiento de las condiciones económicas no frenó la reacción corporativa; al contrario, le otorgó a sus demandas una base de fortaleza mayor.

⁴⁵ Esta iniciativa había provenido de la CGT; la bancada oficialista considero oportuno tratar y finalmente aprobar, ante las dudas del Presidente y su ministro de Economía.

⁴⁶ “Despidos: el P.E. vetó 60 artículos de la ley”. Diario *Clarín*, 19 de mayo de 1966, p.1.

⁴⁷ “...ya no son solo las grandes empresas las preocupadas: la semana pasada, un sector económico que, por lo general, es exaltado en los discursos presidenciales, sumaba su crítica: las cooperativas, reunidas en Rosario, solicitaron enérgicamente el veto a las reformas de la Ley N° 11.729”. Revista *Primera Plana*, 17 de mayo de 1966.

Por su parte, el frente militar tuvo una calma que era solo aparente. La participación de representantes del gobierno en los actos de homenaje a la Revolución Libertadora, en sus aniversarios, recordaba la antigua solidaridad del partido de gobierno con los golpistas de 1955. De todos modos, en los primeros meses de 1964 el “golpe militar” ya figuraba en el horizonte de las Fuerzas Armadas.⁴⁸

Los militares dejaban trascender que la inquietud sindical obedecía a la equivocada conducción del Ministerio de Trabajo. Los sindicatos peronistas no estaban solos en su cruzada contra el gobierno. Existía cierta complicidad empresaria con el plan de lucha. “Pues si el malestar es grande en el proletariado no es menor entre los industriales y comerciantes cuyas finanzas se deterioran día a día con peligro inminente de un descalabro definitivo”.⁴⁹ El editorialista del mismo semanario Mariano Grondona justificaba las medidas sindicales.⁵⁰ La convicción que domina la expresaba abiertamente el comodoro Güiraldes. El país no podía ser gobernado por un partido político, sino, por un frente que expresara a los más amplios sectores sociales. De lo contrario, una dictadura sería la encargada de superar la inoperancia natural del comité frente a los problemas estructurales del país.⁵¹ Como se advierte, se ponía en cuestión la democracia de partidos como sistema de gobierno, deslegitimando al gobierno más allá de los resultados de su gestión.

Estas contingencias afectaban el día a día de la economía. Las dificultades para controlar las demandas salariales por parte del gobierno y los empresarios dificultaron el alcance de las metas de inflación del gobierno y por ende de los objetivos generales de la política económica.⁵² Ello agregaba argumentos en

⁴⁸ Es llamativo que para atacar al gobierno se utilizaba la existencia de la división funcional en la democracia entre partido y gobierno. De ahí que se identificara a Illia como un títere del jefe del partido Ricardo Balbín, “Comenzaron los ruidos militares”. Revista Primera Plana, 26 de mayo de 1964, p. 4.

⁴⁹ Bernardo Bas sostiene en su columna de la Revista Primera Plana que la acusación de que el plan de lucha tiene propósitos políticos es imprudente ya que respondió lógicamente a la falta de respuestas del gobierno a las necesidades del país. El plan no solo responde a los trabajadores, sino que los empresarios con su pasividad, si bien no simpatizan con él, pueden estar satisfechos con ellos como expresión de protesta ante un estado de cosas. B. Bas, “Calificaciones imprudentes”. Primera Plana, 2 de junio de 1964, p. 52.

⁵⁰ Grondona comprende el Plan de Lucha. “El radicalismo perdió la oportunidad del país manso. Hoy las aguas no están quietas y... el plan de lucha de la CGT –los sectores populares más cerca del fondo económico y social de la sociedad son los primeros en percibir sus grietas y sus temblores– ha cambiado la faz del panorama. ...y otra vez las fuerzas vivas y reales del país se ponen en tensión. El piloto no supo aprovechar los vientos favorables y enfrenta ahora un horizonte de tempestad. Las “reservas” de la sociedad, militar, empresaria, eclesiástica y sindical, se agitan”. Grondona, 1964b, p. 4.

