

4. Políticas ortodoxas e intentos de transformación (1955-1966)

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

La dinámica de la economía posperonista

Durante las décadas de 1950 y 1960, la economía argentina transitó un período de crecimiento caracterizado por la sucesión de ciclos de expansión y contracción (conocidos por los economistas como proceso de *stop and go*). El sector manufacturero continuó siendo la principal fuente impulsora de crecimiento, en tanto que el sector primario se mantuvo estancado. El aumento de la producción industrial acrecentaba la demanda de insumos y bienes de capital extranjeros, pero la capacidad de importación de la economía, generada por el agro pampeano, se mantenía constante, en el orden de los 1000 millones de dólares. Esto era el resultado de una oferta estable de productos exportables y de un período de notables fluctuaciones en el precio mundial

Belini, Cleudio / Juan C. Korol (2012): Historia económica de la Argentina en el siglo xx, Bs. As., Siglo XXI.-

de los cereales. Como consecuencia, la economía se enfrentó a crisis cíclicas de la balanza de pagos.

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

Con el objetivo de equilibrar la balanza de pagos, el gobierno se veía obligado a devaluar la moneda, lo que provocaba una redistribución del ingreso desde el sector urbano hacia el sector primario exportador. Dicha devaluación conducía la economía hacia la recesión y acentuaba las tensiones inflacionarias. Los efectos depresivos se potenciaban con la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas. Una vez que se equilibraba la balanza de pagos y se alcanzaba un piso en el nivel de la actividad económica, el ciclo recomenzaba. Este comportamiento de la economía argentina perduró al menos hasta mediados de la década de 1960, cuando la mejora de los precios internacionales de los cereales y las carnes y, algo más tarde, la expansión de la producción primaria exportable aliviaron esa traba.

El cuadro 7 muestra la tendencia al déficit crónico de la balanza comercial durante el período analizado. En 1955, 1959 y 1962, el país enfrentó agudas crisis de balanzas de pagos y lo hizo mediante devaluaciones monetarias y la caída del producto. Recién a partir de 1963 se observa una tendencia firme de superávit comercial. Por supuesto, el déficit de la balanza comercial podría haber sido compensado por medio de un ingreso de capitales externos, en forma de inversiones o de préstamos. Con respecto a las inversiones extranjeras, con excepción del período 1959-1962 —cuando se produjo un ingreso neto de 508 millones de dólares—, éstas no desempeñaron un papel destacado; en tanto, el endeudamiento creció sin pausa. Según las estadísticas del Banco Central, la deuda externa (excluida la privada) ascendió de 575 millones de dólares en 1955 a 1613 en 1958 y a 2717 millones en 1963, lo cual creó un importante flujo de divisas en concepto de pagos y amortizaciones.

Cuadro 7. Evolución de la balanza comercial argentina (1955-1966)
(en millones de U\$S)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1955	929	1173	-244
1956	944	1128	-184
1957	975	1310	-335
1958	994	1233	-239
1959	1009	993	16
1960	079	1248	-170
1961	964	1460	-496
1962	1216	1357	-141
1963	1365	981	384
1964	1410	1077	333
1965	1493	1199	294
1966	1593	1124	459

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro Internacional de Información Económica. *La economía argentina. Comercio exterior, 1940-1971*. Cuaderno n° 4, Buenos Aires, s/f, 1972.

Asimismo, la economía continuó creciendo a un ritmo algo modesto si tenemos en cuenta que esta expansión tuvo lugar en medio de los "placados años cincuenta" y los "dorados sesenta" del capitalismo de posguerra. La tasa de crecimiento anual acumulativo fue del 2,9% entre 1955-1959 y del 4,2% en el siguiente quinquenio.

Las políticas económicas

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

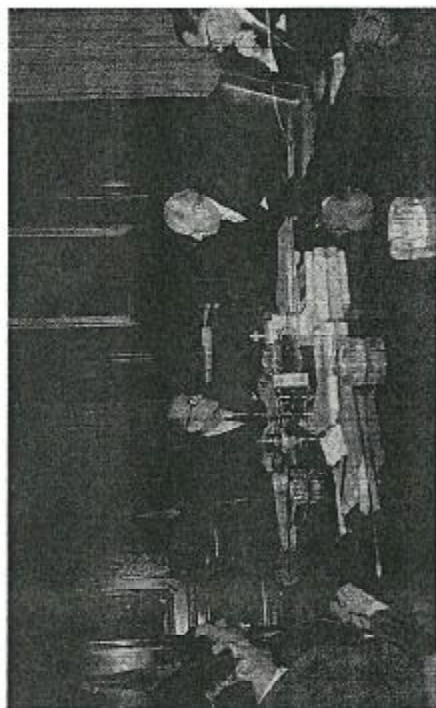
El 16 de septiembre de 1955, un pequeño sector del Ejército y la Armada, con el apoyo de algunos grupos políticos opositores, encabezaron una rebelión contra Perón. El detentor del escenario político durante ese año, azizado por la agudización del enfrentamiento de Perón con la iglesia católica y el desconcierto de la dirigencia política y sindical peronista ante esos sucesos, creó las condiciones que permitieron el

triunfo de los rebeldes. Una semana más tarde, el 23 de septiembre, éstos asumieron el poder en Buenos Aires.

