

## El cambio del modelo económico de la segunda etapa de la *Revolución Argentina* (1970-1971)

Gonzalo de Amézola  
Universidad Nacional de La Plata

Palabras clave: ingobernabilidad, desarrollo autogenerado, planificación, crisis de coyuntura, economía

### INTRODUCCIÓN

En 1966, el general Juan Carlos Onganía había derrocado al débil gobierno constitucional del doctor Arturo Illia, luego de una intensa campaña de prensa que se destinó a que la opinión pública se convenciera de que su administración (y por consiguiente, la acción del conjunto de los partidos políticos) era anticuada e ineficiente. Con un incruento golpe de Estado se instaló un gobierno *de facto* que se declaró de inmediato como el de la *Revolución Argentina* para subrayar con esta denominación sus intenciones de refundar la República. Instalado Onganía como presidente, se proclamó la necesidad de un gobierno de mano dura que, antes que nada, debía promover enérgicamente el crecimiento y la modernización de la economía, lo que sería el requisito para ocuparse posteriormente de los problemas sociales y políticos cuya solución, luego de lograda la prosperidad, se conseguiría por añadidura. Después de algunas vacilaciones, la cartera de Economía recayó en las manos de quien fue un verdadero superministro: Adalbert Krieger Vasena.

Al cabo de tres años ese esquema se mostraba poco realista. Las rebeliones populares del *cordobazo* señalaban el principio del fin de los que habían parecido los años de oro de la *Revolución Argentina*. Desde 1969 la protesta se extiende bajo nuevas formas de expresión política (entre ellas, la guerrilla), el conflicto social se dispara y, como consecuencia, entra en crisis la gobernabilidad del sistema político. Por estos motivos los militares destituyeron a Onganía, a mediados de

1970, con la misma falta de escrúpulos con la que habían expulsado del gobierno a Illia. A partir de ese momento, las fuerzas armadas se empeñaron en buscar un nuevo equilibrio que permitiera otra vez la quimera de promover la *modernización* del país, aunque sobre bases más razonables.

La segunda mitad de 1970 es una coyuntura que ha generado poca curiosidad, pero que es fundamental para comprender el dramático cambio de prioridades que se produce desde la caída de Onganía. Con prisa y sin pausa, quienes habían protagonizado tradicionalmente la vida política argentina (los militares en el gobierno y los políticos *propriamente dichos*, que habían soportado su congelamiento desde 1966) tomaban posiciones para participar de los cambios que se avizoraban cercanos y que estaban caracterizados por la incertidumbre, tanto por las circunstancias internas (guerrilla, sindicalismo combativo, revueltas populares) como por los acontecimientos que se desarrollaban en los países vecinos.<sup>1</sup>

Junto con la necesidad de buscar soluciones políticas a la creciente inquietud social, se replantea la política económica que debía llevar adelante el gobierno militar. Los generales que habían dudado antes de poner en práctica las medidas que impulsó Krieger Vasena se encontraban, tres años después, con la necesidad de definir una alternativa.

Una buena síntesis de cómo había funcionado el plan económico de los tiempos de Onganía la brinda Guillermo O'Donnell:

[...] más allá de metas tan aparentemente neutrales como el control de la inflación, el equilibrio de la balanza de pagos y la recuperación de una respetable tasa de crecimiento económico, el período de la gestión de Krieger Vasena fue una decidida ofensiva de la gran burguesía. No se trató sólo —aunque tampoco dejara de ser importante— de que ese equipo económico en su abrumadora mayoría provenía de, y más tarde retornaría a, las empresas mayores y más transnacionalizadas, así como a los organismos financieros

---

<sup>1</sup> A principios de octubre de 1968, un golpe de Estado en Perú derrocó a Belaúnde Terry e instaló en el gobierno al general Velasco Alvarado, quien encabezó una revolución nacionalista de matices socializantes. Esta experiencia produjo un gran impacto en los civiles y los uniformados argentinos. Por otra parte, el auge de la guerrilla urbana en Brasil y (sobre todo) en Uruguay impulsó a pensar que la vida política de nuestro país se encontraba ante un fenómeno que no era aislado. Habría que convivir con él largo tiempo antes de poder vencerlo y esa eventual derrota, pensaba el *establishment*, no se produciría mediante un simple expediente policial sino que (según quienes opinaran) sería el resultado de una represión que excediera ese marco o de medidas políticas que disolvieran la amenaza que se cernía sobre el orden establecido o de ambas cosas a la vez.

transnacionales. Ocurrió además que las políticas del período 1967-1969, y el personal que las llevaba a cabo, contaron con el sostenido y explícito apoyo de las organizaciones de la gran burguesía. Pero sobre todo, en un plano más profundo, el contenido concreto de la normalización y del crecimiento que sobre su base se retomaría, implicaba reconstruir la dominación económica de la gran burguesía, afirmándola en patrones de acumulación de capital que no solo la favorecían marcadamente sino que subordinaban a ellos —incluso los de otras fracciones burguesas.<sup>2</sup>

Hacia 1970, las fuerzas armadas, que disentían acerca de si había que profundizar la revolución o liquidarla llamando a elecciones con la participación del peronismo, coincidían en que era necesario cambiar el rumbo económico encausándolo hacia una propuesta diferente.

Luego de unos días de controversia, la Junta Militar que agrupaba a los comandantes de las tres armas, decide nombrar como nuevo presidente a Roberto Marcelo Levingston. Se suponía que detrás de este general sin mando de tropa ni conocido por la opinión pública, trasladado desde Washington D.C., donde estaba cumpliendo funciones para hacerse cargo de la primera magistratura, gobernaría el comandante en jefe del ejército y depositario del verdadero poder, el general Alejandro Agustín Lanusse.

#### OTRAS VOCES, OTROS ÁMBITOS: EL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE FERRER

En el gabinete del general Levingston se destaca el nombre de Aldo Ferrer, quien primero ocupó la cartera de Obras y Servicios Públicos, de junio a octubre, y luego la de Economía, durante el resto de la gestión de Levingston y aún en los primeros meses de la posterior presidencia del general Lanusse.

Ferrer no resultaba un desconocido para la opinión pública ni, por supuesto, para los factores de poder. Durante la presidencia del doctor Arturo Frondizi había adquirido notoriedad como ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires durante la gubernatura de Oscar Alende entre 1958 y 1960, cuando debió

---

<sup>2</sup>Guillermo O'Donnell, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, p. 215.

renunciar por ser considerado demasiado progresista.<sup>3</sup> Fuera de la función pública, el pensamiento económico de Ferrer continuó profundizándose en la misma dirección. A principios de los sesenta, publicó *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*; obra que tuvo una gran difusión y en cuyo prefacio manifestaba:

Por cierto que la comprensión de las relaciones de causalidad del proceso de crecimiento, en el marco de una interpretación objetiva y coherente, constituye [una] condición previa e indispensable para consolidar una *mentalidad de desarrollo* en las mayorías del país, sin la cual es inconcebible cualquier proceso intenso de crecimiento y de afirmación nacional.<sup>4</sup>

En el último capítulo de este libro, decía:

[...] la falta de comprensión del hecho de que a partir de 1930 el motor impulsivo del desarrollo ya no es un factor dado, como ocurrió en la etapa de la economía primaria exportadora, explica la incapacidad de la política económica de aprovechar las condiciones excepcionales favorables del país y de sentar las bases permanentes de un crecimiento autosuficiente. Así se explica que, todavía hoy, la atención siga ocupada por los aspectos manifiestos del estancamiento, como el déficit fiscal, la inflación y el desequilibrio externo, antes que por las causas profundas del mismo.<sup>5</sup>

Y agregaba más adelante:

[...] Debe el economista buscar en los contenidos latentes y profundos del estancamiento actual de la economía argentina y expresar claramente su opinión [...] sobre el origen de los problemas y las medidas necesarias para superarlos. [En su opinión, las

---

<sup>3</sup> Durante esa gestión había lanzado un programa apoyado en la expansión del capital de infraestructura, especialmente en lo que se refiere a caminos y energía, había intentado modificar el régimen de tenencia de la tierra, la promoción de zonas deprimidas de la Provincia y la expansión de los servicios sociales. Todo ello estaría financiado por una reforma fiscal (aprobada en 1958) y coordinado por la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, encargada del diagnóstico económico y de formular un plan de desarrollo provincial. Por iniciativa de Buenos Aires se creó el Consejo Federal de Inversiones, un organismo coordinador del crecimiento armónico de la economía de todas las provincias.

<sup>4</sup> Aldo Ferrer, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 10. [1ª edición, México, 1963].

