

Conflictos políticos, agencias estatales e implementación de políticas. Una aproximación al problema de la racionalización del Estado propuesta por el gobierno de Frondizi.

María José Nicoletti

Ponencia presentada en: **V Jornadas Naciones Espacio, Memoria e identidad**, Rosario, 08, 09 y 10 de octubre de 2008.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre Partido de Gobierno y Poder Ejecutivo en el marco de la crisis de mediados de 1961 que atravesó el gobierno de Frondizi frente a la puesta en marcha del plan de reestructuración ferroviaria. En realidad, el interrogante que articula estas páginas gira en torno a la conflictividad política generada al interior de las agencias del Estado en el proceso de implementación de políticas¹. Y en este sentido, cabe aclarar que este universo de preguntas y problemas sostiene un plan de tesis doctoral que se desarrolla en el marco de una beca de Conicet.

Como es ampliamente conocido, a fines 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. Se contemplaban diversos mecanismos como la reducción del personal y la reestructuración del sector estatal implementando medidas como la venta de una serie

¹ Recuperamos del texto de Margaret Weir y Tehda Skocpol diversas herramientas teórico-metodológicas como el concepto de herencias políticas para abordar el problema de las innovaciones e iniciativas que pueden poner en marcha políticos y funcionarios véase Weir M. y Skocpol, T., “Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana” a la Gran Depresión en Revista Zona Abierta N°63/64, 1993.

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 funciones². El programa tenía como objetivo la eliminación del déficit de la administración pública puesto que en el diagnóstico de la realidad que habían elaborado los desarrollistas el origen de la inflación radicaba en el déficit de las empresas del estado y en el exceso de burocracia³

El CEPRA ha sido analizado por K. Sikkink en su indagación sobre las capacidades del estado argentino⁴. Desde una perspectiva teórica-metodológica, proveniente de la Ciencia Política y encuadrada en la corriente neoinstitucionalista, esta autora ha señalado 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, además del CEPRA, 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. 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.

El Plan de Estabilización dado a conocer, en diciembre de 1958, en un contexto marcado por los conflictos sociales, y para cuya ejecución fue designado Alvaro Alsogaray al frente de la cartera de Economía, contemplaba entre otras medidas la reducción del déficit del sector público. Además establecía medidas como una fuerte

²Para 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.

³Al respecto ver, Frigerio Rogelio, **Las condiciones de la victoria. Manual de Política argentina**, Libreros-Editores, Montevideo, 4ta edición, julio de 1963. pág 80-81.

⁴Sikkink, 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.

devaluación, la supresión de los controles de precios, la liberación del tipo de cambio. En este contexto se sancionó, a principios de 1959, la Ley de Administración Pública. A través de ella, el Gobierno de Frondizi estableció una herramienta legal que le permitió poner en marcha parte de su programa de racionalización del estado. Asimismo su sanción permitía la aplicación del Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional cuyo objetivo era crear una carrera administrativa⁵

La ley de Administración Pública generó un intenso debate en la Cámara de Diputados. El Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública, que agrupaba al personal dentro de una serie de categorías al mismo tiempo que establecía las Juntas de clasificación y los concursos como forma de ascenso dentro de la administración del estado, fue apoyado por la oposición liderada por la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Según el oficialismo, su objetivo era jerarquizar la función pública mediante el concurso de personas idóneas⁶. En todo caso, los diputados de la oposición cuestionaban las facultades que se le otorgaban al Poder Ejecutivo en cuanto a la posibilidad de tomar los créditos necesarios para poner en vigencia el Escalafón dadas las subas de salarios que también contemplaba. Para la oposición, esta situación conducía a una declinación de las atribuciones del Congreso. En realidad, los diputados de la UCRP acusarán al partido de gobierno de no tener en cuenta al parlamento y de violar la Constitución.

