

Historia económica

Dos maneras de estabilizar la economía y sus consecuencias

Los planes de ajuste de Perón y Frondizi

*Julián Zicari**

El trabajo buscará desarrollar cómo llevaron adelante en situaciones de crisis similares sus planes de ajuste, tanto el gobierno de Perón en 1952 como el de Frondizi en 1959. En cada caso primero se describirá cómo funcionó la situación económica hasta el momento de las crisis, los objetivos buscados y las relaciones políticas y de poder con los actores sociales, así como las causas que llevaron a aplicar los planes de ajuste. Luego, se dará lugar a las fundamentaciones oficiales realizadas por sendos gobiernos, con las cuales buscaron justificar el cambio de política económica propuesto. Posteriormente se describirán las herramientas económicas utilizadas y cómo se realizaron los planes. Finalmente, se tratará de indagar las consecuencias y resultados que generaron cada una de las experiencias abordadas. Se cerrará el trabajo con la comparación de los dos casos analizados.

Palabras clave: Ajuste – Perón – Frondizi – Industrialización

* Licenciado en Historia (FFyL – UBA) y en Economía (FCE- UBA). Maestrando en Historia Económica (FCE- UBA). Docente Universitario. Becario doctoral del Conicet. sanlofas@hotmail.com

Two ways of stabilizing economy and its consequences. The plans for adjustment by Perón and Frondizi

This paper seeks to develop how both the Peron government in 1952 as Frondizi in 1959 carried out their plans for adjustment. In each case, we first describe how the economy worked until the crisis, the objectives sought and the political and power relations of social actors and the causes that led to the application of the adjustment plans. Then, it will develop the official rationales made by both governments, which sought to justify the proposed change of economic policy. Later, the economic tools used are described and how the adjustment plans were made. Finally, it will investigate the effects and results generated in both experiences, closing by working with the comparison of the two cases analyzed.

Keywords: Adjustment – Perón – Frondizi – Industrialization

Fecha de recepción: marzo de 2015

Fecha de aceptación: mayo de 2015

Introducción. Las trampas del subdesarrollo y dos tipos de estrategias para sortearlas

Una de las características por las cuales se diferencia de modo notorio a los países subdesarrollados de los centrales es que los primeros sufren de manera recurrente desequilibrios en sus economías. Así, su fuerte dependencia en el comercio exterior de los bienes primarios, los desbalances productivos entre sectores proveedores y demandantes de divisas y demás problemas estructurales generan constantemente cuellos de botellas y ahogos externos, los cuales afectan a todo el sistema económico una y otra vez con sus consabidas consecuencias: se produce descontrol inflacionario, déficit estatal, interrupción del ciclo económico, se despierta incertidumbre sobre el futuro, caen la inversión y el ahorro, se origina malestar y temor social por el abrupto cambio de condiciones, mientras que también faltan las divisas suficientes que puedan atenuar todas estas dificultades. De esta manera, la sucesión repetida de este tipo de comportamientos termina por conllevar a situaciones precarias, con equilibrios muy endebles y frágiles, y a lógicas oscilantes y espiraladas que impiden tener un mayor control de las economías. Es decir, las condiciones sobre las cuales se monta el subdesarrollo son también las mismas que impiden que los países periféricos puedan quebrar su atraso, siendo sumamente difícil y complejo poder hacerlo. Mencionados estos elementos, el presente trabajo se propondrá abordar cómo ante situaciones de crisis similares y típicas del subdesarrollo como las descritas, tanto Perón como Frondizi llevaron adelante sus planes de ajuste, uno en 1952 y el otro en 1959. En este sentido, lo que se intentará señalar es que ambos gobiernos debieron enfrentar contextos económicos parecidos, y en los cuales ambos buscaban en el mediano y largo plazos cómo acentuar el proceso industrializador del país. Sin embargo, en uno y otro caso veremos que las respuestas y los resultados que se alcanzarán serán bien dispares: mientras durante el gobierno de Perón se aplicó un pragmático mix de medidas heterodoxas y ortodoxas, que buscaron privilegiar su alianza estratégica con el movimiento obrero y el mercado interno, el gobierno de Frondizi decidió llevar adelante un plan de ajuste fuertemente ortodoxo y bajo premisas del liberalismo tradicional, pactado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que buscó acercarse a los sectores del capital concentrado con el fin de, según se decía, volver al país "atractivo para la inversión". Frente a escenarios y problemas no muy alejados entre sí, ambos gobiernos trazarían diagnósticos, objetivos y herramientas diferentes para sortear las dificultades que atravesaba la economía del país durante sus mandatos. Con estos dos ejemplos del pasado se podrá evaluar de mejor modo tanto las teorías y las

alianzas político-económicas que guiaron el tipo de camino a seguir frente a las irrupciones que conlleva tener economías desequilibradas. De allí que se podrán contrastar las consecuencias que implica respetar los supuestos del liberalismo ortodoxo de aquellos intentos de ofrecer un camino alternativo, mostrándose ambas experiencias como modelos comparativos que impidan a los países periféricos repetir las trampas del pasado.

Para llevar adelante nuestro objetivo se dará igual tratamiento tanto al gobierno de Perón como al de Frondizi. Así, primero se describirá cómo funcionó la situación económica hasta el momento de las crisis, los objetivos buscados y las relaciones políticas y de poder de los gobiernos con los actores sociales de su contexto, así como las causas que llevaron a aplicar los planes de ajuste. Luego, se dará lugar a las fundamentaciones oficiales realizadas por sendos gobiernos, con las cuales buscaron justificar el cambio de política económica propuesto. Posteriormente se describirán las herramientas económicas utilizadas y cómo se realizaron los planes de ajuste. Finalmente, se tratará de indagar las consecuencias y resultados que generaron cada una de las experiencias abordadas. Se cerrará el trabajo con algunas conclusiones comparativas al respecto.

I. El plan de ajuste del peronismo

De la primavera económica peronista a los cuellos de botella

Los tres primeros años que tuvieron como presidente de la nación a Perón (1946-1948) fueron los años de oro del peronismo y parte fundamental de su identidad constitutiva. Fue en ese momento cuando se aplicaron, en un breve tiempo cambios muy importantes en las relaciones económicas, sociales, institucionales y políticas. Además, para esa época por primera vez desde el Estado se aplicó un decidido programa de industrialización del país que intentó consolidar los avances ya logrados en esa materia, así como también reforzar la alianza política fundamental del peronismo entre gobierno y sindicatos. De esta manera, se produjo un muy importante proceso de mejoras salariales, que permitieron que la Argentina alcanzara la mejor distribución de ingresos de América latina¹, se aplicó una firme política de nacionalizaciones de empresas de servicios públicos, que pronto pasaron a manos del Estado y se canceló la totalidad de la deuda externa. Con respecto al comercio exterior, se vivió igualmente un periodo particularmente

¹ Para un buen análisis sobre cómo funcionó la política de distribución de ingresos del peronismo ver Villarruel, 1988.

excepcional. En este sentido, para aprovechar la benigna coyuntura externa, el grueso del comercio exterior quedó prácticamente nacionalizado a través de Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), con el cual el Estado pudo capturar rentas extraordinarias para llevar a cabo sus políticas. La Argentina logró superávits comerciales durante esos tres años, los precios de sus productos de exportación subieron consecutivamente año tras año y muchos países europeos mantenían importantes deudas con el país, dado el abastecimiento prestado en los años de guerra. De ese modo, y a su vez, desde el gobierno también se especulaba con que sería inevitable que estallara un nuevo conflicto bélico internacional (una tercera guerra mundial), conflicto que no sólo permitiría sostener en un alto valor el precio de los bienes argentinos, sino que también los empujaría todavía más y haría que los países latinoamericanos vecinos de la Argentina debieran volver a comprar bienes industriales en nuestro país como había ocurrido durante el periodo bélico, garantizando la existencia de economías de escala que consolidaran el desarrollo industrial nacional.

