

“Desterrar al hechicero”: ajuste y modernización del aparato de Estado durante la gestión de Arturo Frondizi (1958-1962)

“Banishing the sorcerer”: adjustment and modernization of the state apparatus during the Arturo Frondizi’s administration (1958-1962)

ARTÍCULO

Hugo Camilo Ayala

Universidad de Buenos Aires, Argentina. Contacto: hcayala1987@gmail.com

Recibido: agosto de 2022

Aceptado: octubre de 2022

Resumen

En este trabajo nos proponemos analizar la política de ajuste en el Estado nacional en Argentina impulsada por el gobierno de Arturo Frondizi a finales de 1958. Esta política se estructuró en base a dos grandes preceptos: la racionalización del aparato de estado y la modernización de su funcionamiento. La necesidad de transformar la dinámica estatal se planteó en el marco de los cambios en el modo de acumulación y el conflicto de clases abiertos a partir del golpe militar contra el peronismo en 1955. En ese sentido, la política desarrollista de racionalización y modernización estatal fue un intento por responder a las nuevas dificultades impuestas por la conflictividad social y la acumulación de capital durante la fase compleja de la ISI, vía reducción del déficit fiscal, privatización de empresas públicas y reordenamiento del aparato estatal; a la vez, la modernización tenía como objetivo adaptar la organización burocrática del estado a los cambios y necesidades del desarrollo económico y social esperados a partir de la renovación productiva y la inversión de capital extranjero.

Palabras clave: Estado; aparato de estado; desarrollo; racionalización; modernización.

Abstract

In this paper we intend to analyze the policy of adjustment in the national State in Argentina promoted by the government of Arturo Frondizi at the end of 1958. This policy was structured on the basis of two great precepts: the rationalization of the state apparatus and the modernization of its functioning. The need to transform the state dynamics was raised in the framework of the changes in the forms of capital accumulation and the class conflict opened after the military coup against Peronism in 1955. In that context, the developmentalist policy of state rationalization and modernization was an attempt to respond to the new difficulties imposed by social conflict and the accumulation of capital during the complex phase of the ISI, via reduction of the fiscal deficit, privatization of public companies and reordering of the state apparatus; at the same time, the modernization was aimed at adapting the bureaucratic organization of the state to the changes and needs of the economic and social development expected from the productive renovation and the investment of foreign capital.

Keywords: State; state apparatus; developmentalism; rationalization; modernization.

Introducción

La llegada de Arturo Frondizi y la UCR Intransigente (UCRI) al poder a partir de su triunfo electoral en 1958 permitió el ascenso de una nueva estrategia de políticas estatales centrada en la promoción del desarrollo económico y social. En el marco de un escenario político cuestionado por la proscripción del peronismo y los condicionamientos de las Fuerzas Armadas, el desarrollismo como ideología y práctica fue la punta de lanza de un gobierno obligado a tratar de controlar un escenario extremadamente complejo. Frondizi se había destacado como figura de la oposición durante el gobierno de Perón al denunciar desde un discurso fuertemente nacionalista los acuerdos petroleros con la empresa norteamericana Standard Oil.¹ En los años de la Revolución Libertadora, impugnó la proscripción del peronismo y se presentó como un duro crítico del gobierno militar, lo que aceleró la crisis y posterior ruptura de la UCR. Su pacto con Perón le permitió obtener el primer lugar en las elecciones semidemocráticas de febrero de 1958. Para ese momento los planteos desarrollistas desplegados por el propio Frondizi, pero motorizados por la figura intelectual de Rogelio Frigerio y sus *think tanks*, habían madurado y aparecían como puntos centrales del programa de la UCRI (Jáuregui, Cerra, y Yazbek, 2016). El desarrollo económico implicaba la industrialización del país en áreas consideradas claves,

¹ El programa de nacionalismo económico de la UCRI se expresó fuertemente en la Declaración de Avellaneda del 4 de abril de 1945 y en el libro *Petróleo y política* de Frondizi. Una vez en el poder este discurso sería reformulado por un “nacionalismo de fines”, consistente en justificar la convocatoria al capital extranjero como una forma necesaria e ineludible para cumplir con el fin último de hacer ingresar al país en el “Primer Mundo” (Smulovitz, 1988).

buscaba superar la mera producción de bienes de consumo e impulsar una transformación del modo de acumulación de la ISI cuyo centro de gravitación pasaba a estar puesto en la industria pesada –especialmente en la producción de hidrocarburos, en la petroquímica, la siderurgia, los bienes de capital, las automotrices, etc.- (Rouquié, 1975). A su vez, le otorgaba un espacio central a la programación y la planificación estatal dentro de los procesos de cambio (Jáuregui, 2015). Las leyes de radicación de capitales extranjeros – Ley 14.780/58- y de promoción industrial –Ley 14.781/58- dieron el marco legal para una intensa transformación de la producción y de la estructura de la propiedad en los años siguientes (Altimir, Santamaría y Sorrouille, 1967).

La relación con los sindicatos era otro punto candente hacia fines de los años cincuenta. La necesidad de desplegar una nueva relación entre Estado y trabajadores aparecía como una medida necesaria para garantizar la armonía social y la conciliación de clases ansiadas por el desarrollismo. A su vez, la integración de los diversos actores sociales se planteaba como alternativa a la política de represión y desperonización de la Libertadora. Pero las medidas que se proponían favorecer a los trabajadores –aumentos salariales, anulación de inhabilitaciones gremiales y políticas (excepto la del propio Perón) y la posterior Ley de Asociaciones Profesionales- rápidamente fueron opacadas por la necesidad de lograr aumentos de productividad, generando fuertes resistencias y conflictos con las organizaciones gremiales (Schneider, 2006). En este sentido, los cambios socioeconómicos desplegados con el desarrollismo implicaban la consolidación de un arduo proceso por derribar las barreras a la racionalización productiva en los propios lugares de trabajo (James, 1981). En ese marco, el accionar de las Fuerzas Armadas y el recurso del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES) se volverían la respuesta privilegiada ante la movilización social y la indisciplina obrera.

La convocatoria al capital extranjero, la política petrolera y el Plan de Estabilización económica fueron los principales focos de conflicto en los primeros meses de gestión. Este último era producto de los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), contenía fuertes elementos de ortodoxia monetaria y ajuste económico, y se presentaba como un paso necesario para sanear las condiciones de la economía, resolver el problema de la inflación, acceder a créditos externos y recomponer la productividad y la disciplina laboral, generando condiciones óptimas de inversión. El plan comprendía la liberación del mercado cambiario, una importante devaluación monetaria, la eliminación de subsidios al consumo y la

reducción de los déficits comercial y fiscal (Zicari, 2015).² Como veremos, el problema de la racionalización estatal aparecía como complemento de las medidas de estabilización.

En este trabajo nos proponemos analizar el proyecto de ajuste del aparato de Estado implementado desde fines de 1958. Esta política debe entenderse dentro del conjunto más amplio de transformaciones del capitalismo en Argentina. La reforma estatal se desplegó conjuntamente con el impulso de la “fase compleja” de la industrialización por sustitución de importaciones y la intervención del capital extranjero en la dinámica de la acumulación. A la vez, estuvo atravesada por una nueva correlación de fuerzas entre las clases y fracciones de clase consistente en una declarada ofensiva de los sectores dominantes contra las conquistas sociales que los trabajadores sindicalmente organizados habían alcanzado con el peronismo.³

En este contexto, el intento de racionalización del desarrollismo fue uno de los proyectos de cambio más ambiciosos del periodo. Lejos de presentarse como un mero rediseño técnico y administrativo, se proponía dos objetivos centrales: por un lado, responder a las nuevas dificultades impuestas por la conflictividad social y la acumulación de capital durante la fase compleja de la ISI, vía reducción del déficit fiscal, privatización de empresas públicas y reordenamiento del aparato estatal; en segundo lugar, proponía como objetivo la modernización de la burocracia pública con el fin de que se adaptara a los requerimientos y cambios del desarrollo económico y social que se esperaban a partir de las transformaciones en la dinámica de la acumulación.

