

de Pablo, Juan Carlos

**Working Paper**

Persona o circunstancia, presidente o ministro, en la política económica argentina, 1957-2007

Serie Documentos de Trabajo, No. 353

**Provided in Cooperation with:**

University of CEMA, Buenos Aires

*Suggested Citation:* de Pablo, Juan Carlos (2007) : Persona o circunstancia, presidente o ministro, en la política económica argentina, 1957-2007, Serie Documentos de Trabajo, No. 353, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84457>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**UNIVERSIDAD DEL CEMA  
Buenos Aires  
Argentina**

Serie  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Área: Economía**

**PERSONA O CIRCUNSTANCIA,  
PRESIDENTE O MINISTRO,  
EN LA POLITICA ECONOMICA  
ARGENTINA, 1957 – 2007**

**Juan Carlos de Pablo**

**Agosto 2007  
Nro. 353**

**[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html)  
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina,  
tel. 54-11-6314-3000, fax 54-11-4314-1654, email [jae@cema.edu.ar](mailto:jae@cema.edu.ar)  
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)  
Editor: Jorge M. Streb, Asistente editorial: Valeria Dowding**

# **PERSONA O CIRCUNSTANCIA, PRESIDENTE O MINISTRO, EN LA POLITICA ECONOMICA ARGENTINA, 1957 – 2007**

**Juan Carlos de Pablo<sup>1</sup>**

Cualquier ocasión constituye un excelente pretexto para volver a analizar una vez más qué ocurrió en la economía argentina durante los 50 últimos años<sup>2</sup>.

Pero desde una perspectiva específica. No se trata de una descripción cronológica (que el lector puede consultar en de Pablo, 2005), sino desde una que mira el período tratando de descubrir la importancia relativa que en el diseño e implementación de las políticas económicas, tuvieron las circunstancias versus los protagonistas por una parte, y la importancia relativa que tuvieron los presidentes de la Nación y sus respectivos ministros de economía, o función equivalente más allá de la denominación, por la otra.

El trabajo está dividido en 5 secciones. En la primera, de manera sucinta, se reseña la bibliografía relevante; en la segunda se presentan algunos indicadores políticos y económicos básicos; en la tercera se analiza la cuestión referida a “persona versus circunstancia”; en la cuarta la cuestión “presidente versus ministro de economía”; y en la quinta sección aparecen las conclusiones.

## **1. LO QUE DICEN LOS MANUALES**

La literatura referida al funcionamiento operativo del Estado y al proceso decisorio público debe ser vastísima. Digo debe ser, porque al menos de manera sistemática no la consulté.

Cuando en esta obra hablo de “los manuales”, me refiero al testimonio de personas cuya autoridad deriva de la experiencia propia, como en los casos de Henry Kissinger y Federico

---

<sup>1</sup> DEPABLOCONSULT, Universidad de San Andrés y Universidad del CEMA. Email: [depablo@speedy.com.ar](mailto:depablo@speedy.com.ar). Las opiniones de esta publicación son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

<sup>2</sup> En este caso, el cincuentenario de la fundación de la empresa AMI (Agencia Marítima Internacional). La versión preliminar del trabajo fue publicada en un libro preparado por la citada empresa.

Pinedo, o del estudio sistemático de la realidad histórica o contemporánea, como en los casos de Arnold Carl Harberger y Charles Poor Kindleberger. Los 2 primeros se ocuparon principalmente de la cuestión “relación entre el presidente de la Nación y su ministro de economía”, en tanto que los 2 últimos se concentraron en la cuestión “persona versus circunstancia”

. . .

La versión caricaturizada de la relación entre el presidente de la Nación y su ministro de económica, implícita en la literatura sobre economía del bienestar que era muy popular en las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es la siguiente: munido de lápiz y papel, el titular del equipo económico se presenta en el despacho presidencial para que el primer mandatario le dicte la “función social de bienestar”, expresión técnica que identifica cómo elegir la mejor de las alternativas, entre las diversas factibles. En efecto, porque interpreta los verdaderos deseos de la población, porque piensa en la próxima elección, o “porque sí”, el hecho es que el presidente es quien sabe qué es mejor, y qué es peor, dentro de lo posible.

Con esta información, el ministro de economía regresa a su despacho para maximizar la referida función social de bienestar, sujeta a las restricciones derivadas de la disponibilidad de recursos productivos y la tecnología existente. Luego de lo cual les comunica los resultados del ejercicio a los funcionarios correspondientes (presidente del Banco Central, secretario de hacienda, titulares de las empresas públicas, funcionarios a cargo de regulaciones antimonopólicas o de neutralización de economías y deseconomías externas, etc.), y se echa a dormir, con la sensación del deber cumplido.

El resto de esta sección muestra que, por experiencia práctica o por el estudio sistemático de las experiencias ajenas, la realidad está bien lejos de esta caricatura.

“De los 8 años que Kissinger pasó en la función pública norteamericana, primero como Asesor Nacional en Seguridad y luego como titular del Departamento de Estado, surgen los siguientes principios básicos sobre la relación que debe existir entre el presidente de una Nación y sus colaboradores inmediatos: 1) uno se ‘debe’ al jefe, porque es quien en definitiva lo invitó a acompañarlo en la gestión, pero precisamente por ello debe decirle la verdad; 2) junto al asesoramiento específico, un presidente necesita de sus colaboradores inmediatos asistencia espiritual, dada la soledad del poder; 3) al presidente sólo le llegan las decisiones difíciles; 4) con el correr del tiempo, el presidente mimetiza las decisiones más importantes con aquellos colaboradores con los cuales interactúa; 5) la perspicacia y el valor, más que la inteligencia, son valores importantes para el liderazgo. Los líderes saben que serán juzgados por los resultados; y 6) el Gabinete Nacional es un cuerpo sumamente dependiente del presidente” (de Pablo, 1991).

En palabras de Kissinger (I y II se refieren a los respectivos volúmenes de sus memorias, publicados en 1979 y 1982): “el presidente es siempre responsable de su política, independientemente de quien realice las labores técnicas (I,751). Los estadistas no tienen el

derecho de solicitar servir sólo en tiempos fáciles (II,10). Los estadistas sabios entienden que serán medidos por el proceso histórico que pusieron en marcha y no por los puntos de debate que han ganado (II,538). Un presidente necesita asesoramiento substancial, pero también requiere asistencia emocional. Debe saber que sus consejeros son fuertes y que confían en sí mismos, pero también debe sentir que le tienen compasión por el aislamiento y las responsabilidades de su cargo, y que no aumentarán voluntariamente sus cargas psicológicas (I, 35). Una de las tareas más difíciles del presidente consiste en elegir entre interminables argumentos que suenan igualmente convincentes. Las decisiones fáciles no llegan hasta él, son realizadas a niveles inferiores. Por lo tanto, a medida que avanza su período presidencial y salvo en crisis extremas, un presidente llega a basar cada vez más sus decisiones en la confianza que tiene en sus asesores. Los asuntos de sustancia tienden a fundirse en su mente con las personalidades que corporizan las consideraciones en conflicto (I, 41)”.

“Los asistentes presidenciales no deben abrumar a su jefe con trivialidades; después de un tiempo deberían conocer suficientemente bien las preferencias presidenciales como para poder tomar algunas decisiones en su nombre. Pero es mejor que estén seguros, pues no tienen ninguna autoridad, salvo la confianza presidencial (I,639). Un consejero de seguridad sirve mejor a su presidente si nunca se limita a ratificar el consenso burocrático; debería ser siempre el abogado del diablo, el que incansablemente formula preguntas, el que sondea todo lo que se presenta como axiomático (I,463). Pocos consejeros tienen el valor de confesar a su presidente que no saben de qué está hablando (II,75). Cada asistente presidencial se siente tentado a conseguir mayor influencia complaciendo al presidente (II,86). No existe ningún cuerpo con menos probabilidades de rebelarse que el Gabinete de un presidente. Cada uno de sus miembros debe su nombramiento al presidente y deriva su autoridad de él. Yo había visto reuniones de presidente y miembros mayores de su Gabinete desde los días de John Fitzgerald Kennedy. Su tendencia normal es la deferencia, que a veces bordea en obsecuencia (II,1008)”.

“El presidente es crucial en una crisis. Debe estar suficientemente cerca del proceso como para darle ímpetu a las decisiones finales; sin embargo no debe estar envuelto por los detalles como para perder de vista el total examen de las alternativas. Kennedy prudentemente no participó de las discusiones preliminares durante la crisis de los misiles en Cuba en 1962. Richard Milhous Nixon siguió el mismo procedimiento durante la crisis de Jordania en 1970 y en casi todas las crisis de su presidencia. De hecho, en tales situaciones él estaba en su elemento. No simulaba ejercer sus responsabilidades como Comandante en Jefe mezclándose nerviosamente en los detalles tácticos o en las deliberaciones formativas; dejaba el manejo de esas cosas a la maquinaria gubernamental bajo mi supervisión. Podía vacilar antes de comprometerse, a veces de manera enloquecedora. Pero tenía un gran sentido de la oportunidad; instintivamente sabía cuándo había llegado el momento de la decisión, y actuaba luego con resolución, especialmente si podía aislarse de la excesiva controversia personal (I,421)”.

