

PROGRAMA ESTÍMULO JÓVENES INVESTIGADORES

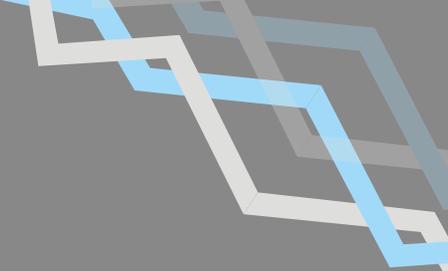
segunda edición | 2014



INAP

Instituto Nacional de la
Administración Pública

Dirección de Investigaciones



PROGRAMA ESTÍMULO JÓVENES INVESTIGADORES

segunda edición | 2014

INAP

Instituto Nacional de la
Administración Pública

Dirección de Investigaciones

Programa estímulo jóvenes investigadores : segunda edición 2014. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-9483-36-7

I. Administración Pública.

CDD 351

Editor: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP

Coordinador de la publicación

Mg. Pablo A. Blanco

Jurado de selección del Programa

Mg. Sergio De Piero, Dr. Matías Triguboff, Mg. Juan Federico von Zeschau

Tutores de los equipos de investigación

Mg. Juan von Zeschau, Lic. Alejandrina Filipuzzi, Administradora Gubernamental Dolores March, Dr. Arturo Laguado Duca, Prof. Camilo Ayala, Mg. Jorge Zappino, Dr. Maximiliano Rey, Lic. Alberto Bonifacio, Dra. Débora Lopreite.

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

Roxana Pierri

Andrés Bermejo Fernández

Federico Cannone

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de URLs de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación, y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Esta publicación no puede ser reproducida, archivada o transmitida en ninguna forma o medio alguno, mecánico o electrónico, sin el permiso previo escrito de los titulares del Copyright.

Autoridades

Ministerio de Modernización

Ministro

Lic. Andrés Ibarra

Subsecretario de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil

Dr. Carlos Lelio

Director Nacional INAP

Lic. Eduardo Salas

Director de Investigaciones

Mg. Pablo A. Blanco

Índice

Prólogo , por Lic. Eduardo Salas	7
Introducción. Programa Estímulo Jóvenes Investigadores	9
Pasado y presente de la planificación para el desarrollo en la Argentina. Claves para pensar el Plan Estratégico Industrial 2020 Maggi, Florencia; von Zeschau, Juan.	15
El desafío de la capacitación federal: el caso del Programa “INAP Federal” Baliña, Joaquín; Filipuzzi, Alejandrina	73
El FoPeCap: convenio colectivo y educación Rodrigo, Rogelio; March, Dolores	99
Notas sobre la conformación del campo de la Administración Pública en la Argentina Romualdo, Vanesa; Laguado Duca, Arturo	127
El Estado y la administración pública durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi Rullansky, Ignacio; Ayala, Camilo	153
Instrumentos productivos para el desarrollo industrial 2003-2014. Una aproximación al estudio sobre la política industrial apuntada a MiPyMEs Ferri, Nicolás; Zappino, Jorge	197
Política social desplegada por el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Social en la Argentina (2003-2014) Ferrari Mango, Cynthia; Rey, Maximiliano	297

El Estado en el siglo XXI: patrones de gestión pública en el Estado posneoliberal Packmann, Martín; Rey, Maximiliano	319
Capacidades para planificar e implementar la capacitación en jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional Girolimo, Ulises; Bonifacio, Alberto	345
Federalismo y transversalidad de género: un análisis de la adopción de políticas de género en las provincias argentinas Monjeau Castro, Catalina; Lopreite, Débora	415

El Estado y la administración pública durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi

Autor: Ignacio Rullansky

Tutor: Camilo Ayala

Resumen

El trabajo pondrá el foco en un aspecto particular del gobierno de Frondizi que no ha sido estudiado por la bibliografía que se ocupa de su presidencia. Se toma como objetivo principal el análisis de las transformaciones ocurridas durante la implementación del programa desarrollista al interior de la administración pública. Para ello, se rastrea e indaga en las principales dimensiones analíticas que permiten reconstruir la racionalidad política que revistió y dio sentido a una serie de medidas operativas que implicaron una seria racionalización de los recursos estatales destinados al aparato burocrático.

Palabras claves

Desarrollismo. Arturo Frondizi. Reforma de la administración pública. Rol del Estado. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Introducción

La presidencia de Arturo Frondizi, dirigente radical que gobernó la República Argentina entre 1958 y 1962, constituye el primer ensayo de un programa de gobierno desarrollista en nuestro país, que encuentra su correlato en la experiencia brasilera realizada bajo el mando del presidente Juscelino Kubitschek, tanto como se evidencian sus peculiaridades en términos de política comparada.

En este trabajo pondremos el foco en un aspecto particular del gobierno de Frondizi que no ha sido estudiado por la bibliografía que se ocupa de su presidencia. Tomaremos como objetivo principal el análisis de las transformaciones ocurridas durante la implementación del programa desarrollista al interior de la administración pública. Para ello, rastrearé e indagaré en las principales dimensiones analíticas que permitan reconstruir la racionalidad política que revistió y dio sentido a una serie de medidas operativas que implicaron una seria racionalización de los recursos estatales destinados al aparato burocrático.

De este modo, el trabajo de investigación que se llevó a cabo se basó eminentemente en el análisis hermenéutico del discurso, tomando precisamente como documentos privilegiados los discursos que el extinto presidente pronunció a lo largo de todo su mandato. A través del estudio de estos y atendiendo, asimismo, a las peculiaridades que ciertas coyunturas históricas presentaron en torno a la estabilidad institucional de su gobierno, accederemos a la construcción de un tipo de racionalidad específica acerca de la organización del personal y los organismos estatales pertenecientes a la administración pública, que asume rasgos distintivos en virtud de su imbricación discursiva con el desarrollismo y el modelo de acumulación que suponía instalar en el país. Observaremos, pues, que el entramado ideológico que entraña el programa desarrollista devino en un dispositivo discursivo decisivo sobre el modo en que el presidente Frondizi comprendió ciertos hechos como problemas que debían ser intervenidos y resueltos a través de un peculiar diagnóstico que resultó en las políticas de las que daremos cuenta a continuación.

Sin embargo, para dar lugar a este propósito con mayor profundidad, he decidido incluir un análisis preliminar sobre algunas dimensiones asociadas a la experiencia histórica del desarrollismo, encarnado en la presidencia de Arturo Frondizi. Concretamente, se buscará indagar en las

condiciones históricas de posibilidad que dieron lugar al advenimiento de un programa de gobierno específico, es decir, los procesos que propiciaron la conformación de un discurso inmerso en una vasta corriente de variantes interpretativas acerca de la noción del desarrollo, y de cómo dicho programa consiguió hacerse victorioso en las elecciones de 1958. De modo que trataré de entender las coyunturas y experiencias políticas que la sociedad argentina atravesó una vez derrocado el segundo gobierno de Perón por el golpe conocido como Revolución Libertadora, en 1955, para que pueda contextualizarse el diagnóstico histórico que Frondizi elaboró en torno a una multiplicidad de aspectos relativos a su gobierno y a políticas en particular que decidió adoptar al respecto, entre las cuales, pondremos el foco en las concernientes a la administración pública.

Exploraré aquí también las problemáticas que fueron planteadas en ese entonces, cuando distintos grupos buscaron conferirle al país un rasgo diferente al que le imprimieron los gobiernos justicialistas, una vez proscrito el partido y la simbología peronista. En ese sentido, observaremos los diagnósticos efectuados en torno a la crisis económica y financiera acontecida en los 50, así como la emergencia de proyectos alternativos de país (discusiones en torno a la imposición de un eficaz modelo de acumulación de capital y de distribución de la riqueza) tanto como al problema de la participación y la representación política que suscitaba la imposibilidad de un amplio sector de la sociedad de manifestar su voto en elecciones acorde a su identidad partidaria.

Todas estas cuestiones atravesaron la configuración de la plataforma ideológica y partidaria que Frondizi y Frigerio construyeron para la candidatura presidencial que llevó al radicalismo nuevamente al Poder Ejecutivo a través de su fracción intransigente. Puede sostenerse que, desde los comienzos de la Guerra Fría, “La confianza en el desarrollo y en la capacidad de las políticas públicas para lograr los cambios deseados recorría casi todo el espectro ideológico” (Aronskind, 2003: 68) y en virtud de este contexto, la corriente de Frigerio y Frondizi devendría en aquella que pudo trasladar al seno de la administración pública la ideología del desarrollismo.

Pero para llevar a cabo un análisis como el pretendido, habrá de tenerse en cuenta que “El desarrollismo fue reinterpretado a la luz de sus supuestos fracasos, víctima de las altas esperanzas que había generado y de la posterior desilusión” (Sikkink, 2009: 84). Tomando esto como advertencia para el investigador, aquí propondré efectuar un camino diferente, deteniéndonos

en una periodización que recorrerá primero los años desde 1955 hasta 1958, adentrándonos luego en profundidad en la presidencia de Frondizi. Trataré, de construir un estado del arte del contexto sociopolítico que hizo a la conformación de una peculiar noción sobre el desarrollo y el papel del Estado para edificar una Argentina industrial.

Para concluir con esta introducción, aportaré una cita muy esclarecedora de una investigadora que ha examinado con amplia profundidad las corrientes ideológicas desarrollistas, así como las experiencias de implementación de estas en los contextos brasileros y argentinos: "...desde un punto de vista analítico, puede ser útil separar en un primer momento las ideas de los intereses, y examinar si las políticas que se adoptan pueden comprenderse fundamentalmente sobre la base de los intereses presuntos de los actores principales, o si para entenderlas, hay que conocer la existencia y contenido de las ideas vigentes" (Sikkink, 2009: 7).

Teniendo en cuenta la consideración propuesta por Sikkink, daré comienzo a mi exposición. Para ello, la organizaré en dos secciones diferentes. En la primera, me ocuparé de analizar el contexto político imperante considerándolo como condición histórica de posibilidad de la irrupción de discursos acerca del desarrollo a través de círculos intelectuales (la CEPAL, revistas de divulgación) y los principales puntos de la vertiente frigerista-frondicista en torno al rol del Estado y al modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En la sección subsiguiente, el análisis se volcará de lleno en cuestiones relativas a las políticas adoptadas para hacer frente a las problemáticas que suponía un aparato estatal deficitario que obstruía el desarrollo de la nación.

Primera sección

Contexto político: entre el empate hegemónico y la redefinición de estrategias

En su análisis crítico sobre la noción de "empate hegemónico", Portantiero alude a la incapacidad de las clases dominantes argentinas de construir una forma de dominación legítima sobre la base de una sociedad en permanente disgregación desde la proscripción del peronismo, con la llegada de la Revolución Libertadora en 1955. Para entender aquella cualidad

“ingobernable” que caracterizaría a nuestro país desde entonces y hasta disuelto el gobierno de Isabel Perón, el autor propone adentrarse en las relaciones económicas, sociales y políticas que se configuran a partir de fines de la década de los cincuenta. Dado que dicho período es central para este trabajo, analizaremos, en esta sección, el artículo de Portantiero poniéndolo en relación con los aportes de O’Donnell y Smulovitz, para comprender la complejidad del contexto político inaugurado por la Revolución Libertadora, la cual servirá como una de las condiciones históricas de posibilidad más inmediatas del advenimiento del desarrollismo.

Durante su vigencia, el peronismo había conseguido formular una expresión política coherente a una etapa de desarrollo de la sociedad argentina, pero su derrocamiento arrasa con un orden legítimo sostenido por una alianza de intereses expresada en el bloque populista articulado por Perón. Desde entonces, puede sostenerse que las clases dominantes serán incapaces de configurar una ecuación política que lograrse establecer, a partir de la relación sociedad-Estado, mecanismos de exclusión y recompensa estables que fundasen un orden legítimo basado en el consenso (Portantiero, 1989).

Al intento de retorno a una Argentina pre-peronista, encabezado por la Revolución Libertadora, seguirá la presidencia de Frondizi, la cual introducirá sensibles modificaciones en el modelo de acumulación del capital a partir de una doctrina ideológica específica, el desarrollismo, que implica consiguientemente la apertura a un proceso de complejización de las contradicciones entre clases y fracciones de clases. Precisamente, el desarrollismo inaugurará tanto una nueva etapa económica en el país a través del ingreso masivo de capitales extranjeros destinados a la explotación de petróleo, hidrocarburos y derivados, y con relación a estas, a las industrias petroquímica, siderúrgica y de maquinarias. Dicho proyecto económico fue, no obstante, incapaz de proyectar un orden político que lo expresase legítimamente y lo reprodujese: como resultado, se produce una alteración en la correlación de fuerzas dentro de las burguesías agrarias y urbanas, una redefinición de las relaciones globales entre el conjuntos de las clases dominantes y dominadas, así como la introducción de novedosas características dentro del ciclo económico (Portantiero, 1989).

Uno de los aspectos más notables fue el asentamiento de “las bases para la consolidación en la esfera de la producción de un nuevo actor social, el capital extranjero radicado en la industria, quien logrará reestructurar a su favor las relaciones de predominio tanto en el interior del sector cuanto en

la economía en su conjunto (Portantiero, 1989: 536)". Para dar una dimensión de estas transformaciones, será ilustrativo comentar que tan solo durante los cuatro años que recorre la presidencia de Frondizi, fueron autorizadas radicaciones por montos que superaron los 500 millones de dólares, y dichas inversiones se concentraron en los rubros industriales antedichos; los capitales, provenían en su mayoría de los Estados Unidos¹.

