

Episodio cíclico y cambio estructural

El plan de estabilización
y desarrollo, 1958-1962

Raúl García Heras
Daniel Heymann
Gustavo Montero

Autores

Raúl García Heras

manchaitus@hotmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina.
CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Argentina.

Daniel Heymann

dheyman2010@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina.
CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Argentina.

Gustavo Montero

g_montero@economicas.uba.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina.
CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Argentina.

Como citar:

García Heras, R. et al. (2021). Episodio cíclico y cambio estructural: el plan de estabilización y desarrollo, 1958-1962. Serie Documentos de Trabajo del IIEP, 60, 1-43. http://iiep-baires.econ.uba.ar/documentos_de_trabajo

Los Documentos de Trabajo del IIEP reflejan avances de investigaciones realizadas en el Instituto y se publican con acuerdo de la Comisión de Publicaciones. Los autores son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.

Coordinación editorial

Ed. Hebe Dato

Corrección de estilo

Ed. Hebe Dato

Diseño

DG. Vanesa Sangoi

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-NonComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Episodio Cíclico y Cambio Estructural. El Plan de Estabilización y Desarrollo, 1958-1962

Estabilización económica
Desarrollo económico
Cambio Estructural
Argentina
Presidencia Arturo Frondizi

El truncado período presidencial de Arturo Frondizi marcó un hito en la evolución económica del país. En su transcurso, junto con intensos y por momentos turbulentos vaivenes macroeconómicos, se produjeron cambios en la estructura de producción y el elenco de los actores económicos salientes, cuyos efectos perduraron en los años siguientes. Este trabajo analiza la naturaleza de los procesos que determinaron las principales dinámicas económicas, y su interacción con un también agitado devenir político. Se trata particularmente de ilustrar cómo percepciones y conductas de los agentes fueron configurando la evolución de la economía. Para ello, al margen de la información macroeconómica cuantitativa, se presta especial atención a las expresiones de protagonistas y observadores contemporáneos.

Cyclical episode and structural change. The Stabilization and Development Plan, 1958-1962

Economic stabilization
Economic development
Structural change
Argentina
Presidency Arturo Frondizi

The prematurely truncated Presidential tenure of Arturo Frondizi (1958-1962) represented a landmark in Argentina's economic evolution. During that period, together with noticeable, and sometimes turbulent macroeconomic oscillations, the country went through considerable changes in the structure of production and the set of influential economic actors, with repercussions that lasted in the following years. This essay studies the nature of the processes which determined the main macroeconomic developments during the period, and their interaction with the also agitated political movements. The focus is put particularly on the dynamics of the perceptions and behavior of agents, and their incidence on the observed macro performance. Given that consideration, together with the analysis of quantitative macroeconomic indicators, special attention is given to the contemporary views and pronouncements of protagonists and observers.

JEL CODE N16, N66

Índice

5	1. Introducción	
5	2. Antecedentes y climas de época	
9	3. El nuevo gobierno	
14	4. Un programa de shock	
20	5. Impulso de inversión: nuevos sectores y actores	
25	6. Fragilidades: "iliquidez", déficit externo y debilidad fiscal	
31	7. Crisis, otra vez	
34	8. Conclusiones	
38	9. Referencias	

1. Introducción

El truncado período presidencial de Arturo Frondizi marcó un hito en la evolución económica del país. En su transcurso, junto con intensos y por momentos turbulentos vaivenes macroeconómicos, se produjeron cambios en la estructura de producción y el elenco de los actores económicos salientes, cuyos efectos perduraron en los años siguientes. Este trabajo analiza la naturaleza de los procesos que determinaron las principales dinámicas económicas, y su interacción con un también agitado devenir político. Se trata particularmente de ilustrar cómo percepciones y conductas de los agentes fueron configurando la evolución de la economía. Para ello, al margen de la información macroeconómica cuantitativa, se presta especial atención a las expresiones de protagonistas y observadores contemporáneos.¹

La próxima sección delinea rasgos del entorno de ideas económicas, ejemplos regionales, y de la historia económica previa que conformaron las condiciones iniciales del período. La sección tercera trata sobre los primeros tiempos del gobierno entrante en 1958, con sus diagnósticos, criterios y compromisos previos, y comenta la deriva macroeconómica que caracterizó esos meses. La cuarta sección se concentra en el programa de estabilización macroeconómica lanzado a fines de 1958 y sus primeros efectos. Al margen de su importancia histórica, y de sus relevantes características particulares, dicho plan y su desenlace, constituyeron una instancia canónica de las fluctuaciones macroeconómicas del país asociadas con el esquema analítico del *stop and go*, con sus rasgos salientes como el carácter contra-cíclico del tipo de cambio real.

En la sección quinta se comenta la fase del programa marcada por estabilización cambiaria, lentos movimientos de precios y un empuje ascendente de la inversión asociada con una reconfiguración del sector industrial. Más adelante, en la sexta sección, se analizan fragilidades de esa expansión, especialmente en cuanto a la aparición de considerables déficits externos cubiertos con créditos de corto plazo, y el surgimiento de tensiones financieras (la “iliquidez”) junto con deterioro de la situación fiscal y monetaria. La aceleración de esos problemas y su corolario, una nueva crisis económica y política, son tema de la séptima sección. La sección octava concluye, y comenta, brevemente, legados del período respecto de la configuración y comportamiento de la economía. También se alude a las repercusiones de la experiencia sobre los esquemas de análisis macroeconómicos elaborados y discutidos en el país.

2. Antecedentes y climas de época

En su momento, y con cierto grado de ironía, a las primeras décadas de la segunda posguerra se las denominó “los días de gloria” de la Teoría del Desarrollo (Krugman, 1993). La transformación económica y social que llevaría a las naciones de la pobreza a la prosperidad y del atraso productivo al “mundo moderno” ocupó un lugar central en las discusiones de política pública y el análisis económico. La abundante y rica literatura de

¹ El relevamiento de información cualitativa de la época se basó en parte en material recopilado en Heymann (1983).

la época sobre la economía del desarrollo² tuvo el valor de enfrentarse abiertamente con intrincadas dinámicas que abarcaban desde cambios en el comportamiento cotidiano de los individuos a grandes alteraciones sistémicas. Así también, a su modo, múltiples gobiernos en todo el mundo se fijaron ambiciosos objetivos para modificar la configuración y el funcionamiento económico e institucional de sus países y dejar atrás el subdesarrollo.³ En América Latina, Brasil y México, los dos países más poblados, fueron casos emblemáticos de estas preocupaciones por el desarrollo y la modernización, con sus programas a gran escala conocidos como el “Plan de Metas” del presidente Juscelino Kubitschek y el “Desarrollo Estabilizador” de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁴

En la Argentina, la discusión general sobre estrategias e instrumentos para el desarrollo se dio en el marco de la división política e ideológica motivada por la experiencia de gobierno del Peronismo y del régimen surgido de su derrocamiento. Los airados debates sobre la herencia económica del decenio Peronista tuvieron un tono particularmente intenso en ocasión del “Informe Prebisch” (1955), presentado ante el gobierno provisional y la opinión pública como base de un programa de recuperación económica, a partir de un diagnóstico altamente negativo de la situación existente, a la que le atribuyó el carácter de crisis estructural.⁵

Como resalta Belini (2018), desde distintos ámbitos, especialmente aquéllos cercanos al Peronismo, se cuestionó con dureza dicha interpretación.⁶ En todo caso, durante la segunda mitad de los años cincuenta prevaleció una difundida desilusión con respecto a la reciente evolución económica del país. Las comparaciones de la evolución productiva de la Argentina con la rápida expansión contemporánea de Brasil y México (véase Gráfico 1), y con los “milagros económicos” europeos sugerían percepciones negativas. La imagen de un flojo desempeño asociado con una marcada pérdida de posiciones en el mundo, y en la región, mostraba a veces tonos oscuros, compartidos por expresiones oficiales.⁷

² Entre las numerosas obras de gran relieve producidas en esos tiempos se pueden contar: Hirschman (1961), Lewis (1954), Nurkse (1953), Prebisch (1949), Rosenstein Rodan (1943) y Rostow (1960).

³ La teoría de la modernización estuvo muy en boga entre en las décadas de 1950 y 1960. Definía la modernidad tomando como punto de referencia los casos de Europa y Estados Unidos, y daba por sentado que, si transitaban el mismo camino de estas naciones, los países subdesarrollados experimentarían los mismos cambios políticos, sociales, económicos y culturales.

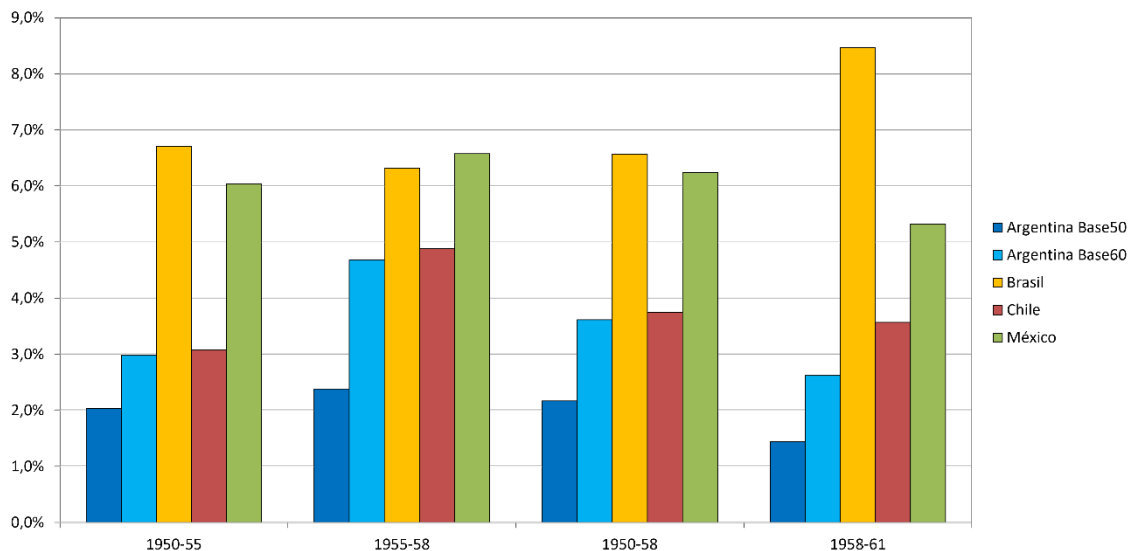
⁴ Véase, por ejemplo, Lafer & Luján (1970) y Ortiz Mena (1970). El período de “desarrollo estabilizador” mexicano comienza en 1954 y continúa hasta su crisis en los setenta. Estuvo marcado por un considerable crecimiento y baja inflación, con un tipo de cambio que se mantuvo fijo. También a mediados de los años cincuenta, bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek, Brasil implementó un “Plan de Metas” con ambiciosos objetivos cuantitativos de ampliación de un conjunto de grandes sectores productivos, que el gobierno resumió en la consigna “Cincuenta Años en Cinco”. Como proyecto emblemático, el plan incluía la construcción de Brasilia, una nueva capital en el interior del país. En un mensaje transmitido en ocasión de la inauguración de Brasilia, el 21 de abril de 1960, el presidente Frondizi manifestó: “El vigoroso esfuerzo emprendido por la Argentina está dirigido, también, a desentrañar las riquezas que encierra cada una de sus latitudes, en la procura de una participación plena e integrada de toda la Nación en la empresa de su desarrollo, en sus sacrificios de hoy y en su prosperidad del ya cercano mañana”. Un punto en común del desarrollismo argentino con el brasileño se refería al propósito de promover la integración territorial.

⁵ Uno de los puntos más criticados fue la evaluación de Prebisch de que la Argentina atravesaba la crisis más aguda de su historia, lo que Raúl Scalabrini Ortiz calificó de crisis imaginaria. Véase Belini (2018).

⁶ Véase Cafiero (1961).

⁷ Véase, por ejemplo, la frase inicial de la Memoria del Banco Central de la República Argentina de 1957 (p. 1): “La crisis de desarrollo que aqueja a la economía argentina, reflejada en una declinación del producto medio por habitante

Gráfico 1. PIB a precios constantes
Tasa promedio anual



Fuente: en base CEPAL.

TABLA 1. Comparativo Cuentas Nacionales: Base 1950 vs. Base 1960

A. Valores constantes. Tasas promedio anual						
	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60
	PIB	PIB	IBIF	IBIF	Industrias Manufactureras	Industrias Manufactureras
1950-1955	2,0%	3,0%	0,5%	3,8%	2,0%	3,9%
1955-1958	2,4%	4,7%	5,3%	8,4%	2,9%	7,7%
1950-1958	2,2%	3,6%	2,3%	5,5%	2,3%	5,3%
1958-1961	1,4%	2,6%	3,5%	11,7%	1,1%	2,8%

B. Valores constantes, per cápita. Tasas promedio anual						
	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60
	PIB	PIB	IBIF	IBIF	Industrias Manufactureras	Industrias Manufactureras
1950-1955	0,0%	1,0%	-1,5%	1,8%	0,0%	1,9%
1955-1958	0,6%	2,9%	3,5%	6,5%	1,1%	5,9%
1950-1958	0,3%	1,7%	0,3%	3,5%	0,4%	3,4%
1958-1961	-0,2%	1,0%	1,8%	9,9%	-0,5%	1,1%

Fuente: en base a Ministerio de Economía y CONADE-CEPAL.

a lo largo de toda una década que, en el orden internacional será recordada precisamente como un período de elevación sin precedentes de la producción y del nivel de vida de las clases populares, y la progresiva acentuación en ella de desequilibrios estructurales que hacen tan ardua ahora su rehabilitación, han sido objeto de estudios técnicos exhaustivos cuya amplia discusión y difusión pública exime de toda una nueva reseña detallada de las causas que llevaron a la situación presente”.

Las mediciones sobre la evolución macroeconómica del país en esa época estuvieron sujetas a importantes revisiones⁸. De hecho, las estadísticas del momento (base 1950) luego fueron revisadas con base 1960 (Consejo Nacional de Desarrollo, 1965) y dieron como resultado estimaciones muy superiores del incremento del PIB, la inversión, y en especial del producto manufacturero, sobre todo en las ramas metalmecánicas y químicas (véase Tabla 1).

El período posterior al derrocamiento de Perón no se caracterizó así por un estancamiento económico en sentido estricto, pero mostró aspectos altamente problemáticos como una severa restricción externa y fuerte conflictividad social, mientras persistían déficits de infraestructura, particularmente en energía y transportes.

En un contexto de precariedad política y profundos disensos acerca del rumbo económico-social a seguir, el gobierno provisional, surgido de la “Revolución Libertadora”, modificó algunos elementos centrales del esquema económico previo. Se revirtió la anterior nacionalización de los depósitos bancarios y los bancos volvieron operar con un sistema de encaje fraccionario. Se eliminó la regulación del comercio exterior a través del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que fue disuelto, y se tendió a eliminar gradualmente los acuerdos bilaterales de intercambio y pagos. Paralelamente, en 1956 la Argentina consolidó deudas impagas con acreedores europeos nucleados a partir de ese momento en el “Club de París”⁹. Asimismo, el país ingresó a los organismos multilaterales de crédito creados en la conferencia de Bretton Woods de 1944. En 1957 se accedió a un primer tramo de financiamiento externo en concepto de sus derechos de giro en el Fondo Monetario Internacional (FMI), que le permitieron cubrir un faltante de divisas derivado del modesto desempeño exportador del país y la crisis del petróleo motivada por el cierre del Canal de Suez y la guerra entre árabes e israelíes en el Cercano Oriente.¹⁰

Las tensiones cambiarias fueron una constante de ese período de transición. El régimen de compraventa de divisas se modificó al abandonarse el esquema de tipos de cambio múltiples vigente, y desdoblarse el mercado cambiario en uno oficial y otro libre. Además, se produjo una apreciable devaluación del peso en el mercado oficial, compensada en parte con retenciones. Gracias a la incidencia de las carnes vacunas hubo un modesto aumento en el volumen de las exportaciones tradicionales, pero los precios medios disminuyeron, de modo que el valor total de las exportaciones no recuperó el nivel de 1953. Al mismo tiempo, se conformó una considerable demanda de importaciones, a tal punto que en 1957 su valor superó en un 65% el de cuatro años antes. Los déficits comerciales repercutieron sobre la cuenta corriente y generaron una persistente necesidad de financiamiento externo que en parte se cubrió con reservas del Banco

⁸ Para un útil ejercicio de empalme de series de Cuentas Nacionales en el país, véase Kidyba y Suárez (2017).

