

CAPITULO 4

Entre 1955 y 1966, la economía argentina continuó creciendo impulsada principalmente por el desarrollo industrial orientado al mercado interno. Frondizi puso en marcha una política que estimuló a la inversión extranjera y el desarrollo de las industrias básicas. Produjo profundas transformaciones en la estructura de la economía. En cambio, el sector primario exportador continuó estancado hasta 1962. Como resultado la economía local sufrió importantes crisis de balanzas de pagos en 1955, 1958 y 1962. Los ciclos de crecimiento y crisis económica fueron acompañados por una inflación persistente. Para resolver este problema, los gobiernos civiles y militares aplicaron políticas fiscales, monetarias y crediticias ortodoxas que provocaron un deterioro en el nivel de actividad y en el poder de compra de los salarios.

La dinámica de la economía posperonista

Durante las décadas de 1950 y 1960, la economía argentina transitó un periodo de crecimiento caracterizado por la sucesión de ciclos de expansión y contracción. El sector manufacturero continuó siendo la principal fuente impulsadora de crecimiento. El sector primario se mantuvo estancado. El aumento de la producción industrial acrecentaba la demanda de insumos y bienes de capital extranjeros, pero la capacidad de importación de la economía, generada por el agro pampeano, se mantenía constante, en el orden de los 100 millones de dólares. Esto era el resultado de una oferta estable de productos exportables y de un periodo de fluctuaciones en el precio mundial de los cereales. Como consecuencia, la economía se enfrentó a crisis cíclicas de la balanza de pagos.

La fase expansiva era impulsada por el crecimiento de la producción industrial y se veía reforzada con la puesta en marcha de políticas monetarias y fiscales expansivas. Los salarios reales aumentaban, y con ellos, la necesidad de productos agropecuarios y manufactureros. La reactivación económica expandía la demanda de divisas, al tiempo que el incremento del salario reales reducía los excedentes exportables. Había una tendencia a la apreciación de la moneda (atraso cambiario) y un incremento en el ritmo inflacionario. La fase expansiva llegaba a su fin con la crisis del sector externo.

Con el objetivo de equilibrar la balanza de pagos el gobierno se veía obligado a devaluar la moneda, que provocaba una redistribución del ingreso desde el sector urbano hacia el sector primario exportador. Esto conducía a la economía hacia la recesión y acentuaba las tensiones inflacionarias. Los efectos depresivos se potenciaban con la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas. Una vez que se equilibraba la balanza de pagos y se alcanzaba un piso en el nivel de la actividad económica, el ciclo recomenzaba. Este comportamiento perduró hasta mediados de '60, cuando la mejora de los precios internacionales de los cereales y las carnes y la expansión en la producción primaria exportable aliviaron la traba.

En 1955, 1959, 1962 el país enfrentó agudas crisis de balanza de pagos y lo hizo mediante devaluaciones monetarias y la caída del producto. Recién a partir de 1963 se observa una tendencia de superávit. El déficit de la balanza de pagos podría haber sido compensado por medio de un ingreso de capitales, externos, en forma de inversiones o de préstamos. Las inversiones extranjeras no desempeñaron un papel destacado, en tanto, el endeudamiento creció sin pausa. Asimismo, la economía continuó creciendo a un ritmo algo modesto, esta expansión se dio en un contexto de los 'plateados años cincuenta' y los 'dorados sesenta'. La tasa de crecimiento anual acumulado fue del 2.9% entre 1955-1959 y del 4.2% en el siguiente quinquenio.

Las políticas económicas

Los intentos de ajuste y las ambigüedades de la política económica militar (1955-1958)

En septiembre de 1955 un sector del Ejército y la Armada, con el apoyo de los grupos políticos opositores, encabezaron una rebelión contra Perón. El deterioro del escenario político durante ese año, atizado por la agudización del enfrentamiento de Perón con la iglesia católica y el descontento de la dirigencia política y sindical peronista, creó las condiciones que permitieron el triunfo de los rebeldes. Una semana más tarde, estos asumieron al poder.

El derrocamiento de Perón respondió principalmente a una crisis política. Los grupos que militares y políticos que derrocaron a Perón no compartían un programa económico común. El general Eduardo Lonardi era un nacionalista católico, que estaba de acuerdo con las políticas nacionalistas e intervencionistas. En cambio, Aramburu – quien reemplazó a Lonardi en septiembre de 1955- se hallaba más cercano a las propuestas de los grupos liberales. Sin embargo, el contexto político del país volvía casi imposible la aplicación de políticas de liberalización extrema de la economía.

En lo inmediato, el gobierno de la ‘revolución libertadora’ encomendó a Raúl Prebisch, secretario general de la CEPAL, la redacción de un estudio. En octubre presentó un ‘informe preliminar’, al que se sumaron, en enero de 1959, dos adicionales: ‘Moneda sana o inflación incontrolable’ y el ‘plan de restablecimiento económico’.

El informe Prebisch identificó tres grandes desaciertos de las políticas peronistas. En primer lugar, el gobierno había caído en el error de desalentar la producción primaria a través del control del comercio exterior. El resultado era que las exportaciones argentinas no generaban las divisas suficientes para financiar las necesidades corrientes de importaciones. En segundo lugar, la política industrial había alentado de forma excesiva el desarrollo de la industria liviana postergando la implantación de las industrias básicas, lo cual había provocado una demanda desmedida de insumos de importación, acentuando el desequilibrio externo.