A partir de algunas de las medidas señaladas, durante los primeros años del gobierno de Perón se llevó a cabo una fuerte expansión económica basada sobre todo en el mercado interno, el consumo, las industrias livianas y las políticas distribucionistas. El mismo Perón señalaba que bajo su presidencia la economía funcionaba como una gigantesca “rueda de la felicidad”, ya que la suba de salarios favorecía el consumo, la expansión de éste ampliaba el mercado, lo que favorecía la inversión, lo que garantizaba igualmente buenas tasas de rentabilidad para el empresariado, especialmente el industrial. Mayores tasas de inversión favorecían la expansión y el pleno empleo, reforzando así la suba de salarios, que eran a su vez los que volvían a alentar el consumo, asegurando el círculo virtuoso de la “felicidad económica”.

Sin embargo, no todo fue color de rosas para el peronismo, ya que pronto el panorama alentador se modificó². Las deudas que guardaba Europa con el país, sobre todo la de Gran Bretaña con la Argentina, que era la más importante, no pudo ser utilizada como se había especulado, dada la inconvertibilidad de la libra esterlina con otras monedas, especialmente el dólar, que era la moneda que necesitaba el país para realizar sus consumos externos (ocurrió algo similar un poco antes con España, otro de los países con los cuales la Argentina mantenía acreencias). Ello convirtió los saldos comerciales acumulados durante la

² Existe un clásico debate en la historiografía económica argentina sobre los aciertos y desaciertos de la política económica peronista durante su primera etapa. Así, en Fodor, 1975 se presentan explicaciones para lo primero, mientras que en Escude, 1983: 347-387 se dan argumentos demoleedores contra ello.

guerra en inutilizables para que la Argentina realizara las provisiones que su proceso industrializador requería (ya que sólo en Estados Unidos se podría lograr el tipo de abastecimiento tecnológico necesario). Además, para 1949 Europa ya estaba prácticamente reconvertida económicamente luego de la guerra. Es decir, dejó de funcionar como un destino demandante neto de alimentos, como había sido hasta entonces, para comenzar a exportar los propios, volviéndose un competidor del país. Por su parte, y también muy importante, las promesas de compras gigantescas que se realizarían en la Argentina, gracias a los dólares que el Plan Marshall proveería, jamás se cumplieron sino al contrario: el país fue desplazado de muchos de sus mercados tradicionales por el tipo de condicionamiento que impuso Estados Unidos con su poder. Así, los precios de las materias primas de exportación sufrieron una brusca inversión en sus términos, dejando de subir para comenzar a tender hacia la baja. De igual modo, el veloz proceso de crecimiento industrial argentino, sumados a la fuerte suba del consumo interno —dadas las políticas redistributivas del peronismo—, agotaron pronto las reservas acumuladas en el Banco Central. Ese mismo año (1949) el gobierno registró el primer déficit externo. Por último, una muy mala cosecha del trigo, provocada por una sequía, sumado a la tendencia a la reducción del área sembrada, hicieron que el saldo exportable se redujera todavía más, ya que el consumo de carne local había crecido, lo que consolidó una situación de asfixia económica general.

Empero, la crisis ocurrida en 1949 no sería lo único que afectaría a la economía de cara al futuro: en 1950 la economía se estancó. Al año siguiente la situación todavía fue peor. La importante cosecha de maíz de 1951, que representaba el principal bien de exportación argentino, también fue malograda por otra sequía. Por su parte, los términos del intercambio externo tocaron su pico más bajo. Estas sucesivas combinaciones de problemas internos y externos durante tres años consecutivos no le permitirían tener al peronismo oxígeno suficiente. Ya sobre fines de 1951 fueron adelantadas las elecciones presidenciales dado que se vislumbraba que en 1952 un ajuste económico sería inevitable, porque los problemas que venía acumulando la economía durante los tres años de estancamiento (1949-1951) eran cada vez más graves: déficits fiscales, inflación, recesión, baja de las cantidades exportadas, disminución de los precios externos, agotamiento de las reservas, falta de créditos externos, escasa productividad del trabajo en algunas áreas y caída de la inversión.

Las explicaciones oficiales para justificar el cambio de política económica

Con las complicaciones acumuladas en el terreno económico, desde el gobierno se buscó rápidamente hacer una presentación global de la situación ante la población. El gobierno, con un control casi total de la prensa y los opositores, no tuvo problemas en multiplicar sus explicaciones. Además, como dijimos, el final del año 1951 se cerró con un rotundo triunfo electoral que ratificó al peronismo en el poder. Las bases políticas, el apoyo popular y la experiencia de gobierno brindaban condiciones no demasiado adversas para llevar a cabo un giro económico.

Las ideas centrales de la nueva política económica fueron explicadas por Perón en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de 1952. Allí se señaló que el objetivo inmediato para el tiempo de crisis debía ser asegurar lo conseguido por el peronismo hasta entonces y proyectarlo al futuro. Decía Perón: "Esa es la gran tarea inmediata que tenemos: defender, consolidar y perfeccionar las realidades del Justicialismo, para que las generaciones del futuro reciban el fruto de libertad y justicia que nosotros le hemos alcanzado" (Perón, 1952a: p. 5).

En ése discurso, Perón hizo una larga y bastante precisa enumeración de las causas que llevaron a la economía argentina hacia una crisis:

La realidad de un mundo en permanente desequilibrio económico; la reacción de los monopolios capitalistas desplazados de nuestra tierra y de sus imperialismos respectivos, la crisis internacional de 1949, la ausencia discriminatoria de la Argentina en el Plan Marshall; la inopinada inconvertibilidad de la libra esterlina; la desvalorización monetaria general; la creación de una zona del mundo prohibida para el comercio occidental [la URSS]; el modelo económico internacional adoptado como sistema por el mundo capitalista, sobre todo en cuanto se refiere a productos alimenticios y materias primas, etc.; [...] A pesar de todo esto, hicimos gran parte de lo que queríamos (Perón, 1951a: pp. 24-25).

Como puede observarse Perón entendía que el principal límite de su política económica había que ubicarlo en el frente externo, a partir de las malas cosechas previas:

Quiero referirme, en sus líneas generales, al comercio exterior de la República y a la renta nacional. En estos últimos tiempos y, para precisarlo bien, en 1951, nuestro comercio exterior ha arrojado en su balance final un déficit derivado de la escasa producción agropecuaria causada fundamentalmente por factores climáticos [...] Es verdad que durante dos años seguidos de sequía, que se sumó a una mayor demanda de mano de obra industrial y a una técnica deficiente de explotación agropecuaria, determinó la disminución de nuestra producción. Esta situación, unida al mayor consumo interno, produjo la reducción de los saldos exportables [...] Hace dos años que la República Argentina

desgraciadamente no puede producir más que media cosecha y aún menos (Perón, 1952a: pp. 11 y 14).

Abordar la relación de la economía argentina con el sector agropecuario y el comercio exterior era central en la explicación peronista. Porque sinceraba dónde se hallaba -y seguía persistiendo- el Talón de Aquiles del desarrollo económico argentino que no lograba dejar atrás su dependencia del sector primario. Señalaba Perón: “Lógicamente, a pesar de todo cuanto hemos hecho en el orden industrial, nuestra riqueza sigue siendo, como la riqueza del mundo, radicalmente agropecuaria [...] De allí que dos años de crisis en el campo hayan incidido sobre las finanzas de la República” (Perón, 1951a: p. 15). Es decir, el campo, al no lograr los excedentes suficientes, no permitía compensar el comercio exterior y afectaba tanto el crecimiento industrial como las finanzas del Estado.