“Para poder ser verdadero revolucionario, un líder necesita una monstruosa dosis de confianza en sí mismo. ¿Quién más podría pretender imponer a sus seguidores las privaciones inevitables del conflicto revolucionario, sino un monomaniaco dedicado al triunfo de sus convicciones y libre de dudas acerca de si se justifica el inevitable sufrimiento? Es esta búsqueda de la verdad carismática -algunas veces trascendental, otras diabólica- la que ha

producido las grandes miserias así como los profundos alzamientos que marcan la historia moderna. La 'verdad' no conoce restricciones y la 'virtud' no acepta límites. Son su propio justificativo. Los opositores son ya sea ignorantes o perversos y deben ser reeducados o eliminados. Cuanto más violento sea el alzamiento, mayor será la necesidad de imponer una nueva disciplina (I,731)".

"La diferencia entre los líderes grandes y los comunes está menos en el intelecto formal que en la perspicacia y en el valor. El gran hombre comprende la esencia de un problema; el líder común sólo ve los síntomas. El gran hombre se concentra en la relación de unos hechos con otros; el líder común sólo ve una serie de acontecimientos en apariencia no conectados entre sí. El gran hombre tiene una visión del futuro que le permite poner los obstáculos en perspectiva; el líder común convierte las piedrecitas que existen en el camino, en canto rodado (II,541)".

Pinedo complementa: "siempre he creído que el desempeño de la función ministerial implica no sólo la obligación de cuidar una determinada rama de la administración pública, sino el privilegio y la responsabilidad de tener participación en la decisión de los problemas generales de gobierno" afirmó en 1962, al presentar su renuncia la tercera vez que fue ministro de economía (Pinedo, 1968). "El presidente debe reunirse con sus ministros, no es una cosa vertical, que me explico en los militares. Pero yo no soy militar. Un ministro siempre tiene que poder ver a su presidente. Un ministro no es sólo el encargado de una cartera, es un miembro del Consejo que gobierna. Nuestro sistema de gobierno es un sistema presidencial ministerial, en que los ministros son rodaje no subalterno sino principalísimo, y un ministro se va no sólo por cosas de su ministerio, sino por las de otros. Claro, no es cuestión de irse por triquiñuelas, pero cuando los asuntos son de significación suficiente como para dar la orientación de un gobierno, un ministro se cree obligado a irse" (Pinedo, 1971a).

Clarísima la distinción entre el ministro-consejero y el ministro-secretario, que según Roberto Teodoro Alemann, Pinedo había aprendido durante el gobierno de Agustín Pedro Justo [1932-1938]. Distinción que no sólo recomendaba, sino que aplicó en su propio caso: en 1962, luego de 19 días, dejó el ministerio por razones "extraeconómicas". En sus propias palabras, cuando lo nombraron a José María "Guido, me dan el ministerio de Hacienda, no el otro. Pero yo puse algunas condiciones: 'yo creo que debe subsistir el Congreso. Si los diputados peronistas son inhábiles para ser diputados, porque hay una ley que lo prohíbe, los mandos de ellos pueden ser anulados, pero no hay ningún motivo para anular el hecho electoral de los que lo votaron... Cuando cierren el Congreso yo me voy'. Y me fui"<sup>3</sup> (Pinedo, 1971a). "Le escribí al presidente manifestándole mi preocupación por las medidas políticas e institucionales que se habían tomado, que no coinciden -algunas de ellas- con mis puntos de vista" (Pinedo, 1968).

Otro aspecto de la personalidad y filosofía política de Pinedo es el siguiente: el denominado Plan Pinedo de 1940 necesitaba aprobación legislativa. El gobierno la logró en la Cámara de Senadores, pero no en la de Diputados, por consideraciones de "política política". Entonces el ministro de economía Pinedo no titubeó en correrse hasta Mar del Plata, para entrevistarse con Marcelo Torcuato de Alvear, líder de la UCR, para persuadirlo y negociar.

---

<sup>3</sup> Junto con buena parte del Gabinete Nacional renunció el 20 de abril de 1962, como consecuencia del referido cierre parcial del Congreso de la Nación.

"La entrevista fue un acto de coraje político. Lo que en cualquier país se mira como normal, en aquella época era juzgado como un acto que transgredía normas éticas insoslayables. Pero además de coraje político, la actitud de Pinedo expresaba un intento de mirar el país a largo plazo" (Luna, 1980). Es más, Pinedo fracasó y presentó su renuncia. Y dio un nuevo paso con sentido constructivo. "Ardoroso en la lucha, a veces despiadado en la controversia" apunta José Heriberto Martínez en el prólogo de Pinedo (1971), "cuando [el presidente Ramón S.] Castillo le preguntó a quién debía designar para reemplazarlo al frente de la cartera de hacienda, sin titubear respondió: `a José H. Martínez', es decir, a la persona que al encabezar la crítica a la gestión de Pinedo con Alvear, había provocado su renuncia... Guiaba su acción el espíritu conciliador y el afán constructivo. El polemista acerado, muchas veces cáustico y mordaz, era en cambio propugnador apasionado de las soluciones de transacción". A propósito de Frondizi afirmó que "soy de los creen que debe procurarse que el gobierno del propio país, aunque esté en manos de adversarios, tenga éxito en sus gestiones" (Pinedo, 1968).

. . .

La importancia relativa de las personas y las circunstancias, en la explicación de los hechos, genera un debate eterno sobre el cual sintetizo las opiniones de Harberger, Kissinger, Kindleberger y Duiker.

"Una de las lecciones que aprendí luego de 40 años de analizar políticas económicas, es que no siempre los más listos son los más exitosos ministros de economía. El coraje, la perseverancia, las agallas y la tenacidad, son probablemente más importantes para llevar a un país al éxito económico" (Harberger, 1989). "Las políticas económicas exitosas de los países en vías de desarrollo no son el simple producto de fuerzas históricas, sino el resultado del esfuerzo de un grupo clave de individuos, y dentro de dicho grupo, de 1 o 2 líderes extraordinarios"... [En América Latina, los héroes son Roberto de Oliveira Campos (Brasil), Alejandro Vegh Villegas (Uruguay), Sergio De Castro y Hernán Buchi (Chile) y Carlos Salinas de Gortari y Pedro Aspe (México)]... "quisiera agregar [a mi lista de héroes] a Domingo Felipe Cavallo, el actual ministro de economía de Argentina. Lo separo del resto porque sus reformas están todavía en proceso de implementación, en mayor medida que en el resto de los casos. Su lugar en la Historia es todavía una incógnita... Pero de cualquier manera no caben dudas sobre las fantásticas proporciones del esfuerzo que está haciendo para reformar y revitalizar la política económica en Argentina... Cavallo merece nuestra admiración por los logros que alcanzó hasta ahora y por su coraje indomable. Por estas razones, también, merece que sus luchas presentes terminen exitosamente" (Harberger, 1993). Cavallo volvió al ministerio de economía en 2001, durante la presidencia de Fernando De la Rúa, marchitando la imagen que había generado entre 1991 y 1996.

"Quiero concluir enfatizando una vez más mi preocupación por el hecho de que los políticos, los economistas, y los científicos políticos parecen creer que el sistema debería ser conducido en todo momento por reglas, incluyendo los regímenes, y no por personas. Las reglas son mejores para marcar las tendencias. Pero en las crisis la decisión es imprescindible. Al respecto dijo Sir Robert Peel en 1844: `hemos tomado todas las precauciones posibles. Pero

ruego que si, a pesar de nuestras precauciones, hay que asumir responsabilidades, encontremos al hombre correcto en ese momento” (Kindleberger, 1986). “Otto von Bismarck gobernó [Alemania] hasta 1890... Luego de 1891 el orden internacional se fue rigidizando. Los tests de fuerza se convirtieron en la regla más que en la excepción. Era cuestión de tiempo que cualquier crisis saliera de control. Ocurrió en 1914” (Kissinger, 1994). “A mediados de la década de 1960, siendo un joven funcionario del servicio exterior, trabajando en la embajada de Estados Unidos en Vietnam, estaba sorprendido por el hecho de que las guerrillas del Viet Cong que luchaban en las selvas, parecían estar mejor disciplinadas y más motivadas que las fuerzas armadas de nuestro aliado, el gobierno de Vietnam del Sur. Estudiando la cuestión me convencí que parte de la explicación era el rol protagonizado por el maestro de la motivación y la estrategia, el veterano revolucionario vietnamita Ho Chi Minh... Su tarea en crear la condiciones para que se desarrollara el conflicto fue muchísimo más importante que su influencia sobre Hanoi durante la guerra en sí, porque entonces frecuentemente estaba enfermo o en China, recibiendo tratamiento médico” (Duiker, 2000).

Hasta aquí las consideraciones conceptuales. ¿Qué dice la experiencia argentina, durante el período en consideración? Esto es lo que vamos a analizar, luego de presentar algunos indicadores económicos y políticos básicos.

## 2. ARGENTINA 1957 – 2007. INDICADORES SELECCIONADOS

El conjunto de 3 cuadros y 2 gráficos que aparece al final de estas líneas muestra, en apretada síntesis, algunos de los resultados más relevantes generados en nuestro país durante el período en consideración.

