



**UNSAM**

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
**SAN MARTÍN**

Escuela de Política y Gobierno

Licenciatura en Ciencia Política

*Arturo Frondizi, el desarrollismo y las Fuerzas Armadas: contradicciones en el marco de un “juego imposible”*

Brenda Carolina Fernández

Directora: Lucía Vincent

Fecha: 13/05/2015

## Resumen

El objetivo de la investigación es analizar la relación entre las Fuerzas Armadas y el presidente Arturo Frondizi, en el marco de la implementación de las medidas económicas desarrollistas. La hipótesis que guía el trabajo es que las Fuerzas Armadas apoyaron las medidas desarrollistas, a pesar de que se encontraban en las antípodas de su concepción económica, debido a que su aplicación perjudicaba a la clase trabajadora peronista, considerada por ellos como una amenaza. Para comprobar la hipótesis realizaré una revisión crítica de la literatura, basada en la lógica del “Juego imposible” de Guillermo O’Donnell (2011).

## Indice

Resumen .....	2
Introducción.....	4
Estado de la cuestión.....	7
El juego imposible como marco teórico para la explicación del accionar de las Fuerzas Armadas en el ámbito político y económico .....	13
“Quien se alíe al peronismo será derrocado”: los conflictos políticos entre Frondizi y las Fuerzas Armadas .....	18
<i>El pacto pre electoral</i> .....	18
<i>Designaciones y nombramientos: los “planteos” de las Fuerzas Armadas</i> .....	20
<i>Ley de amnistía</i> .....	21
<i>Políticas laborales</i> .....	21
<i>Ley de asociaciones profesionales</i> .....	22
Implementación del desarrollismo “a cualquier precio”: La traición de Frondizi a la clase trabajadora peronista para cumplir con las reglas del juego .....	24
<i>Huelga de petroleros en Mendoza</i> .....	26
<i>El Plan de Estabilización</i> .....	27
<i>Huelga del frigorífico Lisandro De La Torre</i> .....	29
<i>Huelgas metalúrgica, bancaria y textil</i> .....	29
<i>Implementación del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES)</i> .....	30
<i>Huelga ferroviaria</i> .....	31
Conclusiones.....	32
Bibliografía.....	33

## Introducción

El proceso desarrollista argentino comenzó bajo el inconcluso mandato presidencial de Arturo Frondizi, quien asumió en 1958 y fue derrocado por un golpe de Estado en 1962. Su política económica se determinó por la tentativa de modernización de la industria pre existente –heredada del derrocado gobierno peronista– y de su programa económico de sustitución de importaciones.<sup>1</sup> La política económica desarrollista se basó en la complejización de la producción a través de la fabricación de bienes durables y de capital, mediante inversiones nacionales y extranjeras. El fin último del modelo era la autodeterminación política y económica respecto de los países centrales y desarrollados: la plena potestad de decidir qué políticas eran óptimas para el crecimiento de la economía nacional, sin la intervención foránea (Sikkink, 2009).

Frondizi consideraba que el desarrollismo era la mejor manera de obtener apoyo político en el plano nacional. Mediante la rápida ejecución del modelo económico desarrollista, sostenía que la veloz obtención de resultados económicos positivos le otorgaría libertad de acción política (aun yendo en contra de las opiniones de sus aliados y opositores; es decir, aplicando sus medidas fuese cual fuese su costo político). Los hechos demostrarán, luego, la gravedad de su errónea interpretación (Sikkink, 2009; Halperín Donghi, 2008).

En el ámbito político, los planteos y las presiones emergieron por todos los frentes: las Fuerzas Armadas, los partidos opositores y la clase obrera peronista que descreía paulatinamente de las promesas preelectorales del presidente. En el ámbito económico, en cambio, Frondizi logró aplicar sus medidas desarrollistas sin ser

---

<sup>1</sup> El proceso de sustitución de importaciones fue la respuesta a la crisis de balanza de pagos experimentada por el gobierno de Juan Domingo Perón durante su primer mandato (1946-1952). Dicha política económica se caracterizó por la fuerte presencia del Estado en la economía, la sustitución de importaciones para promover el desarrollo de la industria nacional mediante tarifas aduaneras y, finalmente, políticas de tipo proteccionistas. Se enfocó fundamentalmente en el desarrollo del mercado interno y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores (Devoto y Fausto, 2008).

presionado por las Fuerzas Armadas, pero asediado por el malestar de la clase trabajadora. Frente al contradictorio accionar de las Fuerzas Armadas en materia económica y política, es que planteo la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué las Fuerzas Armadas, a pesar de no respaldar las decisiones políticas de Arturo Frondizi, sí apoyaron la implementación de las medidas económicas de su proyecto desarrollista?

La hipótesis que guía este trabajo es que las Fuerzas Armadas apoyaron el plan desarrollista porque la forma en que sería aplicado debilitaba y perjudicaba a la clase trabajadora peronista (considerada como una amenaza) y no porque respaldaran al proyecto desarrollista por afinidad ideológica. A pesar de su pública oposición a las decisiones políticas de Frondizi, a las que consideraban como favorables al proscrito peronismo, las Fuerzas Armadas en ningún momento atentaron contra la aplicación de las medidas económicas desarrollistas. Frondizi buscó llegar a la modernización de la industria lo más rápido posible y esto significó deteriorar la calidad de vida de la clase obrera mediante el recrudescimiento de las prácticas laborales y la pérdida de los derechos adquiridos bajo la presidencia de Juan Domingo Perón. Así, la forma en que se llevarían a cabo las medidas económicas del proyecto desarrollista demostró a las Fuerzas Armadas que Frondizi no favorecía a la clase obrera peronista, sino que la perjudicaba, por lo que le dieron su apoyo al presidente en materia económica.

La coyuntura política crítica padecida por Arturo Frondizi ha sido vastamente analizada bajo diferentes perspectivas y enfoques por diversos autores. Algunos, contemporáneos a su derrocamiento, defendieron en sus trabajos al depuesto Frondizi, asegurando que su incapacidad para gobernar fue consecuencia del asedio de los grupos económicos, las Fuerzas Armadas y los partidos opositores, y no de sus cualidades como político (Uzal, 1963).

Con posterioridad, la mayoría de los autores concentró el análisis en el problema político que implicó el peronismo como organización –en el contexto de su proscripción como partido político– para la presidencia de Arturo Frondizi y en la dificultad para gobernar como consecuencia del firme control de su accionar político por parte de las

Fuerzas Armadas. Sin embargo, no ahondaron en profundidad en la relación entre las Fuerzas Armadas y Frondizi en el marco de la toma de decisiones de tipo económicas: sólo algunos lo han considerado, como Tulio Halperín Donghi (2008) y Kathryn Sikkink (2009), pero no han enfocado el eje de sus investigaciones en este aspecto en particular. Como analizaremos en el próximo apartado, la literatura del periodo no ha contemplado específicamente la relación entre las Fuerzas Armadas y el presidente en lo que a la adopción de medidas económicas respecta, sino más bien en forma indirecta, mediante investigaciones y estudios que analizaban otros aspectos del período.

La particularidad de esta investigación reside en la observación de la conducta de las Fuerzas Armadas bajo otra lógica: la relación con el modelo económico desarrollista de Frondizi. Con este trabajo pretendo dar énfasis a este aspecto, que no ha sido abordado en forma específica en la literatura existente. La investigación busca comprender la interacción entre los actores políticos del período y su correlación de fuerzas en un contexto de fuerte tensión política, con el objetivo de servir como punto de partida para nuevas investigaciones que aborden la relación de las Fuerzas Armadas y Arturo Frondizi con el foco puesto en la implementación del desarrollismo.

El marco teórico que utilizaré para llevar a cabo esta investigación está estructurado siguiendo el modelo de “juego imposible”, incluido en el libro *Modernización y Autoritarismo* de Guillermo O’Donnell (2011). Este modelo, basado en la lógica de los juegos, me permitió extraer dos ideas centrales para el posterior abordaje de la hipótesis que guía este trabajo. Dichas ideas son, primero, la imposibilidad de establecer alianzas con el peronismo y, segundo, los beneficios disponibles para aquellos que estuvieran dispuestos a perjudicar a la clase trabajadora peronista. La posibilidad de analizar históricamente la etapa basada en estas dos premisas (claves durante el período) esclareció el análisis, mostrando la contradicción imperante entre las decisiones políticas y económicas de las Fuerzas Armadas.