La falta de una política de estímulo a la producción de energía también era un grave error. Por último, el déficit de las empresas públicas, la política crediticia expansiva y los incrementos salariales acordados por encima de los aumentos de la productividad habían originado una aguda inflación. Al mantenerse el tipo de cambio, la moneda se había sobrevaluado; distorsionando los incentivos para la producción agraria e industrial.

Las recomendaciones de Prebisch incluían objetivos a corto plazo y otros que involucraban transformaciones estructurales. En lo inmediato, preveía corregir los desequilibrios externos mediante la aplicación de recetas ortodoxas: devaluación de la moneda y simplificación del régimen de tipos de cambio múltiples, congelamiento de los salarios, reducción del déficit fiscal y privatización de algunas empresas públicas, y aplicación de una política monetaria y crediticia constrictiva. En el largo plazo, estimular el desarrollo de las industrias básicas, el incremento de la producción energética y la racionalización del papel del estado.

Las propuestas de Prebisch fueron criticadas por algunos sectores del gobierno. Algunas de las medidas propuestas fueron censuradas por las fuerzas políticas antiperonistas, que temían efectos sociales y sus consecuencias políticas. Aunque los gobiernos de Lonardi y Aramburu aplicaron parcialmente algunas de estas medidas, no lograron implementar un plan económico consistente.

El complejo contexto político creado por la proscripción del peronismo, la persecución de sus dirigentes sindicales y la falta de apoyo político estable entre los partidarios antiperonistas condujeron a cambios y rectificaciones en el rumbo económico oficial. Luego del breve paso de Eugenio Folcini por el Ministerio de Hacienda, durante la presidencia de Lonardi, la conducción

económica recayó sucesivamente sobre Eugenio Blanco, Roberto Verrier y Adalbert Krieger Vasena.

En octubre de 1955 el gobierno devaluó la moneda, aplazó la aplicación del segundo plan quinquenal, ordenó la liquidación del IAPI, anunció el levantamiento de los controles de precios. Al año siguiente, Aramburu se vio obligado a reimplantar los controles de precios y a reorganizar las Juntas Nacionales de Granos y Carnes que quedaron integradas por representantes oficiales. La política monetaria y crediticia fue apenas moderada; el déficit de las empresas públicas, originado particularmente por el ferrocarril, continuó incrementándose. En 1957 el gobierno dispuso de una Reforma Bancaria, que reintegró la autonomía del Banco Central, eliminó el control de este sobre los depósitos realizados en los bancos privados y se saneó, a través de la colocación de un bono en el Banco Central, la cartera de los bancos centrales, que tenían cuantiosos préstamos incobrables. Ese año, Aramburu flexibilizó su política salarial y autorizó nuevos incrementos. La tasa de inflación anual, que había descendido hasta el 4% entre 1953 y 1954, trepó al 13% entre 1955 y 1956, y alcanzó el 25% en 1957.

El fracaso oficial no impidió que se realizaran algunos avances en la resolución de los problemas estructurales. La presencia de los militares en el poder contribuía a que estos proyectos revivieran una atención destacada, la incorporación de la Argentina a los organismos multilaterales de crédito permitió que estas cuestiones fueran abordadas por el régimen militar. Hacia 1958, las obligaciones con proveedores de equipos destinados a las empresas públicas superaban los 780 millones de dólares. En la década siguiente estas inversiones facilitaron las transformaciones estructurales alentadas por la administración de Arturo Frondizi.

La medida más importante tomada por el gobierno militar fue el abandono al bilateralismo y la integración de la Argentina a los organismos internacionales (FMI y el Banco Mundial). Estas medidas habían sido aconsejadas por Prebisch para alentar el comercio exterior y conseguir inversiones de capital. En 1956 se envió una misión a Europa con el fin de negociar la consolidación de la deuda externa.

El acuerdo era arduo y el fuerte desequilibrio del balance comercial volvía la operación muy delicada. En noviembre, se firmó un acuerdo con los países miembros del Club de París (Alemania occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza). El acuerdo definitivo demandó importantes concesiones en los pleitos entablados con empresas extranjeras por las nacionalizaciones peronistas. El convenio obligaba a la Argentina a dar prioridad, en el uso de divisas generadas por las exportaciones a esos destinos, a los pagos de los servicios de la deuda y las importaciones de mercaderías de aquellos estados.

La devaluación monetaria y el retorno al comercio multilateral no resolvieron el principal problema del comercio exterior; el estancamiento de las exportaciones. Ni la devaluación monetaria, ni la eliminación del IAPI permitieron incrementar la producción primaria exportable. La crisis de la balanza de pagos reapareció muy pronto. A finales de 1958 el balance comercial volvía a mostrar un fuerte desequilibrio.

El proyecto frondista y su transformación

En 1958, Arturo Frondizi triunfó en las elecciones. Como líder del ala izquierdista de la UCR, Frondizi había criticado las políticas de fomento de las inversiones extranjeras y la exportación de petróleo del peronismo tardío. Se convirtió en uno de los fustigadores de la política de la 'Libertadora'. En 1956, Frondizi logró que sus partidarios lo proclamaran candidato presidencial del radicalismo, lo que condujo la ruptura de la UCR Intransigente y la UCR del Pueblo. Frondizi se vinculó con Rogelio Frigerio, un exmilitante comunista. Frigerio fue la voz de un grupo

ideológico heterogéneo; también fue el negociador que consiguió el apoyo de Perón a la candidatura de Frondizi. Inicialmente, el desarrollismo combinó de manera original el nacionalismo económico y el industrialismo. La superación de las dificultades económicas requería, la construcción de un frente nacional que integrara al movimiento obrero y al peronismo, y rompiera así el bloque antiperonista. En lo económico, la ideología desarrollista se asentó sobre una postura favorable a la industrialización y el impulso de las industrias básicas como el único camino que permitiría superar los límites impuestos al crecimiento y la mejora del nivel de vida de la población por el estancamiento agrario y la tendencia secular a la caída de los precios de los productos primarios, que perjudicaba a las naciones agroexportadoras y favorecía a las industrializadas.