Específicamente, el gráfico 1 muestra la variación anual del PBI total real, el cuadro 2 la comparación entre el crecimiento del PBI de nuestro país, y el de otros países seleccionados, el gráfico 3 las tasas de desocupación de mano de obra y actividad laboral, el cuadro 4 las modificaciones que se produjeron en la unidad monetaria, y por último el cuadro 5 cuánto permaneció en su cargo cada uno de los presidentes de la Nación, y por cuántos ministros de economía (o denominación equivalente) fueron acompañados en su gestión.

Entre 1956 y 2006, el PBI total real creció 2,6% equivalente anual (en adelante, ea). Pero el mensaje básico que surge del cuadro 2 es que tanto en períodos de crecimiento (el PBI total real aumentó 3,9% ea entre 1956 y 1974, y 3,3% ea entre 1991 y 2006), como en períodos de estancamiento absoluto –como entre 1975 y 1990–, las fluctuaciones anuales fueron muy intensas (al decir del economista Lucio Graciano Reca, “Argentina no es un país cíclico sino ciclónico”).

Tiene sentido, en Estados Unidos, olvidarse del ciclo y concentrarse en los determinantes del crecimiento a largo plazo; porque en dicho país durante las últimas décadas la variación cíclica fue mínima. Por el contrario, tiene sentido en Argentina averiguar por qué

las oscilaciones cíclicas son tan intensas, y después de años malísimos aparecen años buenísimos, los cuales son seguidos por... otros años malísimos (esta cuestión fue analizada en de Pablo, 2005a, sugiriéndose una explicación basada en la enorme cantidad de recursos que rápidamente entran y salen del sistema económico, junto a un funcionamiento gubernamental que no pudiendo resistir las tentaciones en la etapa favorable del ciclo, genera la crisis al no cuidar la sustentabilidad del crecimiento).

El cuadro 2 ubica el comportamiento del PBI real de Argentina en contexto internacional, al mostrar las tasas de crecimiento del PBI total y por habitante, no sólo de nuestro país sino también de cada uno de los que integran el Grupo de los 7, el verificado en 2 referentes latinoamericanos, en otra economía desarrollada en base a espacios abiertos (Australia) y en las 2 economías emergentes “estrellas”, China e India.

La discrepancia entre tasas anuales de crecimiento puede resultar engañosa, por lo cual en las 2 columnas ubicadas a la derecha del cuadro aparece el acumulado de la diferencia, expresado como el salto que deberían dar el PBI total o por habitante de Argentina, para recuperar la relación que existía en 1956 frente a cada país analizado. Y entonces se aprecia que el terreno perdido en el último medio siglo fue significativo.

En efecto, el ingreso por habitante de Argentina debería aumentar súbitamente 27,3%, para recuperar la relación que en 1956 tenía con el de Australia, 32,6% para recuperar la relación que tenía con México, 53,5% con la de Brasil y 89%, en promedio, con el Grupo de los 7. En el caso de China medí desde la transición que comenzó luego del fallecimiento de Mao Zedong, y la diferencia es notabilísima.

El gráfico 3 muestra las tasas de desocupación y actividad desde que se cuenta con información (1964 y 1974, respectivamente). La tasa de desocupación se mide como proporción de la fuerza laboral; la tasa de actividad –también denominada de participación– mide la proporción de la población total que desea trabajar, esté o no empleada.

La atención periodística se centra en la tasa de desocupación, pero como ésta surge de la diferencia entre quienes quieren trabajar y quienes encuentran trabajo, mirando exclusivamente ese dato no se puede saber si una modificación de la tasa de desocupación se debió a cambios en la oferta o en la demanda de mano de obra. Por consiguiente es preciso analizar simultáneamente las tasas de desocupación y de actividad.

El mensaje implícito en el gráfico 3 es elocuente: en materia de tasa de desocupación hay una “historia” hasta 1992, y otra bien diferente a partir de 1995. Cuantitativamente, la tasa de desocupación se triplicó, al pasar de 5,6% promedio entre 1964 y 1992, a 15,1% promedio entre 1995 y 2006.

¿Oferta o demanda? La imagen popularizada referida a la década de 1990 es la de fuerte destrucción de fuentes de trabajo. Destrucción bruta puede ser (¿cuántos taxistas trabajaban antes en relación de dependencia?), destrucción neta no. Según el INDEC, entre 1990 y 2000 el número de personas ocupadas aumentó 2% ea, mientras que durante la década de 1980 había aumentado 1,5% ea.

Si subió mucho la tasa de desocupación, a pesar del significativo aumento del número de personas ocupadas, la explicación debe buscarse por el lado de la oferta. Efectivamente, tal como muestra el gráfico 3, desde 1983 en adelante la proporción de la población total que quiere trabajar no hace otra cosa que aumentar (pasó de 37,4% en 1983, a 46,3% en 2006, y claramente sólo una pequeña parte de dicho aumento se puede adjudicar al cambio de metodología introducido a partir de 2003). En este aumento juega un rol muy importante la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral, un proceso que se verifica en todo el mundo aunque aquí, como en tantos otros órdenes de la vida, está ocurriendo a borbotones.

Nótese que un punto porcentual (pp) del aumento de la población total equivale a 2,5 pp de aumento de la tasa de desocupación. Consiguientemente y en números redondos, si entre 1983 y 1995 la tasa de actividad aumentó 5 pp, y la tasa de desocupación subió 10 pp, entonces la totalidad del aumento de la tasa de desocupación se explica por mayor oferta laboral, no debido a problemas de demanda.

Argentina padeció inflación “autóctona”, separada de la mundial, a partir de 1948. En vez de ilustrar el punto con la evolución de la tasa de inflación, el cuadro 4 muestra los cambios que a raíz del aumento sistemático del nivel general de los precios, se le introdujeron a la unidad monetaria. En los 22 años que separan comienzos de 1970 y comienzos de 1992, la unidad monetaria perdió trece ceros.

Por último el cuadro 5 lista los presidentes de la Nación y ministros de economía, con sus correspondientes períodos de permanencia en el cargo. Salta inmediatamente a la vista la notable diferencia que existe entre el número de presidentes de la Nación que debía haber habido, en función de la Constitución vigente, y el conjunto que ocupó el sillón de Rivadavia. En números redondos, si en las 4 primeras décadas del período analizado cada presidencia duraba 6 años, y durante la última década 4, en condiciones de estabilidad institucional uno debería esperar que en los últimos 50 años hubiéramos tenido 9 presidentes. Pero como muestra el cuadro 5, entre 1956 y 2007 hubo... 23 presidentes, lo cual implica que en promedio cada presidente ocupó el cargo menos de la mitad de lo que marcaba la Constitución.

Algunos pocos presidentes tuvieron un sólo ministro de economía (Videla, Martínez de Hoz; Viola, Sigaut; Galtieri, Alemann), la mayoría más de uno. José Ber Gelbard ostenta el record de haber sido ministro de economía de 4 presidentes sucesivos (Campora, Lastiri, Perón y Martínez de Perón). Cavallo fue el ministro que duró más (2.006 días, entre comienzos de 1991 y mediados de 1996), Miguel Roig quien duró menos (falleció 6 días después de haber asumido el cargo).

### 3. ¿PERSONA O CIRCUNSTANCIA?

¿Qué ejemplos relevantes de la cuestión “persona versus circunstancia”, tanto en el plano estrictamente político como en el de la política económica, muestra Argentina durante el período en consideración? A continuación sintetizo los principales, luego de lo cual planteo la respectiva conclusión<sup>4</sup>.

Arturo Frondizi, y no Ricardo Balbín, en 1958. El candidato presidencial favorito de los militares, para suceder a la Revolución Libertadora, era Balbín y no Frondizi. Las urnas dijeron otra cosa. ¡Menos mal! ¿Se imagina Argentina en 1958, teniendo que recomponer su relación con el Mundo después de la Segunda Guerra Mundial y después de Perón, su deteriorada infraestructura física, etc., presidida por Balbín?

La gestión Frondizi muestra lo que puede lograr la personalidad, dada la fuerte debilidad política, cuestión que –como documenta la siguiente anécdota- se planteó desde el comienzo mismo del período: "la Junta Militar había dispuesto que los jefes más antiguos de las 3 armas pasaran por el domicilio de Frondizi, para acompañarlo al acto de trasmisión del mando. [El ministro de Interior] Alfredo Roque Vítolo repetía en rueda de amigos que hasta último momento no sabían realmente si esos militares acompañarían a Frondizi a la Casa de Gobierno a hacerse cargo de sus funciones como primer magistrado, o lo llevarían a prisión" (Menotti, 1998). ¿Cuántas crisis militares afrontó durante sus 47 meses de gestión? 32 (Pandolfi, 1968), 36 (Frigerio, 1990), 38 (Zavala, 1983). "Después de haber estudiado el proceso político-militar de este período, no he podido identificar a dicha cantidad" (Fraga, 1992). Curiosamente, sobre esta cuestión el principal destinatario apunta que "he tenido que parar 17 golpes durante mis años de gobierno" (Frondizi en Dickmann, 1983).