Para comprobar la hipótesis llevaré adelante una revisión crítica de la literatura sobre el período. El trabajo será organizado del siguiente modo: en primera instancia, un

breve recorrido por algunos autores que han analizado el ciclo en cuestión, desde diferentes actores y perspectivas, determinando sus principales ideas. Su lectura permitió, por un lado, observar aquellas investigaciones en las que el aporte de esta tesina se insertará, es decir, cuál es el estado de la cuestión sobre el tema abordado en este trabajo. Por otro lado, resultó de utilidad para desarrollar y definir los antecedentes del período presidencial de Frondizi. Sobre estos, luego, se establecerá el análisis específico de la hipótesis que guía la tesina. Se abordará, después, la teoría de Guillermo O´Donnell (2011), el marco teórico utilizado en esta investigación. Posteriormente, se realizará el análisis de la coyuntura histórica, basada en la aplicación de la teoría del juego imposible (O´Donnell, 2011), desde dos aspectos: el político y el económico. Es decir, se profundizará sobre la problemática política experimentada por el presidente con las Fuerzas Armadas por su relación con el peronismo y el apoyo que recibió de las Fuerzas Armadas en la implementación del proyecto desarrollista a través de la represión a la clase trabajadora peronista. Finalmente, se presentarán las conclusiones.

## **Estado de la cuestión**

Muchos autores han sido los que, bajo diferentes perspectivas y en diferentes momentos históricos, han estudiado y analizado la presidencia y el derrocamiento de Arturo Frondizi: algunos desde un enfoque comparado, otros se concentraron en el contexto político de la coyuntura internacional, mientras que otros estudiaron a los actores de poder que participaron en la arena política durante este período. Esta literatura ha prestado singular atención al concepto de *tutela militar* durante el mandato de Frondizi (Rodríguez Lamas 1984; Cavarozzi, 2004; Potash, 1982; Rouquié 1983) y las consecuencias que implicaba la participación de las Fuerzas Armadas en las decisiones político-económicas. Sin embargo, su intensa lectura permite observar que ninguno de estos autores puso énfasis en la relación entre Frondizi y las Fuerzas Armadas en el marco de la implementación de las medidas económicas desarrollistas y la forma en que estos últimos procedieron.

Robert Potash (1982) ha abordado con profundidad la problemática política de Frondizi y las Fuerzas Armadas. Su trabajo analizó históricamente los cambios producidos en las relaciones entre las autoridades políticas más relevantes y los miembros de las Fuerzas, enfocado especialmente en aquellos hechos y aspectos en que los militares tuvieron un particular interés o en los que hubiesen tenido un papel decisivo. Dentro del marco de tensión política, también consideró (superficialmente) la presión ejercida por las bases peronistas al presidente Frondizi en relación a la implementación del desarrollismo como nueva doctrina económica, cuyo precio sería pagado por la clase trabajadora. En sus conclusiones, Potash (1982) establece que Frondizi fracasó porque no logró superar la dicotomía peronismo- antiperonismo existente en el seno de la coyuntura política argentina del momento. A su vez, considera que acabó con las posibilidades de que el período democrático (con el peronismo proscripto de la política) se prolongase en el tiempo futuro. Frondizi no consiguió superar la imagen de Perón como líder de las masas: no fue capaz de desarraigarlo del corazón de la clase trabajadora. Todo ello impulsó la caída de Arturo Frondizi (Potash, 1982).

Siguiendo una línea de análisis similar a la de Potash (1982), pero enfocado en las implicancias del contexto internacional en la política Argentina, es posible encontrar a Alain Rouquié (1983). El autor también elaboró un recorrido histórico del período presidencial de Frondizi, dirigiendo su atención a la relación entre éste y las Fuerzas Armadas en concordancia con los conflictos internos existentes en las fuerzas y, fundamentalmente, el cambio de paradigma dentro de las Fuerzas Armadas como consecuencia de la política internacional: la guerra fría y el triunfo de la revolución socialista en Cuba. También analizó la forma en que se produjo la institucionalización de las crisis militares. Destacó en el cambio ideológico el nuevo rol tutelar e interventor de las Fuerzas Armadas en la política nacional, legitimando su poder a través de lo que ellas denominaban la lucha contra la subversión comunista. Según Rouquié (1983), el ejército se politizó como consecuencia de los nuevos conflictos internacionales (la lucha contra el comunismo promovida por Estados Unidos, y la solidaridad de las Fuerzas Armadas nacionales para con ellos), a través de los cuales legitimaron profesionalmente su polémico accionar. Bajo la sombra de ese paradigma fue que las fuerzas armadas presionaron en forma constante al presidente Frondizi durante todo el mandato, en su

afán de impedir que los –considerados por ellos- comunistas ocuparan el poder (Rouquié, 1983).

A diferencia de Potash (1982), que considera que el problema de Frondizi fue su incapacidad para superar la dicotomía peronismo-antiperonismo, Rouquié (1983) sostiene que el problema de Arturo Frondizi fue que las Fuerzas Armadas nacionales priorizaron los nuevos conflictos internacionales antes que la defensa nacional, la autodeterminación política y la industrialización, y que esto las convirtió en un “ejército antinacionalista” que sólo analizaba el accionar del gobierno basados en las relaciones con los Estados Unidos.<sup>2</sup> La coyuntura de la guerra fría les impidió contemplar con objetividad al desarrollismo: siguiendo su tradición histórica el ejército debería haber apoyado el proceso de industrialización (Rouquié, 1983).

Al igual que Alain Rouquié (1983), Tulio Halperín Donghi (2008) también contempló en sus estudios sobre la presidencia de Frondizi el contexto político internacional y su incidencia en el plano latinoamericano y nacional. En su análisis de Argentina durante 1960, el autor describe la presidencia de Frondizi, en conexión con los cambios radicales experimentados en América Latina: la revolución cubana, la aparición de organizaciones de izquierda en todo el continente y la creciente injerencia estadounidense en la política y la economía del continente.

A diferencia de Potash (1982), que supone que el fracaso político de Frondizi se dio como consecuencia de su incapacidad de superar la dicotomía peronismo-antiperonismo, y Alain Rouquié (1983), que considera que el fracaso de Arturo Frondizi fue resultado del carácter antinacionalista de las Fuerzas Armadas que priorizaban los conflictos internacionales antes que las problemáticas nacionales, Halperín Donghi (2008) sostiene que el fracaso de Frondizi se debió a su incapacidad de superar el conflicto a través de la implementación del desarrollismo, en sus intentos para superar la

---

<sup>2</sup> Ernesto López (2010) coincide con las conclusiones de Alain Rouquié (1983) en lo que concierne a la importancia de la incidencia de las potencias mundiales en un contexto de guerra fría en el nuevo posicionamiento de las Fuerzas Armadas nacionales, y las nuevas ideas que modificaron los intereses y aspiraciones del ejército.

doble presión recibida desde las Fuerzas Armadas y el movimiento peronista. Es decir, el mandatario tenía la certeza de que aplicando el modelo desarrollista con éxito lograría superar todas las adversidades. Sin embargo, las limitaciones en su implementación, y la corta duración de mandato le impidieron disminuir la doble presión que sobre él pesaba (Halperín Donghi, 2008)<sup>3</sup>

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas nacionales (objeto de estudio de esta tesina), Halperín Donghi (2008) destacó la progresiva independencia institucional de las armas, que gozaban de la autonomía respecto de las autoridades civiles del Estado, pero no profundizó en la cuestión. Es importante destacar que su investigación se enfocó en la relación entre Latinoamérica en su conjunto y la participación e incidencia de Estados Unidos y la URSS durante el período. Por ello, su abordaje de la presidencia de Frondizi y su relación las Fuerzas Armadas es una revisión general dentro del contexto Latinoamericano y no un análisis detallado sobre el período.

José Luis De Imaz (1964) llevó a cabo una investigación sobre las particularidades de las Fuerzas Armadas nacionales poco tiempo después de la caída de Arturo Frondizi. Su investigación fue pionera en el análisis de las características de las Fuerzas Armadas. De Imaz (1964) describe a las Fuerzas Armadas como una institución que históricamente operó en la política como un importante factor de poder político. Supone que la razón de ello fueron las consecuencias de la crisis de legitimidad de los partidos políticos y los sucesivos vacíos de poder ocasionados por los malos gobiernos. Como resultado de las imprudencias de los líderes políticos, las Fuerzas Armadas –bajo su discurso de protectores de la Nación- decidieron llevar adelante sucesivas intervenciones (directas y constantes) en las cuestiones políticas. De Imaz (1964) destaca por último, al igual que Rouquié (1983) y Halperín Donghi (2008), la incidencia de la Revolución Socialista en Cuba en el plano político nacional, la que llevo a que las preocupaciones de las Fuerzas Armadas se transformaron drásticamente. El rol y la influencia de las Fuerzas Armadas tuvieron un importante vuelco en la política nacional:

---

<sup>3</sup> Resulta importante destacar que Halperín Donghi considera que las dificultades para la implementación del desarrollismo en estricta relación con los conflictos políticos con el peronismo y las Fuerzas Armadas, pero no los describe en profundidad.

ahora, aseguraban ellas, debían garantizar la seguridad de las fronteras internas, impedir el accionar de los grupos comunistas y la propagación de su ideología (De Imaz, 1964).