Frondizi se enfrentó con una difícil coyuntura que hacía prever graves complicaciones en el corto plazo. El ciclo expansivo había finalizado y las dificultades en el sector externo anunciaban una nueva devaluación.

Las reservas del Banco Central alcanzaban solo 176 millones de dólares, mientras que las obligaciones unos 1400 millones de dólares.

El gobierno de Frondizi inició un cambio parcial. Compartía la idea de que la industrialización era el único camino posible. Sin embargo, a partir de 1949, el crecimiento económico se había visto dificultado. El desarrollo de las industrias básicas marcaba el inicio de una etapa de crecimiento auto sustentado.

El estado no podía jugar un papel demasiado activo en ese proceso. El desequilibrio de la balanza de pagos y el insuficiente grado de capitalización interna obligaban a convocar al capital extranjero a fin de alentar una rápida industrialización. Estas ideas, que involucraban una rectificación del ideario antiimperialista levantado durante la campaña electoral, comenzaron a ponerse en práctica desde el gobierno, en medio del desconcierto de sus partidarios. La medida más destacada fue en 1958, la firma de contratos con diez empresas extranjeras para la extracción de petróleo. La 'batalla del petróleo' se proponía alcanzar el autoabastecimiento de combustibles, cerrando uno de los rubros principales de importación.

La política industrial combinó dos instrumentos básicos: la sanción de la ley de inversiones extranjeras aseguraba el libre giro de utilidades a las empresas y les confería un estatus similar al de los capitales nacionales, eliminando los controles establecidos por la ley peronista el 1953, y la ley de promoción industrial, que otorgó al Poder Ejecutivo amplias facultades para establecer por decreto regímenes especiales de fomento sectorial.

Con el objetivo de promover el arribo de capitales extranjeros y dar muestras de la seguridad jurídica, Frondizi decidió resolver los pleitos legales que existían con empresas extranjeras y que venían arrastrándose desde los años del peronismo. Para ello, ordenó que se cumplieran los compromisos asumidos con los países de Club de París.

La nueva política fue acompañada de un programa macroeconómico destinado a resolver el déficit externo.

En 1958 el gobierno firmó con el FMI un crédito 'stand by' por 75 millones de dólares a cambio de aplicar un programa de estabilización que incluía devaluaciones monetarias, una política crediticia restrictiva, la supresión del control de los precios y la corrección del déficit del estado mediante el incremento de las tarifas de los servicios públicos y de los impuestos. El plan recibió el apoyo financiero del gobierno y de la balanza norteamericana, lo que permitió incrementar unos 328 millones de dólares.

Los efectos de este plan: en 1959 el PBI descendió un 6.5% y la inflación minorista alcanzó un récord histórico de 125%. Los salarios reales cayeron y la demanda se redujo drásticamente. La contracción del crédito y la depresión de la demanda doméstica se tradujeron en un descenso de la ocupación. Estallaron varios conflictos sindicales. La alianza con los sindicatos peronistas que Frondizi intentaba fortalecer por medio de la sanción de la ley de asociaciones profesionales, se quebró como resultado de los efectos recesivos de su programa económico.

La orientación de las políticas ortodoxas se mantuvo firme hasta 1961. En 1959, un planteo de las Fuerzas Armadas había obligado al presidente a remover a su gabinete y a despedir a Frigerio de su cargo de secretario de Relaciones Económicas y Sociales. Frondizi nombró a Álvaro Alsogaray como ministro de Economía y Trabajo. Este era un propagandista más destacado del liberalismo, permaneció durante veintidós meses en el cargo. Entre 1959 y 1960, el gobierno siguió las recomendaciones del FMI tendientes a reducir el gasto público y eliminar la intervención del estado en los mercados. También mantuvieron las políticas monetarias y crediticias restrictivas. En 1960 el FMI otorgó dos créditos adicionales.

La política de promoción de la inversión extranjera y los acuerdos con el FMI alentaron un masivo ingreso de capitales extranjeros. Las inversiones directas se concentraron en nuevos sectores, como la explotación de petróleo, la industria automotriz y la petroquímica. Este flujo alivió durante un tiempo el desequilibrio de la balanza de pagos y permitió una expansión del producto. Entre 1960 y 1961, el PBI creció a un ritmo del 8% anual. La reducción de la tasa de inflación permitió la recuperación de los salarios reales en el sector privado.

