

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

El problema de la implementación de políticas durante el gobierno de Frondizi: Reforma de la Ley de Ministerios, Dinámica de conflicto y Corporaciones.

Nicoletti, María José.

Cita:

Nicoletti, María José (2005). *El problema de la implementación de políticas durante el gobierno de Frondizi: Reforma de la Ley de Ministerios, Dinámica de conflicto y Corporaciones*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/737>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

El problema de la implementación de políticas durante el gobierno de Frondizi: Reforma de la Ley de Ministerios, Dinámica de conflicto y Corporaciones.

María José Nicoletti

UNR/CONICET

Email: mjnicoletti@uolsinectis.com.ar

Introducción

En junio de 1958, el parlamento sanciona una reforma de la Ley de Ministerios. A través de ella, la administración Frondizi intenta en el marco de la restauración del estado de derecho establecer una organización ministerial con el objetivo de implementar sus políticas. En este sentido, destacamos las siguientes medidas: la supresión del Ministerio de Agricultura y Ganadería y la creación de doce nuevas Secretarías de Estado: Agricultura y Ganadería, Hacienda, Finanzas, Comercio, Industria y Minería, Energía y Combustible, bajo la órbita del Ministerio de Economía ; Obras Públicas , Comunicaciones y Transporte en jurisdicción del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y finalmente, Guerra, Marina y Aeronáutica en jurisdicción del Ministerio de Defensa¹.

En esta ponencia en tanto un primer avance de investigación de un proyecto de más largo plazo que se desarrolla en el marco de una Beca Doctoral de CONICET intentaremos dilucidar el significado que la administración Frondizi le otorgó a estas nuevas agencias, es decir el sentido con que fueron creadas, recuperando el debate generado en torno a la reforma. A partir de aquí, y con la información disponible hasta el momento, pretendemos reconstruir la dinámica de conflicto establecida entre algunas de las agencias recientemente creadas. Finalmente, esbozaremos los posicionamientos que tomaron frente a la reforma las organizaciones del sector agrario tomando como referencia a la supresión del Ministerios de Agricultura. Quisiéramos aclarar que este nivel de análisis se encuentra en una primera etapa de investigación.

¹La reforma de la Ley de Ministerios, Ley N° 14439, se aprueba a mediados de junio de 1958.

Es pertinente aclarar que por el momento no nos ocuparemos de las repercusiones que la creación de las nuevas secretarías militares tuvo en las FFAA. Como todos sabemos, el problema militar durante el gobierno de Frondizi ya ha sido ampliamente abordado por la historiografía y nuestro énfasis está puesto en otros aspectos que se vinculan con las dificultades de las estructuras institucionales del Estado para poder ejecutar políticas.

1- El reordenamiento del aparato. Ley de Ministerios y Secretarías.

Es importante destacar que paralelamente a los cambios sancionados en el marco de la reforma de la Ley de Ministerios, se introducen otros, vía decreto, como la supresión del cargo de secretario general de la Presidencia de la Nación y la creación de cuatro secretarías dependientes de esta última: la Secretaría Técnica (Nicolás Babini), la Secretaría de Relaciones Económica-Sociales (Rogelio Frigerio), la Secretaría Ejecutiva (Samuel Schmukler), y la Secretaría de Enlace y Coordinación (Coronel Juan Guglielmelli)².

El objetivo de estas nuevas secretarías, sobre todo el de la primera, era organizar la estructura de la presidencia para ejecutar e implementar el programa desarrollista. La Secretaría de Relaciones Económico-sociales funcionó como una especie de superministerio al concentrar aspectos claves de las políticas gubernamentales como la evaluación de las propuestas de inversión que se formulaban al Poder Ejecutivo. La Secretaría de Enlace y Coordinación comprendía un sistema de comunicaciones en el cual los *enlaces*³ remitían al conjunto de asesores de los ministros u otros funcionarios que se ocupaban de la vinculación con estas nuevas secretarías o con los asesores del presidente recientemente designados⁴. La resistencia ante alguna medida o proyecto justificaba esta modalidad del proceso de toma de decisiones.

La designación de tales funcionarios revela la composición profundamente heterogénea de los elencos gubernamentales de la administración Frondizi. Si

²Es importante aclarar que ambas medidas se toman por el decreto 39 del 07/05/1958.