⁹ El episodio no dejaba de tener un aspecto melancólico: no mucho más de una década después de la guerra que asoló el continente europeo, el país se presentaba ante sus interlocutores, entre ellos los principales derrotados en el conflicto, como un deudor apremiado con necesidad de alivio financiero.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Spinelli (2005) y, respecto del contexto internacional García Heras (1996).

Central. Entretanto, como paliativo, se restringieron las compras en el exterior suspendiendo las importaciones de algunos bienes como los automotores, implantando depósitos previos, y estableciendo la obligatoriedad de canalizar ciertos pagos a través del mercado libre de cambios. Así, en paralelo con el ingreso al naciente régimen multilateral de comercio y de pagos, la agenda de políticas públicas del período mostró una urgente búsqueda de créditos externos en Europa y Estados Unidos. Al decir de Mallon y Sourrouille (1975, p. 73), *“el lapso entre 1955 y 1958 puede calificarse, entonces, como un período de crisis postpuestas del balance de pagos, durante el cual se hizo una tentativa para pasar gradualmente de un sistema de controles cuantitativos a uno de mayores incentivos de precios”*.

Pese a la política de contención del déficit fiscal, la inflación, moderada en comparación con los niveles de décadas posteriores, se aceleró hasta alcanzar más de un 25% anual en 1957. Aunque no se observó una caída intensa de los salarios reales, se redujo la participación laboral en el producto. En un clima de aguda tensión social, en algunos momentos (como fines de 1956) los difundidos conflictos laborales llegaron a impactar negativamente sobre el volumen agregado de la producción.

Las políticas del gobierno de la “Revolución Libertadora” definieron entonces un interregno, más que la insinuación de un sendero definido.¹¹ En esas condiciones, con el peronismo impedido de participar, pero con un peso determinante en las decisiones de voto, las elecciones presidenciales de febrero de 1958 se presentaban como un momento crucial para determinar la futura configuración política, y la dirección estratégica y de gestión de la política económica.

3. El nuevo gobierno

La administración del presidente Frondizi asumió en mayo de 1958 con un débil sustento político propio y sujeta a fuertes condicionamientos, cuyos vaivenes marcaron los casi cuatro años que duró el mandato¹². La coalición triunfante comprendía a la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), una fracción del histórico Radicalismo y a diversos grupos políticos e intelectuales de inclinación progresista. Su éxito electoral había contado con una decisiva contribución extrapartidaria de votantes peronistas, cuya afinidad efectiva con el movimiento al que habían apoyado se perfilaba débil y altamente contingente.¹³ El nuevo gobierno también estaba sujeto al control y la presión de heterogéneas facciones militares, que solo compartían la desconfianza hacia su

¹¹ Para un balance contemporáneo de estas políticas desde una perspectiva ortodoxa véase “Realizaciones y fracasos del gobierno de la Revolución”, *Economic Survey* (Buenos Aires), 4 de marzo de 1958, pp. 4-5.

¹² Esa debilidad ha sido señalada como una diferencia crítica con el experimento desarrollista de Kubitschek en Brasil, que se apoyaba en una coalición establecida y se manejaba en un contexto menos polarizado. Véase, por ejemplo, Sikkink (2009: p. 83): *“(…) En Brasil, el debate sobre el desarrollo tuvo un carácter distinto que en la Argentina. Aun en los momentos de mayor intensidad prevalecía en él una cordialidad entre los adversarios que era inimaginable en ese último país. En Brasil era un debate entre elites que habían acordado discrepar, se regían por ciertas reglas de juego y se movían en los mismos círculos (...) Otro punto que desdibuja el muy publicitado ‘debate sobre el desarrollo’ en Brasil es que, en muchos sentidos, para la época en que dicho debate tuvo lugar la batalla librada por el desarrollismo ya había sido ganada”*.

¹³ Morando (2013), Szusterman (1998) y Rouquié (1975).

orientación ideológica y el cuestionamiento a algunos de sus principales colaboradores, con una notoria inclinación a ejercer perniciosa influencia en la política, y un rechazo cerrado contra el régimen peronista al cual habían depuesto en 1955.¹⁴ Así, desde sus comienzos el gobierno estuvo expuesto a tirones y reclamos, muchas veces contrapuestos, de unos y otros.

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno tenía una agenda propia definidamente focalizada en el impulso al desarrollo económico.¹⁵ Dada esa prioridad, se proponía producir rápidamente cambios irreversibles y en gran escala en la economía. Como tema central, las nuevas autoridades percibían un estrecho vínculo entre la estructura productiva y el potencial de crecimiento del país. Así, rechazaban la tradicional especialización agropecuaria por considerar que limitaba la economía a una explotación primaria de recursos naturales, y la volvía dependiente de los fluctuantes y poco dinámicos mercados de productos básicos. En todo caso, el incremento de la productividad agrícola sería un derivado deseable del crecimiento manufacturero. Con la industrialización como camino necesario, el desarrollismo establecía una jerarquía de actividades: *“No es lo mismo aumentar la producción de hierro y acero que construir una fábrica de corbatas”* (Frigerio, 1962, p. 95). Se desprendía una evaluación de la industrialización liviana como insuficiente y limitada por su débil incorporación de tecnología y sus requerimientos de importaciones que restringían el crecimiento y lo sujetaban a recurrentes estrangulamientos por falta de divisas.

De ahí el énfasis en fomentar una rápida expansión en la oferta local de industrias consideradas críticas (siderurgia, química, metalmecánica y especialmente automotriz) y de los servicios básicos (electricidad y transportes). Para ello, se identificaba un requerimiento de espacio fiscal para abrir posibilidades a la inversión pública, y de recursos que financiaran una considerable incorporación de equipamiento productivo (en buena medida, de origen importado) sin presionar excesivamente sobre el consumo y la balanza de pagos. Para esto, la inversión extranjera directa se consideraba indispensable¹⁶, mientras que la sustitución de importaciones de combustibles se veía como una gran posibilidad todavía inexplorada: *“si tuviéramos que resumir nuestro programa de una manera simple, lo haríamos así: petróleo más carne igual hierro y acero más industria química pesada capaz de sostener una rápida industrialización”* (Frigerio, 1962, p. 153).

Para inducir un salto en la inversión privada, este diagnóstico identificaba como estímulos relevantes a los bajos aranceles aduaneros a los bienes de capital importados, el desaliento a las importaciones competitivas de productos terminados, y los estímulos específicos para ciertas actividades estratégicas. Junto con estos incentivos particulares,

¹⁴ Rouquié (1982) y Potash (1982).

¹⁵ Años después, Rogelio Frigerio señalaba: *“La palabra desarrollo se entonaba burlescamente y el mote de ‘desarrollistas’ nos fue aplicado como apodo descalificatorio”*. Las calificaciones negativas provenían retrospectivamente también de Álvaro Alsogaray, quien fuera ministro del gobierno: *“El desarrollismo es la implementación del desarrollo a través de privilegios, ventajas, créditos, etc.”*. Las citas fueron tomadas de De Pablo (2007).

¹⁶ *“El mayor aporte a la capitalización del país, deberá provenir del esfuerzo y del ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para financiar el ritmo de progreso que el país necesita. En tales condiciones, el capital extranjero, aplicado a inversiones productivas, opera como factor de aceleración del proceso”* (Frondizi, 1958, discurso inaugural).

el nuevo gobierno enfatizaba la necesidad de condiciones básicas de estabilidad macroeconómica y previsibilidad: *“La inestabilidad y los cambios de orientación oficial desalientan a los hombres de empresa, puesto que nadie se atreve a trazar planes para el futuro si no está seguro de que las condiciones tomadas como punto de partida se han de mantener en el plazo previsto. Si no puede haber previsión tampoco habrá inversión. Y sin inversiones productivas y realizadoras, el sistema económico languidece y declina el bienestar de la población”*. Con un argumento similar se fundamentaba la necesidad de frenar la inflación y de producir reformas en el sector público: *“Si estabilizamos realmente, si el Estado liquida su burocracia excesiva cuántos créditos no obtendríamos, grandes como podrían parecer ahora, dado que agregaríamos al atractivo de un país rico solidez financiera y monetaria”*. (Discurso inaugural del presidente Frondizi, reproducido en Frondizi 2012).

Pese a esta perspectiva alentadora, en lo inmediato, el tono de la convocatoria era apremiante. Sobre el estado de las finanzas públicas y del sector externo: *“La situación económica del país es dramática. El tesoro nacional está exhausto y los recursos normales que deben concurrir a sufragar las expensas de la Administración Pública no alcanzan en forma alguna, a cubrir los enormes gastos comprometidos. Por el otro lado, las magras reservas de oro y divisas que aún quedan en el Banco Central están afectadas a obligaciones financieras de forzoso cumplimiento y a permisos de importación que ya tienen principio de ejecución”*. El funcionamiento del sector público se diagnosticaba con crudeza: *“Antes de plantear los lineamientos básicos de esa empresa de recuperación y realización nacional, debemos considerar uno de los aspectos más agudos del panorama actual. Hemos aludido al déficit presupuestario que gravita como un mal endémico sobre la economía nacional (...) Es necesario e impostergable iniciar una acción de austeridad y racionalización que permita detener el proceso de hipertrofia administrativa tanto en el orden nacional como en el provincial y municipal”*.

En la evaluación del gobierno, las urgencias del sector externo resaltaban la relevancia de la cuestión petrolera, un tema tan sensible que planteaba el espinoso problema de los arreglos contractuales que enmarcarían la actividad del sector: *“Conjuntamente con la promoción industrial, deberá impulsarse enérgicamente el aprovechamiento de las riquezas energéticas y mineras (...) Aceptaremos la cooperación del capital privado (...) pero sin dar lugar a concesiones ni a renunciaciones del dominio del Estado sobre esa riqueza preexistente (...) Frente a la crítica situación actual, la riqueza potencial de nuestros yacimientos petrolíferos abre el horizonte de un futuro bienestar y grandeza nacional”*.

Mientras tanto, la escasez de divisas requeriría una regulación más estricta de las importaciones: *“En el estado actual de nuestra economía, basada principalmente en la comercialización de productos agropecuarios, el aumento del ingreso equivale a trazar una nueva y enérgica política de comercio exterior (...) A corto plazo la única solución efectiva consistirá en limitar las importaciones a lo imprescindible (...) La limitación racional de las importaciones no afectará la economía del país, puesto que, históricamente, el desarrollo económico ha sido más demorado por el exceso que por la falta de importaciones”*.

También preocupaba la tendencia de la inflación: *“El proceso inflacionario que se desarrolla desde las postrimerías de la última guerra, no solo no ha podido ser contenido, sino que se encuentra notablemente agravado en la actualidad (...) La emisión monetaria destinada a financiar excesivos gastos públicos, la reciente elevación del precio de los cereales, las medidas destinadas a salvaguardar el patrimonio ganadero, actualmente en liquidación y el incremento de los costos provocados por diversos factores concurrentes, ya están operando como nuevas causas de elevación de los precios”*.

Sin embargo, también se veía necesario atender requerimientos sociales y recompensar los apoyos electorales recibidos. En materia de organización gremial: *“El Poder Ejecutivo, ve con satisfacción los progresos que realizan los gremios en la tarea de reorganizar la Confederación General del Trabajo, pues considera que la existencia de una sola y única central obrera es un factor eficiente de estabilidad y de progreso social y económico en todo país adelantado”*. En lo inmediato, no se ponía énfasis en la contención de las remuneraciones con propósitos antiinflacionarios: *“No es reduciendo el consumo sino aumentando la producción como habremos (...) obtener una moneda de valor relativamente estable. El forcejeo entre los precios y los salarios es consecuencia de la legítima resistencia de los distintos sectores de la población a aceptar un decrecimiento de su nivel de ingresos, paralelo al proceso de empobrecimiento a que está sometido el país”*. En virtud de que *“la realidad social presenta síntomas de anormalidad y malestar”* se concluía: *“Frente al hecho comprobado de que la relación entre el salario y el costo de vida ha sufrido una profunda variación que perjudica a los trabajadores, el Gobierno acordará un aumento de emergencia (...) El Poder Ejecutivo está dispuesto a estudiar, junto con representantes de los sectores interesados, las medidas que deberán adoptarse para impedir todo abuso o especulación”*.

En mayo de 1958 el gobierno acordó un ajuste salarial de un 60% por sobre los niveles de febrero de 1956, que representaba una suba neta del 40% aproximadamente. La política monetaria acompañó ese movimiento con líneas de crédito del Banco Central a efectos de acomodar los consiguientes incrementos en los costos de producción.¹⁷

Entretanto, en un contexto marcado por las presiones y demandas del momento, el gobierno también comenzó a tomar significativas medidas referidas a su agenda productiva. Con una actitud de urgencia, se negociaron litigios pendientes con empresas extranjeras de servicios eléctricos: *“El problema de la falta de energía en Buenos Aires y sus alrededores es muy grave y podría resultar dramático si perdurara la situación actual”*

¹⁷ Esta decisión se fundamentó en los siguientes términos. *“A fin de que estos aumentos [salariales] de emergencia no afecten la actividad de las empresas ni reduzcan su capacidad de producción, el Estado, en uso de sus poderes crediticios, concurrirá en auxilio de quienes lo requieran”*. Según las actas de las reuniones de directorio del Banco Central, en junio y julio de 1958 la entidad autorizó una liberación parcial de los fondos que diversos bancos privados mantenían en concepto de excedentes de depósitos para que atendieran las demandas adicionales de crédito de sus clientes con motivo de los aumentos salariales dispuestos por el gobierno. Sin embargo, a comienzos de julio el directorio señalaba la conveniencia de mantener *“una prudente regulación de la expansión del crédito bancario”*. A comienzos de noviembre el Banco Industrial aprobó una línea de préstamos extraordinarios con una tasa de interés del 9 por ciento anual a las empresas vinculadas con la institución para el pago del sueldo anual complementario correspondiente a 1958 (Acta de la reunión de directorio del Banco Industrial de la República Argentina del 11 de noviembre de 1958).

(Frondizi, discurso, 28 de septiembre de 1958, reproducido en Frondizi 2012).¹⁸ Para reducir las importaciones de petróleo y avanzar hacia el autoabastecimiento, rápidamente YPF, la emblemática empresa estatal, firmó controvertidos contratos de explotación con compañías internacionales.¹⁹ El marco general de ambas acciones fue la sanción de una nueva ley que concedía a los inversores privados extranjeros iguales derechos que los nacionales y los eximía del cumplimiento de controles cambiarios para remitir sus ganancias al exterior.

