

La política exterior del desarrollismo argentino: un acercamiento desde la historia de las ideas

ÁNGEL CERRA¹

Resumen

Las relaciones internacionales han tenido en los últimos años debates en torno a sus métodos, al carácter de la disciplina y la interpretación de los procesos contemporáneos. Las polémicas entre científicos y tradicionalistas, realistas y neo institucionalistas, el establishment y las disidencias post-modernas, han marcado buena parte del proceso. Las discusiones sobre el método se acompañan por intentos de profetizar acontecimientos solo parcialmente inteligibles.

Mi propuesta es contribuir –inicialmente– a esa inteligibilidad, incorporando los aportes de la historia de las ideas a la discusión sobre los métodos de las Relaciones Internacionales. Para aplicar esta metodología al análisis de las relaciones internacionales, se propone examinar la

¹ Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.

influencia de una tradición de ideas nacional reunida bajo la categoría de desarrollismo argentino.

¿Cómo se fue construyendo esta corriente ideológica? ¿Cuál ha sido la visión de su creador –Rogelio Frigerio– sobre las relaciones internacionales y el lugar de la Argentina en el mundo? ¿Cómo se relacionan estas ideas con su proyecto de país? ¿Cuál ha sido su influencia en la determinación de las relaciones internacionales de la Argentina? Estos son algunos de los interrogantes que guían mi investigación. Su dilucidación permitirá –es mi firme intención– incorporar nuevos elementos al análisis de la historia de las relaciones internacionales en nuestro país.

Palabras clave

Desarrollismo argentino - Rogelio Frigerio - Historia de las ideas - Relaciones internacionales.

Abstract

In the last few years, international relations have had discussions on the methods, the nature of the discipline and the interpretation of the contemporary processes. The polemics between scientists and traditionalists, realistic and neo institutionalists, the establishment and the post-modern disagreements have marked much of the process. Discussions on the method are accompanied by attempts to prophesy only partially intelligible events.

My proposal is –initially– help that intelligibility, incorporating the contributions of the history of ideas to the discussion on the methods of international relations. To apply this methodology to the analysis of international relations, it is proposed to examine the influence of a national tradition of ideas gathered under the category of Argentine developmentalism.

How was this ideological current built? What has been the vision of its creator - Rogelio Frigerio - on international relations and the place of the Argentina in the world? How are these ideas related to his country project? What has been its influence on the determination of the international relations of the Argentina? These are some of the questions that guide my research. The answers will allow - is my firm intention - to incorporate

new elements into the analysis of the history of international relations in our country.

Key words

Argentine Developmentalism - Rogelio Frigerio - History of Ideas - International Relations.

Introducción.

Un lugar común en la historiografía sobre el desarrollismo ha sido vincular su política exterior con decisiones de tipo oportunista o con la encarnación de corrientes nacionales en el manejo de sus vínculos externos. Así, la necesidad de incrementar rápidamente el programa de inversiones extranjeras (principalmente estadounidenses) se ha relacionado con la urgencia política del gobierno de Frondizi². Del mismo modo, las relaciones con los países vecinos, y las dificultades en la integración regional, es leída en la clave de tradiciones en relaciones internacionales vernáculas, donde Brasil aparece como el gran rival. Estos juicios deben ser matizados, como otras acciones desempeñadas por el gobierno desarrollista en los planos nacional y externo.

La propuesta del presente trabajo es incorporar otra dimensión al examen de la política internacional desarrollista: la historia de las ideas. Considero que las tesis citadas arriba mutilan parte de la realidad, al recortarla prescindiendo del proceso de gestación y consolidación del pensamiento de Rogelio Frigerio. En mi consideración, la teoría desarrollista le pertenece, siendo Arturo Frondizi el instrumento político de sus ideas³. Por ese motivo resulta necesario investigar el proceso de

2 ROBERT POTASH, *El Ejército y la política en la Argentina (1945-1962)*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.

3 Por citar solo un ejemplo, véase la opinión de Nicolás Babini, colaborador de Frondizi: "No sé quién convenció a quién ni logro distinguir todavía a tantos años de distancia, quién se benefició más con esa alianza impar. Frondizi consiguió zafarse de las ideas de su partido sin perder por ello la posibilidad de llegar al gobierno, Frigerio consiguió lle-

formación del ideario frigerista, que es muy anterior a la propia vinculación entre los fundadores del MID.

El proto - desarrollismo.

Un hecho clave en la construcción del pensamiento desarrollista es la participación de Frigerio como dirigente estudiantil marxista vinculado a la organización *Insurrexit* a principios de los años treinta. Si bien esta militancia fue relegada en las décadas siguientes por la conducción de las empresas familiares, Frigerio continuó manteniendo contactos –no orgánicos– con miembros y simpatizantes del Partido Comunista Argentino.