³Ovidio Zavala, Juan, **Desarrollo y Racionalización**, Buenos Aires, Editorial Arayú, 1963, pág 169.

tomamos algunos de los casos mencionados, podemos comprobar esta afirmación. Juan Ovidio Zavala y Nicolás Babini pertenecían a la UCRI e integraban el grupo de jóvenes universitarios, *el trust juvenil de cerebros*, que en el clima de cierta euforia y reconciliación que rodearon a las elecciones de febrero de 1958, visualizaban en las propuestas de Frondizi la posibilidad de un encuentro con la clase obrera identificada con el peronismo. Sin embargo, muy pronto, la mayor parte de sus miembros tomará distancia del presidente. Babini, que pretendía contrarrestar el poder de Frigerio a través de un fuerte respaldo partidario, se alejará del gobierno en el marco de la crisis de comienzos de 1959. Mientras Ovidio Zavala lo sucederá en el cargo de Secretario Técnico. El nombramiento de Schmukler nos remite al grupo de colaboradores de origen extrapartidario conformado por jóvenes industriales y hombres de negocios cuyas empresas se habían beneficiado con la guerra y la posguerra y con las facilidades financieras otorgadas por el peronismo⁵ y que constituyeron el núcleo inicial de los seguidores de Frigerio.

En diciembre de 1958, el gobierno desarrollista puso en ejecución el Plan de Racionalización Administrativa. Por el mismo decreto, se creó el organismo encargado de asegurar su cumplimiento, el Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad (CEPRA), presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia, Ovidio Zavala. El programa tenía como objetivos la eliminación del déficit de la administración pública a través de la reducción del personal excedente y la reestructuración del sector estatal implementando medidas como la venta de una serie de empresas bienes y servicios, la transferencia de servicios públicos a las provincias o municipalidades, y la eliminación de organismos por modificación o desaparición de sus funciones⁶.

⁴Decreto N° 41 del 07/05/ 1958.

⁵Nos estamos refiriendo también a Narciso Machinandiarena, y al mismo Frigerio.

⁶Para el primer caso podemos mencionar, las empresas del grupo DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado), de origen alemán que fueron devueltas como una muestra del interés del gobierno por establecer buenas relaciones con inversores extranjeros ; para el segundo, la transferencia de hospitales y escuelas primarias ; para el tercero, la disolución del IAPI.

Los aportes K. Sikkink⁷ realizados desde una perspectiva de análisis, proveniente de la Ciencia Política y encuadrada en la corriente neoinstitucionalista, señalan que la administración Frondizi se vio obligada a crear estructuras institucionales paralelas para llevar adelante su programa dadas las dificultades para controlar las agencias del estado encargadas de la formulación e implementación de las políticas gubernamentales. Para comprobar esta hipótesis, utiliza como referentes empíricos la Secretaría de Relaciones Económico-sociales y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dependientes de la Presidencia, que tuvieron un papel decisivo en la puesta en marcha de las políticas económicas, ambas bajo la conducción de R. Frigerio ; el CEPRA, encargado de ejecutar los planes de racionalización en el sector público ; y el nombramiento de un delegado personal del Presidente en YPF para la negociación de los contratos petroleros. La opción por estos mecanismos institucionales pondría de relieve que en el caso argentino las políticas desarrollistas trataron de eludir las agencias del estado disponibles, revelando la debilidad del estado y sus deficientes capacidades.

Sin embargo, a través de la reforma de la Ley de Ministerios se crea una trama institucional que desempeñará un papel clave en la puesta en marcha del programa desarrollista. El artículo 17 disponía la creación de estas agencias mientras que el artículo 18 otorgaba a los nuevos funcionarios las mismas atribuciones que los ministros excepto la posibilidad de refrendar los actos del Presidente y de concurrir a las sesiones del congreso que corresponderían solamente a los ministros⁸.

En términos generales, la reforma de la Ley de Ministerios era presentada como el instrumento que permitiría al gobierno nacional poner en marcha la empresa del desarrollo. En un sentido más estricto, podríamos afirmar que el

⁷Sikkink, K., “**Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista**” en Desarrollo Económico, vol. 32, N° 128, enero-marzo, 1993.

⁸El controvertido art. 18 dice: Los secretarios de Estado tendrán jerarquía ministerial con las mismas atribuciones y deberes que los ministros secretarios de Estado, con excepción de las funciones que específicamente otorgan a éstos los artículos 87 y 92 de la Constitución Nacional.

significado que atribuyó el oficialismo⁹ a la reforma giraba en torno a la necesidad de tornar eficiente las instituciones del Estado. La descentralización administrativa se presentaba entonces como una de las herramientas capaces de brindar una solución a este problema. El diseño de esta ingeniería institucional, las nuevas secretarías de Estado, funcionarían como entes autárquicos dentro de los ministerios. Y, de esta manera, se vehiculizaban las relaciones entre equipos técnicos y elencos políticos puesto que los primeros, desde las secretarías, debían ejecutar el programa de desarrollo mientras los ministros en manos de elencos políticos debían planificar, orientar y coordinar las diferentes propuestas.

