

# El desafío del desarrollismo. Un análisis teórico de la génesis del modelo desarrollista en la Argentina y el Brasil

HORACIO GARCÍA BOSSIO

*“El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre”.*

(S.S. Paulo VI, *Encíclica Populorum progressio*, p. 14)

## 1. INTRODUCCIÓN

El notable auge económico de posguerra y la división bipolar del mundo de la Guerra Fría introdujo la posibilidad de la transformación de las estructuras económicas de los Países en Vías de Desarrollo (eufemismo *sesentista* para clasificar a algunas de las naciones del Tercer Mundo), mediante el crecimiento económico sostenido (medido en términos del PBI) a partir de la industrialización de las otrora economías primarias-exportadoras. Pero crecimiento y desarrollo no tenían el mismo significado para todos los que lo empleaban. Los llamados *desarrollistas* (Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, en la Argentina, Juscelino Kubitschek, en el Brasil y Kwame Nkrumah, en Ghana) afirmaban que el desarrollo implicaba que la industria pesada le aseguraría a estas naciones un lugar entre los países más poderosos del planeta. Kubitschek sostenía, en 1956, que su objetivo era “...la expansión, el fomento y la instalación de las industrias que el Brasil necesita para su total y verdadera liberación económica...”. Frigerio, por su parte, afirmaba que “...el desarrollo no es un modelo económico, sino un imperativo político de nuestros pueblos en esta etapa específica de su evolución histórica...”, y Nkrumah sostenía que “...el desarrollo implicaba terminar con la pobreza, la ignorancia y la enfermedad en Ghana...”<sup>1</sup>. La posibilidad del *take off* predicado por W. W. Rostow era

<sup>1</sup> CELIA SZUSTERMAN, *Frondizi, la política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé, 1998, pp. 120 y 348.

atractiva en una visión del progreso acompañada por la modernización del Estado, en su rol de acompañante de ese *despegue* económico.

Asimismo, en el *corpus epistemológico* de quienes querían desentrañar las bases teóricas del desarrollo, las tesis del *conocimiento* cuantitativamente *acumulativo* y de la *transferencia del conocimiento* desde los laboratorios y centros de investigaciones, ubicados en los países desarrollados, hacia sus colegas del mundo subdesarrollado, constituye otro punto esencial para entender las preocupaciones por la adopción de algunas ideas (como la de *capital humano*) para justificar el nuevo rol del Estado y de la educación en la capacitación técnico-profesional imprescindible para lograr ese desarrollo.

Su andamiaje ideológico, que presuponía cumplir con los parámetros e índices ideales que debían alcanzar los países para entrar en el círculo virtuoso del desarrollo, incluía la firme convicción de que dicho desarrollo era “progresivo, continuo, objetivo”, es decir, sin la presencia dañina de las ideologías políticas que *perturbaran esa marcha sostenida hacia el progreso*.

Sin embargo, la extensa literatura histórico-económica no ha profundizado suficientemente sobre las bases teóricas que dieron origen al *desarrollismo*. Éste se ha vuelto un concepto ambiguo, que incluye un cuerpo de ideas políticas y económicas, que no es reconocido por los economistas de la *main stream anglosajona* como parte de la *teoría económica*. A lo sumo, es visto como una *praxis* específica adoptada por algunos países en la coyuntura de posguerra.

Las explicaciones que dan cuenta del desafío desarrollista en nuestro país y en el continente americano son disímiles y sugieren, por ello, una génesis multicausal. Según la visión de Juan Carlos de Pablo<sup>2</sup> y del doctor Alberto Vercesi fueron las ideas de Albert Hirschman (*La estrategia del desarrollo económico*, 1958) las que influyeron con más peso en el modelo ecléctico de Frondizi, más cercano a la idea del desarrollo “desequilibrado” que al enfoque del desarrollo balanceado, entonces muy en boga desde la óptica cepalina. También se vislumbraría cierto peso de los autores escandinavos, como Gunnar Myrdal, en lo referente al modelo de causación dinámica acumulativa o de las influencias doctrinarias del nombrado Rostow y su teoría del desarrollo por etapas. El propio Frondizi apela a otras posibles influencias, como la concepción del *desarrollo integral de la persona*, descrito

<sup>2</sup> JUAN CARLOS DE PABLO, “Frondizi-‘Nomia’, 40 años después”, *Congreso de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza, 1998, y ALBERTO VERCESI, “La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina”, en *A.A.E.P.*, Tucumán, 1999.

por el santo padre Juan XXIII, en la carta encíclica *Mater et magistra*, publicada el 15 de mayo de 1961<sup>3</sup>.

A su vez, la figura de Rogelio Frigerio, el “alter ego” del Presidente (señalado por muchos analistas como el verdadero ideólogo del desarrollismo en la Argentina), presentaba una compleja base conceptual, que oscilaba desde las ideas hegelianas-marxistas clásicas (reflejadas en un evidente discurso economicista y determinista), pasando por la influencia de Raúl Prebisch y del “deterioro de los términos del intercambio” de la CEPAL, hasta los postulados nacionalistas del peronismo (el desarrollismo vendría a completar, según una clásica frase de Frigerio, “el Tercer Plan Quinquenal que Perón no pudo realizar”).

Otra vertiente de la estrategia desarrollista en el cono sur seguiría la influencia de Helio Jaguaribe y el *desenvolvimentismo* brasileño, como un animador insoslayable del “entorno” de J. Kubitschek y su sucesor, Janio Quadros.

Algunas hipótesis tentativas (que ven una influencia de izquierda en el origen desarrollista) hablan de la impronta de Raúl Haya de la Torre y del *aprimo* peruano, en una *síntesis stalinista* que no desdeña al capital multinacional, sino que alienta su concentración espacial, para luego ser revolucionariamente eliminado<sup>4</sup>. Otros se refieren a una influencia *gramsciana*, que busca definir el concepto de *hegemonía* (lo que el desarrollismo llama *integración* de los principales actores sociales: FF.AA., empresariado, sindicatos, etc.) en el planteo de Frigerio y su “marxismo nacional”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Véanse sus opiniones en FÉLIX LUNA, *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1998, p. 170.

<sup>4</sup> Entrevista (julio de 2003) con el doctor Fernando de Estrada, director del Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Instituto dependiente de la Universidad Católica de La Plata. También habla de *estalinismo* el doctor TULLIO HALPERIN DONGHI en *La Nación*, sábado 25 de octubre de 2003, p. 14.

<sup>5</sup> Entrevista (agosto de 2003) con el doctor Oscar Olivero, director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de La Plata. En la entrevista con el doctor José Giménez Rébora (octubre de 2003), ex vicerrector de la Pontificia Universidad Católica Argentina, éste manifestó que no es seguro que exista una relación tan directa entre las tesis gramscianas y el “frigerismo”.

El doctor Hernán Llosas<sup>6</sup> se inclina por una postura “mercantilista” que explicaría el desarrollismo a partir de los equilibrios/desequilibrios de las balanzas externas. Otros, en cambio, lo inscriben en consonancia con los presupuestos que animaron a lanzar la Alianza para el Progreso de la administración Kennedy.

No es menos trascendente intentar desentrañar las bases doctrinales que hacen de la Doctrina Social de la Iglesia (en la década de 1960) un punto de partida para la discusión sobre el progreso de los pueblos (desde la preocupación del papa Juan XXIII hasta las proclamas de Paulo VI).

El objetivo de este trabajo es analizar las diversas interpretaciones sobre el concepto de *desarrollismo*, como asimismo comparar la política desarrollista implementada en la Argentina y en el Brasil.

## 2. GÉNESIS DEL IDEARIO DESARROLLISTA

El *desarrollismo* surgió como un proyecto de política económica, que alcanzó amplia difusión dentro de un sector de intelectuales y políticos (especialmente en los llamados países periféricos) durante las décadas de 1950 y 1960. Además, es evidente su impronta entre los economistas y sociólogos de los países más desarrollados y también dentro de la Iglesia Católica, a partir de las cartas encíclicas de los papas Juan XXIII (*Mater et magistra* aparecida el 15 de mayo de 1961) y Paulo VI (*Populorum progressio* del 26 de marzo de 1967). Este concepto, *desarrollismo*, se presentaba lo suficientemente ecléctico como para incluir múltiples significados e interpretaciones, que van desde una estrategia para lograr el crecimiento económico de aquellas regiones con algunas dificultades estructurales para insertarse en el mercado mundial, pasando por una mera transferencia de tecnologías y equipamiento de las áreas centrales a las áreas marginales, hasta ser usado para describir algunas abstracciones académicas, que difícilmente se verificaban en la práctica. La Iglesia no escapó a esos influjos y sentó su posición al establecer que

<sup>6</sup> HERNÁN LLOSAS, comentario crítico al *paper* de Juan Carlos de Pablo, “Fron diza- ‘Nomia’, 40 años después”, en la citada publicación del *Congreso de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza, 1998.