Con algunos de ellos conformó grupos de estudio que intentaban interpretar la realidad argentina mediante una peculiar variante del stalinismo. El resultado de esos esfuerzos es el libro de Carlos Hojvat, *Geografía Económico-Social Argentina ¿Somos una nación?* Allí se reproducen numerosos pasajes del dictador georgiano sobre la cuestión nacional y se repiten las ideas expresadas por Lenin en *El Imperialismo etapa superior del capitalismo*, especialmente las consideraciones en torno al papel de capital monopolista, piedra basal del pensamiento desarrollista en su madurez.

A continuación examinaremos la posición del grupo proto-desarrollista a través del trabajo de Hojvat, su expresión más sistemática (recordemos que Rogelio Frigerio tenía la manía de buscar los antecedentes de su posición en actuaciones suyas anteriores y que solo concede haber sido marcado por los clásicos: Smith, Ricardo y Marx).

¿Cómo interpretaba el team frigerista en 1947 la cuestión de la dependencia? Se mezclaban las categorías leninistas de colonia y semicolonias con el discurso de los hermanos Irazusta en torno al vínculo con

gar al gobierno sin renunciar a las ideas que fundamentarían su propio partido” NICOLÁS BABINI, *Arturo Frondizi y la Argentina Moderna, la Forja de una ilusión*, Buenos Aires, Gedisa Editorial, 2006 p. 266.

Inglaterra y la denuncia de Scalabrini Ortiz sobre las operaciones de los ferrocarriles británicos en nuestro país. Se reconocía la relación de dependencia con respecto a Inglaterra, señalando las limitaciones que imponía al desarrollo nacional.

Desde el instante mismo en que nuestra existencia se inicia como conjunto social independiente, el país comenzó también a desenvolverse hacia sus formas actuales. Todo el conjunto entró en las vías de su desarrollo, resolviendo el primer dilema bajo la protección militar de Inglaterra y conservando la independencia social y política, es decir, usando la libertad para configurar las instituciones sociales y políticas.

Claro es que dicha independencia institucional estaba relacionada con las garantías que exigiera Inglaterra. Tanto sus inversiones y transacciones económicas como sus posibilidades de darnos acceso a las fuentes de producción y comercio marchaban por el mismo sendero, confundíanse con el poderío industrial inglés que dominaba fuentes de carbón y hierro y surcaba los mares con su poderosa flota mercante y de guerra.

Con las relaciones económicas, Gran Bretaña extendía las instituciones sociales y políticas. Los derechos vigentes en las relaciones entre los ingleses se radicaron en el país. De esa manera nos relacionamos con el mundo moderno a la vez que continuamos arrastrando el pasado que nos impuso España. Para alcanzar la independencia institucional que hoy tenemos, estuvimos conminados a aceptar las relaciones económicas, sociales y políticas del siglo XIX. El capitalismo inglés dio nueva batalla al feudalismo en el Río de la Plata⁴.

Notemos que, al tiempo que se señala la dependencia, en el texto la intervención foránea en nuestras tierras es vista de manera positiva: es el agente del cambio, de la modernización, de la seguridad nacional y de la independencia política. De esa manera, el capital británico, al tiempo que sometía a la mayor parte de la economía a sus dictados, brindaba la posibilidad de la emancipación. Al hacerse más complejas

4 CARLOS HOJVAT *Geografía Económico Social Argentina ¿Somos una nación?* Buenos Aires, El Ateneo, 1947, pp. 17-18.

las relaciones económicas internacionales, el proceso adquiere nuevos ribetes:

Fuimos un país de ganadería; Inglaterra nos llevó después hacia la explotación agrícola y salimos hacia el exterior. Esta salida hacia el exterior nos llevó por el camino de la industrialización. Cualquiera haya sido la causa –la competencia entre los países más industrializados o el incremento de las relaciones económicas de las fuerzas internas– lo cierto es que se crearon en el país formas económicas modernas aptas para mantener relaciones comerciales y financieras con el resto del mundo. (...) Junto a las antiguas formas económicas surgidas de nuestra dependencia de Inglaterra, se originaron y crecieron formas modernas que predominan interiormente y mantienen la economía del país integrando la economía mundial con factores nuevos, capaces de ulteriores desarrollos⁵.

Obsérvese como aparece aquí una variante de lo que acertadamente Arturo Jauretche denominó “proceso dialéctico a la vaselina”⁶. En definitiva, se va a poder pasar sin mayores sobresaltos de la colonia al dominio inglés y de éste a la soberanía económica plena. El pesado tutelaje de la rubia Albión, es el mismo que permite el tránsito a la industrialización. El carácter necesario e impersonal del proceso, se traduce en la frecuente utilización de frases reflejas y de la existencia de agentes etéreos: formas modernas, procesos, economía mundial, entre otros.