A principios de 1961, el gobierno intentará avanzar en la implementación de su programa de racionalización centrado en la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA). En dicha coyuntura se producirán fuertes discusiones entre funcionarios partidarios de Rogelio Frigerio o provenientes del riñón de la UCRI e integrantes del equipo económico encabezado por Alvaro Alsogaray. La reconstrucción de parte de dicho debate a través de la prensa y el análisis de cómo los actores se posicionaron frente a una coyuntura dominada por el conflicto ferroviario nos permitirá comprender cómo operó la heterogeneidad de los equipos de trabajo de la administración Frondizi en cuanto a las orientaciones de políticas en el proceso de su ejecución.

⁵ El Escalafón para el personal civil de la administración pública se establece por el decreto 9530 de noviembre de 1958.

⁶ Diput. Prece (UCRI), pág 6871 Sesión del 22 de diciembre de 1958, Diario de sesiones de la Cámara de Diputados

Conflictos políticos e implementación de políticas

A fines de 1960 en la Convención Nacional de la UCRI reunida en Chascomús, la UCRI adoptó como programa las políticas implementadas por el presidente Frondizi. En cuanto a la política de transportes establecía como orientación la racionalización de los ramales ferroviarios, en cuanto al sector agrario hacia hincapié en el problema de la tecnificación y la mecanización y en relación a la política presupuestaria contemplaba para la administración central la racionalización a través de la jerarquización de funciones técnicas y de la eliminación, vía indemnización, del personal considerado menos útil. También se estipulaba la reducción del personal a través de su desplazamiento hacia la actividad privada. Para las empresas del estado se señalaba el mismo tipo de medidas de racionalización y se agregaba la supresión de servicios inútiles y la privatización de servicios en forma parcial o total.

Finalmente entonces se abandonaba el programa de Avellaneda adoptado en 1948 y que contemplaba la nacionalización de los servicios públicos y la reforma agraria, entre otros puntos. A principios de 1961, el Comité Nacional de la Unión Cívica Intransigente editó un texto de un asesor de Frondizi, Néstor Grancelli Chá que reafirmaba y fundamentaba los lineamientos de Chascomús⁷. Como ha afirmado Cesar Tcach, ya hacia 1960, la UCRI se había convertido en el partido del presidente⁸.

Distintos especialistas del período coinciden en señalar que Frondizi enfrentó sucesivas crisis de gobierno apenas asumió la presidencia. La sanción de la ley de Asociaciones Profesionales, el lanzamiento de “la batalla del petróleo”, la ley de

⁷Grancelli Cha, Néstor, **De la crisis al desarrollo nacional. La UCRI y la realidad económica**. Editado por el Comité Nacional de la Unión Cívica Radical Intransigente, marzo de 1961

⁸ Tcach, César, **La UCRI: ¿Identidad débil y partido instrumental? La experiencia mediterránea** en Spinelli M., Servetto, A., Ferrari, M., Closa, G. (comp.) La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX. U.N. de Córdoba, Universidad del Centro de la Pcia. de Bs. As. (Tandil), Universidad Nacional de Mar del Plata, Córdoba, 2000, pág 255

Enseñanza Libre y el Plan de Estabilización fueron algunas de las iniciativas que marcaron el estallido de conflictos sociales, presiones militares y consecuentemente produjeron renuncias y recambios de los elencos gubernamentales.

Entre noviembre de 1958 y junio de 1959, se produjo la primera crisis de gobierno, que comenzó con el alejamiento de Rogelio 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. Al mismo tiempo, su principal asesor continuaba manteniendo una política de conciliación con el sector sindical.

Mientras el Subsecretario de Trabajo, el frigerista Rubén Virué acordaba 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, Frondizi ya había declarado que el conflicto era un movimiento subversivo y en cuanto tal un alzamiento contra un acto del gobierno⁹. 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.