Sin embargo, a pesar de reconocer que la Argentina continuaba siendo un país todavía dependiente del campo, y más allá de los esfuerzos y del discurso oficial, Perón buscó diferenciar a su gobierno de los tiempos en que gobernaban los conservadores y la oligarquía. Además, el gobierno se mantendría firme en no contraer empréstitos externos para no sucumbir a las condicionalidades que implicarían. Es por eso que la Argentina durante los años peronistas resistió con éxito su ingreso al Fondo Monetario Internacional:

No quiero terminar con este tema del comercio exterior sin señalar una diferencia fundamental entre sus resultados de los tiempos del colonialismo y los tiempos de la independencia económica. Antes, con una gran producción agropecuaria, el país se vio obligado a contratar empréstitos que nosotros pagamos en nuestro gobierno con nuestra “deficiente producción” y nuestra “mala conducción económica”. [...] Además, el gobierno [de la oligarquía] de los 10.000.000 de toneladas de trigo, no podía pagar los sueldos de los maestros argentinos ni de sus empleados, que nosotros pagamos religiosamente. Ahora, con muchas toneladas menos de trigo para exportación y bastante menos carne que en los buenos tiempos de la oligarquía, no sólo pagamos a tiempo los mejores sueldos, sino que los agricultores reciben los mejores precios de la historia por sus cosechas, y además los capitalistas de la banca internacional esperan sentados que vayamos a pedir el empréstito que no contrataremos (Perón, 1952a: p. 16).

Perón advertía en su discurso que los cambios que se necesitaban introducir no serían una vuelta atrás, a las épocas del liberalismo y del capitalismo irrestricto como lo denominaba. A su vez, buscaba alejarse, según su opinión, también de los modelos totalitarios, como el soviético, donde el Estado controlaba todo. Así, la opción peronista de la nueva política económica debía ser, como en otros planos, “una tercera posición”:

“Para terminar con aquella economía “libre”, con la que sueñan todos los abogados de las empresas capitalistas que nos dominaron, nosotros tuvimos que tomar en nuestras manos el control económico de la nación y realizar durante estos años una verdadera dirección económica [...] Pero este no es el objetivo final y permanente de nuestra doctrina [...] La doctrina económica que sustentamos establece claramente que la conducción económica de un país no debe ser realizada individualmente, que esto conduce a la dictadura económica de los trusts y de los monopolios capitalistas [...] Tampoco debe ser realizada por el Estado, que convierte la actividad económica en burocracia, paralizándolo el juego de sus movimientos naturales [...] La tercera posición ideológica, sostiene que la conducción económica de la nación debe ser realizada conjuntamente por el gobierno y por los interesados, que son los productores, comerciantes, industriales, los trabajadores y aun los consumidores; vale decir, por el gobierno y por el pueblo organizado” (Perón, 1952a: p. 33).

Hechas todas las salvedades necesarias, desde el gobierno se buscó señalar que, cualesquiera fueran las medidas a tomar, el pueblo no debía temer, ya que Perón era un Presidente que siempre había velado por los más necesitados y la felicidad de los trabajadores. De esta manera, no debía haber preocupación respecto del cambio de valor del peso con el dólar y con el oro, porque esa relación era una variable nominal, no real. Además, las modificaciones en los tipos de cambio entre el peso y las divisas ya se venían produciendo desde años atrás, con mejoras para el pueblo y mayor justicia social:

Me tiene sin cuidado el valor que le asignan a nuestro peso quienes lo relacionan con el oro o con el dólar, porque ni el oro ni el dólar engendran la riqueza [...] Para realizar todo esto, la República Argentina ha tomado plena posesión de su moneda convirtiéndola en un simple servicio público y, aun cuando a algunas mentalidades capitalistas esto les suene a desplante de herejía, podemos decir lisa y llanamente que los argentinos hacemos lo que queremos con nuestra moneda, supeditando su valor al bienestar de nuestro pueblo [...] Desde diciembre de 1946 a diciembre de 1951 nuestra circulación monetaria aumentó, mientras que las reservas de oro y divisas disminuyeron; pero, en cambio, repatriamos nuestra deuda externa, nacionalizamos empresas y servicios públicos, ampliamos el tonelaje de nuestra flota mercante poniéndola entre las primeras del mundo; creamos nuestra flota comercial aérea; industrializamos el país con más de 20.000 industrias nuevas; la renta nacional aumentó, y todo esto es riqueza auténtica y son valores materiales que siguen produciendo la riqueza que después se distribuye en el pueblo por los caminos abiertos de la justicia social (Perón, 1952a: pp. 27-29).

Todos los señalamientos realizados por Perón indicaban una misma dirección: el gobierno comenzaría a utilizar una política económica más estricta, aunque sin recurrir a medidas que provocaron un mayor costo social -perjudicando la distribución de los ingresos conseguida- ni tampoco recurriendo como principales herramientas económicas a aquellas publicitadas por el discurso ortodoxo (tomar grandes créditos externos,

contraer el circulante, despedir empleados públicos, hacer bruscas devaluaciones, etc.). De modo que el gobierno preferiría adoptar una estrategia flexible y heterodoxa, que no dañara sus bases sociales y políticas para sortear las duras condiciones.

Las características del plan de ajuste de 1952

Una vez asegurado el triunfo electoral y la reelección presidencial de Perón, en febrero de 1952 se puso en marcha el denominado “Plan de Emergencia Económica”, comandado por Pedro Bonani y principalmente por Alfredo Gómez Morales, nuevos hombres fuertes en el terreno económico del peronismo que ya venían haciéndose cargo de ese campo en reemplazo de Julio Miranda y Ramón Cereijo. Este plan intentó dar una respuesta integral a todos los problemas económicos que se venían acumulando. Así, si bien anteriormente se habían realizado devaluaciones, toma de deuda y recortes presupuestarios, se lo hizo sin mucha fuerza y de forma discreta. De hecho muchas de las medidas anteriores pasaron desapercibidas, como el mismo Perón reconoció en su discurso. Por ejemplo, ya desde 1949 la moneda se fue devaluando, aunque no de forma brusca ni tampoco haciendo grandes anuncios, sino de manera más silenciosa, subiendo la tasa de algunos de los tipos de cambio en vigencia. Por su parte, también en ese año se eliminó la cláusula del Banco Central que obligaba a respaldar la base monetaria con un 25% de las divisas, permitiendo así que la emisión aumente para financiar los déficits del Estado. Como dijo Perón en su discurso: “Yo me pregunto si es posible acaso tener en circulación en 1951 con la renta nacional que tenemos la misma cantidad de dinero que en 1945, cuando la renta era cuatro veces menos” (Perón, 1952a: p. 26). Además, desde 1949 el gobierno había comenzado a aplicar algunos recortes en el gasto público, aunque también de modo sutil³.