La coyuntura internacional de la posguerra parecía favorable para el proto-desarrollismo. La aparición de la Unión Soviética como contendiente de británicos y estadounidenses, abría una brecha auspiciosa. El escenario internacional permite jugar con el enfrentamiento Este-Oeste para lograr la emancipación nacional. Aunque el corazón de los autores se ubique cercano al régimen comunista, le conceden a los Estados Unidos la revisión de su postura como instrumento adecuado para conservar la hegemonía en el bloque occidental. Observamos, desde fechas

5 *Ibíd.*, pp. 33-34.

6 ARTURO JAURETCHE, *Barajar y dar de nuevo*, Buenos Aires, Los Nacionales Editores, 1984, p. 22.

tempranas, un pensamiento frigerista cercano al stalinismo pero adicionado con múltiples elementos heterodoxos, tal como describiremos a continuación.

*El pensamiento de Rogelio Frigerio y las
Teorías del Desarrollo de la década de 1950.*

¿En qué medida podemos ubicar al ideario frigerista en el contexto contemporáneo de la formación de la Teoría del Desarrollo en Europa Occidental y América Latina? La bibliografía sobre el particular, tiende a destacar dos puntos de partida distintos en la reformulación de la teoría económica que involucra de manera especial el tema del desarrollo, aunque, por cierto, la preocupación por el crecimiento en general estaba presente tanto en los fisiócratas como en Adam Smith. Así, algunos identifican el disparo de partida con la enunciación del Punto IV del discurso del presidente Truman y toda su secuela de los años 50' y 60'. Otros, buscan las raíces de la discusión en la ruptura del paradigma neoclásico que acompañó al crack del 29. El keynesianismo en el plano teórico y el New Deal en la práctica brindarían distintas justificaciones al intervencionismo estatal.

Agregamos que la desconfianza en los mecanismos del mercado como reguladores espontáneos del bienestar general es anterior, sus orígenes, heterogéneos, y (en algunos casos) de difícil clasificación. De esa manera, nos encontramos que ya en el siglo XIX, tanto List en Alemania como Carey y Patten en EEUU, descreían del postulado ricardiano de los beneficios mutuos del librecambio. Joseph Schumpeter complementaba la acción de la mano invisible con los empresarios, innovadores en su definición y culpables del progreso económico. En zonas periféricas, los canadienses Innis y Mackintosh planteaban el carácter distintivo de las nuevas sociedades basadas en los *staples* y Alejandro Bunge, reflató el proteccionismo de List en clave periférica. En Europa, el rumano Mainolescu, defendía la necesidad de la

industrialización destacando la mayor productividad de la manufactura y Perroux analizaba críticamente el rol de los monopolios.

Necesitamos incorporar las disidencias provenientes del otro mundo que se estaba consolidando bajo la tutela del comunismo. Tanto el examen de los monopolios y del intercambio desigual de Lenin, como los análisis de sus epígonos –menores– del PCUS informaban lentamente el debate en tomo al rol del estado en la economía.

La terquedad de ciertas políticas económicas en los 20' –característicamente, el intento de Churchill por regresar a la paridad de la libra con el oro en 1925 a los valores de preguerra y la ineficacia de las autoridades de los Estados Unidos para enfrentar la crisis de 1929– favoreció la tendencia a formular exámenes heterodoxos. A los ya citados, debemos agregar las ideas postuladas en 1942 por Rosenstein-Rodan, sobre la necesidad de impulsar el desarrollo de las economías atrasadas a través de una inyección de capital –big push– que articulara armónicamente distintos sectores de la producción. Esta trayectoria es completada por el estonio Ragmar Nurske, quien expone en 1955 su teoría del círculo vicioso: la falta de capital se presenta no como un dato aislado, sino como el eslabón de una cadena en el que:

Del lado de la oferta está la poca capacidad de ahorro, que resulta del bajo nivel de ingreso real. El escaso ingreso real es un reflejo de la baja productividad, que a su vez se debe en gran parte a la falta de capital. La falta de capital es el resultado de la poca capacidad de ahorro y así el círculo es completo.⁷

En la demanda, encontramos otra encerrona. En palabras de Nurske:

Del lado de la demanda, el estímulo para invertir puede ser bajo a causa del poder de compra de la población, que a la postre resulta de una baja productividad y que esta es el resultado de la pequeña cantidad de capital

7 RAGMAR NURSKE, *Problemas de formación de Capital en los países insuficientemente desarrollados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 18.

empleada en la producción, que a su vez puede obedecer, al menos parcialmente, al pequeño estímulo para invertir.⁸

Su receta es similar a la postulada por Rosenstein-Rodan. Es necesario inyectar capital para conseguir el desarrollo en distintas actividades económicas y sectores, logrando el crecimiento balanceado o equilibrado.

