

## IV

### LA PRESIDENCIA DE FRONDIZI (1958-1962)

Pedro J. Frías \*

#### 1. INTRODUCCIÓN

Una idea ambiciosa para la Argentina y un frágil acuerdo con Perón, instalaron a Arturo Frondizi en la presidencia el 1º de mayo de 1958. Aguardaba que sus realizaciones le aseguraran un mandato de seis años, pero fue destituido el 29 de marzo de 1962.

La confianza del presidente radicaba en su capacidad para formular propuestas y suscitar respuestas: propuestas a una sociedad que deseaba alguien que le racionalizara su transición; y la respuesta desde un frentismo que no ofrecía pocas ventajas a un pueblo con disminuida identidad.

El régimen político se apoyaba en la Constitución reinterpretada a través de la reducción económica del desarrollismo. Los poderes, los partidos, todos los niveles del gobierno podían haber recuperado su normalidad, pero la sociedad desestabilizada reflejó sus contradicciones en las fuerzas políticas y en el gobierno. La excesiva flexibilidad de juego del presidente le restó confianza y, paradójicamente, endureció la intransigencia militar. El sufragio, especialmente el triunfo peronista en la decisiva provincia de Buenos Aires, resucitó los temores del pasado y privaron al país de hacer las pruebas de un pluralismo nuevo, a partir de las variadas expresiones políticas de las provincias.

Las páginas que siguen darán fundamento a nuestra síntesis.

\* Vicepresidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina.

## 2. RÉGIMEN POLÍTICO

### 2.1. *La Constitución vigente*

Durante la presidencia de Frondizi, el régimen político<sup>1</sup> fue el de la Constitución argentina, con sus reformas sucesivas, incluidas las de 1957 pero no las de 1949, dejadas sin efecto precedentemente, actuando en el medio social y con las fuerzas políticas que iremos individualizando.

La libertad del hombre y la libertad del poder solicitaban al nuevo gobierno por igual. El presidente era un hombre de Estado que asumía todas las notas de la modernización y las nuevas responsabilidades de una sociedad en cambio; no se lo imaginaba renunciando los instrumentos de gobierno. Pero era coherente con sus profundas discrepancias con el peronismo por falta de libertades públicas y no podía ser sino sensible a los derechos humanos. Aunque Ferns<sup>2</sup> lo juzga menos hecho para presidente que para ministro de Economía, los errores de su conducción no disminuían el ejercicio del "presidencialismo" argentino. Más bien hicieron daño a su autoridad en la medida en que no consiguió superar el enjuiciamiento ético de su conducta pública.

El gobierno respetó el equilibrio integrado de los poderes, seguramente con algunas excepciones, y las entidades federativas no fueron menoscabadas por el sistema de sus relaciones con el gobierno central.

### 2.2. *El desarrollismo*

Este régimen político, fue reinterpretado por el desarrollismo, al que no podemos rehusar nuestra atención porque es explícitamente un proyecto político para dar contenido al poder. Frondizi es un hombre del 45 que se declara dispuesto a superar la división del país en peronistas y antiperonistas. Sostiene un reduccionismo económico: es económica la causa profunda del conflicto y las medidas económicas conducirán a superarlo.

En cuanto supuesta ideología que después nos ocuparemos, el desarrollismo es este reduccionismo económico. Influye sobre el régimen político,

<sup>1</sup> Sin excesivo rigor, hablamos del régimen político en el sentido de Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, París, 1952, t. 4, pp. 292 y ss., o sea: "El conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de la decisión política." El régimen es la interpenetración de valores finales de la conducta, del medio social y de las técnicas jurídicas.

<sup>2</sup> Ferns, H. S., *La Argentina. Introducción histórica a sus problemas actuales*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1972, p. 277.

no por su intención de expandir las industrias básicas sino por postular que este desarrollo produce automáticamente mayores posibilidades de democracia política.

La identidad entre el objetivo económico y el político, da al plan una prioridad que equivale en cierto sentido a una fuga hacia adelante. El plan está, en algún aspecto, por arriba de la sociedad y el régimen político se subordina al buen funcionamiento del plan. Pero no la sociedad. No es el régimen político el que deja de sustentar los designios de la Presidencia, sino la desestabilización de la sociedad.

Marcelo A. Barberán<sup>3</sup> ha analizado este proyecto político especialmente a partir del libro de Frondizi, *Estrategia y táctica del movimiento nacional*.<sup>4</sup> Identifica como esencial la introducción del tema de la política económica argentina en el foco de la atención que el peronismo y anti-peronismo dedican a su propio interés.

Frondizi parecía partir de esta premisa: existe relación causal entre la desintegración política argentina (la imposibilidad de canalizar nuestros conflictos por falta de acuerdo sobre la manera de llegar al poder y de ejercerlo), y la lentitud de nuestro crecimiento económico, financiado ahora por actividades que no permiten que se produzcan a un ritmo compatible con las aspiraciones de sectores sociales distintos.

Se puede rebatir este reduccionismo económico, pero parece cobijar dos verdades parciales:

Primera verdad: En la Argentina, uno de los elementos que crean consenso sobre la legitimidad de un sistema político, es su capacidad para crear una estructura económica eficaz, ampliar sus beneficios o asegurar a la mayoría que participará de ellos, de una u otra manera. Es así desde Alberdi y sobre todo desde Roca.