Ahora bien, el plan del '52 aplicó varias medidas a la vez. Por comenzar, realizó cambios en las listas de aforos y se eliminaron los tipos de cambio múltiples, aunque sin generar una devaluación. Se subieron las tasas de interés para aumentar el ahorro interno y así alentar la inversión. Desde el lado del gasto, la opción aquí también fue sutil: se retiraron subsidios y se subieron algunas tarifas públicas, en las dependencias del Estado se dejó de servir café para generar cierto ahorro e importar menos, como también se suspendieron varias obras prometidas, ya sea que su valor social no fuera estimable o porque no incrementarían estrictamente el proceso productivo. De igual modo, se dispusieron medidas para aumentar los saldos exportables, como la prohi-

³ Un abordaje sobre los cambios de política económica dispuestos entre 1949 y 1952 puede encontrarse en Rougier y Jerez, 2014.

bición de vender carne una vez por semana o de venderla en los hoteles. Por su parte, los subsidios del IAPI, que hasta ése momento funcionaban para auxiliar a la industria, pasaron a utilizarse para el sector rural y comenzaron a otorgarse mejores precios mínimos a productores agropecuarios. A su vez, se adelantaron ingresos por exportaciones anticipadas y se aplicó un profundo programa de promoción para mecanizar el agro. De esta manera, se intentó estimular al campo y que éste pudiera proveer las divisas necesarias para el crecimiento. En otro orden, es importante señalar que también se aplicó una política monetaria más estricta, contrayendo el circulante de ciertas áreas para utilizarlo en otras, y se intentó cerrar las brechas fiscales, bajando el déficit público. En este sentido, la política crediticia sería también ahora más restrictiva, ya que los préstamos públicos pasaron a darle prioridad únicamente a sectores industriales específicos, las llamadas industrias de base como la siderurgia, metalurgia, combustible, energía, química y la metalmecánica, y no a todos los tipos de industrias como se había hecho hasta entonces. Asimismo se suspendieron créditos de carácter “especulativo” que tenían como fin la compra de inmuebles. De igual modo, se prometió privatizar varias empresas del Estado, que pocos años antes habían sido estatizadas por el mismo peronismo⁴. Así, se ofrecía la imagen de un Estado más austero y preocupado por la eficiencia de sus gastos. Respecto de la política salarial, se realizó una importante “concertación social”, basada principalmente sobre el apoyo obrero y de la CGT, se hicieron negociaciones colectivas en 1952 y que debían durar dos años, lo cual impedía que se volvieran a discutir aumentos hasta 1954. Este congelamiento salarial de dos años se aplicaría en forma conjunta con un programa de controles de precios, topes máximos para éstos y el intento de quebrar las expectativas inflacionarias.

Respecto de la inversión y la provisión de divisas, se buscó promover la llegada de Inversión Extranjera Directa, alentando la radicación de nuevas empresas en el país. Para ello, se dictó una nueva ley de inversión externa y se recibió al hermano del presidente norteamericano Milton Eisenhower con honores en 1953, buscando un acercamiento con los Estados Unidos. Así, se obtuvo un préstamo del Eximbank de ese país para financiar los giros de utilidades bloqueados de las empresas norteamericanas como señal de distensión. Sin embargo, eso fue sólo un gesto simbólico, puesto que se desalentaron bruscamente los pagos de importación anticipadas, los pagos de deudas comerciales y los permisos de importación tuvieron más controles y fueron más difíci-

⁴ Un interesante discurso de Perón sobre la futura “devolución” de las empresas nacionalizadas al sector privado puede encontrarse en Rougier, 2012: 165.

les de conseguir, amén, como dijimos, de que los aforos aduaneros fueron aumentados. Por último, debemos decir que el equipo económico descartó de lleno realizar una devaluación como mecanismo de ajuste externo. En este caso, tal medida fue rechazada para no perjudicar la distribución de ingresos, puesto que eso generaría no sólo costos políticos sino también económicos al afectar la demanda doméstica, el consumo, provocar una recesión y generar una suba en la desocupación. Además, porque una devaluación sería contradictoria con el objetivo de atacar las expectativas inflacionarias (Belini, 2014: 113). De allí que, frente al dilema de hacer cambios abruptos en las reglas económicas y favorecer fuertemente a los sectores empresariales, tanto del agro como de la industria, el gobierno priorizó mantener su alianza con los asalariados y no enfrentarse con ellos. Así, la paz social y política no sería perjudicada.

Los resultados del plan

Poco tiempo después de haberse lanzado las principales medidas del cambio de rumbo económico los resultados del plan resultaron ser muy buenos en términos generales y sobre todo en función de sus objetivos. Por empezar, el país recuperó el crecimiento económico desde 1953 hasta el final del peronismo, aunque a tasas más bajas que las del período 1946-1948. La inflación logró ser controlada, ya que descendió de su pico de 1952, cuando llegó al 38% anual, para no superar el 4% durante los años siguientes. El frente externo se saneó, volviendo a producirse superávits comerciales y el Banco Central a sumar reservas, a pesar de que los términos del intercambio continuaron desmejorando para el país. Las cuentas públicas también gozaron de mucho mejor salud y el nivel de empleo no se resintió, lo que impidió que se quebrara la alianza política básica entre gremios y gobierno. Además, más importante y llamativo aún, fue que a pesar de algunas medidas del plan de ajuste peronista la combinación de medidas ejecutadas no afectó la distribución de ingresos lograda, al contrario. Los niveles salariales, aun con los ajustes, no se perjudicaron sino que se mantuvieron firmes o -incluso- aumentaron⁵. En este sentido, es vital no perder de vista que el

⁵ Respecto de cuándo exactamente se alcanzó la mejor distribución de los ingresos durante el peronismo las opiniones están encontradas. En Rapoport *et al*, 2000: 404 se presentan 4 series estadísticas diferentes, que incluye una de la Cepal y otra del BCRA, donde algunas afirman que el mejor año fue 1952 y otras señalan que fue 1954. Por su parte, en Graña *et al*, 2008: 4 se presentan otras 5 series, con iguales problemas. Igualmente, las 9 series estadísticas acuerdan en un punto: los niveles de ingreso a partir de 1952 hasta la caída del peronismo fueron más altos que los del año 1951. Es decir, el plan de ajuste del peronismo de 1952 permitió que la participación obrera en la economía mejorara.

Cuadro 1. Principales indicadores económicos (1950-1954) en dólares.

	1950	1951	1952	1953	1954
Exportaciones (en millones)(a)	1.177	1.169	687	1.125	1.026
Importaciones (en millones) (a)	964	1.480	1.179	795	979
Saldo (en millones) (a)	213	-310	-491	330	47
Términos del intercambio (b)	100	98	92	72	82
Reservas en millones (c)	690,5	357	184,2	377,1	370,9
Participación asalariados en el ingreso (d)	52%	49,5%	51,8%	51,9%	53,3%
Pasivos externos BCRA (deuda pública) en millones (e)	153	351	424	256	283
Gasto Público (índice) (f)	100	100,1	83,8	94,8	112,6
Depreciación cambiaria (Var %) (c)	36,5%	48,5%	-3,4%	-1,7%	12,1%
Inflación (Var %) (c)	25,7%	36,7%	38,7%	4,0%	3,8%
PIB (Var %) (b)	0,4%	3,9%	-5,0%	5,3%	4,1%
Resultado Fiscal/PIB (Var %) (b)	-4,3%	-4,4%	-3,4%	-3,5%	-3,8%

Fuente: (a) Ministerio de Economía, (b) Gerchunoff *et al.*, 1998: apéndice), (c) (Brenta, 2008: 331), (d) BCRA y (e) (Basualdo, 2006: 39), (f) (Vitelli, 2012: 482).

gobierno peronista evitó de distintas formas descargar los costos de la crisis sobre los sectores obreros, sin tampoco afectar la alianza política que lo sustentaba. Decía Perón, en diciembre de 1952, cuando se evaluaban los primeros resultados del Plan de Emergencia y se lanzaba el Segundo Plan Quinquenal, sobre la importancia de mantener la distribución de ingresos lograda:

La aplicación y el cumplimiento del Plan Económico [de] 1952 han determinado la creación de nuevas situaciones particulares que configuran también una nueva situación general [...] Si creciese la renta nacional y no se incrementase la renta familiar, deberíamos pensar que la economía no es social, o sea que la economía se ha constituido en un fin, como en el sistema capitalista, y no en un medio que sirve al bienestar común mediante la redistribución de bienes que se efectúa por una eficiente justicia social [...] El equilibrio dinámico a que aspira el justicialismo tiene mayor trascendencia que la del simple terreno económico [...] Queremos una situación social que mejore progresiva y paralelamente con la situación económica y ello sólo puede alcanzarse mediante la justicia social, que da como resultado una mejor distribución de la riqueza (Perón, 1952b: 1-7).

