

EL IDEARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO DE 1917. SUS PROYECCIONES EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES DE ARTURO FRONDIZI (1958-1962)

Juan Carlos FRONTERA*

I

El siglo XX encontró a la Argentina del centenario en pleno desarrollo del modelo agroexportador; su población, desde finales del siglo XIX, modificó su fisionomía por las oleadas de inmigración europea. Su economía se ubicaba en el octavo lugar en el mundo y fue considerada en vía de desarrollo.

La centuria pasada se observó a la Argentina en un permanente cambio pendular a partir de la década de 1930. La caída del radicalismo en septiembre de ese año, producto de un golpe de Estado, introdujo a la sociedad en una nueva experiencia de vida parainstitucional negativa para su futuro.

Jorge Vanossi afirmó que la más plena vigencia de la Constitución tuvo una satisfacción en la década de 1910, con la famosa reforma electoral del presidente Roque Sáenz Peña, que bien se ha denominado “la quimera de un romántico” o “la revolución por las urnas”, al abrir la posibilidad de hacer pacíficamente un cambio trascendental, que no era solamente político, sino político y social dentro de la comunidad argentina. Hasta allí tuvimos lo que podemos calificar como el reinado inicial o aristocrático de la Constitución, basado en un régimen que hasta la adopción del sufragio universal tuvo la necesaria intermediación de lo que se ha llamado “los notables”; es decir, el sistema preexistente al sufragio universal, igualitario y obligatorio. Comienza a partir de allí el breve periodo de lo que podemos llamar el rei-

* Doctor en historia por la Universidad del Salvador; profesor en ciencias jurídicas; miembro del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, del Instituto Latinoamericano de Historia del Derecho, y de la Asociación Argentina de Profesores e Investigadores de Historia del Derecho; investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Lucas Gioja”.

nado democrático de la Constitución, en el que, además de existir, al igual que en el periodo anterior, la totalidad de los poderes coexistentes y en funcionamiento, se suma esa energía o esa savia del sufragio universal.

En 1930 comenzó el cuestionamiento: tiempo atrás, Leopoldo Lugones había anunciado “la hora de la espada”; en las vísperas, los perdidosos habían hablado de “la encrucijada alevosa del cuarto oscuro”; tiempo después, se comenzaría por primera vez en la historia constitucional argentina el cuestionamiento no ya del partido en el gobierno, no ya de un gobierno en sí mismo, sino el cuestionamiento al sistema constitucional y a la democracia constitucional, tal y como fluye, evidentemente, del pensamiento de Ibarguren y de algunos otros asesores que rodeaban al presidente Uriburu en aquellos años. En fin, la historia posterior es muy conocida por todos, y sabemos cómo a partir de ese comienzo de la “desconstitucionalización” es que se abre un ciclo, no cerrado hasta ahora, de verdadera declinación del derecho constitucional argentino, en el que han sucedido, en diversas etapas, cuestionamientos a la legitimidad.

Esto es algo más hondo y algo más grave que el cuestionamiento o el ataque a la legalidad, porque la legitimidad, como bien ha sido definida por Max Weber, es la creencia en una cierta legalidad; además, representa, pues, todo un pensamiento, todo un sistema de valores, todo un conjunto o ideario, en torno a cómo debe ser el sistema institucional de un país. Eso es lo que se ha cuestionado durante gran parte del último siglo, sin que ninguno de los contestatarios haya podido hasta hoy arbitrar realmente un sistema sustitutivo o equivalente que, asegurando iguales beneficios, pudiera tener la misma aceptación y la misma perduración que el anterior.