El equilibrio del sector externo se había logrado gracias al ingreso de inversiones y préstamos externos. Las inversiones extranjeras aliviaron temporariamente el desequilibrio del balance comercial, pero, dado que la ley de promoción industrial había levantado las restricciones al giro de utilidades, crearon un flujo permanente de divisas al exterior. Más importante aún fue el papel desempeñado por el endeudamiento externo. Alentadas por la política oficial, las grandes empresas tomaron créditos al extranjero para la adquisición de equipos, maquinarias, las cuales contaban con el respaldo del Banco Central. El estado también obtuvo nuevos créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Eximbank y destinó sus fondos a los programas oficiales de transporte vial y ferroviario y a la energía. Como resultado, la deuda externa ascendió con un incremento del 64%. Estos ingresos incrementaban las futuras obligaciones y constituían una pesada carga para el balance de pagos. Los flujos de capital extranjero se revirtieron, quedando al desnudo el déficit crónico de la balanza comercial. Las exportaciones continuaban estacadas. En 1961 una mala cosecha de trigo y la caída de los precios mundiales de la carne, complicaron la situación. Por su parte la recuperación económica había incrementado la demanda de importaciones. Con el fin de alentar la inversión, el gobierno desarrollista promovió la importación de bienes de capital mediante la liberación de aranceles. Si bien Frondizi logró un apreciable éxito con su política de autoabastecimiento petrolero, estos avances no lograron revertir la tendencia al déficit. Una nueva crisis de balanza de pagos avizoraba. En 1961 Frondizi despidió a Alsogaray y lo reemplazó por Alemann. La cercanía de las elecciones de gobernaciones volvía imposible la devaluación de la moneda. El gobierno intentó sortear la crisis manteniendo una política monetaria y crediticia restrictiva. Se lanzó una dura política de racionalización de la administración estatal y de privatización de empresas públicas. La operación más importante fue el intento de racionalizar los ferrocarriles mediante la reorganización de la empresa, el cierre de ramales y la jubilación personal. Si bien el gobierno obtuvo algunos éxitos en la política privatizadora, fracasó en su intento de controlar el déficit producido por los ferrocarriles. A finales de octubre estalló una huelga en el sector, al término de la cual Frondizi cedió ante los reclamos gremiales de incrementos de sueldos.

Las expectativas de una posible devaluación alentaron la fuga de capitales y la especulación contra el peso.

A comienzos de 1962, las reservas del Banco Central alcanzaron unos 440 millones de dólares, pero se acumulaban obligaciones por el pago de importaciones y deudas, varias veces superiores a esa cifra.

La crisis de 1962

En 1962 el triunfo del peronismo en las elecciones en la provincia de Buenos Aires desató una crisis política que terminó con el derrocamiento de Frondizi. José María Guido asumió a la presidencia. El nuevo presidente fue obligado a intervenir todas las gobernaciones provinciales y las municipalidades. Bajo la presión militar, disolvió el Congreso y dictó una nueva legislación sobre partidos políticos.

Por decisión oficial, el mercado cambiario había dejado de operar y también se habían suspendido las operaciones en la Bolsa Porteña. Guido designó como ministro de economía a Federico Pinedo. Con el objetivo de enfrentar la crisis de la balanza de pagos. Pinedo aplicó medidas ortodoxas: el Banco Central anunció el cese de la intervención sobre el mercado cambiario y la moneda se devaluó un 23%, se impusieron aumentos en los precios de los combustibles, la energía y los impuestos internos. La gestión de Pinedo fue breve: una semana después de haber sido designado, renunció junto al resto del gabinete. Guido designó a Álvaro Alsogaray.

Entonces la política económica oficial siguió los lineamientos trazados por las recetas del FMI. La devaluación de la moneda y el mantenimiento de una política fiscal y monetaria ortodoxa produjeron una aguda depresión del mercado doméstico. La demanda se contrajo y la producción cayó. El descenso de la actividad económica y la fuerte iliquidez en el mercado de capitales se tradujeron en una quiebra generalizada de empresas. La desocupación trepó hasta el 8.8% de la PEA. La recesión acentuó el déficit de las cuentas públicas. Como el gobierno estaba dispuesto a emitir moneda, el estado suspendió el pago de todas sus obligaciones. Las obras públicas se paralizaron, los proveedores y las empresas del estado no pudieron cobrar sus cuentas, y los sueldos y salarios de la administración sufrieron retrasos y postergaciones.

Alsogaray dispuso la emisión de un empréstito público, pero los asalariados se vieron muy perjudicados por ello, dado que los bonos sólo eran aceptados por el mercado a un ínfimo parte de su valor nominal.

La política económica oficial profundizó la depresión. En 1962 Alsogaray renunció a sus cargos. Sus sucesores, Eustaquio Méndez Delfino y José Alfredo Martínez de Hoz, continuaron aplicando una serie de medidas ortodoxas, aunque flexibilizaron la política crediticia.

En realidad, la política económica no estaba entre las prioridades de la administración de Guido. En 1963, un acuerdo político condujo al país a la normalización institucional. El gobierno parecía tolerar la participación del peronismo a las elecciones pero que sería encabezado por el jefe del ejército general, Juan Carlos Onganía. Finalmente la presión de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, la oposición de Perón y las críticas de los partidos políticos no peronistas condujeron a la administración de Guido a condicionar cada vez más al peronismo, que finalmente declaró su abstención. La fórmula de la UCR del Pueblo, liderada por Arturo Illia resultó vencedora con solo el 25%,

La breve recuperación de los sesenta (1963-1966)

En octubre de 1963 asumió Illia a la presidencia. La política económica radical marcó un cambio, Eugenio Blanco asumió a las funciones principales del gabinete económico, el cual abandonó el enfoque liberal y aplicó una política algo heterodoxa, inspirada en el análisis estructuralista de la CEPAL y el keynesianismo.

El principal objetivo era impulsar la reactivación económica y mejorar la capacidad de adquisición de la población. Se estableció el control de cambios y el sistema de cuotas sobre las importaciones, cuyo incremento por encima de la capacidad de compra de las exportaciones había originado un pronunciado déficit de la balanza de pagos. Las importaciones descendieron. Una reforma de la carta orgánica del Banco Central le permitió al gobierno adoptar una política monetaria y crediticia expansiva. Estos cambios fueron acompañados con una política cambiaria que consistía en ajustes periódicos del tipo de cambio mediante pequeñas devaluaciones.