El sueco Myrdal, refina el análisis del círculo vicioso de la pobreza y propone romperlo, no mediante la incorporación masiva de capital, sino a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Así, afirma que: *“Es obvio que una relación circular integrada por menos pobreza, más alimentos, una salud mejor y una capacidad mayor para el trabajo, sostendría un proceso acumulativo positivo en vez de negativo”*.⁹

Al mismo tiempo, Raúl Prebisch postulaba la existencia del sistema Centro - Periferia y del intercambio desigual para proponer la industrialización de América Latina a través de la sustitución de importaciones y la diversificación de las importaciones. Por ser la influencia cepalina en Frigerio y sus diferencias suficientemente examinadas, nos conformaremos con esta mención¹⁰.

Desde fechas tempranas, el fantasma de la influencia de Albert Hirschman sobrevoló el desarrollismo argentino. Su idea del crecimiento desequilibrado, publicada en los años del primer gobierno de Frondizi, conmocionó las estrategias para el desarrollo en América Latina. Examinemos brevemente el pensamiento del economista alemán. Sostenía que *“el desarrollo depende no tanto de encontrar las combinaciones óptimas para los recursos y factores de producción, como de provocar e incorporar para el desarrollo, recursos y capacidades que están ocul-*

8 *Ibíd.*, p. 24.

9 GUNNAR MYRDAL *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 23.

10 GUSTAVO PONTORIERO, “Influencia de Raúl Prebisch sobre las políticas industrialistas en la Argentina durante el siglo XX” en CRISTINA LUCCHINI, (comp.) *El enigma argentino. Empresarios e intelectuales a la búsqueda de un proyecto nacional en el siglo XX*, Buenos Aires, Proyecto Editorial, 2003, pp. 111- 129.

tos, diseminados o mal utilizados". Esta posición condujo a la búsqueda de diferentes mecanismos inductores y movilizadores. La estrategia de crecimiento desequilibrado resultante valora las decisiones de invertir no sólo por su contribución inmediata al producto, sino también por los mayores o menores estímulos, que probablemente dichas decisiones transmitan al aumento de la inversión, es decir, por sus eslabones. La estrategia tiene importantes consecuencias para la planificación de la inversión: propone que las consideraciones dinámicas, basadas en los eslabones, puedan complementar el criterio de eficiencia estática. Así lo expresa Hirschman:

El desarrollo es mucho más difícil de lo que a veces se cree...El desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir, en función del proceso, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados... La tensión del desarrollo no se encuentra tanto en la pugna entre la ganancia y los costos conocidos, como en la pugna entre la meta y la ignorancia y desconocimiento del camino que conduce a esa meta. La planeación del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso. El recurso escaso, e imposible de economizar en los países en vías de desarrollo, es la capacidad de tomar nuevas decisiones de inversión.¹¹

Hirschman arremete contra el postulado del desarrollo equilibrado, tal como lo entienden Nurske y Myrdal por varias razones. En primer lugar, le resulta absurdo que se intente repartir el capital –escaso, por definición, en los países subdesarrollados– entre diferentes actividades. El impacto de la inyección de estos capitales sería mínimo. En segundo término, si se planifica absolutamente todo, no se deja espacio para el desarrollo de la creatividad de los empresarios. El estado debe ir guiando –sugiriendo, más bien– un curso de acción empresarial, no suministrando recetas sino propiciando sectores modernos. Las necesidades de las nuevas actividades, en términos de insumos y la oferta de productos

11 ALBERT HIRSCHMANN, *La estrategia del desarrollo económico*, México, FCE, 1961.

que aparecerían como apetecibles para otros sectores industriales, son los motores del desarrollo.

¿En qué medida estos debates influyeron en el pensamiento de Frigerio? No esperemos una declaración terminante del socio político de Arturo Frondizi. Sin embargo, podemos llegar a deducir estas influencias de su abundante producción escrita. Queda muy claro que el desarrollismo comparte con la escuela de la CEPAL la noción de centro - periferia y del intercambio desigual y que sostiene la presencia del círculo vicioso en los países subdesarrollados tal como la pregonan Nurske y Myrdal.

La necesidad de la industrialización, es una convicción compartida con un amplio espectro ideológico político en el plano nacional e internacional, pero no es novedosa. Todas las ideas internacionales del desarrollo, citadas precedentemente, Alejandro Bunge y el peronismo insistieron sobre el particular.

