

La gestión de Aldo Ferrer al frente del Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires (1958-1960)

Marcelo Rougier¹

Recibido: 25/04/2021 / Aceptado: 14/10/2021

Resumen. Este artículo estudia las decisiones económicas que se tomaron durante la gestión de Aldo Ferrer, uno de los economistas más importantes del pensamiento estructuralista latinoamericano, al frente del Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires a fines de la década de 1950. En particular, se analizan las vicisitudes de la política agraria y la reforma impositiva, así como otros proyectos específicos impulsados por la Junta de Planificación Económica. Esas políticas estuvieron cruzadas por las ideas que blandía la Unión Cívica Radical, la formación de Ferrer en las Naciones Unidas y por las diferencias que se presentaron respecto a las políticas económicas del gobierno nacional. En particular, el trabajo confronta las ideas con las políticas encaradas y sus posibilidades de aplicación en ese particular contexto. En este sentido, la revisión de esa experiencia presenta un notable escenario para discutir no sólo en el plano de las ideas económicas –y realizar precisiones en ese sentido–, sino también sobre la dinámica política e institucional de la Argentina de esos años, con el agregado de focalizarse en la relación provincia-nación.

Palabras clave: estructuralismo latinoamericano; Aldo Ferrer; Junta de Planificación; provincia de Buenos Aires; Argentina.

[en] The management of Aldo Ferrer at the head of the Ministry of Economy and Finance of the province of Buenos Aires (1958-1960)

Abstract. This article studies the economic decisions that were taken during the administration of Aldo Ferrer, one of the most important economists of Latin American structuralist thought, at the head of the Ministry of Economy and Finance of the province of Buenos Aires at the end of the 1950s. The vicissitudes of agrarian policy and tax reform are analyzed, as well as other specific projects promoted by the Economic Planning Board. These policies were crossed by the ideas brandished by the Radical Civic Union, the formation of Ferrer in the United Nations and by the differences that arose with respect to the economic policies of the national government. In particular, the work confronts the ideas with the policies faced and their possibilities of application in that context. In this sense, the review of that experience presents a remarkable scenario to discuss not only on the level of economic ideas –and make clarifications in that sense–, but also on the political and institutional dynamics of Argentina in those years, with the addition to focus on the province-nation relationship.

Keywords: Latin American structuralism; Aldo Ferrer; Planning Board; province of Buenos Aires; Argentina.

JEL: B2, B31, N16

Sumario: 1. Introducción. 2. Los antecedentes: ideas y vínculos políticos de Aldo Ferrer. 3. El Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y la Junta de Planificación. 3.1. Las propuestas del gobernador. 3.2. Las discrepancias con el gobierno nacional. 3.3. Los avances y alternativas de las medidas. 3.4. La búsqueda de acuerdos y la propuesta de la Corporación del Río Colorado. 3.5. Dificultades para impulsar nuevas propuestas. 3.6. Las elecciones legislativas y el fin de la gestión de Ferrer. 4. Consideraciones finales. Bibliografía.

Cómo citar: Rougier, M. (2021): “La gestión de Aldo Ferrer al frente del Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires (1958-1960)” en *Iberian Journal of the History of Economic Thought* 8(2), 103-119.

1. Introducción

A partir de los años de la Segunda Guerra Mundial, y en particular en los que siguieron a la finalización del conflicto, la industrialización argentina fue desplegando su potencial dentro de una dinámica de sustitución de importaciones que, si bien no era novedosa, adquirió mayor significación y consenso político. De hecho, a partir de 1944 la industria superó en valor

a la producción agropecuaria y en ese mismo año se delinearon una serie de medidas que anunciaban la implementación de políticas específicas para el sector (creación de la Secretaría de Industria, del Banco de Crédito Industrial, primera ley de promoción de las manufacturas, etc.). Este proceso económico centrado en el desarrollo de las manufacturas livianas confluyó con el surgimiento del peronismo y los primeros años de gobierno, caracterizados por una

¹ Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) – CONICET/Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
Email: marcelorougier@yahoo.com.ar
ORCID: 0000-0002-7742-9222

fuerte redistribución del ingreso a favor de los asalariados y de las actividades industriales, más allá de algunas coyunturas críticas provocadas por sequías, escasez de divisas y dificultades de colocación de los productos agropecuarios en el mercado internacional (Rougier, 2012). En septiembre de 1955, las tensiones sociales y políticas, más que las económicas, provocadas por la irrupción del peronismo dieron lugar a un golpe de estado, autodenominado “Revolución Libertadora”, que impuso la proscripción política del peronismo y una serie de medidas restrictivas para las organizaciones sindicales. También se proponía “desperonizar” a la economía, aunque ello no supusiera necesariamente desandar el sendero industrial sobre el que existía un relativo consenso. En todo caso, las propuestas económicas, esgrimidas en ese contexto por Raúl Prébisch, secretario de la CEPAL y asesor del gobierno militar, señalaban la necesidad de profundizar la industrialización sobre la base de las actividades más complejas, productoras de insumos y maquinarias que pesaban fuertemente sobre la balanza comercial argentina.

A fines de 1957 se abrió el juego electoral que pondría fin al gobierno de facto inaugurado con el derrocamiento de Juan Perón. La Unión Cívica Radical (UCR), un tradicional partido vinculado a los sectores medios, se había dividido poco tiempo antes en dos facciones, la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), liderada por Crisólogo Larralde y Ricardo Balbín, y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), comandada por Arturo Frondizi y que contaba con el apoyo de los sectores juveniles del partido. Más allá de las diferencias políticas, de modo principal definidas por la posición de acercamiento o no respecto al peronismo, los dos partidos conservaron la Declaración de Avellaneda como base electoral, un programa que postulaba una participación importante del Estado en las actividades económicas y una fuerte crítica de los monopolios nacionales y extranjeros en los servicios públicos y en las actividades agrarias. Las posibilidades electorales de la UCRI eran limitadas y Frondizi decidió realizar un pacto con Perón para captar los votos que le permitirían llegar a la presidencia: el líder en el exilio mandaría a sus seguidores a votar por Frondizi y éste se comprometía a restaurar la legalidad de los sindicatos y dejar que el peronismo se presentase en elecciones en el futuro. Gracias a ese acuerdo, en las elecciones presidenciales de fines de febrero, la UCRI ganó en todos los distritos y obtuvo además la mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional. Durante el transcurso del gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) se introdujeron cambios de significación en la política económica argentina y una nueva estrategia para en-

frentar el estrangulamiento de la balanza de pagos.² La idea era que esa restricción obedecía al subdesarrollo de las industrias básicas y, consecuentemente, a la dependencia de importaciones de combustibles y materiales industriales esenciales como acero, papel de diario y productos químicos. El objetivo perseguido fue, por lo tanto, provocar el rápido desarrollo de las industrias básicas y del petróleo. En este punto no había nada esencialmente novedoso respecto a las ideas expresadas por el gobierno de la “Revolución Libertadora”, bajo asesoramiento de Prébisch, o al propio programa que había explicitado la UCRI en la campaña electoral. Lo discordante sería que el financiamiento de la expansión de la capacidad productiva descansaría en la entrada masiva de capital extranjero y en un aumento de la tasa interna de ahorro a través de la traslación de ingresos desde los sectores populares a los grupos de altos ingresos. Con todo, esa política tuvo dos fases: la primera, hasta diciembre de 1958, en que hubo una expansión de la demanda a través de un aumento de salarios, del incremento de la oferta monetaria y del déficit fiscal. Estas políticas generaron tensiones sobre el nivel de precios y la balanza de pagos, que serían enfrentadas en un segundo momento, a partir de 1959, con devaluaciones y políticas monetarias y crediticias restrictivas.

Por su parte, Oscar Alende, elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires, mantendría los parámetros esbozados en el programa de la UCRI. Para el equipo económico del nuevo gobierno, la economía provincial estaba “casi estancada” desde hacía dos décadas y la propuesta para romper esa inercia debía contemplar la elaboración de un “plan integral” estructurado de forma tal que todas las realizaciones fuesen consistentes entre sí (Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, s.f.). Se visualizaba como imprescindible el desarrollo de la infraestructura de caminos y energía, problemas que en conjunto acarrearba la economía nacional y que habían sido señalados por numerosos analistas y documentos oficiales –incluidos los informes de Prébisch–, luego de la caída del peronismo. También eran necesarias inversiones sociales en educación y salud, principalmente. Al retraso de la infraestructura se sumaba un gran problema vinculado a la ineficiencia de las explotaciones agropecuarias, la falta de capitalización del agro y la escasa producción respecto a su potencial.

Sobre la base de ese diagnóstico, a poco de ser nombrado, Alende puso en marcha un denominado Plan de Obras Eléctricas 1959-1962 que buscaba la integración de la provincia en tres grandes sistemas con eje en la central de San Nicolás, en la de Bahía Blanca y en una nueva proyectada en Necochea. En

² Como señala Altamirano (1998), el término “desarrollismo” adquirió en Argentina ribetes particulares y terminó por identificar a las políticas impulsadas por el gobierno de Frondizi (también asimiladas al “frigerismo”) que apostaron fuertemente a atraer inversiones directas de empresas internacionales. No obstante, se trata de una forma particular de aplicación de esas ideas como se verá y, en rigor, las ideas de Prébisch, la CEPAL o del propio Ferrer, que ubicaban en un lugar destacado a la industria y al Estado para la superación de las rémoras de las economías atrasadas, también pueden ser comprendidas dentro de una corriente genérica “desarrollista” de alcance internacional por esos años. Véase también sobre Sikkink (1988 y 2009) para identificar las particularidades del “desarrollismo” argentino y las diferentes variantes.

paralelo, se lanzó un Plan Vial de la Provincia 1959-1963 con un ambicioso programa de construcción de 4.000 kilómetros de caminos pavimentados y un plan de viviendas especialmente destinado al Gran Buenos Aires. También el Gobierno impulsó una reforma agraria, como se verá. El despliegue de estos programas quedó bajo distintas áreas; no obstante, supuso cierta coordinación “supraministerial” desde el Ministerio de Economía, dado que de allí dependía el grueso de los recursos para impulsar los proyectos. En esa área fue designado Aldo Ferrer, un joven economista, graduado de la Universidad de Buenos Aires que había sido incorporado a las Naciones Unidas en los primeros años cincuenta y que a su regreso al país quedó en una posición prominente entre los economistas vinculados al partido radical y a Frondizi en particular. A pesar de ello, a comienzos de 1958, el presidente electo le encomendó que acompañara la gestión a Óscar Alende y reservó las decisiones económicas nacionales a Rogelio Frigerio, un hombre que no provenía del tronco de la UCR y que había conformado un polo de influencias desligado de ese partido alrededor de Frondizi para el armado de la campaña electoral (Altamirano 1998, p. 86).