<sup>5</sup> Aldo Ferrer, *op. cit.*, 1968, pp. 242-243.

precondiciones para] [...] colocar al país sobre las bases de un desarrollo autosuficiente y lograr la participación de las masas populares en los frutos del progreso [eran aquellas que correspondían a las de] [...] la economía industrial integrada porque es esta la única que, en las condiciones del mundo contemporáneo, permitirá lograr un desarrollo autosuficiente mediante la incorporación definitiva de los motores básicos del crecimiento económico moderno: la asimilación del progreso técnico y científico y la expansión permanente del capital productivo en todo el complejo económico y social.<sup>6</sup>

Sus ideas continuaron por el mismo camino en los años siguientes. En un artículo publicado en marzo de 1969 se criticaba con dureza la política económica de Krieger, la cual se sintetizaba en la búsqueda de dos objetivos: “quebrar la espiral devaluación-precios-salarios eliminando los aumentos de salarios” y “reponer las actividades agropecuarias exportadoras en el lugar clave que ocuparon hasta 1930.” Su evaluación de las consecuencias de esta política resultó profética:

El reajuste estructural buscado y la ruptura de la espiral devaluación -precios- salarios mediante la creación de un desempleo de la mano de obra tropieza con graves obstáculos. Alrededor del 75% de la fuerza de trabajo en la Argentina está ocupada en la industria y los servicios y una proporción similar de la población habita en los centros urbanos. Por otro lado, la experiencia histórica del país y de otras economías revela que el traslado de la población de la actividad agropecuaria a las ciudades y a las ocupaciones industriales y los servicios es un proceso irreversible. Se comprende, pues, que la tentativa de crear desempleo en las ciudades y, eventualmente, de trasladar mano de obra al campo sea una empresa muy difícil [...] En la práctica, la política económica reciente tiene una sola salida posible: la eventual creación de condiciones revolucionarias en el país como consecuencia del permanente empeoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones urbanas. La absoluta falta de horizontes nacionales y de perspectiva de mejora de las condiciones de vida de la población de la política económica reciente explica, en parte, la actual crisis política e institucional del país.<sup>7</sup>

Tres meses después de que apareciera el libro donde se incluía este artículo, estalló el *cordobazo*.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Aldo Ferrer, “Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina”, en Aldo Ferrer, M. Brodersohn, E. Eshag y R. Thorp, *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 1969, pp. 28-29.

Ya en los prolegómenos de la defenestración de Onganía, la revista *Confirmado*<sup>8</sup> publicó un artículo de Ferrer, que era parte del *Informe* núm. 17 del Centro de Estudios de Coyuntura del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Allí, el autor afirmaba que:

Uno de los fenómenos principales en el desenvolvimiento de la economía nacional en el último quinquenio es el de la progresiva pérdida de participación relativa del capital nacional sobre el sistema industrial argentino. [Ante este problema, declaraba que] La respuesta al proceso de extranjerización no puede ser una política que ampare la ineficiencia y preserve estructuras obsoletas. Por el contrario, la promoción de la eficiencia de las empresas y la adecuación de la estructura productiva del país a las exigencias del desarrollo son condiciones indispensables [...] El desarrollo de la economía nacional debe apoyarse en el potencial interno de cambio y de modernización del sector público y de los agentes nacionales de la producción. La articulación de un sistema productivo expansivo y eficiente, en las condiciones actuales, sólo puede darse desde adentro, con mayor o menor contribución interna, pero siempre como resultante de la decisión nacional de asumir el comando del proceso. [Acerca de esto, decía más adelante:] La consolidación del control nacional sobre el aparato productivo se plantea en las grandes industrias dinámicas, pues éstas adquieren gravitación creciente en el aparato productivo por imposición de los cambios tecnológicos y en la composición de la demanda. Constituyen, además, el pivote del progreso técnico contemporáneo y generan “economías externas” que modernizan y elevan los niveles de madurez y eficiencia del sistema. Proporcionan, también, bienes que son potencialmente fuentes de expansión de las exportaciones.<sup>9</sup>

En las habituales especulaciones previas a la asunción de un nuevo ministro, el conservador diario *La Nación* intentaba tranquilizar a sus lectores —que no recordaban gratamente su llamada *reforma agraria provincial*— afirmando que de una posición *desarrollista* fuerte como la sostenida en su gestión como ministro de la provincia de Buenos Aires, Ferrer había evolucionado a “una concepción más liberal aunque sin llegar a la ortodoxia”.<sup>10</sup> Tal vez, esa percepción se debió a los cambios que se estaban produciendo dentro del mismo pensamiento desarrollista y que, en alguna medida, se reflejaron en el discurso del nuevo ministro.

---

<sup>8</sup> Una publicación en la que con frecuencia se expresaba la opinión de los oficiales superiores que dirigían el Ejército.

<sup>9</sup> Aldo Ferrer, “Desarrollo ‘desde adentro’. Una alternativa nacional”, en *Confirmado*, 3 de junio de 1970, pp. 30-31.

<sup>10</sup> *La Nación*, 17 de octubre de 1970, p. 1.

A partir de 1969, el desarrollismo entra en lo que Bustelo denomina “el giro social hacia las necesidades básicas”.<sup>11</sup> En esta etapa<sup>12</sup> se produce un desplazamiento de la obsesión por el incremento de la renta *per cápita* como objetivo en sí mismo a la preocupación por la mejora de la calidad de vida de la población, de la que podríamos decir que Ferrer había sido un exponente temprano. La importancia del cambio conceptual acerca de lo que debió considerarse como desarrollo económico pudo observarse en la conferencia con la que Seers abre el encuentro de Nueva Dehli:

Las preguntas que hay que hacerse sobre el desarrollo de un país son, por tanto, las siguientes: ¿qué ha ocurrido con la pobreza?, ¿qué ha ocurrido con el desempleo?, ¿qué ha ocurrido con la desigualdad? Si todos estos tres problemas se han hecho menos graves, entonces se ha registrado sin duda un período de desarrollo en el país en cuestión. Si una o dos de esas cuestiones centrales han empeorado, y especialmente si lo han hecho las tres, sería muy extraño llamar ‘desarrollo’ al resultado, incluso si la renta *per cápita* ha crecido mucho. Esto se aplica también, claro está, al futuro. Un plan que no contenga objetivos para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad difícilmente puede considerarse un plan de desarrollo.<sup>13</sup>

El plan de Ferrer estaba sin duda vinculado a estos cambios incipientes en las teorías desarrollistas. Uno de sus objetivos centrales era reducir el desempleo (la primera de las preocupaciones manifestada también en la Conferencia y coincidente con las ideas del Programa sobre el Empleo Mundial que lanza en 1969 la OIT en colaboración con la IDS), generando oportunidades para el empleo productivo con el fin de disminuir la incidencia de la pobreza y alentar la modernización económica. Otro, fue la promoción de un mayor equilibrio entre las economías regionales, que disminuyeron las desigualdades que históricamente se habían producido en el territorio argentino. Un aspecto más, en el que podría relacionarse su pensamiento con estos cambios, es su preocupación por las exportaciones industriales, mientras que los primeros desarrollistas apostaban todas sus cartas a la sustitución de importaciones.

---

<sup>11</sup> Cfr. Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, De Síntesis, 1998, cap. 12.

<sup>12</sup> Se inicia formalmente con la 11ª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo de 1969 en Nueva Dehli y se prolonga, en opinión de Bustelo, hasta 1978.

<sup>13</sup> Citado en Pablo Bustelo, *op. cit.*, 1998, p. 146.

Luego de un primer ensayo continuista a cargo de Moyano Llerena,<sup>14</sup> la segunda etapa de la *Revolución Argentina* planteó, a partir del nombramiento de Ferrer como Ministro de Economía, un cambio brusco en el modelo económico que se había establecido durante la presidencia de Onganía, primero con Krieger Vasena y luego con Dagnino Pastore. El nuevo ministro propuso promover el desarrollo industrial y una intervención amplia y directa del Estado en ese crecimiento.<sup>15</sup>

Las consecuencias que preveía de esta acción fueron especialmente atractivas para los militares desde dos puntos de vista: el desarrollo económico hizo posible el afianzamiento efectivo de la soberanía en todo el territorio nacional y generó una mayor riqueza que, al distribuirse con el criterio expresado, permitió distender las tensiones sociales que acosaban al gobierno.

Este viraje significó también una redefinición de las alianzas con las fuerzas sociales que debieron sostener el nuevo plan. La dupla Levingston-Ferrer buscó el apoyo de los sindicatos agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT) —la *burocracia sindical*, acosada en su poder por los sindicatos clasistas como los del SITRAC-SITRAM y la contestataria CGT de los argentinos—; del empresariado *nacional* agrupado en la Confederación General Económica (CGE); del sector agropecuario postergado por la política de Krieger, del que dependía en el corto plazo la entrada de divisas por exportaciones, y del conjunto de las fuerzas armadas que debían no sólo aceptar el cambio sino también apoyarlo y presentar ideas políticas más flexibles para captar aliados moderados, fortaleciendo las bases del gobierno a pesar de la escalada guerrillera.