Estado y desarrollo

A partir de 1958, la problemática de la racionalización y la modernización comenzó a invadir los debates en torno a las medidas a tomar respecto del Estado y la administración pública nacional en Argentina. La eficacia de la burocracia y la reducción del gasto público fueron señaladas como parte de las condiciones fundamentales para resolver los límites que el Estado y el mercado habían alcanzado hacia mediados de los años cincuenta, y se presentaban como la respuesta adecuada a los cambios en el mercado mundial y el sistema internacional de estados de los años de posguerra. Empero, esto no era una novedad. Ya durante el segundo mandato de Perón muchos de estos problemas habían sido percibidos. Sin embargo, las políticas

² El recurso al ajuste y la devaluación se presentaba además como el mecanismo principal para dar respuesta al recurrente problema de los límites al crecimiento económico que se expresaba fundamentalmente como ahogo de la balanza de pagos, proceso característico del ciclo conocido como stop & go (Basualdo, 2006).

³ Esto, por supuesto, desplegó una relación entre Estado y sindicatos muy diferente a la que se había desarrollado en los años peronistas, y planteó el serio dilema a las organizaciones gremiales en torno a la resistencia o la integración (James, 2013).

impulsadas para resolverlos (el acuerdo con Standard Oil en materia energética, el Congreso de la Productividad o las propuestas de racionalización estatal presentes en el Segundo Plan Quinquenal) se vieron bloqueadas por las características y dinámica de su bloque político, cuyo contenido se estructuraba en base al lugar sobredimensionado que tenían los trabajadores y sus organizaciones sindicales (Portantiero, 1989). Bajo la Revolución Libertadora en 1956 fue creada una Comisión Interministerial de Racionalización con el objetivo de analizar la situación de la administración pública y realizar propuestas para ordenar y homogeneizar su funcionamiento. Sin embargo, la acción de esta Comisión no realizó ninguna propuesta concreta y terminó por disolverse a mediados de 1957. En su reemplazo, fue organizado en el seno de la Presidencia el Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en la Administración Pública (SAETAP) donde se desarrollaron las primeras experiencias de formación en los Servicios de Organización y Métodos. Finalmente, en los últimos meses del gobierno militar se creó el Instituto Superior de Administración Pública, aunque sus tareas efectivas se iniciarían durante el gobierno de la UCRI (Giambruno y Vega, 1963).

Por otra parte, estas iniciativas de transformación estatal se enmarcaron en la expansión global de las ideas del desarrollo y en la reconfiguración mundial del capitalismo de posguerra. Desde las décadas de 1940 y 1950, la preocupación de las potencias occidentales por resolver las desigualdades regionales, el atraso y la pobreza del denominado “tercer mundo” motorizó diversas iniciativas y programas internacionales de desarrollo económico y social, configurando diversos equipos técnicos especializados (Offner, 2019; Unger, Borowy y Pernet, 2022). A la vez, buena parte de las políticas desarrollistas fueron la respuesta a la internacionalización del capital y la expansión de empresas transnacionales hacia la periferia (Ianni, 2011). De este modo, en el conjunto de los países periféricos y particularmente de América Latina la “administración para el desarrollo” circulaba como concepto común de las diversas iniciativas de reforma estatal (Jácome, 1965).

En este marco, para el desarrollismo argentino, el Estado debía tener un rol central en la empresa de modernización. El éxito de las políticas de transformación debía ser garantizado de manera abierta y deliberada por la intervención estatal, a partir de crear las condiciones y establecer los lineamientos que llevaran a modificar las estructuras socioeconómicas; al mismo tiempo, era necesario que el Estado se encargara de aquellas áreas donde los capitales privados resultaban ineficaces (Ferrer, 1956). En el trasfondo de estos argumentos subyacía una noción que entendía al aparato estatal como una herramienta pasible de ser utilizada para guiar de manera consciente el desarrollo económico y donde se presentaba al Estado como una especie de “demiurgo” de alcance universal (Cao, Laguado y Rey, 2015).⁴

Pero al mismo tiempo, estaba claro que la intervención estatal no debía impedir la actividad privada. Al contrario, su rol debía impulsarla, guiarla y crear condiciones para su acción, para lo

⁴ Esta concepción instrumentalista del estado tiene fuertes puntos en común con el desarrollado por el estructuralismo clásico; para un análisis crítico de estas lecturas ver Grigera (2014).

cual era necesario evitar la hipertrofia y la ineficiencia del aparato administrativo. Como señalaba Rogelio Frigerio:

Nos oponemos a que el Estado sustituya a la empresa privada trabando así la actividad productiva, pero afirmamos que debe fijar prioridades y utilizar todos los instrumentos de la política económica para dar una dirección consciente al proceso económico hacia el cambio de estructuras (...). Creemos en el desarrollo, que supone un cambio estructural, un salto, un pasaje de una situación histórica dada a otra cualitativamente distinta (Díaz Fanor, 1977, p. 56).

En este sentido, el diagnóstico que los funcionarios del gobierno de la UCRI habían realizado sostenía que a lo largo de las décadas previas el aparato estatal había crecido sin responder a una planificación previa ni un criterio organizador coherente, por lo cual los organismos e instituciones se habían desplegado de manera arbitraria, superponiendo funciones y, lo más importante, abultando las dimensiones y costos de la administración pública. El control de los gastos estatales y de la dimensión cuantitativa del aparato burocrático junto con el aspecto cualitativo de su funcionamiento era presentado como una medida necesaria para que las instancias políticas dirigieran eficazmente el proceso de desarrollo. Esto se sintetizaba en la fórmula del Secretario Técnico de la Presidencia y uno de los actores claves al frente de la racionalización, Juan Ovidio Zabala (1963) en su posición sobre “El desarrollo (que) exige industria pesada, infraestructura, Estado ágil y barato” (p. 22).

Racionalización y austeridad

En su discurso de asunción del 01 de mayo de 1958, Frondizi detalló los problemas centrales que enfrentaba su gobierno y los desafíos que le esperaban a la empresa desarrollista. Dentro de estas cuestiones, el peligro de la cesación de pagos, la incapacidad impositiva para financiar los gastos estatales, el déficit público, el descalabro organizativo en los organismos, la hipertrofia administrativa y “los males de la burocracia” (Frondizi, 1958, p. 74) eran elementos que paralizaban la actividad productiva y alimentaban el proceso inflacionario en curso. Para el primer mandatario, este diagnóstico demandaba la implementación de medidas drásticas y severas que debían materializarse en la promoción de las actividades productivas en el ámbito privado. En ese sentido era urgente:

(...) crear fuentes de trabajo más provechosas y atractivas que el empleo público y ofrecer un destino menos limitado e infecundo a los miles de jóvenes, que consumen en la burocracia su capacidad de trabajo y su creación (Frondizi, 1958, p. 75).