⁵¹ “Respuestas audaces para estudiantes implacables”. Revista Primera Plana, 16 de junio de 1964, número 84, pp. 9-10.

⁵² La Memoria del Banco Central de 1965 reconocía que desde el punto de vista oficial no se habrían cumplido ciertas previsiones del programa monetario: “Los precios internos crecieron a ritmo superior al de un año antes, no obstante las medidas adoptadas para ajustarlos a la meta prevista para 1965. ... las remuneraciones de los trabajadores se elevaron con más intensidad que los precios.... ello implicó también –posibilitado por

quienes veían inoperancia gubernamental y la consecuente “anormalidad” económica y social. En verdad, las dificultades del gobierno no estribaban tanto en el control de la inflación y el déficit fiscal, como en la presión corporativa. Frente a ello, se le impusieron en 1965 precios máximos a varios artículos de primera necesidad como pan, leche, fideos entre otros

el comportamiento del empresariado tanto privado como estatal– un comportamiento del salario nominal por encima de las previsiones del plan monetario”. Banco Central de la República Argentina, 1966, p. 5.

VII. Formación del consenso a favor de la intervención pretoriana

Las dificultades evidenciadas en la relación entre el gobierno y las asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores no alcanzan a explicar de por sí la caída final del gobierno constitucional de Illia. El movimiento militar que terminó con el “sueño breve” del gobierno constitucional tuvo una gestación relativamente prolongada en el tiempo, aunque un protagonista –después arrepentido como el general Lanusse– afirma que terminó de decidirse a fines de 1965 (Lanusse, 1988, 184). En las memorias de Lanusse no puede dar una causa del golpe, alude vagamente a la aparición de una protoguerrilla y al problema de Santo Domingo, aunque no tiene ninguna convicción al respecto. Durante el año 1965, después de las elecciones de marzo, a pesar de que continuaba la recuperación y en parte la expansión económica, la confianza pública y la situación institucional se deterioraron notablemente.

Hay un acuerdo generalizado entre los estudiosos de este tema en torno a la complejidad de las causas que derivaron en el golpe de 1966. Parece evidente que el cambio de la opinión pública se produjo en el año 1965. Si nos atenemos al dato de una encuesta hecha por *Primera Plana*, en 1964, en la que la opinión pública se mostraba favorable al gobierno. ¿Por qué motivo un gobierno constitucional que había respetado los derechos de políticos y de las organizaciones sociales fue desalojado sin ninguna oposición? ¿De qué forma la relativa ilegitimidad de origen se convirtió en ilegitimidad de ejercicio? La palabra clave para entender la falta de un consenso democrático que lo sostuviera es la “eficiencia”. Como ha demostrado Catalina Smulovitz (1993) los problemas de legitimidad de origen solo afectaron la gobernabilidad cuando confluyeron con un cuestionamiento más amplio ligado a su accionar. La sensación social de ineficacia –según esta autora– estaban centrados en la irresolución de los problemas acarreados por el peronismo, el comunismo y el conflicto social. La imagen de la “tortuga” –cuya lentitud era normal en tiempos en que se respetaban la división de poderes– fue convertida en un reflejo de ineficacia.

La imputación de ineficaz también se aplicaba a un orden en el que Smulovitz no se detiene especialmente, el que se refiere al manejo de la economía: la supuesta incapacidad de “desarrollar” la economía, a pesar de que las estadísticas de la época mostraban resultados claramente positivos. Sin embargo, estas estadísticas aparecían relativizadas, e incluso negadas, por la aspiración generalizada a un crecimiento geométrico. Esta propensión se agudizó después de la crisis al asumir el nuevo gobierno constitucional. La demanda de “cambio de estructuras” latu sensu permeaba el abordaje de los problemas nacionales y estaba detrás de las críticas a la presunta ineficiencia económica gubernamental. Se abusaba de la utilización de palabras como atraso, subdesarrollo o estancamiento,

que estaban justificados en la década de 1950 pero que no se correspondían con la situación del momento. En efecto, si bien estas calificaciones reflejaban la caída de la tasa de crecimiento económico promedio desde 1930, desconocía los cambios que se habían producido en el quinquenio anterior y sobre todo desconocían los cambios del período desarrollista y la fuerte recuperación de la crisis de 1962.