El segundo semestre de 1958 estuvo signado por una considerable aceleración inflacionaria, un mayor déficit fiscal y una creciente expansión monetaria asociada, en buena medida, con el financiamiento al gobierno.²⁰ La suba de precios erosionó rápidamente las ganancias iniciales de los salarios. En un comienzo, el gobierno suspendió el otorgamiento de permisos de importación. Más adelante, sin embargo, los controles se relajaron. La actividad agregada creció y hubo una sostenida demanda de importaciones. Con una balanza comercial que se mantuvo deficitaria, disminuyeron las reservas internacionales, y se manifestó una considerable brecha entre el tipo de cambio libre y el oficial. Una vez más una expansión del gasto interno y de la actividad se veía limitada por la restricción externa. En condiciones de deterioro macroeconómico, se manifestaron requerimientos por parte de sectores empresarios y de la diplomacia de los Estados Unidos para que el gobierno profundizara el movimiento esbozado con la nueva política de explotación petrolera y los acuerdos en el sector eléctrico.²¹

A fines de 1958 el gobierno anunció un drástico programa económico, con rasgos afines a aquellos que se habían aplicado en países de la región como Bolivia y Chile, que fue respaldado por el FMI, el Departamento del Tesoro, y la banca privada norteamericana. Esta decisión marcó una ruptura de la coalición electoral de febrero, y generó descontento por parte de líderes políticos que habían sido cercanos al presidente, mientras que provocó apoyos en sectores hasta entonces disconformes.²²

¹⁸ Este análisis se basa en Raúl García Heras, "Desarrollismo e Infraestructura Energética: El Proyecto de la Usina del Dock Sud en Buenos Aires, 1955-1962", *Investigaciones de Historia Económica*, 36(2), Junio 2018, pp. 107-117.

¹⁹ "El objetivo de autoabastecimiento [de petróleo] podrá ser alcanzado en un plazo de tres años (...) La falta de licitación ha sido un procedimiento perfectamente legal, pero excepcional, que no queremos seguir aplicando" (Frondizi, discurso, 28 de septiembre de 1958).

²⁰ "Consecuencias presupuestarias del aumento del 60% sobre los salarios de 1956" *Economic Survey*, 1º de julio de 1958, p. 6; "Argentina Beset By Inflationary Rise", *The New York Times*, 3 August 1958, p. 28; "La Situación Monetaria", *La Nación* (Buenos Aires) 30 de octubre de 1958, p. 6.

²¹ "Un Llamado de Atención Sobre la Conducción Económica", Conferencia pronunciada por el señor presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Dr. Eustaquio Méndez Delfino, el 9 de octubre de 1958; "El peligro de una nueva inflación mediante el uso del crédito por el Estado", *Economic Survey* 9 de setiembre de 1958 pp. 2-3; "Frondizi Pressed to Alter Policy", *The New York Times* 28 September 1958, p. 28; Memorandum del embajador Williard B. Beaulac fechado el 13 de octubre de 1958, entregado tras regresar de una serie de consultas en Washington y entrevistarse con el presidente Frondizi; extract of a memorandum on a visit to Argentina of June 1958 from Greville John Mac Gillivray to Leslie F. Crick, Bank of England Archive (Londres) Representative Country Files: Argentina OV 102/105. Mac Gillivray era un funcionario del Banco de Inglaterra experimentado en asuntos de América del Sud. Crick era el subdirector de la Overseas Office del Banco.

²² Para el análisis de estas respuestas véanse Young (2013) y Babb (2007).

4. Un programa de shock

El programa lanzado a fines de 1958 traía el augurio hacia adelante de mejoras sustanciales en la economía, incluyendo el freno permanente a la inflación, pero también proyectaba serias dificultades en los años próximos.²³ En su presentación, el plan aparecía como una respuesta a los problemas económicos inmediatos y también como una ruptura definitiva con políticas previas: “(...) estas decisiones de orden económico señalan también el final de una era y marcan el comienzo de lo que debe ser una vida nueva para toda la nación” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre 1958, reproducido en Frondizi 2012).²⁴ La transición iba a ser costosa porque las condiciones vigentes eran insostenibles: “No hay arte de magia que permita al país eludir su propia realidad. El Programa de Estabilización impedirá la crisis total de la economía y con ello evitará al pueblo excesivos sufrimientos. Pero no puede (...) suprimir las consecuencias de un empobrecimiento que ya es notorio. El nivel de vida de los argentinos ha de descender en los próximos 24 meses (...) Pero ese nivel de vida ha de elevarse para alcanzar alturas insospechadas (...)” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre de 1958, reproducido en Frondizi 2012).

El programa incluía medidas coyunturales y cambios en aspectos centrales del funcionamiento económico. Entre estos últimos, se contaban nuevos regímenes cambiarios y de comercio exterior.²⁵ Las restricciones cuantitativas a las importaciones fueron eliminadas; al mismo tiempo, se rediseñó la estructura arancelaria. Mientras que se desgravaban importaciones de productos considerados esenciales, particularmente bienes de equipo, se aplicaron muy altas tarifas sobre compras de bienes competitivos con la producción doméstica. También se desalentaron ciertas importaciones imponiendo depósitos previos de hasta un 150% durante un período de seis meses (sin reconocer intereses), y se estableció un requisito de autorización previa del Banco Central para operaciones financiadas con créditos de proveedores a plazos de más de seis meses. Al mismo tiempo, se impusieron derechos de exportación de un 20% a las exportaciones de granos y carnes.

El régimen de tipos de cambio múltiples fue eliminado; en el ahora mercado único de divisas el tipo de cambio estaría en principio determinado por libre flotación.²⁶ De todos modos, al imponer una tasa de un 250% a la liquidación de operaciones de cambio a futuro, que hasta ese momento el Banco Central había autorizado a una cotización de 18 pesos por dólar, el gobierno indicó su expectativa (o su intención) de que el precio del dólar se aproximara al nivel de unos 65 pesos que anteriormente se observara en el

²³ El programa, que tenía elementos de ruptura con las políticas previas, fue presentado como un corolario de estas: “Este programa de estabilización, que ha sido estudiado desde que asumimos el gobierno, es la respuesta lógica (...) a una situación que la Argentina arrastra desde hace años y que en estos momentos hace crisis. Este programa es una ineludible e impostergable necesidad, y si no lo hemos aplicado apenas nos hicimos cargo del gobierno, ha sido, en primer lugar, porque (...) fue previo poner en marcha el programa de expansión nacional, basado en la intensificación de nuestra producción de petróleo, carbón, siderurgia y energía (...) En segundo lugar, debían existir condiciones mínimas de estabilidad político-social” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre 1958).

²⁴ Manzetti (1991) y García Heras (2000).

²⁵ Para las modificaciones en el régimen cambiario véase Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1989) y Bertolomei (1972).

²⁶ El acuerdo con el FMI restringía las ventas de divisas por parte del Banco Central a un máximo de 55 millones de dólares. En cambio, no se establecían límites a las compras.

mercado libre. Con la eliminación del mercado oficial, dicha cotización implicaría un abrupto aumento en los valores en pesos de las importaciones.

Como era esperable, el acuerdo con el FMI contemplaba un considerable ajuste fiscal. Por lo pronto, según el gobierno el estado de las finanzas públicas y los consecuentes requerimientos de financiamiento monetario eran problemas centrales que requerían medidas drásticas. En función de ese diagnóstico, se manifestó la intención de reducir el empleo público, empezando por un congelamiento de vacantes y un cumplimiento estricto de las edades de retiro establecidas, pendientes acciones más amplias de “racionalización”. Sin embargo, no se esperaba un apreciable efecto inmediato de esas medidas. Como acciones de impacto más rápido, se programaron recortes en la inversión pública, mientras que se frenaron ajustes de salarios en el sector público. Por el lado de los ingresos, se contaba con los derechos aduaneros y con fuertes incrementos en los precios de las empresas públicas: las tarifas ferroviarias se elevaron un 50%, y el precio de las naftas en un 200%. En el campo monetario se anticipaba una política netamente restrictiva.²⁷

Un programa que en el corto plazo anticipaba precios más altos de los alimentos y de los servicios públicos, la perspectiva de un menor empleo estatal, y una débil demanda de trabajo en el sector privado tenía poco para satisfacer a los sindicatos. Los anuncios hacían prever sacrificios tanto para quienes desde un principio habían apoyado al gobierno como para quienes no lo habían hecho.²⁸ Por el contrario, las principales organizaciones empresarias expresaron su beneplácito por la nueva orientación.²⁹ Sin embargo, los industriales pronto hicieron pública su preocupación acerca de los efectos recesivos del encarecimiento de las importaciones por la devaluación del peso y la suba de los aranceles aduaneros: *“La industria enfrenta una crisis de supervivencia, porque sus recursos financieros son insuficientes para afrontar las subas de costos. Esto impedirá el retiro de mercadería de la Aduana. En consecuencia, bajará la producción por falta de materias primas y las empresas se verán forzadas a reducir el empleo”* (Unión Industrial Argentina; 16 de enero 1959). También manifestaron temores frente a una previsible retracción de la demanda interna: *“los bienes no encontrarán tomadores, porque los precios excederán toda posibilidad de compra”*. La mira se ponía especialmente en los depósitos previos sobre las importaciones que, según los industriales, *“impresionan por su extrema gravedad; a menudo absorben todo, absolutamente todo el capital de una empresa”*.

²⁷ *“En la etapa de estabilización monetaria, el crédito deberá ajustarse al propósito fundamental de eliminar tendencias inflacionarias. El crédito no aumentará sino en la medida en que aumente efectivamente la capacidad productiva y la disponibilidad de bienes”* (Frondizi, discurso, 29 de diciembre 1958).

²⁸ Véanse las declaraciones de dos agrupaciones gremiales de orientaciones ideológicas divergentes: *“Los mismos que poco tiempo atrás hacían promesas ahora anuncian que debemos someternos por la razón o por la fuerza a más trabajo y menores salarios”* (32 Gremios Democráticos, 3 de enero 1959). Desde la vertiente peronista: *“El Estado proyecta despedir miles de trabajadores. Cuando estos se vuelquen al sector privado, las consecuencias serán desempleo y caos”* (62 Organizaciones, 9 de enero 1959).

²⁹ Véanse, por ejemplo: *“Las soluciones proyectadas son correctas en su ataque a las causas de nuestros males económicos”* (Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 2 de enero 1959); *“Las medidas están de acuerdo con la posición de la Sociedad Rural en favor del libre comercio”* (Sociedad Rural, 2 de enero 1959; pese a los impuestos sobre exportaciones); *“Sí Señor Presidente. Ud. tiene razón (...) Los trabajadores se engañan. Para mejorar su nivel de vida usan el método fácil de pedir mayores salarios”* (Unión Industrial Argentina, 2 de enero 1959). Véase también Roberto Verrier a Leslie Crick, Buenos Aires, 23 de febrero de 1959, Bank of England Archive, Representative Country Files: Argentina OV 102/61.

Estas reacciones probablemente no sorprendieron al gobierno, dado que sus propios análisis anticipaban un impacto contractivo en lo inmediato. En todo caso, el descontento laboral, la percepción negativa de la actividad de parte de los industriales, así como las dudas de los grupos afines al nuevo programa acerca de la capacidad del gobierno para llevar adelante sus propósitos anunciados tornaban dudosas las expectativas, y las hacían contingentes al propio desempeño macroeconómico y a la evolución de la coyuntura política.

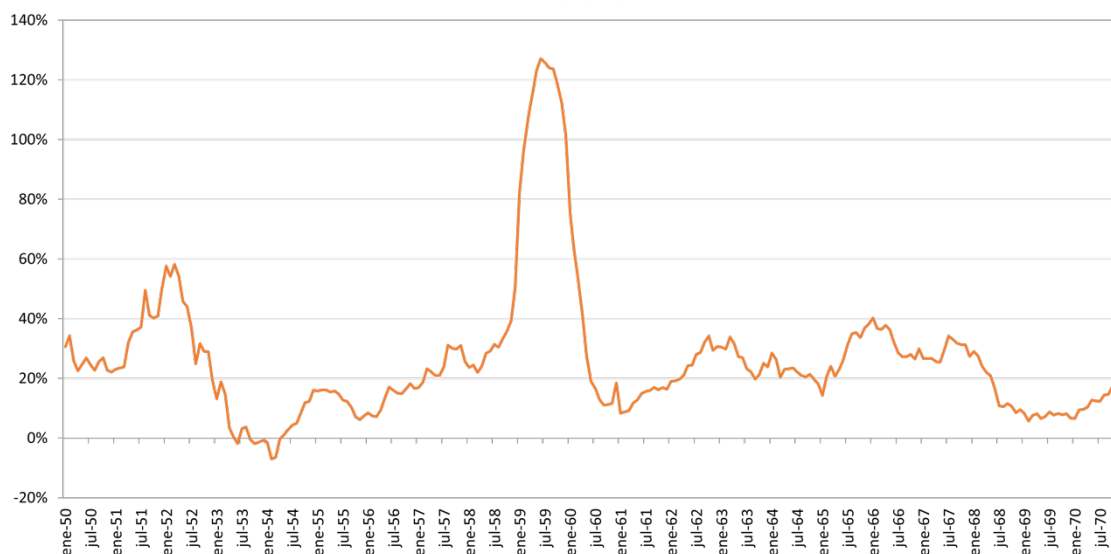
En los primeros meses de 1959 se manifestaron intensas turbulencias sociales y económicas que no contribuían a reforzar la credibilidad del programa. Al reabrirse el mercado cambiario, en enero de 1959, el tipo de cambio osciló cerca de 65 pesos por dólar, alrededor de 70% por encima del anterior tipo promedio para transacciones comerciales (cociente del valor en pesos y en dólares de los flujos correspondientes). Esta brusca depreciación reflejó la difícil situación previa, marcada por pérdida de reservas, y una considerable demanda de divisas para pagos de importaciones ya pactadas.³⁰ También puede haber influido en el salto del tipo de cambio las indicaciones que el gobierno había dado sobre el valor que quedaría definido en el mercado. En todo caso, la cotización del dólar se convirtió en un tema de interés cotidiano, y en una señal directa de su relación esperable con la evolución de los precios, en especial los de la canasta básica de alimentos.³¹

La respuesta de los precios de los bienes transables fue rápida e intensa. Entre diciembre de 1958 y febrero de 1959 los precios mayoristas de los productos importados crecieron un 55%, y los bienes agrícolas en un 24%. El traslado a los precios de productos no agropecuarios también resultó considerable, con una suba de 30% del índice mayorista en el mes de enero. En el mes de marzo de 1959, la variación anual del índice de precios al consumidor superó el 100% (Véase Gráfico 2). Todo esto en un clima de marcada incertidumbre en los mercados de bienes, que un diario describía citando a fuentes empresarias como: “*Los precios de las materias primas cambian imprevisiblemente. Esto ha llevado a los proveedores a negarse a cotizar precios o contratar ventas a precios predeterminados (...) Ellos se han negado inclusive a cumplir con ventas ya comprometidas*” (La Nación, 23 de enero, 1959).

³⁰ Díaz Alejandro (1965) menciona la posibilidad de que las empresas anticiparan una devaluación ulterior si el gobierno se viera inducido a relajar las restricciones no cambiarias a las importaciones.

³¹ Luzzi y Wilkins (2019, pp. 75-76) documentan como ejemplo de la centralidad del tipo de cambio en las percepciones del público que por esa época el diario Clarín comenzó a publicar conjuntamente la cotización diaria del dólar y el precio minorista del bife de lomo. Eso indicaba el interés público por los movimientos cotidianos del precio del dólar, y su asociación percibida con las variaciones de los precios de bienes de consumo usual.