Dentro de este panorama, los límites a la acumulación y el crecimiento económico no remitían simplemente a la falta de capitales o al atraso tecnológico y de productividad, sino también al peso que las actividades improductivas del Estado había alcanzado. Para el gobierno una parte importante de los organismos públicos se caracterizaban por tener:

(...) una burocracia que no sabe cómo se produce un kilo de trigo, un kilo de lino, pero sí sabe cómo se escriben miles de planillas, y lo que el país necesita no es gente que suscriba planillas, sino gente que sepa producir para aumentar la riqueza total de la República (Frondizi, 1959, pp. 321-322).

A partir de la evaluación de este escenario, y a diferencia de lo que han sostenido algunos autores, el gobierno de la UCRI intentó llevar adelante un proyecto de transformación del tamaño y funcionamiento del aparato estatal.⁵ El 09 de diciembre de 1958 el Secretario de Estado de Hacienda de la Nación, Ricardo Lumi, daba a conocer las directivas del *Plan de Racionalización y Austeridad para la Administración Pública*. Este plan consistía en una batería de decretos mediante los cuales se especificaban las medidas y resoluciones que se buscaban aplicar al conjunto de las instituciones, incluidos los organismos descentralizados, las entidades autárquicas, y las empresas estatales. Sin embargo, quedaban excluidos los organismos relacionados con las Fuerzas Armadas, las áreas de Seguridad y las Universidades Nacionales (Secretaría Técnica, CEN-PAF, 1959).⁶ En este contexto, la racionalización del Estado se aplicaba de manera casi paralela al plan de estabilización económica, de manera que el objetivo fundamental consistía en generar condiciones adecuadas para reducir el déficit fiscal y el tamaño de la administración:

El país atraviesa una grave crisis económico-financiera. Padece de grandes déficits en su presupuesto económico y en el presupuesto fiscal. Las empresas nacionales producen

⁵ Por ejemplo para Sikkink (2009), Frondizi llevó a cabo su gestión de gobierno evadiendo a la burocracia y formando un gobierno “paralelo” a través del papel ocupado por Rogelio Frigerio en la Secretaría de Relaciones Económicas y Sociales dentro del área de la Presidencia. Por supuesto, cuestionar esta hipótesis no implica negar los conflictos que se desarrollaban al interior del gabinete ministerial (Babini, 1984).

⁶ La nómina de dependencias no sujetas a la racionalización era la siguiente: entre los organismos centralizados se encontraban el Ministerio de Defensa Nacional, la Secretaría de Estado de Guerra, la Secretaría de Estado de Marina, la Secretaría de Estado de Aeronáutica, la Prefectura Nacional Marítima, la Gendarmería Nacional y la Policía Federal. Dentro de los organismos descentralizados se excluía a la Dirección General de Fabricaciones Militares, la Dirección General del Instituto Geográfico Militar, el Instituto de Ayuda Financiera para pagos de Retiros y Pensiones Militares, el Instituto Antártico Argentino, el Fondo para la Defensa Antiaérea Territorial, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional del Sur, la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de Tucumán y la Universidad Nacional del Nordeste (Secretaría Técnica, CEN – PAF, 1959).

cuantiosas pérdidas. Todo ello se refleja en el alza creciente del costo de vida y en la desvalorización acelerada de nuestra moneda (Plan de Racionalización y Austeridad para la Administración Pública Nacional, 1958, p. 13).

A partir de este diagnóstico, las primeras medidas proponían la reducción de los gastos de la administración pública:

1) Rebaja en un 20% de las partidas de gastos comunes y en un 40 % las de inversiones patrimoniales. 2) Congelamiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública, y régimen riguroso para la creación o modificación de dichas estructuras. 3) Aplicación de medios administrativos para el intercambio de personal existente, a fin de evitar la creación de nuevos cargos. 4) Prohibición de adquirir bienes muebles e inmuebles por parte del Estado durante dos años, salvo casos absolutamente indispensables. 5) Prohibición, salvo situaciones ineludibles, de realizar viajes al exterior por cuenta del Estado. 6) Economías drásticas en el uso de automotores y pasajes oficiales. 7) Devolución a Teléfonos del Estado del 20% de las líneas telefónicas directas oficiales, lo cual permitirá liberar 3.000 aparatos al sector privado. 8) Economías drásticas en comisiones al exterior (Plan de Racionalización..., 1958, p. 5).

Asimismo, se planteaban una serie de medidas para imponer normas de austeridad:

1) Prohibición de realizar banquetes o reuniones oficiales por cuenta del estado, excepto las de carácter protocolar. 2) Supresión de las entradas “de favor”, permisos especiales y gratuitos para espectáculos oficiales. 3) Prohibición de dar al personal del Estado entradas “de favor”, permisos especiales y gratuitos para espectáculos privados. 4) Prohibición al personal del Estado de aceptar designaciones honorarias, agasajos, honores y presentes por parte de instituciones privadas. 5) Supresión de las denominadas “secretarías privadas”, excepto las correspondientes a ministros, secretarios y subsecretarios del Estado (Plan de Racionalización..., 1958, p. 06).

Como se puede apreciar el corazón de estas medidas apuntaban a la reducción del presupuesto administrativo en términos absolutos, al ahorro en los gastos, a la prohibición para crear nuevas estructuras y la supresión de otras. A esto se le sumaba el congelamiento de vacantes y el intento por reducir la cantidad de empleados públicos. Este último y sensible problema fue ejecutado a partir del control estricto en la creación de nuevos cargos y en la ocupación de vacantes, la ejecución de programas para determinar la separación de empleados considerados incompetentes, el fomento de las jubilaciones, el impulso al paso voluntario a empresas privadas, el ofrecimiento de una jornada laboral especial a aquellos que buscaran empleo por fuera de la administración pública (consistente en cuatro horas diarias con un 60% del sueldo), entre otras medidas. El organismo clave en este punto era el Servicio Centralizado para Transferencia y Redistribución del Personal de la Administración Pública (creado por el decreto 9.178/59 bajo dependencia de la Dirección General del Servicio Civil) que controlaba

todo el movimiento de personal administrativo e intervenía en el proceso de reducción del número de empleados en los casos en que se considerara excesivo.

A su vez, este empuje racionalizador iba a ser acompañado de privatizaciones de empresas de bienes y servicios en manos del Estado. Esta política tuvo un alcance parcial, no generalizado, y apuntaba más a la eliminación de las empresas consideradas “antieconómicas” que a una reestructuración general de la intervención estatal en la economía. Además, los intentos de privatización fueron un claro ejemplo de las dificultades para imponer políticas estatales y canalizar la conflictividad social, ya que en la mayoría de los casos el gobierno de Frondizi tuvo que afrontar grandes resistencias por parte de los trabajadores de las empresas afectadas, agudizando su debilidad y fortaleciendo los rasgos represivos del régimen y el accionar de las Fuerzas Armadas.