Este artículo recorre las alternativas de las decisiones económicas que se tomaron durante la gestión de Ferrer al frente del ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Las mismas están cruzadas por las ideas que blandía la UCR, en particular por la Declaración de Avellaneda, la formación de Ferrer en las Naciones Unidas y por las diferencias que se presentaron respecto a las políticas económicas del gobierno nacional. En este sentido, la revisión de esa experiencia presenta un notable escenario para discutir no sólo en el plano de las ideas económicas –y realizar precisiones en ese sentido–, sino también sobre la dinámica política e institucional del país, con el agregado de focalizarse en la relación provincia-nación. En esta perspectiva, destacan los vacíos y carencias de estudios de experiencias concretas de gestión en el área económica que este artículo pretende comenzar a completar sobre la base de nuevas y ricas fuentes, ahora disponibles.³ En particular, nos interesa confrontar las ideas económicas y sus posibilidades de aplicación en determinadas circunstancias y contextos.

2. Los antecedentes: ideas y vínculos políticos de Aldo Ferrer

Aldo Ferrer cursó la carrera de contador público en la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires y paralelamente fue aprobando los cursos del doctorado en Economía. Tuvo la fortuna de tener, entre sus profesores ilustres, a Raúl Prébisch, que impartió la materia de Dinámica Económica

en 1948 por última vez en la facultad. Se recibió en 1949 de contador y un año después obtuvo una plaza en un concurso organizado por las Naciones Unidas (ONU) destinado a reclutar jóvenes que serían entrenados en el organismo. En Nueva York, Ferrer se relacionó con los principales referentes del departamento de Economía de la ONU –entre ellos con Michal Kalecki– y con varios economistas latinoamericanos que luego serían claves en el desarrollo del pensamiento estructuralista, como Celso Furtado u Horacio Flores de la Peña, por ejemplo. En 1953 decidió abandonar la carrera en la ONU y regresar a Buenos Aires. Ya en el país, se abocó a terminar su tesis doctoral donde incorporó las modernas teorías sobre el desarrollo adquiridas en su estancia en Nueva York (Ferrer, 1956) y se vinculó a Arturo Frondizi, prominente dirigente de la UCR. Luego de la caída del peronismo, Ferrer asesoró a Óscar Alende, que participaba en la Junta Consultiva que había organizado el gobierno de la denominada “Revolución Libertadora”, sobre temas económicos y en particular sobre los informes que había elaborado Prébisch para el gobierno. Poco después fue designado asesor económico en la embajada argentina en Londres, donde permaneció hasta fines de 1957.⁴

Cuando Ferrer regresó a Buenos Aires, el radicalismo ya se había dividido, la UCRI creado sus propios cuerpos orgánicos y Frondizi había sido ungido candidato a presidente de la nación. Ferrer retomó su lugar como de asesor de Frondizi y se convirtió en el principal economista del partido. Encabezaba el equipo económico de la UCRI conformado por Norberto González, Federico Herschel, Samuel Itzcovich, entre otros, todos antiguos compañeros de facultad.

A fines de 1957, la UCRI estaba inmersa en la campaña electoral. Desde un denominado Centro Radical Intransigente de Economía, liderado por Ferrer, se definía la plataforma en esa área, basada en los principios de la Declaración de Avellaneda. En enero del siguiente año, el centro elaboró un memorando destinado al candidato presidencial, Arturo Frondizi, pero que tenía como destinatarios al conjunto de los dirigentes y miembros del partido. El documento presentaba un recorrido histórico que, en rigor, definía dos caminos posibles para la Argentina: el primero, había consistido en producir alimentos y materias primas para vendérselas a las grandes potencias industriales y se había agotado con el final de las posibilidades de explotación extensiva de la tierra, la depresión de los años treinta y la guerra mundial. El segundo camino o alternativa era la industrialización integral del país, destinada a la satisfacción plena del consumo y la producción nacionales. Este camino debía necesariamente enfrentar a los sectores del privilegio –la oligarquía y el imperialismo– que pretendían “seguir sujetando al país en su condición de

³ Hemos utilizado especialmente la información disponible en el Fondo Aldo Ferrer de la Biblioteca Nacional que guarda sus archivos personales.

⁴ Un relato del propio Ferrer sobre su trayectoria puede verse en Rougier (2014). Un análisis de sus ideas en la etapa en Rougier (en prensa) y en Rougier y Odisio (2017).

proveedor de los grandes países industriales” (Centro Radical Intransigente de Economía, 1958).

Para los economistas intransigentes, los problemas estructurales que frenaban el desarrollo eran el déficit energético, la descapitalización del sistema de transportes, la excesiva concentración de las actividades económicas en el área cercana a Buenos Aires y la falta de desarrollo de la industria pesada. También destacaban la fuerte concentración de la propiedad de la tierra y la falta de arraigo del productor rural, así como el control de importantes sectores del comercio interior y exterior por parte de los monopolios. Las propuestas para resolver estos dilemas se centraban en una equilibrada distribución de las inversiones, de modo tal que pudiesen capitalizarse las actividades productivas. En esta perspectiva, el memorando retomaba las prescripciones de la tesis doctoral de Ferrer al destacar la importancia clave del Estado, que debía utilizar todos los instrumentos de orientación económica disponibles, especialmente las políticas monetarias, fiscales y el control de cambios para inducir a que los recursos se orientasen de la manera más conveniente al desarrollo nacional.

Tres días después del triunfo electoral, Frondizi llamó por teléfono a Ferrer y le dijo: “estoy recorriendo los ministerios, buscando información. Quiero que me acompañe en el encuentro con Adalbert Krieger Vasena”, que por ese entonces era el titular de Hacienda de la nación. Ferrer no tenía dudas de que el presidente electo le tenía reservado un lugar prominente en el futuro gabinete. Con prisa, se instaló en las oficinas que el gobierno le había dado a Frondizi en la Secretaría de Comercio. Allí trabajó el equipo económico ahora ampliado –con el nombre de Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos– bajo la coordinación de Ferrer y con la asistencia de Norberto González; el grupo estaba compuesto por los colaboradores miembros de los equipos técnicos de la UCRI o identificados con su programa de realizaciones, que venían trabajando desde poco antes de las elecciones constituyentes, junto a otros que habían trabajado en el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-Naciones Unidas.⁵ Entre ellos se encontraban Alfredo Calcagno, Hopenhayn, Mario Brodersohn, Héctor Grupe, Osvaldo Fernández Balmaceda, Óscar Cornblit y Pedro Gortari. El equipo elaboró con “cierta urgencia” un voluminoso informe que presentaría en abril, pocos días antes de la asunción del nuevo gobierno, con el propósito de aportar a sus lineamientos económicos (Grupo de Trabajo, 1958).

El informe contaba con una parte general, redactada por economistas miembros del “Grupo de Trabajo” –“especialistas en desarrollo económico”, se afirmaba– y una serie de anexos realizados por comisiones específicas. El análisis de sectores claves se plasmó en doce carpetas independientes que se fueron discutiendo con Frondizi entre marzo y abril

de 1958. A modo de introducción, el trabajo señalaba que la economía argentina se encontraba frenada en su desarrollo económico desde 1948 –como lo había afirmado Prébisch en 1955–. Existía una deficiente utilización de los recursos productivos y el capital disponible había disminuido en los sectores básicos y productivos de la economía. Pero, además, persistía un crónico déficit de la balanza por cuenta corriente por la caída de las exportaciones tradicionales, el deterioro de los términos del intercambio y la falta de exportación de productos elaborados. La sustitución de importaciones no había abarcado las materias primas e insumos necesarios y terminaba provocando un aumento de las importaciones; se trataba de una paradoja, pues el crecimiento industrial no había disminuido la sensibilidad a los factores externos. Para revertir ese proceso era necesaria una conducción económica de “sentido nacional” que fijase con precisión los objetivos del nuevo tipo de desarrollo que las condiciones históricas imponían. Dentro de los objetivos fundamentales se encontraban el despliegue de las estructuras básicas de la economía (energía, transporte, comunicaciones, industria pesada), el desarrollo integral de la minería y la manufactura, el impulso de la revolución tecnológica en las actividades agropecuarias y la adecuación de las estructuras de tenencia de las tierras. Como la expansión económica debía apoyarse en el mercado interno, era indispensable acompañar ese desarrollo con una mejora de los ingresos de los sectores populares y de esa forma robustecer su poder de compra. El Estado debía asumir la responsabilidad directa en el desarrollo de la estructura básica, contar con recursos financieros y utilizar determinados instrumentos para impulsar al sector privado. Con razonables planes de desarrollo, teniendo en cuenta demandas futuras, empleo de recursos nacionales y métodos eficientes, los organismos técnicos y financieros del Estado y la iniciativa privada podrían armonizar los esfuerzos. Tal como lo había planteado Ferrer en su tesis, el capital extranjero sólo podía prestar un aporte marginal a esa búsqueda del desarrollo nacional.

Mientras coordinaba la redacción del informe, Ferrer asumió funciones como virtual ministro de Economía de Frondizi: se reunía con representantes y funcionarios del gobierno, y con empresarios locales y extranjeros que venían con diferentes propuestas de inversión para ser discutidas con el presidente electo. No obstante, el lugar prominente de Ferrer dentro de los economistas del partido, Frondizi también tenía contacto estrecho con Rogelio Frigerio desde los primeros meses de 1956, quien lo había cautivado con sus ideas, a tal punto que, una vez en el poder, el líder de la UCRI desecharía sus propios planteamientos expresados en *Petróleo y Política* e incluso en *Industria argentina y desarrollo nacional*, aquellos que se encontraban en línea con la Declaración de Avella-

⁵ El Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU se conformó a mediados de 1956 en virtud de la solicitud oficial por recomendación de Prébisch (Coviello, 2018).

neda y lo planteado por Ferrer, su principal asesor económico.

Pocos días antes de asumir y sin muchos prolegómenos, Frondizi le dijo a Ferrer: “usted sabe que la provincia de Buenos Aires es muy importante, hay que apoyarlo a Alende. Sería muy bueno que fuera a trabajar con él” (Aldo Ferrer, Comunicación personal, 16 de mayo de 2008). Al día siguiente, el gobernador electo llamó a Ferrer por teléfono y le ofreció incorporarse a su gabinete, al frente del ministerio de Economía y Hacienda. Por su parte, Frondizi designaría a Frigerio como secretario de Asuntos Económicos-Sociales de la Presidencia y quedaría a cargo de los lineamientos rectores de la política económica “desarrollista”, junto a algunos hombres provenientes del “lebensohnismo” de la provincia de Buenos Aires que abandonaron la plataforma de Avellaneda y adoptaron las ideas de Frigerio. El grupo de jóvenes economistas del partido que habían elaborado el informe junto a Ferrer quedaron relegados o se integraron al equipo de Óscar Alende, gobernador de la provincia de Buenos Aires y, por lo tanto, se desvincularon de la política del gobierno nacional.

3. El Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y la Junta de Planificación

El Ministerio de economía de la provincia tenía dos subsecretarías: Economía y Hacienda; también contaba con un área previsional, pero fue transferida a un nuevo Ministerio de Acción Social. Ferrer incorporó a los colaboradores del equipo económico del partido y otros allegados de su confianza: la subsecretaría de Economía quedó en manos de Ángel Monti y en Hacienda se ubicó Óscar García, un antiguo compañero de la facultad. La Dirección de Administración, un puesto que Aldo consideraba estratégico, quedó a cargo de Antonio Sergi, un exitoso empresario del sector automotriz, de buena relación con la Confederación General Económica (CGE) y su indiscutido líder, el empresario José Gelbard.