La nueva orientación coincidió con una mejora en el comercio exportador argentino. Un incremento de los precios mundiales de los cereales y las transformaciones productivas permitieron aumentar la producción exportable y aliviaron el déficit crónico de la balanza comercial. Sin embargo, el país enfrentaba el problema del incremento de la deuda externa y el vencimiento de varias obligaciones en el corto y mediano plazo. El gobierno de Illia desalentó el ingreso de nuevos capitales extranjeros. La decisión oficial de anular los contratos petroleros suscritos por Frondizi le granjeó una persistente desconfianza de los inversores extranjeros.

De esta manera, los desequilibrios del sector externo continuaron restringiendo el crecimiento económico.

La flexibilización de las políticas monetarias y crediticias alimentó las tensiones inflacionarias. La inflación aumentó un 22% en 1964, un 29% en 1965 y un 32% en 1966. Importante fue la firma de convenios colectivos de trabajo por medio de los cuales los empresarios aceptaban incrementos salariales superiores a las previsiones oficiales. Esta medida buscaba forzar al gobierno a otorgar compensaciones crediticias y fiscales para la industria privada.

La estrategia económica oficial y las mejoras salariales obtenidas por la CGT permitieron una recuperación apreciable de los salarios reales y estimularon la demanda doméstica., pero también originaron una inflación de costos.

A mediados de la década del 1960, la economía argentina parecía haber redescubierto el camino al crecimiento. Entre 1964 y 1965, creció la tasa anual, la desocupación descendió. La política de desaliento a nuevas inversiones extranjeras no había erosionado la inversión. El gobierno radical del pueblo logró incluso disminuir la deuda externa.

En 1966, el crecimiento económico se desaceleró, la inflación se incrementó y la amenaza de una nueva crisis de balanza de pagos reapareció. Crearon las condiciones para una nueva ruptura del orden constitucional.

Los empresarios y los trabajadores

La CGE fue intervenida, se ordenó su disolución. El fracaso de la conciliación de clases propuestas por Lonardi derivó en la intervención militar de la CGT.

En el ámbito empresarial, la caída de Perón había sido recibida con gran entusiasmo. Las cámaras empresarias también elogiaron la 'Revolución Libertadora', que venía a poner fin a los años sombríos y a restaurar el principio de la libre empresa. La UIA, la Cámara argentina de comercio se organizaron detrás de la asociación coordinadora de Entidades Libres (ACIEL). Desde allí, alentaron

la desregulación de la economía y de las relaciones obrero-patronales, y exigieron la puesta en marcha de políticas de contención del gasto público.

En 1958, el ascenso de Frondizi fue recibido en forma negativa. Sus medidas iniciales de restauración de la Ley de Asociaciones Profesionales (que favorecía el control peronista de los sindicatos) y la rehabilitación de la CGE, que agrupó a los empresarios sobre una base federal; fueron muy criticadas. En cambio, el plan de estabilización y desarrollo mereció el apoyo empresario. A partir de 1963, las entidades censuraron las políticas heterodoxas de radicalismo del pueblo y su aislamiento de las entidades representativas.

Por otro lado, dirigentes empresarios del interior impulsaron la rehabilitación de la CGE, que tuvo lugar en el marco de la política de negociación y alianza entre empresarios y trabajadores impulsada por el frondicismo. La CGE se fortaleció y relanzó su programa económico de corte nacionalista e industrialista

A partir de 1955, se inició un camino de dura lucha en el campo gremial. El gobierno militar intervino los sindicatos y persiguió a la dirigencia peronista. Sin embargo, esto no debilitó las bases obreras, que resistieron las tentativas empresariales. En 1956, estallaron importantes huelgas en las industrias metalúrgicas, textil y de construcción reprimidas con dureza por los militares.

El impacto de la experiencia peronista y de la resistencia iniciada en 1955 reafirmó la identidad peronista de la mayor parte de la clase trabajadora. Tan pronto como el gobierno intentó normalizar los sindicatos, los peronistas retomaron el control. Una nueva generación de líderes gremiales se hizo cargo de la conducción del movimiento obrero. En 1957, luego del fracaso del gobierno militar en su intento de normalizar la CGT, surgieron dos organizaciones gremiales las 62 Organizaciones Peronistas y los 32 gremios 'democráticos'.

En los primeros meses del gobierno desarrollista, los sindicatos peronistas mantuvieron una actitud de colaboración y apoyo vinculada con algunas de las promesas de Frondizi y Frigerio, como la sanción de una nueva ley de asociaciones profesionales, una amnistía política y la posibilidad de la normalización de la CGT. Sin embargo, la aplicación del plan de estabilización de 1959 desató una ola de violentas huelgas, duramente reprimidas por medio de la puesta en marcha del plan CONINTES.

Políticas liberales, la aceleración de la inflación y el incremento del desempleo debido a las transformaciones estructurales que padecía el sector industrial y los programas de privatización de empresas públicas y nacionalización administrativa reforzaron el deterioro en la distribución progresiva del ingreso; iniciado 1955.

Entre 1962-1963, los sindicalistas peronistas y los grupos independientes arribaron a un acuerdo para normalizar la CGT. Un congreso gremial restituyó a la CGT sus autoridades. Lograron colocar a José Alonso, líder de la asociación obrera textil, como secretario general. A partir de ese momento, el vandalismo se convirtió en la corriente dominante, arma de negociación económica y política con los factores del poder.

En 1958, la Ley de asociaciones profesionales consagró el principio de un sindicato por rama de actividad y alentó una fuerte centralización de cada gremio. Vandor colocó a los gremios como actores centrales del proceso político. Cuando el gobierno de Illia intentó reformar la ley de asociaciones de profesionales para debilitar el poder del sindicalismo peronista, los gremios reaccionaron ásperamente. En enero de 1964, la CGT lanzó un plan de lucha que implicó la ocupación de miles de fábricas y talleres.