Marcelo Cavarozzi (2004) analizó el papel de los militares en la política argentina posterior al derrocamiento de Perón en 1955 enfocado en la noción de presión y tutela permanente de las Fuerzas Armadas por sobre los gobiernos civiles, dentro de un marco de proscripción al peronismo. Describió el proceso político argentino, analizando las principales corrientes políticas antiperonistas como así también a los sindicatos peronistas y las Fuerzas Armadas. El autor subraya en su trabajo que, a partir del período iniciado en 1955, comenzó a darse lo que denomina una nueva forma de intervención militar en la política, la *intervención tutelar*. Este tipo de injerencia en la política se caracterizó por el abandono de la abstención de las Fuerzas Armadas para incidir directamente en la política. Excluyeron al peronismo, utilizaron el veto y la presión como mecanismo de control político, amenazaron con irrumpir a través de golpes de Estado y limitaron la democracia mediante la coacción directa (Cavarozzi, 2004).

Daniel Rodríguez Lamas (1984) también considera que la presidencia de Frondizi se caracterizó por el intenso control tutelar de las Fuerzas Armadas a los gobiernos civiles que precedieron al golpe de Estado de 1955. Al igual que Cavarozzi (2004), el autor supone también que las Fuerzas Armadas operaron como un actor tutelar, en su función moralizadora y de control de la nación. Así, el presidente debía rendirles cuenta de todas sus decisiones político-económicas a las Fuerzas Armadas. Por último, Rodríguez Lamas (1984) sostiene que, a pesar de respetar la institucionalidad (por no llevar a cabo durante los primeros años de su mandato un golpe de Estado), las Fuerzas Armadas ejercieron un fuerte poder de veto y vigilancia: el poder electoral en forma alguna representaba el poder real. El poder quedaba fundamentalmente en manos de las Fuerzas Armadas, como también en la de los empresarios, los sindicatos y el capital financiero (Rodríguez Lamas, 1984).

En lo que a la relación entre el presidente Arturo Frondizi y la clase trabajadora peronista respecta, Daniel James (2010) investigó al peronismo dentro de los sindicatos, destacando que durante la presidencia de Frondizi el movimiento sindical logró llegar a

su grado máximo de confianza como fuerza política a través de innumerables huelgas, sabotajes, trabajo a reglamento y boicots. A su vez, el autor considera que este momento representó el principio del fin para la resistencia de las bases: la reestructuración económica del presidente, sumado a las medidas represivas y persecutorias de los empleadores y las Fuerzas Armadas, no hicieron más que desmoralizar y obligar a abandonar la lucha obrera (James, 2010).

En lo que atañe a los análisis del período de tipo comparativos, Kathryn Sikkink (2009) llevó adelante un análisis comparado entre los proyectos desarrollistas de Argentina y Brasil, con la presidencia de Arturo Frondizi y Juscelino Kubitschek, respectivamente. Basada en la constatación de que el proyecto desarrollista fracasó en Argentina y fue un éxito en Brasil, explicó el dilema enfocándose en la importancia de las ideas en cada uno de los países y su peso en las instituciones del Estado. La posibilidad de que se consoliden las políticas desarrollistas (como en el caso de Brasil) está directamente relacionada con el grado en el que éstas se ajustan a las ideologías de los principales grupos económicos y sociales. Siguiendo esa lógica, en Argentina el desarrollismo (observado como la contraparte del peronismo por los trabajadores) fue considerado como parte de un plan entreguista y antinacionalista por el peronismo; esa idea fue la que hizo perder al presidente la disputa con el movimiento peronista. Para Kathryn Sikkink (2009), el proceso desarrollista argentino fracasó por su incapacidad de adaptarse a las ideas culturales, políticas y económicas previas de los actores –en este caso el movimiento obrero peronista-, siendo considerado como un proceso antinacionalista basado en los intereses nacionales privados y extranjeros (Sikkink, 2009). Por último, en cuanto a las Fuerzas Armadas y el desarrollismo, la autora considera que los militares argentinos no apoyaron el proyecto económico pero tampoco atentaron en su contra; tenían otras prioridades para contemplar: las designaciones militares de Frondizi y su posicionamiento respecto al peronismo y el comunismo (Sikkink, 2009).

Los autores abordados describen el período presidencial de Frondizi desde una vasta variedad de perspectivas. Destacaron la incidencia de las Fuerzas Armadas en la política nacional, la importancia del peronismo como movimiento político y como forma de resistencia –dentro de la lógica de la proscripción de su partido y su líder-, y la

influencia de las cuestiones internacionales en el ámbito nacional. Mientras algunos enfocan el problema de Arturo Frondizi en su incapacidad de superar la dicotomía peronismo-antiperonismo, otros sostienen que el problema residió en el carácter antinacionalista de las Fuerzas Armadas. La mayoría de ellos coincide con la idea de que las Fuerzas Armadas incidieron en la política nacional con un rol tutelar y de vigilancia, encargados de controlar el accionar político del presidente civil y la importancia de la presión ejercida al momento de tomar las decisiones políticas. También coinciden con su análisis de tipo político: aunque enfocados desde diferentes hipótesis, todos dan cuenta de la importancia del peronismo como problema central de la escena política.

A partir de la extensa lectura de la literatura disponible, es posible establecer que existe un vacío de conocimiento respecto al rol de las Fuerzas Armadas en la implementación de las medidas económicas desarrollistas. Como consecuencia, el objetivo de este trabajo es abordar este aspecto no profundizado, intentando determinar las razones por las cuales las Fuerzas Armadas no apoyaron las políticas de Frondizi hacia el peronismo y el sindicalismo, pero sí apoyaron la implementación de sus medidas económicas porque, consideraban, debilitarían a la clase trabajadora peronista, visualizada por ellos como una amenaza.

### **El juego imposible como marco teórico para la explicación del accionar de las Fuerzas Armadas en el ámbito político y económico**

Para abordar la hipótesis de la tesina utilizaré como marco teórico el modelo de “juego imposible” propuesto por Guillermo O’Donnell (2011) en su libro *Modernización y Autoritarismo*. Para los fines de esta tesina, sólo se tendrá en cuenta la descripción teórica de la mecánica del juego imposible, lógica que será utilizada posteriormente para analizar de forma concreta los acontecimientos políticos y económicos que comprueban que las Fuerzas Armadas no apoyaron las decisiones políticas de Arturo Frondizi pero sí apoyaron las medidas económicas (consideradas desfavorables para la clase trabajadora).

La lógica del juego imposible permite contrastar el comportamiento de las Fuerzas Armadas en el ámbito político, por un lado, y económico, por el otro. Los

próximos dos apartados presentarán un abordaje histórico específico del período a partir de dos premisas concretas, extraídas del Juego imposible de Guillermo O'Donnell (2011), a saber: que aquel mandatario que favoreciera al peronismo sería derrocado; y que sólo permanecerían en el poder aquellos que perjudicaran (o, como mínimo, no favorecieran) al peronismo con sus políticas. Es a partir de estas dos reglas que se analizará luego la oposición de las Fuerzas Armadas a las decisiones políticas y el apoyo a la implementación de las medidas económicas. Basándome en la lógica del juego imposible (que será detallada a continuación), es que pretendo captar la singularidad que produce la contradicción que se dio entre el conflicto político en torno al peronismo y la actitud conciliadora en materia económica.

El objetivo de O'Donnell (2011) es analizar el comportamiento de los partidos políticos nacionales en períodos de competencia electoral en Argentina entre 1955 y 1966 – y la forma de establecer alianzas entre sí en relación a las sucesivas interrupciones militares en la política– y la imposibilidad de implantar a la democracia como un proceso político perdurable en el tiempo. Investigó el proceso basado en las teorías económicas de los juegos, donde los actores (los partidos políticos) son participantes con un rol específico, donde el espacio político se estructura en base a reglas que cumplir, y un árbitro (las Fuerzas Armadas) que respetar. O'Donnell explica, mediante la mecánica de un juego, las razones por las cuales es inverosímil que la democracia como sistema político nacional se sostenga y perdure en el tiempo: en este juego, concluye, no podría haber nunca ganadores y, por lo tanto, para los participantes no tenía sentido alguno jugarlo. El juego resultaba ser un conjunto de situaciones en las que tanto perdedores como ganadores eran perdedores en la lucha por la permanencia en el poder. El peronismo en el centro de la escena política impedía categóricamente la posibilidad de cumplir con las reglas del juego. En consecuencia, cuando los participantes (los partidos políticos), los espectadores (los votantes), y los referees (Las Fuerzas Armadas) percibieron que el juego no funcionaba, ninguno deseó ni luchó por su continuidad, y la democracia se perdió nuevamente.