Finalmente, no podemos dejar de señalar la creación de dos instrumentos de planeamiento: el Consejo Nacional de Desarrollo(CONADE) en 1961 y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) en 1959¹⁰. Con respecto al primero la bibliografía consultada coincide en señalar que durante el gobierno de Frondizi no desempeñó un papel importante en la implementación de las políticas económicas y aún después se caracterizó por las dificultades para llevar a cabo esta tarea¹¹. Por el contrario, el segundo funcionó con relativo éxito por lo menos en el período que nos ocupa.

El CFI tenía como objetivo ejecutar el programa desarrollista sobre todo a nivel provincial y/o regional. Las bases para su organización se habían establecido en la Primera Conferencia de Gobernadores de las Provincias Argentinas realizada en 1958 y en sus inicios desempeñaron un papel relevante el gobernador ucrista de Santa Fe, Silvestre Begnis y su Ministro de Hacienda, Juan Quílici. Este nuevo organismo estaba constituido por delegados de todas las

⁹La defensa del proyecto de ley en ambas cámaras representando al Poder Ejecutivo la llevó a cabo el Ministro del Interior, Alfredo Vítole. En la Cámara de Diputados, se destacaron las intervenciones del Presidente del Bloque de Diputados de la UCRI, Héctor Gómez Machado y de Ezequiel Cortés, integrante de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Mientras en el Senado la del diputado por Santa Fe, Rodolfo Weidmann.

¹⁰Quiero aclarar que con el mismo sentido se conformaron cubriendo distintas áreas otras instituciones el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET). El Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) se creó a principios de 1958, en los últimos momentos del gobierno de la Revolución Libertadora. Con respecto al Consejo Agrario nacional, podemos decir que el gobierno provisional había dictado un decreto-ley, N°2469/58 por el cual se actualizaba el Consejo Agrario Nacional.

¹¹Sikkink, K., op. cit. pág 557 y Roulet, Jorge Sábato, Jorge, "Estado y administración pública en la Argentina ¿frenos o motores del proceso de cambio social?" en **El peronismo en el poder**, Historia Integral argentina CEAL N° 8, Bs. As., 1974 pág. 220.

provincias y también por representantes-funcionarios designados por el Ministerio de Economía de la Nación. Su financiamiento provenía de los estados provinciales, y sus aportes estaban en relación directa a la participación que correspondía a los mismos en virtud del régimen de coparticipación impositiva.

El eje de sus actividades radicaba en promover el desarrollo económico de las diferentes regiones a través de la asistencia y el asesoramiento técnicos para resolver los problemas de corto plazo y diseñar las políticas a mediano y largo plazo. En particular, pretendía solucionar las dificultades en materia de inversiones. Por ello otorgaba información sobre la localización de capitales nacionales y extranjeros ; organizaba corporaciones de fomento cuyo objeto era su promoción¹² ; formulaba programas de obras públicas y orientaba a las provincias en el diseño de proyectos concretos, de acuerdo a sus necesidades y una vez formulado un diagnóstico de su situación económica y la de aquéllas que integraban una misma región económica a los efectos de elaborar programas de desarrollo provinciales y/o regionales.

El CFI fue la única institución que albergó al grupo de economistas más familiarizados con las ideas cepalinas, a través de la publicación de sus trabajos y el dictado de cursos de capacitación. Sus informes, muchas veces realizados junto a corporaciones como la C.G.E, se refirieron a los diversos problemas que aquejaban a las provincias. Algunos de estos colaboradores, como Ricardo Cibotti y Norberto González trabajaban en la CEPAL. Por eso, la creación de esta institución puso de relieve que en el interior de los distintos niveles de gobierno convivieron diferentes respuestas, sobre todo en materia de política económica, frente a los problemas a resolver¹³.

Apenas asume el gobierno, Frondizi y sus asesores más allegados se dedican entonces a la conformación del conjunto de esta trama institucional.

¹²Por eso el CFI llevó a cabo distintas misiones, sobre todo en Estados Unidos promoviendo ante organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Internacional Finance Corporation (IFC) la radicación de capitales extranjeros en las provincias y/o regiones.

¹³Es importante recordar que la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires formada por Aldo Ferrer durante su gestión como Ministro de Economía del gobernador Oscar Alende e integrada también por Eric Calcagno, Federico Herschel, Ricardo Cibotti, Norberto González y Samuel Itzcovich esbozó un programa de reforma agraria y de reforma del impuesto a la tierra

Paulatinamente muchos de ellos se alejarán de sus funciones poniéndose de manifiesto las dificultades para ejecutar el programa de desarrollo. Esas continuas crisis de gabinete fueron producto de la heterogénea composición del Poder Ejecutivo Nacional, y de las distintas ideas y propuestas políticas de los grupos que conformaron la alianza que llevó al poder a Frondizi.

2- El debate sobre la reforma.