Gráfico 2. Índice de precios al consumidor (IPC)
Tasa variación anual



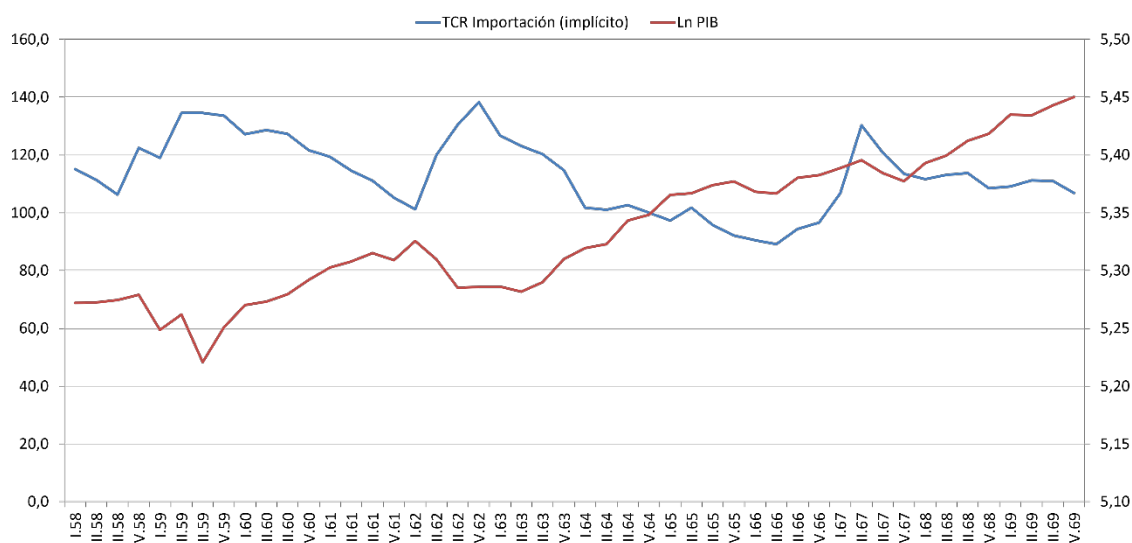
Fuente: en base al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El salto de los precios resultó en una intensa caída del poder de compra de los salarios mientras se contraía el empleo. Esto no se produjo sin fuertes resistencias. Pero la activa reacción laboral chocó con una inflexible postura oficial y empresaria. Pocas semanas después del anuncio del programa, la decisión del gobierno de privatizar el conocido y emblemático Frigorífico Nacional, y la consecuente posibilidad de despidos, dio lugar a una masiva protesta que fue reprimida sin contemplaciones. Una larga huelga bancaria en el segundo trimestre interrumpió las operaciones de *clearing*, dificultó los pagos comerciales y la recaudación impositiva, y obligó al Banco Central a flexibilizar los requisitos de encaje bancario vigentes.

De ese modo, los primeros impactos económicos y sociales del programa dificultaron la administración fiscal y monetaria. La merma en los gastos reales en personal en el sector público fue ampliamente compensada por la caída en los ingresos originada en la contracción del nivel de actividad, el efecto de rezago fiscal, y la aceptación por parte del gobierno, ante los reclamos empresarios, del pago en cuotas del impuesto extraordinario sobre los contratos cambiarios a futuro. Así, el gobierno debió recurrir nuevamente a cuantiosos créditos del sistema bancario y del Banco Central.

Esta inyección monetaria, indeseada por el gobierno, no sostuvo a la demanda agregada. Las variaciones de precios y del nivel de actividad se correspondieron con el patrón recurrente en las grandes devaluaciones en el país: una aceleración marcada de la inflación que neutraliza parte pero no todo el efecto sobre el tipo de cambio real, y licúa el salario real en un clima recesivo; que a su vez atenúa la traslación del mayor costo de los insumos importados. Se observó así un comportamiento que se repitió en ulteriores instancias (Véase Gráfico 3), y luego estimuló una rica literatura analítica sobre el impacto contractivo de las depreciaciones cambiarias en economías semi-industrializadas.

Gráfico 3. PIB y tipo de cambio real
TCR Base IV64=100, Ln del PIB



Fuente: en base a CEPAL, CONADE-CEPAL y Heymann (1980).

Agravada por problemas políticos, la incertidumbre sobre el rumbo económico contribuyó a las amplias oscilaciones del tipo de cambio durante segundo trimestre de 1959, cuando la cotización del dólar superó ampliamente los 100 pesos. Los sindicatos criticaban duramente al gobierno por la situación laboral, mientras que los empresarios criticaban a los “desarrollistas” por falta de compromiso con el programa de estabilización. Por su parte, como en posteriores instancias durante las cuales las fuerzas armadas condicionaron la continuidad del gobierno constitucional, en junio la difusión pública del supuesto texto del pacto Perón-Frondizi que habría definido el resultado de la elección presidencial precipitó un ultimátum militar que culminó con una crisis de gabinete y el alejamiento de algunos de los principales colaboradores iniciales del presidente. Los más destacables fueron los de Carlos Florit, Ministro de Relaciones Exteriores, Rogelio Frigerio, el influyente Secretario de Relaciones Socioeconómicas de la Presidencia de la Nación, y el Ministro de Economía Emilio Donato del Carril.

Sorpresivamente, el gobierno designó ministro de Economía y Trabajo a Álvaro Alsogaray, fundador y dirigente de un pequeño partido liberal-conservador, quien venía reclamando un fuerte ajuste económico³². Alsogaray proclamó su apoyo al programa económico vigente, pero no logró disipar el descontento y la desconfianza de los antiguos partidarios de Frondizi.³³

³² Alsogaray había enviado en su momento al presidente Frondizi diversos memorándums exhortándolo a abandonar su política económica inicial y a alinearse con las ideas de “las fuerzas sanas y activas del país”. Estos documentos se conservan en el archivo Frondizi depositado en la Biblioteca Nacional.

³³ Frigerio, R. (1961) y Arturo Jauretche, “Del Programa de Avellaneda al Programa de Alsogaray”, *El Popular* (Buenos Aires) 13 de octubre de 1960, pp. 8-9.

En su discurso inicial, el nuevo ministro señaló sus expectativas de una próxima recuperación económica en términos hasta hoy muy recordados: *“En vez de pedir un aumento masivo de salarios para compensar el alza del costo de vida, déjenme la oportunidad de atacar y reducir la inflación (...) Necesito solo unos meses; este es el sentido preciso que debe darse a la expresión: ‘Hay que pasar el invierno’ (...) Es cuestión de superar este período de cualquier modo, usando los últimos recursos, trabajando horas extra o tomando un trabajo extra”* (Alsogaray, 6 de julio 1959, discurso).

Finalizada la huelga bancaria, que el gobierno enfrentara con dureza, la política monetaria tuvo una orientación contractiva, al exigir el Banco Central la integración plena de los encajes establecidos. Si bien durante el tercer trimestre de 1959 la base monetaria mantuvo una rápida tasa de crecimiento, los agregados de depósitos bancarios lo hicieron a un ritmo menor.

Tras la fuerte depreciación del peso de los meses previos, la astringencia monetaria estuvo asociada con un marcado descenso del tipo de cambio y con un incipiente influjo de capitales. Ante ese vuelco en el mercado cambiario, el Banco Central intervino para frenar la apreciación, y estableció una paridad fija de facto en 83 pesos por dólar, que se mantuvo hasta 1962.

Los precios de los bienes importados y los productos agropecuarios rápidamente acompañaron la estabilización del tipo de cambio. La respuesta de los precios industriales fue algo más tardía pero también apreciable: durante el cuarto trimestre de 1959 el índice de precios mayoristas de los bienes nacionales no agropecuarios se elevó a una tasa menor al 1% mensual. La conflictividad laboral se mantuvo intensa: prolongados conflictos paralizaron los sectores textil y metalúrgico y se reflejaron en una considerable caída del producto manufacturero durante el tercer trimestre del año. Las demandas sindicales se enfrentaron a una cerrada resistencia; se ha sugerido que muchas empresas aprovecharon los paros para desembarazarse de excesivos inventarios acumulados hasta ese momento por la caída en la demanda (Díaz Alejandro, 1965, p. 171). En este contexto, los ajustes definidos en los acuerdos salariales resultaron inferiores a la tasa de inflación y convalidaron una apreciable caída en las remuneraciones reales³⁴ (Véase Gráfico 4).

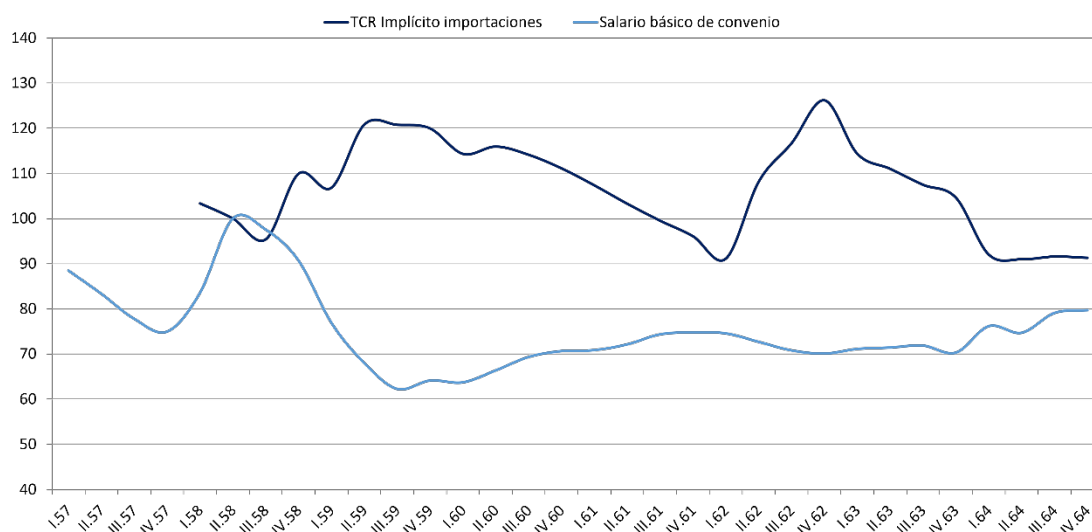
En el lapso de unos meses la economía transitó entonces desde un brusco y fuerte salto de la tasa de inflación a una atenuación marcada de los aumentos de precios. Tanto en la suba como en la baja, las fricciones inerciales se mostraron poco intensas. Las transiciones fueron rápidas, pero no tranquilas. A comienzos del año, las afirmaciones gubernamentales sobre su objetivo de producir una estabilización duradera tuvieron poco efecto, y hubo signos de acentuación de las expectativas inflacionarias ante las agudas subas al inicio del programa. Simétricamente, la posterior desaceleración del tipo de cambio, unida a la (tensa) moderación salarial, y a la respuesta observable de los precios internos tuvieron efectos sobre las percepciones acerca de la sustentabilidad del programa macroeconómico. La UIA exageraba al alertar sobre *“los peligros de la deflación”* (La

³⁴ Así, por caso, la Unión Obrera Metalúrgica aceptó un ajuste salarial del 25%, que dejaba el nivel real en valores apreciablemente inferiores a los anteriores al programa de estabilización. El líder de la UOM comentó: *“No es una solución satisfactoria, pero es lo máximo que pudimos conseguir”* (citado en Cavarozzi, 1979, p. 78).

Nación, 8 de octubre 1959), pero al afirmar que las cotizaciones del dólar y los precios internos se habían estabilizado marcaba una tónica distinta respecto de lo observado unos meses atrás. Los incipientes ingresos de capitales no solo reflejaron una mayor robustez de la política monetaria, sino que indicaban una mayor predisposición a demandar activos internos: el crecimiento de los precios de las acciones y las mayores importaciones de bienes de capital hacia finales de 1959 sugerían una mejora de las previsiones de ganancias de las empresas y anticiparon el boom de inversiones que vino luego.

Gráfico 4. Salario Real y tipo de cambio real

Base II58=100



Obs.: salario básico de convenio, total general, excluyendo Agricultura, caza y pesca.

Fuente: en base a INDEC y CEPAL.

5. Impulso de inversión: nuevos sectores y actores

Con un horizonte más despejado por la resolución de la crisis ministerial de mediados de 1959, y la renovación del acuerdo “*stand by*” con el FMI, el gobierno atendió con mayor énfasis su agenda de más largo plazo, mientras subrayaba la complementariedad entre el crecimiento y la estabilidad: pese a insistir en la necesidad de reducir el tamaño del sector público, se enfatizaba la necesidad de la promoción estatal

de actividades productivas.³⁵ En este punto, comenzaba a incubarse un creciente conflicto entre los funcionarios desarrollistas y el Ministro Alsogaray.³⁶

Pese a la considerable inversión pública, gracias a la mayor recaudación impositiva y al alza en los ingresos de las empresas estatales, en 1960 y 1961 se redujo apreciablemente el déficit fiscal. El gobierno también operó para modificar sus fuentes de financiamiento. Así, el Estado Nacional y diversos entes públicos colocaron bonos en el mercado local. Tardíamente en comparación con el caso de otros países de la región, un primer préstamo del Banco Mundial para obras viales a mediados de 1961 allanó el camino para las primeras colocaciones de bonos en el exterior durante la segunda posguerra.³⁷

Esa evolución fiscal y financiera se asoció con una menor demanda de préstamos del Banco Central por parte del gobierno nacional en 1960 y parte del año siguiente. El programa monetario del ejercicio 1960 cumplió sin grandes dificultades las metas comprometidas con el FMI que fijaban un aumento máximo del 11% en los activos internos del Banco Central. Esta moderada expansión, unida a la monetización del aumento de reservas y menores requisitos de encaje bancario, dio lugar a un crecimiento del orden de 25% en los agregados monetarios que satisfizo una mayor demanda de dinero inducida por la recuperación de la actividad y las menores expectativas inflacionarias.

Así, tras el impacto de la devaluación, los flujos positivos de divisas aportaron a una mayor liquidez con el tipo de cambio fijo. La distensión monetaria facilitó la recuperación de la demanda interna, mientras se recobraban parcialmente los salarios reales y los precios de mercancías dirigidas al mercado interno. De este modo, la recesión

³⁵ “(...) la expansión económica debe ser considerada en términos prácticos desde dos ángulos. El primero es el de la acción concentrada que puede llevar a cabo el Gobierno para estimular en forma deliberada la implantación de determinadas industrias de interés nacional o el incremento de actividades económicas específicas. En segundo lugar, debe señalarse otro criterio también fundamental, que es el de promover el desarrollo económico en su conjunto, no por la vía de una acción concentrada y directa del Gobierno para estimular tales o cuales actividades, sino estableciendo condiciones básicas por sí solas propicias para la expansión y el desarrollo de centenares de miles de pequeñas, medianas y también grandes empresas privadas. Y en este sentido, ya se está observando una tendencia fundamentalmente favorable para el país. (...) Toda demora, cualquier retroceso en el plan de expansión económica nacional, torna ilusorio el objetivo de lograr una real y verdadera estabilización financiera. La circunstancia de haber logrado en poco tiempo la estabilidad monetaria (...) y el axioma innegable de que sin dicha estabilidad la recuperación económica y la expansión resultan vanos ideales, no deben, sin embargo, inducirnos a error. La estabilidad monetaria de que gozamos es, fundamentalmente, consecuencia de la restricción impuesta a las importaciones y de la limitación del consumo interno. Ambos factores son y deben ser de excepción y transitorios (...) Por ello, la acción del Gobierno debe intensificarse en la reducción drástica de los gastos del Estado, cuyo déficit provoca anemia a la Nación, cercena su desarrollo y esteriliza el esfuerzo que la estabilización impone al pueblo”. (Frondizi, 1° de mayo de 1960, Mensaje al Congreso, reproducido en Frondizi 2012).

³⁶ Uno de los temas de debate fue el aparente desinterés de Alsogaray por impulsar la construcción del complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados, que para los desarrollistas era un ícono de la nueva era y tenía un alto valor simbólico, tal vez comparable al traslado de la capital de Brasil a la nueva ciudad de Brasilia durante la presidencia de Kubitschek.

³⁷ “El mercado de títulos-valores públicos”, *Boletín Informativo TECHINT*, 184, Octubre-Noviembre-Diciembre 1971 y García Heras, R. (2014).

y el posterior repunte productivo siguieron un patrón general asociado con los ciclos de actividad y balanza de pagos en el país.