Segunda verdad: En la Argentina es un hecho que nuestra convivencia política fue facilitada, en el periodo que va de 1891 a 1920-1930, por una altísima renta diferencial agraria, producida por la creciente demanda europea de una producción que tenía costos muy bajos (la de la pampa húmeda). De paso, el 20% del territorio argentino, que concentraba ya cuando la presidencia de Frondizi el 80% de la riqueza nacional, asimiló las pautas del alto consumo de los países industriales, sin su contraparte:

<sup>3</sup> *Estudio de un proyecto político: El desarrollismo de Arturo Frondizi*, Buenos Aires, Instituto de Estudios e Investigaciones (IDEI) de la Fundación Argentina para la Promoción del Desarrollo Económico y Social (FAPES), Cuaderno de Trabajo, sección política, No. 1, 1970.

<sup>4</sup> Buenos Aires, 1964.

racionalidad económica, creación propia de tecnología y empresas modernas.

Estos hechos verificados son la “media verdad” del desarrollismo. Sólo queda por decir que aun dando su dinamismo al régimen político, la respuesta de la expansión industrial es demasiado lenta para realizar tantas expectativas sociales. El régimen político argentino podría haberse aproximado más de lo que fue el Estado puramente administrativo, tecnocrático y económico al *corporate State* de Galbraith, pero siempre hubiera sido aleatorio obtener el consenso mediante un crecimiento mediocre de oportunidades económicas en una sociedad en transición.

### 3. EJERCICIO DEL PODER CONSTITUYENTE Y DE LOS PODERES CONSTITUIDOS

#### 3.1. *El poder constituyente*

Aunque una nueva revisión de la Constitución nacional fue por algún tiempo hipótesis de trabajo, no se ejerció el poder constituyente nacional. Si en las provincias, de que nos ocuparemos en su momento.

#### 3.2. *El Congreso*

Desde el punto de vista del ejercicio de la presidencia, el Congreso Nacional prometía un decisivo respaldo. El Senado —representando las autonomías provinciales— era totalmente ucrista (la Unión Cívica Radical Intransigente —UCRI— era el partido del gobierno) y en la Cámara de Diputados lo era la mayoría de dos tercios.

Al restablecimiento del Congreso correspondían favorables expectativas, pero nadie ignoraba la crisis de misión, de organización, de disciplina y de funciones subyacentes en la institución legislativa.<sup>5</sup> Se sumaba al hecho de que el Congreso sería sensible al problema de conciencia de acompañar al Ejecutivo en algunas iniciativas menos ortodoxas para su ideario político o para sus lealtades personales.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Son contemporáneos con esta etapa del Congreso los estudios de Bidegain, Carlos María, “Un dilema para el Congreso: reforma o fracaso”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, 1960, No. 2, p. 205; y Frías, Pedro J., “La reforma funcional del Poder Legislativo”, *Cuadernos de los Institutos*, Córdoba, Instituto de Derecho Público Provincial, 1962, núm. 69, p. 259.

<sup>6</sup> Frondizi “inauguraba para la Argentina, la etapa del realismo, frente al que

La ley de amnistía inauguró las tensiones del parlamento. Detrás del olvido “para todos los delitos políticos, comunes conexos y militares también conexos”, estaba el pacto con Perón, según los que preferían perdonar —pero no olvidar— o ni perdonar ni olvidar. Inauguraba también la presencia habitual del ministro del Interior como hábil enlace entre el gobierno y el Congreso.

Más vinculados al proyecto desarrollista, se suceden la ley de asociaciones profesionales, la creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales, los acuerdos eléctricos con CADE, la radicación de capitales extranjeros, las universidades privadas. La ley de asociaciones profesionales podía responder a compromisos con los gremios peronistas, pero también a acentuar los protagonismos propios del plan desarrollista, como lo veremos más adelante. “Una sola central obrera y un solo sindicato por rama de producción.” Todas las demás eran medidas para ampliar la inversión de capitales e iniciativas, cuyos efectos dinámicos posibles se demostraban paradójicamente en la conflictividad de los sectores, desde antes de su debate legislativo.

Reclutados como en tantas otras legislaturas argentinas entre abogados y médicos de clase media, estos parlamentarios traducían su buen sentido connatural, pero iban a la zaga del Ejecutivo. Y con creciente perplejidad. Porque el Ejecutivo que casi no movilizaba la calle sino en contra, se interesaba por otra movilización, y el país no siempre podía interpretarlo: aquel proceso por el cual “grandes complejos de compromisos antiguos, sociales, económicos y psicológicos son erosionados o rotos, de modo que la gente queda disponible para nuevos patrones de socialización y de conducta”. Tal era el caso de la Argentina en aquellos años.

### 3.3. *El Ejecutivo*

El plan exigía dinamismo en el presidente y en sus colaboradores.<sup>7</sup> A los llamados por sus competencias específicas, se sumaba Rogelio Frigerio,

no hay amigos, fidelidad ni emociones personales; hay, en cambio, negociación retrocesos para tomar impulso, frialdad para las decisiones, objetivos a los que no puede anteponerse nada. Aunque se solidarizaron con él, muchas veces no lo comprenderán en profundidad ni sus propios amigos. Arturo Frondizi empezaría ese día (1/5/58) la difícil y pesada carga de vivir la soledad del poder”. Casas, Nelly, Frondizi: *Una historia de política y soledad*, Buenos Aires, Ediciones La Bastilla, 1973, p. 30.