Bajo estas perspectivas y los buenos resultados del Plan de 1952 el peronismo volvió a imponerse en todas las provincias del país en las elecciones de 1954. Así, a partir de una combinación de premisas ortodoxas y heterodoxas, y frente a una situación económica compleja y cada vez más adversa, se pudieron revertir los aspectos más negativos

de ella sin perjudicar el nivel adquisitivo de los trabajadores y mantener el rumbo de crecimiento industrialista. Como señaló Perón, “no hay métodos uniformes y permanentes para la solución de los problemas económicos, sino momentos económicos, y aunque lo ideal es el equilibrio dinámico, puede ser en ciertas circunstancias conveniente la inflación o conveniente la deflación” (Perón, 1952b: 8). Una experiencia que, como veremos, sería muy diferente a la realizada durante el gobierno de Frondizi.

II. El plan de ajuste de Frondizi

La llegada al gobierno de Frondizi

La experiencia de gobierno peronista colapsó de forma abrupta en septiembre de 1955 cuando sufrió un golpe de Estado que le puso fin. La denominada “Revolución Libertadora” que se hizo cargo a partir de entonces se propuso “desperonizar” a la sociedad, apuntando a desarmar todo aquello construido por el peronismo. El terreno económico no fue la excepción. Para hacerlo, el gobierno militar buscó disimular sus pretensiones revanchistas contra el peronismo bajo un manto científicista y de “objetividad”, pidiéndole a Raúl Prebisch, el prestigioso director de la Cepal, un diagnóstico y recomendaciones para la economía argentina. Paradójicamente Prebisch había rechazado el asesoramiento económico cuando fue solicitado por Perón, acusando a su gobierno de ser una dictadura larvada, pero sí se lo dio a un gobierno militar. En este caso, Prebisch trazó un descarnado cuadro de situación en sus informes sobre la economía dejada por el peronismo, realizando recomendaciones muy en línea con el *establishment* liberal argentino y con ideas bastantes alejadas de sus clásicas posturas cepalinas. Así, aseveró que la economía se encontraba atravesando “la peor crisis de toda su historia”. Con respecto a esto, dado cómo fue entendido el panorama, Prebisch también recomendó a las nuevas autoridades que el país ingresara al FMI, algo que le permitiría obtener préstamos para sanear la situación. En la coyuntura externa posperonista, la economía europea ya estaba plenamente recuperada, y era capaz de exportar capitales como de conceder préstamos para realizar inversiones de peso. También era el momento de pleno *boom* de expansión de las multinacionales estadounidenses en nuestra región, donde el rol del FMI era considerado crucial para catalizar y acceder a jugosos fondos externos.

Por su parte, la conducción económica de la “Revolución Libertadora” (1955-1958) recayó intermitentemente en varias figuras, tanto de liberales, como Krieger Vasena y Alvaro Alsogaray, como de radicales, como Eugenio Blanco, luego primer ministro de Economía de Illia. En

cada gestión se siguió un rumbo caótico con cambios bruscos que buscaban en un lejano horizonte continuar con el proceso industrialista, pero focalizándose en los equilibrios de coyuntura, para lo cual se le otorgaron al agro incentivos especiales. Todas las gestiones quisieron apegarse lo más posible a los libretos ortodoxos, propios del liberalismo clásico, acordes con el pasado agroexportador, casi sin incorporar los cambios económicos y sociales ocurridos en las décadas posteriores a la crisis de 1930.

El gobierno militar que asumió en 1955 no se había propuesto volverse un orden permanente, sino que se presentó como un 'gobierno transitorio', que debía sentar las bases para que nuevas autoridades, surgidas del voto popular, pudieran asumir. Es así que en junio de 1957 se realizaron elecciones para reformar la Constitución. Quedaron prácticamente empatadas las dos fórmulas del radicalismo (una liderada por Balbín y otra, por Frondizi), casi a la par de los votos en blanco que representaban al peronismo proscripto. Bajo esa situación, Frondizi decidió hacer luego un pacto con Perón, el cual le permitió acceder a la presidencia, ocho meses después, con los llamados "votos prestados" del peronismo. Así, la situación en la que debía asumir el gobierno era doblemente compleja. Por un lado, en el plano político, Frondizi pisaba suelo endeble sin guardar bases de apoyo propias y con una creciente autonomía militar capaz de condicionarlo. Por otro, en el plano económico, la situación recibida estaba lejos de tener bases estables o las condiciones que consideraba apropiadas para llevar a cabo planes de crecimiento y desarrollo acelerados. En este caso, se registraban problemas económicos similares a los hallados por el peronismo varios años atrás: saldos comerciales negativos, déficit público, una inflación que comenzaba a ganar velocidad, como también problemas de productividad y eficiencia en sectores claves. Además, la economía también estaba paralizada en una recesión, cercana al estancamiento del período 1949-1951. Sin embargo, como veremos, a pesar de haber ciertos parecidos entre una situación y otra, el diagnóstico, las herramientas y los objetivos de la coyuntura de 1958-1962 serían muy diferentes a la hora de ensayar una respuesta.

El diagnóstico y las premisas del Desarrollismo

En su discurso de asunción presidencial, de mayo de 1958, Frondizi decidió sentar las premisas básicas del horizonte al cual buscaba apuntar. Así, señaló a la coyuntura por la cual atravesaba el país como crítica, existiendo dos caminos: o bien se continuaba con las recetas que llevaron al estancamiento y lo perpetuaban, o bien se ensayaba un abrupto cambio de rumbo. Decía Frondizi:

A partir de estos momentos, dos perspectivas se abren para nuestra patria. O seguimos paralizados en nuestro desarrollo empobreciéndonos paulatinamente, estancados en nuestras pasiones, descreídos en nuestra propia capacidad y nos despeñamos en el atraso y la desintegración nacional; o, en cambio, cobramos conciencia de la realidad, imprimimos un enérgico impulso y nos lanzamos, con decisión y coraje a la conquista del futuro por el camino del progreso y de la grandeza del país (Frondizi, 1958: 1).

Así, para aplicar su estrategia, se decía que era indispensable tomar profunda conciencia de la calamitosa situación que se heredaba. Situación que obligaba a aplicar una urgente intervención para romper lo antes posible con las inercias del pasado:

La situación económica del país es dramática. El tesoro nacional está exhausto [...] las magras reservas de oro y divisas que aún quedan en el Banco Central, están afectadas a obligaciones financieras de forzoso cumplimiento [...] la vigencia de un proceso inflacionario, para cuyo aceleramiento se han dado ya todas las condiciones requeridas. [...] Si mantuviéramos la política económica seguida hasta este momento, el país se vería abocado, a muy corto plazo, a la cesación de pagos internos y externos. Pero el gobierno ha de adoptar, con la urgencia y decisión que exigen las circunstancias, las medidas necesarias para que ello no ocurra (Frondizi, 1958: 5).

Según el análisis que se realizaba, la principal causa que había llevado a la crisis era el sobredimensionamiento del Estado. En este caso, para el diagnóstico desarrollista se trataba de un gasto estatal ineficiente, que tenía a su cargo más personal del adecuado y que le restaba espacios a la actividad privada. Lo cual volvía al Estado, en línea con las recetas liberales, responsable del estancamiento y la inflación. Reducir ese gasto, junto con gran parte de su planta de personal (a diferencia del peronismo), devenía un camino ineludible:

La carga financiera de la administración pública no solamente deprime la actividad productiva. Es un factor inflacionario que afecta la estabilidad monetaria y el desarrollo económico. 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 [...] Para impulsar su propio progreso el país necesita una Administración pública eficiente, ágil y moderna. [...] la solución más efectiva es dar fuerte impulso a la actividad privada de carácter productivo para crear fuentes de trabajo más provechosas y atractivas que el empleo público (Frondizi, 1958: 6).