La reforma de la Ley de Ministerios generó un intenso debate en la Cámara de Diputados. La oposición fue liderada por la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP)¹⁴. La discusión giró en torno a las atribuciones y al status de los nuevos secretarios de Estado. El problema radicaba en si a estos funcionarios se los debía considerar ministros

Los argumentos formulados por la oposición sostenían que la reforma de la ley sólo respondía a la necesidad de justificar las designaciones de los nuevos funcionarios y los asesores del Presidente designados por decreto y que actuaban paralelamente a las estructuras de los ministerios.

Los radicales del pueblo denominaron a los nuevos secretarios de Estado *ministros postizos o ministros de entrecasa*¹⁵ aludiendo con estos términos a la confusión que generaba el establecimiento de sus responsabilidades y atribuciones puesto que si se les daba jerarquía ministerial esto implicaba que les debía otorgar las funciones que les correspondían constitucionalmente (esto es la posibilidad de refrendar los actos del presidente y concurrir a las sesiones del congreso). Frente a esta argumentación, Gómez Machado sostenía que la jerarquía ministerial significaba que se consideraba a estas nuevas agencias como

aplicable a la provincia de Buenos Aires que fue publicado en los volúmenes fundacionales de la revista Desarrollo Económico.

¹⁴Esta oposición se manifestó a través de las intervenciones de los diputados Carlos Perette (Entre Ríos), Antulio Pozzio (Buenos Aires), Carlos Becerra (Córdoba), Aldo Tessio (Santa Fe) y Jorge Perkins (Capital Federal)¹⁴. Quiero aclarar que el diario La Nación no publica ninguna editorial acerca de la reforma de la Ley de Ministerios, solamente reproduce los debates parlamentarios.

¹⁵Tales son los términos empleados por el diputado Pozzio y el diputado Perette respectivamente. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 04/06/1958, pág 620 y 709.

entidades autárquicas, que podían decidir y administrar sobre todos los asuntos concernientes a su departamento, pero de ninguna manera ejercer la función constitucional.

Para la principal oposición, estas agencias operarían como secretarías paralelas y no como lo planteaba el oficialismo y serían fuentes de conflicto entre ministros y secretarios. La UCRP planteaba entonces que la iniciativa del Poder Ejecutivo violaba la Constitución pues el parlamento no podía aumentar el número de ministros establecidos en el texto constitucional a través de la aprobación de una reforma de ministerio. A tal efecto, era necesaria una reforma constitucional, para lo cual se debía convocar a una Convención Constituyente. Por eso el diputado Perette sostenía que la ley de reforma tenía un carácter provisional hasta tanto se hiciera tal convocatoria.

Al defender la ley, el diputado Cortés planteó, al igual que otros representantes del oficialismo, una diferenciación entre los secretarios de ley y los ministros constitucionales. Los primeros surgían de las facultades del Congreso establecidas en el artículo 67 de la Constitución (inciso 17 y 28) que habilitaba al Congreso a crear entes y funcionarios otorgando a estos las mismas atribuciones y funciones que los ministros a excepción de aquellas reservadas a estos últimos, esto es refrendar y rubricar la firma del presidente y concurrir a las sesiones de ambas cámaras. Mientras los segundos emanaban del artículo 87 del texto constitucional.

Finalmente, la ley de reforma de ministerios se sanciona y en términos generales los argumentos apuntan a señalar el paralelismo con que el gobierno estaba decidido a poner en marcha su programa, así como el desinterés manifestado por los mecanismos parlamentarios. El debate nos permite ver que la acusación de que el presidente cuenta con un gobierno paralelo no sólo está referida a las agencias del estado creadas por decreto, como las cuatro secretarías ya mencionadas o el CEPRA sino también aquellas que finalmente son aprobadas en la arena parlamentaria.

3- Ley de Ministerios y dinámica de conflictos.

Una de las funciones del Poder Ejecutivo es la selección de los funcionarios que se consideran idóneos para implementar un programa de gobierno. Como todos sabemos, los elencos gubernamentales designados por Frondizi, debido a la composición heterogénea de la alianza que los sostenía, provenían de un amplio espectro político.

El testimonio de N. Babini, primer secretario técnico, hace hincapié en la *absurda lógica interna*¹⁶ que rigió los primeros nombramientos ministeriales puesto que sólo se trataba de cubrir los cargos vacantes. Esta argumentación toma como referencia la designación de tres ministros intransigentes, cuyas funciones se definen como *ornamentales*: el de Defensa, Gabriel del Mazo, el de Obras y Servicios Públicos, Justo Villar y, el de Hacienda, Emilio Donato del Carril ; y al de procedencia extrapartidaria, Carlos Florit, en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La hipótesis que sostenemos es que en la mayoría de las secretarías recientemente creadas por la reforma de la ley de ministerios (sobre todo las del área de Economía, Trabajo, Obras y Servicios Públicos) son designados integrantes de equipos técnicos dirigidos por R. Frigerio. Estos diversos sectores también se desempeñan en las nuevas secretarías dependientes de la presidencia o son nombrados directamente asesores del presidente. Gran parte de este equipo dejará el gobierno entre noviembre de 1958 y junio de 1959 al producirse la primera crisis de gobierno, que comenzó con el alejamiento de Frigerio de la Secretaría de Relaciones Económico-sociales y la dimisión del vicepresidente Alejandro Gómez.