Los efectos benéficos de la política económica del gobierno de Illia fueron minimizados. El trasfondo de esta operación de disminución partía del mencionado estructuralismo nacido de las ciencias sociales pero distorsionado para su uso político. Bastarán como ejemplos algunas citas representativas. Así por ejemplo, en referencia a los primeros once meses de la producción automotriz, la revista *Confirmado* sostenía: "...la producción de 1965 solo mejora en un 20,7% a la de igual período de 1964".⁵³ El diario *Cronista Comercial* adoptaba un criterio similar al informar sobre la situación de la construcción en la Capital Federal (CF):

"la superficie de los permisos de construcción acordados en la CF en el primer semestre de 1965 fue de 969,7 miles, circunstancia que evidencia la inexistencia de variaciones respecto del promedio semestral de 1964 que fue de 910,6 miles de m²". De igual modo al informar el aumento de la recaudación impositiva de septiembre de 1965 contra el mismo mes del año anterior,⁵⁴ una suba de 87% nominal y un 50% real, no merece ningún comentario del diario.⁵⁵ La revista *Primera Plana* despreciaba los datos de crecimiento con el argumento de que, en la Argentina cíclica, "el movimiento ascendente solo preanuncia el descendente. El ritmo de expansión alcanzado en 1964 del 8,2% es imposible de repetir y esta declinación no puede dejar de repercutir en el mundo de los negocios".⁵⁶

Un cambio cualitativo y cuantitativo en el crecimiento económico argentino no solo iba a permitir al país alcanzar el lugar que le correspondía en el mundo sino también evitar los problemas de conflictividad social que habían llevado a la constitución del peronismo y que habían obstaculizado los planes de Frondizi y su equipo. Por ello, si bien había una mirada crítica al activismo sindical, se culpabilizaba al gobierno de ser uno de los causantes del mismo en la medida en que no se encaminaba la economía hacia los posibles caminos de salida. Este lenguaje era compartido por otras figuras públicas como el dirigente justicialista Raúl Matera. Aludiendo a la población tucumana que sufría las consecuencias de la crisis de la industria azucarera, aunque no solo a ellos, pedía al presidente que

⁵³ Revista *Confirmado*, número 34, 23 de diciembre de 1965, p. 55.

⁵⁴ Un total de m\$ⁿ 20.840.500.000 y m\$ⁿ 11.142,300.000, respectivamente.

⁵⁵ "Sigue el receso por inercia del gobierno". Diario *El Cronista Comercial*, 1ro de diciembre de 1965, p. 1.

⁵⁶ "Depresión: el incendio y las vísperas". Revista *Primera Plana*, número 136, 15 de junio de 1965, pp. 32-33.

realizara un cambio de estructuras económicas enfrentando a los “intereses de siempre”.⁵⁷

En el contexto del primer semestre de 1966, las presiones corporativas y la debilidad política se conjugaban para reforzar la imagen de un gobierno irresoluto. A pesar de haber fijado una meta inflacionaria de 15%, los gremios estatales (Luz y Fuerza, Unión Ferroviaria, Correos y Aerolíneas) habían alcanzado aumentos de entre 25 y 30%. Por su parte el Congreso de la Nación no había aprobado en el mes de junio el presupuesto del año.