En términos de distribución de ingreso, la puesta en marcha de políticas ortodoxas y la lenta reconstrucción de la unidad gremial implicaron una reversión importante en la participación de los asalariados en el ingreso nacional. A partir de 1964, el crecimiento económico, el incremento del empleo industrial y la reconstrucción del poder de negociación sindical permitían recomponer la participación de los asalariados, que alcanzó el 42% del total.

Una década de cambios. Los sectores de la producción

La recuperación del agro pampeano

A partir de 1953, comenzó una lenta recuperación del agro pampeano. Durante una década se produjeron importantes transformaciones, produciendo un incremento importante de la producción de cereales. Dicha recuperación estaba vinculada con la mejora de la rentabilidad agropecuaria. En el caso de la agricultura, ésta derivó de precios internos más remunerativos y de incorporación de nuevas tecnologías dieron lugar a un incremento notable de la producción.

En relación con los precios agrícolas, las políticas oficiales, aplicadas a partir de 1955 continuaron la orientación adoptada a finales del régimen peronista, tendiente a mejorar la relación con los precios de las manufacturas. En 1955, Prebisch, recomendó al gobierno militar mejorar los precios agrícolas como una forma de incentivar la producción. Entonces devaluó la moneda y disolvió el IAPI, identificado como la institución responsable de la política de discriminación al campo. La devaluación monetaria consistía en un incentivo para el sector porque incrementaba el ingreso a expensas del sector urbano de la economía. Sin embargo, las oscilaciones del tipo de cambio y la aplicación de retenciones debieron haber limitado el estímulo ofrecido por las variaciones circunstanciales de los precios. Además de los precios, otros aspectos mantenían estancada la producción.

Uno de los cambios fundamentales del periodo posperonista fue la disponibilidad de nuevas tecnologías, incorporadas al sector primario. En este aspecto las políticas públicas tuvieron un papel crucial. En 1956 se creó el INTA que permitió la difusión de nuevas prácticas agronómicas. La mejora de la rentabilidad agrícola y las políticas crediticias y fiscales favorables al sector alentaron la inversión en activos fijos.

Notable fue la difusión del tractor, aunque todavía modesta en comparación con agriculturas similares como la norteamericana, canadiense o australiana. Otros procesos relevantes fueron la introducción de la cosechadora automotriz de maíz y la difusión de un sistema de granel de cosechas. La mecanización agrícola se vio impulsada por la gran escasez de mano de obra, resultante de las migraciones del campo a las ciudades. La recuperación de la agricultura también tuvo su origen en la disponibilidad de nuevas semillas y agroquímicos, que mejoraron los rendimientos de trigo y maíz, y de oleaginosas.

En la ganadería, las principales transformaciones fueron de orden cualitativo. La expansión del consumo y las modificaciones de la demanda mundial alentaron el reemplazo de la raza Shorthorn por la Aberdeen Angus, de carnes más magras y aptas para el nuevo sistema. La pérdida del mercado externo, en particular el británico, aceleró la crisis de los grandes frigoríficos y transformó la estructura de la industria al incentivar el surgimiento de plantas más pequeñas y modernas. Esto impulsó el crecimiento de la economía. Durante

1955-1966 continuaron los cambios: desconcentración de la tierra y subdivisión de las grandes unidades mayores a las 5000 hectáreas. A partir de 1942 varias leyes que congelaron los arrendamientos e impidieron los desalojos. Luego de la caída de Perón, este tipo de legislación continuó vigente, hasta 1969, lo cual impulsó la venta de tierras dedicadas a la agricultura y la ganadería. El número de propietarios se incrementó y disminuyó el de los arrendatarios.

Mientras el agro pampeano iniciaba un período de recuperación de la producción, las económicas regionales basadas en cultivos industriales conocieron una etapa de moderada expansión.

La profundización del desarrollo industrial

A finales de la década de 1950, el sector manufacturero emprendió una etapa de transformaciones. A partir de 1952, se habían realizado esfuerzos para desarrollar las industrias básicas, pero la escasez de divisas y las contradicciones de las políticas peronistas habían trabado el desenvolvimiento de nuevas industrias y limitado el crecimiento del sector.

A partir de 1958 se buscaba acelerar la implantación de ramas tecnológicamente complejas mediante la apertura económica al capital extranjero. En diciembre, el gobierno de Frondizi logró la aprobación de dos leyes vinculadas: la de inversiones extranjeras y la de producción industrial. Ambas se apartaban de las recetas peronistas y otorgaba mayores incentivos a la inversión de capitales extranjeros.

La ley 14780 buscaba promover la inversión extranjera en especial en el sector industrial. Se otorgaba a los capitales extranjeros los mismos derechos y garantías que amparaban a las empresas argentinas y se aseguraba el libre giro de utilidades líquidas y realizadas. La ley alcanzó un éxito apreciable en la promoción del ingreso de capitales. El 78% de las inversiones autorizadas se concentró en tres industrias: la química y petroquímica, la automotriz y siderurgia. Más de la mitad de las inversiones provenían de Estados Unidos, segundo Gran Bretaña, Alemania Federal y Francia y se localizaron preferentemente en Buenos Aires y Rosario.

Dichas inversiones tuvieron un fuerte impacto en la estructura del sector industrial, avance de las ramas metalúrgicas y químicas, y una retracción de la industria textil. El patrón de crecimiento del sector estuvo liderado por las industrias químicas y metalúrgicas básicas, y la producción de bienes de consumo durables.