Como dijimos, el derrocamiento de Perón no respondió al deterioro de la economía, sino principalmente a una crisis política que privó al peronismo de algunos de los principales apoyos con los que había contado desde una década atrás: la iglesia católica y el Ejército. Por otro lado, los grupos militares y políticos que derrocaron a Perón no compartían un programa económico común. El general Eduardo Lonardi, quien había encabezado la rebelión, era un nacionalista católico y, a pesar de algunos reparos de consideración, estaba de acuerdo con las políticas nacionalistas e intervencionistas. En cambio, el general Pedro Eugenio Aramburu —quien reemplazó a Lonardi en noviembre de 1955— se hallaba más cercano a las propuestas de los grupos liberales. Sin embargo, el contexto político del país volvía casi imposible la aplicación de políticas de liberalización extrema de la economía.

En lo inmediato, el gobierno de la denominada "Revolución Libertadora" encomendó a Raúl Prebisch, secretario general de la CEPAL, la redacción de un estudio sobre el estado financiero y económico del país, y de un plan de medidas para afrontarlo. Prebisch redactó tres textos. En octubre presentó un "Informe preliminar", al que se sumaron, en enero de 1956, dos adicionales: "Moneda sana o inflación incontrolable" y el "Plan de Restablecimiento Económico".

El informe Prebisch identificó tres importantes desaciertos de las políticas peronistas. En primer lugar, el gobierno había caído en el error de desalentar la producción primaria a través del control del comercio exterior. El resultado era que las exportaciones argentinas no generaban las divisas suficientes para financiar las necesidades corrientes de importaciones. En segundo lugar, la política industrial peronista había alentado en forma excesiva el desarrollo de la industria liviana y postergado la implantación de las industrias básicas, lo cual había provocado una demanda desmedida de insumos de importación, acentuando el desequilibrio externo. La falta de una política de estímulo a la producción de energía también era un grave error, ya que el país se veía obligado a emplear una cuarta parte de las divisas disponibles en la importación de combustibles. Por último, el déficit de las empresas públicas, la política crediticia expansiva y los incrementos salariales acordados por encima de los aumentos de la productividad habían originado una aguda inflación. Al mantenerse el tipo de cambio, la moneda se había sobrevaluado, distorsionando los incentivos para la producción agraria e industrial.



El doctor Raúl Prebisch entrega el "Informe preliminar" sobre la situación económica al presidente provisional general Eduardo Lonardi, 24 de octubre de 1955. AGN.

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

En octubre de 1955, el anuncio del "Informe preliminar" desató una polémica. Las propuestas de Prebisch fueron criticadas por algunos sectores del gobierno provisional que respondían a Lonardi y, por supuesto, por los grupos peronistas. A comienzos de 1956, cuando se presentaron los dos informes definitivos, las polémicas recrudecieron. Algunas de las medidas propuestas fueron censuradas por las fuerzas políticas antiperonistas, que temían los efectos sociales y sus consecuencias políticas. En los hechos, aunque los gobiernos de Lonardi y Aramburu aplicaron parcialmente algunas de esas medidas, no lograron implementar un plan económico consistente.

El informe Prebisch según Arturo Jauretche

En octubre de 1955, a pedido del gobierno provisional, Raúl Prebisch presentó un informe preliminar sobre el estado económico del país.

Elaborado con la colaboración de un grupo reducido de economistas liberales, se desplegaba allí un análisis muy crítico de la herencia económica del peronismo. El plan Prebisch —ampliado con mayor complejidad en sus dos informes definitivos, presentados en 1955 y titulados "Moneda sana o inflación incontenible" y "Plan de restablecimiento económico"— dio lugar a un amplio debate entre las corporaciones y los partidos políticos. Sin dudas, el análisis realizado por Arturo Jauretche muy pronto se convirtió en la interpretación dominante acerca del plan, aunque es preciso aclarar que Jauretche respondió al diagnóstico presentado en octubre de 1955 pero no analizó los documentos de 1956. En su libro *El Plan Prebisch. Retorno a la colonia*, Jauretche acusó a Prebisch de elaborar un diagnóstico pesimista que tergiversaba la realidad económica. Para el ex funcionario peronista, Prebisch intentaba forzar al gobierno militar a la adopción de una política liberal, que tenía como objetivo último reconstruir los lazos que habían ligado a la Argentina con Gran Bretaña:

"Que estamos en presencia de una operación de desembarco, en que la revolución política —sépanlo o no sus actores— sólo tiene por objeto encubrir una contrarrevolución económica y social para replantear al país sobre su vieja base colonial, cuya economía no admite 18 millones de argentinos prósperos y felices. La vuelta al campo que se propone, mayormente tecnificándolo con la aplicación de todos los recursos del país a esa empresa, significa el desastre de la industria, la desocupación, la miseria de los argentinos, cuya mayoría va a estar de más en una economía que no le dará cabida en sus cuencos".