Entrando en la descripción de la mecánica del juego (y sus características específicas), O'Donnell determina que, en la teoría de los juegos, los jugadores son los

partidos políticos, cuyo único objetivo es formar alianzas que le permitan triunfar en los comicios presidenciales. El premio del juego es triunfar en la contienda presidencial. Las Fuerzas Armadas cumplen el rol de referees del juego. Ellas son los responsables de hacer cumplir y respetar las reglas: con su poder como fuerza institucional, disponen de la capacidad para obligar a los participantes a que así sea, presionando (o derrocando, de ser necesario) a aquel que no cumpla con los mandatos del juego. Dentro de sus obligaciones, evitar que el peronismo participara de la vida política nacional era su principal prioridad (O' Donnell, 2011). En lo que a las reglas respecta, el autor las define como una serie de condiciones que los jugadores deben respetar y cumplir, y a las cuales deben ajustar su comportamiento; éstas son las que determinan la naturaleza del juego (O' Donnell, 2011).

O' Donnell (2011) enumera detalladamente las reglas del juego de la siguiente manera: *“1) Se prohíbe a los peronistas ganar elecciones. 2) En el caso de que triunfaran en la contienda electoral, se le impediría asumir el mandato. 3) El partido político ganador debía asegurarse que el peronismo no triunfaría en las elecciones futuras. Si así fuese, el partido político en el poder será derrocado. 4) Cualquier partido pequeño sería considerado “de fachada” si es que se decidiera a negociar con el peronismo. 5) Referee del juego: Fuerzas Armadas. 7) Se permite a los peronistas votar en blanco, o por candidatos considerados “aceptables” por los referees. 8) Se prohíbe a los participantes cambiar las reglas. Si acaso lo intentaran gobernando no sólo serían derrocados, sino que - una vez afuera del poder- dejaban de ser aceptables. Perdían sus posibilidades de apoyo para la próxima elección importante. 9) En la primera experiencia del juego, los participantes desconocían hasta qué punto el referee estaba dispuesto a hacer cumplir las reglas. A partir de ahí, la información pasa a ser perfecta: las reglas se acatan al pie de la letra, y el referee está dispuesto a hacerlas cumplir”* (O' Donnell, 2011: 212). Es decir, es posible encontrar en estas reglas del juego una clara disposición para impedir que el peronismo participara políticamente. Ya sea mediante alianzas, acuerdos, o promesas futuras, el acercamiento al peronismo implicaba una derrota política segura para quien ocupase la presidencia. El derrocamiento lo llevarían adelante los encargados de hacer cumplir los preceptos del juego: las Fuerzas Armadas.

Del antes descrito marco teórico, para el objeto de estudio de este trabajo analizaré dos cuestiones en particular, a saber: la idea de que quien estableciera un vínculo con el peronismo sería derrocado por incumplir con las reglas del juego y la idea de que aquel que perjudicara al peronismo implica el cumplimiento de otra de las reglas. La teoría de O'Donnell me permitió puntualizar en forma concreta los acontecimientos más relevantes del período histórico investigado basada en los dos aspectos extraídos de su trabajo. Los dos puntos a considerar para abordar nuestra hipótesis son:

- 1) *Quien establezca relaciones o alianzas con el peronismo será derrocado*. El pacto pre electoral entre Perón y Frondizi<sup>4</sup> transgredió las reglas del juego político (no es posible, según las reglas, establecer alianza alguna con el peronismo) y le permitió a Frondizi triunfar en los comicios presidenciales. Las posteriores negociaciones y concesiones otorgadas por Frondizi al peronismo, tenían como objetivo lograr un mínimo amparo que le permitiera mantenerse en el poder. A medida que aumentaba la presión de los árbitros, Frondizi optó por abandonar progresivamente las concesiones otorgadas a los trabajadores peronistas para que el juego no se destruyera por sus acuerdos pre-electorales. Finalmente relegó, también, de los cargos políticos a todos aquellos políticos sospechados de ser peronistas o comunistas. Sin embargo, ello no sería suficiente, y frente a las innumerables acusaciones de los referees del juego por el incumplimiento de las reglas, es finalmente derrocado.
  
- 2) *“Aquel que no favorezca con sus medidas al peronismo cumple las reglas del juego”*. La implementación de las medidas económicas desarrollistas implicó una fuerte reestructuración en las relaciones entre los obreros y sus empleadores, perjudicando drásticamente la calidad de vida de los trabajadores. Éstos perdieron progresivamente los derechos conquistados bajo el gobierno peronista frente a un gobierno decidido a hacer todo aquello que fuese necesario para permanecer en el juego. La traición al peronismo - consecuencia de las constantes presiones de las Fuerzas Armadas - le permitió a Arturo

---

<sup>4</sup> El pacto pre electoral entre Perón y Frondizi sucedió durante la candidatura del segundo a las elecciones presidenciales de 1961. Se trató de un acuerdo secreto en el que Perón se comprometía a alentar a sus seguidores a votar por la UCRI, si Arturo Frondizi se comprometía (en caso de triunfar en las elecciones presidenciales) a levantar la proscripción al peronismo, a liberar a los presos políticos, devolver la CGT a los trabajadores, y a restituir de los derechos adquiridos durante el peronismo, entre otras cuestiones. Para profundizar sobre este punto véase: Ortega Peña y Duhalde (2012).

Fronzizi, a través de la represión, implementar su modelo económico desarrollista. Los árbitros, basados en la lógica de que perjudicar a la clase obrera peronista significaba el cumplimiento de las reglas, apoyaron el proyecto económico por su carácter represivo y no por el contenido del proyecto desarrollista en sí mismo.

La división del análisis en dos aspectos –seleccionados estrictamente para el caso, a partir de las reglas del juego de O’Donnell (2011) – me permitió desglosar con claridad la razón de la problemática político-partidaria, por un lado, y el apoyo a las decisiones económicas por otro. Ambas cuestiones resultan cruciales para resolver la hipótesis de éste trabajo, que sugiere que las Fuerzas Armadas apoyaron el plan desarrollista porque la forma en que sería aplicado perjudicaba directamente a la clase trabajadora peronista y esto implicaba el cumplimiento de las normativas del juego, y no porque respaldaran el proyecto económico por afinidad ideológica. El estudio de la coyuntura política –basada en la relación entre Fronzizi y el peronismo, en concordancia con el cumplimiento de las reglas aplicadas por las Fuerzas Armadas– permitirá analizar puntualmente la presidencia de Fronzizi basado en la premisa de que el conflicto entre las Fuerzas Armadas y Fronzizi fue político, y estuvo estrechamente relacionado a sus concesiones y acuerdos con el peronismo (recordemos que esto está estrictamente prohibido en el marco del juego, y por eso podía ser derrocado). El abordaje del segundo aspecto me permite observar, por otra parte, cómo –en su afán de aplicar el desarrollismo a cualquier precio– Fronzizi cumplió con el precepto que determina que el peronismo no debe ser beneficiado. La forma en que el modelo desarrollista fue implementado implicó un profundo retroceso en materia de derechos laborales, sociales y económicos de la clase trabajadora. Es decir, perjudicaba drásticamente al peronismo. Por ello, los referees del juego dieron vía libre a la aplicación del desarrollismo como nuevo modelo económico.

## **“Quien se alíe al peronismo será derrocado”: los conflictos políticos entre Frondizi y las Fuerzas Armadas**

En el siguiente apartado abordaré la presidencia de Frondizi, concentrándome únicamente en las problemáticas de la coyuntura política. Para emprender el análisis, el eje se enfoca en la presión que las Fuerzas Armadas– que exigían al presidente que cumpliera con la regla que indica que no podía relacionarse ni favorecer con sus políticas al movimiento peronista–, ejercieron en relación a los acuerdos establecidos (a pesar de todo) entre el peronismo y Arturo Frondizi. A continuación se observarán los acontecimientos más importantes que contribuyen a pensar por qué el conflicto fue político, en base a la premisa según la cual aquel que beneficiara al peronismo sería derrocado.

La asunción a la presidencia de Arturo Frondizi en el año 1958 representó la recuperación del poder presidencial a manos de los civiles luego de la revolución Libertadora que derrocó a Juan Domingo Perón en 1955. Fue la primera vez que las Fuerzas Armadas cumplen con su promesa de no interferir en el proceso electoral. El triunfo del candidato de la UCRI significó una difícil derrota para las FFAA, que lo acusaban de comunista y aliado del peronismo (Potash, 1982). La asunción a la presidencia en este turbulento clima político significó para Frondizi un reto que implicaba, por un lado, darle tranquilidad a las Fuerzas Armadas y, por el otro, cumplir con las promesas pre electorales hechas a Perón y sus seguidores -pacto que le permitió triunfar en los comicios (Rodríguez Lamas, 1984).