La estructura administrativa del área económica se completó con la creación de la Junta de Planificación, una idea original de Ferrer y de sus colaboradores cercanos, que ya había sido esbozada en el informe que el grupo había presentado a Frondizi meses antes (Ministerio de Gobierno, 1958). Su propósito consistía en asesorar al Ministerio en temas vinculados al desarrollo económico y realizar estudios específicos con el fin de conformarse en un organismo de planificación. También se vincularía con las comisiones de la legislatura bonaerense, así como con las autoridades nacionales y sectores empresariales, obreros, etc. En los considerandos de creación, se señalaba que la estrategia económica del gobierno debía desplegar un programa coherente de desarrollo económico que

no sólo asegurase el desenvolvimiento armónico de la provincia, sino que se adecuase a las iniciativas de la nación y de las otras provincias. La Junta debía establecer las prioridades entre las necesidades existentes a fin de elaborar un “Plan de desarrollo económico y social de la provincia”.⁶ El nuevo organismo quedó bajo la dirección de Norberto González e integrado por Calcagno, Brodersohn, Fernández Balma-ceda –que era el jefe de Planificación Económica del Ministerio–, Héctor Grupe, Samuel Itzcovich y Federico Herschel, varios de ellos también participantes del Grupo de Trabajo que había elaborado el informe para Frondizi. De algún modo existía una suerte de división “técnica” y especialización entre los integrantes: así, Grupe se dedicaba a transporte, Herschel a la política fiscal, Itzcovich a temas de comercio exterior, Calcagno a cuestiones agrarias, etc. (Díez y Bayle, 2004). El trabajo comenzó inmediatamente; los miembros de la Junta se encontraban en el Ministerio a las nueve de la mañana y podían quedarse allí hasta altas horas de la noche, cuando la mayoría de ellos regresaba a la ciudad de Buenos Aires.

Los estudios y propuestas específicas pronto dieron forma a una publicación, la *Revista de Desarrollo Económico*. En la presentación del primer número, el comité editorial aclaraba que se trataba de una publicación oficial de la Junta cuya pretensión era dar a conocer estudios teóricos y experiencias prácticas vinculadas al desarrollo económico, especialmente del ámbito latinoamericano.⁷ De ese modo podía articularse la teoría con la práctica de la programación, “ya que un plan no consiste únicamente en un texto escrito, implica una concepción dinámica de las relaciones económicas, requiere permanentes reajustes, estudios e investigaciones”.⁸ En suma, la idea era que la revista fuese tanto un órgano de difusión de investigaciones teóricas como un instrumento de análisis y perfeccionamiento de un plan de desarrollo; de modo que se convirtiese en un canal más para introducir en el debate público los temas que estaban en la agenda del Gobierno provincial. De acuerdo con González, la idea era “además de hacer un programa de desarrollo de la provincia, tener un foco de difusión de trabajos técnicos y un foco de difusión de ideas, de las que nosotros participáramos, pero de la que pudieran participar otra gente (...) ofrecerles una tribuna, un medio de difusión” (Díez y Bayle, 2004).

Los primeros trabajos de la Junta se abocaron particularmente al problema de la inversión pública, el sistema impositivo y a la concentración de la tierra en la provincia, materiales que se publicaron en la revista y que serían la base para las políticas que impulsaría Alende. En este último punto, el gobierno tenía como norte el Programa de Avellaneda que propiciaba en lo económico “la tierra a quien la trabaja”, en forma individual o cooperativa, y la defensa de los pequeños productores frente a los acaparadores y monopolios.

⁶ “Deficiencia en los principales sectores básicos que obstaculizan el desarrollo económico y social de la Provincia”, mimeo, s.f.

⁷ El secretario ejecutivo de la revista era Calcagno y en su comité participaban varios miembros de la Junta.

⁸ “Nota editorial”, *Revista de Desarrollo Económico*, 1, octubre-noviembre de 1958.

La reforma agraria “inmediata y profunda” estaba contemplada en ese programa y también en el Primer Congreso Agrario Radical realizado en Tandil a fines de 1950, donde se había dejado sentado que la “plusvalía de la tierra debe ser para la colectividad”. Hacia 1958 la reforma agraria se discutía fuertemente en el espacio latinoamericano y el propio Frondizi se había pronunciado reiteradamente en su favor en la campaña electoral, pero fue el gobierno de Alende el que la asumió como uno de sus ejes primordiales de acción (Panella, 2014, p. 99). En el mensaje inaugural de su gobierno frente a la legislatura, el gobernador reconoció las deficiencias y desequilibrios estructurales de la economía argentina, entre los que se encontraba el insuficiente desarrollo agrario (Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 1958, pp. 23 y ss.).

3.1. Las propuestas del gobernador

En julio, el poder ejecutivo envió un proyecto de ley de “reforma integral” que incluía la regulación del régimen de tenencia de la tierra, un sistema de crédito y un conjunto de iniciativas destinadas a promover la economía agraria –como caminos, energía, industria y mercados–. El proyecto tenía la finalidad de incrementar la producción agraria, tecnificar las explotaciones rurales, fomentar la colonización y el cooperativismo, y promover la “subdivisión racional del acceso a la propiedad rural y facilitar su adquisición” por parte de quienes la trabajaban. Esos objetivos se instrumentarían a través de un Instituto Agrario, creado por la misma ley e integrado por representantes del Estado provincial, productores, cooperativistas, colonos y trabajadores rurales. El gobierno aclaraba que no buscaba la “expropiación indiscriminada” y que sólo sería una herramienta que utilizarse frente a la negativa o imposibilidad de compra de las tierras destinadas a la colonización (Lázzaro, 2008, pp. 91 y 92).

Poco después, por iniciativa del ministro de Asuntos Agrarios, Bernardo Barrere –un productor del centro de la provincia–, Alende sometió a consideración un proyecto de ley de expropiación del establecimiento “La Ventura”, en el partido de Coronel Suárez. El campo era propiedad de una persona radicada en Inglaterra y pequeños productores lo habían ocupado conformando una cooperativa. Según comentó Ferrer mucho después, “algunos pensaron que era una expresión del Programa de Avellaneda, del radicalismo: ‘reforma agraria inmediata y profunda’. Era mucho menos que eso, apenas la resolución inevitable de un problema puntual”. También el Gobierno expropió algunos campos que impedían formar centros urbanos o bloqueaban el crecimiento de zonas cercanas al ferrocarril, en algunos casos a partir de iniciativas presentadas por los diputados de la opositora UCRP.

En paralelo a estas medidas y propuestas, el gobierno se dispuso a avanzar en una reforma tributaria destinada a generar los recursos financieros que

sostendrían los ambiciosos planes de obra pública e inversión, en particular de vialidad y energía, bajo el comando del ingeniero Horacio Zubiri. En agosto, Alende propuso en la Conferencia de Gobernadores la necesidad de reestructurar los sistemas impositivos dándole contenido de promoción económica y justicia social. Los gastos debían ser cubiertos con recursos genuinos y para ello era necesario seguir una política impositiva progresiva que alentara a las empresas productivas y desalentara las actividades inconvenientes al desarrollo nacional. Ese mismo mes, el Ministerio de Economía organizó una mesa redonda con la presencia de los ministros de Obras Públicas y de Asuntos Agrarios, legisladores y representantes de la CGE, donde explicó su audaz propuesta (Provincia de Buenos Aires, 1958). La reforma tributaria, en particular la modificación del impuesto inmobiliario y la actualización de la base imponible, pretendían sanear las finanzas provinciales y sentar las bases de la expansión de la inversión pública, uno de los ejes de la política del gobierno provincial.

El impuesto inmobiliario había sido tradicionalmente una fuente muy importante de recursos, pero el prolongado proceso inflacionario prácticamente lo había hecho desaparecer; en particular, la reforma pretendía modificar los beneficios que los terratenientes habían obtenido durante el gobierno anterior. No obstante, el problema no se reducía a la caída de la recaudación: la contribución inmobiliaria no solamente era el principal instrumento recaudador de la provincia sino el único que introducía progresividad en el sistema junto al impuesto a las herencias. El gobierno provincial temía que la caída en la recaudación y el incremento de los gravámenes al consumo estuvieran haciendo el sistema impositivo cada vez más regresivo (Sánchez Roman, 2014). Según la Junta de Planificación, la contribución inmobiliaria no sólo era más justa que otro tipo de gravámenes indirectos, era también más eficaz para recaudar y para estimular el desarrollo económico. Por eso, propuso reformar el impuesto inmobiliario, en particular el que afectaba a las propiedades rurales. En adelante, el valor fiscal de las tierras tendría que ajustarse a la inflación y las alícuotas aplicadas a los propietarios absentistas serían incrementales (Junta de Planificación Económica, 1958, pp. 132 y ss.). Ferrer lo explicaría así retrospectivamente: “entonces decidimos actualizar la base imponible y esto generó un fuerte aumento de la recaudación. La reforma impositiva fue lo que le dio la plata a Alende para hacer un gran plan de obras. Con la reforma impositiva y el programa de obras públicas, el Estado provincial adquiría un nuevo protagonismo, en línea con mi tesis doctoral y primer libro” (Aldo Ferrer, comunicación personal, 20 de mayo de 2008).

La justificación técnica para la reforma y la denuncia de los estancieros se entretejían de manera sutil. Apoyándose en Edwin Seligman, la Junta afirmaba que el impuesto sobre la tierra era justo y eficiente porque no podía transferirse fácilmente a los

consumidores a través de los precios: el dueño no podía influir sobre la cantidad de tierra disponible y, por lo tanto, tampoco modificar su precio, de modo que sufría íntegramente la carga tributaria. Uno de los objetivos del impuesto era incentivar a los propietarios rurales a seguir las señales reales del mercado y no las especulativas. Para ello, la nueva valuación de las tierras se tenía que basar en el precio de venta (“valor venal”) y no en el “valor rentístico”. La idea era que parte de la riqueza acumulada por los estancieros no procedía de su trabajo e inversiones, sino de factores meramente especulativos o de las contribuciones sociales que incrementaban el valor de las tierras (el “valor añadido”). Al gravar el valor añadido a la tierra no sólo se estaba atacando el privilegio, sino también se estimulaba la productividad.

En la Conferencia de Gobernadores, Alende también propuso crear un Consejo Federal de Obras Públicas y se refirió a la política de coordinación de las inversiones, la descentralización de los planes de obras públicas y al desarrollo de la energía y caminos. Para avanzar en ese sentido consideraba clave rechazar el argumento de que la capacidad contributiva del país estaba agotada; si se invertía en obra pública y en otras de carácter productivo se promovería finalmente el desarrollo del país (Alende, 1958).