---

<sup>14</sup> Moyano Llerena había sido uno de los hombres más importantes en la elaboración del plan económico de Krieger y esta identificación con el exministro hacía que irónicamente se le llamara Moyano Vasena.

<sup>15</sup> Sería erróneo pensar que los ministros de 1967 a 1970 habían llevado una política en la que el Estado era prescindible. Luego de las políticas ultraliberales de las décadas de 1980 y 1990, resulta, sin embargo, curioso cómo años después Ferrer, al hablar de esta etapa, la calificaba de *neoliberal* y luego al describirla enumera medidas que no concuerdan con esa categoría como fijación de tipo de cambio, salarios, deliberado desplazamiento de ingresos del campo a la industria, aumento de impuestos, etcétera. *Cfr.* Aldo Ferrer, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 73-76.



## UN PUNTO DE GIRO: LA POLÍTICA ECONÓMICA CAMBIA DE RUMBO

A partir de octubre, toda la estrategia política de Levingston giró en torno al éxito del plan de Ferrer. Luego de un discurso del presidente en el Centro de Ingenieros de Buenos Aires, donde se adelantaban medidas tan importantes como la reunión de convenciones paritarias y que se estudiaba la elevación del salario mínimo y el establecimiento de un seguro de desempleo cuando aún no había sido designado el ministro del interior, *La Nación* interpretaba en un editorial:

[...] se deduce que lo que habrá de hacerse desde el ministerio específicamente político depende del mayor o menor eco popular suscitado por los Ministerios de Economía y Trabajo por un lado, y de Bienestar Social, por el otro. Es innecesario insistir en que hay un designio político en la asignación de un segundo plano momentáneo a las eventuales soluciones políticas.<sup>16</sup>

Las líneas generales del plan económico del nuevo ministro fueron expuestas a la prensa a mediados de noviembre. Acerca de la política del financiamiento, el crédito interno se orientó a las empresas de capital local, de manera que se fortaleciera su capacidad de desarrollo y difusión. En cuanto a las empresas extranjeras, el propósito era que se expandieran sobre la base de una mayor eficiencia, capacidad de acumulación y captación de recursos financieros en el mercado internacional. Un papel estratégico en el crecimiento lo tendría el poder de compra del Estado. “La inversión pública está en torno a los 1 500 millones de dólares anuales; sumada la de las provincias y municipalidades, gira en los 2 000 millones. 40% de las construcciones totales que se hacen en el país se realizan para el sector público, y alrededor de una tercera parte de las maquinarias y equipos se hacen también para el sector público. Si no se orienta bien este poder de compra”, decía el ministro, “es imposible tener una buena industria de la construcción y productora de bienes de capital”.

En este aspecto, se contemplaba optimizar la economía mediante la implementación de cincuenta obras públicas importantes que implicarían inversiones por más de 4 000 millones de pesos nuevos.<sup>17</sup> Esto requeriría un incremento de la

---

<sup>16</sup> *La Nación*, 30 de octubre de 1970, p. 8.

<sup>17</sup> La paridad cambiaria de la época era de cuatro pesos por dólar.

inversión pública para 1971 del 25% en términos reales sobre la de 1970. Estos fondos se conseguirían básicamente con la colocación de títulos públicos en el exterior. Los proyectos estaban en diversos grados de elaboración y se referían a la órbita de YPF, Vialidad Nacional, Agua y Energía y Ferrocarriles Argentinos.

En la movilización de la industria jugaba un papel importante el Banco Nacional de Desarrollo, que se creó sobre la base del viejo Banco Industrial y que obtuvo capitales de los aportes del 3% de los sueldos de todo el país, medida con la que se calculaba lograr unos 200 millones de dólares. También se colocaron valores en el mercado interno y externo, con lo que se preveía obtener una suma similar para estos propósitos. El aporte de los salarios, declaraba el ministro, no iba a ser un impuesto sino una inversión que tendría buena rentabilidad para los trabajadores.

Asimismo, presentaba una política de ingresos más flexible: “El gobierno tiene una política muy firme para defender el salario real y el poder adquisitivo de la población. De los incrementos de la riqueza que genere el desarrollo, deberán participar los trabajadores, porque son uno de los factores fundamentales de riqueza. Creo que es factible y posible un aumento del salario real en condiciones realistas”, afirmaba Ferrer.

Los nuevos lineamientos no provocarían desequilibrios, ya que el déficit presupuestario de 1970 se calculaba en alrededor de 45 mil millones de pesos moneda nacional, “es decir que se encuadra dentro de lo previsto y su proporción, en relación con el total del ingreso nacional, es la más baja del mundo”, afirmaba el ministro quien, al ser entrevistado por los periodistas, reconoció que la inflación llegaría al 20% para fines de 1970. Para que esto no escapara de control, promovía un “acuerdo voluntario de precios” y, cuando se produjeran aumentos injustificados, la aplicación de medidas de control.<sup>18</sup>

De todas maneras, Ferrer no estaba obsesionado por los índices de precios, sino que juzgaba prioritario el crecimiento de la producción. Sin embargo, esto se revelará pronto como su talón de Aquiles. Desde un primer momento, el apoyo que consiguió el ministro fue relativo:

Quienes observan desapasionadamente la constitución del nuevo equipo económico anotan que entre sus jóvenes e inteligentes integrantes no se cuenta ningún experto en política monetaria y fiscal con experiencia en la función pública.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *La Nación*, 14 de noviembre de 1970, p. 5.

<sup>19</sup> *Análisis*, 27 de octubre de 1970, p. 13.

Por su parte, *Primera Plana* señalaba que “En estos reductos (la universidad, la prensa, los organismos financieros internacionales) —basta hojear la prensa, desde el día en que [...] fue nombrado— la oposición a la nueva política económica alcanza ya un diapasón histórico”.<sup>20</sup>

También hacía notar otro límite para la acción del ministro, relacionado con la heterogeneidad de su equipo. “El último ‘soberano’ fue Krieger Vasena; tanto Dagnino Pastore como Moyano debieron resignarse a compartir sus poderes, Ferrer también.” Y avanza en este análisis:

Ha logrado ubicar en Energía al ingeniero Jorge Haiek y al frente del Banco Central a Daniel Fernández; pero el Secretario de Hacienda, Leonardo Anidjar, ya se reveló como un funcionario demasiado escrupuloso, que tamizará con cicatería las inspiraciones del ministro. Si bien Ferrer puede considerar aliados potenciales a los generales Chescotta (Industria y Comercio Interior), Colombo (Ministro de Obras y Servicios) y Guglielmelli [Consejo Nacional de Desarrollo] (Conade), todo concurre a demostrar que ni Elbio Baldinelli (Comercio Exterior), ni José Pascual (Minería), ni Walter Kugler (Agricultura), ni Luco son gente que él hubiera movilizado, de poder hacerlo.”<sup>21</sup>

Sin embargo, esta lista de posibles apoyos contenía un gran error. El desarrollista, general Guglielmelli (quien había mantenido un enfrentamiento permanente con Moyano Llerena) renunció en términos altisonantes al Conade el mismo día en que apareció esa nota. El motivo de esta dimisión, según la prensa de la época, fue la marginación de Guglielmelli en la reestructuración del gabinete, donde pretendía un cargo con mayores responsabilidades ejecutivas o, según otros medios, una directiva de Frondizi quien —convencido de que la administración de Levingston no tenía futuro— se retiraba del gobierno para preparar su regreso en circunstancias más propicias.

Entre los colaboradores de Ferrer se contaban varios economistas con los que tenía estrecha relación en el IDDES: Juan V. Sourrouille (subsecretario de Hacienda); Adolfo Canitrot (a cargo de las comisiones de reconversión de las empresas tomadas por el gobierno); Mario Brodersohn (asesor) y Javier Villanueva (secretario del Conade, luego de la estrepitosa renuncia de Guglielmelli).

---

<sup>20</sup> *Primera Plana*, 3 de noviembre de 1970, p. 17.

<sup>21</sup> *Ibid.*

---

**EL HILO DE ARIADNA. EL PLAN DE DESARROLLO Y SEGURIDAD, 1971-1975 Y LA LEY 18.875**

El proyecto de Ferrer fue reproducido ordenadamente en el Plan de Desarrollo y Seguridad, que Levingston presentó el 23 de diciembre en un discurso desde San Luis.

El plan fue formulado teniendo en cuenta diversas medidas de política económica y social que implicaban serias intenciones de producir profundos cambios en las condiciones imperantes en ese momento. En su edición del 24 de diciembre, *La Nación*<sup>22</sup> informó sobre el tema con su tradicional minuciosidad, que podría sintetizarse de la siguiente forma:

*Política Económica:*

Se propende al aumento sostenido del PBI durante la aplicación del Plan quinquenal y para ello se busca mejorar el nivel de la inversión nacional y de las exportaciones a partir de la creación del Banade, y del Ente Nacional de Comercio Exterior, favoreciendo a los sectores económicos más dinámicos y que puedan expandir los beneficios sectoriales hacia el resto de la economía. Entre estos sectores, se privilegia los siguientes:

Industria: siderúrgica, mecánica, eléctrica, electrónica, naval.