<sup>7</sup> Imaz, José Luis de, *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1965, p. 17, señala que en el elenco ministerial de Frondizi, en 1958, “no tan dispar del de la Revolución Libertadora como pudiera suponerse”, se entremezclan los orígenes, los tipos de carreras y las lealtades disímiles. Junto a estrechas lealtades a la

asociado a Frondizi desde 1956 en el habitual examen de la coyuntura y su superación. Negociador del pacto electoral con Perón, no le parecía menos idóneo al presidente para proyectar el reemplazo de los enfrentamientos políticos del pasado por las realizaciones que asegurarían “legalidad para todos, paz social y desarrollo económico”. No es éste el lugar de evocar las resistencias que en el partido de gobierno, en el Congreso y en las fuerzas armadas provocó esta relación de trabajo, que se institucionalizó en una Secretaría de Asuntos Económico-sociales en la Presidencia. La novedad anticipaba los futuros desarrollos que habría de adquirir en la Argentina la delegación de confianza del presidente o de las instancias técnicas para la decisión.

Además de dinamismo, la etapa desarrollista reclamaba racionalidad. El gobierno establecía políticas y no sólo en lo económico. El pronóstico de duración del presidente no acortaba los plazos para las que se concebían. Puede pensarse que en aquellas relaciones de sociedad o poder, que eran menos afectadas por las contradicciones de esos años, esas políticas se desarrollaron: el autoabastecimiento de combustibles, luego alterado; la diversificación y expansión de los estudios terciarios; la corrección de la asfixia fiscal de las provincias; hasta el *modus vivendi* con que se aplicaba el patronato eclesiástico.<sup>8</sup>

La política internacional de esta etapa argentina puede resultar, a la vez, anticipadora y anticipada. Un centro de interés político e institucional como el de nuestro estudio puede desinteresarse de las interpretaciones subjetivas sobre las “relaciones peligrosas” que o influían en las preferencias del gobernante o despertaban la vigilancia desconfiada de sus opositores. La presidencia confirmaba la pertenencia cultural de la Argentina a occidente pero rehusaba a dejarse entrapar en el juego psicológico de la guerra fría. El desarrollo del país debía apoyarse en las alternativas que irían creando la competencia económica de los dos superestados —los Estados Unidos y la Unión Soviética— que pasaría a tener prioridad por la renuncia a la competencia armada. La transición de la guerra fría a la coexistencia pacífica y la cooperación internacional —se usarán entonces o no estas fórmulas esclarecedoras— estaba implícita en la auto-

persona del presidente, están los que sólo deben lealtad institucional a las fuerzas armadas y los empresarios que no pueden asumir ninguna representación de un sector nuevo en ascenso. Hacia 1961 reaparecen los “políticos de partido” y unos cuantos constituían un “endo-grupo” por sus lealtades internas, no los demás. No llegaron a compaginar una clase política.

<sup>8</sup> En *El acuerdo entre la Santa Sede y la Argentina*, Córdoba, 1975, 2a. ed., hemos reconstruido las modificaciones operativas que, discreta y oportunamente, fueron introducidas entre 1958 y 1962 sin alterar la Constitución, en el *Modus vivendi* de presentación presidencial de obispos residenciales.

mía con que trataba de concebirse la situación de la Argentina en el mundo, sin la engañosa neutralidad, pero sin dependencias humillantes e infecundas. La integración latinoamericana era un futuro inevitable, pero no un objetivo del gobierno; a plazo corto la creía incompatible con la integración interna del país. En el caso de Cuba, la Argentina condenaba las intervenciones y la exportación de la revolución, pero quería mantenerla dentro del sistema americano. Los opositores dirían que no disponiendo la Argentina de medios de persuasión sobre Cuba, esta conducta favorecía a Castro. Por todo eso, si esta política internacional era anticipadora, también era anticipada. Sólo después de la destitución del presidente se percibía con claridad el fin de la guerra fría.

Solía decirse de De Gaulle, en cuanto a sus aspiraciones sobre Francia y sobre Europa, que se había equivocado de siglo. Frondizi se equivocó de década, pero sólo se anticipó en una. La Argentina presintió en la época de Frondizi lo que en 1971 sería un hecho: que su quehacer internacional podía superar las fronteras ideológicas, para no hacer de cada ideología un dogmatismo sin vida, o lo que sería menos realista y más ridículo, de cada situación nacional una ideología. Tener política internacional es, hoy, saber manejarse en la interdependencia. La situación era algo diversa entre 1958 y 1962: la bipolaridad era de regla, los interlocutores internacionales se habían multiplicado y recién hacia el final del periodo se registran las intenciones que luego se llamarían la coexistencia pacífica.

Si hemos recordado con alguna extensión la política internacional es porque el presidente no la ligaba con una ideología sino al interés nacional de paz para el desarrollo.

Pero esa paz se lograba difícilmente afuera del gobierno. ¿Y adentro? Se dio en esta presidencia uno de los típicos ejemplos de conflicto entre el titular del Ejecutivo y el vicepresidente: en noviembre de 1958 don Alejandro Gómez parece disponible para una sucesión presidencial por destitución de Frondizi. No interesa la anécdota: la renuncia de Gómez dio seguridad al presidente. No por mucho tiempo.

### 3.4. *El Poder Judicial*

En la aplicación del derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación imprimió cierta singularidad a estos años. El amparo de los derechos y el control judicial de razonabilidad en el estado de sitio, la caracterizó creativamente, en tanto que la mayoría del tribunal no acogió ni la co-

rección de indemnizaciones por desvalorización monetaria, ni la revisión de sentencias condenatorias de tribunales militares a civiles.