Por su parte, si los males del país se encontraban en un Estado demasiado grande, la solución a los problemas se hallaba en aumentar los niveles de inversiones, especialmente a manos del capital extranjero, para acelerar el crecimiento y alcanzar el tan mentado desarrollo nacional:

El mayor aporte a la capitalización del país deberá provenir del esfuerzo y de ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para

financiar el ritmo de progreso que se necesita. En tales condiciones, el capital extranjero, aplicado a inversiones productivas, opera como factor de aceleración del proceso (Frondizi, 1958: 8).

Finalmente, el programa de Frondizi prometía un futuro de grandeza, en el cual todos los males terminarían una vez que las fuerzas productivas argentinas fueran liberadas, creciendo a paso acelerado, en un potente salto hacia el progreso:

Nos aguarda una inmensa tarea. Tenemos que librar una lucha sin cuartel contra el atraso, el estancamiento, el desánimo y la desesperanza. Tenemos que extirpar hasta sus raíces la ignorancia, la miseria, la enfermedad y el miedo al futuro. Tenemos que aplicar toda nuestra fuerza y toda nuestra inteligencia para levantar a este país y lanzarlo hacia adelante. Habrá que construir puentes, diques, caminos, oleoductos, usinas y fábricas sobre toda la República. Habrá que volcar tractores, equipos electrógenos, talleres y máquinas agrícolas sobre todos los campos. Tendremos que multiplicar los camiones, los vagones, las locomotoras. Las alas argentinas surcarán todos los cielos y la bandera de la patria flameará sobre todos los mares como una mensajera de progreso. Tendremos que movilizar todas las energías y todos los recursos (Frondizi, 1958: 15).

El plan de ajuste ortodoxo de 1959

Como vimos, el objetivo básico del desarrollismo era lograr un acelerado proceso de desarrollo industrial en el país, al cual todo debía quedar subordinado. Para lograr esto, su programa se asentaba sobre tres pilares: 1) priorizar el desarrollo de las industrias consideradas “de base” o pesadas, 2) buscar una veloz acumulación y expansión del capital a partir del financiamiento público y, especialmente, el extranjero, y 3) posibilitar una fuerte intervención estatal gracias a la planificación centralizada de la economía, otorgando a su vez una función privilegiada en la voz de los “tecnócratas-expertos”. En este sentido, la prédica tecnocrática del desarrollismo apuntó a señalar que no buscaría resolver los problemas económicos argentinos “con maquillaje”, sino atacando sus bases mismas. Problemas como la inflación por ejemplo, no se solucionarían con un simple congelamiento de precios, sino resolviendo su raíz, que era -según su diagnóstico- el de toda la economía: la falta de inversiones adecuadas. Decía Frondizi, “no es reduciendo el consumo sino aumentando la producción como habremos de lograr el equilibrio y obtener una moneda estable” (Frondizi, 1958: 5).

Para llevar a cabo sus planes el gobierno de Frondizi concertó un acuerdo con el FMI a fines de 1958, en el cual se propuso como metas lograr controlar la inflación en el mediano plazo, pero buscando un nuevo equilibrio de precios (tanto internos como externos) a través de una aguda devaluación real (casi del 60%), acción que se intentó com-

pensar parcialmente con retenciones (de entre el 10% y el 20%). Así, con un tipo de cambio más alto, se lograría un *shock* distributivo a favor del agro y se apostaría a que este sector pudiera crecer raudamente y -además de tecnificarse- proveer las divisas indispensables para alimentar el proceso industrializador. Por su parte, la devaluación -sumada a nuevas leyes benignas con el capital extranjero- harían atractivo el mercado argentino para invertir, buscando que las inversiones se concentraran en las áreas clave ya señaladas: energía -principalmente petróleo-, siderurgia, acero, automotrices, química, etc. Se intentaría, según el criterio fijado con el Fondo, llegar a la unificación del mercado de cambios, liberar las restricciones externas -como sus regulaciones, para arribar a un mercado *libre*- y contener la inflación. Esto último, se opinaba, se lograría con un estricto control de las cuentas públicas que deberían ser ajustadas a partir de recortar el gasto, contraer la emisión y establecer algunas retenciones para los bienes exportados. Así, se achicó el gasto público (casi en un 22%), se aumentaron los impuestos, las tarifas públicas y se aplicó un programa de retiro voluntario para los empleados estatales, congelando las vacantes y salarios.

La concertación del plan de ajuste con el FMI implicó un giro de timón notorio a la prédica anterior de Frondizi, ya que según sus críticos a cambio del paquete de ayuda dado por el FMI las medidas comprometidas irían en contra del plan desarrollista inicial. Además, Frondizi en poco tiempo se desprendió de su principal socio intelectual -Rogelio Frigerio- y nombró a Álvaro Alsogaray -un liberal ortodoxo acérrimo- como su ministro de Economía para que aplicara las medidas. A estos hechos, debemos sumarle el abrupto cambio de banderas nacionalistas de Frondizi respecto del petróleo, el cual fue dejado en manos de compañías extranjeras para su explotación.

En todos los casos, las medidas iniciales de Frondizi tendieron a agudizar los conflictos políticos y sociales; se perdió el apoyo del arco político antiperonista, dado su pacto con Perón, pero también, en poco tiempo más, el circunstancial respaldo del campo peronista, sin poder ya recuperar bases de uno u otro sector. Además, el nerviosismo militar se incrementó, lo que sembró más dudas sobre el futuro del gobierno. Por ello, Frondizi en el corto plazo realizó audaces movimientos políticos y económicos, que sólo podrían brindarle frutos en el mediano y largo plazos, a cambio de perder toda base de respaldo en el corto plazo. Así, su supervivencia política se vio amenazada en más de una oportunidad.

Los resultados del plan

Una vez lanzadas las diversas medidas económicas las consecuencias de corto plazo fueron severas. Inicialmente se provocó un *shock* hiper-

inflacionario (la inflación de 1959 superó por primera vez los tres dígitos, ubicándose el IPC en 129,50%) e hizo caer las importaciones (bajaron más del 11%). El crecimiento económico fue interrumpido, contrayendo la economía casi un 7%. La participación obrera en la distribución de ingresos de la economía se redujo casi 8 puntos, para ser transferida esa riqueza a los empresarios, dado que se buscó favorecer la acumulación de capital por sobre el salario. La pérdida de ingresos reales de los asalariados con el pico más alto del peronismo fue de 15 puntos en términos distributivos. Si bien con este plan se logró un financiamiento externo por casi 300 millones de dólares gracias a su acuerdo con el FMI, las consecuencias políticas internas, como dijimos, no fueron menores para Frondizi.

Sin embargo, en poco tiempo se lograron parte de los objetivos buscados. Dos años después del plan de ajuste el PIB creció a buen ritmo y el déficit público tendió a reducirse bastante. Además, la inversión subió a buenos valores, la inflación se desaceleró (la mayorista llegó a ser de un dígito en 1961) y los salarios industriales volvieron a subir, logrando recuperar algo de lo que habían perdido, aunque sin llegar en 1961 todavía a los niveles de 1958 (a pesar de la recuperación económica y de la suba de los términos del intercambio) y quedando todavía a más de 10 puntos respecto de los valores peronistas de 1954.

A fines de 1959 cuando se evaluaron los primeros resultados del plan, el gobierno de Frondizi tomó como un éxito las consecuencias alcanzadas. En su famoso discurso "El desarrollo económico y la unidad nacional", Frondizi prometió que lo peor ya había pasado, augurando un futuro de grandeza. Así, justificó lo drástico de su enfoque, entendiendo los prejuicios momentáneos como un esfuerzo inevitable:

No ignoramos los sacrificios actuales del pueblo. Ellos son el precio inevitable del estancamiento económico y la imprevisión de muchos años, pero son también condición de la grandeza futura. [...] estábamos decididos a aplicar drásticas medidas económicas para alcanzar la estabilidad financiera y para aumentar lo más rápidamente posible la capacidad productiva del país (Frondizi, 1959: 4).