Energía: Producción de petróleo, hidroelectricidad y nuclear (grandes aprovechamientos hidroeléctricos: Apipé, Salto Grande y Alicurá, y la segunda central nuclear en Río Tercero-Córdoba).

Transportes: Infraestructura aeronáutica (Región Patagónica y Línea aérea del Estado).

Ganadería: Garantías e incentivos a la producción nacional y a las exportaciones de carne vacuna.

Inversión pública: Se espera un aumento considerable de la participación del Estado en la producción nacional. La Ley de *compre nacional* favorecía a las empresas nacionales en las adquisiciones y contratos del Estado debido a que su actividad promovía el desarrollo nacional.

---

<sup>22</sup> Véase *La Nación*, 24 de diciembre de 1970.

*Política Fiscal:*

Se prevé que el déficit del Gobierno acompañe a la actividad económica, estimándose para el período 1970-1975 un incremento del déficit fiscal similar al aumento estimado en el PBI (cerca del 40%).

*Políticas Sociales:*

En los diversos aspectos considerados, se propende a lograr metas tendientes a mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables y de las regiones que presenten necesidades insatisfechas como consecuencia del nivel de desarrollo de las diversas actividades económicas.

Incorpora una reforma educativa que estaba en marcha desde tiempos de Onganía como parte del Plan. Ésta consistía en llevar la formación común, básica, obligatoria y gratuita de los siete años que contemplaba la antigua escuela primaria a nueve, divididos en dos niveles: elemental de cinco años e intermedio de cuatro, que abarcaría también los dos primeros ciclos de lo que era la enseñanza media.

Ciencia y Técnica: Al final del período, como mínimo, 50% de la inversión global debería destinarse al financiamiento de investigaciones orientadas a resolver problemas de la economía nacional.

Salud y Seguridad Social: Establecer seguros obligatorios de accidentes del trabajo y de enfermedad como paso previo del seguro de salud y desempleo. 70% de los pagos del Estado corresponderán a las deudas con el sistema previsional.

Vivienda: Se espera que al finalizar el período el déficit habitacional se haya reducido 40%, proyectándose leyes referidas al suelo, viviendas en alquiler y prehorizontalidad.

*Sector Judicial:*

Se busca acompañar el desarrollo económico con una adecuación de las instituciones con el propósito de facilitar la concreción de las reformas propuestas.

Reforma Legal: Se presentarán proyectos de reforma de los códigos y de la Ley de Procedimiento Oral.

Reforma Funcional y Organizativa: Creación de la carrera judicial; reorganización de la Justicia de Instrucción y la creación de Tribunales de Instancia Única para juicios de ejecución.

Según las previsiones, durante el período 1971-1972, el gran esfuerzo económico surgiría de la infraestructura económica (camino, transportes, comunicaciones) y de la infraestructura social (salud, viviendas y educación).

A partir del tercer año, el acento se pondría en la inversión privada, especialmente promoviendo algunos proyectos de sustitución de importaciones (acero, aluminio, papel de diario, soda solvay). A partir de 1973 se promoverían empresas de alta tecnología.

El Plan se proponía mejorar la distribución de la riqueza en favor de los asalariados con base en cuatro puntos. El primero consistía en mejorar el salario real 5.5% anual. El segundo, aumentar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, pasando del 40% de 1971 al 47% para 1975. Posteriormente, que los servicios sociales como los de salud, vivienda y educación formaran parte de la mejora real de los ingresos. Por último, se buscaría reducir la desocupación, que llegaba a casi 6% en 1971, a menos del 2% para el fin del quinquenio.

El programa era sin duda ambicioso, tenía en cuenta lo que hoy llamamos *factores inmateriales del desarrollo* al incorporar la reforma de la educación que estaba en marcha desde tiempos de Onganía y la necesidad de modernizar las condiciones jurídicas y legales para mejorar cuestiones vinculadas con los negocios (una de las formas de intervención del Estado en la economía), pero también para adecuarlas a la escalada de la violencia terrorista, lo que también podría entenderse como un problema indirectamente económico.

El complemento del Plan sería la ley 18.875 de *compre nacional* y su decreto reglamentario, con lo que se orientaba el poder de compra del Estado de 2 000 millones de pesos.

El proyecto de esta ley había sido elevado por Ferrer cuando aún conducía la cartera de Obras y Servicios Públicos. El *compre nacional* fue defendido por el ministro reiteradamente desde que había comenzado su gestión en la cartera y, aún antes, desde diversas publicaciones. La Ley, en síntesis, daba preferencia a las empresas nacionales en las adquisiciones y contratos del Estado, por la importancia que se atribuía a estas operaciones en el desarrollo nacional dado que utilizarían la capacidad humana e industrial existente y promoverían su expansión. De esta manera se estimularía el desarrollo de nuevas empresas argentinas

enteramente locales o vinculadas al exterior en términos convenientes para el país. Las nuevas normas perfeccionarían la ley de *compre argentino* de 1963.

Las principales novedades apuntan a una regulación casuística de las especificaciones técnicas, plazos de entrega, calidad de los bienes, para evitar filtraciones de compras en el exterior en zonas marginales. Por ejemplo, si en el país se producen transformadores eléctricos de una capacidad igual a 50, y se necesita uno de 100, pues que se compren aquí dos de 50 [...] En materia de obras se consagran las preferencias ya establecidas en los llamados a licitación para el complejo ferroviario Zárate —Brazo Largo y Futaleufú, donde un 5% beneficia a las empresas argentinas [...] Un aspecto importante de estas normas es la definición de las empresas que se clasificarían en cuatro categorías: empresas enteramente nacionales, empresas extranjeras, empresas locales de capital externo (cuando el 80% del personal directivo y técnico fuere argentino) y empresas locales de capital interno (cuando además de esa condición, el 51% del capital sea argentino y sus decisiones no dependan del exterior). Para estas cuatro categorías se establecen dos niveles de preferencia que también deberán ser cuantificados en cada caso particular.<sup>23</sup>

Finalmente, la ley de *compre nacional* se aprobó a fines de diciembre, pocos días después de la presentación del Plan de Desarrollo y Seguridad. Alcanzaba a la administración pública nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas o descentralizadas de empresas del Estado y las compañías concesionarias de servicios públicos. También alcanzaba a las sociedades en las que la mayoría del capital estuviera en manos del Estado, incluyendo a las de economía mixta.

La ley establecía que en todos los casos se preferirían los bienes que se produjeran en el país, salvo cuando la industria nacional no pudiera ofrecer alternativas totales o parciales de un bien a precios razonables. En lo referido a los compromisos contraídos con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se contemplaba la situación de los productos de los países miembros cuando se aplicara un tratamiento efectivamente igual a los argentinos. Además, el artículo 1º establecía también la obligación de contratar a profesionales y consultoras locales, salvo algunas excepciones contempladas por la misma norma.

Cuando años después, Ferrer describe su experimento dice: “En un breve período, entre la segunda mitad de 1970 y principios de 1971, el cambio político

---

<sup>23</sup> *Análisis*, 13 de octubre de 1970, p. 22.

dentro del gobierno de facto introdujo un cambio de rumbo en la política económica. El proyecto industrialista fue ampliado con nuevos instrumentos.” En la enumeración que hace de ellos, pone en el primer término a la ley de *compre nacional* que “explicitó el papel decisivo del poder de compra del sector público para expandir la oferta nacional de alto contenido tecnológico y de los servicios de ingeniería”.<sup>24</sup>

La prensa valoró enseguida que el Plan de Desarrollo y la Ley de *compre nacional* eran el centro del proyecto de Ferrer. *Primera Plana* presentó el tema de esta manera:

El Plan Ferrer —haya o no ecuacionado con precisión necesidades y posibilidades, y sea o no, por lo tanto, el más adecuado para la década que comienza— es, precisamente, un camino sin retorno. Representa, en suma, el más vigoroso intento de escapar a la disyuntiva planteada por dos escuelas antagónicas de la economía argentina, que abrevaron en la común herencia de Raúl Prebisch: la autarquía frigerista, financiada desde el exterior, y el eficientismo ditelliano, que tal vez acepta para la Argentina una posición secundaria [...] La idea más fecunda del ministro de Economía es que la tasa de ahorro interno compite con ventaja con la de otros países del mismo escalón, mientras que la tasa de inversión no soporta el cotejo: achicar la distancia entre ambos, canalizando el ahorro interno hacia la infraestructura, las industrias de base y las exportaciones es una tarea ciclópea. ¿Quiere el país acometerla? Su falta de voluntad puede ser el último tapón.<sup>25</sup>

Un problema que varios medios señalaban era la poca consistencia de los índices de crecimiento previstos, debido más bien a un cálculo político —decían— que estrictamente económico. El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975 fijó como objetivo un crecimiento del 7% anual acumulativo que se alcanzaría progresivamente en esos cinco años, partiendo de un despegue del 6.2% para 1971. Estos cálculos no eran para *Panorama* más que un punto intermedio de las previsiones del equipo de Javier Villanueva respecto a las realizadas por sus dos predecesores en el Conade, Zalduendo (que estimaba 5.5%) y Guglielmelli (con previsiones de 8%). En el terreno industrial, el plan de Ferrer calculaba un crecimiento de 8.4% anual acumulativo, casi el doble del 4.3% de la década de 1960. Las ventas al exterior deberían expandirse con una tasa del 9.2%, y participar

---

<sup>24</sup> Aldo Ferrer, *El devenir de una ilusión. La industria argentina: desde 1930 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989, p. 34.