En el marco de las huelgas de la seccional del SUPE (Sindicato Unido Petroleros del Estado) de la provincia de Mendoza, en rechazo a la firma de los contratos para la extracción de petróleo con empresas norteamericanas, y presionado por las FFAA, el presidente decretó el estado de sitio manifestando que el conflicto era un movimiento subversivo y en cuanto tal un alzamiento contra

¹⁶Babini, Nicolás, **Frondizi de la Oposición al gobierno**, Buenos Aires, Editorial Celta, pág 213.

un acto del gobierno¹⁷. Al mismo tiempo, su principal asesor continuaba manteniendo una política de conciliación con el sector sindical a través del subsecretario de Trabajo, Rubén Virué, quien acordó un convenio con los representantes sindicales, según el cual los obreros cesarían en su actitud a cambio de una reconsideración de los contratos impugnados llevada a cabo por una comisión mixta oficial y sindical. Esta tensa situación tendrá como desenlace la renuncia de Virué y de Frigerio, esta última solicitada especialmente por el Subsecretario de Guerra, el Coronel Reimundes.

A partir del lanzamiento del Plan de Estabilización, en diciembre de 1958, en un contexto marcado por los conflictos sociales, continuaron renunciando a sus cargos aquellos funcionarios vinculados a Frigerio, como el Ministro de Trabajo, Allende y el de Relaciones Exteriores, Florit. Estas carteras quedaron en manos de los ucristas David Blejer y Diógenes Taboada respectivamente. El recambio incluyó a la Secretaría Ejecutiva, al área de Defensa y Economía, de la cual se alejaron casi todos sus secretarios de Estado y otros sectores menos importantes en los que se desempeñaban frigeristas como Dardo Cúneo e Isidro Odena.

Las repercusiones de la nueva política económica van a marcar la agenda de discusión de todo el año 1959 y si bien significará la ruptura de las relaciones del gobierno con el peronismo y el alejamiento de aquellos sectores más proclives a un entendimiento con él, todavía quedarán al interior del PEN grupos que siguen defendiendo esta política operando desde el Ministerio de Trabajo conducido ahora por David Blejer.

En síntesis, esta primera crisis de gobierno tiene su epicentro al interior de la presidencia y como principales protagonistas al propio presidente, al vicepresidente y al Secretario de Relaciones Económico-sociales y ; a partir de ahí se expande al seno del gabinete provocando la renuncia de ministros, secretarios y subsecretarios, especialmente en las áreas de Economía y Trabajo. Durante todo el año 59, distintos órganos de prensa, canales de televisión, emisoras de radio encontraban la nota distintiva del gobierno de Frondizi en las continuas

¹⁷ Selser, Gregorio, **Argentina a precio de costo. El gobierno de Frondizi**, Buenos Aires, Ediciones Iguazú, 1965, pág. 73.

purgas de ministros¹⁸ y en la figura del ministro transeúnte¹⁹ haciendo referencia a la inestabilidad en las funciones y a las sucesivas reorganizaciones ministeriales así como la confusión que rodeaba a la designación de los elencos gubernamentales.

Hacia principios de 1961, podemos recuperar otro punto de inflexión en la relación entre Ministros, secretarios y subsecretarios, esta vez centrado en el de Obras y Servicios Públicos. Al asumir en la cartera de Economía el equipo conducido por R. Aleman, Arturo Acevedo fue designado Ministro de Obras y Servicios Públicos, planteándose duras diferencias con su Subsecretario, Juan Ovidio Zavala, quien continuaba desempeñándose como Secretario Técnico. El nudo del conflicto era la reestructuración de los ferrocarriles, sector considerado por el gobierno como una de las usinas del déficit fiscal. El plan incluía el levantamiento de ramales considerados superfluos, la privatización de sectores auxiliares y la reducción del personal a través de su traspaso a actividades privadas. Anunciada en junio de 1961, la *batalla del riel* generó fuertes disidencias al interior del Poder Ejecutivo en torno a la política con los sindicatos ferroviarios, La Fraternidad y la Unión Ferroviaria. Por un lado, se conformó una línea encabezada por el Ministro Acevedo, el Secretario de Marina, almirante Clement, y el de Aeronáutica, brigadier Rojas Silveyra e inicialmente el Ministro del Interior que no estaba dispuesta a establecer negociaciones con los representantes sindicales y adoptaba una posición más dura frente a las huelgas ferroviarias. Por otro, un sector conciliador integrado por Juan Ovidio Zavala, Alfredo García, presidente del Comité nacional de la UCRI, y Héctor Gómez Machado, presidente del Bloque de la UCRI, que buscaba llegar a una solución por lo cual llevó adelante las negociaciones que culminaron con aumentos salariales y la aceptación de las medidas impulsadas por el gobierno. A pesar del acuerdo, el conflicto finalizó con una nueva crisis de gabinete, y el alejamiento del Ministro de Economía Alemann y la dimisión de Acevedo.