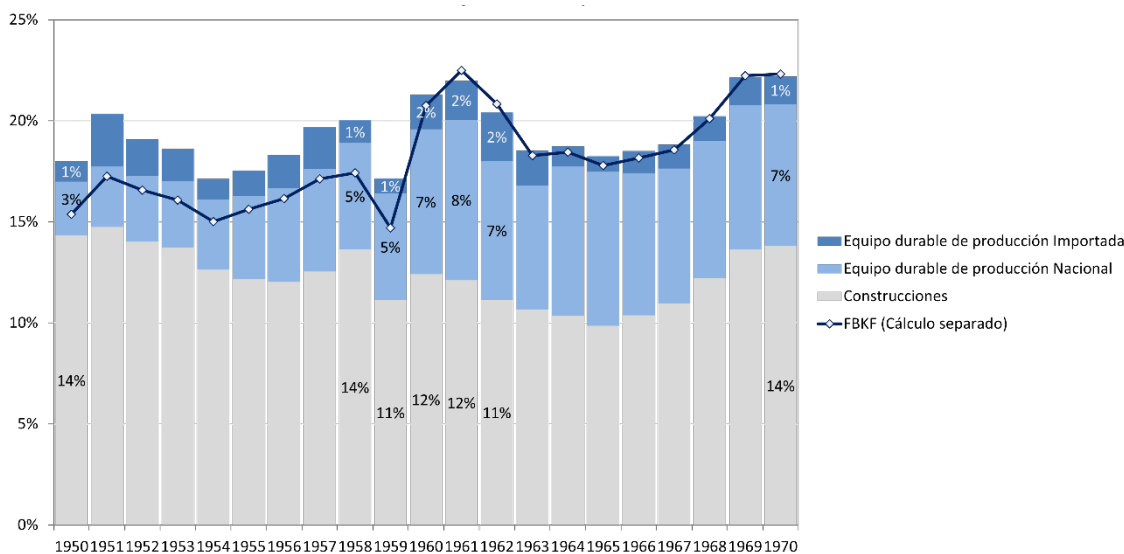
Sin embargo, el episodio tuvo significativas características propias. Una fue el temprano retorno de los déficits comerciales, que pudieron financiarse junto con una acumulación de reservas del Banco Central en virtud del ingreso de capitales. Por otra parte, el incremento de la actividad agregada se concentró en nuevos segmentos industriales particularmente dinámicos, y estuvo vinculado con un marcado aumento de la inversión (Véanse Tabla 2 y Gráficos 5 y 6).

TABLA 2. Tasas de crecimiento Industria Manufacturera

	Nivel General	Alimentos y Bebidas	Químicos	Metalmecánica
1950-55	4,1%	1,3%	6,6%	9,4%
1955-58	8,0%	6,6%	7,9%	13,4%
1950-58	5,6%	3,2%	7,1%	10,9%
1958-61	3,1%	-2,2%	5,6%	10,7%
1961-65	5,0%	3,9%	8,4%	5,8%
1965-69	4,7%	4,3%	6,9%	5,0%
1958-69	4,4%	2,3%	7,1%	6,8%

Fuente: en base a Heymann (1980).

Gráfico 5. Inversión bruta en capital físico
Porcentaje del PIB, a precios constantes

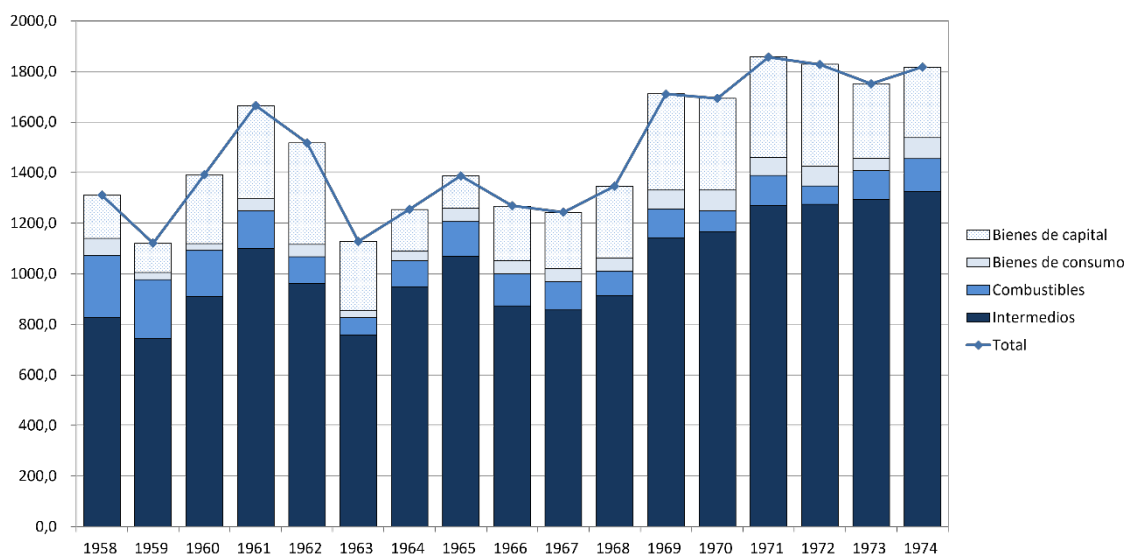


Fuente: en base a Kidyba y Suárez (2017).

Desde su inicio el gobierno enfatizó la intención de promover grandes sectores productores de bienes intermedios sustitutivos de importaciones. De hecho, las industrias de hierro y acero y la química (en el caso de la primera, con una participación central del estado) aumentaron considerablemente su capacidad y su volumen de producción. Sin embargo, el desempeño manufacturero del período tuvo como su rasgo más saliente la irrupción de la industria automotriz. Atraídas por un tratamiento fiscal favorable y las perspectivas de una demanda ávida de larga data, más de una veintena de empresas de armadura se incorporaron al mercado.³⁸

Partiendo de un bajo nivel, entre 1958 y 1961 la producción automotriz se triplicó, lo cual representó un aumento de casi un 8% en el producto manufacturero y alrededor de un 80% de la suba de ese agregado (cf. Heymann, 1980). La expansión del rubro automotor contrastó marcadamente con la débil recuperación de las industrias tradicionales. Los niveles de actividad de sectores como el alimenticio y el textil repuntaron respecto de los observados en la recesión, pero quedaron por debajo de los valores de 1958. Dentro del mismo conjunto metalmeccánico se apreció una neta diferencia entre segmentos de alto crecimiento y segmentos rezagados (Véase Tabla 2).

Gráfico 6. Importaciones de bienes
Volumen físico, a precios de 1970



Fuente: en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

³⁸ Véase Sourrouille (1980), Randall (1978, cap. 6). Algunas de las numerosas firmas entrantes tuvieron corta vida: por 1961, seis de ellas habían ya suspendido la producción. El régimen de promoción contemplaba una gradual sustitución de partes importadas por nacionales, tendiendo a un muy alto contenido nacional. Sin embargo, la industria parece haber resultado más importación- intensiva de lo que esperaban las autoridades. El Banco Central (Memoria 1960, p. 31) mencionaba con preocupación que las mayores compras externas de partes para automotores y tractores daban cuenta del 80% del incremento (de cerca de 20%) en las importaciones de bienes intermedios en el año.

Las importaciones de bienes de capital más que se duplicaron entre 1958 y 1961.³⁹ Aunque las nuevas manufacturas fueron el foco principal de las inversiones, aparentemente la incorporación de nuevos equipos estuvo difundida entre sectores. Eso se correspondió con un incremento considerable de las deudas empresarias. Itzcovich y Feldman (1969) han estimado que durante esos años los pasivos financieros de las firmas privadas (incluyendo emisión de acciones y crédito comercial) aumentaron un 70% en términos reales. Al tiempo que incorporaban capital fijo, las empresas se colocaban en posiciones financieras menos líquidas.

Quedaba abierta la pregunta sobre el grado en que los beneficios realizados validarían las expectativas con las cuales se decidieron estas inversiones. También restaba por establecer si la disponibilidad de crédito permitiría la correspondencia entre el plazo de generación de excedentes y el calendario de los repagos. Los mayores niveles corrientes de ganancias, y la disposición a prestar de los financiadores externos, podían invitar al optimismo. Sin embargo, ya en 1960, la suba de las tasas de interés extra-bancarias y el declive incipiente del hasta entonces animado mercado de acciones indicaban una mayor competencia por fondos. Esto aparentemente fue una evolución sorpresiva. Así, por ejemplo, el Banco Central expresó preocupación por el crecimiento del mercado financiero no regulado, que asociaba con la ampliación del crédito para la adquisición de bienes de consumo durable, automotores, sobre todo.⁴⁰

Al mismo tiempo, el mercado de trabajo mostró solo una débil recuperación. El repunte del empleo que se esperaba iba a compensar las pérdidas de los salarios reales no se materializó. Entre 1958 y 1961 la ocupación en la industria manufacturera declinó casi un 4%, con caídas en los sectores tradicionales y apenas un leve incremento en la dotación de personal en la actividad metalúrgica.⁴¹ Pese a la debilidad de la demanda de trabajo, en una fase expansiva del ciclo económico, los trabajadores y sus respectivos sindicatos no veían razones para renunciar a una recomposición salarial. Se acentuaron entonces las tensiones laborales y finalmente en 1961 hubo apreciables ajustes en las remuneraciones.

³⁹ En realidad, el punto máximo de esas importaciones se alcanzó en 1962, sin duda debido al cumplimiento de órdenes de compra contratadas previamente. El valor de las importaciones de maquinaria y equipos en 1961-62 solo fue superado diez años más tarde.

⁴⁰ *“El nuevo régimen para la producción y armado de automóviles, entre otros factores, ha creado una nueva y masiva demanda de préstamos, dispuesta a soportar costos similares a los hasta ahora típicos del así llamado mercado negro. Las tasas de interés han subido nuevamente y, hasta que esa demanda no se haya saturado, los títulos públicos no serán atractivos. Así, un problema que había parecido resuelto ha vuelto a surgir”* (BCRA; Memoria 1960). Itzcovich y Feldman (1969) estiman que las tasas de interés para financiar la compra de autos estaban en el orden de 2.5-3% mensual, considerablemente mayores que la tasa de inflación.

⁴¹ Según Katz (1969) *“Un aspecto central [de la política industrial] fue que favoreció la sustitución de factores en la producción. Esto resultó no solo del menor costo de los servicios de capital, pero también de la nueva legislación laboral que facilitaba los despidos de trabajadores. Diferentes tipos de subsidios indujeron un importante número de nuevas inversiones. Los más baratos servicios de capital favorecían tecnologías más capital-intensivas”*.

6. Fragilidades: “iliquidez”, déficit externo y debilidad fiscal

En una época marcada por el lanzamiento de la Alianza por el Progreso, en función de la orientación de sus políticas y de las relaciones personales forjadas en el ámbito internacional por el presidente y algunos de sus principales funcionarios, durante el bienio 1960-61, el gobierno desarrollista estableció una estrecha relación con los Estados Unidos. Si bien grandes proyectos de infraestructura básica, como el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná y el complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados, quedaron demorados hasta comienzos de la década siguiente, el presidente aprovechó la inauguración del primer horno de la empresa siderúrgica estatal SOMISA para marcar el comienzo de “una nueva etapa de transformación estructural” del país.⁴²

En su momento, la Argentina fue percibida en círculos internacionales como un caso ejemplar de reformas económicas bien encaminadas, que la convertían en una muestra saliente de los beneficios del enfoque de políticas aplicado.⁴³ Sin embargo, paulatinamente, pero en un lapso relativamente corto, el desempeño económico y el clima político en el país se fueron deteriorando. Para finales de 1961, la inflación interanual se había elevado a cerca de 20%, el crecimiento del producto se había interrumpido y la caída de reservas presagiaba una nueva devaluación.

Desde comienzos de 1961 el equipo económico de Alsogaray expresó en público su fuerte preocupación acerca de la situación fiscal: “*El presupuesto fue sancionado bajo el supuesto de que habría acciones positivas para cortar gastos. Además, advertimos que esta era la última oportunidad para estabilizar la economía. Esto implicaba que teníamos que movernos muy rápido. En muchos sectores tenemos un considerable retraso. Medidas monetarias y financieras no puede sostener indefinidamente la economía de un país*” (Alsogaray, 27 de marzo 1961). Además, si bien en los hechos el desequilibrio en las cuentas públicas había disminuido, en un tono igualmente dramático importantes asociaciones empresarias como la Unión Industrial Argentina alertaban acerca de los peligros fiscales que generaría atender cuantiosas demandas insatisfechas.⁴⁴

Estas afirmaciones parecían marcar la persistencia de fricciones en los heterogéneos equipos de gobierno, donde los partidarios de Alsogaray dificultosamente coexistían con funcionarios desarrollistas que no comulgaban del todo con el programa de

⁴² “La siderurgia, base de la transformación económica nacional”. Discurso pronunciado en ocasión de la puesta en marcha del primer alto horno de la planta siderúrgica General Manuel Savio, en San Nicolás, el 25 de julio de 1960.

⁴³ Documentos internos del Departamento de Estado y del Banco de Inglaterra muestran que a mediados de 1960 el embajador norteamericano en la Argentina y el director ejecutivo de Inglaterra en el Banco Mundial consideraban que el éxito del programa de estabilización y desarrollo de la Argentina era fundamental para consolidar la estabilidad e ilustrar las bondades de las ideas económicas pro- empresa en la región. Véase por ejemplo: Ambassador Willard Beaulac to Under-Secretary of State Douglas Dillon, Buenos Aires 24 May 1960, General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office Files of the Deputy Assistant Secretary for Inter-American Affairs 1959-1962, Box 1.

⁴⁴ Mallon y Sourrouille (1975). Véanse además las siguientes afirmaciones de la Unión Industrial Argentina en una nota al presidente: “*La Unión Industrial sabe que ningún empresario argentino o inversor extranjero puede determinar planes si no hay confianza en una política estable, seria y coherente. Cualquier concesión que signifique una desviación de este programa puede retrasar fatalmente la recuperación económica (...)* Dados varios hechos recientes, tememos que algunos influirán sobre el Ejecutivo para aplicar una orientación económica del tipo que hemos conocido en el pasado (...) *Le urgimos no modificar el programa económico*” (La Nación, 22 de marzo de 1961).

estabilización.⁴⁵ Las discusiones se focalizaron principalmente en la muy anunciada “racionalización” del sector público.⁴⁶ Otro punto igualmente conflictivo fue la falta de reducción de recargos aduaneros a determinadas importaciones que el FMI cuestionaba desde 1959, pero que apuntalaban la recaudación impositiva y se correspondían con los criterios de la política industrial vigente.⁴⁷

Por último, Alsogaray renunció en abril de 1961. Lo reemplazó Roberto Alemann, un conocido economista de orientación ortodoxa, que hasta ese momento había sido Consejero Económico en la embajada argentina en Estados Unidos. El nuevo ministro manifestó de inmediato su acuerdo con el programa de estabilización en curso, y con el énfasis en la retracción fiscal.⁴⁸ Siguió una iniciativa de fuertes reformas en el sector estatal. Así, el gobierno publicó una larga lista de empresas públicas a ser privatizadas y se congelaron vacantes en el sector público. Pero el esfuerzo principal se concentró en los ferrocarriles, de gran incidencia sobre el déficit fiscal.⁴⁹ En un fuerte discurso en junio de 1961, el presidente anunció el comienzo de una drástica política, presentada como una batalla decisiva para atacar *“un problema dramático, cuya solución interesa a todos los argentinos y no puede postergarse un día más (...) tenemos un pésimo sistema ferroviario y sus finanzas están en bancarrota”* (Frondizi, discurso, 5 de junio de 1961, reproducido en Frondizi 2012). La implementación del plan ferroviario también era condición indispensable para acceder a un préstamo y a la asistencia técnica del Banco Mundial que contribuirían a implementarlo.⁵⁰ Así, el gobierno entró en un enfrentamiento crucial con los sindicatos del sector.