Al analizar las propuestas de Prebisch, Jauretche planteaba la continuidad de su pensamiento económico, recordando su participación en el equipo económico de Pinedo y como gerente del Banco Central durante los años de la "década infame".

Señalamos ya que el gobierno militar careció de una orientación económica definida. El complejo contexto político creado por la proscripción del peronismo, la persecución de sus dirigentes sindicales y la falta de un apoyo político estable entre los partidos antiperonistas condujeron a cambios y recalcificaciones en el rumbo económico oficial. Luego del breve paso de Eugenio Forcini por el Ministerio de Hacienda

durante la presidencia del general Lonardi, la conducción económica recayó sucesivamente en Eugenio Blanco —un economista cercano a las propuestas de Prebisch—, Roberto Verrier —un liberal que intentó sin éxito aplicar un duro programa económico— y Adalberto Krieger Vasena —quien diseñó una política económica más flexible y adaptada al período electoral—.

En octubre de 1955, el gobierno devaluó la moneda, aplazó la aplicación del Segundo Plan Quinquenal, ordenó la liquidación del IAPI y anunció el levantamiento de los controles de precios. Al año siguiente, Aramburu se vio obligado a reimplantar los controles de precios y a reorganizar las Juntas Nacionales de Granos y Carnes que, sin embargo, quedaron integradas, en su mayoría, por representantes oficiales. La política monetaria y crediticia fue apenas moderada, y el déficit de las empresas públicas, originado en particular por los ferrocarriles, continuó incrementándose. En diciembre de 1957, el gobierno dispuso una reforma bancaria que reintegró parcialmente la autonomía al Banco Central, eliminó el control de éste sobre los depósitos realizados en los bancos privados y se saneó, a través de la colocación de un bono en el Banco Central, la cartera de los bancos oficiales, que tenían cuantiosos préstamos incobrables. Ese año, ante la inminencia de las elecciones presidenciales, Aramburu flexibilizó su política salarial y autorizó nuevos incrementos. La tasa de inflación anual, que había descendido hasta el 4% entre 1953 y 1954, trepó al 13% entre 1955 y 1956, y alcanzó el 25% en 1957.

El fracaso oficial en la aplicación de una política económica consistente no impidió que se realizaran algunos avances en la resolución de los problemas estructurales que padecía la economía argentina. La presencia de los militares en el poder contribuía a que estos proyectos recibieran una atención destacada; de hecho, la incorporación de la Argentina a los organismos multilaterales de crédito permitió que estas cuestiones fueran abordadas por el régimen militar. Hacia 1958, las obligaciones con proveedores de equipos destinados a las empresas públicas superaban los 780 millones de dólares. Entre esas deudas se incluían compras destinadas a SOMISA, Aerolíneas Argentinas, los ferrocarriles, YPF, el yacimiento carbonífero de Río Turbio y la usina de Dock Sud, perteneciente a Agua y Energía. En la década siguiente, estas inversiones facilitarían las transformaciones estructurales alentadas por la administración de Arturo Frondizi.

La medida más importante tomada por el gobierno militar fue el abandono del bilateralismo y la integración de la Argentina a los or-

ganismos internacionales surgidos en la inmediata posguerra: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas medidas habían sido aconsejadas por Prebisch como requisito para alentar el comercio exterior y conseguir inversiones de capital. En 1956, se envió una misión a Europa con el fin de negociar la consolidación de la deuda externa, que en 1955 alcanzaba los 757 millones de dólares, compuestos por importaciones realizadas con el sistema de pago diferido, créditos bilaterales y otras obligaciones. Estas deudas no eran de exigencia inmediata, pero el retorno a un sistema multilateral de comercio y la progresiva liberación cambiaria requerían su consolidación.

El acuerdo era arduo y el fuerte desequilibrio del balance comercial volvía la operación muy delicada. En noviembre de 1957, a pocos meses de las elecciones presidenciales, se alcanzó un arreglo definitivo con los países miembros del Club de París (Alemania Occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza). El acuerdo definitivo demandó importantes concesiones en los pleitos entablados con empresas extranjeras por las nacionalizaciones peronistas. Más importante aún, el convenio obligaba a la Argentina a dar prioridad, en el uso de divisas generadas por las exportaciones a esos destinos, a los pagos de los servicios de la deuda y las importaciones de mercaderías de aquellos estados.