3.2. Las discrepancias con el gobierno nacional

Mientras algunas de las propuestas de la Junta y el Ministerio de Economía comenzaban a tomar cuerpo, la política económica nacional parecía avanzar en un sentido diferente. Como señalamos, si bien Frondizi había levantado un programa electoral de fuertes contenidos nacionalistas y estatistas, articulado en torno a las propuestas partidarias de la UCRI, poco después de iniciado su gobierno emprendió un giro en sus políticas mientras se precisaba el ideario “desarrollista”. Según el diagnóstico del equipo económico, el crónico desequilibrio de la balanza comercial y el deterioro de la capacidad financiera del Estado impedían a éste ocupar un lugar central como impulsor del desarrollo. Por ello debía alentarse la inversión extranjera mediante la sanción de normas que aseguraran su estatus y la creación de un entorno macroeconómico estable. De hecho, el Gobierno había iniciado tempranamente conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para lograr su apoyo financiero y preparaba un plan centrado en la estabilización de precios.

En este punto comenzaron a vislumbrarse algunas diferencias con el pensamiento que predominaba en el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Claramente, el problema inflacionario afectaba el desempeño económico y la capacidad de generar ahorro genuino, pero su resolución tenía diferentes alternativas. En agosto, Ferrer participó de la Conferencia de ministros de Hacienda con una po-

nencia sobre el tema (Ferrer, 1958a). Allí manifestó su inquietud por el aumento de los precios, que en el trimestre anterior había alcanzado el 60% anual, un récord histórico. En su opinión, las causas de ese proceso no eran otras que la insuficiencia de los sectores básicos de la economía, la cual provocaba el estancamiento económico y la puja distributiva, que llevaba a una “carrera incontrolada de salarios, de costos y de precios”. Si a eso se le sumaba la disminución de la capacidad de importar producto de la caída del volumen de las exportaciones, era evidente que existía una “crisis de desarrollo económico”. Aunque no lo entendía como causa principal, el déficit del presupuesto del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales también influía en el aumento de los precios por medio del incremento de los medios de pagos para cubrirlo (Ferrer, 1958b).

Al mismo tiempo, el ministro insistía en orientar la inversión hacia el fortalecimiento de la producción primaria sobre la base de la reforma agraria, una transformación que debía ser previa a un esfuerzo intenso de tecnificación. En opinión de Ferrer, las políticas de atracción del capital extranjero que proponía el gobierno nacional eran adecuadas en tanto la idea era incorporarlos dentro de un proceso de desarrollo e integración del país; no obstante, debía utilizar más la política fiscal, crediticia, de precios y cambiaria con el fin de estimular y orientar la inversión privada hacia los objetivos de desarrollo económico y social en línea con lo que había planteado en su tesis doctoral y en el informe preparado para Frondizi cuando era presidente electo.

En suma, Ferrer estaba de acuerdo con el planteo del gobierno nacional, pero dudaba de que una política de apoyo indiscriminado a todas las actividades productivas fuese eficaz, ya que no permitiría estimular a aquellas esenciales para el desarrollo. Compartía la idea de que la política financiera e impositiva debía tender a la solución del financiamiento del déficit fiscal, pero eso no bastaba; proponía, además, un control flexible de precios y medidas tendientes a un acercamiento entre productores y consumidores a través del establecimiento de mercados, ferias y cooperativas. En su opinión era correcto, como hacía el gobierno nacional, librar la batalla del petróleo, acero y carbón, pero también lo era la del pan, del vino, de la fruta, batallas concretas en productos de consumo popular (Ferrer, 1958b, p. 259).

La Conferencia de Ministros adoptó las ideas de Ferrer y recomendó al gobierno nacional y a los provinciales políticas coordinadas en ese sentido. Luego, le expresó a Nicolás Babini, secretario técnico de la Presidencia, que le hiciera llegar pronto estas recomendaciones a Frondizi: “sería importante que le expresara al señor presidente la preocupación por este problema serio del aumento del costo de vida, que puede debilitar nuestra base política e impedir las transformaciones de fondo”.⁹

⁹ “Nota de Aldo Ferrer”, mimeo, s.f.

Por ese entonces, Ferrer también envió una nota confidencial a Alende donde destacaba que los objetivos básicos del proyecto económico nacional eran correctos pero dudaba de algunas medidas que podían tomarse de acuerdo a las conversaciones iniciadas con el FMI.¹⁰ En efecto, Frondizi había pedido a ese organismo que enviase una misión para elaborar un diagnóstico de la situación económica y preparar, junto a funcionarios argentinos, un programa de emergencia que el organismo contribuiría a financiar. A mediados de diciembre, los lineamientos de ese plan y la Carta de Intención estaban listos y a consideración de las autoridades del Fondo. A fines de mes, Frondizi anunció por televisión y radio un “Programa de Estabilización” que suponía una política de ajuste de los gastos públicos y de las empresas del Estado, y reveló que el gobierno había firmado un acuerdo de *stand-by* con el FMI. Entre los compromisos asumidos por ese convenio figuraban la elevación de los efectivos mínimos bancarios, la cancelación de las financiaciones hipotecarias para vivienda, la restricción del financiamiento del déficit fiscal por parte del Banco Central, la eliminación de la mayoría de los controles de precios, el cese de restricciones cuantitativas al comercio y una fuerte devaluación de la moneda para que alcanzara su nivel en un mercado libre de cambios. Estas medidas se combinarían con una dura política salarial que eliminaba el vínculo entre los ajustes de salarios y los incrementos del costo de la vida.

Concomitantemente, el Gobierno sancionó la ley 14.780 que ofrecía beneficios especiales a los capitales extranjeros, entre ellos franquicias aduaneras y beneficios impositivos y cambiarios, además de permitir la libre transferencia de ganancias anuales líquidas. Esta normativa fue acompañada por una ley de promoción industrial que definió una serie de objetivos e instrumentos generales para el desarrollo “integral” y “armónico” de la producción manufacturera. Entre los propósitos específicos se mencionaban el equilibrio del balance de pagos, el aprovechamiento de los recursos reales y potenciales del país, la descentralización industrial y las necesidades de la defensa nacional, aunque la ley no enumeraba los sectores o regiones a promover. Entre los instrumentos destacaban la liberación de derechos aduaneros a las importaciones de bienes de capital, la protección arancelaria, el tratamiento cambiario preferencial para las exportaciones industriales y la concesión de créditos subsidiados.

Las ideas que sustentaban estas medidas no habían sido expresadas con anterioridad, sino que se manifestaron de manera contemporánea y, en su mayor parte, *ex post* a los hechos, y habrían de erigirse a partir de entonces como expresión del “desarrollismo” vernáculo. En mayo de 1959, se publicaron una

serie de conferencias de Frigerio dictadas en universidades norteamericanas destinadas a explicar el plan económico del Gobierno. En una velada crítica a las políticas económicas del peronismo, el asesor del Gobierno señaló que “la industrialización, que históricamente debía emanciparnos, nos hizo más vulnerables. Sufrimos las consecuencias de haber desarrollado la industria liviana sin la paralela expansión de los recursos que, como el acero o la energía, le sirven de base” (Frigerio, 1959, p. 73). Esa era la causa de los problemas que se manifestaban en el sector externo y, en consecuencia, hacia fines de 1958, no había muchas alternativas ante una inminente cesación de pagos internacionales y la falta de crédito internacional; las opciones eran estrangular la producción disminuyendo las compras en el exterior o acudir a las inversiones extranjeras para profundizar la sustitución de importaciones en actividades básicas como la siderurgia y la petroquímica.

A comienzos de diciembre de 1958, Ferrer elaboró un documento donde cuestionaba las proposiciones del FMI. Ellas serían, “conforme a las versiones más fidedignas” que tenía, la reducción drástica del déficit fiscal, una política crediticia restrictiva, dejar librado al mercado los precios y contener los incrementos salariales, y unificar el tipo de cambio y liberarlo. En su opinión, los argumentos para aceptar ese plan se basaban en que sólo así se contaría con el apoyo necesario del exterior para resolver el problema del déficit de la balanza por cuenta corriente. No obstante, la situación externa no era tan angustiante como para justificar la aceptación inmediata del plan del FMI que “traería consecuencias desastrosas para la industria nacional y los sectores populares”; además, todavía podía utilizarse el recurso de una “auténtica política” de selección de importaciones, que aún no se había ensayado.¹¹

Una vez anunciado el Plan de Estabilización, Ferrer y González elaboraron un informe a pedido del Comité de la UCRI.¹² Allí señalaban que se había agudizado intensamente el aumento del nivel general de precios como consecuencia de la devaluación. Ferrer y González criticaban expresamente la política del Gobierno nacional en lo atinente a la devaluación y la eliminación de los controles sobre los cambios y el comercio internacional, que nada tenían que ver con el plan de austeridad y la política antinflacionaria: “estas medidas implican la aceptación de la filosofía económica del Fondo Monetario Internacional inspirado en los principios del liberalismo económico” y cuya aplicación atentaba contra las posibilidades de desarrollo industrial y el fortalecimiento de las estructuras económicas de los países subdesarrollados”. Para los autores, las medidas “desgraciadamente ya consumadas”, producirían efectos negativos sobre la situación económica, social y política del país.

¹⁰ “Nota confidencial de Aldo Ferrer a Óscar Alende”, mimeo, 18 de agosto de 1958.

¹¹ Aldo Ferrer, “Memorandum”, mimeo, 5 de diciembre de 1958.

¹² “Informe elaborado por Aldo Ferrer y Norberto González para el Dr. José Aramburu, secretario del Comité Nacional de la UCRI”, Memorandum 2 “Confidencial”, mimeo, 17 de diciembre de 1958.

También adjudicaban al “plan del FMI” la política salarial, destinada a hacer caer el salario real y el nivel de vida popular; el empeoramiento de los términos del intercambio y dificultades para la industria nacional. Para los autores del informe, las soluciones pasaban, por el contrario, por aumentar los salarios, defender los precios externos y apoyar con créditos accesibles a las industrias, soluciones que implicaban “el abandono del Plan del Fondo”, plan que ya había fracasado en otras experiencias latinoamericanas.

En suma, para Ferrer y González la política nacional estaba inspirada en la creencia de que sólo contrayendo el nivel de vida popular y aumentando los ingresos de los sectores altos era posible aumentar el ahorro y la capitalización nacional; y en que el aporte del capital extranjero era indispensable, aporte que para lograr había que efectuar todas las concesiones que impusiesen los sectores financieros internacionales. “Dichas creencias son erróneas” expresaban, en clara oposición a las ideas de Frigerio. No se trataba de discutir los objetivos últimos, esto es las inversiones básicas del desarrollo económico, sino “el enfoque de la realidad y los medios utilizados para alcanzar esos objetivos”.

El 9 de enero Ferrer se reunió con Frondizi en Olivos, donde hablaron sobre el contenido de ese informe.¹³ Un texto similar de carácter “confidencial” fue entregado al presidente con fecha 13 de enero de 1959, al que se le adjuntó un “programa de medidas complementarias destinadas a compensar las consecuencias del Plan del FMI”, incluyendo alternativas de política fiscal, crediticia, y de precios y salarios. La idea era evitar el incremento de la desocupación y armar un “fondo de desarrollo” con las ganancias de los productores agropecuarios a partir de las retenciones y de un recargo del impuesto a las actividades lucrativas, además de una selección de importaciones.