En estas condiciones objetivas, un presidente mediocre hubiera “durado”, o hubiera renunciado, explicando que así no se podía trabajar. Asistido por Rogelio Julio Frigerio y un conjunto de “jovencitos” (ejemplo: Oscar Camilión), incomprendido por muchos correligionarios y adversarios –él, con su estilo, no facilitaba en nada la comprensión-, reubicó a Argentina en el Mundo, impulsó la modernización tecnológica y económica<sup>5</sup>, e intentó incorporar a los peronistas al sistema político, con sus votos para llegar a la presidencia, y compitiendo con ellos 4 años después. El fracaso “por poco”, en este último episodio, precipitó su caída. La gestión presidencial de Frondizi ejemplifica hasta dónde puede llegar la determinación personal, luchando contra circunstancias adversas.

Frondizi y el golpe de 1962. La victoria de Andrés Framini, candidato justicialista a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, en la elección del 18 de marzo de 1962, generó

---

<sup>4</sup> En de Pablo (2005) también incluí a Leandro Nicéforo Alem y la revolución de 1890, los fallecimientos de 1906 y 1943, Hipólito Irigoyen y la crisis de 1929, Juan Domingo y Eva Duarte de Perón, Perón y Spruille Braden, así como a Federico Pinedo y Raúl Prebisch durante la década de 1930, los cuales pertenecen a un período anterior al analizado en esta monografía.

<sup>5</sup> La gestión Frondizi no debe ser evaluada ni sola ni principalmente por los indicadores macroeconómicos de corto plazo (PBI, inflación, etc.). Por un lado, la reactivación económica verificada durante la gestión Illia no hubiera existido sin la capacidad instalada generada durante la gestión Frondizi. Me gustaría conocer la opinión ingenieril al respecto, pero siento que en materia industrial hay un antes y un después de Frondizi (IDEA, originalmente Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en Argentina, nació en 1960, para desarrollar “capital humano”, complementario a las nuevas exigencias de las inversiones “modernas”). La educación universitaria privada también nació durante su gestión.

una crisis política mayúscula. "En la medianoche del sábado 24 al domingo 25 la suerte de [el presidente] Frondizi ya estaba definida" (Fraga, 1992). "Desde el ministerio de Defensa planteé la `Isabelización' de Frondizi (por la reina Isabel, de Inglaterra). El Ejército y la Fuerza Aérea estaban de acuerdo, la Marina no. Entonces Frondizi convocó a Olivos a los jefes militares y les dijo: `métanme preso, mándenme a Martín García y déjenme ahí; porque si me liberan vuelvo a la Casa Rosada. Déjenme un teléfono para hablar con Kennedy y Konrad Adenauer, para explicarles que esto es política interna. Y que asuma [el presidente provisional del Senado] Guido", me contó Rodolfo Pastor Martínez, testigo presencial. Esto muestra que Frondizi era un estadista. Otro, en su lugar, hubiera dicho: "el problema empieza a ser de ustedes, así que arrégdense. Yo voy a jugar el papel de víctima".

El "personalismo" de la Revolución Argentina, y el "antipersonalismo" del Proceso de Reorganización Nacional. "La Revolución Argentina de 1966 tuvo una figura [Juan Carlos Onganía], que el Proceso de 1976 se propuso conscientemente evitar" (Roth, 1980). Como consecuencia de lo cual "las responsabilidades gubernativas se repartieron con prolija equidad, a través de la teoría del 33%" (Luna, 1982). En efecto, "las Fuerzas Armadas crearon un sistema de `cuoteo' por el cual se asignó a cada una de las 3 armas, 33% del aparato estatal. En la práctica, este particular sistema de reparto del poder y de las responsabilidades del gobierno, nunca respondió a criterios funcionales o de especialización, sino a motivaciones por lo general arbitrarias, surgidas de las obsesiones de cada fuerza por no perder espacios políticos en beneficio de las otras... Entre marzo de 1976 y la creación del `cuarto hombre' [agosto de 1978], tanto el sistema de `cuoteo' como el del `veto compartido' alcanzaron su expresión más pura" (Russell, 1996). "La relación entre Ejército, Armada y Fuerza Aérea no fue precisamente fácil. En teoría fueron adoptados todos los recaudos para evitar los personalismos, pero paradójicamente esta precaución terminó convirtiéndose en una debilidad y en un germen de fracasos" (Bignone, 1992).

Raúl Ricardo Alfonsín y la restauración democrática a partir de 1983. Que Alfonsín no "sintiera" la gestión, o tuviera que abandonar la presidencia el 8 de julio y no el 10 de diciembre de 1989, no debe oscurecer el importante rol que jugó en el restablecimiento del régimen democrático, el cual luego de medio siglo de inestabilidad institucional, lleva más de 3 décadas de funcionamiento y, a Dios gracias y a pesar de todo, con miras de continuar.

Italo Argentino Luder, el candidato justicialista, en lo personal es intachable. Pero estoy convencido de que si a fines de octubre de 1983 Alfonsín no le hubiera hecho perder el "invicto electoral" al PJ, a Luder le hubiera resultado muy difícil gobernar durante 6 años, y no está para nada claro que hubiera podido terminar el período. Alfonsín le obligó al peronismo a realizar una renovación, que generó candidatos presidenciales "cantados", como Antonio Cafiero, e inesperados como Carlos Saúl Menem.

Alfonsín entró en la Historia por su obsesión por terminar el período, y entregarle el poder a otro presidente civil. Lo demás –su pelea contra un Mundo que no le gustaba, la economía, el tratamiento de la guerrilla y la represión, etc.-, queda en el plano de lo discutible.

Menem y la "revolución económica" de la década de 1990. Según las respectivas plataformas, quien a partir de mayo de 1989 iba a privatizar las empresas públicas, abrir y

desregular la economía, era el candidato radical Eduardo César Angeloz, y no el del PJ Menem. En la práctica ocurrió exactamente lo contrario, no solamente porque el segundo ganó la elección, sino porque Menem demostró tener el grado de determinación en la gestión, que se necesita para implementar las denominadas “reformas estructurales”.

No lo puedo probar y arriesgo a aparecer “políticamente incorrecto”, pero estoy convencido de que dentro de algunas décadas, de la primera presidencia de Menem se dirá lo que hoy se dice de la de Frondizi, y calificaremos a la segunda no como desastrosa sino como olvidable (entre otras cosas, debido al cambio absoluto en la dirección del “viento internacional”, que pasó de popa a proa). Antes de tirar este libro por la ventana, recuerde –o documéntese, si es joven- lo que se decía de Frondizi durante su presidencia, e inmediatamente después, y lo que se dice ahora. Y déme el beneficio de la duda, ya que sólo faltan 4 décadas.

De la Rúa y el vacío presidencial. “La Argentina de hoy no se entiende sino a partir de las 3 siguientes verdades fundamentales: el presidente de la Nación utiliza un proceso decisorio de terror; no lo va a cambiar; y a él no lo van a cambiar antes de 2003<sup>6</sup>. Esto no lo digo ahora, lo vengo diciendo desde el 10 de diciembre de 1999 [inicio de su gestión], y lo tengo que repetir cada vez que ocurren episodios como el que se desencadenó a media tarde del viernes 3 de marzo de 2001, cuando se produjo la renuncia de José Luis Machinea al cargo de ministro de economía de la Nación... Escribí estas líneas a mediodía del domingo 5. Por consiguiente no sé quién va a reemplazar a Machinea. Si el nuevo ministro de Economía es Ricardo Hipólito López Murphy, se habrán evitado males mayores, pero junto al cariño y respeto que me merece el hasta ahora ministro de defensa, no sobreestimemos su aporte, dado el gobierno del cual forma parte. Porque si vamos a hablar en serio no le demos vuelta: el problema es el presidente” (de Pablo, 6 de marzo de 2001)<sup>7</sup>. López Murphy fue ministro de Economía durante 15 días, siendo reemplazado por Cavallo, a quien le predije que a él le iba a ir mal, aunque a su gestión le fuera bien –ni siquiera esto ocurrió-, y que iba a terminar preso. Y lamentablemente, así fue<sup>8</sup>.

Por su parte, en el plano de las políticas económicas cabe destacar los siguientes ejemplos:

Adalbert Krieger Vasena y la Revolución Argentina. El primer ministro de economía de la Revolución Argentina fue Néstor Jorge Salimei. 6 meses después, junto con otros miembros del primer gabinete del presidente Onganía, fue reemplazado por Krieger Vasena. ¿Cuánto hubiera durado dicha “revolución”, si Krieger Vasena no la hubiera “salvado”?

El “Rodrigazo” o “sindicalisazo” de mediados de 1975. Celestino Rodrigo, tercer ministro de economía de “Perón-Perón”, como Di Tella (1983) denominó al gobierno presidido por Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón, destapó la “olla a presión” generada por la combinación de congelamientos de precios, tarifas públicas y tipo de cambio,

---

<sup>6</sup> La Historia dice que acerté en 2 de las 3 aseveraciones. No está mal.

<sup>7</sup> Publicada en El cronista, ésta fue una de mis columnas periodísticas que tuvo más impacto instantáneo.