La devaluación monetaria y el retorno al comercio multilateral no resolvieron el principal problema del comercio exterior, el estancamiento de las exportaciones. Contra las previsiones de Prebisch, ni la devaluación monetaria ni la eliminación del LAPI permitieron incrementar la producción primaria exportable. El umbral de los 1000 millones de dólares de exportaciones no fue superado. Como resultado, el problema de la crisis de la balanza de pagos reapareció muy pronto. A finales de 1958, el balance comercial volvía a mostrar un fuerte desequilibrio, en tanto que los compromisos de pagos del país superaban los 1400 millones de dólares.

El proyecto frondicista y su transformación

En febrero de 1958, Arturo Frondizi triunfó en las elecciones presidenciales. Como líder del ala izquierdista de la UCR, Frondizi había criticado con énfasis las políticas de fomento de las inversiones extranjeras y la explotación de petróleo del peronismo tardío. Luego de la caída de Perón, se convirtió en uno de los fustigadores más prominentes de la política económica de la "Libertadora". En 1956, Frondizi logró que sus partidarios lo proclamaran candidato presidencial del

radicalismo, lo que condujo a la ruptura entre la UCR Intransigente y la UCR del Pueblo (la cual agrupó a los sectores del balbinismo, el sabatinismo y los unionistas). El mismo año, Frondizi se vinculó con el empresario Rogelio Frigerio, un ex militante comunista que se convertiría en su principal colaborador e ideólogo del desarrollismo argentino. A partir de entonces, la revista *Qué sucedió en 7 días*, dirigida por Frigerio, fue la vozera de un grupo ideológicamente heterogéneo, donde convivían el propio Frigerio, el nacionalista Raúl Scalabrini Ortiz, los peronistas Arturo Jauretche y José María Rivera, y el ex comunista Juan José Real. Frigerio también fue el negociador que consiguió el apoyo de Perón a la candidatura de Frondizi. Inicialmente, el desarrollismo combinó de manera original el nacionalismo económico y el industrialismo, convirtiéndose en uno de los más duros censores de las políticas económicas de la "Revolución Libertadora". La superación de las dificultades económicas argentinas requería, según este diagnóstico, la constitución de un frente nacional que integrara al movimiento obrero y al peronismo, y rompiera así el bloque antiperonista. En lo económico, la ideología desarrollista se asentó sobre una postura favorable a la industrialización y el impulso de las industrias básicas como el único camino que permitiría superar los límites impuestos al crecimiento y la mejora del nivel de vida de la población por el estancamiento agrario y la tendencia secular a la caída de los precios de los productos primarios, que perjudicaba a las naciones agroexportadoras y favorecía a las industrializadas. Para Frondizi y Frigerio, la Argentina debía continuar el camino ya recorrido por los países industrializados.



Industrialización, sector agrario y pesimismo exportador

Cuando la Argentina estaba poblada por 10 millones de habitantes y los saldos exportables y los precios externos de la producción agropecuaria eran satisfactorios, el país podía abastecerse de los artículos importados. La realidad de hoy es muy distinta. [...] Las actuales exportaciones argentinas apenas reducen al país 1000 millones de dólares anuales. Si se pretendiera prescindir de la industria nacional y adquirir en el extranjero todos los artículos que nuestra industria proporciona al mercado interno, sería necesario elevar esas exportaciones a 7000 millones de dólares. Ni nuestra inmediata capacidad de producción agropecuaria autoriza a soñar con tamaña fantasía ni, en la mejor de las hipótesis, italianismus

hoy un mercado dispuesto a absorber tan enorme masa de artículos a los precios actuales.

Arturo Frondizi, *Industria argentina y desarrollo nacional*, Buenos Aires, Ediciones Qué, 1957. ■

Al asumir la presidencia, Frondizi se enfrentó con una difícil coyuntura económica que hacía prever graves complicaciones en el corto plazo. El ciclo expansivo había finalizado y las dificultades en el sector externo anunciaban una nueva devaluación. Las reservas del Banco Central alcanzaban sólo 176 millones de dólares, aunque los compromisos totalizaban unos 1400 millones.

El gobierno de Frondizi inició un cambio parcial en la estrategia de desarrollo que el país había adoptado en la segunda posguerra. Frondizi compartía la idea de que, dado el persistente deterioro de los términos del intercambio, la industrialización era el único camino posible. Sin embargo, a partir de 1949, el crecimiento económico se había visto dificultado por los problemas del sector externo y la escasa integración vertical del sector manufacturero. El desarrollo de las industrias básicas marcaba el inicio de una etapa de crecimiento autosustentado.