Sin embargo, más allá de algunos resultados positivos, la economía en poco tiempo volvió a sufrir nuevas fricciones, dados los desequilibrios externos que se produjeron por la liberalización de la cuenta de capital y los giros de dividendos de las empresas extranjeras radicadas en tiempos de Frondizi. El alto crecimiento industrial y la recuperación del consumo volvieron a reflejar las marcas estructurales de una economía que no lograba dejar atrás con facilidad sus ciclos de *stop and go*. Así, se volvieron a producir tensiones en el gasto público, el mercado de cambios y en el ciclo económico, ya que el superávit comercial solo

Cuadro 2. Principales indicadores económicos en millones de dólares (1957-1961)

	1957	1958	1959	1960	1961
Exportaciones (a)	974.821	993.919	1.008.952	1.079.155	964.116
Importaciones (a)	1.310.443	1.232.633	993.019	1.249.273	1.460.379
Saldo Comercial (a)	-335.622	-238.714	15.933	-170.118	-496.263
Términos del intercambio	100	97	98	109	115
Participación asalariada en PIB (b)	45,60%	46,20%	38,80%	39,20%	41,80%
Deuda externa (c)	s/d	779	1.187	1.924	2.355
Gasto Público (índice) (d)	s/d	100	78,7	86,7	95,8
Depreciación cambiaria	11,50%	26,50%	59,30%	3,80%	0,10%
Inflación mayorista	24,10%	31,10%	133,40%	15,70%	8,30%
Inflación minorista	24,70%	22,50%	129,50%	27,10%	13,70%
PIB (Var %)	5,18%	6,10%	-6,46%	7,88%	8,16%
Resultado Fiscal/PIB (Var %)	3,35%	8,05%	5,52%	2,27%	1,62%
Inversión como % PIB	12,03%	12,42%	11,78%	16,09%	16,71%

Fuente: (Gerchunoff et al, 1998, apéndice), (a) Ministerio de Economía, (b) BCRA, (d) (Vitelli, 2012: 482), (c) (Basualdo, 2006: 69).

duró un año (1959), simplemente porque el país estaba en recesión. Así, en 1962 cuando fue derrocado Frondizi, la situación económica comenzó una vez más a descontrolarse, y a repetir los indicadores adversos característicos, que forzaron la aplicación de un nuevo plan de ajuste ortodoxo. Por último, una de las consecuencias más duras que dejaría el programa económico aplicado por Frondizi sería el del largo lastre de la deuda externa, el cual comenzaría a convertirse de a poco en el principal problema externo del país, dado su peso agobiante sobre el presupuesto estatal y ahogo de divisas que impondría hacia el futuro.

III. Conclusión: dos formas de estabilizar una economía

En este trabajo hemos tratado de abordar dos formas de estabilizar la economía en situaciones crecientemente desequilibradas, las cuales acumulaban tensiones difíciles de controlar. Comparados los dos planes de ajuste vimos que ambos se enfrentaron a contextos económicos similares, propios de los países subdesarrollados (déficits externos,

cuellos de botella, creciente inflación, desequilibrios productivos, etc.); también tomaron algunas medidas análogas (recortes del gasto, disciplina monetaria, incentivos al agro, alentar las inversiones en sectores estratégicos, etc.). Sin embargo, a pesar de ciertos parecidos en el tipo de gestión, las magnitudes y formas de llevar a cabo los planes fueron diametralmente distintas, y podemos observar por lo menos ocho diferencias fundamentales entre uno y otro. Por comenzar debemos decir que Perón pudo llevar a cabo su programa con relativo éxito dada su sólida base social y política con el sindicalismo, con la cual pudo concertar, por ejemplo, negociaciones salariales cada dos años, lo que le permitió tener bastante calma y consenso y quebrar las expectativas inflacionarias. La contracara de este proceso fue la de Frondizi, ya que la situación previa a su gobierno operó con una lógica política espiralada, con cambios abruptos y sin consensos, lo que contribuyó al desorden y la incertidumbre. Además, la zigzagueante política económica de la “Revolución Libertadora”, así como la que desarrolló Frondizi después con sus espasmódicos movimientos, estuvieron lejos de aportar previsibilidad y/o estabilidad política. En segundo lugar, paradójicamente, una vez evaluados los resultados, las peyorativamente llamadas “políticas populistas” del peronismo, mucho menos obsesionadas por controlar la inflación que las de Frondizi y el FMI, fueron —a pesar de ello— mucho más exitosas en ése terreno. Así, mientras el plan de ajuste de Perón redujo la inflación del 38,7% anual al 4%, en apenas un año, las políticas ortodoxas de Frondizi no sólo no la contrajeron, sino que la aceleraron multiplicándola casi por seis, llevándola del 22,5% al 129,5% en igual plazo. En tercer lugar, el plan peronista no buscó afectar la demanda agregada doméstica ni tampoco privarse de utilizar herramientas heterodoxas de gestión gubernamental como los controles de precios, regulaciones estatales y la acción decidida del gobierno en aquellas áreas más complejas. El gobierno de Frondizi, en cambio, buscó apegarse dogmáticamente al discurso liberal ortodoxo, con el cual consideró que un “mercado libre” sería suficiente para subsanar los problemas. Así, si bien el desarrollismo frondizista buscó direccionar las inversiones a los mismos sectores que el peronismo, lo hizo al precio de otorgar demasiadas concesiones al capital, liberándolo de los controles que suponía “lo asfixiaban”, lo cual contrajo mayor inestabilidad y un mayor descontrol de las herramientas económicas: liberó los precios, desreguló mercados, abrió las importaciones y la cuenta de capital, mientras que llevó a cabo una abrupta devaluación. Todos estos elementos no sólo redefinieron el equilibrio de precios acelerando la inflación y las expectativas inflacionarias como ya dijimos, sino que apuntaron a contraer el mercado interno en pos de favorecer la inversión y de liberar saldos exportables, estrategias que repercutieron en la capaci-

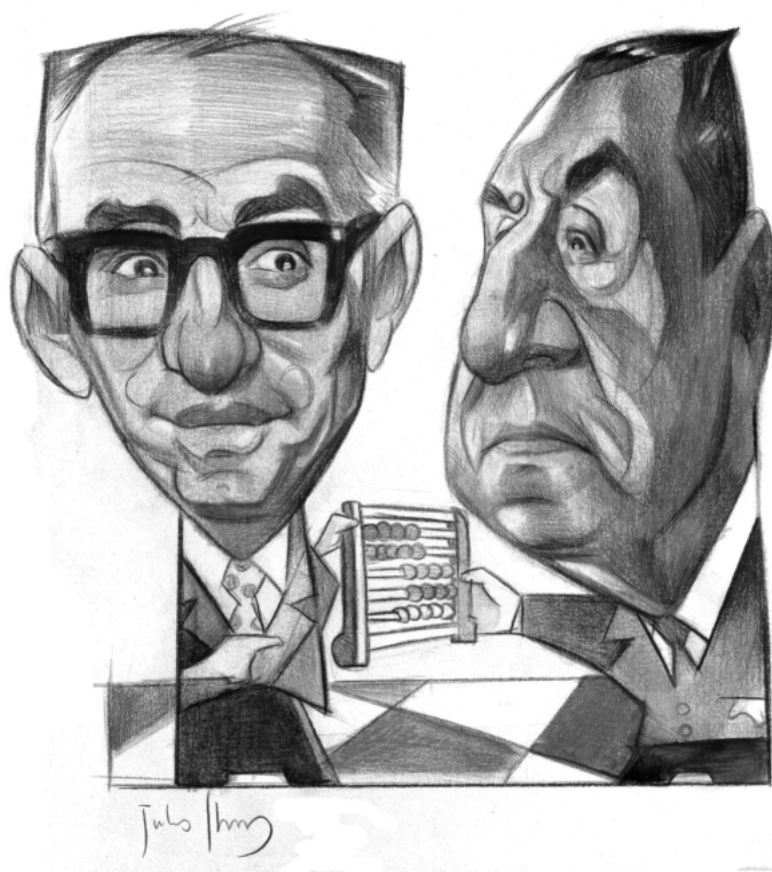
dad de consumo de la población. En cuarto lugar, el plan peronista logró establecer un superávit comercial y luego mantenerlo, acumulando reservas por varios años a pesar de la caída de los términos del intercambio que sufrió desde 1949, éxito logrado principalmente gracias al control cambiario y al de las importaciones que aplicó; en cambio el plan de Frondizi sólo pudo tener superávit externo un solo año (1959), cuando hubo recesión y sólo por la caída de las importaciones que ello implicó y sin aprovechar la recuperación de los precios externos para los productos argentinos que lo favoreció —al contrario del peronismo— durante todo su gobierno.