...existe un *carácter ético y cultural* de la problemática relativa al desarrollo y, asimismo, a la legitimidad y *necesidad* (sic) de la intervención de la Iglesia en ese campo...<sup>7</sup>.

El papa Juan XXIII opinaba que

...el problema mayor de nuestros días (año 1961) es el que atañe a las relaciones que deben darse entre las naciones económicamente desarrolladas y los países que aún están en vías de desarrollo económico: las primeras gozan de una vida cómoda; las segundas, en cambio, padecen durísima escasez...<sup>8</sup>.

Paulo VI, por su parte, afirmaba que

...hoy (año 1967) el hecho más importante del que todos deben tomar conciencia es el de que la cuestión social ha tomado una dimensión mundial (...) y los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático, a los pueblos opulentos...<sup>9</sup>.

Es decir que la llamada “cuestión social” que animó la preocupación social de la Iglesia a fines del siglo XIX por las condiciones de vida de miles de proletarios<sup>10</sup> se había complejizado por la *penosa situación ya no de obreros determinados, sino de países enteros*, cuya situación se englobaba dentro de los siguientes indicadores económicos y socioculturales: una baja renta per cápita, escasa productividad y predominio del sector agrario con estructuras de monocultivos, mínima industrialización, generalmente sustitutiva, de bienes de consumo directo, orientada para abastecer el mercado interno y con una débil capacidad de exportación, lo cual generaba un déficit permanente en las balanzas externas y provocaba un alto índice de endeudamiento. Se le sumaba la incoherencia en las políticas económicas, cuya manifestación más relevante era la inflación sostenida, causada por la

<sup>7</sup> S. S. JUAN PABLO II, *Encíclica Sollicitudo rei socialis*, 30 de diciembre de 1987, Ediciones Paulinas, p. 10.

<sup>8</sup> S. S. JUAN PABLO II, *Encíclica Mater et magistra*, 15 de mayo de 1961, Ediciones Paulinas, punto 157.

<sup>9</sup> S. S. PAULO VI, *Encíclica Populorum progressio*, 26 de marzo de 1967, Ediciones Paulinas, punto 3.

<sup>10</sup> La denominada Doctrina Social de la Iglesia (DSI) toma como punto de partida la *Encíclica Rerum novarum*, del santo padre LEÓN XIII, aparecida el 15 de mayo de 1891.

depreciación de las monedas nacionales más la carencia de cuadros dirigentes adecuados, con alta corrupción administrativa. Las variables sociales que alimentaban el *círculo vicioso del subdesarrollo* eran la subalimentación, las altas tasas de natalidad y de mortalidad, las epidemias y las endemias junto a un elevado índice el analfabetismo y de deserción escolar<sup>11</sup>.

Por ello, el Concilio Vaticano II, en su constitución pastoral *Gaudium et spes* (7 de diciembre de 1965) aclaraba que el crecimiento económico tenía como finalidad fundamental

...no el mero incremento de productos, ni el mayor beneficio, ni el poder, sino el servicio del hombre, del *hombre integral*, teniendo en cuenta sus necesidades materiales y sus aspiraciones intelectuales, morales, espirituales y religiosas...<sup>12</sup>.

Por último, el papa Juan Pablo II reflexionaba sobre el *carácter moral del desarrollo*, que debía tener en cuenta los derechos de todos y cada uno de los individuos, en "...el marco de la solidaridad y la libertad..."<sup>13</sup>. Agregaba (en el debate sobre crecimiento y desarrollo), el concepto de "desarrollo sustentable"<sup>14</sup> que implicaba adecuar el crecimiento económico con los límites ecológicos. Así lo atestiguaba el documento final del CELAM de Santo Domingo al afirmar que "...el desarrollo pretende responder a las necesidades y aspiraciones del presente, sin comprometer las posibilidades de atenderlas en el futuro..."<sup>15</sup>.

Si señalamos la atención que la Santa Iglesia ha demostrado por la problemática del desarrollo es debido a que los autodenominados *desarrollistas* citaban continuamente –para afirmar sus hipótesis a partir de un criterio de autoridad– los documentos y encíclicas papales. Fue así que Arturo Frondizi (de un pasado radical *laicista*) y Rogelio Frigerio ponían

<sup>11</sup> RESTITUTO SIERRA BRAVO, *Ciencias sociales y Doctrina Social de la Iglesia*, Madrid, Editorial CCS, 1996, p. 698.

<sup>12</sup> CONCILIO VATICANO II, *Constitución pastoral Gaudium et spes*, 7 de diciembre de 1965, punto 64.

<sup>13</sup> S. S. JUAN PABLO II, *Encíclica Sollicitudo rei socialis*, 30 de diciembre de 1987, Ediciones Paulinas, Punto 33.

<sup>14</sup> *Ídem*, punto 34.

<sup>15</sup> Documento Final del CELAM, Santo Domingo, citado por SIERRA BRAVO, *op. cit.*, p. 703.

énfasis en señalar sus coincidencias doctrinarias y las de la Iglesia, cuando afirmaban que

...eso no lo decimos solamente nosotros, ha sido dicho desde la alta cátedra de Roma... (y cita textualmente un párrafo de la *Populorum progressio*)... Negar esta realidad (del problema del desarrollo) que ya debería haber sido admitida por el respaldo científico y moral que posee, lleva a falsas soluciones...<sup>16</sup>.

Además, el propio Frondizi apelaba a las posibles influencias de la concepción del *desarrollo integral de la persona*, descrito por la Doctrina Social de la Iglesia, cuando afirmaba que “...el desarrollo abarca la actividad económica, la educación, las expresiones espirituales, toda la vida social...”<sup>17</sup>.

En cuanto a las interpretaciones académicas del desarrollismo, el doctor Oreste Popescu reflexionaba, en el año 1959 en un artículo denominado “Tendencias actuales del pensamiento económico”, sobre la problemática del “desarrollo” como una meta perseguida por todos los países luego de la Segunda Guerra (independientemente de sus orientaciones ideológicas), a partir del siguiente razonamiento:

...una economía equilibrada dentro de un mundo rodeado por economías desequilibradas deberá forzosamente terminar en el caos. De modo que el *que desea la paz en el mundo...* deberá encontrar los medios adecuados para amortiguar las discrepancias de riquezas entre los pueblos, ayudando a imprimir a las economías de los pueblos insuficientemente desarrollados un ritmo más rápido y mejor equilibrado...

y concluía diciendo que

... una política del desarrollo, sin una previa teoría del desarrollo es un contrasentido... de allí que podemos hablar de *proyecciones de desarrollo*, siempre y cuando dispongamos tanto de una sólida teoría como de una base estructural de los hechos relevantes en el desarrollo económico...<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> FANOR DÍAZ, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, Buenos Aires, Editorial Hachette, 1997, p. 121.

<sup>17</sup> FÉLIX LUNA, *op. cit.*, p. 171.

<sup>18</sup> ORESTE POPESCU, “Tendencias actuales del pensamiento económico”, en *Revista de la Universidad*, Universidad Nacional de La Plata, t. 8, mayo-agosto de 1959, pp. 78 y 82.

Este análisis que describía las orientaciones en el pensamiento económico dentro del ambiente intelectual universitario a fines de los '50, presentaba una lucidez notable, ya que se apoyaba en algunos de los presupuestos que Hirschman sostenía insistentemente y se anticipaba en varios años a la famosa expresión de Paulo VI en la citada encíclica *Populorum progressio*, donde sentenciaba que “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”.

Juan Carlos de Pablo<sup>19</sup> no tiene dudas de que fueron las ideas del nombrado Albert Hirschman (*La estrategia del desarrollo económico*, 1958) las que influyeron con más peso en el modelo ecléctico de Frondizi, más cercano a la idea del desarrollo “desequilibrado” que al enfoque del desarrollo balanceado (Rosenstein-Rodan, *Economic Journal*, junio-septiembre, 1943) y citándolo al doctor Roberto T. Alemann (ministro de Economía de Frondizi) reconoce que la propuesta de Hirschman se adecuaba mejor a la realidad de los países latinoamericanos, ya que dicho desarrollo desequilibrado serviría como disparador del mejor recurso (y más escaso) de esas economías atrasadas: el talento empresarial. Además Hirschman sostenía que un aumento en las inversiones sostenía fuertes encadenamientos hacia la producción de las industrias básicas, pesadas. Según la opinión de De Pablo, la “esencia” del desarrollismo no se ubicaba en el plano del *qué* cuanto en el del *cómo*; es decir que importaban menos las disyuntivas discursivas proclamadas por Frigerio y su equipo que describían la dicotomía entre subdesarrollo-desarrollo, el proceso ISI complejo, la apertura al movimiento internacional de capitales versus el cierre al comercio internacional de bienes, etc. que las estrategias para hallar el camino al crecimiento. O sea que la clave no estaba, por ejemplo, tanto en la producción del petróleo como en los contratos petroleros, en cuanto mecanismos jurídicos para lograr la ansiada autosuficiencia<sup>20</sup>.