En ese punto, las señales oficiales respecto de las perspectivas del programa de estabilización eran ambiguas. Por un lado, el equipo económico entrante reafirmaba el rumbo en curso y su determinación por llevar adelante una gestión pública más eficiente y de más bajo perfil que la de Alsogaray. Por otro lado, a medida que transcurría el año

⁴⁵ El gobernador Celestino Gelsi de Tucumán estaba muy interesado en la construcción del importante Dique El Cadillal, en tanto que los gobernadores Silvestre Begnis de Santa Fe y Salvador Uranga de Entre Ríos impulsaban la construcción del túnel subfluvial Santa Fe-Paraná, para abrir vías de comunicación con la Mesopotamia.

⁴⁶ Lewis (1993).

⁴⁷ Este reclamo tensó las relaciones con el FMI y culminó con un intercambio de cartas entre el ministro Alsogaray el director gerente del organismo. En esta oportunidad el ministro remarcó los problemas políticos y fiscales que acarrearía atender dicha exigencia y pidió que se respaldara a un equipo genuinamente interesado en institucionalizar una economía de mercado en el país.

⁴⁸ *“La política económica de los últimos tres años no tiene alternativa (...) Nuestro objetivo debe ser mantener la estabilidad monetaria y al mismo tiempo dar impulso al desarrollo. Para hacer esto, no ahorraremos ningún esfuerzo para erradicar los males endémicos del presupuesto. Los gastos improductivos serán cortados, los subsidios remanentes a las empresas públicas serán gradualmente eliminados, y las inversiones serán programadas”* (Alemann, discurso, 26 de abril de 1961).

⁴⁹ Véase por ejemplo la minuta de una reunión del ministro de obras públicas con una misión del FMI en Buenos Aires el 13 de mayo de 1960, International Monetary Fund Archives (Washington, D.C.), Mission Files, Folder c/Argentina 810, Mission Gesualdo Costanzo and Staff May 1960.

⁵⁰ A comienzos de 1961 el Banco Mundial le había aclarado al ministro de Economía Alsogaray que apoyaría la reorganización ferroviaria si el gobierno argentino tomaba medidas concretas. Record of a conversation between J.E. Chadwick (British embassy) and Mr. Burke Knapp (Vice president of the World Bank), CONFIDENTIAL, Buenos Aires, 22 April 1961, Bank of England Archive (Londres), Representative Country Files: Argentina OV102/200.

1961, se notaban crecientes preocupaciones sobre la consolidación del programa y el estado de la economía.⁵¹

El déficit fiscal se mantuvo en un nivel moderado hasta el último trimestre de 1961. Sin embargo, tras mantenerse en bajos registros a lo largo de 1960, la inflación se aceleró desde comienzos del año siguiente. El Índice de Precios Mayoristas (IPM) aumentó un 5% durante el primer trimestre y mantuvo el ritmo luego. Esta tendencia no se originó en un renovado impulso en los precios de importación, que se mantuvieron bastante estables. Por contraste, los precios agropecuarios mostraron un deslizamiento similar al nivel general, tal vez asociado con reducciones de los derechos de exportación. También se aceleraron los precios de los bienes para el mercado interno. Algunos observadores, entre los cuales estaban las autoridades del Banco Central, interpretaban la creciente militancia gremial como respuesta al estímulo de grupos dentro del gobierno, aunque la pérdida de ingresos laborales que se había registrado en el shock inicial del programa proveía una motivación directa.⁵² Finalmente, como resultado de negociaciones paritarias cada vez más tensas, en 1961 los salarios se incrementaron en alrededor de un 20%, en línea con inflación.

Las subas nominales de salarios y precios no tuvieron una contrapartida equivalente en la demanda de bienes y trabajo, con la marcada excepción del sector automotor. Las actividades productoras de bienes de consumo no durables, y algunas de durables, tuvieron dificultades para mantener el nivel de sus ventas y su actividad se contrajo a partir del tercer trimestre de 1961. Las ramas industriales más dinámicas siguieron creciendo hasta los últimos meses del año, pero luego una retracción difundida anticipó la recesión general que vino después.

Como ya se vio, el volumen de financiamiento al sector privado se había expandido apreciablemente a través de diversos canales. Pero ahora las firmas enfrentaban una disyuntiva entre mantener el nivel de sus ventas mediante créditos comerciales adicionales a clientes cuyo cumplimiento de obligaciones previas se demoraba, o aceptar una caída en su producción. Según Itzcovich y Feldman (op. cit. y tablas 3 y 4), el crédito comercial siguió aumentando a lo largo del año, pero al mismo tiempo comenzaron a observarse crecientes quejas contra la baja demanda y el aumento de las deudas impagas.⁵³ En

⁵¹ Véase por ejemplo “Conversación del Sr. presidente con el ministro de economía, Dr. Alemann, el día 12 de setiembre de 1961”, Memorándum sin fecha ni firma. Centro de Estudios Nacionales (Buenos Aires), Arturo Frondizi, Archivo Personal, Carpeta Asuntos Económico, 4 (L).

⁵² Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual, 1961 (p. 2-3).

⁵³ Por caso: “Las empresas comerciales reclaman por sus bajos ingresos durante julio. En muchos casos, el volumen solo alcanzó 50% del volumen normal, y las firmas que alcanzaron 70 u 80% se consideran afortunadas. Globalmente, las ventas han caído, y sólo pueden ser estimuladas otorgando mayores plazos de pago. Cuando se les instruye a los vendedores que pidan pronto pago contestan: ‘cómo vender, entonces’” (La Nación, 6 de agosto de 1961). “Hay cientos de millones de pesos de pagarés impagos que los mayoristas no levantan por falta de fondos. Nos estamos convirtiendo en banqueros de los mayoristas” (Industriales textiles, reportado en La Nación, 24 de diciembre de 1961). “La industria, el comercio y la agricultura enfrentan un estado de depresión dadas las menores ventas y los lentos pagos (...) Como signos de ese estado, podemos mencionar el creciente número de quiebras, el volumen de cheques protestados por los bancos y otros aspectos de la astringencia financiera, revelada en la abundancia de cheques sin fondos, la negativa a cumplir compromisos comerciales, y aún la demora en pagar salarios, impuestos y contribuciones a la seguridad social” (ACIEL; reportado en La Nación, 12 de agosto, 1961). Al respecto, el retraso en el cumplimiento impositivo fue aparentemente una forma de financiamiento difundida en el período. A partir de un análisis de balances, Itzcovich y Feldman (op. cit.) encuentran que las empresas eran deudoras netas del sector público.

consecuencia, aparentemente muchas firmas enfrentaron problemas para afrontar sus compromisos de pago. Al mismo tiempo, a medida que avanzaba el año se difundían las quejas acerca del costo del crédito extra-bancario, que algunos reportes ubicaban en el 5% mensual. La tensión financiera era atribuida por grupos empresarios a una política monetaria indebidamente restrictiva. De ahí derivaban reclamos de un urgente giro hacia una postura más laxa, posibilidad que era rechazada por las autoridades económicas.

Los indicios de un aparente exceso en la demanda de dinero coincidieron con una declinación de las reservas internacionales del Banco Central. En 1961 las exportaciones disminuyeron, en parte debido a una mala cosecha. La mayor producción de combustibles permitió sustituir onerosas compras en el exterior, pero otras importaciones, especialmente las de bienes de capital, siguieron aumentando en forma considerable. De esta manera, el déficit comercial alcanzó un nivel cercano al 50% del valor total de las exportaciones, pero (a diferencia de lo que venía sucediendo hasta ese momento) los ingresos de capitales no llegaron a cubrir dicha diferencia.

El impacto del desequilibrio del balance comercial, el debilitamiento de los flujos de capitales, y la pérdida de reservas internacionales, reavivaron las preocupaciones en el exterior acerca de la capacidad del país para atender sus obligaciones externas, y sobre todo las de corto plazo.⁵⁴ Tras la percepción positiva inicial en ámbitos locales acerca de las bondades del financiamiento externo como pilar del programa económico, este recurso empezó a ser visto como una fuente de graves e inminentes dificultades.⁵⁵

⁵⁴ En diversos documentos de los archivos del Banco Mundial, el Fondo Monetario y el Banco de Inglaterra se observa que sus directivos y funcionarios analizaban este problema desde tiempo atrás. Un tema recurrente fueron los controvertidos créditos de proveedores. "Argentina: Notes for Meeting with Mr. Alsogaray", IMF office memorandum from Gesualdo Costanzo to the Managing Director, Washington, 5 October 1959, International Monetary Fund Archives, Western Hemisphere Department Files, ACC No. 74/36 Folder D10: Argentina 1959.

⁵⁵ Según el Banco Central: "(...) las facilidades que ofrecía el crédito de proveedores [externos] fueron utilizadas en medida creciente por los particulares y el Estado, sin tomar en cuenta el grado de endeudamiento con relación a la capacidad de pagos del país (...) un programa de [desarrollo] de tal naturaleza requiere el aumento sustancial de las importaciones; el desequilibrio que el mismo genera debe ser compensado por la reducción de la importación de otros rubros —combustibles, en nuestro caso— y la promoción e incremento de las exportaciones. Los créditos de estabilización tienden precisamente a solventar el déficit de la balanza de pagos mientras se producen dichos cambios estructurales. Pero van transcurridos tres años desde que se implantó el programa sin que se advierta la posibilidad de cerrar la brecha abierta en el déficit de nuestro intercambio comercial (...) Cabe advertir que el amplio crédito de confianza con que se inició el año [1961], reflejado en la iniciación y concertación un programa de empréstitos externos a largo plazo, se fue deteriorando (...)" (Banco Central, Memoria anual, 1961, p. 3-4). Por su parte, poderosos empresarios privados de neta orientación liberal hacían públicas similares preocupaciones en los siguientes términos: "La aceleración de nuestro crecimiento económico y los esfuerzos por desarrollar algunos sectores de la economía han producido un serio desequilibrio en nuestro comercio exterior. Las autoridades no pueden permanecer pasivas ante un déficit comercial que podría alcanzar los 400 millones de dólares [la cifra real fue 500 millones, N. de los A]. Los créditos comerciales solo demoran los efectos de los déficits, pero no los eliminan y, como una gran parte de esos préstamos tiene cortos plazos, la Argentina pronto experimentará dificultades en sus pagos externos" (ACIEL, reportado en La Nación, 10 de septiembre 1961).

TABLA 3. Intermediarios financieros no bancarios, millones de pesos de 1960 y porcentajes

Préstamos al sector privado				
	Total	Firmas privadas	Hogares	Int. No bancarios/Bancos
1958	308	242	66	14,7%
1959	160	125	35	12,4%
1960	324	188	134	19,4%
1961	501	325	176	26,8%
1962	431	297	134	29,8%
1963	500	381	119	37,1%
1964	578	417	161	37,8%
1965	688	522	166	44,8%

Fuente: Itzcovich y Feldman (1969).

TABLA 4. Empresas privadas: Activos y pasivos financieros, millones de pesos de 1960

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
ACTIVOS	3818	3282	4653	5435	4835	4740
Sector público	539	513	682	698	643	537
Hogares	873	458	839	1118	777	991
Bancos	570	532	596	584	452	447
Int. No bancarios	21	18	56	66	53	64
Crédito comercial	1815	1761	2480	2969	2910	2701
PASIVOS	5221	4795	7034	8884	7968	7425
Sector público	801	997	1298	1469	1469	1409
Acciones	709	734	1391	1861	1435	1209
Bancos	1382	910	1340	1603	1243	1161
Int. No bancarios	321	197	308	493	439	520
Sector Externo	193	196	487	489	472	425
Crédito comercial	1815	1761	2480	2969	2910	2701

Fuente: Itzcovich y Feldman (1969).

Presionado por los reclamos empresarios en favor de rápidas medidas para superar la iliquidez monetaria y el creciente déficit del balance de pagos, el Banco Central se encontró ante un agudo dilema: aceptar las reglas del esquema de tipo de cambio fijo en vigor que se tornaban insostenibles, o relajar la política monetaria y afrontar sus consecuencias inflacionarias y devaluatorias.⁵⁶ Ante esta situación se optó por lo que las autoridades monetarias describieron como “una línea de acción intermedia” mediante la cual se autorizaron “sucesivas reducciones de los requisitos de encaje” que no cambiaron el “tono restrictivo” prevaleciente en el mercado local (Banco Central, Memoria Anual 1961, p. 11).

Esta política se reflejó en los movimientos de los agregados monetarios (Véanse Tabla 5). Durante los tres primeros trimestres de 1961 la creación de base se movió lentamente porque el Banco Central compensó el moderado incremento de su crédito interno mediante una absorción vía venta de divisas. Al mismo tiempo, ante el incremento del multiplicador bancario, la liquidez privada se expandió a mayor velocidad. Así, durante este período el financiamiento del Banco Central al gobierno no fue el principal motor de la expansión en los agregados monetarios. En todo caso, no se interrumpió el drenaje de reservas, y persistieron las quejas por las tensiones en el sistema de pagos, con las consiguientes presiones por parte de sectores empresarios, a las cuales se agregaron reclamos de asistencia crediticia adicional por parte de la banca estatal.⁵⁷ Todo esto ocurrió durante el proceso de renovación y puesta en marcha de un nuevo acuerdo “*stand by*” con el FMI que contemplaba serias restricciones a las políticas monetaria y crediticia que el gobierno podría aplicar. Empujado en el frente interno para adoptar políticas más expansivas, y con un estrecho margen de maniobra, el banco central decidió reducir transitoriamente los encajes bancarios a fin de dar mayor liquidez a la economía, tratando de ese modo de no vulnerar las metas monetarias comprometidas. Sin embargo, las autoridades enfrentaron duros cuestionamientos del Fondo Monetario.⁵⁸

Los agudos problemas financieros se fueron agravando, con una tasa de inflación que había alcanzado casi un 20% anual, un PBI que había dejado de crecer, y caída de

⁵⁶ “En un sistema como el vigente en la actualidad, basado sobre la estabilidad de los tipos de cambio y la libertad de los pagos al exterior, es bien sabido que la política monetaria interna tiene que orientarse en forma de asegurar el equilibrio del balance de pagos. De tal modo el déficit externo no sólo entrañaba “*ex se*” una influencia constrictiva sobre la oferta monetaria, sino también la necesidad de una política de restricción en la conducción monetaria interna. Pero, por otra parte, si el sistema monetario no proporcionaba ningún alivio a la intensa presión financiera existente en el mercado interno, una caída en el ritmo de la producción y aun en el nivel de empleo habrían sido inevitables” (BCRA; Memoria anual 1961, p. 10-11). Para un análisis desde la óptica de los empresarios privados británicos en el país véase “Central Bank and Development. Dr. Méndez Delfino’s Dilemma”, *The Review of the River Plate* (Buenos Aires) 30 November 1961, p. 20.

⁵⁷ Acta de la reunión de directorio del Banco de la Nación Argentina del 7 de diciembre de 1961 y Versión taquigráfica correspondiente a la reunión efectuada por el Honorable Directorio del Banco Central de la República Argentina con fecha 28 de diciembre de 1961.

⁵⁸ Documentos internos del FMI muestran que el director gerente del organismo y algunos importantes funcionarios del Departamento del Hemisferio Occidental cuestionaban la decisión del Banco Central argumentando que no cumplían con los compromisos detallados en la reciente carta de intención, y el memorándum de entendimiento pertinente. Además, por su experiencia reciente en la Argentina, dudaban de que las decisiones de política monetaria se justificaran y realmente tuviesen un carácter transitorio. Véase el intercambio de telegramas entre el Director Gerente del FMI y Eustaquio Méndez Delfino, presidente del banco central, en marzo de 1962. IMF Archives, Western Hemisphere Department Files, Acc No. 74/36 Folder D13: Argentina 1962.

los depósitos bancarios, mientras que la sangría de reservas se acentuaba, en un clima de escepticismo acerca de la sustentabilidad del tipo de cambio vigente, presagiando una nueva devaluación. A esto se agregó el estallido de un costoso conflicto motivado por la irreductible oposición gremial contra la política de racionalización ferroviaria anunciada a mediados de 1961.