Sobrevino la reforma o cambio constitucional de 1949, con la consagración de un régimen de “cesarismo”. Esa fecha y ese suceso —aunque de corta duración— marcaron un meridiano en la historia institucional de la República. Durante la primera mitad del siglo XX no habían tenido lugar las reformas constitucionales: regía el texto histórico de 1853-1860, con las limitadas enmiendas introducidas en 1866 y en 1898. Con el gran cambio político producido en 1916, nada se modificó en el texto constitucional. El presidente Hipólito Yrigoyen se había comprometido antes de su elección a que “el programa” a cumplir sería la Constitución misma, y se mantuvo fiel a esa promesa tanto en su primera presidencia como en el segundo mandato (1928-1930).¹

¹ Vanossi, Jorge, “Sesión privada de la Académica Nacional de Ciencias Morales y Políticas”, 9 de noviembre de 2005, disponible en: <http://bdspublico.lim.ilo.org/Argentina/Historia.pdf>.

En 1946, Juan Domingo Perón, tras las elecciones, llegó a la presidencia de la República. Ello fue una bisagra en la vida nacional, pues el peronismo será el actor principal del proceso histórico argentino. El constitucionalismo social llegó a nuestro orden jurídico en 1949 durante el primer peronismo.

Se produjo en 1955 un nuevo golpe de Estado, denominado “Revolución Libertadora”, interrumpiendo la vida de la República. El gobierno *de facto* suspendió la aplicación de la Constitución de 1949 y, en consecuencia, volvió a estar en vigencia la Constitución de 1853, con sus reformas de 1860, 1866 y 1898.

A través de una convención constituyente en 1957, sin haberse recuperado la vida institucional, se derogó la Constitución de 1949 y se introdujo en el texto constitucional un artículo en reconocimiento de los derechos sociales, que fue numerado como el 14 bis.

La crisis política argentina se profundizó, pues se proscribió del proceso político a una de las fuerzas mayoritarias; además, se daba por tierra una reforma constitucional sancionada en un periodo de vigencia de la vida institucional. Estos tiempos sellaron el violento futuro de las próximas dos décadas.

En febrero de 1958, Arturo Frondizi ganó las elecciones presidenciales: venció a la Unión Cívica Radical del Pueblo, conducida por el dirigente Ricardo Balbín. Un año antes, el nuevo presidente de origen radical, con su posición acuerdista con el peronismo, fragmentó a la Unión Cívica Radical y constituyó, en consecuencia, la Unión Cívica Radical Intransigente, que recibió, en gran medida, el caudal electoral del partido justicialista proscripto por indicación de su líder exiliado.

Frondizi aceptó un poder condicionado y comenzó a gobernar con el propósito claro y firme de superar la crisis sobre la base de principios fundamentales y sustancialmente innovadores para la época: pacificación, legalidad, integración y desarrollo nacional.² Su gobierno fue posiblemente el

² Sauret, Héctor, “El marco histórico de 1958”, en Pisarello Virasoro, Roberto Gustavo y Menotti, Emilia, *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*, Buenos Aires, Depalma, 1984, t. IV, pp. 1811 y ss. Carlos Floria y César A. García Belsunce expresan que Frondizi, que tuvo una ideología propia, fue un político inteligente, moderno, brillante y audaz, con una fuerte tendencia a ideologizar todos los temas, pero que poseía un pragmatismo no exento de cinismo. Dichos autores aprecian que Frondizi se propuso modernizar el aparato económico argentino e introducir modificaciones sustanciales en los hábitos políticos y educacionales, y agregan lo siguiente: “Sus objetivos y su modalidad operativa hicieron que fuera uno de los políticos más cuestionados de su tiempo; como sumaba adhesiones con fines concretos y limitados, sus aliados de hoy eran con frecuencia adversarios de mañana...”. Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, César Augusto, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse, 1992, p. 966.

que más planteos y presiones haya recibido de sectores militares, gremiales y de la oposición política.