<sup>25</sup> *Primera Plana*, 3 de noviembre de 1970, p. 17.



en forma creciente del PBI: de un 10.9% en 1970, deberían pasar a un 12% para el final del quinquenio. Para la inversión bruta interna se preveía llegar a 576 mil millones de pesos en 1971 (lo que significaba un aumento del 12.4% en relación al año anterior) y a 690 mil millones para 1975.<sup>26</sup> Para *Análisis*:

El Plan en sí mismo difiere de otros que ya son tradicionales en varios países —Francia es el mejor ejemplo—, pues carece del relevamiento de opiniones particulares y sectoriales que bajo la égida de De Gaulle constituyeron la materia prima de varios programas quinquenales. El programa argentino contiene, en cambio, la yuxtaposición de estudios de sectores realizados en los últimos años, que todavía no han sido rigurosamente compatibilizados.<sup>27</sup>

En 1972, en el número 47 de la revista *Desarrollo Económico*, Aldo Arnaudo hace una valoración del Plan. Arnaudo consideraba original y positiva la idea de promover el crecimiento económico a partir de *polos de desarrollo*, pero pensaba que era poco eficaz y contradictoria su instrumentación. El único experimento con posibilidades de éxito parecería ser el que se preveía alrededor de los yacimientos de Sierra Grande. Si se considera que el desarrollo puede encararse desde políticas globales o regionales, en el caso del Plan 1971-1975 hay una decisión por promover a las segundas, pero esto se contradice con el hecho de que las políticas regionales quedan subordinadas a las globales, básicamente por dos cuestiones. La primera razón era la falta de inversión en infraestructura social regional en aquellos lugares que más lo necesitan. La segunda, la centralización que mantiene el privilegio del Litoral sobre el resto del país.

A pesar de sus objeciones, Arnaudo reconoce en las conclusiones de su artículo, algunos méritos al plan:

A) El Plan es el primero que contiene metas de desarrollo regional, pero sus metas globales de crecimiento y su metodología inspirada en la programación por el lado de la demanda suponen una filosofía subyacente de crecimiento equilibrado que pone a las primeras en función de las segundas [...] D) El Plan, aunque sin una justificación adecuada, contiene una decisión política de tremenda importancia, la determinación de

---

<sup>26</sup> *Panorama*, 29 de diciembre de 1970, pp. 12-13.

<sup>27</sup> *Análisis*, 29 de febrero de 1970, pp. 10-11.

polos de desarrollo. Sin embargo, los loables propósitos de reorientar las migraciones hacia estos centros urbanos no son acompañados sino excepcionalmente por provisiones de inversión social básica y proyectos industriales que harían posible su concreción.<sup>28</sup>

En defensa del plan de Ferrer, podría decirse que era casi inevitable que las provisiones de crecimiento resultaran de un promedio de las más modestas y las más ambiciosas que habían realizado los dos anteriores responsables del Conade (Zalduendo y Guglielmelli). La meta del 7% prevista por el equipo comandado por Villanueva debía ser, a la vez, más realista que el 8% previsto por Guglielmelli pero no demasiado alejado de esa meta, dado el ruidoso cuestionamiento político al ministro con el que el general había terminado su gestión en el Conade.

#### LA ARGENTINIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El plan suponía también un cambio acerca del papel que jugarían los capitales externos, a los que se había apostado desde 1958 y cuya importancia en los proyectos de desarrollo había aumentado, especialmente en los inicios de la gestión de Krieger Vasena. La repercusión política de las compras de algunas compañías argentinas tradicionales por empresas extranjeras había sido considerable y se había reflejado en la prensa con un tono por lo general negativo, mientras que distintos sectores juzgaban que esa invasión de capitales externos era de dudosa conveniencia para los intereses del país.<sup>29</sup>

Más allá de esos brotes de nacionalismo, los economistas observaban que las finalidades prioritarias por las que se había facilitado su introducción desde hacía una década no se cumplían. Jorge Schvarzer explica cómo las características de las inversiones extranjeras agravaban los mismos efectos que se querían disminuir. Por un lado, porque las empresas extranjeras dividían sus inversiones en un capital directo ínfimo y una segunda parte que figuraba como préstamos otorgados por las centrales, lo que terminaba a corto plazo aumentando el problema de la balanza

---

<sup>28</sup> Aldo Arnaudo, "El desarrollo regional en Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-1975", en *Desarrollo Económico*, núm. 47, pp. 514-515.

<sup>29</sup> Es necesario recordar que cuando se habla en estos tiempos de financiamiento externo, se habla de un *stock* de capitales reducido. La gran transformación de las finanzas internacionales comenzó algunos años después, con la crisis del petróleo, cuando las superganancias de los países productores se invirtieron en el extranjero.

de pagos. Por otra parte, la tecnología que transferían a sus filiales locales era, por lo general, obsoleta en su país de origen y sólo servía para abastecer al mercado interno sin mejorar las posibilidades de exportación. En suma, ni la balanza de pagos resultaba aliviada por su presencia ni la introducción de tecnología había permitido a la industria nacional mejorar su competitividad en el exterior.<sup>30</sup>

El proyecto de la segunda etapa de la *Revolución Argentina* suponía también un cambio drástico acerca del papel que debían jugar los capitales nacionales en el crecimiento de la economía: Argentina no llegará a una economía nacional integrada si sus capitales no participan crecientemente en los sectores dinámicos. Por ello un objetivo del gobierno es el estímulo a la inversión privada nacional y la participación del sector público que sea necesaria para tomar un papel mucho más activo en las industrias dinámicas. Lo que importa no es si el país tiene o no recursos, sino quién los controla. Porque normalmente, incluso en el proceso histórico que he señalado, los recursos los ha puesto Argentina, pero no los controló. Muchas veces, pequeños aportes de capital de riesgo del exterior han conjuntado financiamiento interno, créditos nacionales, ahorro interno y préstamos internacionales con garantía del Estado. Todos esos factores apuntalan una pequeña inversión externa.

Aunque se habían registrado inversiones extranjeras en sectores tradicionales como la alimentación y el tabaco, el ministro subrayaba que este era un fenómeno secundario, producto de la capacidad de acumulación de las empresas extranjeras y de su necesidad de diversificación, pero el fenómeno central era la concentración de los capitales en los sectores más dinámicos de la industria: como ejemplo, en la última década, más del 80% de las radicaciones extranjeras se concentraron, en la Argentina, en industrias de punta.

Paralelamente, era necesario dirigir la política financiera, ya que para Ferrer era motivo de preocupación lo que en su óptica había sido *la desnacionalización de la banca privada*:

El gobierno sigue una política de orientación del crédito hacia las empresas de capital nacional y las estadísticas de que dispone indican que, naturalmente, una mayor participación de la banca extranjera en lo financiero implica una mayor proporción de crédito para las empresas foráneas. Pero no debe perderse de vista que el proceso tiene dos caras: sistema financiero y control del aparato industrial. Si el control nacional sobre la manufactura dinámica es escaso, de nada sirve un sistema financiero totalmente argentinizado.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996, p. 253 y ss.

<sup>31</sup> Cfr. "Aldo Ferrer: 'Argentinización', un término que necesitaba límites", en *Panorama*, 23 de febrero de 1971, pp. 16-17.

Para hacer posible que el capital nacional estuviera presente en los sectores dinámicos de la industria, se tomaban medidas: La creación del Banco Nacional de Desarrollo, y dentro de éste, de una poderosa sección de préstamos para empresas nacionales en proceso de rehabilitación, modernización y expansión, va a ser probablemente la herramienta más importante para darle al empresario nacional una opción para mantener su planta y modernizarla. *Argentinizar* no quiere decir mantener el *statu quo*: vamos a *argentinizar* creciendo.