### *El pacto pre electoral*

Durante el período pre electoral, Arturo Frondizi comprendió que la única manera posible de triunfar en los comicios electorales de 1958 era a través de un acuerdo con

Perón. Aspiraba a la conquista del electorado peronista, asegurándoles que, en el caso de resultar vencedor, les devolvería sus derechos y libertades (Torre, 2004). También les aseguró que llevaría adelante políticas económicas beneficiosas para la clase obrera, y que eliminaría la proscripción al peronismo (O' Donnell, 2011). El mandatario comprendió que las tensiones sociales que podían ocasionarle los trabajadores peronistas impedirían el desarrollo económico tan anhelado; por ello les prometió, entre otras cuestiones, un aumento salarial, y se comprometió a devolver la CGT sin interferencia oficial (Potash, 1982). Así, Perón ordenó a sus seguidores a votar por Frondizi quien, aseguraba, iba a cumplir con sus promesas pre electorales (O' Donnell, 2011). En el pacto, Frondizi se comprometía a liberar a los presos políticos, a la devolución de los sindicatos y la CGT a los trabajadores, a levantar la proscripción para el partido Peronista, a otorgar aumentos salariales, a la devolución de los bienes de la Fundación Eva Perón y a anular las medidas de persecución política, entre otras cuestiones.<sup>5</sup>

Finalmente, Perón hizo público el pacto en 1959, en un intento por desestabilizar la credibilidad de Frondizi. El depuesto presidente acusó al gobierno de violar las leyes y la constitución nacional. Justificó la publicación del acuerdo como una necesidad, para que los ideales populares no se vieran engañados. La presentación del documento inquietó a las Fuerzas Armadas, que solicitaron inmediatamente se analizara la veracidad del documento. Frondizi, por su parte, negó tal acuerdo, asegurando que su firma había sido falsificada. A pesar de ello, las presiones no cedieron, y las Fuerzas Armadas en un intento de rebelión exigieron nuevamente el análisis del documento (Potash, 1982).

---

<sup>5</sup> El pacto pre electoral entre Frondizi y Perón establecía: “ 1) *Revisión del carácter económico adoptadas desde el 16 de septiembre de 1955, lesivas a la soberanía nacional, y de aquellas que determinaron un empeoramiento de las condiciones de vida del pueblo. Se consideran como estructuración de una política económica de ocupación plena y amplio estímulo a la producción nacional, la elevación del nivel de vida de las clases populares y el afianzamiento de los regímenes de revisión social;* 2) *Anulación de las medidas de toda índole adoptadas por el gobierno provisional desde el 16 de septiembre de 1955 con propósito de persecución política;* 3) *Anulación de todo proceso, cualquiera sea su carácter, iniciado con propósitos de persecución política;* 4) *Levantamiento de las interdicciones y restitución de los bienes a sus legítimos dueños;* 5) *Devolución de los bienes de la Fundación Eva Perón;* 6) *Levantamiento de las inhabilitaciones gremiales y normalización de los sindicatos y de la Confederación General del Trabajo. Esto se cumplirá en un plazo mínimo de ciento veinte días (120). Las elecciones en los sindicatos serán presididas por interventores nombrados de común acuerdo;* 7) *Reconocimiento de la Personería del Partido Peronista, devolución de sus bienes y levantamiento de las inhabilitaciones políticas. Tanto la personería como los bienes serán acordados a las autoridades que designe el General Juan Domingo Perón;* 8) *Reemplazo de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y eliminación de los magistrados que han participado en actos de persecución política;* 9) *En un plazo máximo de dos años se convocará a una Convención Constituyente para la reforma total de la Constitución, que declarará la caducidad de todas las autoridades y llamará a elecciones generales”.* (Duhalde y Ortega Peña, 2012: 23- 24)

### *Designaciones y nombramientos: los “planteos” de las Fuerzas Armadas*

En el marco de la desconfianza imperante hacia Frondizi (acusado de simpatizar con el movimiento peronista), las Fuerzas Armadas sentían recelo respecto a la posible incorporación de personajes políticos, considerados por éstos como comunistas o peronistas.<sup>6</sup> A pesar de la pública desconfianza, Frondizi desoyó los “consejos” de los árbitros del juego, y decidió designar a quienes lo apoyaron en su campaña electoral, muchos de ellos considerados, efectivamente, peronistas y comunistas por la Fuerzas Armadas (Potash, 1982). Designó a oficiales activos para las secretarías militares y estableció que el comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas no sería designado por separado, sino que el cargo se homologaría al de secretario de gabinete (Potash, 1982). Para cubrir el cargo de Comandante en Jefe del Ejército fue Toranzo Montero quien se presentó como el candidato ideal por su condición de antiperonista, anticomunista y opositor al ultranacionalismo. A pesar del favoritismo de los referees del juego hacia Toranzo Montero, Frondizi decidió, en cambio, designar a Solanas Pacheco para el cargo (Potash, 1982). Entre las razones es posible encontrar el hecho de que Solanas Pacheco era más flexible y resultaba más confiable que Toranzo Montero, quien conservaba una buena relación con los nacionalistas. También esta designación resultaba un mecanismo efectivo para evitar que el militar más antiguo y autoritario asumiera el cargo (Potash, 1982).

En la primera instancia presidencial, Frondizi se mostró ante los referees con claras intenciones de no ceder frente a un intento de control externo del gobierno por parte de los árbitros del juego, designando a quienes él consideraba estratégicamente como los más apropiados para cubrir los respectivos puestos gubernamentales. Sin embargo, esta actitud intransigente se modificó con el correr de los meses: los árbitros aumentaron exponencialmente sus planteos respecto a las personalidades que ocupaban los cargos políticos, de formas cada vez más coactivas. Frente a las reiteradas crisis sufridas con las Fuerzas Armadas, el presidente depuso gradualmente a sus colaboradores

---

<sup>6</sup>No serán tenidas en cuenta las personalidades políticas consideradas “comunistas”, ni las problemáticas con el Partido Comunista y sus militantes. Dado lo acotado de la investigación, y su objeto de estudio, sólo será tomada en cuenta la clase trabajadora peronista.

de confianza, en su afán por evitar el conflicto, acusado de nombrar a políticos catalogados como peronistas (Rouquié, 1983; Potash, 1982; Rodríguez Lamas, 1984). La presión de los referees hacia Frondizi en lo que respecta a los nombramientos fue una constante durante todo su mandato.

### *Ley de amnistía*

Con el objetivo de conservar la cooperación de Perón y sus adeptos, - y equilibrar las concesiones para favorecer sus objetivos personales— Frondizi resolvió eliminar las medidas antiperonistas llevadas adelante durante el gobierno de facto autodenominado “Revolución Libertadora”<sup>7</sup> a través de una ley de amnistía. Eliminó los delitos considerados transgresiones políticas, delitos comunes y militares, y puso fin a los procesos judiciales o investigaciones directamente ligados a los anteriores. Las consecuencias fueron inmediatas: tanto las Fuerzas Armadas como los nacionalistas, los socialistas y hasta el mismo Perón cuestionaron las medidas adoptadas por Frondizi.<sup>8</sup> Se generó una tensión en la relación con los árbitros del juego (el centro de nuestra cuestión) como consecuencia de las concesiones otorgadas al peronismo, específicamente a sus sindicalistas y trabajadores (recordemos, dentro de la lógica del juego imposible, una de las reglas determina que el peronismo es aquel jugador que tiene prohibido obtener beneficio económico, social o político alguno, y Frondizi estaba incumpléndola). Esto no hizo más que potenciar el conflicto político y la tensión entre ambos. Es importante señalar, por otra parte, que durante el proceso se omitió la posibilidad de que Perón pudiese regresar, como así también la posibilidad de legalización del partido peronista (Potash, 1982).

### *Políticas laborales*

---

<sup>7</sup> “Revolución Libertadora” fue la auto denominación que se dieron las Fuerzas Armadas luego de derrocar a Perón en 1955. Se caracterizó por su carácter liberal, y por sus intentos de erradicar al peronismo de la política (Rouquié, 1982).

<sup>8</sup> Perón cuestionó duramente a Frondizi, acusándolo de cumplir con el pacto pre electoral sólo parcialmente: el presidente omitió la posibilidad de que Perón regresara al país, como también la posibilidad de levantar la proscripción y legalizar al Partido peronista (Potash, 1982).

A los comienzos de su mandato, como parte de sus políticas laborales (otro eje de conexión directa con el peronismo), el presidente decretó un aumento salarial para el sector público y privado, levantó las restricciones a los gremios, devolvió seis sindicatos intervenidos, abrió las negociaciones para normalizar la CGT y autorizó la creación de agrupaciones dirigidas por líderes sindicales (una forma de legalidad parcial del peronismo) (Torre, 2004). Sin embargo, en otros aspectos optó por una política cautelosa: evitó llevar a cabo medidas que resultasen impopulares frente a la opinión pública o posibles focos para futuras crisis. Tampoco interfirió con sus ministros militares: cumplió con sus reclamos presupuestarios y les permitió tomar decisiones en la selección del personal. Sin embargo, a pesar de su cautela, para los referees estas medidas políticas significaron el cumplimiento parcial de la promesa pre electoral con el peronismo y, en consecuencia, el incumplimiento de una de las reglas claves del juego: la prohibición de beneficiar al peronismo y la clase trabajadora. Al incumplirla, los árbitros sentían la obligación de intervenir rápidamente (Potash, 1982).