Los casos "Siri" o "Kot"<sup>9</sup> que otorgaron amparo contra la lesión manifiestamente ilegal, sea del poder público o sea de particulares, tuvieron intensa repercusión. El instituto reconocía precedentes en el derecho público provincial, pero en la legislación nacional no había protección más que a la libertad física a través del *habeas corpus*. La Corte lo reconoció como un derecho implícito, su uso se hizo frecuente, la legislación lo ordenó o lo limitó y la jurisprudencia, posteriormente, lo ha restringido aún más. Estaba más cerca de sus fines el amparo cuando nació sin normas, que entre las leyes y la jurisprudencia actuales.

"Sofía"<sup>10</sup> fue también un *leading case* y esta vez sobre el control judicial de razonabilidad en materia de estado de sitio. En un régimen político que vive casi habitualmente en estado de sitio. En un régimen político que vive casi habitualmente en estados de excepción, el control de razonabilidad de su ejercicio es un problema clave. Clave para el sistema de garantías, para el equilibrio integrado de los poderes, para la conciencia de legitimidad del régimen político. En "Sofía" se resolvió por vez primera que los jueces podían controlar la razonabilidad de las medidas de ejecución del estado de sitio, aunque éste suspenda todas las garantías constitucionales. Marcaba una etapa en el problema de la judicialidad de las cuestiones políticas, que el debate argentino ha esclarecido pero no resuelto.<sup>11</sup>

La Corte en mayoría, en cambio, no encontró oportunidad por falta de planteo procesal correcto para dilucidar el sometimiento de civiles a la ley y al tribunal militar.<sup>12</sup> En el áspero clima de huelgas que alentaron, según acusación de Frondizi, peronistas y comunistas,<sup>13</sup> emergió un

<sup>9</sup> *In re*, "Ángel S. Siri", con nota de Linares Quintana, Segundo V., *La Ley*, t. 89, p. 532; con nota de Repetto (H) Roberto, *Jurisprudencia Argentina*, 1958, II, p. 478. *In re*, "Samuel Kot", con nota de Linares Quintana, Segundo V., *La Ley*, t. 92, p. 632; con nota de Tagle, Carlos A., *Jurisprudencia Argentina*, 1958, IV, p. 227. El amparo ha suscitado una abundante y calificada bibliografía.

<sup>10</sup> "Fallos: 243, 504", *Jurisprudencia Argentina*, 1959, VI, p. 96; *cfr.*, Bidart Campos, Germán J., "La revisión judicial de facultades presidenciales durante el estado de sitio", *Jurisprudencia Argentina*, 1962, IV, p. 121.

<sup>11</sup> *Cfr.*, con su bibliografía, Boffi Boggero, Luis M., "Nuevamente sobre las llamadas cuestiones políticas", *La Ley*, t. 156, p. 1143, y Tagle Achaval, Carlos, "Función política y función judicial. La no judicialidad de las cuestiones políticas", *La Ley*, t. 148, p. 1323.

<sup>12</sup> "Caso 'Puci', Fallos: 243, 306", *Jurisprudencia Argentina*, 1959, II, p. 661; con nota de Romero, C. E., *Jurisprudencia Argentina*, 1959, III, secc. doct., p. 65.

<sup>13</sup> *Cfr.*, su relato en Casas, Nelly, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 71 y ss. Ver también Luna, Félix, *Argentina de Perón a Lanusse 1943-1973*, 1974, p. 123. (4a. ed.), Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina, 1974, p. 123.

terrorismo que anticipaba una de las experiencias más dolorosas de la Argentina contemporánea. El gobierno respondió con el estado de sitio y con el Plan Conintes, fórmula convencional que designaba un poco explorado desvío de poder: se aplicaban medios propios del estado de guerra en una situación de emergencia grave, para la cual la ley de “organización de la Nación en tiempo de guerra” preveía recursos más limitados.<sup>14</sup> Resultaron así sometidos a la ley y jurisdicción militar los civiles no movilizados, siendo sólo esta última situación la pertinente. El país había hecho durante el gobierno de Perón la experiencia de cuatro años de un “estado de guerra interno” que tampoco tenía sustentación en la ley, y la Corte había entendido que también esto era cuestión política no susceptible de revisión judicial. La Argentina seguía haciendo las pruebas de estados de excepción, a veces necesarios pero no siempre legales.

Hemos marcado hitos en el ejercicio —o no ejercicio— de un poder que también reconoció otras tensiones: la designación por el Ejecutivo con acuerdo del Senado —con sus confirmaciones y exclusiones— de los magistrados después del gobierno *de facto* de la “Revolución Libertadora”.

#### 4. LOS GOBIERNOS LOCALES

##### 4.1. *Las autonomías*

Como en el gobierno de Illia, en el de Frondizi estaban dadas las condiciones sociopolíticas que hacen efectiva la autonomía de los Estados particulares. Sin liderazgos que inducen a la “sucursalización”, las provincias se gobernaron con la convergencia propia del Estado federal.

<sup>14</sup> “Ley 13234”, *Jurisprudencia Argentina*, 1948, iv, sec. leg., p. 3. Para ser más explícitos, transcribimos nuestra exposición de entonces (*Encuentro*, Buenos Aires, mayo 1960, núm. 6, p. 2): “La Ley de Organización de la Nación en Tiempo de Guerra se dictó en 1948 aparentemente para racionalizar los poderes de guerra del gobierno federal.