Fuera de la escena Frigerio, y a los efectos de evitar un supuesto golpe de estado, el vicepresidente propone al Ministro del Interior, Alfredo Vítolo, la conformación de un gobierno de coalición integrado por representantes de otros partidos bajo el poder de otra figura que no fuese el propio presidente. Finalmente, y en medio de acusaciones de traición, la UCRI le pide la renuncia. Y ambos tanto vicepresidente como Secretario de Relaciones Económico-sociales deberán alejarse de sus funciones.

A partir del lanzamiento del Plan de Estabilización, continuaron renunciando a sus cargos aquellos funcionarios vinculados a Frigerio, como el Ministro de Trabajo, Alfredo Allende y el de Relaciones Exteriores, Carlos Florit. Estas carteras quedaron en manos de los ucristas David Blejer y Diógenes Taboada respectivamente. El

⁹ Selser, Gregorio, **Argentina a precio de costo. El gobierno de Frondizi**, Buenos Aires, Ediciones Iguazú, 1965, pág. 73

recambio incluyó al área de Defensa y Economía, de la cual se alejaron casi todos sus Secretarios de Estado. Las repercusiones de su implementación 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. Distintos órganos de prensa, canales de televisión, emisoras de radio encontraban la nota distintiva del gobierno de Frondizi en las continuas purgas de ministros y en la figura del *ministro transeúnte* 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 gubernamentales¹⁰.

En abril de 1961 Alsogaray en un acuerdo de ministros presentó un conjunto de medidas que pretendían evitar un aumento del déficit del presupuesto aprobado por el Congreso. Entre ellas se hacía hincapié y en cuanto a los ferrocarriles, en el levantamiento de ramales considerados deficitarios, el desplazamiento del personal, la venta de bienes no imprescindibles, el establecimiento de nuevas líneas de transportes automotores a cargo de la actividad privada. Dicha propuesta desató fuertes discusiones con el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Alberto Constantini.

En realidad podríamos visualizar un marco de coincidencias que se vincula a la necesidad de la reestructuración y reorganización del sistema de transportes. La diversidad de criterios se planteó en torno a las medidas para su implementación puesto

¹⁰ Revista Tía Vicenta N° 94, 26/05/1959 y N° 103, 28/07/1959. Por otra parte, es importante recordar que el testimonio de Nicolás Babini ha destacado el principio de aleatoriedad que predominó en los nombramientos de los funcionarios del gobierno de Frondizi, por lo menos hasta principios de 1959. Al respecto ver Babini, Nicolás, **Frondizi de la Oposición al gobierno**, Edit. Celtia, Bs. As., 1984.

que en ese plano se debía incorporar como variable los intereses y posiciones del sindicalismo peronista. A partir de allí se plantearon al interior del Poder Ejecutivo y al interior de la UCRI, aun teniendo en cuenta que ya se había constituido en un partido de funcionarios, significativas divergencias. Mientras el equipo económico insistía en la reducción del personal, estipulada aproximadamente en 40.000 agentes sobre un total de 212.000, Constantini sostenía la necesidad de aumentar las tarifas que calificaba de políticas y desactualizadas.

En una nota editorial del diario *La Prensa* titulado *Ir a la fuente para cortar la hemorragia*, se exhortaba al gobierno a reducir enérgicamente los gastos superfluos y a desprenderse del mayor número posible de empresas oficiales. Extirpar significaba traspasar a la actividad privada. Y manifestaba que para balancear el presupuesto había que achicar gastos y no elevar tarifas e impuestos¹¹.

Al darse a conocer el plan sectores internos de la Unión Tranviarios Automotor encabezados por el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS) manifestaron su oposición declarando sucesivas huelgas. En una primera etapa, la Unión Ferroviaria llamó al orden y la disciplina a pesar de que algunos sectores apoyaban el paro. Simultáneamente, Alsogaray lanzó el Programa Federal de la vivienda que incluía la participación de una gran cantidad de sindicatos y proyectaba la construcción de viviendas para obreros. Asimismo se preveía la creación de una nueva agencia estatal la Administración Federal de la Vivienda.