En la esfera política, este es el momento del surgimiento de una tecnoburocracia cientificista ligada íntimamente con los nuevos procesos de acumulación capitalista, una *intelligentzia* ligada a los intereses de los sectores económicos y que irá progresivamente ocupando espacios dentro de la función pública. En la sección donde discutiré acerca de los debates en torno al desarrollismo como ideología, rastrearé parte de los planteos que estos grupos de tecnócratas-intelectuales articularon durante la década de los 50. Volviendo al punto anterior, se inicia en este momento una serie de transformaciones a nivel social vinculadas directamente con la localización geográfica de estas inversiones² y con la crisis de representación que supone la fidelidad al peronismo de amplios sectores, entre los que se destacan los sindicatos, a pesar de la proscripción del partido y de su simbología.

Ahora bien, a partir de la tesis de Smulovitz (1991), donde la investigadora intenta problematizar la "metáfora de juego imposible" propuesta por O'Donnell, podemos comprender la experiencia desarrollista como uno de tantos ensayos elaborados en torno a la redefinición de un marco político-institucional estable, así como alternativa de apelación (integradora) al electorado peronista. Más allá del fracaso de este intento, lo notable es observar que el desarrollismo introdujo una nueva redefinición en los rasgos presentes en la relación de fuerzas de los principales actores políticos: de la "desperonización absoluta" propuesta por la Revolución Libertadora, también fallida, la integración a través de la "interpósita persona" deviene como fórmula que la sucede y que daría lugar, una vez concluido el mandato de Frondizi, a fórmulas también diferentes como consecuencia de estas mismas experiencias.

Tras haberse comprobado la evidente fortaleza y latencia del electorado peronista en las urnas (el peronismo obtuvo, canalizado a través del partido Unión Popular, casi un 17,53 % en las elecciones legislativas de 1962) y concluido el gobierno provisional de Guido, se daría lugar a la fórmula de "incorporación del peronismo como actor minoritario", y finalmente a la "integración gradual y controlada" que llevaría al retorno

de Perón del exilio. Esta perspectiva nos lleva a cuestionar la noción de un “juego único y extendido” como la entiende O’Donnell, para atender al permanente desplazamiento de fórmulas inestables surgidas a partir de las mismísimas coyunturas y transformaciones que cada uno de esos intentos generó respectivamente: cada elaboración afectó estructuralmente el llamado “empate”, replanteando las reglas de juego en lugar de volverlo invariablemente fijo. De esto se desprende que, a pesar de la incapacidad de los distintos actores por consolidar un proyecto político hegemónico duradero, no deben dejar de reconocerse los intersticios donde una fuerza política desplaza a otra, volviendo imposible retornar a planteos anteriores. Es decir, mientras Portantiero sostiene que a partir de la crisis financiero-económica, social y política con la que culmina la presidencia de Frondizi se efectúa una profundización del “patetismo” que envuelve a las clases dominantes en los términos del empate, Smulovitz nos permite ver que entonces será imposible retornar a los planteos de la Libertadora: la solución de la exclusión absoluta del peronismo queda perimida, como se comprobará respectivamente la ineficacia de la integración por interpósita persona.

La autora nos ofrece así una mirada diferente a la expuesta por Portantiero y nos permitirá entender algunos de los principales ejes que debió asumir el desarrollismo a partir de la candidatura presidencial de Frondizi en 1958. Para ello, Smulovitz caracteriza el clima político pos-1955, argumentando que el conflicto vigente radicaba eminentemente en la reintegración del electorado peronista, si bien la fórmula no tenía por qué ser democrática. Ante el recurrente fracaso de los intentos de salida que tanto O’Donnell, como Portantiero y la propia Smulovitz se refieren, la autora entiende que el primer objeto de lucha entre actores pasó por la definición de mecanismos para garantizar la integración, así como la definición de las características de un resultado aceptable en las urnas. Los principales puntos que constituyeron el nudo de la lucha política fueron la cuestión peronista, dirimida entre la prohibición absoluta y alternativas que velaban por grados de integración sucesivos (Smulovitz, 1991).

La Revolución Libertadora efectúa un diagnóstico “errado e ingenuo” sobre la constitución de la lealtad política del electorado peronista sostenida por una política demagógica basada en dádivas y manipulación de un electorado de escaso entrenamiento político. Si la solución era hacer desaparecer el peronismo, la destrucción como identidad colectiva peronista sería el fin predilecto: el dispositivo a cargo fue la prohibición,

acompañada de una educación democrática que desterraría los elementos autoritarios del peronismo. Ahora bien, es curioso observar el contexto en el cual se produciría la escisión del partido radical frente a la Convención Constituyente de 1957. En dicha oportunidad, la UCRI comprueba la latencia del electorado peronista, y sabiéndose incapaz de ganar por sí sola, Frondizi recurre al famoso Pacto de Caracas acordando una alianza con Perón (O'Donnell, 1977).

De modo que la proscripción del peronismo deviene en condición de posibilidad de la división del radicalismo: la agudización de las diferencias se exaltarán ante la perspectiva de una victoria segura por parte de la Unión Cívica Radical del Pueblo que será jaqueada por la facción intransigente del radicalismo (Smulovitz, 1991). El quiebre del denominado pacto táctico entre las fuerzas políticas "autorizadas" a participar del concurso democrático lleva a la UCRI a proponer la fórmula de la integración del peronismo a través de la solución de la interpósita persona.

Conforme la UCRI gana las elecciones presidenciales de 1958 con una precaria alianza, la UCRP y las demás fuerzas políticas se volverán, en su mayoría, impugnadoras de su legitimidad. Se produce así un doble desplazamiento institucional: por un lado, en el seno del partido radical, ante su quiebre; por el otro, el envanecimiento de la victoria segura para la UCRP como partido "autorizado". Smulovitz entiende que este nuevo clivaje partidario, que afectará tanto el control del partido como el del acceso al aparato estatal, llevará a la prolongación de conductas confrontativas entre ambos bandos radicales, profundizando la situación que podríamos caracterizar de empate hegemónico, en tanto contribuyó a la imposibilidad de configurarse una coalición electoral antiperonista poderosa. A la impugnación radical opositora, Frondizi experimentará la posterior impugnación peronista, disconforme con la magra integración conseguida a partir de su alianza con la intransigencia radical³.

Por último, debemos considerar, dentro de este complicado entramado de relaciones de fuerzas, la permanente desconfianza de los sectores castrenses con respecto a Frondizi, a quienes él deparaba un lugar peculiar en sus discursos presidenciales. En su mensaje inaugural, se consagra a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) la obediencia a la Constitución y a la ley. En tanto "guardianes y baluartes de la defensa nacional" y en nombre de la disciplina, se repudia el surgimiento de camarillas y disenso dentro de las fuerzas⁴. Esto se debe a que, así y todo, se depara a las FF.AA. un lugar

privilegiado en la misión del desarrollo: el brazo armado de la Nación, forjada por los patriotas fundadores, preservaría las condiciones ideales para que el Estado en su conjunto diese lugar al programa civilizador del desarrollismo. Sin embargo, en su mensaje presidencial del 8 de julio de 1958 a las FF.AA., Frondizi destaca con dureza: “Quienes traten de actuar en contra de esos principios, o pretendiéndose tutores del pueblo quieran cercenar sus derechos, o aspiren a inútiles restauraciones, deben saber que nuestra decisión de oponernos a cualquiera de estas desviaciones es absolutamente irrevocable” (Frondizi, 2012: 90)⁵. Estas palabras evidencian las tensiones que se agudizarían en torno al manejo de la cuestión social, la relación del Ejecutivo con los sindicatos y el problema de la integración del peronismo al concurso político democrático, así como en función de la implementación del programa represivo encarnado en el Plan CONINTES, dimensiones que en este artículo no serán exploradas.

Dimensiones ideológico-epistemológicas: la integración y el desarrollo

En esta sección se explorarán los debates ideológicos que se suscitaron una vez inaugurada la Revolución Libertadora en 1955 y que sentarían las bases para la experiencia desarrollista implementada por el presidente Arturo Frondizi a partir de 1958 junto con su principal ideólogo Rogelio Frigerio, su secretario de Estado de Relaciones Económico-Sociales.

Comenzaremos echando un vistazo al desolador cuadro económico presentado en el informe de octubre de 1955 elaborado por Raúl Prebisch, afamado intérprete del desarrollo económico latinoamericano, secretario de la CEPAL y asesor económico del presidente de facto Eduardo Lonardi. En dicho documento se rastreaban las raíces del problema económico argentino. Por un lado, se planteaba la precaria situación de divisas y la postración de la producción agraria, desalentada como consecuencia de la política de precios del peronismo, la cual también era responsable de afectar negativamente el incentivo a la modernización técnica de las empresas rurales.

Ante esta situación, la sugerencia de Prebisch entrañaba como diagnóstico la mejora de los precios rurales a través de una devaluación, del reajuste del tipo de cambio, y facilitar a los productores del campo la importación de bien productivos. Asimismo, se pautó que el estímulo a la actividad agropecuaria sería esencial para la actividad industrial: una fuerte producción rural

proveería a la actividad manufacturera local de las divisas necesarias para adquirir equipos, materias primas y combustibles.

El Plan Prebisch, que atrajo en su momento la atención de un conglomerado compuesto por radicales “forjistas” (si bien Jauretche se opuso), nacionalistas y peronistas, proponía nada menos que el retorno a un modelo agroexportador pre-peronista. En pocas palabras, puede decirse que “tenía por fin el de justificar la liquidación de la Argentina industrial y la vuelta a una economía basada en la producción y exportación de materias primas a los costos reducidos de una mano de obra abaratada por la desocupación y la miseria” (Altamirano, 1998b: 77).

Altamirano enfatiza los efectos que el diagnóstico de Prebisch provocaría con respecto a la dimensión social: los asalariados y el conjunto de los consumidores urbanos pagarían el costo de la implementación de estas medidas, pues el reajuste del tipo de cambio elevaría los precios internos, subsiguientemente afectando los artículos de consumo popular. De esto se desprende que los ajustes masivos de sueldos provocarían un incremento de precios y costos, y así, la inflación desalentaría el estímulo a la producción rural. Entre los miembros de la Junta Consultiva convocada por Prebisch, Oscar Alende, radical intransigente, expresó su preocupación por dichos efectos sociales y políticos de un plan económico que impondría austeridad y sacrificios a los asalariados.

La importancia de analizar aunque sea brevemente esta iniciativa radica en lo siguiente. Además de poner de relieve el problema de la “desperonización” de los vastos sectores que añoraban el fin de la proscripción del partido, “tanto el informe de Prebisch como su discusión dejaron ver tempranamente varios de los temas en torno a los cuales se alinearían las posiciones en la escena pública: las relaciones entre el país agrario y el país industrial, la función relativa del Estado y de la iniciativa privada en dirección del desarrollo económico, el papel del capital extranjero en la economía nacional, el abastecimiento energético” (Altamirano, 1998b: 78). Estas dimensiones serían fuertemente rescatadas por el discurso desarrollista de Frigerio, experimentando un sentido particular, como se expondrá más adelante.

Ahora bien, el Plan Prebisch no constituye el único diagnóstico económico producido por la intelectualidad argentina con relación al devenir nacional. La literatura de la CEPAL sirvió como inspiración para diversas corrientes, cosmopolitas y nacionalistas, que podríamos denominar desarrollistas,

aunque no será la postura de esta institución la que con mayor arraigo caló en los principales lineamientos adoptados por la experiencia del radicalismo intransigente en el poder. Vinculando la posibilidad de generar una alternativa democrática de gobierno, así como un proyecto de integración de las masas peronistas a la política, la fórmula de la interpósita persona se vincula con la afirmación de Sikkink, “en la Argentina, el pensamiento cepalista tuvo un papel marginal en la obra de gobierno durante la administración de Frondizi, debido sobre todo a la previa involucración política de Prebisch con los gobiernos conservadores y el hecho de que se lo identificara con el peronismo” (Sikkink, 2009: 74).

Existió una multiplicidad de discursos que articularon la noción de desarrollo, pudiendo encontrarse *think tanks* y medios de divulgación alternativos a la CEPAL, como se dio en 1958 al fundarse la revista *Desarrollo Económico* dirigida por José Luis Romero, así como en 1962 la revista *Criterios* asumiría a su cargo la articulación del vocablo “desarrollo” desde la intelectualidad católica y consagraría el pensamiento cepaliano introduciendo ciertas variables. Las Fuerzas Armadas, por su parte, asociarán desarrollo con seguridad y así, la modernización viabilizada por el autoritarismo.

En lugar de formar parte de un entramado discursivo unívoco, puede sostenerse que “la idea del desarrollo fue, como en el resto de los países latinoamericanos, el objeto de referencia común para argumentos, análisis y prescripciones distintas dentro del pensamiento social y económico argentino” (Altamirano, 1998b: 79). Sin embargo, sí es posible agrupar algunos ejes compartidos por todas las tesis asociadas a la economía del desarrollo. Por un lado, la industrialización entrañaba la base de la esperanza del desarrollo, así como la de una economía nacional menos vulnerable al mercado internacional. A su vez, se asociaba la perspectiva de que la Argentina debía abandonar su tradicional rasgo agroexportador con la edificación de una estructura industrial integrada que produciría un crecimiento generalizado de la economía. Por otro lado, también pueden distinguirse ciertas divergencias expresadas en cuanto al alcance de la intervención estatal, si bien existe un criterio convergente: la economía solo podía embarcarse en el movimiento del desarrollo económico a través de una participación activa del poder público, y esta relación será fundamental dentro del discurso desarrollista de Frondizi y Frigerio.