¹⁸Revista Tía Vicenta N° 94, 26/05/1959 Según este editorial de la revista ante cualquier problema el presidente Frondizi tiene un remedio que consistía en la purga de ministros

¹⁹ Revista Tía Vicente N° 103, 28/07/1959.

El plan de reestructuración ferroviaria contribuyó a debilitar al gobierno a través de un nuevo recambio de funcionarios, si bien en otros aspectos como la privatización de algunos sectores del estado y la reducción del personal el programa tuvo algunos éxitos. Hacia el final de los gobiernos peronistas, el estado contaba con 806.40 empleados y entre 1958 y fines de 1961 se había podido liberar de 157.081 empleados²⁰. Las hipótesis de Sikkink con respecto al CEPRA hacen hincapié en que su objetivo fue aumentar la eficiencia del sector público y no aumentar la capacidad del Estado para ejecutar sus políticas. En consecuencia, estas medidas obtuvieron algunos resultados en la medida en que se cumplieron parte de los objetivos propuestos. Sin embargo, en cuanto al problema de su implementación se puso al descubierto la heterogeneidad de la composición del gobierno que se traducían en significativas divergencias en torno a las modalidades de ejecución del programa de gobierno, en un contexto en que otros sectores de la sociedad también contribuían al deterioro del gobierno como las FFAA, el resto de los partidos políticos y el peronismo.

4-La supresión del Ministerio de Agricultura y Ganadería y las corporaciones del sector agrario.

Una de las medidas adoptadas por la reforma de la Ley de Ministerios fue la disolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Con el objetivo de reconstruir sus repercusiones en el espacio público, pretendemos esbozar, dado que este nivel de análisis se encuentra en su etapa de relevamiento, las posiciones que adoptaron al respecto distintas organizaciones vinculadas al sector agrario.

Como todos sabemos, a mediados de 1958 se constituye ACIEL(Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres). Una de las entidades de que la integraba fue la Comisión Coordinadora de Sociedades Rurales en la que participaban entidades del interior del país quienes van a manifestar su oposición a la medida adoptada en el marco de la reforma de la Ley de Ministerios²¹.

²⁰Roulet, J. y Sábato, J. op. cit. pág 217 y Ovidio Zavala, J. op. cit. pág 199.

²¹Esta oposición se puede confirmar a través de las cartas que distintas sociedades rurales envían a la Cámara de Diputados pidiendo la rectificación de la medida en cuestión.

Este posicionamiento deberíamos enmarcarlo en la oposición manifestada por ACIEL a cualquier iniciativa que pudiera implicar la intervención del estado en la economía, sean las expropiaciones que se intentaban ejecutar en algunas provincias o el estímulo al crédito para el sector agrario que tenía como uno de sus objetivos lograr la tecnificación del agro propuesta por el gobierno desarrollista.

Por otro lado nos interesa destacar la posición de la Federación Agraria Argentina. Podemos afirmar que la FAA a través de su periódico, *La Tierra*, no manifiesta ninguna opinión sobre la disolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, simultáneamente a la sanción de la ley, Frondizi mantiene reuniones con dirigentes de esta organización.

El eje de estos primeros encuentros era la derogación del decreto promulgado por el gobierno de la Revolución Libertadora que limitaba el funcionamiento de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías rurales como órganos administradores de justicia. Una vez obtenido este reclamo, la FAA planteaba la necesidad de una reforma agraria que otorgara estabilidad al arrendatario y la comercialización de las cosechas en manos del Estado²².

Al mismo tiempo, es pertinente señalar que la FAA tendrá sus representantes en el Consejo Agrario Nacional²³ junto a aquellos de la Confederación de Sociedades Rurales Argentina y la Comisión Intercooperativa Agraria (CONINAGRO). E incluso mantendrá muy buenas relaciones con Bernardino Horne, primer Secretario de Agricultura y Ganadería designado por Frondizi. A pesar de las dificultades de funcionamiento del Consejo, la FAA conservará sus representantes. Y, en términos generales, apoyará las propuestas del gobierno para el sector agrario²⁴.

²²Periódico *La Tierra*, 13/05/1958 // 12/06/1958.

²³Julio Ferrarotti, asesor de la FAA, integraba como vocal titular y luego como presidente interino el Consejo Agrario Nacional.