A diferencia de lo que había sostenido antes de 1955, Frondizi entendía que el estado no podría jugar un papel demasiado activo en ese proceso. El desequilibrio de la balanza de pagos y el insuficiente grado de capitalización interna obligaban a convocar al capital extranjero a fin de alentar una rápida industrialización. Estas ideas, que involucraban una rectificación del ideario antiumperialista levantado durante la campaña electoral, comenzaron a ponerse en práctica desde el gobierno en medio del desconcierto de sus partidarios. Sin dudas, la medida más destacada fue, en julio de 1958, la firma de contratos con diez empresas extranjeras para la extracción de petróleo. La "batalla del petróleo", como la denominó el presidente, se proponía alcanzar el autoabastecimiento de combustibles, cerrando uno de los rubros principales de importación. La decisión generó una intensa polémica entre las fuerzas políticas, aizada por la decisión presidencial de eludir al Congreso.

La política industrial combinó dos instrumentos básicos: la sanción de la Ley 14 780 de inversiones extranjeras, que aseguraba el libre giro de utilidades a las empresas y les confería un estatus similar al de los capitales nacionales, eliminando los controles establecidos por la ley peronista de 1953, y la Ley 14 781 de promoción industrial, que otorgó

al Poder Ejecutivo amplias facultades para establecer por decreto regímenes especiales de fomento sectorial.

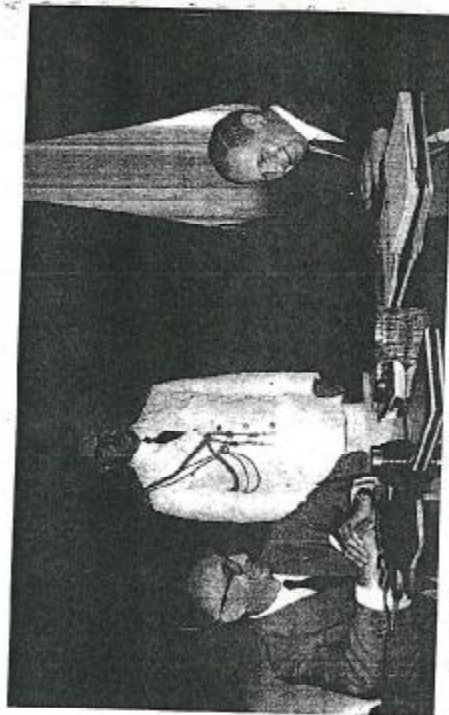
Con el objetivo de promover el arribo de capitales extranjeros y dar muestras de la seguridad jurídica que el gobierno garantizaba, Frondizi decidió resolver los pleitos legales que existían con empresas extranjeras y que venían arrastrándose desde los años del peronismo. Para ello, ordenó que se cumplieran los compromisos asumidos con los países del Club de París, los cuales establecían el remate de las empresas DINIE, que habían pertenecido al capital alemán. También se firmaron acuerdos con la CADE sobre el vencimiento de la concesión y con la American and Foreign Power Co. por la expropiación de las usinas de la ANSEC; además, se iniciaron negociaciones con los accionistas ingleses de la Compañía Primitiva de Gas y de la Corporación de Transportes, y se atribuyó a un acuerdo extrajudicial para la resolución del conflicto con el grupo Bemberg, por el cual el estado devolvió todas las empresas a sus antiguos dueños.

La nueva política fue acompañada de un programa macroeconómico destinado a resolver el déficit externo. En diciembre de 1958, el gobierno firmó con el FMI un crédito *stand by* por 75 millones de dólares, a cambio del cual se comprometió a aplicar un programa de estabilización que incluía la devaluación monetaria y la instauración del mercado libre de cambios, una política crediticia restrictiva, la supresión del control de precios y la corrección del déficit del estado mediante el incremento de las tarifas de los servicios públicos y de los impuestos. El plan recibió el apoyo financiero del gobierno y de la banca norteamericana, lo que permitió incrementar hasta unos 328 millones de dólares los fondos recibidos.

Los efectos de este plan sobre la economía se hicieron sentir con crueldad: en 1959 el PBI descendió un 6,5% y la inflación minorista alcanzó un récord histórico del 125%. Los salarios reales cayeron y la demanda se redujo de manera drástica. La contracción del crédito y la depresión de la demanda doméstica se tradujeron en un descenso de la ocupación. Estallaron varios conflictos sindicales, protagonizados por los gremios bancario, textil y metalúrgico. La alianza con los sindicatos peronistas que Frondizi intentaba fortalecer por medio de la sanción de una ley de asociaciones profesionales que aseguraba el control sobre los gremios —se quebró como resultado de los efectos recesivos de su programa económico.