De acuerdo a Sikkink, parte de la inspiración discursiva del desarrollismo argentino debe rastrearse en la atención de cierta intelectualidad sobre el

impacto de la Crisis del 30 y la Segunda Guerra Mundial en las economías nacionales. En el plano local, se criticó tanto a los gobiernos de la Década Infame como a la experiencia peronista, aunque se le reconoce a esta última el valor de haber inaugurado un proceso de industrialización, si bien no un sistema industrial integrado.

A los gobiernos conservadores se les reprochaba que la regulación estatal hubiese afectado los procesos económicos creando falsas situaciones de privilegio y, tanto a estos como al peronismo, el no haber promovido desde el poder público un aliento suficiente al sector privado para volcarse a la industria pesada. Con relación a este punto, resulta ilustrador el apartado "2. Las causas del estancamiento" del discurso pronunciado por Frondizi en Chicago en ocasión de la visita a la empresa International Packers el 26 de enero de 1959: "El gran factor de empobrecimiento de nuestro país fue la falta de desarrollo de los sectores básicos de la producción: energía, siderurgia, transportes y combustibles. A ello debe sumarse el déficit creciente de nuestro balance de pagos. Durante las últimas décadas, hemos estado cambiando materias primas, por las que nos pagaban cada vez menos, por equipos y combustibles cada vez más caros. La Argentina se desangraba paulatinamente y lo que hacía el caso aún más paradójico, es que teníamos en nuestro suelo los recursos necesarios para resolver la situación por nuestros propios medios" (Frondizi, 2012: 222-223). Esto último terminó resultando problemático, porque como es sabido, la política de estabilización y de estímulo al ingreso de inversiones extranjeras para los sectores que el gobierno consideraba prioritarios, se debieron justamente a la ausencia de capitales suficientes para emprender la tarea desarrollista (Aronskind, 2003).

Al fin y al cabo, parte del programa desarrollista constituía un diagnóstico propio sobre el modelo de acumulación: el esquema agroexportador se hallaba agotado y debía ser irremediablemente sustituido (Sikkink, 2009). Según la autora, parte de la fundamentación de Frigerio se remontaba hasta los discursos industrialistas del presidente Pellegrini, y daba cuenta de una preferencia por justificar la implementación de modelos para el crecimiento del país, que tuviesen una clara raigambre nacional (aun cuando aquellos primeros defensores de la industrialización nacional se remitían, con admiración, a la industria norteamericana).

Para redondear este primer acercamiento a la formación discursiva de la literatura desarrollista, puede decirse que "a partir de los últimos años

de la década del cincuenta, el discurso relativo al desarrollo fue como un universo en expansión. El gobierno de Frondizi (...) fue, sin duda, un activador fundamental de esa propagación aun cuando lo que se propagara no siempre estuviera en sintonía con el pensamiento gubernamental” (Altamirano, 1998b: 79). Ahora nos adentraremos en los aportes específicos de Frigerio y su círculo intelectual a través de su revista *Qué*, como antesala ideológica a la presidencia de Frondizi.

Como parte de su matriz discursiva, el desarrollismo se interrogó acerca de las características del país: partiendo de un desarrollo insuficiente como base del análisis, ¿acaso la Argentina formaba parte de los países “subdesarrollados” o de aquellos “en vías de desarrollo”? Determinar esto permitiría enarbolar otra serie de postulados que influirían decisivamente en el programa que sería propuesto luego como plataforma para la campaña presidencial de Frondizi y en la que confluían diversos sectores.

De acuerdo con Altamirano, los aspectos novedosos del discurso desarrollista lo constituyen el vocabulario teórico, el cual fue generando un lenguaje analítico propio convergente con la economía de desarrollo (Altamirano, 1998). Nos encontramos frente al surgimiento de un campo especializado de investigación y elaboración intelectual recibido por cultores jóvenes del saber económico. Se trata de una nueva interpretación del proceso histórico, en los términos del intercambio entre países centrales y periféricos: “el desarrollismo puso el acento sobre todo en la función de acumulación. Su propósito principal era acelerar la acumulación a fin de permitir una rápida industrialización vertical de los sectores claves” (Sikkink, 2009: 50). Aquí lo inédito es la irrupción de una particular dramatización de estos temas y su vinculación con el clima político de posguerra. Para entender esto, analizaremos los planteos y los perfiles ideológicos de sus principales ideólogos.

Comencemos con Arturo Frondizi, quien provenía del sector más izquierdista del radicalismo, inscribiéndose dentro de una corriente democrática antiimperialista y latinoamericanista, la Intransigencia Radical. En su libro *Petróleo y Política*, de 1954, el vocabulario cepaliano aparece una vez más, pero rige en la interpretación de los problemas del país y de América Latina un esquema eminentemente marxista (Altamirano, 1998). Siguiendo una mirada materialista, el imperialismo es definido como etapa del capitalismo, y en el contexto contemporáneo, la Argentina presentaba una estructura agraria atrasada, siendo necesario un programa de transformación económica

y social a través de una reforma agraria y un plan de industrialización. En palabras del propio Frondizi, en su mensaje inaugural leído ante la Asamblea Legislativa, el 1.º de mayo de 1958, observamos ese sentido histórico trascendente que entraña la noción de desarrollo y la vincula con el progreso positivista de siglo XIX: “Nos aguarda una inmensa tarea. Tenemos que librar una lucha sin cuartel contra el atraso, el estancamiento, el desánimo y la desesperanza” (Frondizi, 2012: 46).

En virtud de estos razonamientos, pueden agruparse tres componentes de política interrelacionados que constituyen la especificidad del discurso desarrollista. Primero, la necesidad metahistórica de una industrialización vertical intensiva por sustitución de importaciones, centrada en los sectores industriales básicos prioritarios. Luego, una veloz acumulación de capital, tanto nacional como extranjero (aspecto controvertido dentro de un discurso antiimperialista y que tiene su base en la escasez de capitales nacionales para realizar la industrialización propuesta) y finalmente, la participación del Estado a fin de canalizar la iniciativa privada hacia las áreas prioritarias (Sikkink, 2009).

Para ello, tres actores políticos serían propuestos como fundamentales y confluirían en los llamados “factores de poder”: un partido nacional y popular, las fuerzas obreras y las fuerzas armadas. Por su parte, el Estado actuaría como agente del desarrollo obrando como “el cerebro/programador” de las condiciones, mientras que el aporte de la iniciativa privada devendría en un factor clave para complementar la misión de la administración pública. En resumen, podría decirse que “el desarrollismo suministró ‘metáforas sociales atractivas’: el concepto de una industria pesada auspiciada por el Estado como camino hacia la autonomía y la riqueza, la mística de la planificación y la tecnificación como herramientas para pegar el salto hacia el futuro” (Sikkink, 2009: 25).

En cuanto a Rogelio Frigerio, cabe destacar sus orígenes como militante universitario comunista, quien luego fuera empresario y fundador de la revista *Qué*, editada en su primer ciclo desde 1946 a 1947, año en que fue prohibida durante el primer peronismo. En las publicaciones de *Qué* sería resaltada la cuestión nacional en términos marxistas como categoría histórica: la Argentina de los 40 presentaba atributos de Nación, mas no lo era en su plenitud, dada una deficiencia radicada en la base material, en la estructura económica. La argumentación de Frigerio y sus allegados exponía que la tradición agroexportadora hizo de la Argentina como país

jurídicamente libre continuase siendo uno económicamente dependiente. Aquí es interesante notar cómo la construcción de un cierto cuerpo teórico conformaría el sostén de postulados que se interrogaban sobre el curso histórico del país y que proponían vías específicas para transformarlo en la práctica a través de una mutación en la órbita de lo público.

Estamos ante la emergencia de un discurso científico que produce, a su modo, verdades que serían llevadas a la planificación de las políticas públicas implementadas durante el período 1958-1962: “Lo que se reencontrará después en la síntesis desarrollista (...) es la misma certeza de que se enuncian verdades de hecho, que se manifiestan en la elocuencia de los números y revelan un sentido que se conoce porque se está en posesión de la ciencia de la historia” (Altamirano, 1998b: 85).

Hacia 1955 la revista *Qué* será publicada nuevamente, adquiriendo vital importancia para este análisis una notable mutación que se efectúa en 1956, en tanto se modifica la manera de apelar al lector, pasando de una cierta distancia con este al establecimiento de un compromiso militante más similar al de un manifiesto. Entonces, la convocatoria propuesta desde *Qué* llevará a que se agrupen adherentes de diversa procedencia ideológica, ajenos al mero radicalismo intransigente, contándose peronistas, radicales, universitarios, revolucionarios, nacionalistas, historiadores y empresarios. La empresa de Frondizi y Frigerio de esos años puede resumirse en esta cita: “Lo que se registró bajo el impulso de ambos fue un movimiento ideológico, una empresa política y una fórmula, integración y desarrollo, para dar respuesta a los dos interrogantes capitales de la Argentina posperonista: ¿qué hacer con las masas peronistas, qué curso debía tomar el capitalismo argentino?” (Altamirano, 1998b: 82).

La racionalidad desarrollista expuesta enarbola una peculiar episteme para dar cuenta de su postura, destacándose en este primer momento el vocablo “integración” por sobre el de “desarrollo”, asumiendo este tanto un sentido político-económico como de unidad nacional. Se construye así un registro que comprende múltiples integraciones: la integración del peronismo y las masas a la política argentina, la integración de las distintas economías regionales del país y la inserción de la Argentina en el mundo.

Así, la empresa nacional del desarrollo-integración conseguiría arrancar a la Argentina de su deficiencia nacional para volverla una sociedad industrial. Ningún antagonismo social o político debía interferir con dicho cometido:

la lucha contra el conjunto de intereses beneficiados a partir del dominio del sector agrícola y de la debilidad del desarrollo industrial constituiría la empresa donde convergerían tanto la clase obrera como el empresariado (Altamirano, 1998b). A propósito de las condiciones institucionales en que se implementaría esta gran empresa, y en virtud de los efectos que entrañaría a nivel social, "Los desarrollistas tendían a considerar el desarrollo económico un requisito indispensable de muchos otros valores políticos (...) era común que vieran en él el medio de alcanzar la democracia, la libertad, la seguridad, la autonomía y la grandeza nacionales" (Sikkink, 2009: 43). Bajo esta perspectiva terminaron confluyendo sectores que bregaban por otro tipo de valores e intereses, como por ejemplo, la creación de una amalgama social mediada por el catolicismo como elemento aglutinante de los actores en cuestión y como agente activo dentro del proceso de industrialización, así como algunos intelectuales reconocieron en el Ejército un actor inmerso dentro del proceso de industrialización. El concurso de estas fuerzas sociales sería indispensable para la materialización del binomio integración-desarrollo.

Conclusión a la primera sección

En tanto a través de esta primera sección se buscó constituir un estado del arte sobre las cuestiones aludidas, no se ofrecerán conclusiones cerradas, sino algunos puntos centrales que pueden servir como interrogantes para un análisis posterior más profundo.

Me gustaría cerrar con algunas de las reflexiones más interesantes del artículo de Altamirano, las cuales tienen que ver con su análisis sobre el desarrollo como concepto que sirvió de sustituto, si bien no inmediatamente permutable, de progreso. Este aspecto fue tocado anteriormente en el cuerpo del trabajo, pero quería darle lugar a la observación de este autor, pues indicaría que el positivismo y el desarrollismo compartieron como variables la interpretación histórica en etapas sucesivas volcadas hacia el futuro, así como la celebración del avance de la ciencia y de la tecnología (Altamirano, 1998b). Por otro lado, el aspecto más significativo en torno al cual difieren ambos términos, progreso-desarrollo, es la vocación industrialista, pues los desarrollistas se distancian fuertemente de la tradición liberal y su perspectiva del progreso. Mientras los liberales entendieron el desarrollismo como expresión del dirigismo estatal (al que se oponían denodadamente), los desarrollistas entendían a la tradición liberal como la responsable del atraso

nacional, siendo un sector conservador que se resistía a la modernización económica.

En cuanto a la delicada alianza forjada en la fórmula por interpósita persona, atendemos a un gobierno cuyo programa se vio afectado por fuertes presiones: recelado de servir al juego del comunismo y del peronismo, cedió una y otra vez a la presión anticomunista y antiperonista (Altamirano, 1998). La coalición formada aquel 23 de febrero de 1958 con la que llegó a la investidura presidencial, se desvaneció antes de haberse cumplido el año del mandato. Mientras algunos autores comprenden que “La del gobierno resultó para el credo de la integración y el desarrollo una prueba malograda (...) sometida al jaqueo incesante y abierto de unas fuerzas armadas aplicadas a la vigilancia del presidente” (Altamirano, 1998b: 88), otros rescatan la profundidad con la que fue modificado estructuralmente el modelo de acumulación (Aronskind, 2003), así como la capacidad de ofrecer una fórmula política alternativa mostrando que contrarresta la perspectiva de una falta o carencia, por parte de los actores políticos centrales de la Argentina de posguerra y Guerra Fría (Smulovitz, 1991). En tanto cuerpo teórico que recogió influencias de diversa inspiración, la corriente ideológica desarrollista planteó, a través del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, una valiosa experiencia tanto para la Argentina, así como la experiencia nacional constituyó un caso particular dentro del contexto regional: “Sus sostenedores consideraban que en América Latina el problema no era la distribución, sino la producción; consecuentemente, su indiferencia ante las cuestiones ligadas con la igualdad y el reparto del ingreso significó que no se lograra mitigar la concentración de la riqueza, en una región famosa por su enorme inequidad” (Sikkink, 2009: 85).