²⁴Como todos sabemos, el programa desarrollista hizo hincapié no en la reforma agraria sino en la tecnificación del agro. Al respecto ver, Frondizi, A., **Industria argentina y desarrollo nacional**, Buenos Aires, Ediciones *Qué*, mayo de 1957, 4ta edición, pág 51-52

Conclusiones:

En esta ponencia nos detuvimos en ciertos aspectos del diagrama de las agencias estatales creadas por la administración Frondizi para poner en marcha su programa de gobierno. En una primera instancia, pretendimos describir el reordenamiento de todo el aparato institucional del estado realizado con ese objetivo. Luego intentamos, en términos generales, indagar las repercusiones de dicha reestructuración. En tal sentido, recuperamos los puntos más relevantes del debate generado en la Cámara de Diputados al sancionarse la reforma de la Ley de Ministerios . Luego, intentamos reconstruir la dinámica de conflicto establecida entre algunas agencias consideradas claves para la ejecución de las políticas gubernamentales. Y finalmente señalamos los posicionamientos de las organizaciones del agro con respecto a la reforma tomando como punto de referencia la supresión del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Asimismo, cabe aclarar que para este primer avance de investigación utilizamos las herramientas teórico-metodológicas brindadas por las nuevas perspectivas sobre el análisis institucional del Estado²⁵. Éstas conciben al mismo como una instancia de acción autónoma en la que operan actores con intereses propios y que no necesariamente responden a un grupo social determinado²⁶. Este abordaje ha resultado adecuado en la medida que nos permitió detenernos en las tensiones internas desatadas entre las agencias estatales y entre los elencos políticos y técnicos que las conformaban.

En esta dirección podemos registrar la presencia de tres grandes grupos. Uno vinculado al partido de gobierno (UCRI), en cuyo interior se observan a su vez varios subgrupos que se delimitan por la aceptación o el rechazo a las propuestas de R. Frigerio. Otro grupo de origen extrapartidario, que formaba parte

²⁵Nos estamos refiriendo al texto de SikkinK ya citado, a los trabajos de Skocpol, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", **Zona Abierta** N^o 50, enero-marzo 1989 y Weir, Margaret y Skocpol Theda, "Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión, **Zona Abierta** N^o63/64, 1993. Y Evans, Peter, "**El estado como problema y como solución**", Desarrollo Económico N^o 140 (enero-marzo 1996).

de los equipos técnicos dirigidos por este último, que ocupaba el cargo de Secretario de Relaciones Económico-Sociales. Existe también un tercer grupo, relacionado con el equipo técnico, pero proveniente del mundo de los negocios y la industria. Estos agrupamientos ocuparon las distintas agencias estatales creadas con el objetivo de ejecutar el proyecto desarrollista, ubicándose en las cuatro secretarías dependientes de la Presidencia y en aquéllas que surgieron a partir de la aprobación de la Ley de Ministerios.

Si bien nuestro proyecto se focaliza en el problema del estado, como aparato institucional abordado a partir de su objetivación en lo que conocemos como Poder Ejecutivo (Presidente y respectivos ministerios y secretarías), reconocemos que también debemos en cuenta el papel de las corporaciones económicas-sociales, de las Fuerzas Armadas y del peronismo como factores que condicionaron el gobierno de Frondizi y contribuyeron a su debilidad.

Un enfoque que incluya las relaciones establecidas entre cada uno de los grupos del Poder Ejecutivo y otros actores del sistema político nos permitirá reconocer cómo su dinámica contribuyó a la fragmentación del estado y su aparato institucional en la coyuntura posperonista, en la cual el proyecto desarrollista propuso tanto un conjunto de medidas económicas que suponían una modernización del capitalismo argentino como respuesta a la crisis de mediados de los años 50 como una propuesta política frente al dilema que representaba la cuestión peronista para el funcionamiento del régimen político democrático.