<sup>8</sup> Convirtiéndose en chivo expiatorio de todos los problemas que existen, como también de algunos que no existen. Como lo fueron Pinedo, luego de 1962, Krieger Vasena a partir de 1970, Rodrigo a partir de 1975, y Martínez de Hoz a partir de 1981. ¿Quién será el próximo?

junto a una notable expansión monetaria y fiscal, introducidos por Gelbard, el primer ministro de economía del período (el segundo fue Alfredo Gómez Morales). Que los tipos de cambio y las tarifas públicas más que se duplicaran de la noche a la mañana, y que en promedio los precios aumentaran 81% al consumidor y 90% los mayoristas entre mayo y julio de 1975; ¿se debió al “liberalismo” de Rodrigo y su equipo, o a que cuando se deja que la olla junte presión, y encima hay que realizar los ajustes en condiciones de debilidad política, estos son los resultados “inexorables”?<sup>9</sup>

Bernardo Grinspun, primer ministro de economía de Alfonsín. El primer ministro de economía de la gestión Alfonsín fue Grinspun. ¿Qué hubiera pasado si aquel hubiera mantenido, y aún acrecentado, el “capital” que logró frente al mundo económico, cuando a fines de octubre de 1983 le hizo perder el invicto electoral al peronismo, designando a un titular del equipo económico, menos amigo pero más idóneo?

Juan Carlos Pugliese y la hiperinflación de 1989. Fines de marzo de 1989 no era un momento calmo en Argentina, y ciertamente que el presidente Alfonsín se equivocó cuando, por presión del candidato radical Angeloz y aparentemente contra su voluntad, le pidió la renuncia a Juan Vital Sourrouille, su ministro de economía desde mediados de febrero de 1985.

Pero aún en esas nada envidiables circunstancias, de un análisis desapasionado de los datos no surge que inexorablemente Argentina se encaminaba hacia una hiperinflación. Pugliese, quien había sido ministro de economía de la Nación a mediados de la década de 1960, debido al fallecimiento de Eugenio Blanco, se hizo cargo de la cartera económica. La primera batería de medidas fue mal recibida por “los mercados”, una forma elegante de decir que el tipo de cambio negro o paralelo aumentó al día siguiente de sus anuncios iniciales. Lo cual generó esta inolvidable reflexión suya: “les hablé con el corazón y me contestaron con el bolsillo”. Hablar de esta manera, en circunstancias bien sensibilizadas, implica echar más leña al fuego.

Cavallo [1991-1996] y Cavallo [2001]. Muchos piensan que Cavallo fue el primer ministro de economía del presidente Menem, y algunos creen que fue el único. Ni una cosa ni la otra: fue el cuarto ministro de economía del período, sucediendo a Roig –quien falleció, luego de 6 días en el cargo-, Néstor Rapanelli y Antonio Erman González. De la mano del ministro José Dromi, el programa de reforma del Estado y privatizaciones también había sido lanzado y comenzado a implementarse antes de la llegada de Cavallo al ministerio.

Aún así, cabe plantear la misma consideración que anteriormente realicé con respecto a Krieger Vasena y la Revolución Argentina. ¿Cuánto hubiera durado Menem sin la fuerza que le imprimió Cavallo a su gestión?

La experiencia de 2001 es completamente diferente. Porque durante la primera mitad de la década de 1990 el ministro de economía complementó el poder presidencial, mientras que en 2001 intentó sustituir el vacío de poder creado por la referida personalidad del presidente De la Rúa. Esta última experiencia fue similar a la de gestión del presidente Guido en 1962-1963, que será analizada más adelante, cuando ministros de la idoneidad y experiencia de Pinedo, Alvaro

---

<sup>9</sup> Curiosamente, la misma gente que le pega a Rodrigo, y no a Gelbard, le pega a Cavallo, y no a Jorge Remes Lenicov.

Carlos Alsogaray, Eustaquio Méndez Delfino y José Alfredo Martínez de Hoz, dado el vacío político no pudieron impedir la devaluación de la moneda, el aumento de la tasa de inflación, la recesión económica y el surgimiento de fuerte desocupación abierta.

Remes Lenicov y la salida de la Convertibilidad. ¿En qué se parecen Pinedo, Lorenzo Juan Sigaut, y Remes Lenicov? En que fueron los ministros de economía que, en condiciones de debilidad política, tuvieron que hacer frente a las consecuencias de la finalización de un período donde regía el tipo de cambio fijo (o fijado, en el caso de la denominada “tablita” cambiaria). Pinedo, en 1962, fue ministro de Guido, sucesor de Frondizi; Sigaut, en 1981, fue ministro de Viola, sucesor de Videla; y Remes Lenicov, a comienzos de 2002, fue ministro de Eduardo Duhalde, sucesor de De la Rúa.

Remes, Todesca y Ratti (2003) relatan su versión de su paso por el ministerio, durante los 4 primeros meses de 2002. En particular, muestran cómo se hace la política económica en momentos de gran ebullición y turbulencia política. El equipo económico tenía en mente abandonar la convertibilidad, pero la denominada “pesificación asimétrica”, es decir, la conversión de las deudas de determinada cantidad de dólares en igual cantidad de pesos derivó de la presencia de Ignacio de Mendiguren, otro integrante del gabinete nacional.

Más allá de lo que pensaba Duhalde; ¿era posible defender la continuidad del “1 a 1” luego de la finalización de Menem, el período De la Rúa, el “corralito” de los depósitos, la declaración de default de parte de la deuda externa por parte del ex presidente Adolfo Rodríguez Saa, el cacerolazo y el “que se vayan todos”? Me parece que no.

. . .

Cuando clasifico los episodios reseñados según el criterio “persona versus circunstancia”, queda clara la mayor importancia relativa de la persona con respecto a la de las circunstancias. Tanto en el sentido positivo (la personalidad que consigue cosas, a pesar de las circunstancias) como en sentido negativo (la personalidad que no logra cosas, más allá de las circunstancias).

En efecto, en el plano presidencial Frondizi, Alfonsín y Menem, en el plano ministerial Krieger Vasena y Cavallo [1991-1996], son claros ejemplos de “personas, más allá de las circunstancias”. En el plano presidencial las juntas militares del Proceso (por contraposición a Onganía) y De la Rúa, en el plano ministerial Grinspun y Pugliese, son claros ejemplos de “la personalidad como parte del problema y no de la solución, más allá de las circunstancias”. En tanto que Rodrigo, Cavallo 2001 y Remes Lenicov, son claros ejemplos de “circunstancias, a pesar de las personas”.

Tal como era de esperar, hay ejemplos para un lado y para el otro, pero como digo con mayor preponderancia de la importancia relativa de las personas, con respecto a la de las circunstancias.

#### 4. ¿PRESIDENTE O MINISTRO DE ECONOMIA?

En la primera sección de esta monografía reseñamos lo que dicen los manuales sobre la relación que debería existir entre el presidente de una Nación y su ministro de economía. ¿Qué aporta sobre el particular la experiencia argentina durante el último medio siglo?

En particular interesa analizar cuándo jugaron roles complementarios, qué ocurrió cuando –producto de las circunstancias- se intentaron jugar roles sustitutivos, así como la preeminencia de uno sobre el otro. Ejemplos: nadie habla del plan Videla, sino del plan Martínez de Hoz; se habla mucho más del plan Frondizi-Frigerio, que del plan Donato del Carril, Alsogaray [1959-1961], Alemann o Coll Benegas; ¿cómo debe denominarse al período 1991-1996: plan Menem o plan Cavallo?

Kissinger (1979 y 1982) sostiene que para cada ministro el presidente es, simultáneamente, el jefe, el amigo y el alumno. El jefe, por cuanto le debe el puesto y, en última instancia, es quien ejerce la máxima responsabilidad ejecutiva; el amigo, por la relación que se desarrolla entre seres humanos sometidos a fuerte tensión; y el alumno, porque resulta deseable que sobre su propia especialidad, el ministro sepa más que el presidente.

La relación presidente-ministro se puede analizar desde el punto de vista de este último, pero también puede plantearse desde el ángulo presidencial, o más generalmente, desde la perspectiva del dirigente político en general, quien tiene que tomar decisiones y no tiene por qué ser un técnico en economía. Desde este último punto de vista, en el caso argentino observé 2 comportamientos extremos. El presidente, o el dirigente político, por una parte tiende a ignorar lo que dicen o escriben los economistas a quienes no digiere por problemas de piel, pero por la otra “compra” de manera acrítica lo que dicen o escriben los economistas con los cuales, también de piel, coincide. La segunda postura me parece mucho más peligrosa que la primera, porque lleva a confiar demasiado en el economista. Mi consejo –lamentablemente, poco oído- a los dirigentes políticos cuya piel erizo, es que sean exigentes en el diálogo que mantienen con sus economistas preferidos, para no comprar “buzones” en el nombre de la afinidad ideológica o puramente personal.