Creo que en dicha ley hay que distinguir cuidadosamente dos regímenes distintos:

Los poderes de guerra expresos en la Constitución para el caso de guerra o su peligro inminente.

La movilización del Servicio Civil de Defensa Nacional que lo somete a las disposiciones del Código de Justicia Militar en la misma forma que el convocado para el servicio militar, por causa de guerra o su peligro inminente, o en caso de catástrofes o emergencias graves.

En la medida de que el Plan Conintes usa de los poderes de guerra en desvinculación del estado de guerra tal como es definido por el derecho internacional público, la aplicación de esta ley es inconstitucional. Porque, en efecto, la constitución no puede querer que los poderes de guerra sean aplicados en estados de

No obstante los auspicios y las realidades favorables, el proceso político generó intervenciones federales que allanaron esas autonomías, “para garantizar la forma republicana de gobierno”, como lo autoriza el artículo 6 de la Constitución, declarada a veces por ley a veces decreto del Ejecutivo, al cierre de las sesiones del Congreso.

Después de La Pampa, intervenida para su normalización institucional, Córdoba lo fue por falta de colaboración del gobierno local para la investigación más rigurosa de un terrorismo que entonces podía considerarse episódico.<sup>15</sup> Pero hubo más.

paz. Especialmente, repugna a la constitución cualquier forma de sumisión de los poderes civiles a la autoridad militar o de allanamiento de las garantías individuales impuestas en virtud de esos poderes que la constitución y la ley misma organizan para la guerra. En el caso de Córdoba, la sustracción de los presos de la jurisdicción del juez provincial para someterlos al tribunal militar es, claramente, no sólo un acto lesivo de los reglamentos carcelarios, sino un abuso de poder que indirectamente desconoce la garantía del juez natural para los procesados y la autonomía de los poderes provinciales.

Esto en lo que se refiere a los poderes de guerra, caracterizados especialmente por la supremacía militar y la ley marcial. Como dice el art. 15: ‘El Comando Superior destacado en la zona de operaciones, ejerce la autoridad total del gobierno, tanto en lo militar como en lo civil y administrativo’. ‘Los comandantes que ejercen la autoridad total, están facultados para imponer la ley marcial... dictando a tal efecto los bandos y disposiciones con fuerza de ley que las necesidades de la guerra impongan’.

En lo que respecta a las movilizaciones la situación es otra: aquí la ley ya no había sólo de guerra —repito— sino de ‘catástrofes o emergencias graves’. El régimen de la ley es la versión actual del llamado ‘estado de asamblea’ en desuso y que hasta 1948 no había tenido un sistema legal que permitiera ejemplificarlo en Argentina. La objeción constitucional no me parece clara contra las movilizaciones siempre que no alteren las garantías individuales y la distribución de poderes de la constitución, y siempre que se limiten a la definición legal: ‘sometido’ a las disposiciones del Código de Justicia Militar, en la misma forma que el convocado para el servicio militar’.

Esta distinción, cuyo análisis no puedo extender, no me ubica contra la ley de organización de la Nación en tiempo de guerra, que es, ciertamente perfectible. Me ubica, en cambio, contra el Plan Conintes en la medida que usa de otros recursos que las movilizaciones y requisiciones, únicos que pueden ponerse en ejercicio en casos que no son de guerra. En consecuencia, no creo conformes a la Constitución los juicios y sentencias pronunciadas por tribunales militares, salvo cuando se trate de personal movilizad.

No hago referencia a la ley marcial como hipótesis distinta del estado de guerra porque los actos del poder público no se amparan en ella sino en la ley que analizo, que no la prevé sino para el caso de guerra.

Extender los poderes de guerra es una manera de otorgar facultades extraordinarias, de subvertir la supremacía civil y de substancializar la técnica militar.

Si la seguridad interior requiere, como seguramente requiere, mejor defensa que las leyes insuficientes y las policías precarias de la actualidad, no es el Plan Conintes el correctivo que la prestigie.”

<sup>15</sup> Dice Luna, *op. cit.*, *supra*, nota 13, p. 132: “El ‘Plan Conintes’ aparejó la intervención federal a la provincia de Córdoba, que restó al presidente el apoyo

Si el allanamiento de la autonomía de Salta no debía conmover al país, en cambio las intervenciones provocadas por la elección del 18 de marzo de 1962 daban la medida del renovado desencuentro argentino. La mayor parte de las provincias debían elegir sus gobernadores y se reemplazaba a la mitad de los diputados nacionales. El gobierno deseaba, como muchos, ir al comicio sin la proscripción del peronismo, pero aparentemente no tenía opción precisa ante un triunfo peronista. Podemos señalar incoherencia entre las elecciones sin proscripciones y sin garantía para los resultados. Así fue: el peronismo, con nuevos hombres, había ganado Salta, Jujuy y San Juan, que no fueron intervenidos, y Santiago del Estero, Chaco, Tucumán, Río Negro y Buenos Aires, que fueron intervenidas. Buenos Aires era y es la única provincia argentina en que una oposición rebelde puede acosar al poder central. La intervención fue “concedida” por el presidente a las fuerzas armadas con toda amplitud caducidad de las autoridades electas y en ejercicio del Ejecutivo, Legislativo y municipios. Al Poder Judicial, puesto en comisión, se le privaba de su inamovilidad.