El desarrollismo practicado por Frondizi siguió la dialéctica marxista en la presentación de sus ideas, en donde parecen explícitas las categorías marxistas (fuerzas productivas, teoría del valor trabajo, relaciones de producción, leyes objetivas de la sociedad-de la economía, entre otras). Constituye un contenido fundamental de su pensamiento desarrollista la unión de las distintas fuerzas sectoriales y sociales del país para un destino de realización. Lo manifestado aquí no es fundamento para afirmar que fue comunista, pues él expresó un desarrollismo contextualizado en la realidad argentina de su tiempo.³

Frondizi entendió que su rol se desarrollaba en un tiempo en que la nación luchaba por su independencia económica superadora del viejo estadio colonial. Él concibió que ella se lograba a través del desarrollo de la industria pesada, y diseñó un programa económico de “estabilidad y desarrollo” basado en el siguiente eslogan: “No hay desarrollo sin estabilidad monetaria, ni estabilidad durable sin desarrollo”. Su doctrina fue esencialmente industrialista, y su política de independencia económica relacionó política, economía y derecho.⁴

Frondizi consideró que el trabajo era esencial para la ejecución de su programa desarrollista. En la sesión de la apertura de la VII Conferencia de la OIT, en la Cámara de Diputados de la Nación, el 10 de abril de 1961, el

³ El 23 de noviembre de 1961, Frondizi pronunció un discurso que se transmitió en radio y televisión, en el que afirmó: “El gobierno no es, pues, comunista ni comunizante; no es peronista, ni pro-peronista, ni pro-imperialista. El gobierno es nacional. Lo es por su clara ideología que procura reunir en un haz los elementos que constituyen la nacionalidad. Por lo tanto, se define de manera afirmativa y no negativa... Es inútil que se nos quiera enrolar en movimientos internacionales, porque esta ideología nuestra se nutre en el conocimiento profundo de la realidad argentina...”. Frondizi, Arturo, *Mensajes presidenciales. 1958-1962*, Buenos Aires, Centro de Estudios Nacionales, 1979-1982, t. 4, pp. 25 y ss. Mensaje titulado: “El gobierno es nacional”.

⁴ El desarrollismo con el que comulgó Frondizi surgió como un proyecto político y económico entre intelectuales y políticos de su época, que fue ecléctico, abierto, integrador, no excluyente, y que estuvo presente en países no centrales. En la Iglesia Católica Apostólica Romana también se encuentra expresado. La cuestión social no le es ajena a esos tiempos. En las pascuas de 1967, S. S. Pablo VI publicó la encíclica *Populorum Progressio*, dirigida a los obispos, sacerdotes, religiosos y fieles de todo el mundo de buena voluntad, sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos. Pablo VI señaló que el desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Un desarrollo auténtico debe ser integral y promover a todos los hombres y a todo el hombre. Pablo VI afirmó que la industrialización es necesaria para el crecimiento económico y para el progreso humano, al mismo tiempo que es señal y factor de desarrollo. Frondizi fue un desarrollista católico; durante su vida se entrevistó y dialogó con los papas Juan XXIII, Pablo VI y Juan Pablo II.

presidente Frondizi expuso un mensaje titulado “Los problemas del trabajo y el subdesarrollo”, y señaló lo siguiente: “La dignificación del trabajador, que constituye una de las manifestaciones esenciales y más positivas del respeto de la persona humana, se halla en los fundamentos de la doctrina cristiana que orienta al mundo occidental a que pertenecemos”.⁵

En esa ocasión, Frondizi refirió a la encíclica papal *Rerum Novarum*, completada por la *Quadragesimo Anno*, que estableció los principios de un orden social justo, en el cual podría fundarse una época a la que el progreso científico y el progreso técnico han venido dotando de instrumentos, con su crecimiento permanente y constante, que acercan al hombre a posibilidades de bienestar general, o bien le acercan a su destrucción total.

Frondizi describió la forma en que se ha ido desarrollando el mundo, donde pueden distinguirse regiones desarrolladas —con un avanzado proceso de industrialización—, y subdesarrollados —con un insuficiente grado de desarrollo industrial—. No obstante, seguidamente, el presidente desarrollista aclara que dicha diferencia no significa que existan barreras o diferencias infranqueables entre ambos niveles de desarrollo.