En cuanto a sus contradicciones, hemos visto que la recurrencia al capital extranjero fue sin duda un golpe duro, proviniendo de una matriz discursiva antiimperialista; esto partía del reto de industrializar un país que sufría de una aguda falta de capitales, no estando el Estado ni el sector privado en condiciones de generar ahorro para financiar grandes inversiones básicas. Se planteó que el Estado, ente programador del desarrollo, definiría las condiciones y prioridades de acuerdo a la meta: la nación plenamente desarrollada. Fijadas las condiciones, el poder público obraría a través de instrumentos legales, políticos, impositivos, crediticios, monetarios, para estimular y orientar las inversiones hacia sectores estratégicos. Pero “lo que realmente discriminaba de qué lado se estaba con relación al desarrollo nacional, no era el origen de los capitales, sino la utilización que se hacía de

ellos: se los acogía para reproducir la dependencia externa o para liberarse de su dominio” (Altamirano, 1998b: 89).

Estos aspectos nos muestran la complejidad de una cierta ambivalencia en la relación entre las dimensiones discursivas y extradiscursivas. Algunas variables se vinculan directamente a la coyuntura, especialmente a la fragilidad institucional del asediado Frondizi: la celeridad con que debía implementarse el desarrollo es fundamentada, no menos que con argumentos que indican la naturaleza inédita del momento histórico en cuestión. Así, el ritmo del crecimiento y del cambio, deseable de por sí, se legitimarían gracias al discurso científico-económico: la cuantificación y la observación empirista determinarían con objetividad que el curso de la historia marchaba hacia esta dirección. La práctica pudo no haber correspondido con esa visión, pero lo que he tratado de hacer aquí es de ofrecer un análisis preliminar que, en palabras de Sikkink, no reinterpretase el proceso a la luz de sus supuestos fracasos.

Segunda sección

La administración pública y su lugar en programa de gobierno desarrollista

A raíz de todo lo expuesto hasta ahora, nos volcaremos de lleno en el análisis de la racionalidad emergida de la matriz ideológica desarrollista y las vicisitudes que el gobierno radical enfrentó una vez que Arturo Frondizi asumió el cargo de la primera magistratura.

Observaremos que la racionalidad política enarbolada por esta rama del radicalismo intransigente para modular la estructura de la administración pública comporta una serie de técnicas y medidas que obedecen o son fundamentadas en el plano discursivo, a las necesidades de la nación en razón del proyecto de Estado deseable de acuerdo a la lógica desarrollista, apoyándose repetidamente en consideraciones teleológicas milenaristas acerca de la progresión indefinida del desarrollo económico y su efecto derrame en torno a lo social.

En concreto, parte de las obstrucciones más significativas que detenían la puesta en marcha del destino histórico de aquel proyecto de país, que

consiguientemente requeriría de una estructura del aparato estatal diseñada a semejanza, distinguía en el gasto público una variable principal del déficit que impedía el propósito de la empresa desarrollista en múltiples sentidos. La industrialización del país no podía conseguirse por falta de capitales nacionales disponibles, como ya explicamos. Ahora bien, el gobierno buscó alivianar este déficit elaborando una tematización específica que expresaba fuertes connotaciones morales acerca del modelo de país propugnado y sobre cómo funcionaban por aquel entonces los organismos estatales, y en ello recaía necesariamente la administración pública.

El peso que asumía para Frondizi esta situación se podría hacer inteligible mediante el siguiente razonamiento: la subordinación de lo jurídico e institucional a lo económico y social era necesaria, pues si el sostén material de la población no se podía garantizar, no se accedería a condiciones universales de goce de derechos. Como resultado, la cuestión social minaría la libertad y, por ende, si el Estado no proveía esas condiciones, sería responsable⁶.

Ya en su primer discurso como presidente, Frondizi hace mención a que el tesoro de la nación se encontraba vacío y que los recursos destinados a sostener la Administración Pública no eran suficientes. Se advirtió que durante los últimos años se había producido un aumento considerable de los gastos públicos, sin que existiese financiación resuelta para la totalidad de estos, lo que conducía a una situación deficitaria: si no se tomaban medidas, se comprometía la viabilidad de cumplir con los pagos, teniéndose que recurrir de manera urgente a recursos excepcionales. Este escenario no era de los más deseables porque implicaría el endeudamiento del país y tampoco se resolvería cómo generar una administración pública más eficiente y no deficitaria⁷. En ocasión de este primer discurso se proporcionó un primer diagnóstico sobre esta cuestión, indicando que se adoptarían medidas para que nada de esto ocurriera⁸.

Aquí añadimos una cita que sintetiza cada uno de los puntos que serán abordados a continuación en el análisis sobre la relación entre la situación económica del país y el carácter deficitario de la administración pública en aquel contexto. Esta pertenece a la sección A) La situación heredada del apartado III. Los objetivos económicos, del discurso que Frondizi pronunció a “Un año de gobierno”, el 1 de mayo de 1959: “Este panorama se completó con la desastrosa situación financiera del país. La circulación monetaria había pasado en los últimos diez años de los 7.000 millones de pesos a los 70 mil

millones. Mientras la producción por habitante continuaba casi estacionaria, la deuda externa superaba en 1.100 millones de dólares a las reservas de oro y divisas del Banco Central, que eran de poco más de 250 millones de dólares. El déficit del intercambio comercial previsto para 1958 era de casi 360 millones y excedía los recursos disponibles. Las empresas del Estado eran altamente deficitarias. La Tesorería Nacional había retirado de las Cajas de Jubilaciones, desde 1946, 55.000 millones de pesos. El presupuesto nacional amenaza arrojar un déficit cercano al 50 %. La burocracia había crecido enormemente: la administración nacional, provincial y comunal contaba con 1.800.000 funcionarios, empleados y obreros, e insumía el 80% de los ingresos del Estado. He ahí la realidad: gastos públicos aplastantes, empresas estatales deficitarias, saldos comerciales desfavorables y una inflación devoradora y creciente” (Frondizi, 2012: 286)

Ahora bien, ya asumidos estos compromisos, el Estado propugnaría conseguir financiación para el 46 % de los gastos en administración pública que entonces carecían de ella. La arbitración de nuevos recursos se realizaría a través de presiones impositivas o inflacionarias: la medida concreta para abordar esta situación sería aumentar impuestos, conseguir mayores fondos en el Tesoro y liquidar con estos recursos los sueldos y proyectos ya pautados dentro de la órbita pública⁹.

Dado que sus predecesores habían recurrido a distintos ingresos excepcionales¹⁰ para atender estas necesidades, agotándolos como fuentes de recursos, Frondizi llegó a la conclusión de que se había perdido la capacidad de examinar y evaluar los gastos en la administración pública, los cuales habrían de ser atendidos con otros distintos a las normales fuentes impositivas: transferir la carga a las futuras generaciones, lo que agravaba la situación deficitaria del país. Veamos cómo lo expresaba el entonces presidente Frondizi: “Fundamentalmente, el déficit de las empresas estatales tiene triple origen: mala organización, exceso de personal administrativo y precios inferiores a los costos. El Poder Ejecutivo atacará el problema en todos sus aspectos y ajustará el mecanismo de las empresas a las severas normas de economía que rigen las explotaciones privadas, procurando a todo trance la disminución de los costos y la elevación del rendimiento. Se suprimirá asimismo todo subsidio, sea directo o indirecto, empezando por los subsidios a los combustibles” (Frondizi, 2012: 184).

En suma, la dimensión moral de este entramado discursivo que asume como responsabilidad del Estado garantizar la libertad, lleva a encarar

problemas como este: no solo hay que buscar maneras de financiar la administración pública por los compromisos contraídos en ese ámbito, sino porque, de agravarse esa situación deficitaria, se agrava la inflación y recae en la población¹¹. El exceso de gastos públicos y, a su vez, el déficit en afrontarlos, es un factor que hace al incremento de la inflación, incidiendo indirectamente en una situación que lleva al encarecimiento de los precios y a un más difícil acceso a las libertades que Frondizi rescata. La perspectiva enarbolada como respuesta es que la política económica debía generar una distribución más equitativa de la riqueza y, en lugar de reducir el consumo, aumentar la producción para equilibrar el valor de la moneda y así también los precios y salarios.

Los males de la burocracia: el nepotismo y el cesarismo burocrático

Esta situación deficitaria que involucra a la administración pública se inscribe en un ciclo económico de mayor amplitud que incluye distintas dimensiones: forma parte de la depresión de la actividad productiva, es percibida cual mal endémico que incide en la economía nacional y así, como una perturbación de la ejecución de la empresa de recuperación y realización nacional desarrollista. La administración pública constituía un factor inflacionario y como tal, debía abordárselo iniciando una “acción de austeridad y racionalización” para detener su proceso de hipertrofia en todos los niveles: provincial y municipal¹².

Dos factores claves vinculados a esta racionalización son el nepotismo y el cesarismo burocrático, elementos que erosionaban el buen ejercicio de los poderes públicos. Se puede entrever, en la argumentación de Frondizi, que la estrategia planteada sobre la base de esta distinción apuntaba a expresar la prescindencia del personal vinculado al nepotismo y no así, a los trabajadores caracterizados como idóneos. Sanear la burocracia de estos “males” ayudaría a que se modernizase, y aquí emergen otras dimensiones que están íntimamente vinculadas al paradigma desarrollista: la eficiencia y la agilidad como cualidades propias de una burocracia moderna, capaz, no deficitaria, mientras que el personal que no hiciese un servicio a la Nación era aquel protegido por contactos y no elegido por su mérito.

Por su parte, el cesarismo burocrático es detectado como una perversión, un sistema “erróneo” que vuelve el desarrollo de la economía directamente dependiente de funcionarios incapaces, perturbando seriamente el proceso

productivo. El parecer o el interés subjetivo de los funcionarios no podía ser el motor de la creación de la riqueza, por lo que este sistema fue entendido cual deformación del correcto desempeño de las tareas: la inmoralidad y corrupción que generaba serían combatidas¹³.

El cesarismo burocrático llevaba, pues, al establecimiento de favoritismos y de especulación dentro de la propia administración: no solo se buscaría palearlo eliminando regulaciones innecesarias, sino se apuntaría a los sistemas de permisos, certificados y expedientes inútiles que empoderasen a los funcionarios corruptos a ejercer influencia o intereses personales sobre los procesos que están a su cargo¹⁴.

La "severa campaña de austeridad y racionalización administrativa" que habría de anunciarse formalmente en uno de los apartados del discurso del 29 de diciembre de 1958, como "Programa de estabilización para afirmar el plan de expansión de la economía argentina" previó que, como casi un tercio de la población económicamente activa dependía de los presupuestos públicos (más de 1.800.000 funcionarios y empleados estatales), no se crearían nuevos cargos ni organismos estatales. Frondizi entendió además que, en esta severa campaña, el enriquecimiento ilícito de funcionarios debía combatirse a través del tipo de medidas que aquí abordaremos.

En contraste con esta tipificación del funcionario corrupto propio del modelo deficitario descripto, emerge una valoración positiva de rasgos que hacen al "buen trabajador", honrado y abnegado, capaz de realizar la empresa desarrollista. La apreciación moral se imbrica con la realidad material: déficit y necesidad de aumentar las reservas para facilitar las condiciones requeridas para la producción industrial¹⁵.

La formación y la capacitación que hacen a un personal verdaderamente idóneo para ostentar cargos que implicasen brindar un servicio público fue establecido por Frondizi como sinónimo de modernidad y desarrollo. Un personal reducido, técnico y eficaz en el cumplimiento de sus tareas potencia la calidad del servicio que presta, a la vez que exime al Estado de gastos onerosos: "Debemos combatir los males de la burocracia como uno de los principales factores que paralizan el esfuerzo nacional. No estamos contra los empleados, que trabajan dignamente por su existencia y contribuyen al bienestar general, sino contra las deformaciones de un sistema. Para impulsar su propio progreso, el país necesita una Administración Pública eficiente, ágil y moderna" (Frondizi, 1958: 26).

Recapitulando, la cadena de factores comprendidos en esta casuística se amplía: el nepotismo afecta la burocracia, la administración pública no puede financiarse con sus recursos ordinarios, se apela a alternativos encontrándose con que el Tesoro está vacío, se compromete la balanza de pagos, y así se profundiza la inflación, y se afecta la economía en general, y así el acceso a la libertad universal y al desarrollo del país. En virtud de esta concepción, Frondizi manifestó que debía efectuarse un uso responsable del crédito, empleándolo para la financiación de inversiones reproductivas o que beneficiasen al país en el largo plazo, sin recurrir al endeudamiento para financiar gastos comunes en la administración pública. La racionalización y la austeridad ascienden como binomio asociado de medidas articuladas a partir de la racionalidad política desarrollista esgrimida por Frondizi en sus discursos: son las soluciones para tornar eficiente y de alto rendimiento a la administración pública¹⁶.

La articulación del plan de racionalización fue sostenida a nivel discursivo por una serie de dimensiones éticas acerca de la misión del servidor público. Hemos comentado que el cesarismo burocrático y el nepotismo fueron detectados por Frondizi como dos de los mayores males de la burocracia; en contrapartida, se apuntó a establecer un código de conducta en el desempeño de funciones públicas, respondiendo a valores que hacen al “anhelo de la República de vivir una vida auténticamente moral”¹⁷.