Estas intervenciones desconocían el resultado comicial, desmentían la autoridad de la política del presidente y le privaban a la Argentina de la transición, de ensayar un pluralismo partidario, en que el no-peronismo podía negociar con fuerza con el peronismo. Una vez más, Frondizi había llegado anticipadamente. Su impuntualidad con la historia le deja el privilegio de los precursores: todo iba a hacerse después, pero peor.

#### 4.2. *El poder constituyente*

La provincia de Misiones había sancionado su primera constitución el 21 de abril de 1958, antes de la asunción del gobierno de Frondizi; la

de uno de sus más fieles gobernadores.” Casas, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 96, afirma que el gobernador “Zanichelli, cuya salud ya estaba muy resentida, se mostraba muy poco proclive a aceptar mediaciones de amigos comunes para superar el trance sin riesgos externos y, por el contrario, mostraba una marcada inclinación a radicalizar la situación”. El conflicto desencadenante se planteó entre la justicia provincial que negó la entrega de los acusados por terrorismo, a la justicia militar que quería interrogarlos. El tribunal castrense deseaba los presos y los consiguió. En virtud de las facultades del “Plan Conintes”, movilizó a los carceleros para sustraer a los encarcelados, interrogarlos y devolverlos. Se utilizó una movilización legal para un efecto ilegal: retirar presos que no estaban movilizados y someterlos a interrogatorio en el tribunal militar. Y se ejecutó de una manera humillante para el gobierno de Córdoba. El gobernador obtuvo reparaciones formales, renunció, le fue rechazada la renuncia, pero la provincia fue intervenida al cabo de un debate que Zanichelli, caballero de la política, presencié ya enfermo, como para acentuar el dramatismo de una dolorosa contienda de lealtades.

Pampa debía hacerlo el 6 de octubre de 1960, también por vez primera. En cambio, Corrientes y Santiago reformaron las suyas en 1960 y Santa Fe concluyó la elaborada reforma de 1962 el 14 de abril, cuando ya había sido destituido el presidente.

Las tres reformas obedecían a motivaciones propias, mientras el poder constituyente originario, en Misiones y la Pampa, se había hecho necesario por la provincialización de los antiguos territorios federales. Santiago ofrece nuevas estructuras a sus municipios de primera categoría, reúne sus convenciones constituyentes en la capital y en la Banda y dicta las cartas orgánicas. Santa Fe sistematiza todo, con confianza en el sistema político. Ninguna de estas constituciones es atípica.<sup>16</sup>

#### 4.3. *El federalismo de negociación*

Habíamos hablado de políticas que se inspiran en la racionalidad. Una de ellas es la que a partir de 1958 permite transitar desde el federalismo perceptivo de la Constitución, desconocido en los hechos económicos y en algunos políticos, hacia un federalismo negociado. Se realiza a través de dos constantes del gobierno de Frondizi: a) las reuniones de ministros de Hacienda de los Estados particulares para obtener mejoras en el sistema y en los porcentajes de los tributos sujetos a coparticipación federal, cuyos índices se acrecientan en 2% anual hasta 1963, en que el gobierno central percibirá el 64% y el conjunto de las provincias el 36%; b) la renegociación del *modus vivendi* sobre ciertos servicios fue menos afortunada, a través de tres etapas que dejaron subsistente la inquietud sin resolverla.<sup>17</sup>

### 5. ¿PROYECTO POLÍTICO O IDEOLOGÍA?

Con la presidencia de Frondizi adquiere vigencia el desarrollismo. ¿Es una ideología? Una ideología es un proyecto de transformación que hunde sus raíces en la conciencia y en la subconciencia, animado por ideales e intereses. El desarrollismo no responde típicamente a todas estas notas y es mejor no abordar el tema con excesivo rigor.

El desarrollismo es un proyecto de transformación de estructuras para el crecimiento económico, al que se cree capaz de suscitar desarrollo po-

<sup>16</sup> Cfr., Linares Quintana, Segundo V., *Derecho Constitucional de las nuevas provincias*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1962.

<sup>17</sup> Reconstruimos este proceso en *El comportamiento federal en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1970, p. 65.

lítico. De la subconciencia sólo se nutre débilmente: un sentimiento difuso de que puede superar los recientes desencuentros argentinos. De la conciencia hace todo lo que en él es deliberado, cerebral, prospectivo. De los ideales, los contenidos culturales o axiológicos están más bien implícitos o marginados; es un proyecto político de coyuntura, para una etapa argentina deseosa de modernización. De los intereses, busca la conciliación entre todos los significativos de una Argentina evolucionada, pero detenida: los de la clase trabajadora en ascenso, con aspiraciones y consumos de clase media; los de los sectores medios y altos por una generación de oportunidades que puede renovar la movilidad social argentina. El desarrollismo parece posible en una sociedad pluralista e interclasista, que transforma la lucha de clases en un juego de presiones que promete asegurar a cada sector un nivel de prestigio y de consumo, que se presiente no será el tradicional.

Como proyecto político que extrae su plan de transformación de la coyuntura, en el horizonte de la sociedad de consumo, es más bien marginal a las cosmovisiones, una suerte de positivismo, un sistema para la acción. No es accesible al gran público sino a los que tienen cierta capacidad de abstracción, pero puede devenir una innovación colectiva, si la sociedad responde a los estímulos de los responsables.