En este sentido, Frondizi sostuvo: “Sólo en el desarrollo se pueden armonizar los intereses nacionales con las aspiraciones de los empresarios y de los trabajadores en una conjunción constructiva que constituye al mismo tiempo una garantía de justicia y de paz social y un antídoto efectivo de las pérdidas disolventes”.

El presidente Frondizi en el final agregó:

Con industrias básicas, electricidad y transportes, con economistas, administradores de empresas, técnicos y obreros especializados, habrá un crecimiento rápido que permitirá mejorar los salarios, construir viviendas, escuelas, hospitales y elevar sustancialmente las condiciones materiales y culturales de los trabajadores y sus familias.

II

En el mensaje presidencial inaugural del periodo legislativo, el 1o. de mayo de 1958, Frondizi presentó su programa de gobierno —recuérdese que fue su primer discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso.

Frondizi expresó que la relación entre el salario y el costo de la vida sufrió una profunda variación, que perjudicaba a los trabajadores; por ello, su

⁵ Frondizi, Arturo, *Mensajes presidenciales...*, cit., t. 4, pp. 89-100.

gobierno acordaría un aumento de emergencia. Además, él agregó que es indispensable una vida digna y decorosa.

El presidente desarrollista distinguió entre trabajadores manuales e intelectuales, y expresó que su postura se inspiraba en el principio de justicia social y en el interés de todo el país, dado que cuando se opera una reducción de la capacidad adquisitiva del pueblo tiene lugar una contracción del mercado interno, lo cual repercute de modo negativo en la economía del país.

En cuanto a la vida sindical, Frondizi mencionó la intranquilidad existente en que los gremios no han podido elegir libremente a sus legítimos representantes y dirigentes. Él expresó que su gobierno se preocuparía por dictar las medidas necesarias para asegurar al movimiento obrero el libre ejercicio de los derechos sindicales, que entre ellos tenemos a los derechos de huelga, de asociación, de reunión, de expresión y de representación, además de asegurar la utilización de radiodifusoras, periódicos y locales para poder difundir y hacer conocer las decisiones y los puntos de vista de las organizaciones obreras.⁶

Frondizi decía que los trabajadores debían resolver sus problemas en su propio seno, libres de cualquier interferencia estatal, partidaria o patronal. Él señala que el movimiento obrero es el único árbitro de su propio destino, que no tiene dueños ni necesita tutores. El presidente Frondizi afirma ver con satisfacción los progresos que realizan los gremios en la tarea de reorganizar la Confederación General del Trabajo, en el entendido de que una sola y única central obrera resultaba un factor eficiente de estabilidad y de progreso social y económico para el país.

El trabajo, para el flamante presidente, es un tema central; por ello, propuso las Bases Sociales del Desarrollo Nacional. En este punto, Frondizi dedicó un apartado al trabajo y sus implicancias, entre los que mencionaba la vida de los trabajadores, la remuneración, el sueldo, la democracia sindical.

Los primeros meses de 1958 no fueron fáciles, pues la situación económica no era favorable, además de que la relación entre precios y salarios era desfavorable.

El 13 de mayo de 1958, en un mensaje radiofónico, titulado “Precios, salarios y situación económica”, Frondizi expresó lo siguiente: “No es justo exigir a los hombres de trabajo que rindan el mayor esfuerzo posible en beneficio del desarrollo nacional, si no se eliminan las causas de angustia cotidiana que desalientan el esfuerzo creador...”, y agregó: “Quienes recla-

⁶ *Ibidem*, t. 1, pp. 41-45.

man, con justicia, que haya moralidad en la administración pública deben comenzar por imponer rígidas normas éticas en su comportamiento comercial frente a la sociedad”.⁷

Frondizi dictó frente a la crisis económica una medida de carácter excepcional: el aumento de salarios. Él entendió que la fijación de los salarios debe ser hecha con la participación decisiva de las partes interesadas, a través de las entidades gremiales representativas de los trabajadores y de los empresarios.