La orientación de las políticas ortodoxas se mantuvo firme hasta 1961. En junio de 1959, un planteo de las Fuerzas Armadas había obli-

gado al presidente a remover a su gabinete y a despedir a Frigerio de su cargo de secretario de Relaciones Económicas y Sociales. En una maniobra inesperada, Frondizi había nombrado a Álvaro Alsogaray como ministro de Economía y Trabajo. Alsogaray, el propagandista más destacado del liberalismo económico en la Argentina, permaneció durante veintidós meses en el cargo. Entre 1959 y 1960, el gobierno siguió escrupulosamente las recomendaciones del FMI tendientes a reducir el gasto público y eliminar la intervención del estado en los mercados. También se mantuvieron políticas monetarias y crediticias restrictivas. En septiembre de 1959 y noviembre de 1960, el FMI otorgó dos créditos adicionales de 100 millones de dólares, como muestra de colaboración.



El presidente Frondizi recibe al ministro de Economía Álvaro Alsogaray tras la gira de éste por Europa con el fin de negociar con el Club de París. La política económica desarrollista combinó el aliento a la industrialización por medio de la inversión extranjera con un plan de estabilización ortodoxo. AGN.

La política de promoción de la inversión externa y los acuerdos firmados con el FMI alentaron un masivo ingreso de capitales extranjeros. Entre 1958 y 1962, la inversión extranjera totalizó 508 millones de dólares. Las inversiones directas se concentraron en nuevos sectores, como la explotación de petróleo, la industria automotriz y la petroquímica. Este flujo alivió durante un tiempo el desequilibrio de la balanza de pagos y permitió una expansión del producto. Entre 1960 y 1961, el PBI

creció a un ritmo del 8% anual, aunque esto no se tradujo en un incremento de la población ocupada. La reducción de la tasa de inflación (hasta el 14% en 1961) permitió la recuperación de los salarios reales en el sector privado.

Empero, las bases de la expansión escondían la perduración de complejos problemas. El equilibrio del sector externo se había logrado gracias al ingreso de inversiones y préstamos externos. Las inversiones extranjeras aliviaron temporariamente el desequilibrio del balance comercial, pero, dado que la Ley 14 780 había levantado las restricciones al giro de utilidades, crearon un flujo permanente de divisas al exterior. Más importante aún fue el papel desempeñado por el endeudamiento externo. Alentadas por la política oficial, las grandes empresas tomaron créditos en el extranjero para la adquisición de equipos, maquinarias e incluso plantas completas, los cuales contaban con el respaldo del Banco Central. El estado también obtuvo nuevos créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Eximbank, y destinó sus fondos a los programas oficiales de transporte vial y ferroviario, y a la energía. Como resultado, la deuda externa (excluida la privada) ascendió de 1613 millones de dólares en 1958 a 2649 en 1962, un incremento del 64%. Por supuesto, estos ingresos incrementaban las futuras obligaciones y constituían una pesada carga para el balance de pagos.

Tan pronto como los flujos de capital extranjero se revirtieron, quedó al desnudo el déficit crónico de la balanza comercial. Las exportaciones continuaban estancadas. En 1961, una mala cosecha de trigo y la caída de los precios mundiales de la carne complicaron la situación. Por su parte, la recuperación económica había incrementado notablemente la demanda de importaciones, en especial de equipos y maquinarias. Con el fin de alentar la inversión, el gobierno desarrollista promovió la importación de bienes de capital mediante la liberación de aranceles. El fomento de la industria automotriz también comprometió un aumento de la introducción de partes. Si bien Frondizi logró un apreciable éxito con su política de autoabastecimiento petrolero —que en 1962 eliminó uno de los rubros más importantes de las importaciones—, estos avances no lograron revertir la tendencia al déficit. Mientras que las exportaciones no superaban los 1000 millones de dólares, las importaciones excedían holgadamente esa cifra, alcanzando un récord de 1460 millones en 1961. Para entonces, una nueva crisis de la balanza de pagos se avizoraba, inminente.

En abril de 1961, Frondizi despidió a Alsogaray y lo reemplazó por Roberto Alemann. La cercanía de las elecciones para la renovación de

las gobernaciones y el Parlamento volvía políticamente imposible la devaluación de la moneda. Debido a ello, el gobierno intentó sortear la crisis manteniendo una política monetaria y crediticia restrictiva. Al mismo tiempo, se lanzó una dura política de racionalización de la administración estatal y de privatización de empresas públicas, entre las que se contaron unas quince empresas DINE y las líneas de colectivos de la capital. Sin dudas, la operación más importante fue el intento de racionalizar los ferrocarriles mediante la reorganización de la empresa, el cierre de ramales y la jubilación de personal. Si bien el gobierno obtuvo algunos éxitos en la política privatizadora, fracasó en su intento de controlar el déficit producido por los ferrocarriles. A finales de octubre, estalló una huelga en el sector, que se prolongó durante cuarenta y dos días, al término de la cual Frondizi cedió ante los reclamos gremiales de incrementos de sueldos. Poco después, Alemann y Arturo Acevedo, ministro de Obras Públicas, renunciaron.