Estas industrias se caracterizaban por ser capital-intensivas, requerir el dominio de una tecnología de producción completa y elaborar productos con mayor grado de sofisticación.

Otra característica importante fue que el sector manufacturero dejó de absorber mano de obra. Los sectores más afectados fueron las industrias livianas, en especial la textil, de la confección y el cuero. Luego del derrocamiento de Perón y de la intervención de la CGT, los empresarios avanzaron sin mayores condicionamientos en la sustitución de mano de obra por capital, en particular en las industrias livianas.

El sector industrial mostró una gran inestabilidad y sus ciclos en marcha y recesión condicionaron al conjunto de la economía. Entre 1954-1958, la industria creció de manera sostenida. En cambio, durante el gobierno de Frondizi, el sector padeció grandes fluctuaciones interanuales e interindustriales. En 1958, el sector continuó creciendo, estimulado por un aumento del 60% de los salarios y las expectativas expansionistas. En 1959, la aplicación del plan de estabilización sumergió al sector en una aguda recesión de especial impacto en las industrias de bienes de consumo final. Los años 1960 y 1961 marcaron el desarrollo de la rama metalmecánica y de las industrias pesadas. La caída de Frondizi y la aplicación del plan ortodoxo terminaron con la expansión y empujaron al sector a la recesión más profunda. La CONADE estimó que en 1963 la capacidad ociosa en la industria automotriz, artículos eléctricos y del tractor era del 40% y 50% en las fábricas de maquinarias agrícolas. El empleo industrial se contrajo. A partir de 1964, la industria manufacturera inició un ciclo de expansión sostenida, a un ritmo del 7% anual, que se prolongaría hasta 1974.

En tanto, la industria automotriz lideró el crecimiento sectorial. En 1959, Frondizi estableció por decreto un régimen de promoción para esta industria. Las empresas que se radicaban debían presentar planes de integración nacional de la producción hasta alcanzar en un período de cinco años, el 90% de la producción nacional de automóviles. El gobierno se comprometía a conceder permisos de importación para la introducción de partes. El mercado doméstico tenía una fuerte demanda contenida, producto de las dificultades para la importación de vehículos. Se presentaron 23 propuestas que, en conjunto, representaban una producción de 165000 unidades.

La política sectorial tuvo errores de importancia. La instalación de 23 empresas para un mercado de pequeñas dimensiones y la autorización concedida a cada terminal para fabricar diversos modelos implicaban renunciar de antemano a que estas firmas aprovecharan las económicas de escala y especialización. Era también una pérdida importante para el estado, que concedía subsidios a una industria incapaz de sobrevivir. Muchas empresas se instalaron para aprovechar las franquicias impositivas del régimen y explotar la demanda insatisfecha del mercado, pero no cumplieron con los planes de producción local. En 1961 seis empresas se habían retirado del país, y tres años más tarde solo permanecían doce terminales. Hacia 1967, la industria enfrentaba una recesión y estaba compuesta por apenas 8 firmas.

La implantación del complejo automotor tuvo hondas repercusiones sobre la estructura industrial, estimuló la producción local de neumáticos, combustibles y motores; acero, laminados y maquinarias. También incidieron en la formación de la mano de obra local, la introducción de prácticas administrativas y de control de calidad.

En el caso de la industria automotriz revela la escala capacidad del estado y de su burocracia para implementar una política que permitiera la maduración de un sector manufacturero relativamente eficiente. (Nadie controlaba). Algo similar pasaba con la industria del tractor. El elevado número de empresas y la diversificación de la producción para un mercado de 20000 unidades anuales generaron una industria ineficiente.

El gobierno de Frondizi también puso en marcha programas especiales para la fabricación de motores de combustión interna, pasta y celulosa, y productos petroquímicos, sectores en los cuales se lograron ciertos avances considerables. (Para el mercado interno). En 1960 se puso en marcha la planta de SOMISA y se autorizaron algunos proyectos privados para la implantación de una acería integrada. El gobierno también buscó integrar capitales privados a la planta de San Nicolás mediante una reforma de los estatutos de la empresa. Gracias a los planes oficiales de promoción de industrias metalmeccánicas, el consumo anual de acero trepó hasta superar 2.5 millones en 1961 y 2.7 millones en 1965. La producción nacional avanzó.

En la década de 1960 la industria de artículos para el hogar mostró un comportamiento más errático relacionado con el avance de la sustitución de importaciones y también con los efectos de las políticas ortodoxas sobre la distribución del ingreso.

El complejo papel del estado

En octubre de 1955, Prebisch había llamado la atención sobre los riesgos del intervencionismo excesivo, capaz de ahogar la iniciativa privada. Una reducción de la presencia del estado de la economía, la racionalización de la administración pública y la privatización de algunas empresas cuya permanencia en manos del estado consideraba fuente de erogaciones innecesarias. El estado contraía con mayores recursos para realizar sus funciones específicas y alentar la implantación de industrias necesarias para el país. Estas propuestas recibieron fuertes críticas por parte de las fuerzas políticas que las interpretaron, erróneamente como las manifestaciones de un economista

ortodoxo, puesto que las consideraban a partir de la actuación previa de Prebisch en los años treinta.

Por un lado, los agentes más importantes para promover el desarrollo económico, por medio de una intervención selectiva y planificada. Por otro lado, el crecimiento de la burocracia estatal y el manejo de las empresas públicas comenzaron a ser considerados un lastre que limitaba las posibilidades de transformación económica. En este marco, la tendencia al crecimiento del gasto público continuó sin pausa hasta 1958. Al tiempo se consolidó el predominio de los gastos en personal sobre otros rubros. También se acentuó el deterioro de los salarios percibidos por los empleados públicos y la tendencia a la igualación de los ingresos de los trabajadores calificados y los no calificados.