El caso del grupo de empresas que conformaban la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) es un ejemplo claro de estas medidas. Este grupo había sido originalmente propiedad de capitales alemanes, luego nacionalizadas en 1945. La Revolución Libertadora trató de dar inicio a un proceso de intervención y racionalización del complejo empresarial, sumado a incrementos de productividad y de privatización parcial, pero las dificultades políticas y económicas complicaron su concreción. Durante el gobierno de Frondizi, se veía con buenos ojos la iniciativa de desprenderse de las empresas y negociar con los capitales de la Alemania Federal su reinserción en el país. En 1958 comenzó un proceso de remates que, con el impulso del ministro Alsogaray, culminaría con la privatización de las empresas y la liquidación del ente central DINIE durante 1960 y 1961 (Belini y Rougier, 2008). Otro caso de trascendencia tuvo que ver con la nueva Ley de Carnes de principios de 1959 que contemplaba la privatización del Frigorífico Lisandro de la Torre; esta decisión devino en la toma del frigorífico por parte de sus trabajadores, declarándose una huelga por tiempo indeterminado. La decisión del gobierno de desalojar militarmente las instalaciones y la amenaza de aplicar el Plan CONINTES fue respondida con una insurrección popular en el barrio de Mataderos y la agudización de los conflictos sociales (Salas, 2006). Por último, debemos mencionar la política de racionalización del sistema ferroviario. Los problemas acarreados en el transporte ferroviario se sintetizaban en el mal estado de las formaciones y las vías, así como en el excesivo gasto que implicaba su mantenimiento, problemas que las nacionalizaciones no habían resuelto. Las primeras evaluaciones del estado de situación de los ferrocarriles planteaban una solución enfocada hacia diversas medidas de modernización, pero en 1961 la política se encaminó directamente a llevar adelante una racionalización del sistema en su conjunto. La “batalla del transporte” iniciada en junio de 1961 contemplaba la reestructuración del sistema ferroviario, la eliminación de las vías consideradas ineficientes y costosas, la reducción de personal, la modificación del

régimen laboral, la actualización tarifaria y la privatización de actividades complementarias. Esta política desató una huelga de los trabajadores ferroviarios que duró cuarenta y dos días, y que fue respondida con la movilización militar por parte del gobierno. Finalmente, la racionalización ferroviaria logró la reducción de personal y el recorte de algunos ramales pero le valió un gran costo político al frondizismo en sus últimos meses de gestión (Ortega, 2010). Junto con estos casos emblemáticos, se contemplaba el paso a manos privadas de distintas tareas de obras y construcciones, imprentas oficiales, instalaciones de la Isla Demarchi, entre otras. A la vez, la reforma incorporaba la transferencia de servicios desde el Estado nacional hacia las provincias y/o municipios. Estas transferencias contemplaban a hospitales, escuelas primarias, servicios de agua potable, de desagües cloacales y pluviales, de electricidad y de riego; e incluía la eliminación de organismos por deceso de las funciones –se terminaban de disolver el IAPI, la Secretaría de Estado de Obras Públicas, el Consejo de Reconstrucción de San Juan, entre otros- (Zavala, 1999).

Para llevar a cabo estas políticas de racionalización fue creado un organismo especial, con facultades ejecutivas e independiente de los ministerios denominado Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad (CEPRA), El mismo era presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia y estaba integrado por el Director del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), el Director de la Dirección General del Servicio Civil de la Nación y el Jefe del Departamento de Presupuesto y Contralor Financiero de la Secretaría de Hacienda. El CEPRA tenía la facultad de solicitar información acerca del estado de situación de los organismos con el objetivo de evaluar las medidas a tomar y a su vez podía informar y recomendar sanciones por incumplimiento de las tareas a aplicar (Decreto 10974/58).

Por otra parte, mediante el decreto 10978/58 se creaba una comisión especial encargada de estudiar las formas para reducir el número de agentes destinados al servicio exterior. A la vez, se prohibía a todo organismo y empresa estatal enviar funcionarios o comisiones por fuera del país, y se indicaba no aumentar la cantidad de personal o crear nuevos cargos en los organismos permanentes del Estado en el extranjero -a menos que fuera estrictamente necesario y previo un estudio realizado por el CEPRA-. Se consideraba que de esta manera podría alcanzarse un importante ahorro de divisas. Junto con esto, se prescribía un detallado cuidado en el uso de los automotores pertenecientes al Estado. Entre otras medidas, se determinaba evitar los recorridos excesivos, economizar el uso de materiales, combustibles y reparaciones; y se señalaba a los Ministros, Secretarios y autoridades superiores de cada jurisdicción que crearán un sistema general de control del uso de los automotores oficiales mediante planillas y formularios donde se detallaran los kilometrajes por unidad, los

desplazamientos diarios, las cantidades de nafta consumida, entre otros datos (Decreto 4/59, 2 de enero de 1959).

En este orden de medidas, para abril de 1959 el gobierno buscó establecer un horario unificado y homogéneo para el conjunto de la administración pública nacional. En un análisis preliminar, se sostenía que la unificación del horario de trabajo permitiría acabar con “corruptelas”, abandonar “trabajos paralelos” y eliminar “los horarios anárquicos de la actualidad” (Memorándum CEPRA N°6, 22 de diciembre de 1958). Esto implicaba en algunos casos extender la jornada laboral y los horarios de atención al público y tenía como objetivo aumentar el control y la disciplina sobre los empleados estatales:

(...) la implantación del horario general y uniforme para todas las oficinas y servicios, permitirá una mejor atención al público –particulares, comerciantes, industriales- que concurren a esas mismas oficinas y servicios para la realización de gestiones, al propio tiempo que posibilitará la observancia de una disciplina efectiva entre el personal sin distinción de jerarquía, eliminando los inconvenientes provenientes de la concesión de “horarios especiales”. (...) Por cuanto así lo aconsejan los estudios realizados sobre la materia por las respectivas dependencias técnicas, y en razón de que el temperamento resulta más beneficioso para los servidores públicos, se ha estimado conveniente extenderla duración de la jornada diaria de labor efectiva, sin la implantación del doble turno que rige en el sector laboral privado (Decreto 3574/59).

Se esperaba que tales medidas de austeridad fueran apoyadas por la ciudadanía pero principalmente por los propios funcionarios y empleados de la administración. En el diagnóstico oficial, la lógica de resistencia a los cambios abultaba los presupuestos, enlentecía los procedimientos, fomentaba la apatía y solidificaba una inercia burocrática que obstaculizaba los vínculos entre el Estado y el ámbito privado. Era necesario entonces llevar a cabo este proceso de destrucción parcial del aparato estatal cuyo alcance era difícil de estipular. Al mismo tiempo, esta empresa cobraba una dimensión moral, la racionalización estatal era presentada como una tarea urgente de la Nación y como forma de enaltecer la función pública. El sacrificio realizado por el Estado, sus funcionarios y empleados eran presentados como un ejemplo para el conjunto de la Nación:

Austeridad, capacidad, espíritu de sacrificio y patriotismo; pero austeridad efectiva, real, completa. Espíritu de sacrificio tesonero, sin desmayos, con afán de lucha. Patriotismo en su acepción más elevada y espiritual, pero no por eso más efectivo, real y completo. Patriotismo exteriorizado en cosas concretas; patriotismo imbuido de un profundo sentido de solidaridad social que nos haga a todos partícipes de una gran empresa común: una Argentina grande, próspera y feliz (*Plan de Racionalización...*, p. 11).