Esta política de ninguna manera debería ser interpretada como hostil a las inversiones extranjeras sino, por el contrario, beneficiosa para asegurar su flujo:

Las perspectivas y posibilidades de negocio de las empresas del exterior en la Argentina son posibles, y mejoran, sólo en el marco de una política de signo nacional. Porque es una condición necesaria para obtener una rápida tasa de crecimiento, y ésta, en última instancia, determina las posibilidades de inversión. La economía más liberal del mundo, si está estancada, es menos conveniente que una economía nacional pero en expansión.<sup>32</sup>

Las ideas económicas no eran exclusivas del ministro sino que predominaban, con distintos matices, en un amplio espectro ideológico. Dentro del mismo ejército, aunque Lanusse y los generales que reconocían su liderazgo político no comulgaban con la propuesta de *profundizar* la Revolución y promovían en cambio una rápida salida electoral, no discrepaban demasiado en sus propuestas económicas. En el anteproyecto de plan político que el Ejército elevara a Levingston a instancias de Lanusse, además de señalar en forma general que los objetivos económicos del Arma eran la “nacionalización de la economía” y el “desarrollo con justicia”, se daba un respaldo explícito al nombramiento de Ferrer en el ministerio de Economía, porque se afirmaba que ello “pareciera alentar una expectativa auspiciosa, en función de los resultados positivos que alcanzara en su gestión en la cartera de Obras y Servicios Públicos y por sustentar el criterio de nacionalización de la economía”.<sup>33</sup>

El conjunto de las fuerzas armadas estaban impresionadas especialmente por el nacional-populismo peruano. Todos los militares (según sus discursos, sus documentos, sus declaraciones) eran —o decían ser, para ese entonces—

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Primera Plana*, 1º de diciembre de 1970, p. 15.

nacionalistas desde el punto de vista económico. A principios de 1971, Federico Pinedo resumía esa situación de esta manera: “Lamentablemente los militares no entienden nada [...] Hablan de acuerdo al último que les sopla al oído y ahora son nacionalistas. No veo las cosas con pesimismo pero pienso que esta batalla la tenemos perdida porque el nacionalismo va para arriba”.<sup>34</sup> Las discrepancias entre los militares se limitaban —en el plano explícito— a si las transformaciones derivadas de esas ideas debía preceder o acompañar a las elecciones.

Algo parecido ocurre cuando los políticos comienzan a movilizarse. La Hora del Pueblo fue un movimiento multipartidario, hegemonizado por el peronismo moderado y los radicales *del pueblo* que reclamaban una salida electoral, mismo que, cuando hizo públicas sus ideas económicas, no parecían ser demasiado diferentes en esencia a las de Ferrer. Su programa económico general, redactado por Antonio Cafiero, Alfredo Gómez Morales, Antonio Troccoli, Juan Carlos Pugliese, Félix Elizalde y Roque Carranza (y que algunos observadores consideraron en su momento influenciado también por el pensamiento del general Guglielmelli) estaba dividido en tres partes: metas básicas, objetivos complementarios y problemas sectoriales.

Las metas básicas adherían a la tesis de una economía planificada desde el Estado “tanto como regulador jurídico de la sociedad cuanto como agente inversor y promotor de la economía a fin de modificar la estructura (industrial y comercial), promover un desarrollo regional (equilibrado) y lograr autoabastecimientos estratégicos”. Una propuesta sólo un poco más avanzada en el control que la del ministro. La justificación de este avance eran las mismas que daba Ferrer: “recuperar la autonomía de decisión, gravemente vulnerada los últimos años por el avance de empresas extranjeras en sectores fundamentales como el crédito”, aunque también se iba un poco más allá al pedir el monopolio absoluto del Estado en hidrocarburos y que no se permitiera el acceso a cargos públicos a aquellos que hubieran desempeñado cargos en empresas extranjeras.

En donde coincidía La Hora del Pueblo con el gobierno era en “la limitación del uso del crédito y de toda forma de captación de ahorro nacional por empresas extranjeras” y “la limitación de actividades bancarias, financieras y aseguradoras” de ese origen, aunque luego iba nuevamente más allá de la política oficial al establecer “que las transferencias accionarias a titulares extranjeros en bancos,

---

<sup>34</sup> *Panorama*, 23 de febrero de 1971, p. 15.

seguros y otras de actividades de interés nacional, que operadas a partir de julio de 1966, queden sujetas a apropiación”.

La cuarta meta básica era casi igual a lo propuesto por Ferrer en el Plan 1971-1975. Se buscaba establecer “Pautas de crecimiento armónico [que] promuevan condiciones aptas para estructurar grandes regiones económicas y faciliten la descentralización”.<sup>35</sup>

En general, en ese momento (tan lejano todavía de las posibilidades concretas de acceder al poder), La Hora del Pueblo (con la que no puede olvidarse que Lanusse tenía inmejorables relaciones y no poca influencia en su creación) se limitaba a ir algo más allá del ministro, estirando un poco la línea del horizonte de las propuestas.

Por su parte, a fines de 1970 el Encuentro Nacional de los Argentinos (una agrupación promovida por el PC e integrada a título personal por políticos de diversos partidos) dio a conocer sus bases programáticas mínimas. En lo económico se proponía la nacionalización de los sectores básicos de la economía (energía, transporte, combustible), la estatización de la banca y de las compañías de seguros y defender las compañías de capital nacional.<sup>36</sup> En suma, a la izquierda pero tampoco enfrentados con Ferrer.

#### LA TIRANÍA DE LA COYUNTURA

Las críticas al ministro provenían de lo que se consideraba un manejo deficiente del corto plazo, especialmente en lo referido a la inflación. El índice del costo de la vida había ido en aumento a finales de 1970 y en los primeros meses de 1971 llegó a niveles inauditos para ese entonces: 27.4% en enero; 29.9% en febrero; 29.6% en marzo y 29.8% en abril. El aumento de los precios de los productos al mayoreo había sido más importante. En la base de este fenómeno estaba el complicado problema de la carne vacuna. El precio de la carne había aumentado 300% de enero de 1970 a enero de 1971. El incremento de precios en el mercado interno había llevado a que productores, criadores e invernadores liquidaran virtualmente sus existencias, lo que tuvo como consecuencia una escasa oferta de

---

<sup>35</sup> Cfr. *Confirmado*, 31 de marzo de 1971, pp. 22-24.

<sup>36</sup> Cfr. *Análisis*, 22 de diciembre de 1970, p. 16.

carne y un nuevo estímulo al alza de precios. La importancia de este alimento en el consumo y en la composición del índice del costo de la vida había impulsado hacia arriba los precios de los demás bienes sustitutivos. Además, ponía en aprietos el flujo de divisas al disminuir las ventas al mercado externo.

En estas circunstancias, el gobierno debía decidir entre dos problemas referidos a la industria de la carne: su significación en el volumen de divisas que aportaba al país por ese entonces y su importancia en el abastecimiento del mercado local. En este dilema, la conducción económica apeló a un mecanismo drástico: prohibir el consumo interno durante algunas semanas. El objetivo era elevar las exportaciones a las que debían estar destinadas las faenas de aquellas semanas en que la venta de carne vacuna estaba prohibida en el mercado interno. Paralelamente se trató de inducir a los consumidores para que la reemplazaran con pescado, aves y ovinos, un cambio todavía lejano desde el punto de vista cultural. La *veda* se implementó por primera vez el 29 de marzo de 1971, pero la inflación no cedió.

El alza de precios y la escasez irritaban a los consumidores y, además, hacía peligrar la política de aumento de salario real y ponía en cuestión los límites de incremento de las paritarias. El traspaso de los techos impuestos enajenaba, a su vez, el apoyo de los empresarios de la CGE que aprobaban los lineamientos de Ferrer pero no querían absorber sin trasladar a precios los aumentos de salarios que superaran las previsiones y, además, exacerbaba la crítica de los grandes industriales agrupados en la Unión Industrial Argentina, a quienes el plan económico no favorecía. La retroalimentación de esas variables hicieron que Ferrer, que en buena medida era víctima de las condiciones creadas por los anteriores ministros, fuera percibido como poco apto para hacerse cargo de los problemas cotidianos y la prédica de la prensa se hizo sistemática.

En general, Ferrer es presentado como un orador grandilocuente que no resolvía los problemas concretos por dedicarse a declamar grandes objetivos.

Como se dijo, el proyecto de Ferrer tenía tres pilares: el Plan 1971-1975, la Ley de *compre nacional*, y las paritarias. Con el Plan buscaba promover el desarrollo económico a partir de *polos* que arrastraran el crecimiento en el conjunto de la economía. Para ello pretendía continuar con una intensa construcción de obras públicas, tal como lo había realizado en ese ministerio que desempeñara en los primeros meses de la administración de Levingston. Aunque en su proyecto no se descartaba la inversión de los capitales externos, los controles que intentaba introducir y su posición teórica privilegiaban el papel de las inversiones nacionales que estarían centradas en el enorme poder de compra del Estado y su consecuente

papel de potencial dinamizador de la economía. Además, esta acción se vería reforzada por la dirección que el Estado daría al crédito para la industria con la conversión del viejo Banco Industrial en el Banco Nacional de Desarrollo (Banade), con el consecuente fortalecimiento de su cartera para préstamos. Este crecimiento de la demanda se vería potenciado por el incremento del poder adquisitivo de los salarios que se proponía lograr con las paritarias. ¿Era realista este proyecto?