El doctor Alberto Vercesi se inclinaría por atribuirle cierto peso a los autores escandinavos, como Nurkse y Gunnar Myrdal (Premio Nobel de Economía junto a August von Hayek, en 1974) en lo referente al modelo de causación dinámica acumulativa, según el cual la variación de un factor relevante de un sistema (la introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo) originaría un movimiento con una determinada dirección e intensidad que tiene relación directa con el impulso inicial. De allí la necesidad de “shock” de capitales y nuevos conocimientos que sustentarían el “sueño desarrollista”.

<sup>19</sup> DE PABLO, *op. cit.*, p. 17.

<sup>20</sup> *Ídem*, p. 15.



En una entrevista *ex post* a la experiencia gubernamental que este economista le realizó a un maduro Frigerio, el asesor de Frondizi se jactaba de que en su obra básica *Las condiciones de la victoria* ya se encontraban incluidas las ideas de los economistas nórdicos, al afirmar con cierta soberbia que

...toda nuestra bibliografía demuestra que conocíamos todo lo que se planteaba teóricamente en ese momento en el mundo y lo aplicábamos muy claramente al problema nacional...<sup>21</sup>.

El doctor Hernán Llosas, en cambio, se apoyaría en lo que él llama una postura “mercantilista” que explicaría el desarrollismo a partir del análisis de las balanzas externas, junto a las influencias doctrinarias del nombrado Rostow y su teoría del desarrollo por etapas, en un proceso de crecimiento autosostenido e irreversible. Llosas afirma que el presidente Frondizi no tomó en cuenta al formular su *plan maestro* cuáles serían los efectos que tendrían en el corto plazo sus decisiones de largo plazo, en especial los efectos sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. De allí que a la economía subyacente en el modelo frondicista la describe como similar a la de los mercantilistas (incluyendo en ese mismo camino a las tesis de Prebisch, aplicadas en América Latina) que tuvo altos costos en términos de eficiencia e igualdad, siendo ésta –según su criterio– la responsable de la falta de desarrollo<sup>22</sup>. Precisamente un comentario aparecido en *Primera Plana*<sup>23</sup>, en cuya tapa se leía un titular que decía “Frondizi-Frigerio, ¿qué buscan ahora?”, hacía referencia a la idea del doctor Llosas en cuanto al peso relativo de las balanzas externas, pero presentada en otros términos discursivos. En ese artículo (disfrazado dentro del formato “Carta de Lectores”) un “calificado lector” de esa revista reflexionaba diciendo que

...creo que podemos hablar de los ortodoxos de la estabilidad monetaria como requisito previo al desarrollo y los que sostienen que el desarrollo acelerado es la base indiscutible del saneamiento financiero. También habría que calificar a unos como “comercialistas”(sic) pues fincan en los resultados del comercio exterior el secreto de la financiación del desarrollo y a los otros (Frondizi-Frigerio) como “desarrollistas”(sic), es decir como partidarios de expandir el

<sup>21</sup> VERCESI, *op. cit.*, Apéndice.

<sup>22</sup> LLOSAS, *op. cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> Revista *Primera Plana*, 28 de marzo de 1967, año V, N° 222, Buenos Aires, p. 6.

mercado interno más que expandir las exportaciones, pues sostienen que todo esfuerzo en esta última dirección es anulado por el deterioro de los términos de intercambio...

J. H. Olivera (1959, “Crecimiento, desarrollo, progreso”, en *El Trimestre Económico*), por su parte, definía el *desarrollo* económico como un fenómeno en el que el *producto potencial* de una economía crecía con el tiempo, mientras que el *crecimiento* económico sólo hace variar el *producto actual*. Un elemento sustantivo para hacer crecer dicho producto potencial era la tecnología (tesis esencial en el modelo desregulador desarrollista de Frondizi)<sup>24</sup>.

Alain Rouquié<sup>25</sup> lo inscribe en consonancia con los presupuestos que animaron a lanzar la Alianza para el Progreso de la administración Kennedy, pues la admiración por un presidente joven que llevaría adelante la primera *affluent society* de alcance continental no escaparía al gusto del frondizismo. Para este historiador, Rogelio Frigerio explicitaba la *ideología del desarrollo* en los términos de una verdadera síntesis hegeliana, cuyos dos pilares eran la *integración y el desarrollo* (el primer concepto es la condición *sine qua non* para el segundo) y que se articularían en un esquema dialéctico que establecía las siguientes premisas:

La ideología de izquierda (tesis) y el nacionalismo de derecha (antítesis) se reconciliarían en la síntesis nacional-capitalista, inspirada en el keynesianismo y en los logros del Welfare State norteamericano<sup>26</sup>.

Para Plotkin y Neiburg<sup>27</sup> el desarrollismo más que una ideología política fue un “clima de ideas” que impregnó la realidad argentina y latinoamericana desde los '50, donde la redefinición del papel del Estado era clave para

<sup>24</sup> FERNANDO THOMÉ et al., “La influencia de la teoría del desarrollo en las políticas económicas de las décadas de 1950 y 1960: el caso de Brasil y Argentina”, en *A.A.E.P.*, Tucumán, 1999, p. 3.

<sup>25</sup> ALAIN ROUQUIÉ, *Radicales y desarrollistas*, capítulo VIII, Buenos Aires, Editorial Shapire, 1979.

<sup>26</sup> *Ídem*, p. 196.

<sup>27</sup> MARIANO PLOTKIN y FEDERICO NEIBURG, “Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años '60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía”, en *E.I.A.L.*, vol. 14, N° 1, enero-junio, 2003.

entender que éste era quien debía encarar la promoción del desarrollo. Y agregan que la implantación del desarrollismo como sistema hegemónico de pensamiento fue un factor importantísimo en la constitución del campo de las ciencias económicas en particular y de las ciencias sociales en general, ya que introducía un tratamiento necesariamente interdisciplinario de los problemas y de las posibles soluciones que debían llevar al crecimiento sostenido de la región. Los autores insisten en reconocer el origen múltiple de las influencias intelectuales que “construyeron” el ideario desarrollista.

Helio Jaguaribe y el *desenvolvimentismo* brasileño como antecedente temporal de la experiencia argentina es la otra hipótesis que intenta desentrañar los postulados teóricos del desarrollismo. Son numerosas las coincidencias del *frigerismo* con las tesis de Jaguaribe, especialmente la frase de este profesor universitario brasileño que distinguía entre *el nacionalismo de los fines y el de los medios*, una expresión repetida permanentemente en los labios presidenciales de Frondizi. Tanto Rouquié como el doctor Vercesi dan cuenta de la influencia brasileña. El primero afirma que Jaguaribe era citado con mayor frecuencia por los frondicistas que Celso Furtado (dueño de una más amplia presencia en el pensamiento económico latinoamericano), e incluso afirma que “...si Jaguaribe *no es el inspirador* es, al menos, uno de los *garantes* de frondicismo...”<sup>28</sup>. Rouquié insiste en que la obra *O nacionalismo na actualidade brasileira* de Jaguaribe tiene enormes similitudes con las nombradas proclamas de la *integración y el desarrollo* frigeristas. En expresiones clave de Frigerio y Jaguaribe las coincidencias son notables. Así el teórico brasileño afirma (al igual que el asesor de Frondizi) que

... el desarrollo es un imperativo nacional y el nacionalismo es un movimiento provocado por el desarrollo del país, que tiene por fin *la aceleración* (¿Rostow?) y la racionalización de ese desarrollo...<sup>29</sup>.

Frigerio, sin embargo, fiel a su estilo de creerse el dueño de la verdad, el *Gran Hacedor* de un nuevo orden que llevaría al crecimiento “revolucionario” de la Argentina, no admite en el reportaje de Vercesi ser un deudor del intelectual brasileño, pues afirma que

...con el Brasil era otra la relación comparado con los demás países latinoamericanos, porque había una pléyade de economistas que entendieron

<sup>28</sup> *Ídem*, p. 117.

<sup>29</sup> *Ídem*, p. 117.

bien el desarrollo nacional independiente. Independiente, que no es cerrado porque es definido como una necesidad con características nacionales pero asociado al capitalismo mundial...<sup>30</sup>.

En otro orden explicativo, quienes hablan de la impronta de Raúl Haya de la Torre y del *aprismo* peruano, para conformar una suerte de *síntesis estalinista* en el pensamiento de Frigerio (recordemos su pasado en la juventud comunista y su militancia a través de la revista *Insurrexit*, junto a otros pensadores como Ernesto Sabato) nos invitan a aventurar dos respuestas tentativas. La primera la resuelve el propio Frigerio, pues él mismo afirmaba que el desarrollismo presupone la coexistencia pacífica, no la lucha de clases como la planteaban los líderes antiimperialistas clásicos, como Sandino o el mismo Haya de la Torre, ya que a principio de los '60 habían nuevas condiciones que exigían nuevas salidas<sup>31</sup>.