En el mismo mensaje, Frondizi expresó que corresponde al pueblo, a las organizaciones obreras y a los empresarios, llevar a cabo la denuncia de los abusos y participar en el mutuo control del precio. Él comprendió que para que exista solidaridad social debe haber seguridad jurídica.

III

La libertad y el trabajo, como elementos necesarios para el desarrollo, estuvieron presentes en las alocuciones presidenciales.

En la cena anual de camaradería del Centro Argentino de Ingenieros, el 23 de mayo de 1958, Frondizi se refirió a la interdependencia compleja entre los avances científicos y tecnológicos y el progreso de la humanidad.

El presidente Frondizi expresó la necesidad de garantizar a los investigadores la libertad de investigación, mediante la creación de las condiciones concretas que hagan posible el ejercicio de esa libertad; al respecto, las proveyó de medios y recursos; pero ello, enmarcado dentro de la responsabilidad social de los científicos. Toda labor creadora de progreso debe estar presidida por una idea moral para servir a la causa de la liberación del hombre: liberación de la ignorancia, de la necesidad y del temor.

Frondizi sostuvo que la ciencia y la técnica deben estar al servicio del desarrollo nacional. La preocupación esencial del Poder Ejecutivo es asegurar un ambiente favorable para el libre ejercicio de la profesión y el pleno desenvolvimiento de la iniciativa privada.

Al respecto, Frondizi dijo: “...los trabajadores deben comprender que el ingeniero y el técnico son también trabajadores, por que ponen su energía física y psíquica al servicio del proceso productivo y del progreso social”.⁸

⁷ *Ibidem*, pp. 71-78.

⁸ *Ibidem*, pp. 87-96.

IV

Las corporaciones no estuvieron ausentes en el pensamiento presidencial. El presidente desarrollista comprendió que eran fundamentales para su programa de gobierno y el desarrollo del país.

Sobre la normalización sindical, en un mensaje al país el 28 de septiembre de 1958, Frondizi expresó, en coherencia con su primer discurso presidencial donde presentó el programa de gobierno,

Con la sanción de la ley de Asociaciones Profesionales se ha dado un gran paso adelante hacia la normalización sindical. Pronto habrá elecciones en todos los sindicatos del país, que serán presididas por veedores absolutamente imparciales, ajenos a todo compromiso político. En comicios secretos y garantizados, los trabajadores podrán elegir a sus legítimos representantes.⁹

Frondizi entendió las importantes pérdidas económicas sufridas como consecuencia de los paros y huelgas; igualmente, sostuvo que la desorganización sindical y la indisciplina social de distintos sectores son métodos para destruir una nación.

Asimismo, Frondizi comprendió que los trabajadores son responsables en el proceso de desarrollo nacional y podrán, con su participación sindical, defender su más alto nivel cultural y material; además, exhortó a todos a mejorar su rendimiento en el trabajo. Él afirmó que el Poder Ejecutivo aplicaría todo el rigor de la ley a quienes recurran a métodos de agio y especulación, y mantendría firmemente todas las libertades, al igual que no se dejaría intimidar por las provocaciones de sectores extremistas que buscaran el caos. El derecho de huelga sería respetado y se aseguraría la libertad de trabajo. Frondizi creyó en la importancia de la participación de los grupos de trabajadores y empresarios para los logros de su programa.