¿Qué conocimiento mutuo previo existe entre el presidente de la Nación y su ministro de economía? Con increíble frecuencia, particularmente en los gobiernos militares, el primer mandatario y el titular del equipo económico se conocieron cuando el segundo juró, al hacerse cargo de la cartera. Produciéndose a veces “buena química”, como entre Videla y Martínez de Hoz, pero que parece ser más la excepción que la regla. En el caso de los gobiernos surgidos de las urnas, hay mayor conocimiento anterior en el caso de la Unión Cívica Radical (Illia y el equipo económico del partido; Alfonsín y Grinspun), que en el caso del peronismo, que siempre buscó –al comienzo de su gestión- la colaboración empresaria (Miguel Miranda en 1946, Gelbard en 1973, Roig-Rapanelli en 1989). Sobre todo cuando un presidente elige a su

primer ministro de economía, la decisión no se basa tanto en la idoneidad, como en la confianza (no ser traicionado), las obligaciones contraídas, etc.<sup>10</sup>

Conocimiento previo o no, para una gestión ministerial eficaz uno espera –además de idoneidad- independencia con respecto al sector vinculado a su cartera, lo cual plantea la cuestión del origen de los ministros. Sobre el particular el presidente Viola aplicó la “teoría de la representatividad”, según la cual lo mejor para integrar el Gabinete Nacional consistía en que los diferentes ministros representaran a los sectores respectivos. Como consecuencia de lo cual designó ministro de agricultura a Jorge Aguado, ex presidente de CARBAP, y ministro de Industria a Eduardo Valentín Oxenford, ex presidente de la Unión Industrial Argentina. Más allá de las personas involucradas, siempre critiqué este enfoque, llevándolo al absurdo. Porque si para poder ser un buen ministro hay que conocer los problemas en carne propia, entonces la cartera de educación debía estar en manos de un ignorante, la de salud en manos de un enfermo, y la de relaciones exteriores en manos de un... extranjero.

¿Qué pueden hacer ministros fuertes, cuando trabajan con presidentes débiles? Durante la presidencia de Guido (29 de marzo de 1962-10 de octubre de 1963) el ministerio de Economía estuvo en manos de Pinedo durante 19 días (tercera vez que ocupaba el cargo), Alsogaray durante 224 días (segunda vez en el cargo), Méndez Delfino durante 155 días (se traslado de la presidencia del BCRA), y Martínez de Hoz durante 144 días. Los 3 primeros en ese momento no solamente tenían suficientes conocimientos técnicos como para ocupar la titularidad del equipo económico, sino también experiencia y contactos internacionales (Martínez de Hoz, en 1963, podría estar haciendo sus primeras armas, pero no sus antecesores).

Sin embargo, no pudieron evitar el aumento del tipo de cambio real y de la tasa de inflación, la recesión económica y la desocupación. ¿Por qué? Como estudiante de economía de la época, escuchaba que esto se debía al “monetarismo” aplicado por las autoridades, cuando debían basar su accionar en el “estructuralismo”. Con los años llegué a la conclusión de que esta explicación no tiene nada que ver con la realidad.

La realidad es que, más allá de la herencia recibida, el vacío político dentro del cual tuvo que formularse la política económica a partir del 29 de marzo de 1962 (detrás del presidente Guido estaban las Fuerzas Armadas divididas, a punto tal que “se fueron a las manos” en setiembre de 1962 y abril de 1963), limitaba severamente lo que se podía hacer, y lo que cabía esperar como reacción de la población, a la iniciativa pública. "En los momentos que vivimos, la solución que se le de a algunos de los problemas político-institucionales, condiciona la posibilidad de que puedan abordarse con probabilidad de éxito, las difíciles cuestiones que plantea la situación económica y financiera que atravesamos", afirmó Pinedo al aceptar el ministerio de Economía. "Con disciplina fiscal y monetaria el peso argentino puede ser una moneda tan sana como cualquiera; y por mi parte estoy absolutamente decidido a hacer para conseguirlo todo lo posible; diría todo lo necesario... Hay fases de la economía en que sin una política crediticia extremadamente dura no se puede mantener una moneda... por consiguiente no hay más remedio que persistir en esa política de dureza, aunque ello sea

---

<sup>10</sup> “Cada presidente tiene un sólo ministro de Economía como protagonista”, afirmó Adolfo Martín Prudencio Canitrot (Ambito financiero, 19 de marzo de 1996). Sólo en el caso de Videla se trató del primero –y único- titular del equipo económico. En los casos de Frondizi, Onganía y Alfonsín, fue el segundo, y en el de Menem, el cuarto.

doloroso. Estamos en uno de ellos, en que toda la expansión crediticia deprime el valor de la moneda, y si se trata de una moneda como el peso, de libre convertibilidad, expele las divisas" (Pinedo, 1968). Diagnóstico bien realista, que ubica a la situación política en el centro del análisis "económico", y que además constituye una nítida descripción de lo que la literatura especializada, desde mediados de la década de 1970, denomina el enfoque monetario de la balanza de pagos (Frenkel y Johnson, 1976).

Aunque a primera vista sorprenda, también en la categoría "ministros fuertes, con presidentes débiles" cabe incluir a Gelbard. "El programa económico fue lanzado con cierta espectacularidad y presentado como revolucionario, lo cual obedeció al deseo de evitar un enfrentamiento con los sectores de izquierda, que habían sido puestos al margen de esta área fundamental" (Di Tella, 1983); "durante la campaña electoral que terminó en las elecciones de setiembre de 1973 el programa económico sufrió los avatares de dicha campaña, lo cual debilitó la alianza con los empresarios" (Leyba, 1990).

A lo cual hay que agregar la espectacularidad de la forma en que el poder se ejerció en forma concreta. "Grupos de jóvenes armados con escopeta de caño recortado y pistolas custodiaban las puertas de acceso en el edificio de Ferrocarriles Argentinos. Mientras tanto en la Sala de situación no más de un centenar de asistentes mantenía anoche acaloradas discusiones en torno de la conducción del organismo... El Comando Patria Peronista ocupó la secretaria nacional de Turismo... Ayer poco después de las 18, los empleados de la Sección Remolques tomaron el edificio de la Flota Fluvial del Estado Argentino... Continuó la ocupación del edificio del ministerio de Agricultura... La Juventud Peronista de Parques Nacionales ocupó el edificio del organismo" (La Nación, 14 de junio de 1973). Tan era así que ese mismo día Juan Manuel Abal Medina, secretario general del Movimiento Nacional Peronista, en discurso pronunciado por radio y televisión afirmó: "un proceso revolucionario es la tarea más exigente, más seria y severa a que se enfrenta un pueblo. Jamás será cumplida sin una disciplina sólida que nace en la confianza plena que merece la conducción del general Perón. Por eso la indispensable participación del pueblo en este proceso histórico debe ser orgánicamente encuadrada en el Movimiento Nacional Peronista. Cualquier acción que escape de este principio esencial sirve objetivamente a los propósitos del continuismo revolucionario. Por todo ello señalamos a los compañeros peronistas que se encuentran en estos momentos participando en la ocupación de edificios y dependencias públicas o privadas, que deben desalojarlas en el más breve plazo". En el mismo tenor, "el 18 de junio de 1973, a las 18 horas, reasumió su cargo el subsecretario de Obras y Servicios Públicos, Horacio Zubiri. Como se recordará, el 14 de junio un grupo de personas irrumpió en su despacho, obligándolo a ofrecer su renuncia. Previamente el grupo había tomado el edificio ministerial, constituyendo una 'comisión interventora' que se hizo cargo de la situación" (La Nación, 19 de junio de 1973). "El desequilibrio entre la aparente incapacidad de controlar a los guerrilleros y la capacidad de controlar a los empresarios preanunciaba, para algunos, el fin del capitalismo en Argentina. ¡Este era el clima que rodeaba el plan económico en 1973!" (Canitrot, 1978). "Para los 'vanguardistas revolucionarios' éramos 'reaccionarios', y para el establishment éramos 'peligrosos'" (Leyba, 2003). No es fácil hacer política económica en este contexto.

El otro caso es el de Cavallo, cuando en marzo de 2001 retornó al ministerio de economía de la Nación, episodio que ya fue analizado antes.

También existen casos donde se verifica la situación inversa, es decir, ministros que por cómo plantean su gestión al comienzo de un cambio de gobierno, o de régimen político, deterioran el capital político presidencial. Salimei y Grinspun son buenos ejemplos, correspondientes a la Revolución Argentina y la gestión Alfonsín, respectivamente. Roig y Rapanelli pueden también ser incluidos en esta categoría, aunque Menem –fundamentalmente por sus discursos, y las medidas estructurales adoptadas simultáneamente por el ministro Dormí [leyes de emergencia económica y reforma del Estado]-, evitó una erosión mayor de su capital político.

Dado el enfoque aplicado por Salimei, a fines de 1966, es decir, 6 meses después de iniciada la Revolución Argentina, los analistas políticos y los entusiastas del movimiento de fuerza –no los dirigentes políticos desplazados- preguntaban “dónde está la revolución”. Por eso algunos se terminaron preguntando si Salimei no fue “el último ministro radical”, y –como dije- Krieger Vasena no “salvó” a la Revolución Argentina.

Con respecto a Grinspun testimonio lo siguiente: “conocí personalmente [a Alfonsín] el 5 de abril de 1983, cuando inauguró la serie de entrevistas que El Cronista Comercial le hiciera a los candidatos presidenciales a la elección que tuvo lugar el 30 de octubre de dicho año... De la referida entrevista me quedaron un par de ideas: la primera es que a Alfonsín-persona la economía no era algo que le llamara la atención. La segunda, muy conectada con la primera, es que Alfonsín-dirigente político, delegaba los aspectos económicos de la realidad. ¿En quién? En alguien elegido por consideraciones extraeconómicas, como la confianza. Ejemplo: Grinspun, presente en la entrevista” (de Pablo, 1986).

El otro caso que corresponde incluir en esta parte de la monografía es el de Pugliese [1989], que también fue analizado antes.