El episodio clave que desataría el final de la experiencia de democratización fallida fue el relevo del general Onganía de la jefatura del Ejército a raíz de un nombramiento de un alto cargo militar con el que disintió. Si bien su reemplazo fue leído por el propio gobierno como señal de fortaleza (salía de la escena su principal amenaza), pronto esa sensación se evidenció ficticia. La posibilidad de un golpe de estado se transformó en un tema cotidiano de la prensa, en especial de las revistas políticas y económicas. No sorprendería que finalmente, el 28 de junio de 1966, Illia fuera desalojado de su despacho tan solo por un grupo de policías, comandados por un general en actividad.

Al parecer, la pasividad fue la única respuesta de la sociedad al golpe de Estado, algo que denotaba una forma de aprobación. Dos encuestas citadas por O'Donnell, una de una encuestadora privada no muy conocida y otra del diario *Correo de la Tarde*, consignaban que más del 70% en el Gran Buenos Aires apoyaba el cambio de gobierno. Si bien no resultan confiables por la metodología implementada, podían ser sintomáticas del estado de ánimo de la población (O'Donnell, 1982, 65-66).

⁵⁷ “Haga algo por nuestros hermanos, por todo el pueblo que ya no da más. Rompa las estructuras de la vieja economía, que los argentinos lo vamos a acompañar en esa empresa, como siempre ha ocurrido... Y si no puede hacerlo porque no tiene poder suficiente o porque lo traban los turbios y anónimos intereses de siempre dígalos al país. Diga lo que debe o decir o haga lo que debe hacer, poniéndose al fin con su actitud a la altura de la historia.”. (Matera, 1969, p. 27).

Palabras finales

Mirados desde el prisma de la historia posterior, el 28 de junio de 1966 puede generar perplejidad y asombro: ha sido derrocado un gobierno cuyo principal demérito había sido no haber entusiasmado a ningún sector decisivo de la sociedad, aunque los resultados que mostraba su gestión podrían ser envidiados por predecesores y sucesores.

El período 1962-1966 al que pone fin ese evento, atravesó una crisis engendrada por los desequilibrios de la economía y de la política que estallaron en marzo de 1962. Este estallido furioso que hizo olvidar algunos consensos previos de la sociedad terminó generando un nuevo tipo de desarrollismo, diferente al que había dominado en la presidencia de Frondizi y que presidió la expansión 1963-1966. Inspirado en la CEPAL y en Prebisch, este desarrollismo no presuponía la apelación al drama y al crecimiento desequilibrado que había caracterizado a la administración frondizista para la cual las reformas propuestas eran impostergables para la supervivencia nacional. La administración radical del pueblo entendió el desarrollo en forma equilibrada, asociado a un manejo criterioso y prudente de los aspectos fiscales y monetarios y a una consistencia intertemporal del programa. Este modelo se ceñía a los cánones de la estructura constitucional del Estado, con división de poderes y autonomías provinciales. Además de incorporar una política macroeconómica, que buscaba sostener los equilibrios internos y externos, el gobierno radical del pueblo adoptó una visión de largo plazo que era absolutamente novedosa en el país y que se tradujo en una planificación de la economía a través del Consejo Nacional de Desarrollo con incidencia en el manejo de corto plazo. Podría presuponerse (es contrafáctico) que, si hubiera tenido continuidad, este proceso habría resultado sustentable en el tiempo, a condición de que hubiese podido incorporar dentro de sí la negociación corporativa.

La crisis y resurrección del desarrollismo argentino acontecía en un mundo en el que la Guerra Fría alcanzaba su cima con la Crisis de los Misiles en Cuba en octubre de 1962. El conflicto internacional potenció las ya débiles bases institucionales del país, generando inestabilidad e incertidumbre adicionales. Estas condiciones del escenario público ya habían operado notablemente en el fracaso de Frondizi y en su posterior derrocamiento. La caída de los indicadores de inversión y consumo en 1962 y 1963 que se advierten en el Gráfico 4 son incomprensibles si no atendemos al contexto político y social.