3.3. Los avances y alternativas de las medidas

Mientras se sucedían estas disyuntivas a nivel nacional, Alende insistía con la reforma agraria, la que intentaba incluso justificar con el trabajo de Frondizi, *Industria argentina y desarrollo nacional* y documentos de la Food and Agriculture Organization y la CEPAL. Para el gobernador, la reforma agraria era inseparable del plan de inversiones, de la política energética y vial. La propiedad de la tierra tenía una función social, por eso la ley impositiva permitía castigar a las tierras improductivas y los latifundios. Pero esto era insuficiente. El gobierno provincial estaba abocado a un plan hidráulico para rescatar miles de hectáreas inundables y capitalizar al agro. Consideraba además que, sin un cambio de estructura “la tecnificación sería socialmente negativa, los planes viales y energéticos obligarán a enormes inversiones ¿no sería una injusticia que esa capitalización

del pueblo se volcara en favor de quienes viven de la renta y no del trabajo del suelo, elevando el valor venal de los grandes latifundios?” (Alende, 1959, p. 252). Alende reconocía las medidas del gobierno nacional que a través de una ley evitaba los desalojos masivos, pero aclaraba que la provincia estaba “firmemente dispuesta a efectuar una Reforma Agraria que permitirá una eficiencia productiva y un mayor bienestar social”. Con ese propósito había remitido a la legislatura el proyecto sobre “Reforma agraria y desarrollo económico y social de los pueblos” (Alende, 1959, p. 256).

Las propuestas de reforma agraria y de mayor intervención del Estado tomadas en la provincia de Buenos Aires parecían radicalizadas en el nuevo contexto y no hacían más que alentar a la oposición política; pero, particularmente, las medidas impositivas y agrarias de Alende provocaron la reacción de las corporaciones y medios periodísticos. A fines de año se creó la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, que reunía asociaciones rurales, nacionales y provinciales, representantes de grandes y pequeños propietarios –incluida la más poderosa de ellas, la Sociedad Rural Argentina–, con el objetivo de oponerse a las iniciativas de la Gobernación de la provincia. Con ese propósito se celebraron numerosas asambleas en los pueblos del interior de Buenos Aires y en breve resonaría la campaña de “solicitadas” de las sociedades rurales contra el proyecto de ley agraria y las modificaciones impositivas.

En enero de 1959, importantes medios nacionales se sumaron a la campaña. *La Nación* criticó la reforma impositiva y el presupuesto para el año. También destacaba la falta de coordinación entre el gobierno nacional y el de la provincia de Buenos Aires.¹⁴ La tensión derivó en una crisis en el gabinete de Alende que afectó al equipo económico. Varios funcionarios presentaron sus renunciaciones en discrepancia con la política nacional y en resguardo de las convicciones partidarias de la UCRI; entre los principales se encontraban Juan Carlos Esteban y Antonio Robledo, director y subdirector de Comercio.

En marzo, miembros de la UIA se entrevistaron con el ministro de Economía provincial para expresar su alarma ante lo que consideraban una “excesiva elevación de los impuestos” y el efecto retroactivo de las disposiciones.¹⁵ De acuerdo con Ferrer,

El rumbo de la gestión de Alende y su equipo económico entró en colisión, a disgusto nuestro, con la del Gobierno nacional, con el cual éramos absolutamente solidarios. Pronto se instaló una campaña contra la reforma impositiva y la agraria (...) hubo una campaña muy fuerte; acusaron al gobierno de comunista. La Unión Industrial Argentina sacó una solicitada con un oso, “el oso ruso nos hecha de la provincia”, decía. Una campaña de descalificación de la política que habíamos

¹³ “Permaneció ayer en olivos el presidente”, *El Mundo*, 10 de enero de 1959.

¹⁴ *La Nación*, 13 de enero de 1959.

¹⁵ “Reclamo por altos impuestos”, *La Nación*, 20 de marzo de 1959.

implementado (Aldo Ferrer, Comunicación personal, 16 de mayo de 2008).

Por su parte, la Sociedad Rural también publicaba solicitadas donde denunciaba, según recordaría Norberto González, las “intenciones izquierdistas de la Junta”, mostrando un mapa de la provincia con una hoz y un martillo: “Ellos nos querían colgar, pero como no lo podían hacer publicaban eso y hacían presión al gobierno de la provincia” (reproducido en Díez y Bayle, 2004). Mientras tanto, Francisco Manrique, un exmilitar antiperonista, desde el *Correo de la Tarde* denunciaba diariamente las actividades del gobierno, especialmente aquellas medidas que, en el plano agrario y sindical, formaban parte de la línea preelectoral comprometida. Intencionalmente incidía para demostrar las contradicciones entre la política económica del gobierno nacional y del provincial, en tanto acusaba a este último de comunista, buscando (no muy sutilmente) la intervención de la provincia.¹⁶ La publicación señaló que

(...) si se cumplen las aspiraciones del Dr. Alende y sus koljozianos, la provincia de Buenos Aires se convertirá en la primera “República Popular Argentina”, gracias al desarrollo de los descabellados planes puestos en marcha (...) las consecuencias de este experimento difícilmente podrán ser las que esperan los ideólogos bonaerenses acaudillados por la mente confusamente marxista del Dr. Alende, sino una catástrofe de pavorosas proyecciones. La orgía de insensateces a que están entregando los economistas improvisados y teorizantes hidrocéfalos de la provincia.¹⁷

En un discurso de Alende, publicado en la revista de la Junta, el gobernador mostró su firme convicción de llevar adelante la reforma agraria, a pesar de “la estructura regresiva y antinacional que poderosos intereses pretenden mantener, tratando de evitar que una reforma agraria lleve a una explotación racional del suelo” (Alende, 1959). La publicación en el siguiente número de la *Revista de Desarrollo Económico* de un documento sobre la experiencia de la reforma agraria en Cuba en esas circunstancias no ayudaba mucho a frenar la convulsión.¹⁸

Tratando de aplacar las críticas, Ferrer mantuvo varias entrevistas con las entidades empresarias acerca de la ley impositiva. Envío una nota al presidente de la SRA, Juan María Mathet, en mayo, aclarándole que no había “voracidad fiscal”, tal como ellos habían esgrimido. También remitió una carta a los industriales donde señalaba que la

(...) costosa campaña en que está empeñada ahora la UIA es en mi opinión un factor de confusión pública

que perjudica al país, a la provincia y a los mismos empresarios. No es exacto que los industriales radicados en Buenos Aires están abandonando sus actividades en la provincia “barridos” por las nuevas leyes impositivas. No tengo conocimiento que se haya cerrado ningún establecimiento industrial. Por el contrario, la gran mayoría de las nuevas radicaciones industriales en el país se están realizando en la provincia de Buenos Aires.¹⁹

Consecuentemente, Ferrer invitó a la comisión directiva de la UIA a analizar, esta vez en presencia de representantes de medios de información pública y legisladores, todos los problemas relativos a la nueva legislación. La reunión tuvo lugar en la Casa de la Provincia de Buenos Aires bajo el formato de Mesa Redonda. El ministro desarrolló una extensa exposición sobre el conjunto de los planes de gobierno de la provincia y el vínculo de la reforma impositiva con ellos:

(...) por eso he dicho y quiero reiterarlo aquí, porque lo considero muy fundamental, que no se puede criticar en Buenos Aires exclusivamente el régimen impositivo. Al hacerlo debe asumirse también la responsabilidad de afirmarse que se opta por una provincia sin caminos, sin energía, sin escuela, que se prefiere a una provincia sumida en el atraso económico, en la ignorancia, en el conflicto social.²⁰

Dado el esfuerzo necesario para impulsar esos planes, el ministro destacó que habían “tocado” sólo algunos tributos del esquema impositivo, “tributos que por cierto constituyen la mayor parte del ingreso bonaerense y que son el impuesto a las actividades lucrativas, el impuesto inmobiliario, sellos y tasas retributivas de servicios”. Esto permitía nada más recuperar lo que los tributos habían perdido respecto al producto bruto provincial desde 1948. “De forma tal que de cada 100 pesos de producción industrial los nuevos tributos representan 3,90 pesos. Y yo pienso – continuó Ferrer–, honestamente, que los productores y los habitantes de Buenos Aires pueden realizar este esfuerzo”.²¹

Como concesión, propuso reducir recargos del impuesto a las actividades lucrativas para algunos casos especiales, lo que no alteraba aspectos fundamentales de la reforma impositiva. También intervino Norberto González, quien manifestó que el gobierno estaba dispuesto a corregir errores pero que eso no significaba una negociación, que ese no era el espíritu de la reunión; mientras que Ferrer refutó las acusaciones de estatismo que le habían propinado. Su argumento en ese sentido fue claro: había cosas que el Estado debía

¹⁶ Por ejemplo, véase “Bolsa política de los viernes”, *El Correo de la Tarde*, 10 de abril de 1959.

¹⁷ “Orgías Alendianas”, *El Correo de la Tarde*, 23 de abril de 1959.

¹⁸ “Documento: reforma agraria en Cuba”, *Revista de Desarrollo Económico*, 3, abril-junio de 1959.

¹⁹ “Nota de Aldo Ferrer”, mimeo, 8 de mayo de 1959.

²⁰ “Mesa redonda presidida por el ministro de Economía”, mimeo, viernes 8 de mayo de 1959, p. 19.

²¹ “Mesa redonda presidida por el ministro de Economía”, mimeo, viernes 8 de mayo de 1959, p. 20.

realizar para mejorar las posibilidades de la inversión privada. Para remover las restricciones era necesario que el proceso de desarrollo económico fuese equilibrado y para ello debían atacarse paralelamente varios frentes al mismo tiempo, lo que hacía necesaria la planificación y la intervención estatal.

El cónclave se extendió por varias horas, mientras iba subiendo el tono de las intervenciones. Las declaraciones de Ferrer irritaron aún más a los representantes de los empresarios. Gambino dijo que la solución no satisfacía sus necesidades ni temores. Luego, los industriales declararon que lamentaban que el señor ministro hubiera hecho aparecer a la UIA como una entidad insensible al progreso y el bienestar general, “carga gratuita porque también queremos escuelas, hospitales, caminos y energía eléctrica. Más bien, no queremos superposición de esfuerzos. Y de planes (...) previstos por el gobierno nacional”.²² Para los industriales, Ferrer quería hacer en tres años lo que debía hacerse en treinta, y no veían que existiera ningún plan, o al menos ninguno serio. La reunión se fue de cauce y, por momentos, varios participantes hablaban a la vez o se interrumpían. Gambino llegó a afirmar que era inútil seguir hablando “porque deduzco que se va a hacer lo que está resuelto”.²³

Para reforzar su posición ante las críticas, el Ministerio decidió sacar una declaración pública. Ferrer señaló que las manifestaciones de algunas entidades habían llegado “hasta el absurdo y a veces hasta el agravio”, utilizando expresiones tales como “régimen socializante y colectividad”, “leyes clandestinas votadas a libro cerrado”, “impuestos inmorales y confiscatorios”, “sistema violatorio de la Constitución Nacional”, etc. El ministro destacó el tono agresivo y la desproporción del ataque con la magnitud real de la reforma impositiva y aclaró que si el objetivo de la campaña era lograr la rendición incondicional del gobierno ésta había fracasado, pues los principios seguían en pie, y proponía reabrir el diálogo. Paralelamente se publicó una solicitada en varios diarios donde se aclaraba que la reforma no era un instrumento “confiscatorio ni lesivo” y que sólo trataba de gravar proporcionalmente a quienes más tenían y a quienes no producían bienes esenciales al consumo y a la producción (Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires, 1959a).