Al segundo interrogante Frigerio pareciera darle una respuesta afirmativa, ya que él mismo declara que tenía una metodología marxista, pero con una concepción nacional y sostenía que el universalismo de la izquierda revolucionaria era un argumento reaccionario en un país subdesarrollado como la Argentina, por lo que toda interpretación de las condiciones de la "base material" de la economía tenía que presentar una "condición nacional". Esto sí recuerda el modelo estalinista de la "rusificación" del marxismo nacido de la revolución bolchevique, frente a los reclamos "internacionalistas" del trotskismo.

Quienes hacen referencia a componentes de las tesis *gramsciana* y el concepto de *hegemonía* (lo que Frigerio llama *integración*), no pueden ser refutados, pero tampoco avalados con demasiada convicción. Si bien es cierto que Frigerio se encargaría de definir en *Las condiciones de la victoria* los vínculos imprescindibles con "corporaciones" como la CGT, la CGE (el "verdadero empresariado nacional"), las Fuerzas Armadas y la misma Iglesia Católica, de allí a calificarlo de *gramsciano* hay un largo trecho. Aunque es verosímil el argumento de algunas influencias si nos atenemos al hecho de que el Partido Comunista argentino divulgó las *Lettere dal carcere* a principio de los '50 y los *Quaderni del carcere* de Antonio Gramsci entre 1958 y 1962<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> VERCESI, *op. cit.*, Apéndice.

<sup>31</sup> FANOR DIAZ, *op. cit.*, p. 24.

<sup>32</sup> Oscar Terán, *Nuestros años sesenta*, Buenos Aires, Puntosur, 1991, p. 103.

El propio Alvaro Alsogaray, sin bien no era un teórico, sino más bien un crítico del desarrollismo, intentó justificar su política económica estabilizadora a partir del deslumbramiento que le generó el pensamiento del *alma mater* del “milagro alemán”, Ludwig Erhard. Éste proclamó, en 1947, una audaz propuesta para sacar a Alemania de la postración de la posguerra, que bautizó con el nombre de *Soziale Marktwirtschaft*, traducida en los círculos académicos como “economía social de mercado” (que según el ingeniero Alsogaray fue lo que intentó hacer durante su gestión al frente del Ministerio de Economía, entre julio de 1959 y abril de 1961). El fundamento de esta política económica “heterodoxa” tenía como sustento el conciliar la iniciativa privada y el progreso social sobre la base de la libre competencia, con vistas a lograr una *sociedad integrada*. Este concepto de integración de las fuerzas productivas fue esencial en el modelo de Frondizi y Frigerio, a pesar de que éstos nunca manifestaron sentir la influencia de Erhard para enunciar sus principios desarrollistas (quizá porque estaba el polémico Alsogaray en el medio). Es cierto, sin embargo, que el presupuesto de Frigerio de que la Argentina era un país subdesarrollado le impedía establecer cualquier tipo de análisis comparado con una Alemania que, para 1958, ocupaba el tercer lugar en el comercio mundial, detrás de los Estados Unidos y de Gran Bretaña.

Para finalizar, cabría extender el análisis teórico a las críticas que el frondizismo-frigerismo le hacían a las posiciones estructuralistas (cepalinas) y monetaristas por igual, al afirmar que eran dos caras de la misma moneda, porque sólo servirían para mantener lo que denominaban “estructura agroimportadora dependiente”. Además, Frigerio se negaba a considerar el desarrollismo dentro del estructuralismo, aun cuando eran notorias las coincidencias con la CEPAL en el diagnóstico de la crisis estructural del subdesarrollo latinoamericano (producto del deterioro de los términos del intercambio). Según su visión tan particular, el estructuralismo cepalino tenía confianza en la promoción del comercio de exportaciones “no tradicionales”, ayudado por una baja en las barreras arancelarias de los países más poderosos para la entrada de esos productos de las áreas periféricas. Frigerio desconfía tanto de los beneficios del comercio como de la benevolencia de las naciones desarrolladas; de igual modo juzga errónea la postura de Prebisch del efecto de la inflación como un termómetro en la puja distributiva del ingreso, pues nada iba a cambiar si no se incrementaba la producción nacional<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> ROGELIO FRIGERIO, *Economía política y política económica nacional*, Buenos Aires, Hachette, 1981, pp. 77 y 81.

Al monetarismo le advertía que distorsionaba el análisis de la inflación si sólo se quedaba en el mero problema monetario y financiero, sin ahondar en su raíz “económica”, es decir en la estructura productiva de la nación. Porque, en la base del pensamiento frigerista, él seguía rescatando a los clásicos, al considerar como válida la teoría del valor trabajo, pues la única “liberación nacional” de las ataduras del subdesarrollo se lograría, siguiendo las

...insuperables enseñanzas de los creadores de la ciencia económica, que son Adam Smith, David Ricardo y el propio Carlos Marx, pues elevan las condiciones de la independencia mediante el desenvolvimiento de las fuerzas productivas...<sup>34</sup>.

### 3. EDUCACIÓN Y DESARROLLO: LA EDUCACIÓN COMO CAPACITACIÓN DE MANO DE OBRA CALIFICADA

Un estudio tradicional de la década del '70 sobre el sustento ideológico y epistemológico de la ideología del “desarrollismo” es el de Susanne J. Bodenheimer<sup>35</sup>. En él la autora explica, en un cuadro sumamente representativo, las bases sobre las cuales se han extendido las llamadas *teorías del desarrollo en América Latina*<sup>36</sup>, así como los presupuestos generales que en el plano de la teoría del conocimiento han influido en las ciencias políticas. Señala que los *niveles de la teoría* se articulan de la siguiente manera:

<sup>34</sup> FANOR DIAZ, *op. cit.*, pp. 30 y 121.

<sup>35</sup> SUSAN BODENHEIMER, “La ideología del desarrollismo: paradigma supletorio de las ciencias políticas norteamericanas para estudios latinoamericanos”, en *Desarrollo Económico*, vol. 10, N° 37, abril- junio, 1970, pp. 73 a 117.

<sup>36</sup> Es importante analizar su contracara en las *teorías de la dependencia*, desde los estudios elaborados por una serie de sociólogos norteamericanos que explicaban el modelo de dependencia y subdesarrollo de América Latina en función de la región en el mercado mundial, pasando por los ya clásicos planteos de *cepalinos de centro-periferia*, hasta las tesis de Gunder Frank sobre las áreas “metropolitanas” y las regiones “satélites”.

	<i>Teoría esencial sobre el desarrollo</i>	<i>Premisas epistemológicas de las ciencias políticas y sociales</i>
<i>Acumulación</i>	Modelo de desarrollo continuo.	Conocimiento acumulativo.
<i>Estabilidad</i>	Cambio estable y ordenado.	Interés por la predicción y búsqueda de “leyes universales” para las ciencias sociales.
<i>Fin de la ideología</i>	El fin del desarrollismo es el pluralismo.	Lograr la “objetividad” de las ciencias sociales, quitándole su “sesgo” ideológico.
<i>Difusión</i>	La difusión de estas ideas se produce desde los sectores “modernos” de la sociedad a los “tradicionales” y desde las sociedades desarrolladas a las subdesarrolladas.	Transferencia del marco conceptual para las sociedades desarrolladas a las sociedades subdesarrolladas.

Fuente: BODENHEIMER, op. cit., p. 79.

Este análisis pone énfasis en las experiencias políticas concretas, en las cuales la dicotomía entre tipos abstractos “tradicional/moderno” o “ramas vegetativas de la producción/ramas dinámicas” definían a partir de estos estereotipos las líneas crediticias, las estrategias de las inversiones o las políticas que determinaban el paradigma científico-tecnológico que los gobiernos autoproclamados desarrollistas (Frondizi/ Kubitschek) se jactaban de implementar.