La modernización del Estado

Como remarcamos anteriormente, la modernización del aparato del Estado era la otra cara de la racionalización, ambos aspectos conformaban una relación de absoluta complementariedad y solidaridad. Motivados por el despliegue académico de la teoría de la modernización,⁷ la renovación integral de la burocracia se entendía como una transición evolutiva desde un funcionamiento tradicional y perimido a uno moderno y eficiente, el paso desde el predominio de prácticas irracionales hacia un desempeño racional de la administración pública. Un diagnóstico compartido en las filas gubernamentales atravesaba los análisis y las discusiones de la situación de la administración pública. En un trabajo publicado en la *Revista de Administración Pública* editada por el ISAP, Zavala (1961) afirmaba que la burocracia padecía los siguientes problemas:

La escasa agilidad en el manejo de tramitaciones, los controles superpuestos, la carencia de funcionarios con capacidad resolutive, y una agobiante superposición de tareas, sumados a resultantes financieras de déficit constante, impedían o dificultaban la empresa del desarrollo, que configura una labor eminentemente creativa, dinámica y maleable. Esta deformación en la estructura interna del Estado, determinó, entre otros inconvenientes, la jerarquización del mero trámite, convertido en fin en sí mismo, al tiempo que perdió gravitación la iniciativa de los funcionarios y agentes, la labor eminentemente técnica y sustantiva, evadiéndose además la perspectiva del fin real del proceso administrativo: acelerar el progreso nacional (p. 11).

El problema que atravesaba a la burocracia estatal en esta lectura iba más allá de los inconvenientes que los gastos del Estado le generaban a la acumulación de capital, como vimos en la sección anterior; también era un problema de atraso en los procedimientos, de mala ejecución de las actividades y de ineficiencia de las estructuras organizativas. Si se quería que los capitales extranjeros que se incorporaban para desarrollar rápidamente al país tuvieran una actitud racional y efectiva, entonces la organización y ejecución de las tareas del Estado debía cumplir con los mismos requisitos. La racionalidad en la acción de las instituciones estatales era un elemento central para establecer un marco previsible para la acción de la empresa privada; si esto no sucedía, el desarrollo era un proceso imposible de llevar a cabo. Como se afirmaba en la primera Editorial de la *Revista de Administración Pública* en 1961: “Sin una administración sana y progresista es poco, en efecto, lo que pueda realizarse. No en balde en todo el mundo la “mala Administración” es un factor común del subdesarrollo y la miseria” (p. 9).

⁷ Hacia fines de los años `50 el problema del desarrollo se insertó plenamente en los ámbitos universitarios (fundamentalmente en la carrera de Sociología y en la recientemente creada carrera de Economía de la Universidad de Buenos Aires). En 1958 además comenzó la publicación de la revista *Desarrollo Económico*.

Ante este panorama, adaptar las estructuras del Estado a los objetivos del desarrollo económico y social se tornaba una tarea acuciante que no podía ser dejado de lado. El proyecto de racionalización estipulaba en ese sentido:

1) Creación de oficinas de Organización y Métodos en todas las reparticiones públicas, con personal existente. 2) Edición del Manual de la Administración Pública, del Digesto Administrativo y del Diccionario Administrativo. 3) Simplificación de los trámites administrativos entre distintas reparticiones del Estado. 4) Delegación de funciones genéricas y específicas, para simplificar las tramitaciones y aumentar la responsabilidad de los funcionarios. 5) Cumplimiento estricto del horario oficial y revisión del régimen de incompatibilidades y del sistema de licencias en vigor (*Plan de Racionalización...*, p. 11).

El eje estaba puesto en el desarrollo de nuevas técnicas de procedimientos y en la tecnificación de los métodos de trabajo. El despliegue de Comisiones de Servicios de Organización y Métodos en los organismos y empresas del Estado en todos sus niveles se propuso como forma de llevar adelante el control, análisis y cambios en las estructuras organizacionales y en los procesos de trabajo.⁸ Estas Comisiones consistían en grupos de trabajo insertos en los diversos organismos cuya función era aplicar técnicas de análisis de problemas de eficiencia en la administración pública. Para ello, debían cumplir con una condición esencial: que los funcionarios y empleados encargados de aplicarlo fueran especialistas en dicha técnica, que tuviesen dedicación exclusiva y que fueran externos a los organismos que iban a ser puestos bajo análisis. De esta manera se procuraba garantizar la objetividad y la imparcialidad de las recomendaciones de racionalización y modernización en cada área o sector. Al mismo tiempo, se contemplaba el problema de la incorporación de tecnologías modernas en los procedimientos y la capacitación de los empleados para poder utilizarlas.

El segundo elemento clave era el referido a la jerarquización del personal. Un antecedente clave de esto fue el Estatuto del Personal Civil de la Nación decretado bajo el gobierno de la Revolución Libertadora. El mismo fue reglamentado por el Escalafón de la Administración Pública Nacional -Decreto 9530/58- que estipulaba la carrera administrativa en un sentido vertical y otro horizontal: el primero era el de las “clases”, ordenadas de manera alfabética y que distinguía al personal en “superior”, “jerarquizado”, “profesional”, “técnico especializado”, “administrativo”, “de maestranza-obrero” y “de servicios auxiliares”; y el segundo sentido era el

⁸ El origen de los Servicios de Organización y Métodos se remontaba a las iniciativas de la Real Comisión del Servicio Civil en Reino Unido desde 1915. La O. y M. era concebida como un sistema de estudio de los procedimientos de la maquinaria administrativa cuyos objetivos eran erradicar las actividades superfluas y los tiempos muertos, incrementando la eficiencia de las organizaciones del Estado (Krishnamoorthy, 1953).

de los “grupos” que se dividían en categorías expresadas en números romanos en forma decreciente en función de la importancia de las tareas realizadas. Estos aspectos se enmarcaban en la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil de la Nación -a través del Decreto 860/1958- (Dalbosco, 2002).

El organismo por excelencia designado para estas tareas fue el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), creado mediante el Decreto Ley 4027/58 durante el último mes de vida del régimen militar (01 de abril de 1958). Éste dependió directamente del Poder Ejecutivo y formó parte de los organismos descentralizados de la Presidencia de la Nación. Sus funciones centrales fueron: el desarrollo de asistencia técnica al Estado Nacional y a los Estados provinciales y municipales; la realización de cursos de capacitación y perfeccionamiento para altos funcionarios; el desarrollo de cursos intensivos sobre problemas específicos; el despliegue de investigaciones y análisis del estado de situación de la administración pública; la difusión de programas y métodos de modernización y reordenamiento administrativo; el desarrollo e inserción en ámbitos académicos a partir de la organización de cátedras y seminarios y el otorgamiento de becas de estudio, junto con la promoción del intercambio de expertos internacionales.⁹ Por último, a los recursos brindados por el Poder Ejecutivo se le sumó la creación de un “Fondo para el asesoramiento y la capacitación administrativa” organizado en base a convenios con ministerios, empresas del Estado y demás organismos.

Algunos indicios nos señalan que los logros en esta materia habían sido escasos. Es así como en los debates llevados a cabo en el Congreso Nacional de Administración Pública en 1961 se reflejaban varios de los problemas para aplicar estas medidas. Este congreso convocó a los principales cuadros de la administración en sus diversos niveles a debatir sobre los problemas de la organización estatal y el desarrollo económico.¹⁰ Los ejes del debate estuvieron centrados en la planificación de las tareas de la administración en función del desarrollo económico, la racionalización y mecanización de los métodos de trabajo, la capacitación de

⁹ En efecto, la gestión de Frondizi solicitó al Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas el envío de un delegado con el fin de asesorar en problemas de administración. De esta manera, John Blandford arribó al país y se dispuso a trabajar con la Secretaría Técnica de la Presidencia a lo largo del año 1960. Su tarea principal consistió en realizar un relevamiento y un diagnóstico de los alcances y límites de la aplicación del plan de racionalización. De esta iniciativa surgió el “Informe Blandford” en el que propuso una serie de recomendaciones y medidas para perfeccionar las reformas en el Estado (*Revista de Administración Pública* N° 2, 1961).