En suma, ideología o no, más bien no, el desarrollismo representa la hora en que las ideologías desembarcan en los movimientos históricos y los movimientos históricos desembarcan en las cosas.

Si de cosas se trata, el justicialismo de Perón también las manipula, pero su comportamiento más bien acelera los mecanismos sicosociales redistributivos de poder, prestigio y consumo.

El desarrollismo hace una promesa más alta: lograr el consenso social si una clase dirigente nueva obtiene un crecimiento que no sea incompatible con la redistribución.

¿Mantuvo sus promesas el desarrollismo como proyecto de transformación? Aparte del hecho de que su experiencia fue interrumpida al cumplir casi cuatro años, sus promesas excedían las posibilidades del proyecto, a lo menos en dos dimensiones: los beneficios de la operación son inicialmente débiles con relación a los costos, por una parte; por otra, faltaban reglas de trato para las empresas multinacionales. Expliquémonos:

¿Por qué el ahorro de divisas que Frondizi esperaba de las industrias básicas, no “financia” la democracia argentina, igual o mejor que aquella renta agraria de la “pampa húmeda”? Un motivo, entre varios: cuanto más rápidas sean las inversiones en esa clase de industrias, tanto más fuerzan en sus comienzos a reducir el consumo en un ambiente que pide

todo lo contrario. De ahí cierta compulsión social que el proyecto desarrollista no acoge y la eventual tendencia autoritaria en el ejercicio del poder y restricciones a las libertades sociales para los cuales no está hecha su clase dirigente.<sup>18</sup>

Y además las empresas trasnacionales: no había conciencia entre los años 58 y 62 del régimen jurídico necesario para que el Estado y las empresas argentinas negocien, en condiciones equitativas y con resguardo de la autodeterminación, con estos organismos peculiares que son las empresas multinacionales, que buscan sobre todo extender al máximo el "ciclo de vida útil" de los productos de su casa matriz. Por avezado que fuera el equipo de Frondizi-Frigerio en planes económicos, la estrategia nacional no podía ser planteada aún, como corresponde, en términos de una negociación entre actores trasnacionales igualmente capaces para influir en las decisiones del otro, que intentan distribuirse sobre la base de criterios de evaluación no siempre coincidentes, los costos y los beneficios de determinados proyectos.<sup>19</sup>

¿Resultados? El desarrollismo no produjo automáticamente mayores posibilidades de democracia política en la Argentina; pero aumentó la diferenciación social y, por lo tanto, la pluralización cívica de nuestro país. La democracia política depende en gran medida de que podamos conciliar la industrialización con las expectativas sociales nuevas, inexistentes en el 45.

## 6. PARTIDOS POLÍTICOS Y FUERZAS ARMADAS

### 6.1. *Los partidos políticos*

Sin ignorar la complejidad de este último examen,<sup>20</sup> una consideración esencial del periodo sólo nos permite prestar atención a los partidos po-

<sup>18</sup> Gallo, Ezequiel, "Democracia, socialismo y desarrollo económico", revista *Criterio*, Buenos Aires, diciembre, 1972, núms. 1657-1658, p. 713.

<sup>19</sup> White, Eduardo, "Democracia pluralista y empresas multinacionales", revista *Criterio*, *op. cit.*, *supra*, p. 730.

<sup>20</sup> *Cfr.*, información más amplia sobre partidos y elecciones durante el periodo en: Casas, *op. cit.*, *supra*, nota 6, esp., pp. 161, 287, 309; Floria, Carlos A., y García Belsunce, César A., *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Kapelus, 1971, t. 11, p. 481; Galletti, Alfredo, *La realidad argentina en el siglo xx, La política y los partidos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 234; Grondona, Mariano, *La Argentina en el tiempo y en el mundo*, Buenos Aires, Primera Plana, S. R. L. 1967 p. 172; Luna *op. cit.*, *supra*, nota 13, p. 139; Melo, Carlos R., *Los partidos políticos argentinos*, Córdoba, Universidad Nacional, 1970, p. 108.

líticos y a las fuerzas armadas. Y de los partidos, sólo a los tres más significativos entre 1958 y 1962: el peronismo, la Unión Cívica Radical Intransigente y la Unión Cívica Radical del Pueblo. Mayoritariamente, el peronismo deja el voto en blanco, decide el triunfo electoral de la UCRI en 1958, y obtiene el propio en 1962 bajo nombres diversos y, en algunos casos, con estructuras “neoperonistas” que, por momento, prometen un desarrollo político independiente del liderazgo originario. La UCRI es impulsada por el apoyo peronista a todas las situaciones políticas que el sistema electoral permite en la Argentina, y sigue obteniendo satisfacciones decrecientes, hasta encontrar su verdad de partido de dirigentes y no de masas. La UCR del Pueblo —estable en las motivaciones y en su electorado— se beneficia de un 29.9% de votos, cuando Balbín enfrenta a Frondizi-Perón en 1958 y vuelve a su mínimo de 18.7% en 1962.

Como observa Grondona, desde 1957 hasta 1966, el 60% de los votantes permanece fiel a una bandera; el 40% osciló entre los diversos partidos, haciendo las cifras de uno y otro año prácticamente “incomparables” entre sí y cargando de ansiedad, por lo imprevisible, cada confrontación electoral!