¿Plan Menem o plan Cavallo? Cuando se calmen las pasiones referidas a la última década del siglo XX, es decir, dentro de algunos siglos, quedará claro que hay méritos compartidos, dado que el presidente de la Nación y su ministro de economía jugaron roles complementarios. ¿No se estropeó dicha relación, precisamente, cuando luego de la reelección de Menem, ambos comenzaron a mirarse como potenciales competidores de un mismo puesto?

. . .

La conclusión que emerge de los ejemplos que se acaban de analizar es obvia pero muy importante. En un país presidencialista y personalista como el nuestro, el vacío político presidencial no puede ser sustituido por el prestigio, la experiencia y las conexiones nacionales e internacionales de los ministros de economía, para evitar recesión, desocupación, devaluación, inflación, etc. El logro de los objetivos de política económica también requiere que el presidente de la Nación y su ministro de economía jueguen roles complementarios.

## 5. ¿Y ENTONCES?

La descolocación internacional de la economía Argentina durante la segunda mitad del siglo XX, tanto en términos de PBI total como por habitante, sugiere que “algo” no anduvo como debiera.

Desde el punto de vista de los aspectos analizados en este trabajo, queda clara la mayor importancia de las personalidades, frente a la de las circunstancias, así como la extrema dificultad de sustituir vacío político presidencial, por ministros con talento, experiencia y conexiones. La política económica exitosa requiere la complementariedad de las funciones de presidente de la Nación y ministro de economía.

Bignone, R. B. A. (1992): El último de facto, Planeta.

Canitrot, A. (1978): "La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-76", CEDES, Estudios sociales 11, mayo.

de Pablo, J. C. (1986): "3 años de gobierno democrático", El cronista comercial, 10 de diciembre.

de Pablo, J. C. (1991): Los 10 mandamientos del buen gobierno según Henry Kissinger, El cronista comercial.

de Pablo, J. C. (2001): "El problema es el presidente", El cronista, 6 de marzo.

de Pablo, J. C. (2005): La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, La Ley.

de Pablo, J. C. (2005a): "Así somos. ¿Cambiamos alguna vez?", Libro de oro, 50 años EDIGAR.

Dickmann, G. H. (1983): "Entereza y templanza", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E., eds. (1983): Arturo Frondizi, Depalma.

Di Tella, G. (1983): Argentina under Perón, 1973-1976; Macmillan (en castellano, Perón-Perón, Sudamericana).

Duiker, W. J. (2000): Ho Chi Minh. A life, Theia.

Fraga, R. (1992): El ejército y Frondizi, Emecé.

Frenkel, J. A. y Johnson, H. G. (1976): The monetary approach to the balance of payments, Allen.

Frigerio, R. (1990): "Testimonio", en: Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990): Argentina, 1946-83. The economic ministers speak, Macmillan.

Harberger, A. C. (1989): "The economist and the real world", International center for economic growth occasional papers 13, agosto.

Harberger, A. C. (1993): "Secrets of success: a handful of heroes", American economic review, 83, 2, mayo.

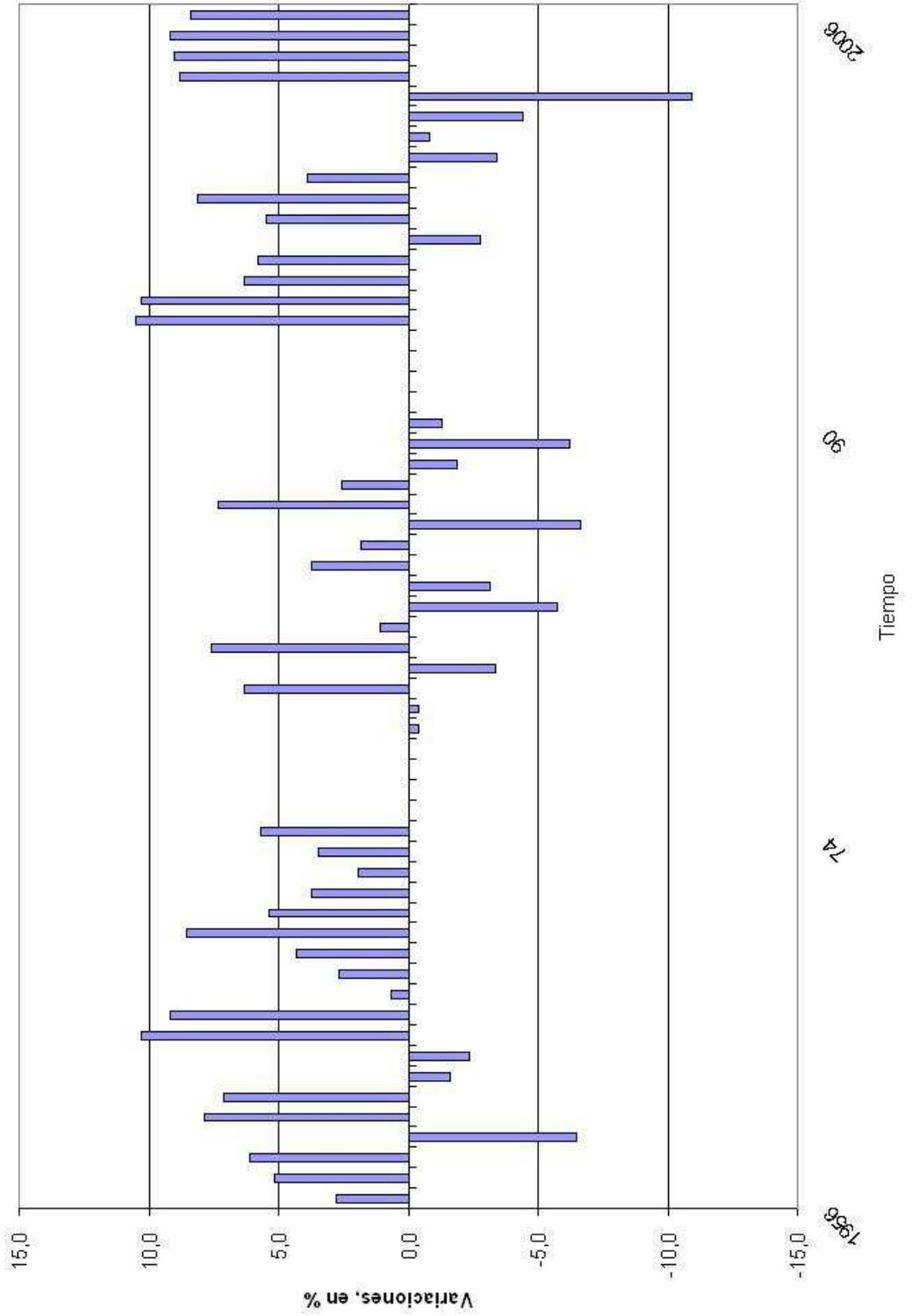
Kindleberger, C. P. (1986): "International public goods without international government", American economic review, 76, 1, marzo.

Kissinger, H. (1979): Mis memorias, Atlántida.

Kissinger, H. (1982): Mis memorias, Atlántida.

- Kissinger, H. (1994): Diplomacy, Simon & schuster.
- Leyba, C. R. G. (2003): Economía y política en el tercer gobierno de Perón, Biblos.
- Luna, F. (1982): "El Proceso", Criterio, 55, 1894-95, 24 de diciembre.
- Menotti, E. E. (1998): Arturo Frondizi, Planeta.
- Pandolfi, R. (1968): Frondizi por él mismo, Galerna.
- Pinedo, F. (1968): Trabajoso resurgimiento argentino, Fundación del Banco de Galicia y Buenos Aires.
- Pinedo, F. (1971): Argentina. Su posición y rango en el mundo, Sudamericana.
- Pinedo, F. (1971a): "Reportaje", Competencia, 7 de octubre.
- Remes, J.; Todesca, J. y Ratti, E. (2003): "La economía a principios de 2002", Archivos del presente, 8, 31.
- Roth, R. (1980): Los años de Onganía, La campana.
- Russell, R. (1996): "Marchas y contramarchas de la política exterior del Proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone", en Jalabe, S. R., ed.: La política exterior argentina y sus protagonistas, Grupo editor latinoamericano.
- Zavala, J. O. (1983): "Racionalización administrativa y decisión política", en Pisarello, R. G. y Menotti, E. E., eds. (1983): Arturo Frondizi, Depalma.