¹⁰ El congreso fue realizado entre los días 07 y 14 de noviembre de 1961, en el Consejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y contó con la presencia de delegados de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Mendoza, Misiones, Santa Cruz, Santa Fé y Tucumán; funcionarios de los organismos de la Presidencia de la Nación, de los Ministerios y de las Secretarías; miembros de universidades públicas, entes autárquicos y colegios de profesionales; delegaciones extranjeras de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, CEPAL y ONU, entre otros (*Revista de Administración Pública* N° 3-4, 1962).

funcionarios y empleados, etc. El clima de los debates dio cuenta de los magros resultados que el plan de racionalización había logrado en este punto. El espíritu del Congreso iba a sintetizarse en las palabras del delegado por la Universidad de Tucumán, Fernando Rivas Herrera, refiriéndose a la aplicación del servicio de Organización y Métodos:

Tenemos una responsabilidad social, tenemos que luchar como muchos años atrás lo hizo el médico para desterrar –y perdóneme la frase- al hechicero. El experto en Organización y Métodos tiene que desterrar hoy día las viejas normas de cómo se hacían las cosas, pero tiene que desterrarlas con sabia técnica y con conocimiento humano. No podemos pasar sobre el hombre, no podemos pasar sobre la persona y dudo realmente que personas formadas en pocas semanas puedan tener esa visión de conjunto, ese espíritu amplio para aplicar, aunque sea una técnica tan particular como es la O. y M. (*Revista de Administración Pública* N° 3 y 4, 1962, p. 212).

Sin embargo, la tarea de “desterrar al hechicero” no era para nada sencilla pues se debían enfrentar múltiples obstáculos. En su intervención en el Congreso, Carlos Juvenal -Director del Servicio de Organización y Métodos- afirmaba que el sistema administrativo argentino padecía de:

1- Falta de apoyo y/o de constancia por parte de las autoridades superiores. 2- Falta de interés, indiferencia, inercia y/o pesimismo en todos los niveles jerárquicos. 3- Resistencia psicológica al cambio. 4- Reacción activa o pasiva frente a la posible modificación de situaciones creadas. 5- Desaliento, frente a la resistencia, o por falta de éxito inicial. 6- Falta de apoyo popular o indiferencia de la opinión pública. 7- Carencia de una adecuada doctrina administrativa. 8- Desconocimiento general sobre los conceptos modernos sobre organización y administración. 9- Desconocimiento de los sistemas y técnicas aptos para realizar la racionalización. 10- Carencia de organismos idóneos para realizar la racionalización administrativa (p. 91-92)

Por lo tanto, a la incapacidad y escasa formación de los agentes en las técnicas de administración, se agregaba la apatía y la resistencia ante las iniciativas reformadoras. La convocatoria a los empleados y funcionarios para cumplir con las normas y a colaborar con el plan de reforma es un tópico recurrente en los decretos del plan y en los debates y propuestas sobre la modernización del Estado. Quebrar la resistencia al cambio de las burocracias constituidas dependía de una importante cruzada por ganar las mentes en los sectores de mayor jerarquía. Para inicios de la década de 1960, el proceso de reforma estatal entraba en una nueva etapa.

La profundización de la racionalización

En 1960 la UCRI dio a conocer un documento preparatorio para mejorar el proceso de racionalización. Elaborado y publicado por el CEPRA, el *Proyecto de actualización del Plan de Racionalización Administrativa* proponía profundizar las medidas adoptadas desde fines de 1958 y ampliar las facultades de los organismos intervinientes, especialmente del propio CEPRA y del ISAP. De este modo, el documento preparatorio dio lugar a que en marzo de 1961 se diera inicio al *Plan de Racionalización Administrativa* y se creara el Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa (Decreto 2351/61, 28 de marzo de 1961).¹¹ En este decreto se estipulaba un ambicioso plan de tareas que incorporaba desde la supresión del ingreso de personal a todo organismo centralizado y descentralizado –incluyendo a las empresas públicas– hasta minuciosos estudios en torno a los organigramas, la cantidad de personal por área, los gastos salariales por sector, la realización de un anteproyecto para una nueva ley de ministerios, entre otros aspectos.

En ese sentido, el nivel de ingresos de personal en la administración era el primer flanco a contener. En junio de ese año se señalaba que en la administración central:

(...) es significativo hacer notar que mientras en 1959 se registró una disminución neta de 39.116 agentes y en 1960 de 37.527, en los primeros cuatro meses de 1961 esa disminución es sólo de 4.262 agentes originada por 16.681 bajas y 12.419 altas. Que es alarmante constatar que el ritmo de disminución de agentes decrece desde el mes de diciembre de 1960 y también lo es el hecho de que se advierten numerosas designaciones en organismos que se encuentran en proceso de liquidación o reestructuración (Decreto 5006/61, 21 de junio de 1961).

Por medio de recomendación del CEPRA, el Poder Ejecutivo determinó la prohibición del ingreso de nuevos agentes de cualquier categoría, en la administración central, los organismos descentralizados y las empresas del Estado -incluyendo obras sociales, organismos financiados con recursos de cuentas especiales y plan de trabajos públicos-. Al mismo tiempo, se decretaba un nuevo congelamiento de vacantes y se establecía al CEPRA como el único organismo con facultades para resolver designaciones o transferencias de personal en casos en que los organismos demostraran fehacientemente -y en caso de urgencia- su necesidad. El incumplimiento de estas medidas por parte de los funcionarios, afirmaba el decreto, sería considerado una falta grave que habilitaba la instrucción sumarial y abría la posibilidad de la expulsión.

Esta medida sería complementada con el decreto 8263/61 (del 21 de septiembre de 1961) en el cual se solicitaba a todos los organismos enviar al CEPRA una nómina detallada de la cantidad de empleados, individualizándolos y registrando sus funciones y nóminas salariales.

¹¹ El decreto 2351 reemplazaba entonces al Decreto 10974/58.

En consecuencia, a principios de 1962 el CEPRA procedió a exigir a cada organismo un informe acerca de la dotación de personal mínimo necesario para el funcionamiento de sus actividades. A partir del relevamiento de dicha información, se procedería a fijar los porcentajes de personal indispensable en cada área con el objetivo de avanzar en el licenciamiento de los agentes innecesarios y la supresión definitiva de los cargos vacantes, los cuales no podrían ser rehabilitados (decreto 489/62, 17 de enero 1962).

El segundo aspecto a controlar tenía que ver con la creación y/o modificación de direcciones y estructuras. A partir de 1961 se indicaba a todos los organismos la prohibición de presentar anteproyectos de modificación de estructuras sin la previa intervención técnica del ISAP. En esa línea, cada organismo debía elevar previamente un detallado informe presupuestario para ser analizado por el ISAP, que a su vez determinaría recomendaciones y cambios a los informes requeridos. Al mismo tiempo, a través del decreto 7299/61 del 23 de agosto de 1961 se buscaba fomentar un nuevo proceso de transferencias de actividades desde el Estado nacional a las provincias y municipios. Por otra parte, se prohibían los trámites de adquisición de inmuebles y de bienes muebles o equipamientos de oficina¹² sin la previa intervención y análisis de necesidad por parte del Servicio de Organización y Métodos inserto en cada organismo (Decreto 504/62).