La cuestión de la transparencia de los organismos públicos quizá cobra una nueva relevancia aquí con el factor de la publicidad, sirviendo al propósito de dejar en claro que la transparencia requeriría del concurso del conjunto de la sociedad e instituciones existentes, propugnando que la función administrativa pública no fuese minada por la corrupción, sino cobijada por conductas que respondiesen a una cierta moralidad¹⁸.

Por un lado, se previno de hacer un uso arbitrario, discrecional, desmedido de la autoridad de los funcionarios. Los valores que debían guiar el correcto desempeño en un cargo público destacaban el honor, la independencia de magistrados, y asegurar el fiel cumplimiento de sus decisiones. Estos elementos harían a un Estado de derecho que dotaría de institucionalidad el ejercicio del poder: a la seguridad jurídica se añadió la seguridad ética, retomando la voluntad de generar transparencia en el ejercicio del poder. Si los magistrados demostraban no estar a la altura de la majestad de la justicia, se comprometía a integridad, dignidad moral base para toda garantía institucional¹⁹.

En tanto se pronuncia que, dada la gravedad de la situación, se incrementarán los salarios de trabajadores en empresas privadas y nacionales, el caso de los “agentes” de la administración pública es distinto: “se procederá a adoptar medidas que tiendan a restablecer el equilibrio entre sus remuneraciones y el costo de la vida”. Esto deja entrever que la desproporción aludida requiere una intervención concreta que pueda ajustar la relación entre ambos factores. Se ha dicho ya que el mal de la burocracia es el nepotismo, y que si se estimula el surgimiento de puestos de trabajo en el ámbito privado, buscando resolver la situación deficitaria de la administración pública cortando vacantes, ahora atendemos a una medida concreta que irrumpe ante una contingencia.

En realidad, la contingencia forma parte del momento económico que se vive durante la presidencia de Frondizi y que hereda de gobiernos precedentes (La Revolución Libertadora y el Segundo Peronismo). Ahora bien, es una de las pocas veces en que se dejará asentado cómo se ocupará de regular y modular la actividad dentro de la administración pública: puede deducirse que, además de sobrar cargos y puestos innecesarios que hacen a esa ineficacia de personal sobreabundante y no capacitado, al no poder cumplir el 46 % de la financiación que suponen esos sueldos, en lugar de aumentarles el sueldo a los trabajadores en este ámbito, se procede a ajustar. Es decir, la administración pública no puede comportar aumentos de sueldo sino ajustes, siendo sus empleados una excepción a los demás²⁰.

Para concluir este apartado, vale la pena incluir una cita del discurso de Frondizi a propósito de la creación del Consejo de Desarrollo, el 8 de septiembre de 1961, donde encomienda los valores propios al funcionario público en virtud de la misión que cumple respecto al crecimiento de la nación: “El desarrollo nacional no es una empresa del Gobierno, sino una empresa de la Nación, de toda la Nación: hombres públicos y empresarios, educadores, trabajadores, hombres de todos los sectores y opiniones políticas deben tener conciencia de esta empresa, participar en ella y llevarla a cabo. Por eso es necesario que el funcionario público comprenda que debe esforzarse con celo y eficiencia para contribuir a la reactivación económica nacional, superando las antiguas prácticas rutinarias de la burocracia. El funcionario público debe actuar con la conciencia de que su responsabilidad no consiste en acumular expedientes, sino en agregar su esfuerzo a la gran área productiva nacional” (Frondizi, 2012: 95).

Plan de racionalización y austeridad del Estado y la administración pública al servicio del desarrollo nacional

A la racionalización y la austeridad, bien puede agregarse, entonces, severidad. Cuestiones como horarios, licencias, permisos e incompatibilidades debían de allí en más ser celosamente vigiladas. Asimismo, el estímulo a la búsqueda de oportunidades en el ámbito privado se operaría no solo gracias al incentivo a la empresa privada a través de otras políticas laterales abocadas a propiciar la estabilización de la moneda y la economía, sino en el plano más micro, congelándose las vacantes y contemplándose ejecutar únicamente las obras públicas que comportasen contribuciones directas a los problemas económicos del país²¹.

En el corto plazo, la corrección de “los males de la burocracia” se conseguiría a través de la racionalización de los servicios y del estímulo a la actividad privada como nueva fuente de trabajo y destino de mano de obra. La siguiente cita es relevante sobre este punto: “No ignoramos que el objetivo es de difícil realización, puesto que la dislocación financiera ha alcanzado proporciones imposibles de corregir a corto plazo. No obstante, debemos tender hacia ello desde el primer momento mediante una adecuada racionalización de los servicios. Las vacantes pueden ser suprimidas; parte del personal existente puede ser distribuido y puede evitarse la creación de nuevos organismos burocráticos. Pero 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 y ofrecer un destino menos limitado e infecundo a los miles de jóvenes que consumen en la burocracia su capacidad de trabajo y de creación” (Frondizi, 2012: 27).

Entre las medidas concretas sugeridas, las anteriores constituyen uno de los pocos ejemplos explícitamente nombrados por Frondizi en sus discursos, al menos hasta fines de su presidencia, cuando volvió a referirse a ellas de una manera menos abstracta. A lo largo, pero especialmente hacia fines, de su gobierno, la puesta en marcha de este plan de racionalización se vería materializado en resultados como los pronunciados en algunas secciones de sus discursos, como esta que añadimos a continuación. El 2 de enero 1962, en el discurso titulado “Presencia de la Argentina en el mundo y las perspectivas de desarrollo nacional”, Frondizi recapituló su programa de transformación del aparato burocrático estatal: “En estos días completaremos las medidas para reorganizar la administración pública y convertirla en un organismo ágil y barato. Para los primeros meses del presente año, los agentes del Estado

nacional quedarán reducidos a la mitad con respecto al número registrado cuando asumimos el gobierno. Hemos avanzado mucho en este camino, sin recurrir a cesantías en masa y por el simple procedimiento de congelar vacantes y expedir jubilaciones conforme a las leyes vigentes. Con la misma técnica concluiremos en breve el proceso de racionalización administrativa” (Frondizi, 2012: 258).

Pocos días después de pronunciar este discurso, asediado por las presiones de sectores militares y por la falta apoyo del resto de los partidos concursantes del sistema democrático, la crisis de gobernabilidad agudizaba la continuidad de Frondizi a cargo de la primera magistratura. En dicho contexto, el tono moralista de sus discursos vuelve a anclarse en postulados que apelan a la voluntad general aduciendo que esta apuntaba a que el Estado asumiese los rasgos necesarios para desplegar la racionalización propuesta.

Sin embargo, la eficiencia a la cual se alude en el plano discursivo no remite ya a cuestiones tan morales de la filosofía desarrollista, sino a consignas concretas: el planteo parece más operativo, más el resultado de “encuestas”, de confirmación en los comicios, y no del cumplimiento de una gloriosa teleología meta histórica de modernización sino más bien, muestra al presidente atajándose a sus críticos y detractores.

Escasos días pasados del extracto de discurso presentado antes, el 17 de enero de 1962, en el apartado “La racionalización administrativa” del discurso “El gobierno subordina su política al desarrollo y al saneamiento financiero”, Frondizi se manifestó al respecto: “El Gobierno reconoce que está en deuda con el país en este aspecto. No basta con lo que hemos hecho hasta hoy, a pesar de que podemos señalar que la burocracia se ha reducido en más de 200.000 agentes desde que asumimos el poder. Es la primera vez, en el último medio siglo, que un gobierno realiza un acto así. Pero no es suficiente. Interpretamos el mandato popular que nuestros conciudadanos nos reiteran cada vez que se los consulta por la vía democrática del comicio, como la inequívoca voluntad de persistir en los planes de racionalización y desarrollo. El pueblo quiere un Estado moderno, ágil, barato. El pueblo quiere servicios públicos eficientes. El pueblo quiere empresas estatales que trabajen para el público y no para una burocracia desproporcionada. El público no comprende que el Estado deba reemplazar a la empresa privada en sectores ajenos a su actividad rectora” (Frondizi, 2012: 271-272).

Empresas estatales y plan de racionalización: la batalla del transporte

Es notable que se haya expresado como solución el estímulo de la actividad privada y la creación de puestos de trabajo en esa esfera en lugar de la pública: que el incentivo pasara por incorporarse al sector privado, puesto que sería un destino “menos limitado e infecundo” que el de la burocracia, explotando capacidades de trabajo y de creación. Esto indica que dichas capacidades se ameritan o requieren para ámbitos ajenos a esa burocracia que, sin embargo, también debía contar con un personal técnico y capacitado.

Era preciso también, de acuerdo a Frondizi, crear programas de largo alcance para promover el desarrollo, pues de lo contrario se desalentarían las inversiones que se consideraban estratégicas y que absorberían ese personal que Frondizi estimaba tenía más futuro en el sector privado que en el público. Si el sector privado veía condiciones propicias para invertir, así lo haría y crearía esos puestos de trabajo que incorporarían a aquellos de los que la burocracia prescindía. Como resultado, el saneamiento de la burocracia sería posible gracias a que no necesitará incorporar ese personal supernumerario que presionaba los gastos del servicio público, combatiendo también el nepotismo y dando lugar a más eficiencia.

Esto cobra sentido a partir de la exposición presentada anteriormente acerca del modelo de acumulación de país que se pretendía implementar desde la matriz ideológica desarrollista. El programa desarrollista, en lo económico, apuntaría a defender el país de las crisis exteriores, a partir de esta posición periférica que guarda la Argentina con respecto a los centrales. Hacia dentro, se propugnaría garantizar la libre competencia como estímulo de progreso, entendiendo que si el Estado facilitaba la función creadora de iniciativa privada, llevaría a consagrar el bien común; en cambio, se intervendría únicamente allí donde la empresa privada no lograra calar eficazmente.

De manera que se planteó un Estado que sustituía importaciones y estimulaba la producción local, pero con capital privado y extranjero, es decir, no era un Estado interventor, sino uno que facilitaba, estimulaba, incentivaba, la iniciativa privada de modo que fuese compatible con el bienestar general²². Puede apreciarse esta concepción en citas como la siguiente del discurso “Un año de gobierno” datado el 1 de mayo de 1959: “Hemos eliminado las regulaciones y el intervencionismo estatal por ser factores negativos para

el desarrollo económico. El 30 de diciembre de 1958 terminó el régimen de cuotas, permisos de importación, certificados de necesidad y demás exigencias que sometían el desenvolvimiento de los negocios al cesarismo burocrático” (Frondizi, 2012: 292).

Siendo uno de los principales propósitos de su gobierno el generar un clima de certidumbre y confianza para la inversión a largo plazo de la actividad privada, Frondizi manifestó que ni se nacionalizaría ni se confiscarían empresas en lo sucesivo, y que en cuanto a aquellas ya nacionalizadas, se procedería a instaurar un sistema de transparencias, rendiciones de cuentas, que harían públicos los movimientos de los recursos sirviendo a una prestación de servicios, mejor y más eficaz.

Otro aspecto que se encomendó a las empresas nacionalizadas era el de producir al más bajo costo posible sin explotar a sus empleados. En ese sentido, el mismo principio regiría para las privadas, las cuales podrían participar de ciertos concursos cuando la administración pública lo viese conveniente²³. Esto responde a una mirada global acerca de la producción, eficacia y virtudes que promueve una cierta regulación de los servicios públicos que se expresa con claridad en fragmentos como este: “Con la misma decisión y energía, enfrentaremos la reducción drástica de los déficits crónicos de los servicios públicos que son el otro gran factor inflacionario dentro de la esfera del Gobierno. Desde hace años, vivimos la ficción de servicios públicos relativamente baratos que, de todos modos, subvenciona el bolsillo del pueblo. Desde hace años, sus déficits mantienen detenido su indispensable desenvolvimiento, descapitalizan a las empresas que los prestan e impiden la renovación de sus equipos, con lo cual sus prestaciones son cada vez más costosas e ineficientes” (Frondizi, 2012: 184).

Ahora bien, hacia 1961 puede comprobarse efectivamente un giro con respecto a la orientación del plan de racionalización y de estímulo al aumento de producción de las empresas pertenecientes a la órbita estatal. Esto se da en el orden de las empresas energéticas, es decir, con miras a poder realizar la inconmensurable tarea de garantizar la autosuficiencia energética a través de YPF²⁴, pero también, asume un lugar central en los discursos de Frondizi el sector de transportes dentro de las empresas públicas, dado su carácter altamente deficitario. Esta nueva dirección debe contextualizarse bajo la dirección de Alberto Constantini como ministro de Obras Públicas y de Álvaro Alsogaray como ministro de Hacienda, quienes a partir de 1959 intentan imprimir un sello de cuño liberal en sus respectivas gestiones.

Además, el plan de modernización de las líneas ferroviarias iniciado por cuenta del anterior secretario de transportes de Frondizi, Alberto López Abuín, se sustituyó por aquel conocido como “Plan Larkin”, bautizado a propósito de su ideólogo principal, el general norteamericano Thomas Larkin, artífice de las medidas que estudiaremos a continuación en materia ferroviaria.

El 18 de mayo de 1961, en su discurso “Lo que no ha sido logrado y debemos alcanzar”, Frondizi transmitió al público la orientación de las principales medidas adoptadas dentro del gabinete del Poder Ejecutivo, destacando entre los ejes más importantes consolidar la estabilidad de la moneda y la recuperación del crédito externo, alejar al país del déficit que obstruía la estabilización económica rastreando nuevamente sus causas en la esfera pública, especialmente el área de los transportes: “El mayor volumen del déficit fiscal se origina en las empresas estatales de servicios públicos y dentro de ellas son los transportes los que representan su casi totalidad” (Frondizi, 2012: 12).