#### EL LEGADO DE FERRER O LA PERSISTENCIA DE LO EFÍMERO

La primera sensación que surge de la descripción de esta política, es que las ideas del ministro acerca del Estado adolecen de una cierta ingenuidad, corriente entre los desarrollistas. Para Ferrer el Estado se encontraba, en cierta forma, por encima de los intereses sectoriales y no es considerado como un fenómeno social (como lo son también el movimiento obrero y el empresariado). Si el Estado es un fenómeno social, se convierte entonces en un instrumento institucional por medio del cual determinados grupos intentan obtener ciertos fines y el problema se vuelve más complicado. La pregunta básica sería, por lo tanto, ¿en qué circunstancias esos grupos aceptarían que el Estado estimule el desarrollo industrial?

Variando un poco la perspectiva, el tema podría plantearse de otra manera. El *compre nacional* debía permitir el crecimiento de las empresas argentinas hasta que pudieran competir a nivel internacional pero, en cambio, servirá mientras dure para que los hombres de negocios vendan al Estado cualquier cosa a cualquier precio. El Banade debía ser una palanca financiera para el desarrollo con préstamos de bajo costo, pero el dinero que la institución prestaba no era devuelto por los industriales que tenían algún crédito. Estas deficiencias se han querido explicar por la incapacidad e inconveniencia de la intervención del Estado en la economía. Ese enfoque admite una variante. Tal vez, esa incapacidad consistía básicamente en creer que en Argentina los empresarios existían, cuando el sector no era más que una entelequia. Estas medidas, entonces, no sirvieron para apuntalar la creación de un sector empresario pujante sino para permitir negocios rápidos a una serie de oportunistas a los que se confundía con empresarios. En definitiva, la incapacidad del Estado estaba en no percibir que no existía un sector privado al cual alentar legítimamente.

Por otra parte, el proyecto de Ferrer está basado en un brusco cambio de alianzas que considera puede hacerse sin mayores conflictos, lo que se contradice con el momento y las condiciones en que Levingston accede al gobierno.



La alianza que se pretendía no podía ser sólida por las condiciones políticas en las que intentaba concretarse. El gobierno militar observaba con inquietud la creciente agitación y su descrédito. La propuesta de Ferrer de aliviar la situación social con los resultados del desarrollo era atractiva y parecía sólida en el largo plazo, pero no tenía posibilidades de concretarse a tiempo como para favorecer la gobernabilidad. También era seductora la idea de que el desarrollo económico resultaba la única forma posible de preservar con eficacia la soberanía nacional, pero este objetivo parecía también quimérico debido al descontrol del corto plazo. Por su parte, los obreros agremiados a la CGT, que habían sido cooptados por el gobierno militar desde 1967 y a quienes se les reprocha desde otras representaciones sindicales su falta de combatividad, sobrepasan con sus demandas las expectativas del gobierno. Así terminan rápidamente las pretensiones de distender el clima social mediante un moderado incremento del salario real y lo que debía ser una solución se transforma en un problema explosivo con la discusión sobre el tope de los aumentos salariales de las paritarias. Finalmente, el empresariado *nacional* de la CGE se retrae ante lo crítico de la coyuntura y esperará mejores condiciones para comprometerse definitivamente con un proyecto económico.

Las tendencias de deterioro de la situación económica, anteriores a que accediera al ministerio de Economía en octubre de 1970, hicieron que desde el mismo mes en que Ferrer asume se produjera un punto de inflexión casi tan notable como el del *cordobazo*. En octubre, se dispararon variables tan cruciales como la tasa de inflación, el precio de la carne y los precios al mayoreo de alimentos. A esto se sumó la reaparición del mercado negro de cambios y la salida de capitales a corto plazo, mientras que por los recelos que despertaba en la burguesía agraria pampeana y la gran burguesía industrial, la campaña contra Ferrer se intensificó y el conjunto de estos factores ayudaron al descrédito del ministro.

En el verano la situación se hizo más grave, paralelamente a que aumentaba el descontento por el giro que Levingston pretendía darle a la Revolución. El presupuesto de 1971 preveía 15% de inflación para todo el año, pero en los primeros tres meses el alza de precios había llegado a 12%, sumado a que las presiones de los sindicatos auguraban un incremento de los índices.

Estos factores socavaron definitivamente las bases de la frágil alianza que sostenía al ministro: “El primer sector cuyo apoyo concitó Ferrer fue el agropecuario. Pero las decisiones sobre la carne desataron las iras de los ganaderos”, pero los vientos del campo —recogidos editorialmente por los matutinos *La Prensa* y *La Nación*— resultaron módicas brisas si se los compara con el aluvión desatado por

la política de fijación de precios máximos. La CGT descargó sobre la lista oficial una áspera crítica: “Son irreales [...] Se trata de una nueva trampa”.<sup>37</sup> La otra parte de la nueva coalición que había intentado el gobierno también se desprendía de responsabilidades: “El retiro del apoyo de la CGE a la gestión económica y las críticas del sector agropecuario contribuyeron a aumentar el clima de desconcierto”.<sup>38</sup>

Militares, obreros y empresarios *nacionales* se convecieron de que lo más apropiado era abandonar el intento de profundizar la *Revolución Argentina* y volcarse a su rápida liquidación. Lanusse y La Hora del Pueblo serán transitoriamente los nuevos polos de atracción de la CGT y la CGE a principios de 1971.

Otra observación referida al papel del Estado, se relaciona con lo que éste, efectivamente, estaba en condiciones de hacer para modificar la situación que se diagnosticaba. El mismo *status quo* que se buscaba modificar enfrentaba límites que inevitablemente resultarían en un círculo vicioso ya que:

[...] justamente en las situaciones económicas con bajos niveles de integración interna y sólidos intereses económicos organizados (de naturaleza más o menos oligárquica) donde el Estado se caracteriza generalmente por una escasa capacidad (tanto en términos técnico-institucionales como en términos de legitimación) para operar los cambios necesarios. El atraso es sólo el nombre que indica el retardo de un país en realizar las transformaciones económicas que dan sentido y dirección a cierto ciclo histórico; el ‘atraso’ es también casi inevitablemente político [...]. A las ‘imperfecciones del mercado’ se suman así las ‘imperfecciones’ de la maquinaria estatal, que en los países en desarrollo suponen la predisposición *natural* a convertir la política en un espacio excesivamente condicionado por poderosos intereses sectoriales o por corrientes ideológicas cargadas de un excesivo grado de autoconfianza en su poder taumatúrgico [...]. La moraleja parece inescapable: el primer paso de cualquier intento consistente de salida del atraso y de arranque modernizador, más que económico parecería político.<sup>39</sup>

En líneas generales, esto era lo que ocurría en Argentina de 1970. Para los militares y los partidos políticos, a fines de 1970 el debate se restringía a si los cambios económicos debían preceder a los políticos (como lo querían Ferrer, Levingston y

---

<sup>37</sup> *Panorama*, 16 de marzo de 1971, p. 16.

<sup>38</sup> *Panorama*, 27 de abril de 1971, p. 18.

<sup>39</sup> Ugo Pipitone, *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia oriental y América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 51-55.

el ínfimo conjunto de aliados que los apoyaba dentro y fuera del Ejército) o si debían ser la consecuencia de estos últimos, como lo proponía Lanusse y su creciente grupo de seguidores.<sup>40</sup> Es interesante enfatizar esta cuestión: el debate estaba centrado en el orden en que los cambios políticos y los económicos debían producirse, pero no en la política económica a seguir. Para ese entonces, los militares liberales habían desaparecido. Una prueba de ello está en el fortalecimiento que algunos organismos destinados a la planificación económica reciben durante la *Revolución Argentina*, como es el caso del Conade (creado durante la presidencia de Illia) y el CFI (de la época de Frondizi). La dupla Onganía/Krieger Vasena intenta una transformación profunda con una política que no desdeñaba el intervencionismo económico y que se sustentaba en la estabilidad económica y la inversión de capitales externos mediante una política de precios-ingresos, modalidad que será reemplazada en tiempos de Levingston/Ferrer por una estrategia desarrollista basada en el poder de compra del Estado y el ahorro interno.

Hay que subrayar una diferencia más entre las medidas que toman Krieger y Ferrer. Mientras con Krieger Vasena la política de precios-ingresos está formulada para solucionar problemas coyunturales, con Ferrer, aún cuando debe usar instrumentos de ese tipo, lo que predomina es el largo plazo, ya que su estrategia pretende resolver los problemas estructurales de la economía argentina. Con Lanusse, el esquema de Ferrer no se descarta, pero se subordinará la economía a la política, invirtiendo los términos de la relación tal como se había planteado hasta ese momento.