TABLA 5. Agregados monetarios, tasas de crecimiento mensuales

	BM	M1 Privado	M2 Privado	BM Real	M1 Privado Real	M2 Privado Real
II 58- IV 58	4,4%	5,3%	4,5%	0,0%	0,9%	0,1%
IV 58 – II 59	1,6%	3,7%	3,2%	-7,5%	-5,5%	-6,0%
II 59 – III 59	4,1%	-0,4%	0,3%	1,2%	-3,2%	-2,5%
III 59 – IV 60	2,0%	2,6%	2,5%	0,9%	1,5%	1,4%
IV 60 – III 61	0,1%	0,5%	0,7%	-1,1%	-0,7%	-0,5%
III 61 – I 62	0,1%	1,9%	1,9%	-1,4%	0,3%	0,3%
I 62 – I 63	0,8%	0,7%	0,9%	-1,6%	-1,7%	-1,5%
I 63 – III 63	2,6%	1,6%	1,9%	1,3%	0,3%	0,6%
III 63 – III 65	3,0%	2,4%	2,6%	0,9%	0,3%	0,5%

Fuente: en base al Banco Central de la República Argenti

7. Crisis, otra vez

Tras complejas negociaciones, el gobierno y los sindicatos ferroviarios no llegaron a un acuerdo sobre las nuevas condiciones de trabajo y las futuras escalas salariales en el sector, que eran parte del plan de reordenamiento. Entonces, en un esfuerzo por demostrar su determinación y fortaleza política, las autoridades decidieron actuar unilateralmente. Mediante varios decretos, se dispuso un programa de privatización de unidades auxiliares, recortes de personal que preveían una reducción efectiva del orden de un 35% en la planta permanente, y se estableció que los aumentos de salarios dependieran de una reducción en los costos operativos o un incremento en los ingresos de la empresa. En respuesta, una masiva huelga respaldada por la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y los principales partidos de la oposición paralizó todos los servicios durante casi un mes y medio entre octubre y diciembre de 1961. A los efectos de concluir el paro, el gobierno prácticamente aceptó su derrota y suspendió la aplicación del programa inicial, mientras accedía a que modestas reformas quedaran sujetas a la aprobación de los gremios ferroviarios. Los trabajadores lograron aumentos salariales, y consiguieron que quienes se acogieran a un programa de retiros voluntarios recibiesen significativas compensaciones.

La solución “costosa e imprecisa” (así calificada por el Banco Central de la República Argentina en su Memoria del año 1961) del conflicto ferroviario tuvo serias

consecuencias. El Banco Mundial canceló el préstamo que contemplaba por no cumplirse las premisas anticipadas.⁵⁹ Alemann y Acevedo, ministros de Economía y de Transportes, renunciaron por considerar que el Ejecutivo los había desautorizado y virtualmente había abandonado el plan de estabilización que ellos respaldaban.⁶⁰ El incumplimiento de las metas monetarias comprometidas acordadas con el FMI resultó en la caída del acuerdo vigente y en la interrupción de desembolsos.

En la última parte de 1961 y los primeros meses de 1962 crecieron considerablemente las necesidades de financiamiento del Tesoro. Tras intensos debates internos, el gobierno decidió recurrir al Banco Central y al Banco Nación. Como resultado, aumentaron abruptamente los adelantos de fondos provenientes de esos bancos, tanto el central como los estatales comerciales.⁶¹ Al mismo tiempo, el conflicto ferroviario y las renuncias de Alemann y Acevedo sembraron fuertes dudas acerca del curso de la política económica, y de las perspectivas del mercado cambiario. En el frente político, fue creciendo la incertidumbre acerca del posible resultado de las cruciales elecciones legislativas y de gobernadores del mes de marzo de 1962, y la desconfianza frente las posibles medidas efectistas a las cuales el gobierno podía recurrir para mejorar sus chances de éxito.⁶²

El nombramiento como Ministro de Economía de Carlos Coll Benegas, un liberal moderado, y los insistentes pronunciamientos oficiales que relativizaban la gravedad de la situación económica y enfatizaban la determinación oficial de no cambiar el curso de la política económica, no disiparon el creciente escepticismo reinante.⁶³ El estado público que tomaron las fuertes discrepancias entre el nuevo Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central, centradas en la política monetaria y la inacción oficial ante el problema del endeudamiento externo, fue un elemento adicional de perturbación que repercutió sobre el mercado de cambios.⁶⁴

⁵⁹ Si bien se continuó con las trabajosas tramitaciones que culminarían en enero de 1962 con un préstamo para financiar parcialmente un plan de expansión y modernización de SEGBA, la empresa eléctrica estatal, el organismo suspendió sus operaciones crediticias con el país hasta 1968.

⁶⁰ Alemann y Acevedo eran partidarios convencidos del frustrado plan de racionalización ferroviaria. Alemann objetaba con firmeza el costo fiscal del acuerdo con los gremios, así como la imposibilidad de retocar el tipo de cambio para calmar las tensiones del mercado local y ajustarlo a la tasa de inflación.

⁶¹ Los préstamos otorgados al sector público pusieron al BCRA en situación de incumplimiento del programa con el FMI. Por este motivo, el gobierno no pudo utilizar líneas de crédito del Fondo destinadas a reforzar las reservas (Banco Central, Memoria Anual 1961, p. 23). A comienzos de marzo de 1962 se produjo un duro intercambio epistolar entre Eustaquio Méndez Delfino, presidente del BCRA y el director Gerente del FMI, cuando éste objetó el acomodamiento monetario de los requerimientos fiscales y aseguró que esta inyección de liquidez alimentaría la especulación cambiaria y llevaría a una mayor pérdida de reservas internacionales. International Monetary Fund Archives (Washington, D.C.) Western Hemisphere Department Files, Acc No. 74/136, Folder D13: Argentina 1962.

⁶² "Argentine Creditworthiness", memorandum de la Overseas Office del Banco de Inglaterra, Londres, 5 de enero de 1962, Bank of England Archive (Londres) Representative Country Files: OV102/84.

⁶³ Al cumplirse un mes de su gestión el ministro Coll Benegas dio una conferencia de prensa por lo cual de inmediato recibió duras críticas. Véanse por ejemplo "Política y Economía" (Editorial), *La Nación* (Buenos Aires) 26 de febrero de 1962, p. 8; y "La dilación es inadecuada como medida de la política económica", *Economic Survey* (Buenos Aires) 20 de febrero de 1962, pp. 103-106. El comentario del Survey insistía en remarcar el deterioro generalizado de la situación económica, que el gobierno ocultaría en función de sus necesidades electorales, mientras demoraba decisiones contundentes.

⁶⁴ En enero de 1962, una nota del Banco Central al Ejecutivo advertía que "el volumen de nuestras reservas internacionales se achica diaria y peligrosamente". Menos de un mes después, otra dramática comunicación preanunciaba el final de la fijación cambiaria: "Si durante el corriente mes [febrero] continúa el drenaje operado en

Con su credibilidad dañada, el gobierno carecía de argumentos para contrarrestar las expectativas de que sobrevendría un mayor deterioro que desembocaría en una devaluación del peso. El horizonte de decisión de las políticas se contrajo entonces rápidamente. Varias medidas de última instancia graficaban el estado de emergencia. Por la fuerte demanda compradora en el mercado cambiario, el Banco Central tuvo que desprenderse de tenencias de oro que formaban parte de sus reservas internacionales (Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1962, pp. 14 y 23). Con un sentido de urgencia, pero sin efecto perceptible, se reimpusieron aranceles aduaneros a las importaciones de bienes de capital, y se eliminaron los derechos de exportación. En un esfuerzo por demostrar el respaldo internacional con el que contaba, el Ejecutivo filtró a la prensa una versión convenientemente editada de una carta reciente del Presidente del Banco Mundial a Frondizi.⁶⁵ Finalmente, merced a un acelerado trámite realizado sin recurrir a los habituales canales diplomáticos, con el argumento de que “la experiencia argentina de desarrollo en libertad” era muy importante y justificaba “medios imaginativos” para que se lo respaldara, poco antes de las elecciones se gestionó con éxito un préstamo de emergencia del gobierno de Estados Unidos por 150 millones de dólares para reemplazar al menos parte de los recursos provenientes de los interrumpidos créditos del FMI y el Banco Mundial.⁶⁶

Sin embargo, los acontecimientos políticos agregaron más incertidumbre macroeconómica y finalmente precipitaron el abrupto final del gobierno de Frondizi y de su programa. La negativa de la delegación argentina a votar por la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en una reunión especial de cancilleres de la región convocada para enero de 1962, y el inmediato cuestionamiento público de las Fuerzas Armadas, precipitaron una seria crisis que llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba. Dos meses después, los resultados de las elecciones de marzo, y sobre todo la victoria del Peronismo en la crucial elección de gobernador de la Provincia de Buenos Aires, jaquearon la continuidad del gobierno y revivieron las perspectivas de un eventual retorno del Peronismo al poder.

enero, será preciso seguir vendiendo (...) Frente a esta situación, y ante una tendencia que parece incontenible, sólo se justificaría la persistencia en la regulación tendiente a mantener al tipo actual de cambios, si se contara con un programa definido y coherente que nos permitiera a corto plazo rehacer nuestras reservas. Pero tal programa no existe (...) No existe estructura financiera capaz de soportar una pérdida de confianza (...) Para superar impactos de tal naturaleza hacen falta cuantiosos apoyos financieros de que carecemos (...) Ahora el tiempo apremia y las medidas de fondo, aunque se adopten, no llegarían en término (...) Se hace necesario, pues, adoptar medidas de emergencia antes que la emergencia nos sorprenda y las imponga. El mes de abril, por razón de nuestras obligaciones financieras nos está fijando un plazo angustiosamente breve, pues, de persistir la actual tendencia, la crisis puede producirse aun antes de esa fecha. Abril tiene también un significado político, pero, si lo que se quiere es prolongar la situación por razones de esa índole (...) se correrá el peligro de un colapso (...)” (Banco Central Memoria, 1962, pp. 23-25).

⁶⁵ Eugene Black a Arturo Frondizi, Washington, 7 de febrero de 1962, Archivo Privado de Emilio Donato del Carril (Buenos Aires), Carpeta correspondencia del Presidente Arturo Frondizi, 1959. El texto completo de dicha carta muestra que Black elogiaba algunas políticas, pero advertía acerca de otros problemas, y destacaba que era necesario profundizar la racionalización de las empresas estatales, y reordenar la política de financiamiento externo de los proyectos de desarrollo.

⁶⁶ Frondizi a Kennedy, Buenos Aires, 1º de febrero de 1962, Archivo Privado de Emilio Donato del Carril (Buenos Aires) Carpeta presidente John F. Kennedy; *La Nación* (Buenos Aires) 26 de febrero de 1962, p. 1; American embassy to the State Department, Biweekly Economic Review, Buenos Aires, 8 March 1962, The National Archives at College Park, General Records of the Department of State, Central Decimal File, Argentina 1960-1963, Box 2435.

Los militares se negaron a aceptar esa posibilidad y volvieron a arrogarse el rol de hacedores y derribadores de gobiernos. Reflejando una arraigada desconfianza respecto de la filiación ideológica y de las verdaderas intenciones de Frondizi, unas profundamente divididas Fuerzas Armadas removieron al gobierno el 29 de marzo de 1962. Así, el programa de estabilización y desarrollo encontró un final abrupto. Rápidamente, el nuevo régimen abandonó la intervención en el mercado de divisas, lo que se reflejó en una brusca depreciación del peso.⁶⁷ No obstante la atenuación de los ciclos económicos en el decenio siguiente, el país se encaminaba hacia nuevas oscilaciones en las alianzas políticas y en las políticas económicas que dificultaron el afianzamiento de un proceso de desarrollo sostenido.⁶⁸

8. Conclusiones

El experimento centrado en el plan de estabilización y desarrollo invita al análisis desde varios ángulos.⁶⁹ Como ensayo de cambio estructural, plantea la pregunta sobre sus impactos duraderos en el ritmo y la configuración del crecimiento. En tanto episodio cíclico saliente, interroga sobre los mecanismos, expectativas y comportamientos que, en acotados intervalos de tiempo, dieron lugar a cambios considerables en el escenario macroeconómico. Visto en cuanto instancia de “política económica en una sociedad conflictiva”, llama a considerar la influencia recíproca entre el desempeño económico y la generación y procesamiento de tensiones sociales y políticas.

En un entorno de inestabilidad, marcado por episodios de zozobra en un intervalo de tiempo relativamente corto, el programa de estabilización y desarrollo marcó un punto de inflexión en la industrialización del país. Si bien la recuperación de la industria manufacturera en su conjunto tras el shock inicial en 1959 no resultó particularmente intensa, la redirección de la actividad indicó un cambio marcado en el patrón de crecimiento. Las industrias metalmeccánicas, que venían de experimentar crecimientos considerables, expandieron con fuerza su capacidad de producción, y mantuvieron más adelante un carácter de sector líder, con una especial prominencia del segmento automotor, que entre 1958 y 1961 triplicó de 3 a 9 por ciento su participación en el valor agregado manufacturero, y aunque a menor ritmo, lo siguió incrementando a lo largo de la década.

Esta irrupción no significó de hecho una sustitución de importaciones, sino más bien el llenado de una demanda insatisfecha en un rubro con considerables requerimientos de equipos y partes del exterior (Petrecolla, 1970, 1984). En todo caso, la entrada de las “nuevas” actividades, aunque fuese con tecnologías atrasadas en relación con la frontera internacional⁷⁰, significó la incorporación de métodos de producción y gestión más

⁶⁷ La estanflación de 1962- 1963 se trata en el siguiente capítulo, en la contribución de Jáuregui y Keifman (2020).

⁶⁸ Véase Mallon y Sourrouille (1975) y O'Donnell (1977).

⁶⁹ Para un conjunto de documentos con testimonios de protagonistas de la época, véanse Cuneo (1967), Florit (1963), Frigerio (1962); Luna (1963), Montemayor (1963) y Musich (1962).

⁷⁰ Así, en tono crítico, se ha sostenido que las inversiones automotrices en la región trajeron “vehículos arcaicos y obsoletos como el ‘Escarabajo’ Volkswagen en Brasil, el Chevette de General Motors en México o el Ford Falcon en la Argentina”, Mortimer (1998).

modernos que se difundieron hacia industrias relacionadas y dieron lugar a adaptaciones y modificaciones locales (Katz, 1967).

Luego de la sacudida causada por la recesión que marcó el fin del programa, y dejó fuera del mercado a una amplia gama de frágiles emprendimientos, la industria automotriz quedó concentrada en empresas subsidiarias de fuertes jugadores internacionales. Como en otros países de la región, repercutieron las estrategias de grandes corporaciones, particularmente en ramas productoras de bienes durables de consumo, de trasladar sus actividades manufactureras hacia países de ingreso medio para captar demandas internas y “saltar” por encima de los aranceles a las importaciones.

La instalación de estos actores implicó una modificación considerable del conjunto de agentes económicamente (y políticamente) relevantes. Las ventajas e inconvenientes de un esquema de crecimiento con presencia significativa (y, en el límite, predominante) de las “Contra” (Compañías Transnacionales) se contaron entre los temas salientes de los debates sobre el desarrollo económico en los años que siguieron.