Este plan de reestructuración general de los servicios públicos propiciado a través del programa de racionalización, con miras a generar la autofinanciación y la mejora de la prestación de los servicios que cada dependencia estatal debía brindar, no comportaría, como ya se dijo, privatizaciones. No obstante, cabe destacar consideraciones como esta: “Las empresas estatales de servicios públicos no serán privatizadas. No venderemos los ferrocarriles ni las líneas aéreas, ni los teléfonos, comunicaciones, Agua y Energía, YPF y otros servicios esenciales. Pero se procederá a privatizar, en cambio, todos los servicios cuya atención en manos del Estado no se justifique por valederas razones de custodia de nuestra soberanía. Entregaremos igualmente a la actividad privada todas las obras y servicios accesorios, como talleres, restaurantes, líneas de comercialización y expendio de productos, perforación de pozos, construcción de polductos, etc. El Estado no financiará las inversiones que pueda hacer la industria privada por orden y bajo control de esas empresas estatales” (Frondizi, 2012: 13).

Abandonando el plano meramente declamativo de los primeros años de gobierno, Frondizi imprime progresivamente en sus discursos, un tono más operativo en el cual afloran las cifras y el volumen de gastos discriminado por cada sector con respecto al grueso del presupuesto nacional. A tal respecto, toma protagonismo una cierta epopeya que toma su nombre de otra gran empresa nacional. De la “batalla del petróleo” se pasa en este

plano a “la batalla del transporte”, propugnándose medidas abocadas a mejorar el desempeño de este sector: “Actuaremos drásticamente para mejorar el servicio ferroviario y suprimir el enorme déficit del orden de los 23.000 millones de pesos, susceptible de elevarse a más de 33.000 millones si prosperaran las mejoras reclamadas por el personal. Para valorar esta cifra, conviene recordar que el presupuesto total de la Nación alcanza a 120.000 millones de pesos. Esta reorganización se hará en la más estrecha colaboración con el personal ferroviario, procurando hasta la última instancia que no haya una sola cesantía que no tenga su correlativa vacante inmediata en otro sector de la actividad. Al adoptar estas medidas, se logrará que el servicio ferroviario resulte económico, con lo que el Estado podrá obtener los créditos necesarios para mejorar los servicios incorporando todos los adelantos técnicos que permitan que ellos sean prestados con eficiencia y comodidad para los usuarios. El Estado, en cambio, no podría contratar deudas para enjugar déficits” (Fronidzi, 2012: 13).

Del mismo modo, Fronidzi indicó que se obraría con respecto al resto de las empresas estatales, procediendo a la enajenación de inmuebles y otros bienes del Estado si estos no cumplieren una función útil o en caso que dicha venta comportase recursos que pudieran ser reinvertidos estratégicamente. Dentro de esta racionalidad, puede rastrearse aquella valoración del personal capacitado como necesario para el desarrollo de la nación: “La reorganización de la administración pública se llevará a cabo seleccionando a los más capacitados para que continúen en ella con una remuneración más justa. El personal que resulte eliminado se mantendrá en el presupuesto con su sueldo congelado hasta que sea solicitado para otra actividad. Solo en su última instancia se procederá a su separación, en cuyo caso será debidamente indemnizado” (Fronidzi, 2012: 13).

Los términos en que es planteada la racionalización en el sector aludido bajo el rótulo de “batalla del transporte”, se plasman en el discurso que Fronidzi pronunció el 5 de junio de 1961. Entonces explicó que el déficit de un servicio público no siempre era a priori antieconómico, ya fuese que el Estado lo explotase o subsidiase indirectamente a concesionarios privados. Cualquiera fuese el caso, el fisco siempre se vería obligado a enjugar las pérdidas de un servicio público por razones sociales que beneficiasen a la comunidad en su conjunto.

Sin embargo, el déficit de un servicio público debía entenderse como antieconómico y perjudicial a la comunidad cuando fuese el resultado

de una falla estructural del servicio, de una mala administración o de una desorganización evidente, o de todos esos elementos en conjunto. De acuerdo a Frondizi, en el caso argentino, se estaba obligando al contribuyente a saldar las pérdidas de un servicio calificado como "pésimo", entendiendo que el sistema ferroviario era antieconómico porque fallaba en cumplir acabadamente la función que le correspondía.

La situación se resumía en que no había manera de justificar el cuantioso déficit anual de 23.000 millones de pesos, aludido como el principal causante del déficit fiscal, representando el 75 % del total del que soportaba el presupuesto de la Nación e incidiendo fuertemente "en los bolsillos de todos los argentinos: no solamente porque salen de ese bolsillo mil pesos anuales por habitante para pagar el déficit ferroviario, sino porque el Estado se ha visto obligado a emitir moneda para cubrir el déficit del presupuesto y al emitir moneda, desvaloriza el peso" (Frondizi, 2012: 40-41).

Concluyendo con esta sección, la publicación de medidas concretas en torno a esta problemática pueden encontrarse en el discurso titulado "Todo a través de la ley, nada por el camino de la violencia", pronunciado el 10 de noviembre de 1961. En el apartado "La racionalización ferroviaria, instrumento de liberación", puede atenderse a las líneas generales del plan de racionalización de los ferrocarriles, que comprendía una reestructuración y modernización del sistema ferroviario. Anunciando que a los 30 días de aquel entonces se procedería a adecuar la estructura de Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA) con la representación legítima de cada una de las asociaciones profesionales.

También, se indicó que se aumentaría la remuneración de los agentes ferroviarios según la naturaleza y responsabilidad de sus funciones, alcanzando valores promedio no menores del 20 %. Además, se continuaría con la transferencia de los talleres ferroviarios, mientras que los restantes talleres serían reorganizados o clausurados, según lo determinasen las necesidades de EFEA.

En cuanto a otros aspectos, se privatizarían o suprimirían otros servicios auxiliares, se aceleraría la construcción de caminos en reemplazo de los ramales ferroviarios que se planeaba suprimir, se mantendrían en vigor las medidas de ordenamiento laboral dispuestas. Por último, como estímulo al derrotero pautado para el empleado que se retirase del Estado, a quienes optasen por retirarse voluntariamente, se los indemnizaría a razón de 5000

pesos por cada año de servicio y hasta un total de 145.000 pesos, más la parte proporcional de aguinaldo y vacaciones, conforme a las normas de la Ley 11729 (Frondizi, 2012).

El lugar de las ciencias y la capacitación técnica en el Estado. Una necesidad de la empresa desarrollista

A propósito de las virtudes encomendadas al funcionario y al servidor público, debemos dar lugar a la importancia que comportó el establecimiento de la relación entre ciencia/tecnología-progreso de la sociedad/humanidad. El progreso de la humanidad puede entenderse como el objeto al cual tiende el programa desarrollista en términos discursivos. Frondizi comprendía que el Estado debía garantizar condiciones óptimas para la realización de investigaciones académicas y científicas, pues conforme en la experiencia se evidenciaba un crecimiento notable de la complejidad de las ciencias, y con ello, de los costos de las investigaciones, peligraba la concreción de ciertos proyectos por falta de apoyo financiero e infraestructura adecuada.

El investigador aislado, agente del desarrollo y del progreso de la humanidad, hace que su actividad sea tan compleja que ya no puede dedicarse a ella si permanecía en esta condición, pero saliendo de su aislamiento, sus investigaciones terminaban siendo planificadas. Antes de volverse irrealizable su labor, y así irrealizable el progreso de la sociedad, el Estado tomaría cartas en el asunto²⁵.

Frondizi buscó impulsar el CONICET²⁶, refundado por Aramburu, para apoyar las investigaciones científicas y técnicas que no se diesen en ámbitos privados, convocando a quienes encarasen investigaciones dentro de empresas o iniciativas privadas, a colaborar con la gestión pública. Se brindaría soporte en materiales e infraestructura para generar las condiciones requeridas de trabajo para que pueda ejercerse la "libertad" de investigar²⁷.

La relación que este punto guarda con respecto a la administración pública tiene que ver con la misión de los técnicos y hombres de ciencia: estar al servicio del desarrollo nacional. En virtud de esta formulación, además de generarse condiciones propicias para que pudiesen realizar sus actividades, ellos debían (indispensablemente) considerar la realidad nacional y la necesidad de transformarla con miras al desarrollo en pos del progreso y bienestar del país. Esto se conseguiría al estimular, a su vez, las fuerzas productivas y así, se ensancharía la democracia.

Por su parte, se comprobaba la dificultad de estimular la actividad de investigación ante la situación deficitaria conocida. Tanto empresas privadas como nacionales fueron alentadas a llevar un proceso de seria racionalización, de manera que organizaran sus sistemas administrativos y operativos para que aprovechar al máximo sus recursos, buscando, a su vez, formas novedosas de crear empleo diversificando actividades. Así se preveía que darían trabajo y campo de acción a los técnicos y científicos. La participación activa y total de los ingenieros argentinos fue destacada como un factor que haría a mejores condiciones de vida de la Nación²⁸ y esto Frondizi lo expresó en ocasión de dirigirse a sociedades de ingenieros en actos organizados por el sector, pero también en discursos en los que se dirigía al pueblo argentino.

La abnegación por el ejercicio de actividades al servicio de la Nación debía corresponderse con una valoración acorde: se darían las jerarquías correspondientes a cada cual, según su capacidad y probidad. En este sentido, se anunció que la capacitación de las funciones técnicas era un valor a tener en cuenta para sanear, tanto los recursos dentro de la administración como de la producción, de manera que recompensando a los mejores con posiciones relevantes, se ayudaría al progreso de la ciencia y consiguientemente, al de la Nación.

Los técnicos, por su parte, serían recompensados por su labor, como medida para evitar la fuga de profesionales, brindando buenas condiciones de trabajo y remuneración acorde. Esto repercutiría en la producción en general, en el avance al progreso, pero específicamente se dijo que el impacto se traduciría en un incremento en la calidad del contenido dictado por las universidades y en el desarrollo del ámbito profesional²⁹. Todos menesteres que asume la gran empresa encarnada por el estadista del desarrollismo, con miras a propagar la modernización de la nación en todas las capilaridades de la órbita estatal, cumpliendo el designio que precisaba la llegada a ese ambicioso *the/los*.

En cuanto al rol de estímulo que el Estado estaría dispuesto a conceder, se destacaron repetidamente factores como el de la productividad y la honradez, que ya fueron nombrados antes, esperándose que el prestigio del profesional viniese de su desempeño en círculos profesionales o científicos, o en la administración pública. Quien se destacase en cualquiera de esas esferas sería distinguido como alguien capaz de promover aportes significativos en materia de desarrollo nacional³⁰.

Además, se planteó otra cuestión notable. La reconciliación o conciliación, si se quiere, entre trabajadores y técnicos fue prevista como una cuenta pendiente. La recomposición del lazo social en un clima armonioso de trabajo debía regir, comprendiendo que todos formaban parte de la tarea desarrollista. En ese sentido, los técnicos eran presentados por Frondizi de manera análoga a los trabajadores, buscando atenuar la distancia entre los altamente capacitados y los operarios manuales. Por cierto que se previó el incremento de operarios si el programa desarrollista funcionaba bien: habría más técnicos y oportunidades para ellos, pero también más operarios. Los primeros considerarían su jerarquía y sus prestigios como un valor social y no como un privilegio; los segundos deberían ser altamente capacitados para poder producir más y traducir mayor valor a los productos. La armoniosa correlación entre técnicos y operarios ayudaría a que el aporte intelectual se volcase sobre la producción y se pudiese sacar al país de su estancamiento³¹.

La injusticia social, el atraso en el orden económico y la incapacidad técnica encontraban su causa en “antiguos errores” en el orden institucional que habrían de enmendarse. La educación fue defendida no como privilegio de un sector y se promovió un uso estratégico de recursos enfocados en potenciar la formación escolar y universitaria, dando el lugar destacado a la investigación científica que hemos recorrido aquí: “Deberá destinarse buena parte de los recursos del Estado a la enseñanza, para la construcción de nuevos edificios, la dotación de material científico y pedagógico, el mejoramiento de las remuneraciones del personal docente y la provisión de medios destinados a la población escolar e infantil. Deberá encararse el estudio y la solución de los problemas pedagógicos con criterio moderno, de acuerdo con las normas que los propios educadores aconsejen y lleven a la práctica. Por tal razón, la formación de personal docente capacitado deberá ser tema de particular interés y preocupación” (Frondizi, 2012: 40).

Conclusiones

Hemos observado cómo a partir de una cierta rama de interpretación de la corriente desarrollista, asumida por una de las fracturadas vertientes de la Unión Cívica Radical en el contexto histórico que hemos situado y caracterizado a partir de la bibliografía existente y especializada sobre el tema, se edificó un programa de gobierno que propugnó establecer lineamientos generales para la industrialización del país y facilitar las

condiciones para la estabilización e inauguración de un proyecto de modelo de acumulación cualitativamente distinto al previo.

A partir de esta racionalidad política, Frondizi estableció en sus discursos una serie de atribuciones morales a los propósitos del ejercicio del servicio público, como fundamento ideológico y razón de las transformaciones que habrían de efectuarse para modernizar el Estado y volverlo funcional al cometido al que este se veía supeditado. La hipertrofia de aparatos burocráticos en expansión, sobreabundantes de personal no capacitado para cumplir tareas específicas, fueron tematizados en virtud de la racionalidad política desarrollista en códigos de conducta y ética pública, en la vigilancia de los intereses de la voluntad general y en cuanto basamento de las condiciones materiales y operativas para el correcto funcionamiento de la infraestructura que soportaría el cauce de la economía y alentaría la inversión de capitales en las ramas industriales de producción.