Tampoco es novedosa la apelación al capital extranjero, compartida sin límites por Rosenstein-Rodan y sus sucesores, admitida por Alejandro Bunge¹² en nuestro país y por los gestores del segundo gobierno de Perón. Por otra parte, el énfasis en la industria pesada y su prioridad, forma parte en el ámbito nacional del ideario de los militares industrialistas como Savio y en el medio internacional de la acción llevada a cabo por la Unión Soviética desde los años 30', integrando una estrategia planificada de desarrollo.

A pesar de estos claros antecedentes, podemos afirmar que la combinación de estos elementos es novedosa y que el frigerismo se va a diferenciar nítidamente de las experiencias nacionales anteriores y de las propuestas de los teóricos del desarrollo contemporáneos, por lo menos en el énfasis y en el carácter sistemático de sus ideas-fuerza.

Así, en Alejandro Bunge no aparece el apoyo de la industria pesada y en el peronismo es una estrategia que sucede a la primera etapa de

12 Cfr. ANGEL CERRA y SUSANA YAZBEK, "Alejandro Bunge y Rogelio Frigerio. El industrialismo listiano en la Argentina y la cuestión petrolera" en *Boletín de Historia Fundación para el estudio del pensamiento argentino e iberoamericano*, Año 26 N° 51, Buenos Aires, Primer Semestre de 2008, pp. 19-40.

industrialización por sustituciones de importaciones basada en la industria liviana. Coincidimos con Frigerio en señalar que tampoco se trata de una secuencia consciente y coordinada de los gobiernos de Perón. La apelación del peronismo al capital extranjero es una alternativa tardía y mucho más limitada que la expresada en el programa desarrollista.

Podemos afirmar casi con certeza que el pensamiento de Frigerio se opone a la estrategia del crecimiento balanceado o equilibrado de Nurske o Myrdal, tal como se la expuso en los apartados anteriores. Claramente, la acción del estado —como conductor, no como gestor directo— debe dirigirse a favorecer el surgimiento y consolidación de algunos sectores de la economía. La inyección de capital externo, entonces, tiene que encaminarse hacia la industria pesada y la construcción de la infraestructura energética y de transporte. Esta sugerencia ha inclinado a algunos autores a vincular genéticamente las ideas desarrollistas con el pensamiento de Hirschman, quién tampoco deseaba la diversificación inicial de la inversión y valoraba el respaldo a ciertas actividades estratégicas, como la producción siderúrgica. Creemos que existen razones de peso para negar esta influencia. En primer término, las declaraciones del propio creador de la teoría del crecimiento desequilibrado:

“Cuando Guido Di Tella me invitó a esta conferencia [celebrada en Toledo, España, en mayo de 1984], me dijo que en Argentina muchos piensan que *Strategy* influyó en la política económica del gobierno presidido por Frondizi. Lo cual fue una gran sorpresa para mí, y me cuesta creerlo. Desde el punto de vista temporal, mi libro se publicó en inglés en el otoño [septentrional] de 1958, y en castellano recién en 1961... Una explicación más plausible es la siguiente: derivé mis ideas sobre industrialización en los países en vías de desarrollo de las experiencias de Colombia y Brasil, podría ser que el Programa de Metas de Juscelino Kubitschek presidente de Brasil entre 1956 y 1961, haya servido de modelo para Frondizi y Frigerio.”¹³

13 ALBERT HIRSCHMAN, *Conferencia dictada en Toledo -España-*, Julio de 1984 (mimeo).

Quiere decir que no es posible –desde el punto de vista temporal– que las ideas del economista argentino maduraran después del contacto con Hirschman. Quizás no tan contundente como las distancias en el tiempo, pero mucho más rico en el debate, resulta marcar otra diferencia significativa entre el pensamiento del alemán y de Frigerio. Nos referiremos al carácter de las nuevas inversiones y sus efectos. En Hirschman, las nuevas inversiones tienen un sesgo innovador, que apela al despliegue de la creatividad empresarial en clave schumpeteriana. La cita siguiente es suficientemente ilustrativa:

En una película inolvidable (El pibe) Charlie Chaplin, desempeñando el papel de vidriero, emplea a Jackie Coogan para que le tire piedras a las vidrieras de las tiendas, después pasa por ahí providencialmente y consigue el trabajo de reparar el daño. Aquí, lo ingenioso del asunto consiste en combinar, bajo un solo mando, las funciones desequilibradoras y equilibradoras. Desde nuestro punto de vista lo único malo de la historia es el hecho de que la acción desequilibradora es destructiva, en lugar de constructiva... Para ser efectivo, el proceso de crecimiento tiene que comenzar a empujones.¹⁴