La proscripción del peronismo actuó, de una manera u otra, como un revulsivo en cada uno de estos momentos. La naturaleza inorgánica del movimiento fundado por Perón contribuyó a ese efecto no solo en su impugnación al orden político post-1955 sino, también, en la utilización de ese orden para posicionarse por parte de muchos de sus dirigentes más representativos en la lucha

interna del movimiento, contribuyendo de esa forma a la inestabilidad general. Se advierte, además, una incapacidad de los gobiernos de incidir en lucha interna peronista.

El cotejo de las gestiones económicas de Guido e Illia muestra un mundo de contrastes, tanto materiales como ideológicos. Por una parte, las reales limitaciones con que Guido encaró su gobierno, la ausencia de todo programa más allá de la tentativa de normalizar la vida institucional, dejaba a los ejecutores de la política económica con la incómoda tarea de restablecer los equilibrios. Lo hicieron apelando a recetas ortodoxas, limitados por sus propios prejuicios, las presiones del establishment y por los acuerdos con el Fondo. Las consecuencias sociales de dichas recetas minaron el crédito de las políticas ortodoxas para los años siguientes.

Por lo demás, la administración de Illia se encontró con dos tipos de dificultades que operaban en dimensiones diferentes. Por una parte, el estrangulamiento externo inicial dado por la concentración de vencimientos de la deuda externa y la escasa propensión de los agentes económicos y políticos a consensuar políticas públicas que contribuyeran al desarrollo. Dentro de un segundo grupo de dificultades, encontramos aquellas que se vinculaban a la escasa capacidad de lidiar con los actores corporativos, en parte por la ausencia de mecanismos institucionalizados de negociación de intereses, pero también por la reticencia del gobierno de considerar a dichos actores como partícipes del juego político. Por lo demás, la lucha partidaria pasó a ser un juego de suma cero confluyente con la fuerte presencia del pretorianismo militar. En el contexto de fragilidades del momento, la ineficacia excedía a la administración radical del pueblo; afectaba a todo el sistema constitucional, cuestionamiento en el que se comprometían incluso actores internos del arco político partidario.

Como balance final la supuesta incompatibilidad entre desarrollo y democracia constitucional que había sido el leitmotiv de los “factores de poder” y de la izquierda revolucionaria, es desmentido por indicadores económicos, de hundimiento en medio de una crisis institucional profunda y, de crecimiento, cuando las instituciones, a regañadientes, es verdad, fueron recuperadas.

La apuesta a la modernización autoritaria por parte de la Revolución Argentina habría de tener una efímera etapa de suceso, aunque con contratiempos, basada en premisas y en equipos económicos en buena medida heredados. Sin embargo, la tentativa de apelar a la dictadura como el camino más directo a la transformación económica y política terminaría en un nuevo callejón sin salida.

Referencias bibliográficas

- Altamirano, C. (2007). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Emecé.
- Arana, M. (2020). La técnica de programación cepalina y los economistas en la Argentina de mediados del siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 131.
- Banco Central de la República Argentina. (1966). *Memorias 1965*. Banco Central de la República Argentina.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina*. Siglo XXI.
- Bastian, E. (2013). O PAEG e o Plano Trienal. Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo, *Estudos Econômicos*, Sao Paulo, enero-marzo.
- Belozercovsky, N. (1970). Devaluación, deuda externa y el proceso de ajuste, *Económica*, 16(1).
- Bertolomei, J. A. (1972). El Mercado Cambiario Argentino. 1959-1971. *Revista de Economía y Estadística, Tercera Época*, 16(1-2-3-4), 7-45. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3682>
- Bisio, R. y Cordone, H. (1998). El Plan de Lucha de la CGT: un episodio singular de la relación sindicatos-Estado en la Argentina, en *Revista Justicia Social*, 5(8).
- Bolt, J., Inklaar, R., de Jong, H. and van Zanden, J. L. (2018). Rebased 'Maddison': New Income Comparisons And The Shape Of Long-Run Economic Development, *GGDC Research Memorandum*, 174, Gröningen Growth and Development Centre, University of Gröningen.
- Braun, O. and Joy, L. (1968). A model of economic stagnation - a case study of the argentine economy, *Economic journal*, 78(312), 868-887.
- Brodersohn, M. (1974). Estrategias de estabilización y expansión en la Argentina: 1959-67, en Ferrer et al., *Los planes de estabilización en la Argentina*. Paidós, 30-63.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos, *Desarrollo Económico*, 15(59), 331-351.
- Comisión Económica Para América Latina. (1959). *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico V. El Desarrollo Económico de Argentina*.
- Comisión Nacional de Desarrollo (1965). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*.