Respecto a la Central Obrera, Frondizi dijo el 19 de febrero de 1959, a través de un mensaje que transmitió por la Red Nacional de Radiodifusión y TV, titulado “Trabajadores y empresarios frente al programa de estabilización”,

Se levantaron intervenciones e inhabilitaciones, se sancionó y se puso en práctica la ley de asociaciones profesionales. Con un mínimo de intervención estatal, se dio un máximo de garantías y veracidad a las elecciones gremiales. Se crearon así las condiciones concretas para el pronto restablecimiento de la Central Obrera.¹⁰

⁹ *Ibidem*, pp. 163-183.

¹⁰ *Ibidem*, t. 2, pp. 93-114.

El 3 de octubre de 1959, en la ciudad de Roque Sáenz Peña, provincia de Chaco, al tiempo de declarar constituida la Junta Nacional del Algodón, Frondizi se expresó sobre el porvenir trascendental de las cooperativas en todo el proceso de producción, de transporte, de almacenaje y de comercialización.¹¹

El 1o. de mayo en 1960, en su mensaje de apertura de las sesiones legislativas, el presidente Frondizi señaló conceptos sobre la paz social y la actividad sindical: “Nadie puede negar el principalísimo papel que juegan en la sociedad moderna las organizaciones sindicales”. Además, destacó la importancia de una organización sindical y empresarial responsable y fuerte; ambas pueden concurrir para generar un punto de equilibrio entre el capital y el trabajo, capaces de convertirse en los “artífices mancomunados del renovado milagro de la producción”.

Igualmente, Frondizi criticó severamente a las huelgas, a las que consideró políticas y erróneas, pues buscaron lograr aumentos de salarios sin contrapartida de producción. En este sentido, el presidente desarrollista señaló: “Al quebrantar gravemente la disciplina del trabajo, se socavaron también gravemente las fuentes que proveen a la economía familiar... Los dirigentes gremiales deben tomar plena conciencia de esta realidad fundamental”.¹²

La responsabilidad de las corporaciones no estuvo ajena en su agenda. El 15 de enero de 1960, Frondizi se refirió a “La responsabilidad de la Corporación Argentina de Productores de Carnes”.¹³ En ese mensaje, él se preguntó lo siguiente: “¿qué significa esta Corporación Argentina de Productores de Carnes?” Se respondió afirmando que miles de familias distribuidas en todas las regiones del país no habían demostrado que eran capaces de criar ganado y que eran capaces de producir carne. Fue a través de dicha institución como han demostrado capacidad de dirección empresarial y comercial.

En esa alocución, el presidente argentino menciona la firma de un decreto y la figura de Lisandro de la Torre, y dijo:

...he firmado el decreto por el cual se le adjudica a la C.A.P. el frigorífico nacional “Lisandro de la Torre”. Y quizás convenga, en estas épocas de legítimas turbulencias políticas, que recuerde que con ese decreto se han unido dos nombres, dos figuras que en su hora combatieron. La ley que permitió la creación de la Corporación Argentina de Productores de Carnes se debe a un gobierno y a políticos de los que fue un gran adversario Lisandro de la

¹¹ *Ibidem*, pp. 177-184.

¹² *Ibidem*, t. 3, pp. 43-84.

¹³ *Ibidem*, pp. 9-13.

Torre, y, por otra parte, en Lisandro de la Torre, quienes fuimos sus adversarios reconocemos a un argentino que combatió con pasión por el bien de la República.

Además, el presidente Frondizi exhortó a los ganaderos a producir más y apeló a la responsabilidad social. En ese mismo mensaje, él señaló: “...Que piensen que el gran delito que en la Argentina comete un propietario de tierras hoy, es no hacerles producir mucho. Ese es el delito que el pueblo argentino jamás les perdonará a los propietarios de tierras”. A su vez, el presidente calificó de antisociales a los que tienen campos y no los hacen trabajar.

La ejecución del programa presidencial dependía de la unión de los diferentes actores sociales para lograr el desarrollo. La Argentina había vivido en las anteriores décadas una creciente desunión, y el tejido social estaba debilitado.