La quinta diferencia señalaba que las políticas del peronismo siempre tuvieron entre sus metas no afectar ni la distribución de ingresos ni el mercado de trabajo, algo que en el programa de Frondizi y del FMI fue subordinado impiadosamente a metas fiscales e inflacionarias, lo que terminó implicando una diferencial viabilidad política y social para cada caso. Es decir, mientras que con el plan peronista entre 1951 y 1952 los ingresos de los asalariados subieron y aumentaron hacia el futuro, con el programa de Frondizi los grupos asalariados perdieron participación en el ingreso de forma abrupta, sin poder recuperar en los años sucesivos los niveles anteriores al lanzamiento del plan. En sexto lugar, el peso del endeudamiento externo acumulado fue mucho más bajo con Perón que con Frondizi, ya que el primero prácticamente no dejó hipotecas sobre el futuro económico argentino (los pasivos acumulados eran menores a las reservas del BCRA), como sí hizo el segundo, lo que en el futuro sería un poderoso condicionante económico, multiplicando la deuda externa entre 1954 y 1961 por ocho. En séptimo lugar, la política económica peronista fue más flexible y menos drástica gracias a no someter su programa a las condicionalidades que el FMI demandaba para otorgar préstamos, lo que le dio mayores márgenes de maniobra y menor dogmatismo, logrando combinar de manera óptima distintos tipos de medidas según cada caso. Particularmente, el peronismo al no someter su acción gubernamental a las premisas liberales propugnadas por el FMI, no liberalizó la cuenta de capital ni anuló las regulaciones cambiarias. Las importaciones pudieron mantenerse en niveles lo suficientemente bajos como para sostener el superávit comercial a pesar del permanente deterioro de los términos del intercambio, y se obtuvieron las divisas necesarias para sostener el proceso de desarrollo industrial sin tomar préstamos externos. De manera inversa, Frondizi liberó totalmente el mercado de cambios y desmontó las regulaciones de la cuenta de capital, dejando a la economía más desprotegida ante eventuales corridas cambiarias y fugas de capitales. Por último, la octava diferencia señala que si bien con Frondizi se logró el auto-

abastecimiento petrolero para el país, la sobreacumulación de deudas y giros de dividendos al exterior afectaron fuertemente el balance externo. Así, la situación externa del país quedó lejos de estar asegurada, para terminar más vulnerable al final del plan que al comienzo de éste. Es decir, al final del ciclo de Frondizi las cuentas externas se vieron nuevamente agravadas, aunque en este caso no sólo por la cuenta comercial (que como ya vimos tuvo su rol), sino también por el peso de la cuenta de capital. Porque la gran radicación de empresas extranjeras una vez realizadas sus inversiones iniciales debieron comenzar a remitir sus utilidades y préstamos a sus casas matrices. Lo que dejó al país con un mayor endeudamiento y, vía el mercado de cambios unificado y la menor regulación, propias del liberalismo, fueron facilitados los caminos para la fuga de capitales, creando ahora equilibrios más frágiles. Así, se formó otra importante paradoja final: mientras la política ortodoxa contribuyó al estancamiento económico, la precariedad del balance de pagos, a reducir los controles, a tener mayor endeudamiento y provocar mayor inestabilidad política por las políticas de beneficiar al capital contra el trabajo (junto con las altas tasas de inflación que generó inicialmente), tendió a desalentar el flujo de capitales externos al país y agravó todo aquello contra lo que buscó convertirse en remedio.

Así, al analizar los resultados alcanzados habría que preguntarse por qué el país volvió a insistir hacia el futuro, en varias oportunidades, con el mismo tipo de políticas ortodoxas y los planes de estabilización concertados con el FMI. Esos planes, como vimos, tanto en el corto como en el largo plazo, sólo lograron generar mayores deudas para el país, perder calidad de vida a su población, provocar inestabilidades, perturbar el crecimiento y concentrar la riqueza, llevando los conflictos sociales a un extremo de inviabilidad política que ganó espiralamientos⁶. Por tanto, es fácil notar que frente al dilema de escuchar los cantos de sirena del pensamiento ortodoxo, que se centra únicamente sobre controlar el déficit fiscal, liberar mercados o atender la inflación como si éstos fueran fines en sí mismos, o intentar estrategias alternativas, capaces de objetivos distintos, como pueden ser mejorar la distribución de ingresos, lograr el pleno empleo y sin afectar el crecimiento ni endeudar compulsivamente al país, los ejemplos del pasado son una poderosa guía para entender las consecuencias de uno y otro camino. De este modo, sólo retornar al análisis histórico de la economía política será capaz de atisbar luz sobre cómo surcar estas alternativas.

⁶ Un análisis pionero sobre los planes del FMI en la Argentina y sobre sus resultados puede encontrarse en A.A.V.V, 1969. Por su parte, en Brenta, 2008, se hace un exhaustivo abordaje al respecto.



Bibliografía

- A.A.V.V. (1969), *Los planes de estatización en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Bellini, Claudio (2014). "Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el Plan de Estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista". *Boletín del Ravignani*, 40.
- Brenta, Noemí (2008). *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*. Bs. As., Ediciones Cooperativas.

- Escudé, Carlos (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina*. Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- Eshag, Eprime y Thorp, Rosemary (1969). "Las políticas económicas ortodoxas de Perón a Guido (1953 – 1963). Consecuencias económicas y sociales" en AA.VV. *Los planes de Estabilización en la Argentina*. Bs. As., Paidós, p. 64-132.
- Fodor, Jorge (1975). "La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?" en Rock, David (Comp.) *Argentina en el siglo veinte. Economía y desarrollo político desde la élite conservadora a Perón-Perón*. Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora, 2009, p. 168-199.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Bs. As., Ariel, 2da. Ed., 2003.
- Graña, Juan y Kennedy, Damián (2008). "Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación", CEPED, Documento de Trabajo 12.
- Rapoport, Mario y Colaboradores (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Bs. As.
- Rougier, Marcelo (2012). *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Rougier, Marcelo y Jerez, Patricia (2014). "Vientos de cambio. Las reformas administrativas y el Plan Económico de 1949" en AA.VV. *Perspectivas sobre la industria 2*. Buenos Aires, AESIAL-CEED.
- Villarruel, José (1988). "El estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955" en Rapoport, Mario (Comp.) *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*. Buenos Aires, Norma, 3ra. Ed., 1994, p. 380-446.
- Vitelli, Guillermo (2012). *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*. Bs. As., Ediciones CCC.

Discursos

- Frondizi, Arturo (1958). Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.
- Frondizi, Arturo (1959). El desarrollo económico y la unidad nacional. Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.
- Perón, Juan (1952a). Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Presidencia de la Nación.
- Perón, Juan (1952b). Discurso de lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal. Presidencia de la Nación