La apelación a la creación se encuentra por completo ausente en Frigerio. Cuando éste insiste en el carácter integrado de la economía, se puede observar que los baches o carencias –aunque sean creadores– le producen horror. Los sectores de actuación para el capital privado, no serían *sugeridos* por el estado; por el contrario, *se hallan cuidadosamente determinados*, formando parte de un plan global. Según sus propias palabras:

Para que este crecimiento se opere antes de que las tensiones sociales introduzcan factores destructivos en el proceso, los dirigentes de nuestros pueblos –estadistas, empresarios y líderes sindicales– deben concertar programas específicos de desarrollo, que aporten un elemento deliberado y dinámico al proceso natural del crecimiento. Esta programación o planeamiento ha de hacerse en el ámbito interno en primer término, para producir

14 ALBERT HIRSCHMAN, *La estrategia...*, p. 124.

una integración orgánica de los factores nacionales en desarrollo, en el agro y en la industria.¹⁵

La cita no remite tanto a las energías “espontáneamente creadoras” como a los acuerdos del Congreso de la Productividad de 1954 y al accionar de los Consejos Asesores en la Europa de Posguerra.

Lúcidamente, Hirschman había encontrado en el Plan de Metas de Juscelino Kubitschek uno de los antecedentes del frigerismo. El presidente brasileño, convocó a un equipo de técnicos que en la elaboración del Plan establecieron conceptos y criterios para consolidar el dinamismo industrial a nivel nacional. Mediante el concepto de “punto de estrangulamiento interno”, o sea, la existencia de ciertas áreas de demanda insatisfecha, procuraba reestructurar sectores que obstaculizaban el desarrollo del resto de la economía, como el sector energético, el de transportes y el de alimentación. El concepto de “punto de estrangulamiento externo” proveyó criterios directos para el planeamiento de la sustitución de importaciones, es decir, estimular sectores y los productos esenciales para el proceso industrial, como es el caso de la industria automotriz, la industria siderúrgica y el petróleo. Así se fijó un orden de prioridades en la lista de importaciones de insumos y equipamientos y el concepto de “polo de germinación” que apuntaba a crear infraestructura en determinadas regiones para posibilitar el desarrollo de otras, como por ejemplo, carreteras, puertos, la ciudad de Brasilia, entre otros.

Al incorporar los planes anteriores de una forma más sistemática y más amplia, se fijaron 31 metas distribuidas en cinco grandes sectores que debía abarcar en el plan: energía (eléctrica y petróleo), transporte, siderurgia, alimentación y educación. Lo nuevo y más importante es que este nuevo tipo de planificación amplió el alcance de los planes anteriores basados en esferas de jurisdicción limitada permitiendo una visión general de la economía brasileña y de la interdependencia de sus sectores.

15 ROGELIO FRIGERIO, *Crecimiento económico y democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1983.

A pesar de las similitudes de la experiencia brasileña con la propuesta desarrollista argentina, se percibe un costado más economicista en el plan de Frigerio. Además –y de manera más importante–, es necesario destacar que estas ideas ya habían madurado en el asesor de Frondizi previamente, como señalamos al analizar la producción de 1957. ¿De dónde podría provenir, entonces, el énfasis en la industria pesada y en la construcción de la infraestructura básica de manera planificada?

Contemplando sus antecedentes políticos y su cercanía al Partido Comunista Argentino, seguramente puede sostenerse que Frigerio ha sido impactado por la experiencia de la Unión Soviética. En sus palabras, mientras:

Los Estados Unidos registran actualmente una tasa de crecimiento económico que revela un peligroso estancamiento y [...] las naciones industriales de Europa y Japón están llegando a un punto crítico en relación con la capacidad de absorción de los mercados [...] La Unión Soviética, que partió hace medio siglo de niveles muy bajos, exhibe actualmente una capacidad de producción inferior a la de los Estados Unidos, pero la curva representativa del ritmo de su crecimiento es considerablemente más enérgica que la de aquel país”.¹⁶

Las únicas prevenciones que le merece el modelo comunista son: la ausencia de democracia, considerada como alternativa indeseable y la necesidad de financiarse exclusivamente con ahorro interno. La segunda objeción es quizás la más relevante para el co-fundador del desarrollismo: es consciente de que luego de la experiencia distribucionista del primer peronismo, cualquier estrategia que intentara disminuir el consumo para favorecer el ahorro es inviable. La sugerencia es reducir parcialmente el consumo popular para favorecer la inversión y recurrir al auxilio extranjero.