- Cúneo, D. (1967). *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*. Pleamar.
- Dell, S. (1981). On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality, *Essays in International Finance*, 144. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.
- De Pablo, J. C. (1989). Economic Policy without Political Context: Guido, 1962-3, en Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch, *The Political Economy of Argentina (1946-1983)*. Oxford, St Antony's/Macmillan Series, 129-140.
- (1980). *La economía que yo hice*. Ediciones El Cronista Comercial.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1965) *Exchange-rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentina, 1955-1961*, MIT Press.
- (1963) A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect, *Journal of Political Economy*, 71(6), 577-580.
- Elizalde, F. G. (1967). La influencia del sistema cambiario en el desarrollo económico, *Revista de Ciencias Económicas*, año LV, Serie IV(29), 167-172.
- Ferrer, A. (1963). Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina, *Desarrollo Económico*, 2(4), 5-18.
- Fiszbein, M. (2015). La economía del *stop and go*: las ideas estructuralistas en Argentina, 1945-1976, *Desarrollo Económico*, 55(216), 187-210.
- Fondo Monetario Internacional. (1963). Tenth Session of the Economic Commission for Latin America (ECLA), Mar del Plata (Argentina), May 6-17, prepared by the Fund Observer, *mimeo*, 27 de junio.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2012). Exchange rate regimes in the major Latin American countries since the 1950s: lessons from history, *Revista de Historia Económica*, 30(01), 157-188.
- García Heras, R. (2008). *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*, Lumiere.
- (1996a). Entrevista a Pedro Casado Bianco. Entrevista realizada el 29 de mayo de 1996.
- (1996b). Entrevista a Carlos García Tudero. Entrevistas realizadas el 15 y el 28 de mayo.
- García Tudero, C. (1990). En Guido Di Tella y Carlos Rodríguez Braun (Eds.), *Argentina, 1946-83: the economic ministers speak*, 75-84, Palgrave Macmillan.
- García Vázquez, E. (1994). La economía durante la presidencia de Illia. *Desarrollo Económico*, 34(134), 291-295.

- Grondona, M. (1964a). Petróleo, los hechos y las personas, *Revista Primera Plana*, 103, 27 octubre.
- Grondona, M. (1964b). Balance institucional, *Revista Primera Plana*, 16 de junio.
- Guadagni, A. (1989). Economic Policy during Illia's Period in Office, 1963-6, en Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch, *The Political Economy of Argentina (1946-1983)*, Oxford, St Antony's/Macmillan Series, 147-161.
- Halperin Donghi T. (1995). *Argentina en el callejón*. Ariel.
- Hardoy, E. (1963). Algo en lo cual todos coinciden y que se debería hacer sin más dilaciones. *Revista Primera Plana*, 15, 19 febrero.
- Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades de cambio*. Paidós Ibérica.
- Heymann, D. 1980. Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina: 1950-1978, *Cuadernos de la CEPAL*, 1114.
- James, D. (2010). *Resistencia e integración: El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Siglo Veintiuno. Editores.
- Jáuregui, A. (2017), Entrevista a Máximo Goldberg. Entrevista realizada el 20 de septiembre de 2017.
- (2019). La economía y la política económica en la crisis de 1962. *Serie Documento de Trabajo del Instituto Interdisciplinario de Economía Política*, 42.
- Keifman, S. N. (2009). Tipo de cambio, nivel de actividad y empleo: en torno a ciertos virajes del estructuralismo, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 3(5 y 6), 95-107.
- Keifman, S. N. (2019). Una reevaluación de la hipótesis estructural de la inflación, en Víctor Beker y Guillermo escudé (Comp.) *Teoría y política económica. Ensayos en honor al Profesor Dr. Julio H. G. Olivera*. Eudeba.
- Kidyba, S y Suárez, L. (2017). Aplicación de los Índices Encadenados al empalme de series Argentina 1950–2015, Programa de Investigación en Cuentas Nacionales, *Documento de Trabajo*, 1. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Kidyba, S. y Vega, D. (2015). Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007, *Serie Estudios y Perspectivas* 44, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kvaternik, E. (1987) Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1961-63, Buenos Aires, Ediciones del IDES.
- Lanusse, A. (1988). *Protagonista y testigo*. Marcelo Lugones Editores, 184.
- Mallon, R. y Sourrouille J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu editores.