Resulta fundamental destacar que, con el objetivo de apaciguar los ánimos de las Fuerzas Armadas y para evitar presiones, Frondizi se mostró complaciente con los diversos pedidos de las tres fuerzas, y mejoró exponencialmente las condiciones laborales de las Fuerzas Armadas: decretó un incremento salarial que duplicó sus sueldos y les otorgó amplios presupuestos para el acondicionamiento de las fuerzas. Con esto pretendía prevenirse de cualquier tipo de descontento relacionado a las condiciones laborales de los oficiales en servicio que pudiese desencadenar en un nuevo conflicto (Potash, 1982).

### *Ley de asociaciones profesionales*

En su afán por cumplir con las promesas pre electorales y, así, poder evitar conflictos con los sindicalistas peronistas y los trabajadores, Frondizi decretó en 1958 la Ley 14.445 de asociaciones profesionales (James, 2010). Basada en el código laboral peronista, establecía el reconocimiento de una única unidad representante por cada industria, es decir, una única unidad sindical por rama de actividad. Se suprimió la

intervención militar en los procesos sindicales. Se eliminó la representación minoritaria dentro de los sindicatos, acabando con las tentativas de fragmentar los sindicatos en múltiples agrupaciones. Se restableció la representación mayoritaria de la legislación laboral peronista, en la que el triunfador de los comicios controla por completo el sindicato en cuestión (James, 2010). La ley también autorizó a los empleadores a retener un porcentaje del salario del trabajador en nombre del sindicato, es decir, a recaudar una cuota mensual para poder sostener económicamente al sindicato. En este contexto, Frondizi prometió, también, la devolución a largo plazo de la CGT a los trabajadores una vez aplicada en plenitud la ley de Asociaciones profesionales (James 2010). La posibilidad de que los sindicatos retornaran a la vida política a través de la nueva ley establecida por el presidente generó un fuerte malestar para las Fuerzas Armadas durante todo el mandato que, una vez más, no cesaron con sus planteos para evitar que la ley finalmente fuese implementada (James, 2010).

El análisis de las medidas políticas más importantes adoptadas por Frondizi permite observar el conflicto político existente con las Fuerzas Armadas. Específicamente, ratifica por qué las Fuerzas Armadas creían que el presidente establecía acuerdos con los trabajadores peronistas: otorgó beneficios que iban desde el aumento salarial a la ley de amnistía. La sucesión de medidas considerables favorables para la clase obrera significaron la ruptura de la regla que impide relacionarse con el peronismo o beneficiarlo; por ello los árbitros presionaron a Frondizi en forma constante para que retrocediera con sus decisiones políticas. Su resistencia a las presiones militares fue efímera: finalmente debió dar marcha atrás con sus decisiones políticas, consecuencia de las sucesivas crisis con las Fuerzas Armadas.

## **Implementación del desarrollismo “a cualquier precio”: La traición de Frondizi a la clase trabajadora peronista para cumplir con las reglas del juego**

En el siguiente apartado llevaré adelante el recorrido histórico del período con el foco puesto en el vínculo entre Frondizi, la clase trabajadora peronista y las Fuerzas Armadas en relación con la implementación del modelo económico desarrollista. Específicamente, analizaré el cumplimiento de la segunda regla: “bajo ningún punto de vista la clase trabajadora peronista puede ser beneficiada por el gobierno”. Se examinará, a través de los sucesos principales (es decir, los conflictos más importantes entre la clase trabajadora peronista y Frondizi en relación a la toma de medidas económicas), la forma en que Frondizi traicionó a sus aliados pre-electorales en pos de no ser derrocado y, así, implementar el desarrollismo a cualquier precio.<sup>9</sup> Se tendrá en cuenta, también, la forma en que los referees del juego apoyaron la implementación de las impopulares medidas económicas recurriendo a la represión y persecución política-porque éstas perjudicaban directamente a los obreros peronistas.

Se denomina desarrollismo al proceso de complejización de la industria preexistente –resultado de la política de Sustitución de Importaciones- mediante la industrialización vertical, y la necesidad de una rápida obtención y acumulación de capital (tanto nacional como extranjero) para poder llevar adelante las inversiones necesarias para la complejización y modernización de la industria. Para ello, resultaba indispensable la intervención del Estado durante el proceso, con el fin de determinar y supervisar hacia qué sectores de la industria serían derivadas las inversiones –en base a la estrategia económica y productiva dominante (Sikkink, 2009).

---

<sup>9</sup> Frondizi consideraba, erróneamente, que la mejor manera de obtener el apoyo político de los militantes peronistas, los partidos opositores y las Fuerzas Armadas era mediante la rápida aplicación del modelo económico desarrollista, a cualquier precio, sin importar las consecuencias. Creía que la pronta obtención de resultados positivos le otorgaría libertad política de acción, sin importar si sus medidas contradecían las promesas pre electorales hechas al peronismo, o resultaban duramente criticadas por sus opositores. Los hechos demostrarán, luego, la gravedad de su errónea interpretación de la coyuntura. (Sikkink, 2009; Halperín Donghi, 2008).

La finalidad última de esta política económica era, ni más ni menos, que lograr la autodeterminación estatal en materia económica -y por lo tanto política- respecto a los países centrales, desarrollados: la plena potestad de decidir qué políticas económicas son consideradas óptimas para la economía nacional (Sikkink, 2009). Para su implementación, se considera fundamental el proceso de *industrialización vertical*: radica en la complejización y modernización de la industria básica o pesada preexistente -como así también la infraestructura necesaria para dicho fin- para posibilitar el surgimiento de una *estructura industrial integrada* (Sikkink, 2009: 41). Para llevar adelante tan ambiciosa meta, el financiamiento externo es imprescindible: la falta de ahorro, y por lo tanto de inversión, de los capitales nacionales exigía al Estado pensar en otros mecanismos de inversión para la promoción y financiamiento de los proyectos modernizadores. Como consecuencia, debió recurrirse a los capitales extranjeros dispuestos a invertir en la industria nacional, para los cuales el Estado creaba condiciones óptimas y favorables de inversión. Por su parte, los inversores debían aceptar el control y la supervisión de los diferentes organismos estatales (Sikkink, 2009).

El desarrollismo fue considerado por sus promotores como el método más eficaz para sostener la frágil situación de la democracia, la autodeterminación económica -y por lo tanto política- de la Nación; también su libertad y autonomía (Sikkink, 2009). La modernización y fortalecimiento del Estado, junto con la modernización y complejización de la industria, es lo que permitiría llevar adelante una política económica rápida, eficaz y efectiva. A su vez, era la clave para pasar del estado de subdesarrollo y dependencia económica respecto a los países centrales a un dinamismo económico auto-sustentado, que posteriormente permitiría el tan anhelado desarrollo, como también autodeterminación política y económica (Cardoso y Faletto, 2011).

Fronzizi sostuvo como estrategia económica la aplicación del modelo desarrollista lo más velozmente posible, ya que creía que con resultados económicos positivos aliviaría las presiones ejercidas por los trabajadores (Halperín Donghi, 2008). Sin embargo, esta iniciativa derivó en una serie de graves conflictos con los militantes peronistas, ya que, en su afán por ejecutarlo con la mayor rapidez posible, excluyó a los

obreros del proceso y los afectó drásticamente. Como consecuencia, y a pesar de haber otorgado algunas concesiones de tipo políticas, comenzó su mandato en medio de un clima de fuerte tensión con la clase trabajadora peronista. A continuación se tendrán en cuenta los principales conflictos entre la clase obrera peronista y Frondizi en relación a la implementación de las medidas económicas desarrollistas y la forma en que operaron las Fuerzas Armadas en el proceso.