En esta aproximación al ideario desarrollista, nos encontramos con múltiples ascendientes que pesaron significativamente sobre la elaboración de sus planes económicos y de política exterior. Así, observa-

16 ALBERT HIRCHSMAN, *La estrategia...* p. 73.

mos que Frigerio ha sido apenas rozado por los teóricos del desarrollo contemporáneos, y reconoce otras influencias, tan heterogéneas como peculiares. Quizás tan peculiares como la vida de un empresario inicialmente ligado al Partido Comunista Argentino, que se convirtió en el adalid de una relación estrechísima con los Estados Unidos y de las inversiones extranjeras.

Existe una tensión muy fuerte entre la necesidad de recurrir al capital privado –o público extranjero– para provocar el *big push*, con el mandato interno frigerista de llenar absolutamente todos los casilleros de infraestructura y de industria básica. El encanto schumpeteriano del primer Hirschman, es reemplazado por un estado que procura lograr por medios algo diferentes lo que había conseguido la Unión Soviética desde la Nueva Política Económica de Lenin. Su fascinación por el modelo soviético de desarrollo lo acerca a otros teóricos productivistas, partidarios de aplicar distintas recetas para promover el desarrollo. Pero su pragmatismo lo impulsa a favorecer el crecimiento dentro de la vía capitalista, dada la ubicación geográfica e histórica de la Argentina, de la Guerra Fría y el claro liderazgo hemisférico de los Estados Unidos.

Por las razones expuestas en los apartados precedentes, podemos concluir que los teóricos del desarrollo no impactaron prácticamente en el desarrollismo argentino, tanto por las cuestiones cronológicas citadas –la producción de Myrdal, Nurske y Hirschman es relativamente tardía– como por las inconsistencias teóricas señaladas.

Conclusiones. El peso de las ideas.

En las páginas anteriores, se ha revisado el proceso de formación de la ideología desarrollista, desde la perspectiva de la historia de las ideas. He insistido en la primacía intelectual de Frigerio, mostrando como en el año 1947 lideraba un grupo de intelectuales marcados por el stalinismo. Esta producción inicial contenía el germen de varias de las propuestas desarrollistas y explica buena parte de sus postulados. Así, el capital extranjero inglés, es visto al mismo tiempo como imperialista

pero necesariamente modernizante y la competencia del mundo bipolar, es presentada como la oportunidad para los países capitalistas periféricos de obtener recursos para el desarrollo.

En comparación, hacia 1954 Arturo Frondizi escribía en clave leninista-laborista “Petróleo y política”, mostrándose cercano a los postulados radicales de la “Declaración de Avellaneda”. Es evidente que las ideas de Frondizi *no cambiaron* al relacionarse con Frigerio; era un político práctico que adoptó el dogma desarrollista como un instrumento apto para transformar la Argentina, del mismo modo en que se había volcado hacia la izquierda para hostilizar el contrato con la California.

Rogelio Frigerio también tuvo una participación destacada –en las sombras– durante el gobierno de 1958-1962. Sin embargo, más que su rol polémico de *monje negro* llama la atención –tal como lo señala el profesor Paradiso– la insistencia en articular sus ideas, transformadas en ideología desarrollista, en palancas de acción¹⁷. Esta obsesión por la planificación y la coherencia ideológica, constituye el rasgo más definitivo del frigerismo.

¿De qué manera las ideas de Frigerio impactaron en la política exterior del gobierno de Frondizi?

En primer lugar, observamos cómo ya desde el año 1947 se presentaba la realidad de un mundo bipolar, que abría la posibilidad para los países periféricos de negociar en mejores condiciones con las potencias hegemónicas (Estados Unidos y la Unión Soviética). En el caso de la Argentina, la pertenencia al bloque occidental no era cuestionada; sin embargo, los coqueteos con la Cuba de Castro pueden ser leídos como una manera de recordar a los estadounidenses la necesidad de cooperar para el crecimiento de la región. Lo que Carlos Escudé interpreta como mero oportunismo, debe ser leído como el resultado de la maduración de un conjunto de ideas.

La apelación al capital extranjero para el desarrollo, piedra basal de la política económica, es también una elección deliberada. Claramente partidario del big push, Frigerio entiende que la rapidez del proceso de

17 JOSÉ PARADISO, *Debates y trayectorias en la política exterior argentina*, Buenos Aires, GEL, 1993.

inversión es fundamental. En este sentido, coincide no solo con Rosenstein – Rodan, sino con la experiencia soviética de industrialización y construcción de infraestructura para promover el cambio de las estructuras. De allí la febril negociación de los contratos petroleros y la necesidad de concretarlos perentoriamente.

Podría haberse pensado en un régimen donde el estado tuviera un rol excluyente. Sin embargo, Frigerio era consciente de que las inversiones requeridas exigían la participación de empresas multinacionales, que a su vez aportarían la eficiencia en la asignación de recursos.