El control de los procesos de trabajo en la administración era el tercer elemento a destacar dentro del nuevo plan. Esto se tradujo en la amplificación de los Servicios de Organización y Métodos dentro de los diversos organismos del Estado encargados de rediseñar la organización y los métodos de trabajo. A su vez, se instruía al ISAP a llevar adelante la creación de un Servicio Central de Medición del Trabajo (decreto 497/62, 17 de enero de 1962). La reducción del número de agentes y la simplificación de estructuras debía ser acompañada por el aumento de la productividad en las tareas de cada agente y de cada organismo. El ISAP debía entonces reclutar en cada organismo a funcionarios y empleados para ser capacitados en técnicas de medición del trabajo.

Por último, el Poder Ejecutivo desplegó una iniciativa para obtener el compromiso y la identificación de los agentes estatales con las medidas de racionalización. Esto se tradujo en la creación de un Sistema de Sugerencias mediante el cual se invitaba a funcionarios y empleados a proponer ideas y recomendaciones para fortalecer el proceso de reducción de los gastos

¹² Lo que incluía escritorios, bibliotecas, mesas de trabajo, máquinas de escribir, de contabilidad, conjuntos electromagnéticos o electrónicos, equipos de microfilmación, equipos de reproducción de documentos, instalación y/o reestructuración de sistemas de intercomunicadores, instalación y/o reestructuración de centrales telefónicas internas, instalación y/o traslado de líneas telefónicas existentes.

públicos y las estructuras estatales en sus propios lugares de trabajo.¹³ La comisión encargada de este sistema debía recopilar las sugerencias y dictaminar su aprobación o su rechazo; luego, las propuestas eran elevadas al ISAP que debía determinar su implementación efectiva y, en base a una serie de criterios específicos, proponer una recompensa en dinero a los autores de la propuesta.¹⁴

A modo de conclusión

En este artículo hemos analizado los principales lineamientos que dieron cuerpo a las políticas de reforma estatal desplegadas durante el gobierno de Arturo Frondizi. El análisis se ha centrado primordialmente en los documentos oficiales mediante los cuales se establecieron las medidas y los objetivos de racionalización administrativa y de modernización del aparato estatal, junto con los organismos y comisiones de gestión a que dieron lugar. Los alcances de estas políticas en las instituciones y en el funcionamiento de la burocracia no son fáciles de delimitar. Las fuentes hasta aquí analizadas nos permiten simplemente reconstruir los objetivos e intenciones de las autoridades en la etapa bajo análisis. Somos conscientes de los límites que la naturaleza de estas normativas encierran, ya que como sostienen Muzzopappa y Villalta (2009) estos documentos:

(...) plagados de formulismos, de términos técnicos, de reglas de cortesía, y de imperativos que redactados bajo la forma de objetivos institucionales, de atribuciones y facultades o de funciones delegadas a determinadas instituciones pueden llevar, si no se los problematiza, a establecer una relación lineal entre lo dicho y lo hecho, o en otras palabras entre lo establecido normativamente y las prácticas que efectivamente desarrollan esas instituciones (p. ¿?).

De manera que a partir de aquí es necesario realizar un examen exhaustivo y detallado de distintos organismos estatales en el periodo, problema que se relaciona con las dificultades y deficiencias que guarda la conservación de los documentos oficiales y de la preservación de la memoria institucional del Estado en Argentina (Pereyra, 2012).

A partir de lo expuesto podemos decir en primer lugar que la reforma del aparato de Estado propuesta por el desarrollismo se impulsó en un contexto de gran conflictividad y de importantes transformaciones de la sociedad argentina. La crisis de dominación desatada tras el golpe a

¹³El sistema excluía a los agentes del ISAP, de los Servicios de Organización y Métodos y aquellos comprendidos en la categoría A del escalafón de la APN.

¹⁴Las propuestas debían cumplir con los siguientes requisitos: ser legalmente factibles, ser aplicables de manera rápida, producir una efectiva reducción de gastos o una mejora cualitativa en la prestación de servicios. Las recompensas en efectivo contemplaban un presupuesto de 100 mil pesos moneda nacional que podía dividirse según la cantidad de propuestas elegidas.

Perón y la incapacidad del sistema político para canalizar la conflictividad social y al movimiento peronista marcó decididamente la debilidad de la UCRI en el poder. Asimismo, los cambios socioeconómicos suponían una fuerte ofensiva contra las conquistas de los trabajadores a partir de aumentos de productividad y medidas de estabilización económica. Estos cambios demandaban transformaciones en las características del Estado con el fin de adaptar su funcionamiento al proceso de industrialización. De este modo, el esquema propuesto trataba de mantener el equilibrio entre el desarrollo de la acumulación de capital que continuaba demandando un importante rol interventor del estado pero evitando su crecimiento desmedido para no afectar justamente dicho proceso de acumulación.

En segundo lugar, la reforma estatal era compatible con la ideología desarrollista y el rol que le otorgaba al Estado en la empresa de modernización social. Al ser presentado como el centro de gravedad del cambio de estructuras para el desarrollo, el Estado debía aparecer como un instrumento neutral, dinámico y eficaz, capaz de imponer las condiciones que garantizaran pero que al mismo tiempo guiaran la iniciativa privada. Y a la vez debía encargarse de aquellas tareas en las que se consideraba al capital privado como ineficiente. En ese sentido, el desarrollismo desplegó una imagen similar a la que Prebisch señalaba como un “Estado sagaz” (Grigera, 2014) en el cual se debía impedir la hipertrofia y el peso desmedido de la burocracia.

En tercer lugar, para cumplir estos objetivos se debía destruir una parte del aparato burocrático. La reducción drástica de los gastos administrativos y la eliminación de organismos junto con la parcial privatización de empresas respondía a la necesidad de generar condiciones de inversión y acumulación de capital en el marco de la instalación de los capitales industriales internacionales. La otra cara de la moneda era la modernización del funcionamiento del aparato estatal, la cual era presentada como la garantía de la eficacia del accionar del Estado y, en consecuencia, del desarrollo económico y social.

Por último, es posible identificar dos momentos en el proceso de racionalización. El primero desde fines de 1958 a 1960 donde se dio inicio a las medidas principales y nacieron los organismos esenciales del plan desarrollista hacia el aparato de Estado, y un segundo momento desde principios de 1961 hasta el fin de la gestión de Frondizi donde se buscó reactualizar el plan mediante un endurecimiento de las medidas de reducción del gasto, la estructuras y las funciones del estado.

Fuentes analizadas

Decreto Ley 6666/57. Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional. 17 de junio de 1957. Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1957/1958.

Decreto-Ley 4027/58. Instituto Superior de Administración Pública: creación. 01 de abril de 1958. Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1957/1958.

Plan de Racionalización y Austeridad para la Administración Pública Nacional, CEPRA N°1, 1958/1959. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaria de Estado de Hacienda (Disertación Radiotelefónica del Secretario de Hacienda, don Ricardo Lumi; Directivas Generales del Plan; Decreto 10974/58; Decreto 10975/58; Decreto 10976/58; Decreto 10977/58; Decreto 10978/58).

Plan de Racionalización y Austeridad para la Administración Pública Nacional, CEPRA N°2, 1958/1959. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaria de Estado de Hacienda (Decreto 11000/58; Decreto 11708/58; Decreto 11709/58; Decreto 3/59; Decreto 4/59).

Decreto 3574/59. Horario Administrativo – Plan de Racionalización y Austeridad. 1 de abril de 1959. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1958/1959.