### *Huelga de petroleros en Mendoza*

A pocos meses de asumir su autoridad como presidente, Frondizi tuvo su primer enfrentamiento con los militantes peronistas. Fue la reacción de éstos frente a la primera medida drástica tomada contra los trabajadores: como respuesta a una huelga llevada adelante en YPF en Mendoza, el presidente declaró el Estado de Sitio nacional durante treinta días. La protesta fue realizada en respuesta a los contratos firmados por Frondizi con las empresas petroleras extranjeras (James, 2010). El mandatario hizo públicos los contratos con las empresas foráneas una vez consumados (acuerdos que se negó a presentar en el Congreso porque, creía, tenía el poder necesario para decidirlo). Según él, se trataban simplemente de contratos de servicios, que de ninguna manera implicarían la pérdida de la soberanía nacional (Potash, 1982). Estos contratos permitían a dos empresas de origen estadounidense producir petróleo en zonas donde YPF ya había probado la existencia de reservas. La huelga de los trabajadores procuraba obligar al gobierno a anular dichos contratos. El Sindicato Unido de Petroleros del Estado (SUPE) exigió revocar los contratos con las empresas foráneas: manifestaron que darían fin a la huelga si, como contraparte, el gobierno se comprometía a recibirlos y atender sus objeciones respecto a los contratos -sin ejecutar medidas represivas contra los huelguistas. Frondizi no solo no aceptó el acuerdo sino que, con apoyo total del gabinete, declaró la ilegalidad de la huelga, decretando el Estado de sitio nacional (Potash, 1982). Movilizó tropas del ejército hacia los yacimientos y arresto en forma masiva a cientos de dirigentes gremiales (James, 2010).

El conflicto con los petroleros estableció lo que sería, en adelante, la relación de Frondizi con los gremios. El gobierno intentó justificar su accionar aduciendo que no había otra alternativa posible (decretó el estado de sitio en forma nacional y no únicamente para la provincia involucrada). Excusándose con que el Congreso se encontraba de receso, el estado de sitio fue decretado sin recurrir a su aprobación parlamentaria, como lo establece la Constitución nacional. El objetivo de la medida fue “*preservar el principio de autoridad frente a la subversión y la anarquía*” (Potash, 1982). Este primer episodio mostró a un presidente capaz de recurrir al socorro de las Fuerzas Armadas para reprimir a todos aquellos trabajadores que criticaran e impidieran el avance en la implementación de sus planes desarrollistas; también demuestra la predisposición de las Fuerzas Armadas a la represión de la clase obrera peronista. Por último, las huelgas obreras expusieron la necesidad de Frondizi de recurrir a las Fuerzas Armadas para mantener la paz y, al mismo tiempo, ejecutar medidas económicas impopulares y recesivas, mostró la debilidad de su base electoral real, y le suscitó – de aquí en adelante- una pesada deuda con los árbitros (Rodríguez Lamas, 1984; James, 2010; Potash, 1982).

### *El Plan de Estabilización*

Dentro de esta crítica coyuntura política, Frondizi también padeció una severa crisis económica durante su mandato. El deterioro de los términos de intercambio, la caída de la demanda interna, la crisis en la balanza de pagos y la inestabilidad de los precios relativos -entre otras cuestiones- complicaron a Frondizi en la implementación del programa económico desarrollista.<sup>10</sup> Para sortear la crisis y avanzar con el proyecto desarrollista, el presidente recurrió a los organismos de crédito internacional, en busca de ayuda económica. Para adquirirla, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial exigieron la puesta en marcha de un “*Plan de estabilización*”. Este plan finalmente se aplicó en 1958, con el fin de resolver los problemas económicos urgentes, como la crisis en la balanza de pagos (James, 2010). El Plan estableció que se reducirían las tarifas aduaneras y los impuestos a los productos importados, la devaluación de la moneda, la

---

<sup>10</sup> Según Carlos Díaz Alejandro, el deterioro en los términos de intercambio se dio por dos razones: la tendencia desfavorable de los precios externos, y la decadencia de los precios reales como consecuencia de las políticas internas (Díaz Alejandro, 1975).

eliminación de los controles de precios, la suspensión de las restricciones comerciales, restricciones a los créditos, la canalización de los créditos hacia fines productivos, la reducción del déficit fiscal, la privatización de las empresas deficitarias adquiridas por Perón, y el congelamiento de los salarios (James, 2010). En lo que a la administración pública respecta, se intentó disminuir el déficit presupuestario mediante el congelamiento de vacantes y salarios del sector y el incremento de las tarifas de los servicios públicos (Rouquié, 1983).

Este plan fue duramente criticado por su carácter *entreguista* y *antinacionalista* (la antítesis del peronismo), y generó un fuerte descontento entre los trabajadores por dos cuestiones: la primera, las empresas nacionales representaban un patrimonio que no debía entregarse a manos de agentes privados, aun generando déficit; la segunda, los salarios no podían contraerse. Esto implicaba una grave pérdida para la calidad de vida del obrero, y un retroceso en lo que a derechos laborales respecta (Potash, 1982). Las medidas de austeridad adoptadas por el presidente (que implicaron, fundamentalmente, la brusca caída del salario, la redistribución a favor del sector agropecuario y la multiplicación de las huelgas), sumadas a la coyuntura económica crítica, marcó el fin de la alianza de Frondizi con el peronismo (Rouquié, 1983).

Este segundo episodio, al igual que el primero, nos muestra a un presidente que optó por tomar medidas económicas antipopulares y recesivas con dos objetivos: aplicar el plan económico lo más rápido posible y lograr mantener a raya a los militantes peronistas (Halperín Donghi, 2008). Ya no sólo estaban condicionados por la represión del Estado de sitio y la recurrente persecución política; a eso se sumaba ahora la precarización de la calidad de vida del obrero, junto con el aumento progresivo de poder de los empleadores para con ellos (James, 2010). La segunda cuestión era mantener satisfechos a los árbitros del juego: Frondizi buscaba mostrarse capaz de reprimir y condicionar económicamente a la clase trabajadora si eso era lo que las Fuerzas Armadas determinaban (Potash, 1982; Rodríguez Lamas, 1984).

### *Huelga del frigorífico Lisandro De La Torre*

Otra medida polémica adoptada por Frondizi fue la privatización del Frigorífico Lisandro de la Torre, en 1958. Como acto de buena voluntad frente a los organismos de crédito internacionales - en relación a la aplicación del Plan de Estabilización-, el poder ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de ley sobre la industria frigorífica, cuyo artículo primero establecía la privatización de la planta. En repudio a la medida, los obreros del frigorífico tomaron el edificio en forma espontánea y llamaron a una huelga general (James, 2010; Potash, 1984). En respuesta al acatamiento total de la huelga, Frondizi envió 1.500 policías respaldados con tanques para que irrumpiesen en la planta. A pesar del triunfo de las fuerzas de seguridad y la derrota de la huelga, el episodio demostró la enorme capacidad de lucha de los militantes peronistas de base (James, 2010). Entre las consecuencias de la toma se encuentra la renuncia forzada de Rogelio Frigerio como asesor presidencial, la renuncia del Ministro de Trabajo David Blejer (frigerista), la designación de Alvaro Alsogaray como Ministro de Economía y la designación de Toranzo Montero como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (James, 2010). La crudeza con que el presidente decidió reprimir a los huelguistas en la toma del Frigorífico demuestra a las claras lo que Frondizi estaba dispuesto a ocasionar para evitar la presión de las Fuerzas Armadas y, a su vez, avanzar con la implementación del modelo económico desarrollista.

### *Huelgas metalúrgica, bancaria y textil*

El año 1959 tampoco fue fácil para la relación entre Frondizi y los obreros peronistas; tres conflictos laborales sin precedentes se dieron durante este año. El primero fue la huelga nacional de los bancarios, el segundo un paro por tiempo indeterminado de metalúrgicos y, por último, un paro por tiempo indeterminado de los textiles (James, 2010). A pesar de la perseverancia en la lucha, ninguno de los tres episodios tuvo éxito, y 1959 se caracterizó por las grandes derrotas experimentadas por la clase obrera en materia de defensa de derechos, que progresivamente perdían con el plan de estabilización de Frondizi: en el Frigorífico Lisandro De La Torre, de los 9.000 obreros despedidos, sólo 4.500 fueron reincorporados en sus respectivos puestos de trabajo. En lo

que concierne a los bancarios, luego de setenta días de huelga, debieron regresar a sus puestos de trabajo sin alcanzar sus objetivos. Por último, los obreros textiles y metalúrgicos tampoco pudieron modificar los convenios colectivos de trabajo (lo que los había llevado a convocar a la huelga) (James, 2010). Las sucesivas derrotas de los trabajadores frente a un gobierno que no estaba dispuesto a protegerlos los desmoralizó<sup>11</sup>, y muchos militantes optaron por abandonar la participación política como consecuencia de las dificultades económicas que experimentaban por su condición de trabajadores asalariados y militantes peronistas (James, 2010). A pesar de no ser tenido en cuenta particularmente en este trabajo, cabe destacar que durante 1959 Frondizi también prohibió por decreto las actividades del Partido Comunista y sus Comités (Rodríguez Lamas, 1984).