El modelo desregulador desarrollista en la Argentina y América Latina no debía ni podía funcionar con analfabetismo ni con deserción escolar, ni menos aún con un atraso relativo de la capacitación-calificación de la mano de obra industrial, que debía insertarse en un sistema educativo formal que le brindara esa formación técnica, como una condición *sine qua non* dentro del proyecto nacional de desarrollo (redimensionando el papel de la educación en el marco continental de la *Alianza para el Progreso*, esbozada por el presidente John Fitzgerald Kennedy, desde los Estados Unidos). De allí que se impulsó vivamente la enseñanza técnica y la investigación científica, aplicada según los diversos rubros y áreas estratégicas, en función del aparato productivo, los progresos de la ciencia y la dinámica de la vida social. Se

fijaron áreas de preferencia, tales como el CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica) y el CONICET, que debían insertarse *orgánicamente*, de acuerdo con la estrategia del desarrollo, en el sistema universitario. Por supuesto que se introdujeron técnicas de *planeamiento educativo*, respondiendo a las demandas en este sentido a nivel internacional. La mayoría de los países latinoamericanos contaban, en los '60, con esos servicios de planeamiento, que deberían adecuar las obsoletas estructuras educativas a las necesidades del desarrollo. Para ello se implementaron centros regionales de planificación y se *educaron* a los cuadros técnicos para concretar la nueva racionalización educativa<sup>37</sup>. Fue así como la *educación* se convirtió en el elemento *dinámico* del desarrollo por antonomasia. Dicho dinamismo abonó el concepto de *capital humano*, como el eje básico de la articulación de las metodologías del planeamiento<sup>38</sup>.

Los cambios operados en el mercado mundial de posguerra hicieron que dos conceptos se tornasen básicos: *la productividad y la competitividad*<sup>39</sup>. A su vez la productividad se podría clasificar de la siguiente manera:

- a) Productividad física: unidades de producción por empleado y
- b) productividad monetaria: ventas por empleado.

Además, para acompañar estas variables esenciales que maximizan el beneficio y para articular más racionalmente la relación (siempre conflictiva) entre capital y trabajo, se ensayaron algunas estrategias en la era desarrollista que insistieron en el concepto de *flexibilización*<sup>40</sup>. Una clasificación pertinente sobre la misma giraría en torno a:

<sup>37</sup> SARA FINKEL, "El *capital humano*: Concepto ideológico", en THEODORE SCHULTZ, *Restablecimiento del equilibrio económico. Los recursos humanos en una economía en proceso de modernización*, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 264.

<sup>38</sup> *Ídem*, p. 266.

<sup>39</sup> MARIO GÓMEZ, *Empleo, educación y calificaciones: ¿dónde está la modernización en el mercado de trabajo?*, [www.argiropolis.com.ar/papers/0/100/65/default.htm](http://www.argiropolis.com.ar/papers/0/100/65/default.htm), 1999, p. 4.

<sup>40</sup> Véase la clasificación que realiza AÍDA QUINTAR, "Flexibilidad laboral. Requerimiento de las nuevas tecnologías o fragmentación del movimiento obrero", en *Desarrollo Económico*, N° 118, vol. 30, julio-septiembre, 1991, pp. 229 y 230, citada y ampliada en el paper de HORACIO GARCÍA BOSSIO, "Flexibilidad y conflictos laborales. Un análisis de la industria textil en el GBA (1959-1962)", presentado en las *XV Jornadas de Historia Económica*, Tandil, 1994.



- a) La capacidad de adaptación al mercado y a las nuevas tecnologías (“fábrica flexible”);
- b) la capacidad del trabajador para cambiar de puestos de trabajo, entendiendo la flexibilización como una forma de organización del trabajo más eficiente para la rentabilidad del capital (“polivalencia funcional” o flexibilidad técnico-organizativa del trabajo);
- c) la capacidad de eliminar las “rigideces” de los Convenios Colectivos de Trabajo que hacen referencia a las calificaciones técnicas requeridas para cada puesto (los “convenios flexibles”);
- d) la capacidad de flexibilizar los sistemas de indemnización del salario, cambiar los sistemas de retribución (a destajo o “por productividad”), los salarios mínimos y otras cargas vinculadas al empleo de la fuerza laboral (la flexibilización salarial).

De allí que el modelo de una economía abierta, sin rigideces y desregulada percibiera que la relación entre educación y economía era un imperativo que se sintetizaba en el lema “apostemos a la educación”, ya que los procesos de reestructuración en los países centrales generaban un cambio en el patrón de demanda de calificaciones. Se dejaba de hablar, pues, de *calificaciones* según el viejo esquema de categorías estrictamente definidas sobre la base de funciones y tareas (en los Convenios Colectivos de Trabajo), para intentar un paso hacia el concepto de *competencias*, definidas como “...el potencial completo de talentos y habilidades individuales que tiene que ser captado, registrado, aprovechado y promovido por la empresa...”<sup>41</sup>, en el marco de la ya citada *flexibilidad y polivalencia funcional* de los trabajadores.

Se presentaba como algo esencial el papel “flexible” de la educación formal, que implicaba requerimientos de formación e instrucción mucho más altos, ya que dichos niveles y rendimientos en la educación formal deberían ser percibidos por las empresas como señales positivas de capacidad de asimilación y potencial de aprendizaje del personal a ser captados por las mismas (estas ideas serían luego esgrimidas por las teorías de la sociedad posindustrial o poscapitalistas, o “sociedad del conocimiento”)<sup>42</sup>. La riqueza, por lo tanto, era considerada como la capacidad de agregar valor “abstracto”

<sup>41</sup> GÓMEZ, *op. cit.*, 1999, p. 5.

<sup>42</sup> PETER DRUCKER, *La sociedad poscapitalista*, Buenos Aires, Editorial Hyspamérica, 1993.

a los bienes y servicios: ideas, diseño, inteligencia. Esta producción era “cerebro intensiva”, a la cual se debía agregar la adaptación y velocidad para el cambio como un activo rentable codiciado.

Muchos economistas mencionaron la importancia que hubiera tenido, en la historia económica argentina, la inversión en *capital humano* para explicar un posible proceso de desarrollo. El crecimiento y el desarrollo quedarían, pues, asociados al capital humano: es decir que *había que invertir en educación*. En la mirada “desarrollista” de Frondizi, esto se tradujo en:

- La democratización y efectiva universalización de la escuela primaria<sup>43</sup>.
- Creación de escuelas en los distintos niveles para “integrar” espacialmente el país, incluso con las denominadas “escuelas albergue”.
- Se apoyó la enseñanza técnica y la investigación científica en función de los progresos de la ciencia, de las demandas del mercado y de la dinámica de la vida social.
- Se dio pleno impulso a organismos que debían asesorar con un criterio “modernizador” las diferentes áreas productivas: el INTA para el desarrollo agrícola y el INTI para el salto industrial, con el valor agregado de la tecnología “de punta”.
- Un capítulo aparte merece la creación de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), debido a que ésta sufrió la “mutación” de haberse engendrado en el origen del modelo populista peronista (la Universidad Obrera Nacional) y terminó discutiendo, durante el desarrollismo, si su creación fue producto de la necesidad de atender a las demandas surgidas del desarrollo económico o más bien obedeció, según el lúcido análisis de Mollis<sup>44</sup>, a la *lógica de segmentación interna en términos de calidad de enseñanza y de la división de los campos del saber* (la separación entre el conocimiento técnico-aplicado y el conocimiento “científico”, patrimonio de la universidades tradicionales).

Del punto anterior se desprende que, si la inversión para el crecimiento se asociaba al capital humano, también en torno al aumento de las

<sup>43</sup> MERCEDES MURO DE NADAL, *50 años de historia económica argentina*, Buenos Aires, Editorial Sauce Grande, 1997, pp. 119-120.

<sup>44</sup> MERCEDES MOLLIS, “La historia de la Universidad Tecnológica Nacional: una universidad para hombres y mujeres que trabajan”, en revista *Realidad Económica*, Nº. 99, Buenos Aires, 1991, p. 93.

calificaciones crecería la empleabilidad. O sea, que para disminuir los niveles de desempleo había que aumentar las competencias de las fuerzas de trabajo. Es decir que el desempleo se traducía como la resultante del anacronismo de las capacidades laborales individuales al ser superadas por el avance tecnológico y por la aceleración de la innovación. Este rígido esquema respondía a la proposición de la escuela clásica, por lo cual la demanda laboral era una función atada a la demanda global de la economía y al consumo en particular. Pero también un incremento de las calificaciones individuales habría aumentado el desempleo dado el aumento de la productividad física del trabajo, porque con una menor dotación de mano de obra satisfacía el mismo nivel de demanda.

He aquí el desafío del frondizismo, que osciló en un delgado equilibrio entre *modernizar* las fuerzas productivas (incluido el *factor trabajo*), aumentando la productividad media, y la probable marginación de grandes masas de trabajadores, que al no poder insertarse en una nueva dinámica de recalificación se vieron amenazados por el fantasma del desempleo. Eso se demuestra en algunas medidas sugeridas desde el Ejecutivo Nacional (en especial durante la gestión del ingeniero Alvaro Alsogaray al frente del Ministerio de Economía) de generar “incentivos a la productividad”. En algunas ramas industriales esto se tradujo en los denominados *Nuevos Planes de Producción con Nuevas Modalidades de Trabajo*, que muchas firmas implementaban para diseñar una nueva estrategia de competitividad, haciendo recaer los costos sobre los trabajadores sin modificar su estructura organizacional (muchas veces obsoleta)<sup>45</sup>.