La aplicación de políticas económicas ortodoxas implicó la reducción del gasto público y la corrección del déficit fiscal, considerado por los liberales como el origen de la inflación. En mayo de 1958 en el discurso inaugural, Frondizi llamó la atención sobre la necesidad de combatir los males de la burocracia', sosteniendo que el país requería una administración pública eficiente, ágil y moderna'. Con este objetivo creó el CEPR.

Aunque el comité tomó algunas medidas, como la congelación de las vacantes en la administración pública nacional y las empresas del estado, no avanzó más allá.

En abril de 1961, Frondizi puso en marcha la iniciativa más audaz del período: una política de racionalización estatal y privatización de empresas públicas. La iniciativa más radical fue la racionalización de los ferrocarriles, los cuales venían decayendo progresivamente desde la década de 1950. El deterioro de los equipos y el incremento del personal empleado configuraban un escenario complejo. El déficit arrojado por la empresa pesaba agudamente sobre las finanzas públicas. Un problema delicado era el exceso de personal. En 1958 había más de 220000 empleados, las cargas transportadas continuaban descendiendo y el déficit ascendía sin freno.

Luego de un estudio realizado por el Banco Mundial, Frondizi ordenó el inicio de la denominada 'batalla del petróleo'. Se dispuso la reorganización de la empresa, la adquisición de nuevos equipos, el cierre de ramales y el despido de 7000 agentes. Esta política desató un conflicto con los gremios ferroviarios, los cuales declararon una huelga. El problema de los ferrocarriles explica en gran parte el déficit de las empresas públicas.

Luego del derrocamiento de Frondizi, el gobierno de Guido intentó continuar estos planes. Pero en 1963, Illia retomó las políticas de expansión del gasto público e incremento del personal del estado. En el caso de los ferrocarriles, el deterioro se profundizó a la escasa inversión realizada, la baja productividad y el incremento del número de agentes. Entre las más destacadas está la creación, en 1958, del instituto Superior para la administración pública, como organismo para mejorar la administración estatal y la formación de la burocracia; el INTA, en 1956, el consejo nacional de investigaciones científicas y técnicas en 1958; el instituto nacional de tecnología industrial en 1960 y el CONADE en 1961. De especial relevancia fue el CONADE, integrado por economistas y técnicos argentinos y extranjeros. Su principal tarea-la planificación del desarrollo económico- rindió frutos a mediados de la década con la presentación del 'Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969'. Desafortunadamente el gobierno de Illia no lo puso en marcha debido a la coyuntura económica de acelerado deterioro.

Por último, durante este periodo el estado cumplió un papel destacado en el impulso de grandes proyectos de desarrollo de infraestructura básica y producción de energía. Así se puso en marcha un programa vial que reacondiciono rutas y luego del acuerdo con los accionistas de la CADE, se

organizó SEGBRA, una sociedad anónima que logró renovar y ampliar la capacidad de generación eléctrica para abastecer al cordón industrial bonaerense.

Conclusión

Entre 1955 y 1966, la economía argentina se caracterizó por la sucesión de ciclos de expansión y recesión.

La combinación de una economía semi-industrializada, que demandaba de manera creciente nuevas importaciones de equipos de insumo y un estancamiento de la capacidad para importar, derivado del magro desempeño de la producción primaria exportable y de las fluctuaciones de los precios internacionales, originaron sucesivas crisis de balanza de pagos y la aplicación de programas de estabilización ortodoxo. Las fluctuaciones del tipo de cambio real provocaron fuertes transferencias de ingresos intersectoriales, que acentuaron la inestabilidad del entorno macroeconómico. Las políticas económicas se caracterizaron por cambios bruscos de las orientaciones y los incentivos otorgados a la actividad económica

Las organizaciones sindicales asumieron un doble papel de representación de los intereses de los trabajadores y del movimiento peronista. La posibilidad de arribar a acuerdos amplios que permitieran poner en marcha políticas económicas consensuadas consistentes en el mediano plazo se vio muy limitada. La 'Revolución Libertadora' que derrocó a Perón en 1955 careció de una estrategia económica definida.

Aunque en líneas generales la 'Revolución Libertadora' ha sido interpretada como el intento de un retorno a la política económica previa de 1943.

El ascenso de Frondizi en 1958 estuvo acompañado de un clima de expectativa favorable a la aplicación de políticas intervencionistas y redistribución progresiva del ingreso. Sin embargo, en un giro inesperado, el gobierno desarrollista combinó políticas de estabilización ortodoxas con un proyecto tendiente a acelerar el crecimiento económico mediante la industrialización integral. Ello privó al gobierno frondicista del apoyo de los sindicatos peronistas y desconcertó a sus partidarios.

Este enfoque ortodoxo no implicó que se produjera una nueva crisis de la balanza de pagos. La recesión de 1962 amenazó a conducir al país al borde de la guerra civil, reveló la perduración de problemas estructurales de la economía argentina. El inicio de un nuevo ciclo expansivo, atizado por las políticas impuestas por Illia, lejos de atenuar las preocupaciones por los complejos problemas, los profundizó. Hacia 1966 emergía un nuevo diagnóstico: la economía argentina crecía con lentitud; para solucionarlo, era preciso inducir profundas transformaciones. Desde esta perspectiva, la democracia no parecía ofrecer el marco institucional adecuado para alcanzar los nuevos objetivos.