---

<sup>40</sup> Quienes proponían que la política debía anteceder a lo económico también estaban de acuerdo con una tendencia del pensamiento que excedía el marco argentino. En 1968 se publicó en inglés *El orden político en las sociedades en cambio*, que fue traducido al español en 1972. Allí, Samuel P. Huntington sostenía: “El cambio económico y social —urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación— amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden. El principal progreso de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales.” Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 16.

Acercas de estas elecciones podríamos señalar una serie de paradojas. Mientras el ministro que cuenta con apoyo suficiente para ocuparse del largo plazo se decide por la coyuntura, el que carece de poder sólido lanza la primera planificación mientras debe hacer equilibrio permanentemente en la cuerda floja. Finalmente, Lanusse toma esa política de largo plazo y la reformula haciendo primar la coyuntura al superponerle sus necesidades políticas.

Si bien no había generales liberales para esa época, habría que responder si se puede atribuir alguna ideología referida a lo económico que fuera común y —sobre todo— estable para el conjunto de los uniformados. Una buena respuesta la brinda Ferrer, muchos años después de los acontecimientos de los que nos ocupamos en estas páginas:

En principio, cabe suponer que el estamento militar está interesado en el desarrollo industrial, la expansión de la industria pesada, el desarrollo regional y el poblamiento de las zonas de frontera. Son todos problemas que hacen al poder económico de la Nación y, en consecuencia, a la consolidación de la defensa nacional. Es probable que estos criterios predominen en el cuerpo de los oficiales de las tres armas. Sin embargo, esta conclusión basada en el sentido común, cede paso al hecho de que los militares reflejan la diversidad de criterios que en materia económica impera en la sociedad argentina [...] Más bien, la opción económica del poder militar parece decidirse por la coyuntura política del momento. Así pudieron ser ministros de gobiernos militares Krieger Vasena, el autor de estas páginas y Martínez de Hoz ...<sup>41</sup>

Aunque no se puede hablar de una ideología permanente de las fuerzas armadas, podrían señalarse algunos lineamientos estables que los gobiernos *de facto* promovían siempre, aún con administraciones de inspiración económica:

Si el estamento militar no tiene una política económica permanente, en cambio sí tiene objetivos importantes que los ministros de turno deben respetar: mantenimiento de un importante nivel de actividades del Estado, incluyendo la inversión pública y la asignación de recursos para el mantenimiento y crecimiento de las fuerzas armadas.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Aldo Ferrer, *Nacionalismo y orden constitucional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 57.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 58.

Podríamos decir que en el clima de ideas del 1970-1971, las ideas del desarrollismo eran las predominantes y que éstas se compaginaban de una manera especialmente armónica con esos lineamientos enunciados. Sin embargo, la adhesión por entonces de los militares a las ideas del desarrollo económico son, a la vez, un condicionamiento para la implementación de políticas públicas. Las empresas cuyo desarrollo privilegian son aquellas que consideran cumplirán un papel estratégico ante un eventual conflicto armado, como en el caso de ALUAR. Así, vinculaban desarrollo con afirmación de la soberanía tal como lo plantea explícitamente Ferrer en 1970. De esta manera, los militares significarán a la vez una oportunidad y una limitación para estas ideas porque, si las hipótesis de conflicto de las fuerzas armadas eran principalmente Chile y Brasil, cualquier proyecto de desarrollo regional y, por lo tanto, de promover economías de escala quedaba postergado.

Sin embargo, en esto tampoco diferían diametralmente de la mayoría de los ideólogos civiles que privilegiaban un desarrollo económico nacional que precediera a cualquier acuerdo con otros países. En términos generales, podríamos decir que no hay discrepancias de fondo entre este proyecto y los postulados de la *Argentina potencia* del segundo peronismo.<sup>43</sup>

Un fenómeno interesante es que el desarrollismo que intenta desplegar Ferrer ya no es el que predominaba en tiempos de Frondizi. Desde la primera mitad de la década de 1960, el énfasis de los teóricos del desarrollo pasa del crecimiento de la renta *per cápita* a la mejora en la calidad de vida de la población. No deja de ser paradójico que lo que Bustelo denomina como “el giro social hacia las necesidades básicas”,<sup>44</sup> una variante del desarrollismo preocupada por la pobreza, la desigualdad y el desempleo que en forma relevante encarnara Aldo Ferrer en Argentina, intentará desplegar sus políticas durante la segunda etapa del gobierno militar. El nacionalista y políticamente rudimentario general. Levingston (y con él las tres Armas, que lo sostuvieron mientras duró su mandato) prohijó como vía para salir del atolladero político el enfoque *socialdemócrata* de su ministro de Economía.

Finalmente, ¿cuál es el balance de esta etapa? A primera vista, podríamos decir que el experimento Ferrer-Levingston se trató de un completo fracaso. Esto

---

<sup>43</sup> Esta no es la opinión de Aldo Ferrer, quien considera que luego de una fase formativa del proyecto industrialista que concluyó a mediados de 1971, el peronismo volvió en 1973 a la protección del mercado interno, la redistribución del ingreso y el desequilibrio fiscal. *Cfr.* Aldo Ferrer, *op. cit.*, 1989, p. 35.

<sup>44</sup> *Cfr.* Pablo Bustelo, *op. cit.*, 1998, pp. 143 y ss.

es lo que se instaló en la percepción de la opinión pública y lo que piensa, por ejemplo, Alain Rouquié:

Durante la presidencia del general Levingston todo pareció cambiar. Se abandonó la austeridad y se hizo hincapié en una estrategia nacional de desarrollo. Un talentoso economista, poco sospechoso de complacencia hacia los capitales extranjeros, promulgó diversas medidas cuyo objeto era apoyar a las empresas nacionales, tanto privadas como estatales y limitar la penetración extranjera en la economía argentina. Algunas concesiones salariales sustanciales completaron esta apertura nacionalista. En realidad, se trataba de desarmar la hostilidad popular, no de cuestionar las prioridades del modelo de crecimiento. Los economistas del gobierno se dan cuenta rápidamente de ello: no disponen de ningún apoyo. Una orientación combatida por los medios empresariales necesita de un apoyo masivo —o el apoyo unánime del Ejército. Al no cumplirse ninguna de las dos condiciones, los verdaderos detentores del poder quiebran rápidamente dichas veleidades dirigistas y la reactivación concertada de la inflación arruina el crédito de su impulsor.<sup>45</sup>

Desde una posición ideológica bien distinta Carlos A. Quinterno hace un balance parecido de los resultados de esta política económica, en una obra expresiva del pensamiento alentado en los primeros años del proceso militar:

Ingenuamente el gobierno de Levingston miró con simpatía el curso de esa prédica contra las llamadas empresas multinacionales y estimuló su difusión con el fin de dar un falso contenido popular a la Revolución. Con esto no hizo sino alentar a los adversarios del gobierno militar y, sin allegarle nuevos amigos, se enajenó la colaboración de importantes grupos de intereses que hasta ese momento habían apoyado ese programa”.<sup>46</sup>

Sin embargo, su valoración de la impronta que deja esa política es diferente:

Fue así como con Ferrer el país ingresó en la aplicación de las prácticas populistas que iban a campear casi sin interrupción durante los seis años subsiguientes sin obtener por eso la contención de las inquietudes sociales ni la acción de los grupos combativos”.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Alain Rouquié, “El año de Perón: los malentendidos de la tercera presidencia”, en *Autoritarismos y democracia. Estudios de política argentina*, Buenos Aires, Edicial, 1994, p. 151.

<sup>46</sup> Carlos Alberto Quinterno, *Militares y populismo. La crisis argentina de 1966 a 1976*, Buenos Aires, Temas Contemporáneos, 1978, p. 120.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 119

De alguna manera, esto es cierto. Las ideas económicas de Ferrer no son desechadas por Lanusse, quien lo mantiene en el gabinete durante los dos primeros meses de su gobierno. Aunque subordinado al predominio de la política, el Estado siguió jugando en el imaginario de los políticos, los militares y la mayoría de la sociedad el papel de dinamizador de la economía. Simultáneamente, se intenta recrear la alianza con la CGT y la CGE. Ambas cuestiones se mantienen y se refuerzan con el gobierno surgido de las elecciones de 1973. ¿Hasta cuando dura ese *mito compartido*?

Podemos decir que hasta el *rodrigazo* en 1975, este fue el modelo económico impulsado desde el gobierno y aceptado socialmente. En sus aspectos centrales, Ferrer había cumplido un papel protagónico en esta definición durante su efímero paso por el poder entre 1970 y 1971. Esta concepción comenzará a tambalearse con la crisis del petróleo y sus consecuencias. A partir de las postrimerías del gobierno de Isabel Perón y, especialmente, con la dictadura militar que detentó el poder de 1976 a 1983, la inconveniencia de la intervención del Estado en la economía que proclamaba el triunfante neoliberalismo, será el nuevo *mito compartido*.