- Matera, R. (1969). *Cartas abiertas*. Centro de investigaciones sociales.
- Maynard, G. (1989). Argentina: Macroeconomic Policy, 1966-73, en Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch, *The Political Economy of Argentina (1946-1983)*, Oxford, St Antony's/Macmillan Series, 166-174.
- Maynard, G. y Van Rijckeghem, W. (1970). La política de estabilización en una economía inflacionaria. Argentina, en Gustav F. Papanek (Ed.) *Teoría y práctica de la política del desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Morgenfeld, L.; Míguez, M. (2012). La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia: repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 51.
- Moyano Llerena, C. (1962). ¿Qué puede hacerse? *Panorama de la economía argentina*, 18.
- (1963). El problema social en la Argentina. *Panorama de la economía argentina*, 21.
- Mucchielli, J.-L. (1994). *Relations Économiques Internationales*. Hachette.
- Morgenfeld, L. y M. C. Míguez, M. C. (2012). La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia: repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 51.
- Muller, E. N. (1985). Dependent Economic Development, Aid Dependence on the United States, and Democratic Breakdown in the Third World, *International Studies Quarterly*, 29(4), 445-469.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Editorial de Belgrano.
- Olivera, J. H. G. (2010). *Economía y Hemenéutica*, Luis Blaum (Compl.). Eduntref.
- Novaro, M. (2019). *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*. Edhasa.
- Philip, G. (1982). *Oil and Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pollock, D., Kerner, D. y Love, J. (2001). Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 75.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina (1958-1973). *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2).
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. Fondo de Cultura Económica.

- Salas Arón, E. (2015). *La política económica y planificación en el gobierno de Illia (1963-1966): Un desarrollismo alternativo*. [Buenos Aires: Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Torcuato Di Tella].
- Seoane, M. (1998). *Gelbard, el burgués maldito*, Planeta.
- Sewell, B. (2016). *The US and Latin America: Eisenhower, Kennedy and Economic Diplomacy in the Cold War*. I.B. Tauris.
- Sidrauski, M. (1968). Devaluación, inflación y desempleo, *Económica*, Vol. XIV(1-2), 79-107.
- Silenzi de Stagni, A. (1963). Los contratos de explotación de petróleo, *Revista La Ley*, Tomo 109, sección doctrina, 1142-1172.
- Solberg, C. (1986). *Petróleo y nacionalismo en Argentina*, Hyspamérica Ediciones Argentina.
- Smulovitz, C. (1993). La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia, *Desarrollo Económico*, 33(131).
- Taroncher, M. Á. (2009). *Diagnóstico y planificación: el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969*, XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Bariloche.
- Tcach, C. (2003). Golpes, proscripciones y partidos políticos, en Daniel James, *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1973)*. Editorial Sudamericana.
- Tcach, C. y Rodríguez, C. (2006). *Arturo Illia, un sueño breve*. Edhasa.
- Walcher, D. (2013) Petroleum Pitfalls: The United States, Argentine Nationalism, and the 1963 Oil Crisis. *Diplomatic History*, 37(1), 24-57.