Por otro lado, a lo largo del tiempo se fueron generando discusiones acerca de las posibilidades ulteriores y, sobre todo, sobre las limitaciones de la industrialización sustitutiva prevaleciente, en especial en cuanto a la dificultad creciente para escalar en la cadena de insumo- producto con actividades capital y tecnología- intensivas, y al problemático aprovechamiento de economías de escala en actividades orientadas a un mercado interno relativamente pequeño (véanse, por ejemplo, los trabajos recopilados en Brodersohn, 1974; también Rougier y Odisio, 2019). Sin embargo, aunque no fue inusual la percepción de estancamiento económico (cf. por ejemplo Braun & Joy, 1968), hasta el violento cambio de rumbo político y económico a mediados de la década siguiente, las inquietudes sobre las tendencias económicas a futuro parecían tomar como referencia de partida sin demasiados cuestionamientos a la estructura industrial esbozada a principios de los '60.

Las fluctuaciones macroeconómicas experimentadas durante la aplicación del programa desarrollista y su corolario también motivaron un sustancial esfuerzo de reflexión en los años sucesivos. En esa época, la experiencia argentina dio lugar a construcciones analíticas de interés general, uno de cuyos temas centrales fueron las tendencias inflacionarias de ciertas economías como las latinoamericanas y su vinculación con rasgos estructurales reflejados en comportamientos como la limitada movilidad de factores y la rigidez de los precios a la baja⁷¹, y que dieron lugar a debates de alcance internacional (por ejemplo, Baer & Kerstenetsky, 1964). A su vez, las ‘estanflaciones’ asociadas con episodios devaluatorios, que contrastaban con los modelos usuales de depreciaciones expansivas, llamaron la atención sobre la posible relevancia de las variaciones en la distribución factorial de ingresos para el gasto agregado (Díaz Alejandro, 1965, retomado en Krugman & Taylor, 1978) y sobre la existencia de mecanismos

⁷¹ Vale la pena recordar la presentación del argumento de Olivera (1964): *“El proceso inflacionario que, con severidad y persistencia afecta desde hace tiempo la economía de algunos países latinoamericanos, ha suscitado en ellos una viva controversia en torno a su origen y a sus posibles remedios (...) El fracaso de sucesivos programas de estabilización, no siempre imputable a defectos en su implementación práctica, ha tendido a fortalecer la credibilidad de los diagnósticos no monetarios”*.

específicos en economías exportadoras de bienes primarios e importadoras de artículos complementarios de la producción local. Más adelante, se agregaron representaciones de la determinación de la actividad que buscaron contemplar esos elementos estructurales en conjunto con efectos de índole monetaria (Sidrauski, 1968; Porto, 1975⁷²). En una contribución particularmente original, Belozercovsky (1970) tomó como referencia la crisis de 1962 para anticipar el argumento sobre los impactos contractivos de la revaluación de deudas en moneda extranjera ante grandes depreciaciones reales.

La narrativa de la evolución temporal de la economía presentada previamente invita a contemplar consideraciones adicionales, referidas a los problemas de coordinación emergentes del procesamiento de grandes cambios en la intensidad y la dirección de los incentivos a la producción y el gasto como los que ocurrieron en el período.

De hecho, una vez pasado el fuerte impacto del shock que significó el lanzamiento del programa de estabilización, el clima había girado hacia el optimismo empresario y mostraba una difundida actitud proclive al aprovechamiento de nuevas oportunidades de inversión. De todos modos, se abrían interrogantes fundamentales en cuanto a la formación de expectativas y la toma de decisiones. Esto se aplicaba para el conjunto de los agentes económicos, tanto privados como públicos, y particularmente para los sectores empresarios en los rubros urbanos “tradicionales”, quienes debían calibrar los efectos de potenciales estímulos en dirección contraria. Por un lado, esas actividades podían percibir un ambiente general más favorable a los negocios, con salarios contenidos, facilidades para la importación de bienes de capital y apertura potencial de mayores fuentes de financiamiento. Al mismo tiempo, podían estar sujetos a recibir impactos negativos derivados de efectos de desplazamiento inducidos por los nuevos sectores, en la forma de sustitución en el gasto de los consumidores, competencia más intensa por el crédito, y presiones en el mercado de cambios (que acotarían la demanda interna), especialmente cuando llegara el momento de cancelar las deudas externas a plazo bastante corto que se generaban a raíz de las inversiones en curso.

Que lo reconocieran explícitamente o no, en un contexto sustancialmente novedoso, los agentes de decisión tenían planteada la tarea de formarse una composición de lugar sobre las condiciones económicas que enfrentarían en adelante, en función del comportamiento colectivo de actores que se encontraban ante situaciones a su modo similares. La evidencia, cualitativa, pero clara, de las manifestaciones públicas de grupos relevantes, indica que muchos se vieron sorprendidos por las crecientes dificultades que se les fueron presentando.⁷³ No por primera, ni por última vez, el país se encontró sintiéndose menos rico de lo que había presumido poco antes, y con compromisos difíciles

⁷² Puede verse también Heymann (1984) y Heymann y Nakab (2017).

⁷³ Véase, por ejemplo, el airado planteo de la UIA sobre el sector automotor (La Nación, 7 de agosto de 1961): *“Inicialmente, era difícil anticipar con precisión las diversas implicancias del régimen de promoción para el armado de automóviles (...) Demasiado optimismo se puso en ese mecanismo. Pero los hechos indican la conveniencia de revisar ese régimen, dado que debe ajustarse a una situación que muestra signos de un serio desequilibrio (...) El incipiente desorden económico ya provocado por esa actividad, mostrado en su atracción del ahorro doméstico y la presión que ejerce sobre la balanza comercial hace necesario adoptar medidas moderadoras y correctivas”.* También, de parte de industriales textiles” (La Nación, 27 de diciembre de 1961): *“La industria textil está luchando por más créditos. El gobierno ha estimulado su expansión (...) Nuestras inversiones nos han hecho contraer deudas que ahora no podemos pagar”.*

de cumplimentar. El frenazo cíclico, que terminó con el programa, tuvo un componente de crisis de deuda, externa e interna.

Las agudas tensiones sociales y políticas fueron sin duda también elementos altamente relevantes para la evolución económica, y recíprocamente. El período estuvo marcado por episodios de manifiestos desacuerdos dentro del gobierno, y de conflictos de alta volatilidad, sea con influyentes sectores militares, sea con fuerzas sindicales, con un apoyo contingente y volátil de parte de grupos empresarios. Fuera de estas instancias salientes, el escenario político se caracterizó por un persistente “ruido de fondo”, dado principalmente por el indefinido *status* del peronismo, cuya fortaleza, aunque tal vez incierta, era claramente considerable. En la fase final, el enrarecimiento del clima político se realimentó con el deterioro económico para conformar una crisis de considerable intensidad.

9. Referencias

- Babb, S. (2007). Embeddedness, inflation, and international regimes: the IMF in the early postwar period. *American Journal of Sociology*, 113(1), 128-164.
- Baer, W., & Kerstenetzky, I. (1964). *Inflation and growth in Latin America*. Irwin, Homewood, Ill
- Banco Central de la República Argentina. (1958). *Memoria anual 1957*. (Vol. 23).
- (1959). *Memoria anual 1958*. (Vol. 24).
- (1960). *Memoria anual 1959*. (Vol. 25).
- (1961). *Memoria anual 1960*. (Vol. 26).
- (1962). *Memoria anual 1961*. (Vol. 27).
- (1963). *Memoria anual 1962*. (Vol. 28).
- Belini, C. F. (2018). El Plan Prebisch de 1955, los dilemas del desarrollo argentino y las controversias en torno a los legados económicos del peronismo. *Revista de Indias*, 78(273).
- Belozercovsky, N. (1970). Devaluación, deuda extranjera y el proceso de ajuste. *Económica*, 16.
- Bertolomei, J. A. (1972). El Mercado Cambiario Argentino. 1959-1971. *Revista de Economía y Estadística, Tercera Época*, 16(1-2-3-4), 7-45. Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Brodersohn, M. (1974). "Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en Argentina, 1950-1972". En AA VV, *Problemas económicos argentinos, diagnóstico y política*. Macci. Buenos Aires, Argentina.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation--A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, 78(312), 868-887.
- Cafiero, A. (1961). *5 años después... de la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*. Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. (1979). Consolidación del sindicalismo peronista y emergencia de la fórmula política argentina durante el gobierno frondizista. *CEDES*, 2(7/8).
- Consejo Nacional de Desarrollo. (1965). *Distribución del ingreso y cuentas nacionales en Argentina*. Buenos Aires. CONADE
- Cuneo, D. (1967). *Comportamiento y crisis de la clase empresarial* (No. 331.88/C97c). Buenos Aires. Editorial Pleamar.
- De Pablo, J. C. (2007). "Teorías, Doctrinas y Política Económica en la Argentina", en Alfredo Navarro (ed.), *Medio Siglo de Economía*, Temas.

Florit, C. A. (1963). *Las fuerzas armadas y la guerra psicológica* (Vol. 1). Buenos Aires. Ediciones Arayú.

Frigerio, R. (1961). *La falacia de la estabilización económica*. Buenos Aires. Editorial Concordia.

---- (1962). *Los cuatro años (1958-1962): política económica para argentinos*. Buenos Aires. Editorial Concordia.

Fronidizi, A. (1958). *Mensaje de asunción del Presidente Dr. Arturo Frondizi 1º de Mayo de 1958*. Dossier Legislativo, Biblioteca del Congreso de la Nación, ISSN 2314-3215, Año VI – Número 152- Mayo 2018.

---- (2012). *Mensajes presidenciales, 1958-1962*. Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi, Tomo 1-3. Disponible en: <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/discursos/>

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1989). *El Control de cambios en la Argentina: liberación cambiaria y crecimiento*. Buenos Aires. Ediciones Manantial.

García Heras, R. (1996). La Argentina y el Club de París: comercio y pagos multilaterales con la Europa occidental, 1955-1958. *El Trimestre Económico, México, Vola. LXIII: 4*(252), 1277-1308.

---- (2000). El plan de estabilización económica de 1958 en la Argentina. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, 11*(2).

---- (2014). *Deuda externa, banca internacional y política económica: los comienzos de una relación perdurable en la Argentina, 1955-1973*.

Heymann, D. (1980). Fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978. *Cuadernos de la CEPAL, 34*. Santiago de Chile.

---- (1983). *A study in economic instability: the case of Argentina* (Doctoral dissertation, University of California, Los Angeles).

---- (1984): Precios relativos, riqueza y producción. *Ensayos Económicos (BCRA), Marzo*.

Heymann, D., & Nakab, A. (2017). Temas tradicionales. Sobre ciclos stop-go y devaluaciones contractivas. *Desarrollo económico, 57*(222), 203-229.

Hirschman, A. O. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Itzcovich, S., y Feldman, F. (1969). *Un sistema de transacciones financieras para la Argentina (1955-1965)*. Instituto Di Tella, Buenos Aires.

Jáuregui, A. y Keifman, S. (2021). 1962-1966: Crisis y expansión económica bajo el control pretoriano. Eudeba.

Katz, J. M. (1967). Características estructurales del crecimiento industrial argentino. 1946-1961. *Desarrollo económico*, 59-76.

---- (1969). Una interpretación de largo plazo del crecimiento industrial argentino. *Desarrollo Económico*, 511-542.

Kidyba, S. y Suarez, L. (2017). Aplicación de los Indices Encadenados al Empalme de Series. *Documento de Trabajo N° 1*, Programa de Investigación en Cuentas Nacionales (Picna). Universidad de Buenos Aires.

Krugman, P. (1993). "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory." In Lawrence H. Summers and Shekhar Shah eds., *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. Washington, DC: The World Bank, pp. 15-61.

Krugman, P., & Taylor, L. (1978). Contractionary effects of devaluation. *Journal of international economics*, 8(3), 445-456.

Lafer, C., & Luján, M. (1970). El planeamiento en el Brasil. Observaciones sobre el Plan de Metas (1956-1961). *Desarrollo Económico*, 10(39/40), 309-330.

Lewis, P. H. (1993). *La crisis del capitalismo argentino*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 311-318

Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School of Economic and Social Studies* 22, 2(May), 139-191.

Luna, F. (1963). *Diálogos con Frondizi*. Buenos Aires. Editorial Desarrollo.

Luzzi, M. D., & Wilkis, A. (2019). *El dólar: Historia de una moneda argentina*. Crítica.

Mallon, R., & Sourrouille, J. (1975). *Política económica en una sociedad conflictiva*. Buenos Aires, Amorrortu.

Manzetti, L. (1991). *The international monetary fund and economic stabilization: the Argentine case*. Praeger Publishers.

Morando, M. (2013). *Frigerio, el ideólogo de Frondizi: apogeo, ocaso y renacimiento del desarrollismo argentino*. AZ editora.

Mortimer, M. W. P. (1998). Empresas transnacionales e industrialización en economías pequeñas y abiertas: Costa Rica y República Dominicana. G. Stumpo (comp.) *Empresas Transnacionales procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Alianza Editorial Argentina, Buenos Aires.

Montemayor, M. (1963). *Claves para entender a un gobierno*. Buenos Aires. Editorial Concordia.

Musich, A. T. (1962). *La política económica argentina y su proyección internacional*. Buenos Aires. Editorial Concordia.

Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford University Press.

O'donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo económico*, 16(64), 523-554.

Olivera, J. H. (1964). On Structural Inflation and Latin-American 'Structuralism'. *Oxford Economic Papers*, 321-332.

Ortiz Mena, A. (1970). Desarrollo estabilizador: Una década de estrategia económica en México. *El Trimestre Económico*, 37(146 (2)), 417-449.

Petrecolla, A. (1970). Sustitución de importaciones y formación de capital. *Económica*, 16.

---- (1984). *Desarrollo Desequilibrado, 1958-1962*. Instituto Torcuato Di Tella.

Porto, A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. *Desarrollo económico*, 353-371.

Potash, R. A. (1982). *El ejército y la política en la Argentina: 1945-1962: de Perón a Frondizi*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

---- (1955). *Informe preliminar acerca de la situación económica*. Buenos Aires: Secretaria de Prensa de la Presidencia de la Nación.

Randall, L. (1978). *An economic history of Argentina in the twentieth century*. Columbia University Press.

Rougier, M., & Odisio, J. (2019). El "canto de cisne" de la industrialización argentina. Desempeño y alternativas en la etapa final de la ISI. *Revista de Estudios Sociales* (68), 51-67.

Rouquié, A. (1975). *Radicales y desarrollistas*. Buenos Aires, Schapire.

---- (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina 1943-1973*. Buenos Aires, Emecé.

Rostow, W. W. (1960). *The stages of growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.

Sidrauski, M. (1968). Devaluación, inflación y desempleo. *Económica*, 14(1-2), pp. 79-107.

Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Siglo Veintiuno.

Spinelli, M. E. (2005). *Los vencedores vencidos: el antiperonismo y la "revolución libertadora"*. Editorial Biblos.

Sourrouille, J. V. (1980). *El complejo automotor en Argentina: transnacionales en América Latina*. Instituto latinoamericano de estudios transnacionales.

Szusterman, C. (1998). *Frondizi, la política del desconcierto*. Buenos Aires, Emecé.

Young, K. (2013). Purging the Forces of Darkness: The United States, Monetary Stabilization, and the Containment of the Bolivian Revolution. *Diplomatic History*, 37(3), 509-537.

Sobre los Documentos de Trabajo

La serie de Documentos de Trabajo del IIEP refleja los avances de las investigaciones realizadas en el instituto. Los documentos pasan por un proceso de evaluación interna y son corregidos, editados y diseñados por personal profesional del IIEP. Además de presentarse y difundirse a través de la página web del instituto, los documentos también se encuentran disponibles en la biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el repositorio digital institucional de la Universidad de Buenos Aires, el repositorio digital del CONICET y en la base IDEAS RePEc.



I I E P

INSTITUTO INTERDISCIPLINARIO DE ECONOMÍA POLÍTICA DE BUENOS AIRES

Universidad de Buenos Aires | Facultad de Ciencias Económicas

Av. Córdoba 2122 - 2º piso (C1120 AAQ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
+54 11 5285-6578 | iiep-baires@fce.uba.ar
www.iiep-baires.econ.uba.ar

   @iiep_oficial