Algunos condicionamientos de esta etapa argentina nacieron de la especulación sobre el voto peronista vacante; la presión sobre el electorado mediante polarizaciones sucesivas (1958: pacto Frondizi-Perón y UCRP y 1962: UCRI y peronismo). A pesar de las variaciones del sistema electoral; la acentuación de los factores emocionales (peronismo y anti-peronismo) y la falta correlativa de un proyecto nacional que renovara al que dio a la Argentina tan destacado lugar en las mediciones conven-

El calendario electoral del periodo fue el siguiente: elecciones generales 23/2/58: con apoyo peronista, victoria total de la UCRI; La Pampa, constituyentes, Ejecutivo y Legislativo 6/3/60: UCRI; Misiones, Ejecutivo y Legislativo 27/3/60: UCRI; legislativas nacionales 27/3/60; retroceso de la UCRI: es mayoría en Corrientes, Chubut, Formosa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero; la UCRP es mayoría en la capital federal, Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chaco y Entre Ríos; los demócratas (conservadores) ganan Mendoza; un diputado y un senador nacionales por la capital federal 5/2/61: triunfo UCRP por el diputado y del partido socialista argentino por el senador; Ejecutivo en Mendoza 12/2/61: demócratas; Añatuya (S. del Estero), municipales 4/6/61: Partido Socialista Argentino con apoyo peronista; provinciales Catamarca San Luis, Santa Fe, 17/12/61: UCRI; provincial Formosa 14/1/62: UCRI; provincial La Rioja 25/2/62: UCRI; provinciales y/o municipales y legisladores nacionales en 18 distritos (sobre 24), 18/3/62; triunfo peronista y neoperonista en 9 u 11 distritos, según la “obediencia” que se atribuya a la UCR Bloquista de San Juan y al gobernador democristiano de Jujuy; la UCRI es mayoría en la capital federal y diez provincias; los demócratas en Mendoza y la UCRP en Córdoba. En este marco político se inscribe la destitución de Frondizi.

cionales de desarrollo. El elector no encontró motivos para identificarse con una fuerza política. Parece que no los buscó tampoco. Esta interacción de mediocre civismo, explica que en 1975 los partidos argentinos, tengan los votos que tengan, parezcan tan viejos.

## 6.2. *Las fuerzas armadas*

El desarrollismo de Frondizi había seleccionado los protagonistas de la nueva situación. Debían serlo políticos de carrera, sindicalistas y empresarios, del peronismo y del no peronismo, decididos a complementar la participación política de Yrigoyen y la movilidad social de Perón con una actitud democrática (no meramente liberal), favorable a una elevación colectiva de los niveles de vida, con un criterio moderno de toma de decisiones: la aceptación del cambio como solución habitual.<sup>21</sup>

Las fuerzas armadas, en cambio, habían sido convocadas por el presidente a su deber profesional. En el mensaje de asunción del poder, nada hay más elocuente que la clausura de la vida política para los cuadros. Se suceden los párrafos en que el presidente exorciza de toda tentación de deliberar o decidir por arriba del mandato popular. Hecha hoy, a la luz de las tensiones militares que, calculadas en treinta, presionan al presidente, la lectura adquiere dramatismo, porque el énfasis del mensaje, es acentuado por los aplausos de una esperanza contra toda esperanza.

En verdad, el pasado ideológico que se atribuye al presidente, el pacto electoral con Perón, el pragmatismo con que trata de cortar los nudos gordianos de las contradicciones argentinas, la condescendencia con Cuba, el cálculo equivocado sobre las elecciones provinciales de 1962, es decir, el retorno del peronismo, endurecen a los partidos de oposición, a una opinión considerable y a las fuerzas armadas.

No se puede afirmar que las fuerzas armadas retuvieran el poder efectivo durante la presidencia de Frondizi. Tampoco había crecido todavía la suerte de profesionalismo que por algún tiempo los militares "azules" parecieron asumir, junto con un no peronismo que podía excluir a los duros del peronismo y del antiperonismo. Pero los militares creían tener un recurso de veto, como depósito residual del derecho de resistencia a la opresión que habían ejercido con los civiles en 1955. Y lo usaron después del triunfo peronista, parcial, pero significativo, de 1962. Bajo su presión, Frondizi había creído necesario desconocer las elecciones para salvar posibilidades ulteriores de la renaciente pero frágil democracia argentina.

<sup>21</sup> Compendiamos la demostración de Barberán, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 5.

Esta conducta contradictoria resulta inútil, pero el presidente recompone su pragmatismo con la entereza de una respuesta: “No renunciaré, no me iré del país, no me suicidaré”. El 29 de marzo de 1962 es derrocado y confinado en la isla Martín García, mientras el presidente provisorio del Senado, José María Guido, cumple el deber penoso de sucederle.

Si se acepta que el tercer cuarto del siglo xx es, en la Argentina, mediocre y atípico en sus significaciones y frustraciones, este gobierno de cuatro años es una concentración de expectativas. Ni se obtiene la reconciliación política, ni el dinamismo económico se prolonga, ni el desarrollismo desaloja los antiguos lugares comunes, ni se clausura la experiencia militar en un gobierno debilitado por la atonía social. Entonces ¿de qué expectativa hablamos? De la posibilidad de un esbozo de proyecto nacional más allá de las anécdotas, de la racionalidad más allá de los carismas populistas, de la reconciliación a través de un pluralismo que fortalezca las convergencias y las razones de vivir en común.

Los caminos del gobierno de Frondizi fueron sinuosos, pero eran huellas preferibles al abismo. “Caminante: no hay camino. Se hace camino al andar”.