**GRAFICO 1. PBI REAL TOTAL  
(VARIACIONES ANUALES, EN %)**

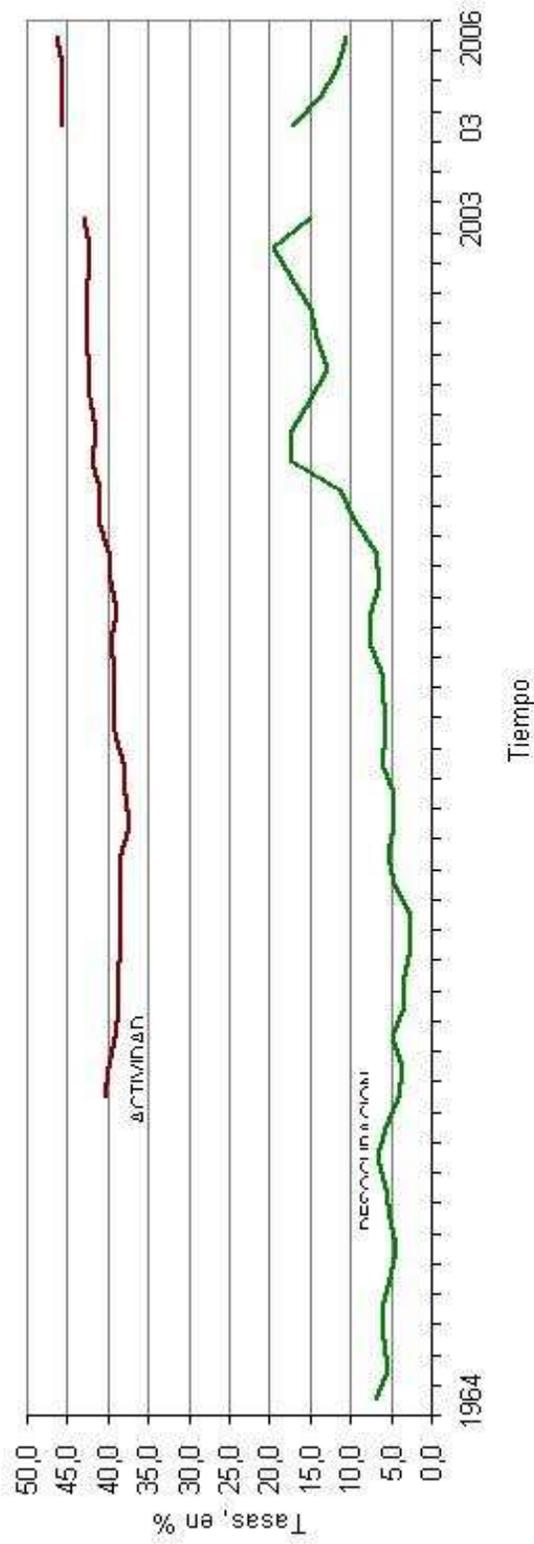


CUADRO 2. ARGENTINA Y PAISES SELECCIONADOS

País o región	1956-2006	1956-2006	1956-2006	Aumento necesario para recuperar la posición de 1956	
	PBI total (var. equiv. anual, en %)	Población (var. equiv. anual, en %)	PBI/hab. (var. equiv. anual, en %)	PBI total (%)	PBI/hab. (%)
ARGENTINA	2.6	1.4	1.2		
GRUPO DE LOS 7	3.3	0.8	2.5	40.5	89.0
Estados Unidos	3.1	1.1	2.0	27.5	47.9
Alemania	2.9	0.5	2.4	15.7	80.7
Japón	4.9	0.7	4.2	203.0	328.4
Inglaterra	2.4	0.3	2.1	-9.3	56.5
Francia	3.2	0.7	2.5	33.8	89.3
Italia	3.2	0.4	2.8	33.8	119.7
Canadá	3.6	1.5	2.1	62.4	54.6
Brasil (1)	4.3	2.2	2.1	127.4	53.5
México	4.3	2.5	1.8	127.4	32.6
Australia	3.3	1.6	1.7	40.5	27.3
China (2)	9.0	1.6	7.3	1960.4	1767.1
India	4.3	2.1	2.2	127.4	61.2

NOTAS: PBI total (1) desde 1963, (2) desde 1978.

**GRAFICO 3. TASAS DE DESOCUPACION Y ACTIVIDAD  
(% FUERZA LABORAL Y POBLACION TOTAL)**



CUADRO 4. UNIDADES MONETARIAS

Nombre	Desde	Relación con anterior unidad	Equivalente a \$ 1	Equivalente a \$mn 1
Peso moneda nacional	Nov. 5, 1881		0.0000000000001	1
Peso ley 18.188	Ene. 1, 1970	Quitó 2 ceros	0.0000000000100	100
Peso argentino	Jun. 1, 1983	Quitó 4 ceros	0.0000001000000	1,000,000
Austral	Jun.15, 1985	Quitó 3 ceros	0.0001000000000	1,000,000,000
Peso	Ene. 1, 1992	Quitó 4 ceros	1.0000000000000	10,000,000,000,000

PRESIDENTES DE LA NACION Y MINISTROS DE ECONOMIA

Nombres y apellido del presidente	Desde			Hasta			Días en el cargo	Nombres y apellido del ministro	Desde			Hasta			Días en el cargo
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año			Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	
Pedro E. Aramburu	13	11	1955	30	4	1958	900	Eugenio J. Folcini	20	9	1955	12	11	1955	54
								Eugenio A. Blanco	14	11	1955	25	1	1957	439
								Roberto A. Verrier	26	1	1957	25	3	1957	58
								Adalbert Krieger Vasena	26	3	1957	30	4	1958	400
Arturo Frondizi	1	5	1958	28	3	1962	1428	Emilio D. del Carril	1	5	1958	24	6	1959	420
								Alvaro C. Alsogaray	25	6	1959	25	4	1961	671
								Roberto T. Alemann	26	4	1961	12	1	1962	263
								Carlos A. Coll Benegas	15	1	1962	25	3	1962	69
José M. Guido	29	3	1962	11	10	1963	562	Jorge H. Wehbe	26	3	1962	5	4	1962	11
								Federico Pinedo	6	4	1962	25	4	1962	19
								Alvaro C. Alsogaray	30	4	1962	9	12	1962	224
								Eustaquio Méndez Delfino	10	12	1962	13	5	1963	155
								José A. Martínez de Hoz	21	5	1963	11	10	1963	144
Arturo H. Illia	12	10	1963	27	6	1966	990	Eugenio A. Blanco	12	10	1963	5	8	1964	299
								Juan C. Pugliese	19	8	1964	27	6	1966	677
Juan C. Onganía	28	6	1966	8	6	1970	1442	Jorge N. Salimei	29	6	1966	2	1	1967	188
								Adalbert Krieger Vasena	3	1	1967	10	6	1969	890
								José M. Dagnino Pastore	11	6	1969	17	6	1970	373
Roberto M. Levingston	18	6	1970	22	3	1971	278	Carlos M. Moyano Llerena	18	6	1970	15	10	1970	120
Alejandro A. Lanusse	23	3	1971	24	5	1973	794	Aldo Ferrer	26	10	1970	28	5	1971	215
								Juan A. F. Quilici	1	6	1971	10	10	1971	132
								Cayetano A. Licciardo	11	10	1971	12	10	1972	367
								Jorge H. Wehbe	13	10	1972	24	5	1973	224
Héctor J. Cámpora	25	5	1973	12	7	1973	49	José B. Gelbard	25	5	1973	20	10	1974	514
Raúl A. Lastiri	13	7	1973	11	10	1973	91								
Juan D. Perón	12	10	1973	30	6	1974	262								
María E. M. de Perón	1	7	1974	23	3	1976	632	Alfredo Gómez Morales	21	10	1974	1	6	1975	224
								Celestino Rodrigo	2	6	1975	19	7	1975	48
								Pedro J. Bonanni	22	7	1975	11	8	1975	21
								Antonio F. Cafiero	14	8	1975	2	2	1976	173
								Emilio Mondelli	3	2	1976	23	3	1976	50
Jorge R. Videla	29	3	1976	28	3	1981	1826	José A. Martínez de Hoz	29	3	1976	28	3	1981	1826
Roberto E. Viola	29	3	1981	11	12	1981	258	Lorenzo J. Sigaut	29	3	1981	21	12	1981	268
Leopoldo F. Galtieri	22	12	1981	30	6	1982	191	Roberto T. Alemann	22	12	1981	1	7	1982	191
Reinaldo Bignone	1	7	1982	9	12	1983	527	José M. Dagnino Pastore	2	7	1982	24	8	1982	54
								Jorge H. Wehbe	25	8	1982	9	12	1983	472
Raúl R. Alfonsín	10	12	1983	7	7	1989	2037	Bernardo Grinspun	10	12	1983	18	2	1985	437
								Juan V. Sourrouille	19	2	1985	31	3	1989	1502
								Juan C. Pugliese	1	4	1989	25	5	1989	55
								Jesús Rodríguez	26	5	1989	8	7	1989	44
Carlos S. Menem	8	7	1989	9	12	1999	3807	Miguel Roig	9	7	1989	14	7	1989	6
								Néstor M. Rapanelli	15	7	1989	15	12	1989	153
								Antonio E. González	18	12	1989	28	1	1991	407
								Domingo F. Cavallo	29	1	1991	26	7	1996	2006
								Roque B. Fernández	27	7	1996	9	12	1999	1231
Fernando De la Rúa	10	12	1999	21	12	2001	743	José Luis Machinea	10	12	1999	2	3	2001	449
								Ricardo H. López Murphy	5	3	2001	19	3	2001	15
								Domingo F. Cavallo	20	3	2001	19	12	2001	275
Federico R. Puerta	21	12	2001	23	12	2001	2								
Adolfo Rodríguez Saá	23	12	2001	30	12	2001	7	Rodolfo Frigeri	23	12	2001	2	1	2002	11
Eduardo Camaño	30	12	2001	1	1	2002	2								
Eduardo Duhalde	1	1	2002	24	5	2003	509	Jorge Remes Lenicov	3	1	2002	23	4	2002	111
Néstor Kirchner	25	5	2003					Roberto Lavagna	27	4	2002	28	11	2005	1312
								Felisa Josefina Miceli	29	11	2005				