Si, en cambio, ese aumento de la productividad media de la fuerza de trabajo como consecuencia de una mejor calificación de la misma y del uso de nueva tecnología hubiese sido acompañado por una mayor demanda externa de productos durables, eso no habría impactado sobre la sustitución de empleos dentro del mercado interno (ejemplo de los llamados *tigres asiáticos, nunca de Argentina*). Se sustituyeron empleos, sin embargo, *fuera de la economía local*, a través del comercio internacional.

La ecuación a este dilema fue aumentar la inversión en capital humano, lo cual implicaba una mayor demanda de empleo con una mayor

<sup>45</sup> HORACIO GARCÍA BOSSIO, “Estrategias de supervivencia industrial”, en *Terceras Jornadas de Historia Argentina y Americana*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2000, pp. 835 a 849.

productividad, *si y sólo si se abría un mercado externo de salida para los productos*. O sea que la *competitividad implicaba preservar nuestro trabajo, pero destruyendo trabajo en algún otro lugar*. Por lo tanto, la *inversión en educación sólo serviría como un recurso defensivo para competir*, en un juego que establecía que había que educarse y evitar que los otros países mejoraran su propia fuerza de trabajo.

Un cuestionamiento muy fuerte, sin embargo, que se le hizo a la teoría del capital humano fue que, en todo el mundo, aumentaron los niveles de escolaridad e instrucción, pero no así los niveles de empleo. Por lo tanto esta teoría sólo aparecía como válida si respondía a la lógica capitalista de maximizar la rentabilidad del capital.

A su vez, el peso de la educación en el planteo desarrollista también puede ser analizado como causa de enfrentamientos. Si el desarrollo se engendraba entre discusiones metodológicas en torno a la viabilidad de concebir “el hecho educativo” asociado a las necesidades de un mercado cada vez más competitivo (las mencionadas *teorías del capital humano*), también el Gobierno de Frondizi elevó, peligrosamente, la educación al terreno del conflicto fanatizado e irracional. El origen del enfrentamiento se encontraba, paradójicamente, en las propias contradicciones de la llamada Revolución Libertadora, que había pretendido, infructuosamente, borrar de la memoria colectiva diez años de populismo peronista. Dichas contradicciones eran patrimonio de los “libertadores”, tanto de los militares como de los civiles, porque sus posturas individuales y grupales oscilaban entre optar por soluciones autoritarias que les imponía su situación de querer “desperonizar” la sociedad –y la educación– o seguir las tradiciones “democráticas”, en cuyo nombre decían actuar<sup>46</sup> (recordemos que habían derrocado la “dictadura” justicialista). De allí surgió una serie de fuertes disputas internas entre los miembros y simpatizantes del gobierno provisional, sobre todo en torno al papel de la Iglesia en la educación superior. El ministro de Educación, Atilio Dell’ Oro Maini había logrado introducir en el decreto que otorgaba plena autonomía a las universidades estatales un artículo que autorizaba la instalación de las universidades privadas. Se originó un férreo debate al reaccionar las federaciones de estudiantes universitarios, pero el conflicto se enfrió con el alejamiento del ministro y del interventor de la UBA, José Luis Romero.

<sup>46</sup> TULLIO HALPERÍN DONGHI, *Argentina en el callejón*, Buenos Aires, Ariel, 1995, p. 184.

Ya durante la presidencia de Arturo Frondizi, animado por la ferviente acción del Episcopado y la gestión del ministro de Educación Luis Mac Kay, nacen las universidades privadas confesionales, entre las cuales estuvieron la Universidad Católica Argentina y la de El Salvador. También surgieron, tiempo después, la Universidad Católica de La Plata, la Universidad de Belgrano, la John F. Kennedy y la UADE. El debate se tornó lucha callejera –la educación laica vs. la “libre”–, y el opositor del primer mandatario fue su propio hermano y rector de la UBA, Risieri Frondizi. Finalmente, la libertad de enseñanza se impuso y con ella la pluralidad de ideas, justamente en un gobierno duramente castigado por sus ideas.

#### 4. LA POLÍTICA ECONÓMICA DESARROLLISTA: LOS “CASOS” DE LA ARGENTINA Y EL BRASIL

El presidente Frondizi intentó promover un proceso de crecimiento autosostenido basado en el desarrollo de las industrias básicas –siderurgia, petróleo, química, celulosa– que permitiría aprovechar los recursos naturales del país e integrar todas sus regiones en un mercado nacional. Pero para articular este proceso de sustitución compleja de importaciones<sup>47</sup> que requería de una profunda innovación tecnológica (know how), se debió recurrir al capital extranjero, ya que el estrangulamiento de divisas provocado por la caída de las exportaciones primarias y las limitaciones de créditos externos generaron un cuello de botella a nivel macroeconómico. La presencia de esas inversiones extranjeras directas implicaron un replanteo en el proceso industrial y modificaron la estructura fabril, ubicándose en las *ramas más dinámicas*, por lo cual se redefinieron las estrategias organizacionales en términos de economías de escala y el empresariado local se vio forzado a adaptarse para ser competitivo.

Algunas empresas se acoplan a este proceso como proveedoras de partes a las multinacionales. Otros sectores, como las denominadas *ramas vegetativas*, entre los que se encuentran los más tradicionales, como la industria maderera, la alimenticia o la textil habían alcanzado su expansión

<sup>47</sup> JORGE SCHVARZER, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1996. Schvarzer explica que a las transnacionales se las asocia a un “proyecto nacional” y se habla de “sustitución de importaciones”, cuando en realidad se debería decir *industrialización por desborde de las empresas transnacionales de su mercado local*.

en la primera etapa sustitutiva poscrisis de Wall Street y se encontraban, en los '60, estancados o en un franco deterioro, debido a su incapacidad de expansión hacia el mercado externo, a los cambios en la orientación de la demanda interna o la pérdida de su poder de *lobby* frente al gobierno de turno, deteriorándose su posición relativa en el total de la producción industrial. Muchas de las plantas fabriles más obsoletas quiebran y desaparecen, ya que para sobrevivir a la nueva coyuntura necesitaban un fuerte shock o impulso externo (que era improbable dado que el mercado desalentaba esa opción y porque los gobernantes tardaron en poner en práctica una política efectiva de promoción industrial) y un cambio en la clase empresarial, que rompiera con la actitud pasiva de esperar una elevación de aforos que los dejasen al resguardo de la competencia foránea, o una *inflación salvadora* que los protegiera indirectamente al abaratar sus costos de producción por vía de las devaluaciones.

El programa económico se estructuró en dos etapas, que implicaban dos alternativas contrapuestas: priorizar el *desarrollo* (aun a costa del desequilibrio presupuestario y de generar inflación de demanda) o abocarse a la *estabilidad*, desalentando el crecimiento. El impulso inicial fue el Plan de Desarrollo (mayo de 1958 a junio de 1959) que tuvo como resultado algunas cifras impresionantes.

Se logró el autoabastecimiento de petróleo en dieciocho meses, dejándose de importar los dos tercios de combustible consumido, se triplicó la producción de acero, se quintuplicó la del caucho, se capitalizó el campo y se pavimentaron diez mil kilómetros de caminos

Este impulso inicial se enfrentó, sin embargo, con un marcado déficit y desequilibrio externo o interno, por lo cual se modificó el rumbo para dar paso a una Política Estabilizadora, como la denominó su artífice, el ministro de Economía, ingeniero Alvaro Alsogaray (junio de 1959 a abril de 1961), que causó enormes problemas sociales al sostener una serie de medidas que "racionalizaban" los recursos productivos, con enorme impacto sobre el "factor trabajo"<sup>48</sup>. Otro condicionante extra fue la presión del Fondo Monetario Internacional, organismo financiero multilateral (al cual la Argentina se asoció en 1957), ya que Frondizi solicitó en diciembre de 1958 un crédito *stand by* que le permitiera resolver la crisis de la balanza de pagos. Las medidas impuestas por el FMI fueron:

- Restringir la oferta monetaria.
- Reducir la cartera de créditos para vivienda.
- Fuerte devaluación y dura política salarial.

<sup>48</sup> MURO DE NADAL, *op. cit.*, p. 103.

- Desregulación de la economía nacional para permitir las inversiones extranjeras.
- Sanción de la ley de capitales, de hidrocarburos y de promoción industrial.