Además, aunque la gestión estatal de la empresa brinda grandes oportunidades, ya que permitiría una asignación racional, equilibrada e innovadora de recursos necesarios para la inversión, los problemas relacionados con la necesidad de lograr la máxima performance por parte de los asalariados, limitaban sus posibilidades.

Parecería a primera vista que el modelo capitalista –en su versión estadounidense monopolista– no padecería de los problemas soviéticos en torno a los mecanismos para estimular el entusiasmo laboral de los trabajadores. Sin embargo, las diatribas frigeristas favorables a la empresa privada esconden una desconfianza muy marcada en relación con la sabiduría espontánea y creadora del mercado competitivo. En primer lugar, porque Frigerio reconoce –como ya era, por otra parte, *vox populi* entre la intelectualidad de su época– que el mercado libre, si es que alguna vez había existido, era solo una ficción tranquilizadora. En segundo lugar, porque es el estado –mejor expresado, el gobernante-schumpeteriano– el que debe abrir nuevos horizontes creando industrias y mercados allí donde no existen. Enfrentado al libre juego de la oferta y la demanda, el empresario busca la seguridad de lo conocido y muy pocos arriesgan en el desierto. Transformar ese desierto en un vergel productivo, es una tarea que solo el estado puede cumplir, mediante la extensión de la infraestructura básica y el otorgamiento de incentivos económicos. En el sector automotriz o en el petrolero, la lógica es la misma: la inversión –traducida posteriormente en producción nacional– sólo se concreta si se puede asegurar al capital de cualquier origen un mínimo de rentabilidad. Es decir: aunque Frigerio sobreestima *discur-*

sivamente el “riesgo” empresario que conforma estas *joint-ventures* con el estado, queda expuesta a través de los distintos contratos petroleros y de la legislación sobre inversiones extranjeras y nacionales, su creencia de que solo la acción del gobierno puede promover el desarrollo.

¿Por qué si se desconfía de ese modo de la sabiduría de la empresa capitalista para organizar en el ámbito nacional los distintos espacios productivos y desarrollar diferentes regiones, se recurre tan enfáticamente a ella? Las razones son variadas: en primer lugar, Frigerio se ve a sí mismo como un gran empresario schumpeteriano –funcionario o asesor– que tiene a su cargo la coordinación y desarrollo de la economía nacional. Debe fijar objetivos, construir la infraestructura y distribuir subsidios y prebendas para articular el accionar de la empresa privada. Podría haber sido perfectamente un planificador soviético, emprendiendo grandes proyectos hidroeléctricos en el río Volga, pero dos obstáculos conspiraban contra ese rol: por un lado, los problemas de eficiencia –ya citados– padecidos por el régimen comunista le hacían dudar sobre la utilidad de ese sistema. Por otro lado, quizás más decisivamente, la ubicación de la Argentina bajo el área de influencia estadounidense le hizo desistir de ese camino.

La empresa privada –extranjera o nacional– permite una gestión más eficiente. No descubrirá nuevos horizontes, pero administrará más rigurosamente recursos escasos. Este capitalismo, donde el estado se ocupa de asegurar la rentabilidad patronal y los empresarios de disciplinar y extraer el máximo de esfuerzo por parte de los trabajadores, es el modelo productivo frigerista.

La apelación al capital extranjero y el acercamiento a los Estados Unidos, deben ser entendidos como el resultado de la maduración de un pensamiento propio, inspirado en fuentes diversas, y sintetizado de manera original. Es la convicción expresada por el grupo proto-desarrollista en 1947 sobre la existencia de un mundo bipolar competitivo la que sustenta los pedidos de ayuda económica –que Escudé tilda de extorsivos– al gobierno estadounidense.

Rogelio Frigerio se muestra reluctant a la unión sudamericana, polemizando con las ideas de la CEPAL. El problema consiste en que la

realidad económica ha cambiado sustancialmente y hacia principios de la década de 1960, Brasil se hallaba en una etapa de franca expansión industrial, incluyendo a las ramas pesadas beneficiadas desde los años 40' con la instalación del complejo siderúrgico de Volta Redonda. Una unión aduanera en esas condiciones, cristalizaría la desventaja de nuestro país en el desarrollo manufacturero, condenándolo a actuar como proveedor de materias primas y de productos industriales de consumo. El coloso verde-amarelo, se consolidaría como proveedor de acero y materiales petroquímicos. Esta dimensión nacional del análisis, remite a fuentes diversas y heterogéneas que impactaron sobre el creador del desarrollismo argentino: el stalinismo, las ideas de Alejandro Bunge y el nacionalismo republicano de Julio Irazusta. *é*