Para ello, se articularon decretos, que dieron lugar a la racionalización administrativa³² a la que tanto nos hemos referido, considerando que el Estado debía ajustar su estructura a las necesidades del país en virtud del momento de la historia que se encontraba, es decir, respondiendo justamente a una lógica positivista de evolución histórica. La administración pública, en tanto instrumento de parte de la actividad del Estado “a favor de la comunidad” debía ser todo menos oneroso para cumplir cabalmente su función.

La intervención propuesta en el orden federal, y atendiendo a todos los organismos públicos, fue desplegada partiendo desde la concepción de que se experimentaba una progresiva deformación que alejaba al país de esa meta a la que inexorablemente se debía encaminar. El organismo hipertrofiado que insumía una cuota desproporcionada de la renta nacional y esterilizaba la actividad de miles de personas “que vegetan en la burocracia en lugar de participar de la actividad altamente remunerativa de la empresa privada” (Frondizi, 2012: 272-273) afectaba seriamente el designio supremo que pronosticaba el estadista del desarrollismo argentino.

Del mismo modo, el Estado incumplía parte de las responsabilidades a las que realmente debía estar sujeto, pues parte de esta deformación se debía a que el Estado realizaba funciones industriales y comerciales que competían a la empresa privada. Para desarticular la densa red de dependencias estatales saturadas de personal ocioso, se manifestó que era propicio

efectuar un proceso de descentralización, encomendando funciones y tareas a municipios y provincias.

Estas medidas combatirían el exceso de burocracia que, a su vez, generaba una subsiguiente corrupción del cumplimiento de las tareas de los agentes estatales: la irresponsabilidad, "la dispersión, la superposición de funciones, el expedienteo innecesario, los gastos de locales, de teléfonos, papel, multiplicados, al infinito. Se desmoraliza al funcionario y se perjudica al público (...). Una administración frondosa se nivela hacia abajo en materia de remuneraciones y ascensos. Es imposible pagar decorosamente al agente eficaz y al técnico" (Frondizi, 2012: 272-273).

Finalmente, en lo que concierne a la gestión de las empresas estatales, la orientación que el gobierno de Frondizi buscó tomar respondía a la lógica de funcionamiento de "entidades comerciales totalmente autónomas, sin depender en absoluto de fondos que no se originen en sus propios ingresos reales y comprobados" (Frondizi, 2012: 274-275). Así, se dispuso que la Tesorería Nacional no cubriese inversiones y gastos de estas empresas, debiendo desasirse de toda actividad que pudiese ser entregada por contrato a la iniciativa privada. Racionalización y estímulo de la empresa privada se combinan apuntando a crear condiciones favorables para la creación de puestos de trabajo que el Estado no se viese obligado a absorber.

Al respecto, ambos elementos se conjugaron con cierta notoriedad en la gestión del sistema ferroviario, cuya racionalización era pensada como "imperativa e irrevocable". En este sentido, el objetivo de suprimir el déficit de estos servicios se apoyaba en la privatización de servicios auxiliares, en la supresión de ramales improductivos, en la ordenación del régimen laboral, por parte del directorio de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino en el que se veían representados los sindicatos obreros. Además, se propugnaba establecer una coordinación entre los planes viales y la modernización del servicio ferroviario, inaugurar nuevos caminos y ampliar los existentes: "A tal efecto, se han dictado los decretos respectivos sobre Vialidad Nacional. El Poder Ejecutivo comprueba con satisfacción que los trabajadores del riel están dispuestos a colaborar entusiastamente en la modernización de los servicios, que se traducirá en la jerarquización y elevación del nivel de vida de ellos mismos" (Frondizi, 2012: 274-275).

Tales fueron las técnicas concretas elaboradas para responder a las exigencias de una particular racionalidad política que veía comprometida la realización

de la nación en un sentido eminentemente histórico. El surgimiento de este cúmulo de representaciones, valores y conceptos que hemos destacado en las dimensiones rastreadas (el desempeño del servidor público y la ética de trabajo, la ciencia al servicio del desarrollo, el rol del Estado como facilitador de la iniciativa privada) es propio de un momento particular de la historia de nuestro país, interpretado por una corriente de pensamiento que fue caracterizada en la primera sección y distinguida de otras posibles vertientes desarrollista. Aquí he intentado situar el contexto político de emergencia de los elementos discursivos que serían puestos en circulación y desplegados por el Poder Ejecutivo con respecto a la organización de la administración pública, a lo largo de uno de los períodos menos estudiados de la historia argentina, la presidencia del radical intransigente Arturo Frondizi.

Notas

¹ “Pero quizá, más que los valores absolutos que marcan esta presencia del capital extranjero, principalmente norteamericano, radicado en las ramas dinámicas, interesa destacar su impacto relativo en términos de la conmoción que opera sobre la sociedad argentina: entre 1960 y 1968, el monto total de las inversiones norteamericanas en la Argentina subió de 472 millones de dólares a 1148 millones, lo que implica un incremento del 243 %, mientras que para América Latina fue del 32 %” (Portantiero, 1989: 537).

² Las principales destinatarias de dichos flujos de capitales serán la Capital Federal y su ámbito metropolitano, la Provincia de Santa Fe y la ciudad de Córdoba.

³ La siguiente cita ilustra esta situación: “Y luego de unos meses la estrategia de integración encontró un impugnador en el propio peronismo. Cuando se puso en evidencia que la “fórmula” de integración frondicista no desembocaría en la reincorporación de Perón y del partido, el rango de políticas de oposición se reordenó. La maximización de votos dejó de tener como horizonte un eventual acceso al poder del Estado para convertirse en un mecanismo apto para presionar en las decisiones gubernamentales, para vetar el acceso de otros o para provocar la ruptura de las instituciones que le impedían acceder al poder. La persistencia de la proscripción redefinió también el papel político de los sindicatos, afectando las posibilidades de acuerdo y negociación económica en el ámbito sindical” (Smulovitz, 1991: 117).

⁴ “Hay solo un Ejército, una Marina y una Aeronáutica. La política partidista está totalmente excluida. Para los militares como cuerpo, el único partido es la Nación” (Frondizi, 2012: 43).

⁵ En el mismo discurso, en su sección “III. El país no volverá al pasado”, Frondizi profundiza aún más esta prerrogativa: “Nada de lo que el país ha repudiado volverá. Quienes crean o pretendan lo contrario quedarán al margen del proceso nacional,

como testimonios de un pasado que ha muerto. Nos lanzamos hacia el futuro, en plena tarea de esa construcción y no hemos de volvernos atrás” (Frondizi, 2012: 91).

⁶ “La vida jurídica e institucional de La Nación se asienta sobre una realidad concreta: la realidad económica y social. No basta propugnar y defender la libertad, hay que establecer y mantener condiciones que permitan el goce universal de la libertad y el ejercicio pleno de los derechos. Un hombre necesitado, como un hombre atemorizado, no es un hombre libre” (Frondizi, 2012:21).

⁷a) Los gastos públicos. Los gastos del Estado han alcanzado considerable volumen. Al presupuesto preventivo publicado oportunamente, se ha sumado una importante masa de necesidades financieras, algunas ya autorizadas y otras en trámite de serlo, que llevarán el total de gastos públicos a triplicar, aproximadamente, los registrados dos años y medio atrás. De ese conjunto de gastos, solo el 54 % tiene resuelta su financiación. Para el 46 % restante, que comporta el déficit potencial más extraordinario en la historia financiera argentina, habrá que obtener recursos excepcionales en forma urgente. Si no nos dispusiéramos a adoptar medidas, la administración pública se verá amenazada, a corto plazo, por la cesación de pagos” (Frondizi, 2012: 22).

⁸ Panorama económico actual. “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. A esos dos desequilibrios básicos hay que agregar, con sus complejas derivaciones económicas y sociales, 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, 2012: 21).

⁹ “Ese déficit no podrá reducirse substancialmente, puesto que la mitad del ejercicio financiero está cumplido y gran parte de los gastos previstos se originan en compromisos ya formalizados. Por otra parte, dentro de los recursos computados están incluidas todas las fuentes financieras de carácter fiscal o crediticio, permanentes o transitorias, que estaban al alcance del tesoro público. Eso significa que, irremediamente, el Gobierno constitucional deberá arbitrar nuevos recursos, mediante una mayor presión impositiva o inflacionaria, para hacer frente a una enorme masa de gastos carentes de sustento financiero” (Frondizi, 2012: 22).

¹⁰ “Es evidente que el país ha perdido el contralor sobre los gastos del Estado y el empleo de los fondos públicos. Si la Administración ha podido hacer frente hasta ahora a esa creciente elevación de los egresos, ha sido a costa de expedientes de carácter excepcional y transitorio, como la utilización de los ingresos del Fondo de Restablecimiento Económico, el impuesto de emergencia, el producido de la aplicación del régimen de incremento patrimonial y los fondos acumulados en el Banco Central, provenientes de márgenes de cambio” (Frondizi, 2012: 23).

¹¹ "...b) La balanza de pagos: en cuanto a los pagos al exterior, se tuvo un quebranto de 764 millones de dólares como consecuencias del exceso de importaciones sobre exportaciones. Déficit que liquidó oro y divisas para pagar, además de creciente deuda externa. Las escasas reservas del Banco Central están destinadas a pago de vencimiento de créditos extranjeros y de permisos de importación autorizados.

¹² El proceso inflacionario. No ha podido ser contenido, sino que se ha agravado desde la posguerra. Entonces, se elevaron los precios internos. En 1956 el costo de vida aumentó en 13 %. En 1957, el 25%. El proceso de aumento del precio de artículos de primera necesidad ha acentuado el encarecimiento de la vida. "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 cotos provocados por diversos factores concurrentes, ya están operando como nuevas causas de elevación de los precios" (Frondizi, 2012: 24).

¹² "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. La Argentina no puede seguir desenvolviéndose en esta forma. 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. Es necesario que quienes asumen el Gobierno, a todo lo largo del país, lo hagan con el convencimiento de que han sido elegidos para desempeñar un servicio a la Nación y no para gozar de las ventajas del poder y extenderlas a las personas de su relación familiar o política" (Frondizi, 2012: 26).

¹³ Cinco meses de gobierno. 28 de septiembre de 1958. VII. Estímulo a la iniciativa creadora y "cesarismo burocrático". "Así como estamos decididos a eliminar las deformaciones estructurales que pretenden reducirnos al estancamiento y la escasez, así estamos dispuestos a suprimir las deformaciones burocráticas que tuercen nuestro desarrollo y engendran inmoralidad y corrupción. El funcionario corrompido y el empleado venal no son solo expresiones de mal comportamiento individual. Son consecuencias de un sistema erróneo, que hace depender el desarrollo de la economía de la opinión de funcionarios que pueden ser muchas veces bien intencionados, pero que perturban el proceso productivo. En este sistema que hace muchos años calificamos de "cesarismo burocrático", la creación de riqueza no depende del esfuerzo de los trabajadores, ni de la iniciativa de los empresarios, ni de la organización del trabajo, sino de la buena o mala voluntad de los funcionarios" (Frondizi, 2012: 136-137).

¹⁴ "Hemos emprendido el camino hacia una economía de abundancia que permita asegurar las libertades democráticas para todos. El país no puede esperar. Debemos terminar con las regulaciones burocráticas y el sistema de los permisos, certificados y expedientes inútiles que solo sirven para engendrar la demora, el favoritismo y el peculado" (Frondizi, 2012: 137).

14. "El Poder Ejecutivo está también firmemente decidido a promover una severa campaña de austeridad y racionalización administrativa. Casi un tercio de la población activa del país depende, en la nación y en las provincias, de los presupuestos públicos. Más de 1.800.000 personas trabajan en organismos y dependencias gubernamentales. La creación de nuevos cargos y organismos de Estado será rigurosamente restringida y se elevará al Congreso un proyecto de ley sobre enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios. Asimismo, la función pública ha perdido en muchos casos las características propias de un servicio mantenido por toda la comunidad. Los dineros y el patrimonio de la nación son del pueblo. Los funcionarios no deben ser sino celosos custodios con lo ajeno. El Gobierno pide trabajo, producción, esfuerzo. No podría hacerlo con la frente alta si no pone en orden su propia Administración con el sacrificio y la austeridad que la crisis reclama" (Frondizi, 2012: 137).

16. "Ya se han puesto en marcha enérgicas disposiciones de racionalización y austeridad destinadas a convertir a la administración pública en una organización eficiente y de alto rendimiento. El Poder Ejecutivo está dispuesto a llevarlas adelante hasta sus últimas consecuencias. Se evitará la creación de nuevos organismos y en cualquier caso se recurrirá a personal existente. Se asegurará que las oficinas públicas funcionen de manera que la actividad privada no tenga que interrumpir su curso para realizar trámites administrativos" (Frondizi, 2012: 182-183).

17. "Este proceso exige también la plena vigencia de los valores morales. Sabemos que la moral no se impone por decreto. Es un modo de vida, un clima que impregna todo el quehacer humano. La República anhela vivir una auténtica vida moral. Hemos dicho que bajamos el telón sobre lo que ha ocurrido antes de ahora, pero a partir de hoy todos tenemos el deber de asumir una conducta ejemplar en nuestra vida pública y privada. La ley sancionará severamente a quienes violen las normas que aseguran la pureza en el ejercicio de la función pública" (Frondizi, 2012: 41).