### *Implementación del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES)*

Siguiendo con los innumerables conflictos, frente a la creciente ola de atentados que se cobró sus primeras víctimas fatales, Frondizi implementó el *Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES)*. Se presentó como un “*Estado de emergencia*”, en el que las Fuerzas Armadas se abocaban al control legal de la represión de la subversión obrera (con la policía como sus agentes subordinados). Los Jefes de unidad aumentarían exponencialmente su poder con la puesta en práctica de maniobras antiguerrilleras. Fue aplicado fuertemente en las provincias (Rouquié, 1983). Las Fuerzas de seguridad destrozaron oficinas peronistas y comunistas. Intervinieron militarmente los sindicatos, suspendiendo las elecciones programadas para devolver la CGT a los trabajadores (Potash, 1982). Se implementaron tribunales militares para juzgar y condenar a los civiles rebeldes: miles de trabajadores fueron arrestados, y otros tantos quedaron afuera del sistema productivo por su condición peronista. A su vez, el presidente pidió al Congreso la reformulación del código penal, exigiendo castigos más severos y la incorporación de la pena de muerte. El Congreso, finalmente, aprobó las sanciones para cargos menores (Potash, 1981). La implementación del plan CONINTES demostró abiertamente la forma en que los árbitros del juego estuvieron dispuestos a apoyar a Frondizi en la implementación de su proyecto económico desarrollista mediante su participación y

---

<sup>11</sup> Recordemos que no estaba dispuesto a defenderlos porque si lo hacía rompía la regla que establece que bajo ningún punto de vista la clase trabajadora peronista debe ser beneficiada (O’Donnell, 2011).

colaboración en la represión de la clase obrera. El objetivo de las Fuerzas Armadas fue diezmarlos, perjudicarlos y privarlos de sus derechos (para que la reestructuración económica fuese posible), tal y como lo determinan las reglas del juego (Potash, 1982).

### *Huelga ferroviaria*

La huelga de los ferroviarios surgió en 1961 como respuesta a los esfuerzos de Frondizi para llevar adelante la privatización del servicio público. La misma consistía, entre otras cuestiones, en la supresión de miles de kilómetros de vías, la privatización de los talleres y los servicios y los despidos masivos. La supervisión del proyecto estaría en manos de profesionales estadounidenses, a través de la denominada “Comisión Larkin”.<sup>12</sup> Estas medidas, aseguraba Frondizi, permitirían reducir el déficit ocasionado por los ferrocarriles. La protesta se produjo en momentos en los que el presidente no se encontraba en el país y tuvo una duración de 42 días (Potash, 1982). Luego de una serie de negociaciones, los gremios acordaron con el gobierno que se les otorgarían puestos de trabajo en el proceso de reestructuración y creación de la empresa privada. Sin embargo, 54 mil trabajadores ferroviarios perdieron su empleo.<sup>13</sup>

Para concluir, el apartado nos mostró – a través de la descripción de los principales conflictos entre los trabajadores peronistas y Frondizi, revelados concretamente en las huelgas- dos aspectos que resultan cruciales. El primero es la convicción del presidente de aplicar el proyecto desarrollista lo más rápido posible, insistiendo con su implementación veloz sin escuchar las críticas de la clase trabajadora (Sikkink, 2009; Halperín Donghi, 2010). Esto significó, en los hechos, la traición a sus aliados electorales peronistas, como consecuencia de la forma en que el modelo económico desarrollista perjudicó a los trabajadores. Frondizi lo ejecutó a través de un plan de estabilización (que retrotrajo las relaciones entre el Estado, los empleadores y la clase trabajadora), como así también mediante la persecución política permanente, los arrestos y detenciones. El segundo aspecto compete a las Fuerzas Armadas dentro del

---

<sup>12</sup>Página/ 12, 27 de octubre de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-65512-2013-10-27.html>

<sup>13</sup>Página 12, 27 de octubre de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-65512-2013-10-27.html>

juego: los acontecimientos descriptos mostraron a unos árbitros capaces de llevar la represión a su máximo potencial para, así, poder desmoralizar y desmovilizar a un movimiento peronista que se resigna a perder y que era visto por ellos como una amenaza. También demuestra que el accionar de las Fuerzas Armadas implicó la no interferencia en la implementación del modelo económico desarrollista.

## Conclusiones

El inconcluso mandato presidencial de Arturo Frondizi se caracterizó por la compleja coyuntura política que debió afrontar. Dentro de la amplia y diversa literatura sobre la presidencia de Arturo Frondizi, los análisis sobre el período enfocan su mirada en la problemática imperante entre el presidente y las Fuerzas Armadas en relación al proscrito peronismo y las formas en que los militares tutelaban la actividad política presidencial. Sin embargo, ninguno de ellos profundizó en la relación de las Fuerzas Armadas y Frondizi en lo que respecta a la implementación del modelo económico desarrollista. Fue por ello que el objetivo de este trabajo fue analizar esa relación, estableciendo como hipótesis que las Fuerzas Armadas apoyaron la implementación del modelo desarrollista de Frondizi porque éste afectaba negativamente la calidad de vida de la clase trabajadora, considerada como una amenaza por las Fuerzas Armadas.

La hipótesis se analizó a través de la lógica del juego imposible de O' Donnell (2011), a partir de la paradoja existente entre dos cuestiones del juego: a) el hecho de que quien apoyase al peronismo sería derrocado; y b) el cumplimiento de la regla que implica no beneficiar al movimiento peronista. El análisis del período permitió observar que, en lo que a la primera regla se refiere, los árbitros del juego persiguieron a Frondizi durante todo su mandato con sucesivos planteos que lo acusaban de beneficiar con sus políticas al peronismo. La presión constante, y cada vez más virulenta, obligó al presidente a ceder progresivamente en todas las acusaciones, dando marcha atrás con las políticas consideradas favorables para el peronismo y eliminando paulatinamente de sus cargos a todos aquellos acusados por las sospechas de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, la paradoja se encuentra en el apoyo total que Frondizi recibió desde los referees del juego

en lo que a represión del peronismo se trató: enviaron tropas a aquellos lugares donde las huelgas se propagaban, y aplicaron enérgicamente el Plan Conintes. Es decir, mientras que, por un lado, Frondizi era asediado por las Fuerzas Armadas, acusado de ser aliado del peronismo, por otro era apoyado por ellas a través de la represión, fundamental para la implementación del modelo económico.

El aporte de este trabajo es la observación de un aspecto que no ha sido analizado con profundidad dentro de la bibliografía existente: el hecho de que las Fuerzas Armadas han apoyado la implementación de las medidas económicas desarrollistas de Arturo Frondizi porque implicaban una violenta reestructuración económica y política que perjudicaba principalmente a la clase trabajadora peronista. En su afán por aplicar su modelo a cualquier precio soportando los costos políticos (Sikkink, 2010), Frondizi reprimió, encarceló, decretó el estado de sitio y quitó a los trabajadores los derechos laborales obtenidos mediante el gobierno de Perón con un doble objetivo: evitar los planteos de las Fuerzas Armadas y aplicar su proyecto lo más rápido posible, creyendo erróneamente que el éxito de su programa económico disminuiría, finalmente, los conflictos con la clase trabajadora peronista (Halperín Donghi, 2010).

## Bibliografía

- Cardoso, Fernando Henrique – Faletto, Enzo (2011): *“Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica”*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cavarozzi, Marcelo (2004): *“Autoritarismo y democracia”*. Buenos Aires, Eudeba.
- De Imaz, José Luis (1964): *“Los que mandan”*. Buenos Aires, Eudeba.
- Devoto, Fernando – Fausto, Boris (2008): *“Argentina Brasil 1850–2000. Un ensayo de historia comparada”*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Díaz Alejandro, Carlos (1975): *“Ensayos sobre la historia económica argentina”*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

- Halperin Donghi, Tulio (2008): *“Historia contemporánea de América Latina”*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
- James, Daniel (2010): *“Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina”*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- O’ Donnell, Guillermo (2011): *“Modernización y autoritarismo”*. Buenos Aires, Prometeo.
- Ortega Peña, Rodolfo- Duhalde, Eduardo Luis (2012): *“Felipe Vallese. Proceso al sistema”*. Buenos Aires, UOM La Matanza.
- Potash, Robert (1982): *“El ejército y la política en Argentina. Tomo II: 1945- 1962. De Perón a Frondizi”*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rodríguez, Carlos (2013): *“Historia de una lucha gremial”* en Diario *Página 12*. 27 de octubre de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-65512-2013-10-27.html>
- Rodríguez Lamas, Daniel (1984): *“La presidencia de Frondizi”*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Rouquié, Alain (1983): *“Poder militar y sociedad política en Argentina. Tomo II: 1943-1973.”* Buenos Aires, Emecé.
- Ministerio de Defensa de la Nación (2010): *“La construcción de la Nación Argentina. EL rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario 1810-2010.”* Buenos Aires.
- Sikkink, Kathryn (2009): *“El proyecto desarrollista en Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek”*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Torre, Juan Carlos (2004): *“El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976”*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Uzal, Francisco Hipólito (1964): *“Frondizi y la oligarquía”*. Buenos Aires, Compañía argentina de editores.