Decreto 9178/59. Servicio Centralizado para Transferencia y Redistribución del Personal de la Administración Pública. 12 de agosto de 1959. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1958/1959.

Decreto 2351/61. Plan de Racionalización Administrativa. 28 de marzo de 1961. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1960/1961.

Decreto 5006/61. Prohibición de ingresos de nuevos agentes. 21 de junio de 1961. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1960/1961.

Decreto 8263/61. CEPRA – Solicitud de nómina de empleados. 21 de septiembre de 1961. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1960/1961.

Decreto 489/62. CEPRA - Dotación del empleo público. 17 de enero de 1962. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1961/1962.

Decreto 7299/61. Transferencias. 23 de agosto de 1961. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1961/1962.

Decreto 504/62. Servicio de Organización y Métodos – Bienes muebles e inmuebles. 17 de enero de 1962. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1961/1962.

Decreto 497/62. ISAP – Servicio Central de Analistas de Medición del Trabajo. 17 de enero de 1962. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1961/1962.

Decreto 501/62. ISAP – CEPRA – Sistema de sugerencias. 17 de enero de 1962. Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, Digesto Administrativo 1961/1962.

Nómina de Organismos no sujetos al plan de racionalización. 1959. Biblioteca Nacional Mariano Moreno (Argentina). Departamento de Archivos. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Subserie 03.3.7/Secretaría Técnica (AR-BNMM-ARCH-CEN-PAF).

Memorándum CEPRA N°6 – Horario Administrativo. 22 de Diciembre de 1958. Biblioteca Nacional Mariano Moreno (Argentina). Departamento de Archivos. Fondo Centro de Estudios Nacionales. Subfondo Presidencia Arturo Frondizi. Subserie 03.3.7/Secretaría Técnica (AR-BNMM-ARCH-CEN-PAF).

Proyecto de actualización del Plan de Racionalización Administrativa. CEPRA, Secretaría Técnica, Presidencia de la Nación, 1960.

“Discurso del Presidente de la Nación Arturo Frondizi: apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional”. 01 de Mayo de 1958. Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.

“Discurso del Presidente Arturo Frondizi pronunciado en la ciudad de Roque Sáenz Peña, Chaco, al declarar constituida la Junta Nacional del Algodón”. 03 de octubre de 1959. Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.

“Editorial”, en *Revista de Administración Pública*. Año I, N°1. ISAP. Abril-Junio de 1961, pp. 05-10.

“Editorial”, en *Revista de Administración Pública*. Año I, N°2. ISAP. Julio-Septiembre de 1961, pp. 05-12.

Referencias bibliográficas

Altimir, O.; H. Santamaría y J. Sorrouille (1967). Los instrumentos de la promoción industrial en la posguerra, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 6, (24), pp. 709-734.

Babini, N. (1984). *Fronzizi de la oposición al gobierno*. Buenos Aires: Celtia.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Belini, C. y M. Rougier (2008). *El estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Cao, H.; A. Laguado y M. Rey (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Dalbosco, H. (2002). *Reforma y organización estatal en los '60 y los '90*. Tesis de Licenciatura, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, Departamento de Investigación Institucional.

Díaz, F. (1977). *Conversaciones con Rogelio Frigerio. Sobre la crisis política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Colihue-Hachette.

Ferrer, A. (1956). *El Estado y el desarrollo económico*. Buenos Aires: Raigal.

Giambruno, M. y A. Vega (1963). Las técnicas de organización científica en la Administración Pública Argentina, en *Revista de Administración Pública* III(9-10), pp. 128-151.

Grigera, J. (2014). Conspicuous silences: State and class in structuralist and neostructuralist thought, en S. Spronk y J. Webber: *Crisis and contradiction. Marxist perspectives on Latin America in the global economy* (pp. 193-210). Leiden: Historical Materialism Book Series, Brill Academic Publishers.

Ianni, V. (2011). Argentina: ¿una totalidad o una parte del todo? Las relaciones entre espacio nacional y mercado mundial. En A. Bonnet (comp.). *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente* (pp. 103-130). Buenos Aires: Peña Lillo-Continente.

Jácome, J. (1965). *La administración para el desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Documentos de trabajo e investigaciones.

James, D. (1981). Racionalización y respuesta de la clase obrera: contexto y limitaciones de la actividad gremial en la Argentina en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 21(83), pp. 321-349.

James, D. (2013). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Jáuregui, A. (2015). El CONADE: Organización y resultados (1961-1971). En *Anuario IEHS* 29 & 30, pp. 141-158.

Jáuregui, A.; Cerra, Á. y Yazbek, S. (2016). *Génesis y construcción del desarrollismo argentino*. Buenos Aires: Biblos.

Juvenal, C. (1962). Problemas de organización y sistemas, en *Revista de Administración Pública* I (3 y 4), pp. 90-98.

Krishnamoorthy, C. R. (1953). Organisation and Methods in the British Government, en *The Indian Journal of Political Science*, 14 (2), pp. 113-122.

Muzzopappa, E. y C. Villalta (2009). El Estado como problema o un problema en el Estado. Algunas reflexiones sobre el abordaje de lo estatal. Ponencia presentada en la *VIII Reunión de Antropología del Mercosur*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.

Nicoletti, M. J. (2005). El problema de la implementación de políticas durante el gobierno de Frondizi: Reforma de la Ley de Ministerios, Dinámica de conflicto y Corporaciones. Ponencia presentada en las *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional del Rosario.

Nicoletti, M. J. (2008). Conflictos políticos, agencias estatales e implementación de políticas. Una aproximación al problema de la racionalización del Estado propuesta por el gobierno de Frondizi. Ponencia presentada en las *V Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e identidad*, Universidad Nacional de Rosario.

Offner, A. (2019). *Sorting Out the Mixing Economy. The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas*. New Jersey/Oxfordshire: Princeton University Press.

Ortega, F. A. (2010). De la modernización a la racionalización. Políticas adoptadas por Frondizi ante la crisis ferroviaria (1958-1962) en *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 4(7), pp. 01-21.

Pereyra, E. (2012). El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el periodo 1930-1976. *Polhis* 9. Recuperado de: http://polhis.com.ar/datos/Polhis9_PEREYRA.pdf.

Portantiero, J. C. (1989). Economía y política en la crisis argentina (1958-1973), en W. Ansaldi y J. L. Moreno (comps.). *Estado y sociedad en el pensamiento nacional* (pp. 531-565). Buenos Aires: Cántaro editores.

Rouquie, A. (1975). *Radicales y desarrollistas*. Buenos Aires: Schapire.

Salas, E. (2006). *La resistencia peronista. La toma del frigorífico Lisandro de la Torre*. Buenos Aires: Retórica Editorial-Altamira.

Schneider, A. (2006). *Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo 1955-1973*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.

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

Unger, C.; Borowy, I. y Pernet, C. (eds.) (2022). *The Routledge Handbook on the History of Development*. Nueva York: Routledge.

Zavala, J. O. (1961). La reforma administrativa en la Argentina, en *Revista de Administración Pública*, 1(1), pp. 11-16.

Zavala, J. O. (1963). *Desarrollo y racionalización*. Buenos Aires: Arayú.

Zavala, J. O. (1999). *Racionalización para el desarrollo*. Buenos Aires: Depalma.

Zicari, J. (2015). Dos maneras de estabilizar la economía y sus consecuencias. Los planes de ajuste de Perón y Frondizi, en *Realidad Económica*, 291 (Abril-Mayo), pp. 10-34.