El clima electoral complicó aún más el estado de la economía. Las expectativas de una posible devaluación alentaron la fuga de capitales y la especulación contra el peso. A comienzos de 1962, las reservas del Banco Central alcanzaron unos 440 millones de dólares, pero se acumulaban obligaciones por el pago de importaciones y deudas, varias veces superiores a esa cifra.

La crisis de 1962

En marzo de 1962, el triunfo electoral del peronismo en la provincia de Buenos Aires desató una crisis política que terminó con el derrocamiento de Frondizi. Luego de unos días de incertidumbre, José María Guido, presidente del Senado, asumió la presidencia. Si bien se había evitado la instauración de una dictadura militar, las Fuerzas Armadas ejercerían una influencia predominante en el gobierno. El nuevo presidente fue obligado a intervenir todas las gobernaciones provinciales y las municipalidades. En mayo de ese año, bajo presión militar, disolvió el Congreso y dictó una nueva legislación sobre partidos políticos.

Durante la crisis política desatada en marzo, la economía había sufrido graves perturbaciones. Por decisión oficial, el mercado cambiario había dejado de operar y también se habían suspendido las operaciones en la Bolsa porteña. Una vez instalado en la presidencia, Guido designó como ministro de Economía a Federico Pinedo, quien retornaba al cargo después de más de veinte años. Con el objetivo de enfrentar la inminente crisis de balanza de pagos, Pinedo aplicó medidas ortodoxas: el Banco Central anunció el cese de la intervención sobre el mercado

cambiarlo y la moneda se devaluó un 23% en pocas semanas; se dispusieron aumentos en el precio de los combustibles, la energía y los impuestos internos. No obstante, la gestión de Pinedo fue breve: una semana después de haber sido designado, renunció junto al resto del gabinete. En su reemplazo, Guido designó a Álvaro Alsogaray.

Entonces, la política económica oficial siguió los lineamientos trazados por las recetas del FMI. La devaluación de la moneda y el mantenimiento de una política fiscal y monetaria ortodoxa produjeron una aguda depresión en el mercado doméstico. La demanda se contrajo y la producción cayó verticalmente. El descenso de la actividad económica y la fuerte illiquidez en el mercado de capitales se tradujeron en una quiebra generalizada de empresas. La desocupación trepó hasta el 8,8% de la población económicamente activa (PEA), un récord histórico. La recesión acentuó el déficit de las cuentas públicas. Como el gobierno no estaba dispuesto a emitir moneda, el estado suspendió el pago de todas sus obligaciones. Las obras públicas se paralizaron, los proveedores y las empresas del estado no pudieron cobrar sus cuentas, y los sueldos y salarios de la administración sufrieron retrasos y postergaciones. El ministro Alsogaray dispuso la emisión de un empréstito público (los bonos 9 de Julio), que el gobierno empleó para hacer frente a sus obligaciones, pero los asalariados se vieron muy perjudicados por ello, dado que los bonos sólo eran aceptados por el mercado a un ínfima parte de su valor nominal.

Así, la política económica oficial profundizó la depresión. La inestabilidad política provocada por el enfrentamiento entre "Azules" y "Colorados" —dos facciones de las Fuerzas Armadas que, pese a compartir una postura antiperonista, se diferenciaban por su inclinación hacia la reimplantación de un gobierno constitucional o bien de una dictadura militar— complicó más aún la delicada situación. Sin el apoyo de los empresarios y menos aún de los sindicatos peronistas, en diciembre de 1962, Alsogaray renunció a su cargo. Sus sucesores, Eustaquio Méndez Delfino y José Alfredo Martínez de Hoz continuaron aplicando una serie de medidas ortodoxas, aunque flexibilizaron la política crediticia.

En realidad, la política económica no estaba entre las prioridades de la administración Guido. En 1963, un trabajoso acuerdo político condujo al país a la normalización institucional. En un principio, el gobierno y las Fuerzas Armadas parecían orientados a tolerar la participación del peronismo en las elecciones a través de un frente electoral que lo incluyera, pero que sería encabezado por el comandante en jefe del Ejército general Juan Carlos Onganía. Finalmente, las presiones

de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, la oposición de Perón a cualquier acuerdo que lo marginara, y las críticas de los partidos políticos no peronistas condujeron a la administración Guido a condicionar cada vez más al peronismo, que finalmente declaró su abstención. En julio, la fórmula de la UCR del Pueblo, liderada por Arturo Illia y Carlos Perette, resultó vencedora con sólo el 25% de los sufragios, en tanto que los votos en blanco totalizaron el 20%. Aunque se observaba un debilitamiento de la presencia electoral peronista, lejos ya de los masivos apoyos electorales obtenidos entre 1946 y 1955, los mandatarios electos contaron con un apoyo electoral reducido, algo inédito en la historia política argentina.