En el plano político, Frondizi se encontró con múltiples dificultades. Partió de una base de apoyo endeble, en lo que se conoció como una “democracia tutelada” por la Fuerzas Armadas, que a través de repetidos “planteos” militares le cuestionaron desde su afinidad con el proscrito peronismo hasta sus peligrosos encuentros con sectores “comunistas” (cuyo exponente, Frigerio, estaría en el mismo *entorno gubernamental*, aunque también tuvo mucho eco la entrevista con el Che Guevara y el “caso de las cartas cubanas”) o imperialistas (debido al *kennedismo* manifiesto de Frondizi). A este frente opositor se le sumaron sus antiguos correligionarios, separados en la Unión Cívica Radical del Pueblo, quienes acusaron al presidente por su *traición* al pactar con su acérrimo enemigo peronista. También el propio Perón y su peso en el movimiento obrero organizado criticaron al presidente por no cumplir con el acuerdo preelectoral, y por las repercusiones sobre el nivel de vida de los trabajadores de los ya explicados Planes de Estabilización, que dieron pie a violentas huelgas (la más famosa, en el frigorífico Lisandro De la Torre), que obligaron a Frondizi a gobernar en un Estado de sitio permanente (el Plan CONINTES).

Las reacciones políticas se ubicaron en el mismo corazón del Gobierno, con el fracaso de un acuerdo policlasista, el “integracionismo”, que pretendía incorporar a los grupos de trabajadores y empresarios conjuntamente, apoyando la primera etapa de Integración y Desarrollo, que tuvo como símbolo de su debacle la renuncia indeclinable del vicepresidente, Alejandro Gómez, aduciendo el engaño al cual había sido llevado por las contradicciones que él observaba entre el discurso de Frondizi y sus acciones.

En cuanto a las organizaciones empresariales, la Confederación General Económica (CGE), símbolo patronal del odiado régimen peronista, y la Unión Industrial Argentina (UIA), como la entidad pionera que se adjudicó desde siempre la representatividad del sector manufacturero, se disputaron desde entonces la facultad de ser consideradas por el Gobierno como los “legítimos industriales”, en una discusión que enfrentaba a las PyMEs y a las grandes firmas<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> HORACIO GARCÍA BOSSIO, “Organizaciones empresariales y sindicales frente a la política desarrollista. La rama textil y el desafío de la productividad”, en *XIII Economic History Congress, Asociación Internacional de Historia Económica*, Buenos Aires, julio, 2002.

El fracaso institucional del frondizismo no implicó, necesariamente, el fin del desarrollismo, ya que los gobiernos posteriores –civiles o militares– siguieron seducidos por la posibilidad de crear una infraestructura básica de producción y comunicaciones, enmarcada en el citado despegue industrializador para quebrar el estigma de ser sólo una nación agroexportadora.

El análisis comparado entre el modelo desarrollista argentino y el *desenvolvimentismo* brasileño, nos presenta lógicas similitudes y algunas diferencias. El período de Juscelino Kubitschek en el poder (1956-1961) estuvo signado por su preocupación por el desarrollo económico. Ya en su campaña electoral prometió “cincuenta años de progreso en cinco años de gobierno”<sup>50</sup>. De hecho el Brasil presentó un crecimiento efectivo durante este período, pues la previsión de crecimiento del producto global, de 5% anual, fue ampliamente superada por la realidad, ya que el Producto Bruto Interno brasileño creció a una tasa del 8% anual, siendo ésta tres veces mayor que para el resto de América Latina.

Las estrategias del Brasil para insertarse en el mercado mundial con una dinámica más “moderna” que superara el mero hecho de ser una nación primario-exportadora, se basó el *Conselho Nacional de Desenvolvimento* para estimular un proceso ISI complejo, a partir de inversiones conjuntas estatales y privadas, orientadas a la instalación de plantas productoras de bienes de capital, de bienes intermedios y de consumo durables. Además, Kubitschek desestimó el desequilibrio de las balanzas de pagos y de las políticas monetarias estabilizadores (evitando medidas antiinflacionarias contractivas) para priorizar una planificación económica que atendiera el desarrollo. Para ello, se fijaron treinta y una metas divididas en cinco áreas esenciales: energía (eléctrica y petróleo), transporte, siderurgia, alimentación y educación.

El presidente brasileño creó organismos paralelos a la administración pública para hacerse cargo del Plan de Desarrollo. La administración paralela estaba formada por los organismos ya existentes, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), Banco do Brasil y por los nuevos grupos ejecutivos, tales como el GEIA (Grupo Ejecutivo de la Industria Automotriz), el GEIN (Grupo Ejecutivo de la Industria Naval), el GEINAPE (Grupo Ejecutivo de la Industria Mecánica Pesada) y el GEIMAR (Grupo Ejecutivo de la Industria de los Tractores y Máquinas para Carreteras).

<sup>50</sup> THOME y otros, *op. cit.*, p. 5.



Algunos datos son significativos para dimensionar el impacto del desarrollismo sobre ambas economías nacionales, tanto del “caso brasileño” como del “caso argentino”. Fernando Thomé<sup>51</sup> así lo atestigua al recurrir a los tradicionales estudios cuantitativos del citado Jaguaribe, que ponderaban las cifras del *Plan de Metas 1957-1961* del *desenvolvimentismo*.

<i>Sector</i>	<i>Costo bienes y servicios en el Brasil (billones de cruzeiros)</i>	<i>Bienes y servicios importados (billones)</i>	<i>Estimación total de la inversión</i>	<i>Porcentaje total</i>
Energía	110	44,3	154,3	43,4
Transporte	75,3	30,0	105,3	30,6
Industrias básicas	34,6	38,1	72,7	26,0
TOTAL	220,9	112,4	332,3	100

Fuente: HELIO JAGUARIBE, año 1968.

En cuanto a los sectores específicos del plan, los resultados más relevantes fueron en el área energética (cuya escasa capacidad de producción de energía eléctrica y petróleo se consideraba como el obstáculo más serio de la economía brasileña) el aumento de la capacidad a 4.800.000 kW, en 1960, y con referencia a la producción de petróleo crudo, la producción fue aumentada a 75.500 barriles diarios. La siderurgia tenía como meta elevar la capacidad de acería del parque siderúrgico a cerca de 2.300.000 t de acero bruto en lingotes. Para 1960 la producción alcanzó a 2.279.000 t de lingotes. Los planes en ejecución respecto a las nuevas plantas de Usiminas, Cosipa y otras alcanzaron su objetivo con posterioridad. Por último, la industria automotriz, cuya meta prevista fueron 347.000 automóviles para el '60, sólo logró una producción de 321.200 unidades<sup>52</sup>.

Mientras que con Frondizi el ritmo impuesto a la solución del petróleo fue tan rápido que en dos meses se habían firmado los principales contratos

<sup>51</sup> THOMÉ, *op. cit.*, p. 8

<sup>52</sup> *Ídem*, p. 9.

con empresas privadas; a los seis meses las compañías contratistas comenzaron a entregar su producción a YPF; el autoabastecimiento, se logró en dos años; la producción pasó de 5.668.900 m<sup>3</sup> en 1958 a 15.613.500 m<sup>3</sup> en 1962. Por su parte las importaciones se redujeron de 504 millones de dólares en 1958 a 148 millones en 1963.

El desarrollo de la siderurgia comenzó con la aceleración de lo que se venía haciendo a un ritmo más lento. El Gobierno brindó un total apoyo a Fabricaciones Militares y a la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA). Esto posibilitó que en julio de 1960 se obtuviera la primera colada de arrabio. Al mismo tiempo se produjo ampliación e integración de plantas semiintegradas que implicaron un importante aumento de la producción. La producción de acero crudo se incrementó en 163,50%.

El área de la generación eléctrica presentaba serios problemas de atraso y desinversiones. Al año de gobierno se habían construido cinco centrales hidroeléctricas en las provincias de Córdoba, Jujuy y San Luis que sumaban en total 82.280 kW. Se ampliaron centrales térmicas y se instalaron 224 km de líneas de transmisión en las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Río Negro; continuó con la construcción de seis grandes presas en distintas provincias, veinticinco centrales hidroeléctricas de las cuales las mayores generarían 285.000 kW. Por otro lado, se activaron las gestiones para la financiación por parte de organismos internacionales de la represa hidroeléctrica El Chocón, que tendría una potencia de 700.000 kW<sup>53</sup>.

Tanto J. K. como Frondizi realizaron una apelación directa a los inversores privados, tanto nacionales como multinacionales; a los primeros se les ofrecía una política de créditos liberales y la promesa de mantener un alto nivel de demanda interna, asegurando de ese modo mercados lucrativos; a los segundos, se les concedió un incentivo especial para invertir en la industria brasileña. A fin de empujar a las empresas a incorporar equipamientos industriales para el Brasil, lo que era extremadamente necesario, les otorgaba ciertos beneficios cambiarios, siempre que estuviesen asociadas a empresas brasileñas<sup>54</sup>. Su política se extendió a la breve presidencia de Janio Quadros y de João Goulart, interrumpida por el golpe de Estado de 1964.

<sup>53</sup> *Ídem*, p. 13.

<sup>54</sup> *Ídem*, p. 7.