En medio de una verdadera “batalla de solicitadas”, al conflicto se sumó Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL). Se trataba de una agrupación intersectorial impulsada por la UIA poco tiempo antes, que incluía a la SRA, la Cámara Argentina de Comercio y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Su constitución pretendía lanzar una réplica liberal a las posiciones más nacionalistas de la CGE. La Coordinadora era un claro centro de transmisión del ideario liberal, teniendo como destinatarios los sectores económicos más concentrados

del país. La entidad estaba preocupada fundamentalmente por la propuesta de ley de reforma agraria, pero se sumó a la UIA en su crítica al proyecto impositivo y planteó que los productores no debían pagar los impuestos. También la CARBAP llamó a resistir los impuestos y la Comisión Coordinadora de Actividades Agropecuarias publicó una solicitada donde aparecía el dibujo de un pulpo que atrapaba a la gente y rezaba “¡Nadie podrá escapar!”.

En los primeros días de junio los representantes de ACIEL se entrevistaron con Frondizi y le pidieron que mediara en el conflicto. El presidente señaló la necesidad de restringir el gasto público y, supuestamente, fustigó la costosa campaña publicitaria que Ferrer había desarrollado en la provincia. Al menos así lo interpretó el opositor *Correo de la Tarde*, que aprovechó para insistir en que el hecho demostraba que “la línea política económica que sigue el Gobierno de Buenos Aires es totalmente opuesta a la del Gobierno nacional”.²⁴

El tratamiento de la ley en el Senado estaba previsto para el 10 de junio y varias delegaciones de entidades se presentaron para plantear su oposición, mientras ACIEL enviaba telegramas a ambas cámaras provinciales. El ministro hizo su defensa y en el despacho de mayoría se propusieron diversas reducciones impositivas. A principios de julio la reforma finalmente fue establecida como ley, con el voto en contra de los radicales del pueblo, socialistas y demócratas cristianos.

3.4. La búsqueda de acuerdos y la propuesta de la Corporación del Río Colorado

Las diferencias entre la política económica nacional y la provincial se habían agudizado, y el Gobierno de Frondizi resistía a diversos planteos militares, que expresamente consideraban la contención de la avanzada del comunismo. Era evidente que los problemas del Gobierno nacional trascendían la esfera económica y estaban atravesados por el conflicto peronismo-antiperonismo y el papel que asumía en esas circunstancias las Fuerzas Armadas. Frente a ello, el gobierno optó por endurecer su posición y acercarse al ideario ortodoxo en términos económicos. Frondizi optó por convocar a Álvaro Asogaray, un ingeniero reconocido representante del liberalismo vernáculo, lo que provocó una “bronca bárbara” en el equipo económico de la provincia, según el recuerdo de Calcagno (Alfredo Calcagno, Comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

A diferencia de Ferrer, el Alsogaray sostenía que la inflación tenía su origen principal en los desembolsos que el Tesoro realizaba para financiar el déficit de las empresas públicas y profundizó las recetas ortodoxas.

²² “Mesa Redonda presidida por el ministro de Economía”, mimeo, viernes 8 de mayo de 1959, p. 32.

²³ “Mesa Redonda presidida por el ministro de Economía”, mimeo, viernes 8 de mayo de 1959, p. 64.

²⁴ “El doctor Frondizi desautoriza al doctor Ferrer”, *El Correo de la Tarde*, 5 de junio de 1959.

Paralelamente, el gobierno promovió la privatización de numerosas empresas del Estado, aunque muchas de ellas poco decisivas en el ámbito económico. Las mayores empresas públicas quedaron a cargo del Estado, que inició un severo programa de racionalización similar al que aplicaba en la administración pública central. Alsogaray habló con Ferrer sobre la política impositiva el mismo día en que asumió el cargo, pero la conversación no trascendió. Los ánimos de las corporaciones empresarias seguían caldeados. A mediados de julio, *La Razón* señalaba que la política fiscal de la provincia era la “antítesis” de la del gobierno nacional y podía provocar “serias perturbaciones en el aspecto económico y social”:

Los impuestos sancionados son excesivos, y en algunos casos inconstitucionales. Los empresarios agotarán todos los medios pacíficos y legales para que se revea la situación. Si las gestiones que nuevamente se harán ante el gobernador y su equipo económico y las peticiones a Alsogaray y al Congreso Nacional, no dan resultado positivo, comenzarán los “apagones” (...) Puede arder Troya.²⁵

El 14 de julio, Ferrer fue citado a últimas horas de la tarde al despacho de Alsogaray para coordinar detalles de la política financiera nacional y provincial. Luego de una extensa charla, Ferrer aclaró a la prensa que no se había lesionado la autonomía de la provincia, sino que, por el contrario, ese tipo de entrevistas contribuía a mejorar el esfuerzo del Gobierno provincial, coordinando su acción con el poder central. La entrevista permitió calmar los ánimos y renovar el diálogo con los empresarios con el compromiso de que no se avalaría la “desobediencia fiscal” y que los impuestos debían pagarse.²⁶

La situación había entrado en un impasse y ACIEL se reunió con Alende prometiéndole su colaboración. De hecho, los productores habían comenzado a pagar los impuestos. No obstante, los avances de la ley de reforma agraria y el evidente cambio de política a nivel nacional promovieron nuevos enfrentamientos. Con la llegada de Alsogaray a Economía, el secretario de Agricultura y Ganadería –Bernardino Horne era un productor que compartía las posiciones tradicionales del radicalismo respecto al agro– fue reemplazado por Ernesto Malacortto, un tradicional socio de la SRA. Horne había señalado en su oportunidad que la reforma agraria era una “obra inaplazable” y que la base de esa reforma era la propiedad concebida en función social.²⁷ También había prometido la reglamentación de la ley de arrendamientos junto con la creación de un organismo comercializador de cereales, pero el nuevo ministro inició una ofensiva contra el cooperativismo agrario, lo que coincidió con las violentas solicitadas de las sociedades rurales contra el proyecto agrario de Alende (Lázaro, 2013).

En setiembre, el ministro de Economía se reunió con el presidente de ACIEL, quien reafirmó el criterio que ya habían expuesto la SRA y la UIA frente a las autoridades provinciales y nacionales al señalar que “el origen de la crítica fue el abusivo aumento de los impuestos municipales para 1959, en algunos casos elevados a más del 1000%” (Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, 1959b). ACIEL afirmaba que había sido el ministro quien había llevado “la cuestión al terreno puramente político” e insistía en la derogación de la reforma impositiva. En la reunión, Ferrer trató de calmar los enojos. Ratificó las medidas, pero aclaró que podrían atenderse casos particulares cuando se suscitaran problemas financieros

Luego del encuentro con los dirigentes empresarios, Ferrer se entrevistó con Frondizi en Olivos, donde intercambiaron sobre cómo apaciguar la situación; aunque el contenido de la reunión no trascendió públicamente era evidente que el presidente estaba molesto. Para ese entonces el ministro se encontraba jaqueado por las grandes corporaciones y los apoyos sólo provenían de la Confederación General Económica, con José Gelbard a la cabeza y del cooperativismo, al que se le habían dado exenciones especiales en la reforma tributaria.

En medio de ese clima por demás enrarecido, los legisladores bonaerenses vinculados al Gobierno nacional, como Noblía, se opusieron al proyecto de reforma agraria de Alende. A fines de agosto, los cooperativistas y productores rurales menores realizaron una masiva manifestación de fuerza en el monumental teatro Coliseo Podestá de La Plata en apoyo de Alende. Terminado el acto decidieron ir a verlo personalmente al Palacio de Gobierno. Allí el gobernador recogió su discurso de campaña, denunció al latifundio, pero fue muy prudente en su crítica a la situación que se había generado.

Mientras tanto, el equipo de Ferrer avanzó con una propuesta vinculada pero independiente que también generó importantes resistencias, aunque con sus modificaciones terminaría por concretarse. En efecto, uno de los problemas advertido en las recorridas por la campaña se refería al uso del agua y el escaso desarrollo de algunos municipios. La Junta estaba trabajando sobre el tema de la tierra y consideraba que debía darse un mejor uso de ella, en particular en el sur de la provincia, la que tenía gran potencialidad, mayor incluso a la que tenía el Alto Valle del Río Negro, dada la cercanía de los mercados. La idea se cristalizó en instrumentar un plan de desarrollo regional a través de una corporación de fomento, según la propuesta de Ángel Monti, que tenía vínculos con la CEPAL. La experiencia en el ámbito internacional de este tipo de entes era muy bien valorada por la Comisión, y Monti especialmente había estudiado lo hecho por la Autoridad del Valle del Tennessee de

²⁵ “En la República de Alende”, *La Razón*, 14 de julio de 1959.

²⁶ “Deberán pagarse los impuestos”, *Noticias Gráficas*, 15 de julio de 1959.

²⁷ “La Reforma Agraria es una obra inaplazable, dijo Horne”, *Clarín*, 18 de septiembre de 1958.

los Estados Unidos. También reconocía lo actuado por la Corporación de Fomento de Chile, Nacional Financiera en México, la Corporación Venezolana de Fomento y otras. El diagnóstico subyacente era la deformación de la estructura económica y social de la provincia de Buenos Aires y la necesidad de desarrollar el interior, lo que de algún modo replicaba la idea de centro y periferia a nivel internacional (Ferrer, 1959).

Los partidos del sur de la provincia, como Villarino y Patagones, eran marginales dentro del esquema productivo local y atravesaban sequías extremas. Esas tierras estaban siendo utilizadas principalmente para la ganadería, y la técnica agronómica aconsejaba su uso a través de explotaciones intensivas, con alta densidad de capital y mano de obra. En la exposición que realizó frente a la legislatura al elevar el proyecto de ley de creación, Ferrer señaló que la zona podía producir, en condiciones inmejorables, hortalizas, frutales y plantaciones de álamo, en algunos casos con posibilidades de exportación. Para alcanzar ese objetivo, el ministro consideraba que se requería un organismo especial, responsable de llevar adelante esa idea, ubicado en la región y dotado de suficiente capacidad técnica, jurídica y financiera. El desarrollo regional no significaba solamente manejar bien el agua, sino que implicaba también apostar a la educación y a mejorar las vías de comunicación. La idea era desplegar un plan integral, en estrecha colaboración con el sector privado, que incluía la colonización de las tierras, la construcción de canales, obras de desagüe, la divulgación de técnicas de riego entre los productores, así como promover la instalación de industrias que elaborasen productos zonales, etc., todo lo cual además complementaría el plan de desarrollo energético y vial que el Gobierno estaba impulsando.²⁸

Especial atención dentro del proyecto tenía el establecimiento de un ingenio con participación estatal para la industrialización de la remolacha azucarera en el margen sur del Río Colorado, una propuesta independiente a la de la Corporación y alentada por las entidades de la zona que se integraba a la nueva iniciativa. Apenas creada, la Junta de Planificación, Grupe y Fernández Balmaceda, con la colaboración de la Dirección de Economía Agraria y de Agricultura del Ministerio de Asuntos Agrarios y de la Dirección de Industrias del Ministerio de Economía y Hacienda, prepararon un detallado informe. El estudio planteaba la proyección de la demanda de azúcar y los costos para la producción de remolacha en distintas zonas, llegando a la conclusión de que éstos, de utilizarse técnicas avanzadas, serían notablemente inferiores para una dilatada zona de regadío. Los partidos del sur de la provincia de Buenos Aires eran particularmente aptos para esta producción, dadas las características de su suelo y clima, y la cercanía a

Bahía Blanca, centro de consumo y de exportación (Junta de Planificación Económica, 1959). Sobre la base de estos estudios se elaboró un proyecto de ley que fue enviado a las cámaras en junio de 1958, pero su tratamiento se demoró por varios meses y quedó enredado junto a las discusiones y reacciones que provocó el proyecto de reforma agraria.