18. "El progreso del país no será seguido por la corrupción administrativa ni por el resquebrajamiento de las bases éticas de nuestra sociedad. En este sentido apelamos a la responsabilidad de los órganos de difusión: publicaciones, cinematógrafos, radiodifusoras y medios de publicidad, para que operen como factores positivos en el proceso de fortalecimiento de la moral social e individual" (Frondizi, 2012: 41).

19. "La ley debe servir a los fines de la libertad". II. Primacía de los valores jurídicos. "Debemos asegurar el sentimiento de derecho y conseguir, en los hechos, que cada habitante de la Nación tenga siempre amparo legal frente a los avances del poder público y a las violaciones de sus derechos que provengan de los particulares. En este sentido, el cumplimiento que el Gobierno preste a la ley profundizará y reafirmará el sentimiento del derecho en el seno del pueblo. El respeto por el honor y la independencia de los magistrados y el fiel cumplimiento de sus decisiones, contribuirán a consolidar nuestro Estado de derecho y darán real sentido institucional al ejercicio del poder. A cada ciudadano le cabe en este proceso gran responsabilidad, pero mayor es la de los magistrados y hombres de gobierno. Tan importante como la seguridad jurídica es la seguridad ética, que nace de la confianza absoluta que el pueblo tiene en la integridad moral de los hombres a quienes ha escogido para administrar justicia y ejercer el Gobierno. Por ello, es fundamental el respeto que sean capaces de inspirar los hombres de leyes, porque la majestad de la justicia, se asienta

tanto sobre la dignidad de las instituciones, como sobre la dignidad moral de los magistrados que la integridad” (Frondizi, 2012: 55-56).

²⁰ “Precios, salarios y situación económica”. I. Aumento de emergencia. “Mientras se prepara la ejecución de las medidas de fondo, el Poder Ejecutivo no puede permanecer insensible ante esta situación. Considera por lo tanto que, como primera providencia, los ingresos percibidos, por cuantos trabajan en relación de dependencia en empresas privadas y estatales, deben ser incrementados en proporción correspondiente al aumento experimentado por los artículos y servicios de primera necesidad. Para los agentes de la administración pública se procederá de inmediato a adoptar medidas que tiendan a restablecer el equilibrio entre sus remuneraciones y el costo de la vida. Se considerará, asimismo, la situación de los jubilados que, en tantos casos, sufren los peores efectos del proceso de inflación” (Frondizi, 2012: 58).

²¹ “En hora de emergencia nacional, la Administración Pública no puede ser el refugio de la comunidad y del menor esfuerzo. Incompatibilidades, licencias y permisos se ajustarán inexorablemente a lo que dispone la ley. Los horarios de trabajo se determinarán en función de las necesidades del servicio público y deberán ser rigurosamente cumplidos, haciéndose responsable al personal jerárquico absolutamente imprescindible. Salvo casos excepcionales el personal jubilado y en condiciones de jubilarse, deberá dejar sus cargos El Estado facilitará la salida de quienes desean buscar nuevos horizontes en la actividad privada, congelándose automáticamente las vacantes que se produzcan. Se introducirán también economías sustanciales en el plan de Obras Públicas, postergando la ejecución de las que no signifiquen una directa contribución a resolver los graves problemas económicos del país. Se aumentarán los impuestos internos, especialmente aquéllos que gravan el lujo o no incidan directamente en el costo de los artículos de primera necesidad. La percepción impositiva será mejorada y la evasión fiscal enérgicamente reprimida, para terminar con el comportamiento antisocial de quienes por sus recursos e ingresos deberán ser los primeros en contribuir al progreso del país” (Frondizi, 2012: 183).

²² “El programa que apenas hemos logrado esbozar significa defender nuestra débil economía nacional del embate de economías más fuertes y de las consecuencias de las crisis exteriores. En el orden interno, deberá garantizarse la libre competencia como estímulo de progreso, con miras al bien común y facilitarse la función creadora de la iniciativa privada. La función del Estado no debe consistir en suplir la acción de los particulares sino donde estos no puedan desenvolverse eficazmente. El Gobierno cuenta con los resortes necesarios para encauzar la acción privada en el sentido más compatible con el bienestar general, sin necesidad de reemplazarla directamente” (Frondizi, 2012: 34).

²³ “En la medida en que no se altere el dominio y el contralor público sobre la actividad estatal, puede darse participación a la empresa privada, mediante contratos de locación de obra, de servicios o de suministros de elementos. Las empresas nacionalizadas deberán tratar, asimismo de producir al más bajo costo pero no sobre la base de un excesivo esfuerzo del hombre que trabaja. La justicia que reclamamos para el obrero de las empresas privadas debemos comenzar por respetarla y hacerla efectiva en las empresas del Estado, es decir, del propio pueblo argentino” (Frondizi, 2012:35).

²⁴ Se requiere de una estructuración empresarial propia de una moderna empresa industrial para conseguir que YPF rindatodos sus frutos. Se alcan rasgos de sus trabajadores y técnicos: La batalla del petróleo. 24 de julio de 1958. III. Reestructuración de YPF. "Tenemos también el instrumento adecuado. El país cuenta con una empresa fiscal de larga experiencia, técnicos capaces y hábiles operarios. Por obra de los poderosos intereses que han actuado permanentemente en contra de nuestras posibilidades de desarrollo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales vio perturbada su eficiencia y presenció el éxodo de profesionales experimentados. Para que cumpla acabadamente la misión soñada por sus grandes propulsores y para que el esfuerzo y la abnegación de sus obreros, empleados y técnicos rinda todos sus frutos, YPF será estructurada de acuerdo con las normas de una moderna empresa industrial. Deberá ser, para siempre, la gran empresa industrial del pueblo argentino" (Frondizi, 2012: 109).

²⁵ "La ingeniería, la ciencia y la técnica". I. La ciencia y la técnica están ligadas al progreso total de la humanidad. "El hecho más significativo de la situación actual de la ciencia y de la técnica es, sin duda, que han dejado de ser actividades puramente individuales para ligarse estrechamente al progreso total de la sociedad. Es evidente que existe una interdependencia completa entre los avances científicos y tecnológicos y el progreso de la humanidad. Por otra parte, el tipo del investigador independiente está desapareciendo y la búsqueda científica está siendo cada vez más una búsqueda planificada. La complejidad creciente de cada disciplina, la extraordinaria especialización que requiere cada investigación y el costo de los equipos hacen prácticamente irrealizable la actividad aislada. Ello significa, también que puede estar en peligro la libertad de investigación, esa libertad que hizo posible el nivel científico actual" (Frondizi, 2012: 70).

²⁶ "El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas contará con todos los recursos y el apoyo necesario, lo mismo que las universidades, para cumplir sus cometidos específicos. Las investigaciones privadas —y me complace hablar de ello ante las autoridades del Centro Argentino de Ingenieros— serán también apoyadas por el Gobierno Nacional y sus comisiones de estudio serán llamadas a colaborar y asesorar al Poder Ejecutivo en las materias de su competencia. Haremos todo lo posible para que las instalaciones, el instrumental y las bibliotecas científicas y técnicas del país trabajen al máximo, para colocar a la Argentina en el plano que le corresponde. En ese sentido contarán también con la ayuda oficial las asociaciones profesionales que la requieran, para mejorar sus instalaciones y poder brindar sus beneficios al mayor número posible de asociados" (Frondizi, 2012: 70-71).

²⁷ "De ahí la necesidad de establecer condiciones para el trabajo científico que permitan asegurar la iniciativa y la crítica, indispensables para el progreso. Para ello no basta garantizar a los investigadores la libertad de determinar el curso de su actividad. Deben crearse también las condiciones concretas que hagan posible el ejercicio de esa libertad, proveyendo medios y recursos a cuantos deseen orientarse en el camino de la ciencia y de la tecnología. Esto me lleva a un tema que es materia de honda preocupación tanto para muchos de ustedes (ingenieros) como para el Gobierno Nacional. Nada de lo que se haga en el campo técnico será realmente importante si no es acompañado por una promoción intensiva de la ciencia y la investigación (...). Aprovecho esta oportunidad para ratificar ante ustedes que el Poder Ejecutivo está

decidido a imprimir un enérgico impulso a todas las iniciativas que conduzcan a ese fin, tanto en el ámbito oficial como en el orden privado” (Frondizi, 2012:7 0-71).

28. III. La ciencia y la técnica deben estar al servicio del desarrollo nacional. “Si tuviéramos que sintetizar en una frase la misión de investigadores, ingenieros y técnicos en este momento del país, podríamos decir que ella consiste en estar al servicio del desarrollo nacional. O sea, que deben estimular las fuerzas productivas, ensanchando, al mismo tiempo, las bases sociales y económicas de nuestra democracia. Es indispensable que nuestros ingenieros y técnicos tomen en cuenta la realidad nacional y la necesidad de transformarla en una realidad de progreso y bienestar. Ello significa que deben actuar en función técnico-económica y que deben profundizar y acrecentar su capacidad científica y tecnológica, orientándola hacia la solución de los problemas más urgentes de nuestra economía. Estamos sosteniendo una lucha contra los costos. Los altos costos conspiran contra nuestro desarrollo, paralizan el progreso de la industria, entorpecen las exportaciones del agro, detienen la expansión económica e inciden negativamente en todo esfuerzo constructivo que se emprende. He aquí una labor para los ingenieros y los técnicos argentinos: bajar los costos. La racionalización de las empresas privadas y estatales, la reorganización de sus sistemas administrativos y operativos, el aprovechamiento intenso de todos los recursos, la diversificación de las actividades económicas y la búsqueda y promoción de nuevas fuentes de trabajo, ofrecen vasto campo de acción para todos los hombres de estudio” (Frondizi, 2012: 72-73).

29. “En el ejercicio de esas funciones, los técnicos hallarán todas las satisfacciones morales y materiales que esperaron encontrar cuando eligieron para sus vidas ese destino vocacional. Esperamos que así concluirá, también, el éxodo de técnicos, que es más perjudicial para el desarrollo nacional que el drenaje de divisas. Confiamos en poder traer de vuelta al país a tantos especialistas que lo abandonaron en busca de condiciones más satisfactorias y que, si es cierto que prestigian en alto grado el nombre de su patria en el exterior, no es menos cierto que privan a la Argentina del concurso de poderosos factores de progreso científico, universitario y profesional” (Frondizi, 2012: 74).

30. “El respeto por la jerarquía técnica y profesional que estamos dispuestos a mantener en todos los órdenes, no puede depender exclusivamente del gobierno. Nuestros técnicos deben ser cada día más capaces y más conscientes de su papel en el desarrollo nacional. No es el título que se obtiene sino el prestigio que se gana en la actividad profesional, en los círculos científicos o en la administración pública, lo que cuenta” (Frondizi, 2012: 74).

31. “Ese prestigio no debe ser una autovaloración ni un privilegio, sino un valor social. Por lo tanto, es necesario destruir en los hechos la errónea concepción de que suelen adolecer técnicos y obreros, que lleva a los primeros, en algunos casos, a subestimar la condición social y profesional de los trabajadores y a estos a considerar a los técnicos como si fueran una expresión más del empleador. En la medida en que se expanda el desarrollo económico y tecnológico, será preciso capacitar profesionalmente a cantidades cada vez mayores de operarios. Habrá que capacitarlos también en cuanto al papel que incumbe a los trabajadores en el proceso de la producción, puesto que el conocimiento de los fines contribuye a valorizar y dar bases morales al esfuerzo que se realiza. Por su parte, los trabajadores deben comprender que el ingeniero y el técnico

son también trabajadores, porque ponen su energía física y psíquica al servicio del proceso productivo y del progreso social. Técnicos y obreros deben sentirse unidos en la realización de una obra común, que reúne el esfuerzo manual y el intelectual y que se orienta a satisfacer una necesidad social. En nuestra país esta comprensión cobra significado aún más trascendente, puesto que está indisolublemente ligada al progreso o al estancamiento nacional" (Frondizi, 2012: 75).

³² Como resumen de todo lo efectuado hasta fines de su gobierno, puede consultarse esta cita perteneciente a uno de sus últimos discursos y a una de las más extensas con relación al tema que nos compete: "Otra serie de decretos se refiere a la racionalización administrativa. Por medio de la privatización de servicio, de la refundición de oficinas, de la supresión de organismos duplicados y de otras cuya función ha caducado, así como la reducción de agentes a los estrictamente necesarios, se llegará a los siguientes resultados globales: De 1.012.053 agentes que tenía la administración nacional cuando asumió el gobierno, el 1° de mayo de 1958, resultarán eliminados más de 500.000 agentes, lo cual significará: Una economía en sueldos en el orden de los 5000 millones de pesos mensuales. Una economía de gastos indirectos (gastos de oficina) que ascenderá a unos 800 millones de pesos anuales. Una economía en edificios públicos, que representará una liberación de inmuebles del orden de los 20.000 millones de pesos" (Frondizi, 2012c: 272-273).

Bibliografía citada

Altamirano, C. (1998). *Frondizi o el hombre de ideas como político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

—. (1998b). "Desarrollo y Desarrollistas", *Prismas, Revista de Historia Intelectual*, N.º 2, pp.75-94.

Aronskind, R. (2003). "El país del desarrollo posible". En: James D. (dir.) *Violencia, proscrición y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Frondizi, A. (2012). "Mensajes Presidenciales 1958-1962. Tomo I". Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.

O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en la Argentina". En *Desarrollo Económico*, vol. 16, N.º 64, pp. 532-554.

Portantiero, J. C. (1989). "Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)". En Ansaldo, W. y Moreno J.L. (comps.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Cántaro editores, pp. 531-565.

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

Smulovitz, C. (1991). "En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966", *Desarrollo Económico*, vol. 31, N.º 121, abril-junio de 1991.