Paralelamente, por medio de un decreto del Poder Ejecutivo se derogaron diversas medidas sobre austeridad administrativa entre las que podemos mencionar la supresión de pasajes oficiales, la prohibición de banquetes costeados con fondos públicos y agasajos, honores y presentes a funcionarios públicos, la supresión de las secretarías privadas de todos los funcionarios, excepto los ministros, secretarios de estado y subsecretarios¹². Mientras que se ejecutaban otras medidas ya programadas como la disolución del Consejo de Reconstrucción de San Juan.

También se modificaba la composición del CEPRA que estaba integrado por el Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación como Presidente, por el director del Instituto Superior de la Administración Pública, el Director General del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y el jefe del Departamento de Presupuesto de la misma

¹¹ Diario La Prensa, 13 de abril de 1961, pág 08

¹² Decreto 2351, 28/03/1961.

secretaría. En adelante, el Secretario Técnico desempeñaría la presidencia como delegado del Presidente de la Nación y formarían parte del organismo los Subsecretarios de Economía y Hacienda y el Director del Instituto Superior de Administración Pública.

El testimonio de Juan Ovidio Zavala da cuenta de los constantes cortocircuitos entre los miembros del CEPRA y los funcionarios que se resistían a las distintas medidas que implicaban recortes en las jurisdicciones ministeriales. Las secretarías, sobre todo la de Hacienda se convirtieron en verdaderos obstáculos para la implementación de las políticas impulsadas desde la Secretaría Técnica. Y los asesores del presidente ejercieron una fuerte presión sobre las estructuras formales para lograr la firma de los correspondientes decretos, situación que se tradujo en las frecuentes renunciadas¹³.

Finalmente, la situación derivó en la renuncia de todo el equipo de Constantini, ligado a la figura de R. Frigerio pero también en la de Alsogaray. A principios de 1961 se produce entonces un recambio de los elencos ministeriales que, para la oposición responde a la necesidades políticas dadas las sucesivas derrotas electorales del la UCRI en 1960 y las futuras elecciones de 1961. Roberto Alemann será designado Ministro de Economía y Arturo Acevedo, vinculado a Ferrocarriles del Estado desde los años 20, en Obras y Servicios Públicos.

Frente a los cambios en el gabinete, dirigentes de la UCRI manifestaron su apoyo al gobierno, a pesar de que casi ninguno de los nuevos funcionarios pertenecían al partido de gobierno y por eso argumentaban que la elección de los secretarios era voluntad directa del presidente de la república¹⁴. Una de las pocas excepciones podría ser la designación de Jorge Wehbe como Secretario de Hacienda. Oscar Alende, dirigente de la UCRI y gobernador de la provincia de Buenos Aires en un discurso de mayo de 1961 planteaba la necesidad del radicalismo intransigente de recuperar su línea combatiente y con frases como *entibiar con calor humana la frialdad de la técnica*

¹³ Ovidio Zavala, Juan, **Desarrollo y Racionalización**, Editorial Arayú, Bs. As, 1963.

¹⁴ La Nación, 29/04/1961, pág 01

ponía en cuestión tanto las nuevas designaciones como las políticas del Poder Ejecutivo Nacional¹⁵.

En junio de 1961 Frondizi lanza “la batalla del transporte” insistiendo nuevamente con la reestructuración del sector ferroviario¹⁶ y estimulado por los triunfos electorales de la UCRI. El Comité Nacional de la UCRI apoya al presidente utilizando un vocabulario que nos trae reminiscencias del programa de Avellaneda. En documentos publicados por la prensa sostenía que los ferrocarriles debían estar al servicio del desarrollo del país y que para ello la nacionalización debía completarse con su adaptación a la nueva estructura económica del país. Y señalaba que este objetivo se lograría con la aplicación estricta de las medidas anunciadas, comenzado por la eliminación del déficit. Al mismo tiempo aclaraba que los obreros y empleados desplazados deberían tener asegurados su ocupación y un ingreso suficiente¹⁷.