La breve recuperación de los sesenta (1963-1966)

En octubre de 1963, Illia asumió la presidencia. La política económica radical marcó un cambio con la orientación seguida desde 1958. Un equipo de economistas del partido, liderado por Eugenio Blanco, asumió las funciones principales del gabinete económico, el cual abandonó el enfoque liberal y aplicó una política algo heterodoxa, inspirada en el análisis estructuralista de la CEPAL y en el keynesianismo. El principal objetivo era impulsar la reactivación económica y mejorar la capacidad adquisitiva de la población, por medio de medidas destinadas a evitar una nueva espiral inflacionaria. Por primera vez desde 1958, se estableció el control de cambios y el sistema de cuotas sobre las importaciones, cuyo incremento por encima de la capacidad de compra de las exportaciones había originado un pronunciado déficit de la balanza de pagos. Las importaciones descendieron de representar un 11% del PBI entre 1960 y 1962 a sólo un 5% en 1965. Una reforma de la carta orgánica del Banco Central le permitió al gobierno adoptar una política monetaria y crediticia expansiva, que se proponía mejorar las condiciones de liquidez para la actividad productiva. Estos cambios fueron acompañados con una política cambiaria que consistió en ajustes periódicos del tipo de cambio mediante pequeñas devaluaciones.

La nueva orientación de las políticas públicas coincidió con una mejora del comercio exportador argentino. Un incremento sustancial de los precios mundiales de los cereales y la maduración de las transformaciones productivas en el agro pampeano permitieron aumentar la producción exportable y aliviaron el déficit crónico de la balanza comercial. Sin embargo, el país enfrentaba el problema del incremento de la deuda externa y el vencimiento de varias obligaciones en el

corto y mediano plazo. En contraste con la política desarrollista, el gobierno de Illia desalentó el ingreso de nuevos capitales extranjeros. De hecho, la decisión oficial de anular los contratos petroleros suscritos por Frondizi le granjeó una persistente desconfianza de los inversores extranjeros.

De esta manera, los desequilibrios del sector externo continuaron restringiendo el crecimiento económico. La flexibilización de las políticas monetarias y crediticias alimentó las tensiones inflacionarias. A pesar de que el gobierno restauró los controles de precios, la inflación minorista trepó desde una tasa anual del 22% en 1964 a un 29% en 1965 y al 32% en 1966. La política de ingresos también contribuyó. Especialmente importante fue la firma de convenios colectivos de trabajo por medio de los cuales los empresarios aceptaban incrementos salariales superiores a las previsiones oficiales. En el marco de una economía en la que las importaciones habían declinado, esta medida buscaba forzar al gobierno a otorgar compensaciones crediticias y fiscales para la industria privada.

La estrategia económica oficial y las mejoras salariales obtenidas por la CGT permitieron una recuperación apreciable de los salarios reales y estimularon la demanda doméstica, pero también originaron una inflación de costos. La mejora de los salarios reales no impidió que la CGT adoptara una dura posición frente al gobierno. En 1964, el Plan de Lucha dispuesto por las 62 Organizaciones Peronistas involucró la ocupación de cientos de establecimientos industriales. Por supuesto, esta dureza negociadora tenía sus raíces en la proscripción del Partido Peronista y la frustración de retorno de Perón a la Argentina.

A mediados de la década de 1960, la economía argentina parecía haber redescubierto el camino del crecimiento. Entre 1964 y 1965, creció a una tasa del 10% anual, en tanto que la desocupación —que había alcanzado un 8% en 1963— declinó hasta niveles inferiores al 5% dos años más tarde. La política de desaliento a nuevas inversiones extranjeras no había erosionado la inversión. El gobierno radical del pueblo logró incluso disminuir la deuda externa, de 2700 millones en 1963 a 2400 en 1965. Sin embargo, se anunciaban nuevas dificultades.

En 1966, el crecimiento económico se desaceleró, la inflación se incrementó y la amenaza de una nueva crisis de la balanza de pagos reapareció en el horizonte. Dicho deterioro escondía algunas transformaciones profundas que, iniciadas a comienzos de la década, comenzaban a hacer sentir sus efectos sobre la estructura económica. En lo inmediato, los síntomas de una crisis inminente, retroalimentados por