## 5. EN TORNO A LOS “ENTORNOS”

Aparece como un aspecto imprescindible para la comprensión del devenir de la política desarrollista el análisis del peso de los colaboradores cercanos del presidente Frondizi y de Kubitschek, que delinearon tanto su estrategia de crecimiento económico como las pautas de gobernabilidad. Y así como el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt (ejecutor de un plan económico innovador, el New Deal), cargó con el estigma de ser “influido por su entorno”, en especial por Harry Hopkins, del mismo modo Arturo Frondizi, como impulsor del modelo desarrollista, cargó con la acusación de ser manipulado por Rogelio Frigerio. Cabría investigar si se puede señalar a Frigerio, como el *verdadero “hacedor” del programa desarrollista* llevado a cabo trabajosamente por Frondizi en su experiencia gubernamental. Para ello, es menester reconocer la impronta y la procedencia social de los grupos que configuraron el amplio espectro del “riñón” ucrista, a partir de la antinomia de los seguidores “frondizistas” de la avenida Leandro N. Alem (Nicolás Babini, Félix Luna, Ismael Viñas, Noé Jitrik) y los “frigeristas” de la avenida Luis María Campos (el CEN, Centro de Estudios Nacionales), coordinados por Frigerio. Las apelaciones *rooseveltianas* en el lenguaje del frondicismo eran una constante. Rouquié caracteriza al CEN como el *New Deal*<sup>55</sup> de una estrategia política con visos de “cientificismo”, es decir, una experiencia extraña e “incongruente” para quienes estaban acostumbrados a la política de comité. De la misma manera, *Primera Plana* se dirigía a Rogelio Frigerio, mofándose de él al llamarlo “el Harry Hopkins de Frondizi”<sup>56</sup>.

El doctor Felipe Tami<sup>57</sup> se preguntaba si la apelación a Hopkins no se debía a que tanto éste, luego de Wall Street, se había constituido en “heterodoxo” al plantear el keynesianismo y haberlo contagiado al presidente Roosevelt (desoyendo a su antecesor Hoover con sus ideas neoclásicas ortodoxas), así como Frigerio había mutado y lo había *arrastrado* a Frondizi, para que éste adoptara medidas “heterodoxas”, desde Hirschman a los escandinavos, todo eso sazonado con una dialéctica hegeliana y con una pátina de desarrollo nacional.

Igual acusación padeció Juscelino Kubitschek, de ser manipulado por ese fino universitario Helio Jaguaribe, quien lo encandiló discursivamente

<sup>55</sup> ROUQUIÉ, *op. cit.*, p. 86.

<sup>56</sup> *Primera Plana, op. cit.*, p. 13.

<sup>57</sup> Entrevista con el doctor FELIPE TAMI, 12 de noviembre de 2002.

entre un “nacionalismo de fines y de medios”, por lo cual J. K. terminó desarrollando una alianza sectorial con los “empresarios austeros y eficaces, representantes de un capitalismo nacional, de libre empresa y con el concurso, de ser necesario para lograr el *desenvolvimiento*, del capital multinacional”<sup>58</sup>.

Para finalizar, el rol jugado por los *entornos* presidenciales como determinantes en la toma de decisiones clave en política económica, pareciera dejar un halo de sospecha y de cinismo en los asesores de aquellos presidentes que debieron hacerse cargo del rumbo de las economías nacionales en coyunturas críticas. Ni la alianza política ni las continuidades en la aplicación de las medidas económicas necesarias constituyen, *per se*, un error conceptual, aun cuando quienes se atrevieron a encarar las transformaciones hayan recibido toda clase de comentarios críticos. De ese modo, Roosevelt y Hopkins, Frondizi y Frigerio, Kubitschek y Jaguaribe y hasta el mismo Perón y su “enigmático consejero económico” Jorge Antonio (como lo llama Rouquié) conformaron una misma entidad, cuyos pensamientos se han mimetizado de modo de no poder vislumbrar claramente los límites entre la idea y la *praxis*.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos procurado esbozar un análisis teórico de la génesis del modelo desarrollista en la Argentina y en el Brasil, descubriendo los presupuestos teóricos que presentaron el desafío del desarrollo como un imperativo categórico, tanto para las naciones más desarrolladas, como para aquellos países con dificultades estructurales para alcanzar un ritmo de crecimiento sostenido. También inscribimos esa búsqueda del desarrollo integral del hombre como parte de la Doctrina Social de la Iglesia, cuya reflexión sirvió para iluminar y para animar algunas experiencias políticas que pretendían, *a priori*, compatibilizar modernización y preocupación social.

Intentamos demostrar el “efecto modernizante” de las posturas desarrollistas en la educación, que oscilaron desde las estrategias de planeamiento hasta el valor económico asignado a la misma. Sara Finkel, por ejemplo, analiza la impronta histórica del cambio ocurrido en la educación en América Latina (desde la década de 1950), que experimentó un viraje entre una educación signada por una visión “espiritualista” a otra signada por una visión “empresaria y realista”, haciendo hincapié en los problemas

<sup>58</sup> ROUQUIÉ, *op. cit.*, p. 117.

derivados de la *productividad y la eficiencia*<sup>59</sup>. Para la autora, en los '60, la mayoría de los países latinoamericanos tenían servicios de planeamiento educativo que proponían adecuar las anticuadas estructuras educativas a las necesidades de desarrollo, en el marco de la Alianza para el Progreso. Ésta no sólo consistía en un plan que debería generar inversiones norteamericanas hacia América Latina en el orden de los dos mil millones de dólares anuales durante diez años (para asegurar en el continente una tasa del crecimiento del *producto per capita* del 2,5% anual), sino que implicaba una reforma estructural del aparato productivo, de la política fiscal y del esquema de distribución de la tierra y de la riqueza, en lo que el presidente John F. Kennedy se enorgullecía en señalar como una *revolución social pacífica* que quería cambiarle el rostro a Latinoamérica en el lapso de una década. Una ilusión que acabó sepultada bajo las balas de asesinas de Dallas<sup>60</sup>. Dentro de este modelo, la educación ocupa una posición estratégica como un instrumento para encauzar los explosivos conflictos sociales que se prenunciaban post-Cuba, a la par que elimina los obstáculos sociales y tradicionales que se oponen al desarrollo económico. A su vez tiñe de “racionalidad científica” el nuevo modelo educativo, que es incompatible con cualquier modelo ideológico, salvo con el criterio del *progreso sostenido, que implicaría una mayor riqueza que se distribuiría equitativamente. Este modelo progresista y democratizante* fascinó a la *clase media y a la pequeña burguesía, encandiladas por “el sueño” desarrollista*<sup>61</sup>.

Es decir que el elemento dinámico del desarrollo encarnado en la educación se expresa en dos variables esenciales: el concepto de *capital humano* como supuesto básico de la metodología de *planeamiento*. Pese al fracaso de la Alianza para el Progreso y de los intentos desarrollistas en la esfera política (Kubitschek/Frondizi), no desaparecen en otros planteos posteriores (democráticos o autoritarios), ni menos aún en la educación, donde el mérito desarrollista fue mostrar la obsolescencia del liberalismo clásico, que sólo preparaba profesionales liberales divorciados de la producción. Le dio importancia, en cambio a la ciencia, la técnica y al sistema educativo como agentes activos del desarrollo. La refundación de la

<sup>59</sup> FINKEL, *op. cit.*, p. 263.

<sup>60</sup> TULLIO HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1986, p. 400.

<sup>61</sup> *Ídem*, p. 265.

peronista Universidad Obrera Nacional en Universidad Tecnológica Nacional<sup>62</sup> fue uno de los ejemplos (para el caso argentino durante el frondizismo) que enfatizaron el papel económico de la educación en la formación de recursos humanos *aggiornados* a los procesos de transformación industrial, dentro de una economía que demandaba la “modernización” de su aparato productivo. Según Finkel, el error del desarrollismo fue el de parcializar la función económica de la educación y absolutizar el papel de la ciencia como motor del desarrollo<sup>63</sup>.

Pese a todo, fue el *desarrollismo* el que, enfatizando la formación en términos de competencias, se ganó un espacio en el marco de los intentos por sacar a América Latina del lastre del subdesarrollo, intentando (al menos eso) compatibilizar *eficiencia económica y equidad social*, para lo cual *la educación* era la única variable posible que articularía esas transformaciones estructurales en un *salto hacia adelante*.

Por último, la frustración por parte de las naciones latinoamericanas por no haber alcanzado los niveles de crecimiento que aparecían como una posibilidad real en la inmediata posguerra, no implica que deban dejarse a un lado los lineamientos teóricos y las prácticas políticas que busquen una articulación entre la lógica del mercado y el destino cotidiano de cientos de miles de personas que intentan alcanzar la felicidad<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> MOLLIS, M., *op. cit.*, 1991, p. 103.

<sup>63</sup> FINKEL, *op.cit.*, p. 267.

<sup>64</sup> Tal cual lo describe BERNARDO KLIKSBERG, *Hacia una economía con rostro humano*, Buenos Aires, 2002.