Nuevamente se generaron fuertes disidencias al interior del Poder Ejecutivo en torno a la política a seguir con los sindicatos ferroviarios. En el transcurso del mes mayo tanto La Fraternidad como la Unión Ferroviaria tomaron medidas de fuerza para manifestar su oposición a las políticas del gobierno. Juan Ovidio Zavala, proveniente de la UCRI pero fundamentalmente un hombre del presidente a cargo del CEPRA y ahora también Subsecretario de Obras y Servicios públicos polemizará fuertemente con A. Acevedo en torno al modo en que se podía implementar la reestructuración de los ferrocarriles.

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, Alfredo Vítolo, 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 el Subsecretario de Obras y Servicios Públicos, Juan Ovidio Zavala ; el Presidente del Comité Nacional de la UCRI, Alfredo García, y el Presidente del Bloque de la UCRI, Héctor Gómez Machado, que buscaba llegar a una solución por lo cual llevó adelante las negociaciones que culminaron con aumentos salariales y la aceptación de las

¹⁵Alende, O., **Mensaje de “Apertura hacia lo social y humano”** (al reasumir la gobernación de la prov. de Bs. As. Oscar Alende) 7 de mayo de 1961 en Nosiglia, J., **El Partido Intransigente**, Buenos Aires, BPA N° 12, CEAL, 1983, pág. 105-114.

¹⁶ Mensaje del Presidente de la Nación Arturo Frondizi, 05 de junio de 1961.

¹⁷ La Nación, Opinión de la UCRI sobre los ferrocarriles, 06/06/1961, pág 09

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 Acevedo¹⁸

En realidad, si tenemos que evaluar los resultados del programa de racionalización, podemos afirmar que el plan de reestructuración ferroviaria contribuyó a debilitar al gobierno dado los fuertes conflictos sociales que generó, si bien en otros aspectos como la privatización de algunos sectores del estado y la reducción del personal el programa de racionalización tuvo algunos éxitos. Entre 1958 y fines de 1961, el estado se había podido liberar de 157.081 empleados¹⁹. Para octubre de 1961 se habían logrado levantar 600 kilómetros de ramales²⁰ y ejecutado el traspaso de algunos servicios a la actividad privada.

A manera de cierre:

Este trabajo constituye un avance de investigación en torno al problema de la conflictividad política generada al interior de las agencias del Estado debido a la implementación de lo que conocemos como programa desarrollista. A partir de este recorte se pretendió recuperar las distintas posiciones adoptadas por funcionarios del gobierno frente al plan de racionalización de los ferrocarriles del estado reconstruyendo por un lado, la posición de la UCRI y, por otro lado la de funcionarios partidarios de R. Frigerio o integrantes del equipo del Ministro de Economía, Alvaro Alsogaray. En este sentido, podemos señalar que nuestro análisis debería ser enriquecido con los debates parlamentarios que giraron en torno a las medidas de racionalización. Cabe aclarar que dificultades en el acceso a dicho material nos llevó a elaborar esta ponencia con la bibliografía existente y el material relevado a través de la consulta de la prensa, de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional y las leyes sancionadas.

A lo largo de estas páginas tratamos de mostrar que el problema de la debilidad del gobierno de Frondizi asociado a las presiones de las Fuerzas Armadas y al sindicalismo peronista puede explicarse también a través de una indagación centrada en

¹⁸ Al respecto ver Odena, Isidro, **Libertadores y Desarrollistas**, Ediciones la Bastilla, Bs. As., 1984 y Ovidio Zavala, Juan, op. cit.

¹⁹ Ovidio Zavala, J. op. cit. pág 199.

²⁰ Odena, I., op. cit., pág 260.

la identificación de los distintos funcionarios que, en tanto portadores de políticas, operan al interior del Poder Ejecutivo. Y que a partir de ahí pretende abordar cómo esa heterogeneidad de ideas y propuestas se cristalizó en prácticas políticas e institucionales.