En marzo de 1959 se realizó en la sede de la Asociación de Ganaderos de Bahía Blanca una reunión secreta en la que participaron Ferrer, Barrere y el director de Planificación provincial, Fernández Balmaceda, junto a grandes propietarios con regadío de la zona de Villarino y Patagones. La idea era atemperar la reacción de los terratenientes y lanzar el nuevo organismo.

Finalmente, en agosto se anunció en reunión de prensa la creación de un ente autárquico bajo el nombre Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO-Río Colorado) con un directorio conformado por representantes del sector público y del privado designados por el poder ejecutivo, y una Comisión Asesora donde participarían representantes de la producción y el trabajo locales. La mitad del capital sería aportada por el Estado y la otra mitad ofrecida a la suscripción pública al sector privado. Entre sus facultades se encontraban la realización de una “planificación exhaustiva e integral” de la zona, el estudio y ejecución de obras de canalización, la realización o promoción de la colonización de tierras, la electrificación de la zona, la coordinación con otros organismos públicos de las obras vinculadas a la red vial, la cooperación con los centros de investigación científica, y la adquisición y uso de maquinaria agrícola, fertilizantes, etc. Especialmente se aclaraba que esta acción de la Corporación se llevaría a cabo “desarrollando un amplio estímulo a la iniciativa privada y creando las condiciones necesarias a tal fin”.²⁹ El régimen de colonización a aplicarse excluía de la expropiación a las fracciones con derecho a riego menores a las 300 hectáreas. Particularmente, Ferrer procuró en esa presentación poner de relieve que la constitución del nuevo organismo favorecería las oportunidades para obtener créditos tanto del gobierno nacional como de organismos internacionales (Otero, 1965).

El proceso de aprobación del proyecto supuso una intensa negociación en el cuerpo legislativo de la provincia. Ferrer debió recurrir al apoyo de los asesores económicos de los representantes de la Unión Cívica Radical del Pueblo, compañeros de la facultad y muchos, incluso, amigos suyos: Bernardo Grinspun, Carlos García Tudero y la mayor parte del equipo que se habían quedado con el grupo liderado por Ricardo Balbín y trabajaban con Arturo Mor Roig, el presidente del bloque de senadores de la UCRP. Aldo se entrevistó con este último y convino en crear una comisión bicameral y bipartita. En octubre, legisladores

²⁸ “Exposición del ministro de Economía y Hacienda Buenos Aires Aldo Ferrer, acerca de los proyectos para fomentar el desarrollo de la zona de riego bonaerense del río Colorado, mimeo, s.f.

²⁹ “Proyectos para fomentar el desarrollo de la zona de riego bonaerense del Río Colorado”, *Revista de Desarrollo Económico*, 3, abril-junio de 1959.

de los dos bloques visitaron diques, canales y áreas regadas de la zona y comenzaron a definir el proyecto final de creación de la Corporación de Fomento.

En esas circunstancias, Ferrer se reunió con los intendentes de los partidos del sur de la provincia en Bahía Blanca para considerar el tema CORFO, pero aprovechó para aclarar que la reforma agraria no tenía “visos marxistas”, tratando de contener las críticas en un momento de plena discusión en la legislatura.³⁰

La Cámara de Diputados había modificado la propuesta de ley de reforma agraria, que ya no contemplaba la formación de juntas locales de adjudicación de tierras ni los concejos deliberantes estudiarían los índices de productividad de sus respectivos ejidos, ni tampoco propondría listas de latifundios para la expropiación, tal como se había pensado inicialmente, e incluso luego la de senadores modificó lo resuelto por los diputados, eliminando los atisbos progresistas residuales del primitivo proyecto. El debate tuvo lugar a comienzos de 1960 y la Ley de Reforma Agraria y Colonización fue aprobada con el voto de ambos radicalismos y promulgada en marzo de ese año.

3.5. Dificultades para impulsar nuevas propuestas

En paralelo a las medidas tendentes a incrementar la productividad del agro y la promoción del desarrollo regional, el ministerio propuso la sanción de una ley de promoción industrial, que se encontraba claramente en línea con los estudios de la Junta de Planificación y con el plan diseñado por Ferrer y su equipo a comienzos de 1958. En el mensaje a la legislatura en mayo de 1959, el gobernador había señalado que, para completar la articulación de su política de promoción industrial, el ejecutivo elevaría un proyecto de ley de fomento industrial de forma tal que sistematizara las ventajas impositivas y crediticias que se habían implementado en algunos casos específicos. En ese bosquejo ya se destacaba que, independientemente de la promoción general del sector, se fomentarían sectores con especial potencialidad, como la elaboración de azúcar de remolacha, de papel y otras industrias de procesamiento de la madera, o la industria de la pesca. El anteproyecto partía de la idea que para lograr el máximo desarrollo económico era necesario que el sector industrial creciera a una tasa más acelerada que la del promedio de toda la economía. Al interior, el crecimiento de los grupos de industrias debía ser armónico de forma tal que se lograra “un correcto flujo de bienes a partir de la producción nacional y una adecuada línea de sustitución de importaciones”.³¹ Entre las ramas a promover se encontraban aquellas más dinámicas como la siderometalurgia, metalurgia, química, material de transporte, combustibles, papel, material para la construcción y maquinarias, y también otras tradicionales

como textil y alimentación. Ese grupo de industrias constituían las “primeras prioridades para balancear el desarrollo económico argentino”. Dentro de esos rubros, el Gobierno definiría qué actividades específicas debían desarrollarse –por ejemplo, dentro de la metalurgia, la fundición de algunos aceros especiales–. Las empresas podían gozar de beneficios impositivos, crédito en condiciones favorables y adquirir inmuebles en manos del Estado. Una cuestión específicamente cuidada se refería a la escala de los emprendimientos; para gozar de los beneficios la empresa debía tener una dimensión siempre superior a la mínima económica y acercarse a la “óptima”, de acuerdo con las características propias de la industria. Los beneficios podían extenderse temporalmente si las firmas introducían condiciones que asegurasen un aumento de la productividad. No obstante, ese proyecto quedó empantanado por los tiempos políticos o quizás fue lanzado tardíamente –luego de lidiar con la reforma impositiva y la agraria–; lo cierto es que no llegó a implementarse durante la gestión del equipo económico encabezado por Ferrer.

Tampoco pudo plasmarse la creación de una Corporación de Fomento del Delta, con la misma estructura que la CORFO del Río Colorado, para el desarrollo industrial y forestal de la región. Las potencialidades de la zona se habían planteado muy tempranamente en el equipo económico y, de hecho, la industria de la madera y del papel era uno de los sectores con mayor potencialidad para los funcionarios del área. Luego de algunas reuniones con representantes de la zona, se conformó una Comisión Especial CORFO Delta que tuvo su primera reunión a fines de enero de 1960, en la Casa de la Provincia de Buenos Aires. La Comisión estuvo presidida por el ingeniero Raúl Garibaldi, subsecretario del Ministerio de Asuntos Agrarios, y conformada por representantes del Ministerio de Economía y de la Junta de Planificación. A ellos se sumaron varios miembros representantes de los productores isleños.

La propuesta, realizada por la Junta, incluía la conformación de una empresa para la fabricación de pulpa de madera en la zona como eje para resolver los problemas económicos de los isleños dedicados al cultivo forestal. En ese sentido se contaba con un proyecto de una empresa extranjera (Parson and Whittemore) que había hecho un estudio preliminar para la instalación de una planta para producir 34.000 toneladas anuales de pulpa, con un aporte de 13 millones de dólares. Con ese propósito se creó un Comité de Promoción para la creación de la empresa, con participación de los “isleños”, el cual se encargaría de conseguir los aportes locales necesarios.³² Un problema que se presentó fue que los productores señalaron que el organismo debía actuar como centro dinámico en su esfera de influencia, que compren-

³⁰ “Reunión del ministro con intendentes”, *El Atlántico*, 26 de noviembre de 1959.

³¹ “Anteproyecto de Ley de Promoción Industrial elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires”, *Revista de Desarrollo Económico*, 4, abril-mayo de 1959, p. 192.

³² “Comité de promoción de la empresa Fábrica de pulpa de madera del Delta SA. Su creación”, mimeo, s.f.

día tanto el delta bonaerense como el entrerriano, considerado como una sola unidad geográfica. Por lo tanto, era imprescindible buscar el acuerdo con las dos gobernaciones y sus respectivas legislaturas (Comisión Especial Corfo-Delta, 1960). Las relaciones entre Raúl Uranga y Alende eran muy positivas; de hecho, a fines de 1959 ambos gobiernos habían resuelto un secular litigio por la región de las islas Lechiguanas que estaban comprendidas en la zona de influencia de la proyectada Corporación. Por otra parte, el Gobierno de Entre Ríos estaba abocado a un proceso intenso de reformas que incluían proyectos viales, de colonización e industrialización, similares a los que impulsaba el Gobierno de Buenos Aires. Pero la iniciativa se demoró y finalmente no llegó a concretarse formalmente por los cambios políticos que se sucedieron poco después.³³

3.6. Las elecciones legislativas y el fin de la gestión de Ferrer

Las elecciones legislativas destinadas a renovar la mitad de la Cámara de Diputados en marzo de 1960 se transformaron en un verdadero reto, tanto para el gobierno nacional como para el provincial: para el primero, por tumultuosa situación institucional y la presión militar que no permitió abrir el juego electoral al peronismo, además de las circunstancias generadas por el ajuste económico y los conflictos laborales; para el segundo, por la notable fricción que se había generado con la política impositiva y agraria. En enero, frente a un reclamo de la Federación Económica de la provincia, Ferrer aclaró que se harían exenciones al pago de impuestos a los inmuebles con un sentido social; mientras que el presupuesto para 1960 contempló rebajas impositivas importantes.³⁴ Un mes antes de las elecciones, la revista *Veritas* le hizo un extenso reportaje. Por un lado, Ferrer justificó la reforma impositiva para poder impulsar las obras públicas, dada la inexistencia del mercado de capitales para títulos públicos a raíz del proceso inflacionario. Por otro, trató de eludir la respuesta sobre la reforma agraria: esa pregunta tenía que ser contestada por el ministro Barrere, aunque aclaró que se articulaba con la concepción económica y social del partido político que estaba en el Gobierno. Ferrer quedó en un brete cuando fue consultado por el “plan de estabilización” y sólo pudo afirmar que “el poder ejecutivo de la provincia ha expresado reiteradamente su posición de apoyo total al plan de estabilización y expansión propiciado por el gobierno de la nación”.³⁵ No había margen en esas circunstancias para una respuesta crítica a

la política económica nacional, que por lo demás, nunca había planteado públicamente.