Bibliografía consultada

- *Altamirano, C., **Bajo el signo de las masas(1943-1973)**, Buenos Aires, Biblioteca del pensamiento argentino, Tomo VI, Edit. Ariel, 2001.
- *Babini, Nicolás, **Fronzizi de la Oposición al gobierno**, Buenos Aires, Edit. Celtia, 1984.
- *Corbiere, Emilio, **Conversaciones con Oscar Alende**, Colección Diálogos Polémicos, Buenos Aires, Editorial Hachette, 1978.
- *Cúneo, D., **Comportamiento y crisis de la clase empresaria T.2 CEAL BPA N^a 69**, Bs. As., 1984.
- *De Imaz, José Luis, **Los que mandan**, Edit. EUDEBA, Bs. As, 1965.
- *Ferrarotti, Julio, **Tierra, Familia, Trabajo**. Rosario,1974.
- *Luna, Félix, **Diálogos con Frondizi**, Editorial, 1963.
- *Menotti, Emilia, **Arturo Frondizi**, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1998.
- *Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano, “Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta” en Neiburg, F ; Plotkin, M. (comp) **Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina**, Bs. As., Paidós, 2004.
- *Nosiglia, Julio E., **El desarrollismo**, Buenos Aires, CEAL, BPA N°3, 1983.
- *Odena, Isidro, **Libertadores y Desarrollistas**, Buenos Aires, Ediciones la Bastilla,1984.
- *O'Donnell, Guillermo, “Estado y Alianzas en la Argentina”, 1955-1973, Doc. CEDES, Clacso, 1976.
- *Oszlak, O., “Notas críticas para una teoría de la Burocracia estatal” en **Teoría de la burocracia estatal**, Oszlak, O. (comp.), Buenos Aires, Paidós, 1985.
- *Portantiero, Juan Carlos, “Economía y política en la crisis argentina”,1958-1973, en **Revista Mexicana de Sociología** , 1977.
- *Rodríguez Lamas, Daniel, **La presidencia de Frondizi**, Buenos Aires, CEAL,1984.
- *Romero, Luis Alberto, **Breve Historia Contemporánea de la Argentina**, Buenos Aires, F.C.E., 1999.

*Roulet, Jorge Sábato, Jorge, “Estado y administración pública en la Argentina ¿frenos o motores del proceso de cambio social?” en **El peronismo en el poder**, Historia Integral argentina, Buenos Aires, CEAL N^o 8, 1974.

*Rouquié, Alain, **Radicales y Desarrollistas**, Buenos Aires, Editorial Schapire Editor, 1975.

*Rouquié, A., **Poder militar y sociedad política en la Argentina**, Buenos Aires, Tomo II 1943-1973, Edit. Emecé, 1982.

*Sarlo, Beatriz, **La batalla de las ideas**, Buenos Aires, Biblioteca del pensamiento argentino, Tomo VII, Edit. Ariel, 2001.

*Sikkink, K., “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista” en **Desarrollo Económico**, N^o 128, 1993.

*Sikkink, K, “The influence of Raúl Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina” 1950-1962 en **Latin American Research Review**, V. XXIII, N^o 2, 1988

*Skocpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, **Zona Abierta** N^o 50, enero-marzo 1989.

*Smulovitz, Catalina, **Oposición y gobierno: los años de Frondizi**, Buenos Aires, CEAL, 1988.

*Szusterman, Celia, **Frondizi La política del desconcierto**, Buenos Aires, Edit. Emecé, 1998.

*Tcach, César, “Golpes, proscripciones y partidos políticos”, en **Violencia, Proscripción y Autoritarismo**, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

*Weir, Margaret y Skocpol Theda, “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión en **Zona Abierta** N^o63/64, 1993.

Fuentes

Documentos procedentes de dirigentes y/o funcionarios de la época.

*Allende, A. **Historia de una gran ley**, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1963.

*Crosman, J., González, N., Itzcovich, S., Natale, O., **Esquema de la Economía argentina**, Buenos Aires, Editorial Añeté, 1958.

*Freaza, Julián, **La hora de crecer. El desarrollo armónico del país**, Buenos Aires, Editorial Desarrollo, 1965.

*Frigerio Rogelio, **Las condiciones de la victoria**. Manual de Política argentina, Montevideo, Libreros-Editores, 4ta edición, julio de 1963.

*Frigerio, R., **Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos**. Recopilación de ensayos y conferencias sobre política económica Prólogo y notas escritas por Arnaldo Musich, Buenos Aires, Editorial Concordia, 1962 segunda edición.

*Frondizi, A., **Industria argentina y desarrollo nacional**, Buenos Aires, Ediciones *Qué*, mayo de 1957, 4ta edición.

*Frondizi, A., **Breve Historia de un Yanqui que proyectó industrializar la Patagonia (1911-1914) Baily Willis y la Segunda Conquista del Desierto**, Buenos Aires, Colección Historia, Ediciones CEN, julio de 1964.

*Ovidio Zavala, Juan, **Desarrollo y Racionalización**, Buenos Aires, Editorial Arayú,, 1963.

*Sábato, Arturo, **Historia de los contratos petroleros**. Notas para el prólogo a un libro sobre "Petróleo y Nación", Buenos Aires, 1963.

*Selser, Gregorio, **Argentina a precio de costo. El gobierno de Frondizi**, Buenos Aires, Ediciones Iguazú, 1965.

Discursos

*Frondizi, A., Mensajes Presidenciales (1958-1959), Buenos Aires, Ediciones CEN, 1980.

*Anales de la Legislación Argentina (1958)

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (1958)

Periódicos

La Nación (1958)

La tierra (1958)

Revistas

*Tía Vicenta (1958-1959)