Las elecciones tuvieron lugar el 27 de marzo. A nivel nacional, el peronismo retiró su apoyo a la UCRI de Frondizi y mandó a votar en blanco; esos votos superaron el 25% del total. La UCRP obtuvo un 23% mientras que los candidatos oficialistas de la Intransigencia pasaron de recibir casi la mitad de los sufragios en las anteriores elecciones a recibir menos del 21% de los votos. En la provincia de Buenos Aires, la UCRI fue la fuerza política más votada, pero quedó en segunda minoría detrás de los votos en blanco y anulados, que expresaban al peronismo proscrito. De acuerdo con Ferrer,

(...) el gobierno de Alende pagó el precio de las resistencias conservadoras en la Provincia y, de las progresistas en la Nación. Perdimos (...) Nos reunimos inmediatamente. El detonante de la crisis fue mi gestión. Yo era el pararrayos de la situación. La política impositiva había sido dura. Me atribuían también algunas cosas que les correspondían a otras áreas, pero, en definitiva, yo era el representante de la línea dura. (...) Le dieron un carácter ideológico extremista a un programa moderadamente reformista (Aldo Ferrer, comunicación personal, 16 de mayo de 2008).

Con los resultados en la mano, Alende llamó al ministro de Economía a su despacho en la mañana del 29 de marzo. Le explicó la situación política que se había generado con el gobierno nacional y la virulencia de los ataques por la reforma impositiva y agraria, entre otras cuestiones. Ferrer sólo le aclaró que muchas de esas situaciones no estaban en su área de competencia, en particular el tema agrario, pero entendió el planteamiento y, por la tarde, elevó su renuncia formal. Junto a Ferrer, y como consecuencia directa de los resultados electorales, renunciaron los ministros de Salud Pública y de Acción Social. Así, el descontento al interior del gabinete de Alende se exteriorizó públicamente.³⁶ También renunciaron los miembros de la Junta de Planificación. Según González,

Nosotros dijimos que para eso no estábamos, es decir, nosotros colaborábamos mientras trabajáramos en un enfoque coherente con lo que nosotros pensábamos, cuando eso se acabara, nos íbamos a nuestras casas (...) El gobierno nos apoyó hasta que perdió las elecciones y después no sé si nos hubiera seguido apoyando o no, pero por cierto no quería hacer una cosa que le causara tantos problemas como eso (Reproducido en Díaz y Bayle, 2004).

³³ El gobierno de Alende presentó el proyecto CORFO-Delta a fines de 1960. La propuesta, modificada, fue recién instrumentada en 1993 durante el gobierno de Eduardo Duhalde.

³⁴ “Reformas a la ley impositiva pide una entidad económica”, *La Prensa*, 2 de enero de 1960

³⁵ “El ministro de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires emite su opinión acerca de asuntos de actualidad”, *Veritas*, 281, 15 de febrero de 1960.

³⁶ “Han renunciado tres ministros bonaerenses”, *El Plata*, 29 de marzo de 1960.

Era evidente que el conflicto con el gobierno nacional estaba detrás de la decisión de Alende. Ferrer contaría pocos días después con un documento de circulación restringida preparado por Frigerio, quien hacía un exhaustivo análisis de la elección. Allí, el ex asesor presidencial señalaba que la UCRI había incrementado su número de votos a nivel nacional y que el resultado de la provincia de Buenos Aires era consecuencia del fracaso de una “política izquierdista expresada en la elevación inhibitoria de los impuestos y la puesta en marcha de la reforma agraria”.³⁷ Años después, Alende, que habría quedado mortificado por aquella situación, le dijo a Ferrer: “Mire, Aldo, si usted no se iba, me intervenían la provincia” (Aldo Ferrer, comunicación personal, 20 de mayo de 2008).

4. Consideraciones finales

Más allá de su salida algo traumática, Ferrer evaluó positivamente su paso por el ministerio: “El gobernador pudo seguir con su plan de obras y terminar una gran gestión. Construyó canales, caminos, energía y viviendas. También un plan de centros de salud. La gobernación de Alende es recordada como muy realizadora. Mi aporte fue básicamente darle sustento financiero” (Aldo Ferrer, Comunicación personal, 20 de mayo de 2008). Ciertamente, muchas de esas realizaciones fueron posibles por las medidas tomadas durante su gestión, como la reforma tributaria, que generó los recursos presupuestarios para que se hiciera un conjunto importante de obras públicas. Otros proyectos fueron reformulados o quedaron sin poder realizarse. En este sentido, la propia perspectiva de Ferrer y los miembros de la Junta, la esperanza puesta en la racionalidad técnica de la programación devenida de sus conocimientos como “expertos”, les jugó

una mala pasada cuando esos saberes se confrontaron con la dimensión política de su aplicación. Calcagno había sintetizado la idea en forma de advertencia al grupo: “Las reformas fiscales no sirven para ganar elecciones” (Alfredo Calcagno, comunicación personal, 20 de mayo de 2020). Este sería un duro aprendizaje para muchos de ellos y definiría buena parte de sus búsquedas y carreras en los años siguientes.

El equipo económico asumió la tarea con un dilatado cuerpo de ideas y una serie de proyectos que se enmarcaban en los aportes de las teorías del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano, que consideraban particularmente los problemas del atraso económico y la importancia del Estado en la resolución de esos dilemas. Estas ideas y teorías debían confrontarse con la realidad, y la gestión en la provincia de Buenos Aires fue quizás la primera experiencia en ese sentido. Los logros fueron importantes, pero también hubo mutaciones derivadas de la resistencia y dificultades de aplicación. El propio Ferrer comprendió que no solo se trataba de tener diagnósticos e ideas claras, las dinámicas políticas y sociales (y sus tiempos) definían buena parte de las posibilidades de su instrumentación. En particular, el partido político como canal para la expresión de las ideas económicas no necesariamente garantizaba su aplicación; también resultaba clave estrechar lazos con las corporaciones empresariales, base de sustento de muchas de las políticas que se querían aplicar. No había posibilidad de una política económica exitosa sin una relativa autonomía, pero tampoco podrían alcanzarse los objetivos sin un anclaje político y social importante. Estos aprendizajes lo acompañarían en su futura gestión al frente del Ministerio de Economía de la Nación, a comienzos de los años setenta.

Bibliografía

- Alende, Óscar. 1958. *Integración y desarrollo de la economía nacional. Reforma agraria. Hacia una reforma hospitalaria. Las provincias en la política laboral*, Provincia de Buenos Aires: Secretaría de informaciones y difusión.
- . 1959. “Discurso del Gdor. Óscar Alende en la reunión agraria del 8 de marzo de 1959”, *Revista de Desarrollo Económico*, 2, enero-marzo.
- Centro Radical Intransigente de Economía. 1958. “El progreso económico de argentina solo puede realizarse sobre la base de su desarrollo integral”, mimeo.
- Coviello, Ramiro. 2018. *Las problematizaciones de la cuestión industrial y el despliegue de la planificación estatal: Entre el giro desarrollista y el consenso exportador industrial (Argentina, 1949-1965)*, Buenos Aires: tesis de maestría en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín.
- Díez, María y Bayle, Paula. 2004. “La revista Desarrollo Económico en la coyuntura de 1958-1960”, VI *Jornadas de Sociología*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo. 1956. *El Estado y el desarrollo económico*, Buenos Aires: Raigal.
- . 1958a. “Controlar la inflación para defender el nivel de vida popular, fortalecer la iniciativa privada y acelerar el desarrollo nacional”, *Revista de Desarrollo Económico*, 1, octubre-diciembre.
- . 1958b, *El presupuesto para 1959 y la política económica del gobierno de la Provincia de Buenos Aires*, Diario de Sesiones del Honorable Senado de Buenos Aires, mimeo.

³⁷ Frigerio, R., “El balance del comicio del 27 de marzo”, mimeo, 4 de abril de 1960.

- . 1959. Buenos Aires. Provincia. Ministerio de Economía y Hacienda, “Proyectos para fomentar el desarrollo de la zona de riego bonaerense del Río Colorado”, *Revista de Desarrollo Económico*, 2, enero-marzo.
- Frigerio, Rogelio. 1959. *El desarrollo argentino y la comunidad americana*, Buenos Aires: Francisco Colombo.
- Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos. 1958, *Informe sobre la situación económica nacional*. Buenos Aires: s.i.
- Junta de Planificación Económica. 1958. “El sistema impositivo de la Provincia de Buenos Aires”, *Revista de Desarrollo Económico*, 1, octubre-diciembre.
- . 1959. “Industrialización de la remolacha azucarera en la Provincia de Buenos Aires”, *Revista de Desarrollo Económico*, 2, enero-marzo.
- Lázzaro, Silvia. 2008. “Estado, desarrollo y reforma agraria en la provincia de Buenos Aires (1958-1962)”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 8.
- . 2013. “La burguesía agraria argentina durante la década de 1960”, *Revista de ciencias sociales*, 24, primavera.
- Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. 1958. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, T. I, Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.
- Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires. S.f. “Deficiencia en los principales sectores básicos que obstaculizan el desarrollo económico y social de la Provincia”, mimeo.
- Ministerio de Gobierno. 1958. Provincia de Buenos Aires, *Registro Oficial Decreto 25*, V, mayo.
- Otero, José. 1965, *Los terratenientes derrotaron al gobernador Alende*, Buenos Aires: Instituto Amigos del Libro.
- Panella, Claudio. 2014. “Política bonaerense y gestiones gubernativas, 1943-2001”, en Osvaldo Barreneche (dir.), *Historia de la provincia de Buenos Aires*, tomo 5, Buenos Aires: Edhasa.
- Provincia de Buenos Aires. 1958. Ministerio de Economía y Hacienda, *Mesa redonda sobre reforma impositiva 29 de agosto de 1958. Antecedentes y Versión definitiva*, mimeo.
- Rougier, Marcelo. 2012. *La economía del peronismo*, Buenos Aires: Sudamericana.
- . 2014. *Conversaciones. Aldo Ferrer y sus días*, Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- . En prensa. *Aldo Ferrer, La aventura del desarrollo posible*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan. 2017. “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional, 1914-1980*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Sikkink, Kathryn. 1988. “The influence of Raul Prébisch on economic policy-making in Argentina, 1950–1962”. *Latin American Research Review*, vol. 23(2), pp. 91–114.
- . 2009. *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Siglo XXI: Buenos Aires.
- Sánchez Román, José. 2014. “Del impuesto a la tierra al impuesto al capital: impuestos y reforma agraria en Argentina, 1958-1976”, *América Latina en la Historia Económica*, 21 (2), mayo-agosto.