V

El proyecto desarrollista entendió que Argentina debía estar inserta en América; asimismo, era necesario fortalecer y equilibrar las relaciones entre los países desarrollados y los que no, y no se lograrían los objetivos en una posición aislacionista.

En la condecoración al presidente de México en ese entonces, el licenciado Adolfo López Mateos, con el Collar de la Orden del Libertador General San Martín, Frondizi expresó que la actual situación histórica debía llevar a las naciones muy desarrolladas a colaborar y a promover el proceso de desarrollo de los países menos adelantados. Además América Latina constituía un factor vital para el equilibrio, la seguridad y la prosperidad del mundo, por lo que era necesario ofrecer a hombres y bienes las indispensables garantías jurídicas e institucionales para que pudieran incorporarse al proceso de un integral desenvolvimiento.

En este sentido, el presidente argentino dijo: “Tenemos conciencia de que los hombres y las mujeres de todas las razas que pueblan estas tierras poseen la voluntad de trabajo y el ímpetu necesarios para crear mayores bienes espirituales y materiales y ponerlos al servicio de los pueblos”.¹⁴

Otro aspecto que comprendió Frondizi fue que para superar la problemática de América Latina, en perspectiva histórica, debía ser más fuerte, y que ello significaba diversificar, expandir y tecnificar nuestras respectivas

¹⁴ *Ibidem*, pp. 15-21.

economías nacionales, y acrecentar nuestro acervo científico y cultural. La región debía superar la etapa de la producción primaria, e incorporarse a las formas avanzadas de la economía moderna, lo cual demandaba un gran esfuerzo y coordinación de factores para hacerlo realidad.

Para ello, era de vital importancia la cooperación internacional, por lo que él dijo:

La cooperación internacional en todas sus formas —aporte de capitales, asistencia técnica y expansión del intercambio cultural y material— es absolutamente necesaria para que el proceso de desarrollo de estos pueblos se cumpla en menos tiempo y con menos sacrificio... Para América Latina no hay otra solución de fondo al deterioro de los términos de su intercambio que no sea la expansión de sus economías en sus rubros básicos.¹⁵

El 25 de junio de 1960, Frondizi dijo en Bruselas, respecto al desarrollo económico y la política, que “no debe olvidarse que el subdesarrollo en una base social-económica, tiene una dramática magnitud política”.¹⁶

VI

El 2 de enero del último año de su gobierno —meses antes de ser derrocado— el presidente Frondizi pronunció un discurso¹⁷ —también difundido por radio y televisión— donde, cumpliendo con su costumbre de comunicar al pueblo los resultados de su extenso viaje por países de Asia, Europa y América, se detuvo en el tema “Desarrollo económico y progreso social”.

Allí se destacaba la indudable vinculación entre bienestar social y educación, con las cuestiones de indigencia material y cultural de un pueblo. Este presidente argentino manifestaba su preocupación por la situación social de las masas, y resaltaba que es vital para el desarrollo económico de la nación la acción estatal en materia de higiene, salubridad y educación.

El último discurso presidencial donde encontramos una referencia directa a la cuestión que nos ocupa es el que Frondizi pronunció —por radio y televisión— el 17 de enero de 1962.¹⁸

¹⁵ *Ibidem*, pp. 97-102.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 193-198. Es un discurso pronunciado en el almuerzo ofrecido por las autoridades de las comunidades europeas con sede en Bruselas, Bélgica, el 25 de junio de 1960.

¹⁷ *Ibidem*, t. 5, pp. 53-67.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 75-94, titulado “El gobierno subordina su política al desarrollo y al saneamiento financiero”.

En un punto de dicho discurso, él se detuvo a tratar “la racionalización administrativa”, y afirmó que el pueblo requería de servicios públicos eficientes, y de empresas estatales que trabajaran para el público y no para una burocracia desproporcionada.

En este sentido, Frondizi manifestó que “el pueblo no comprende que el Estado deba reemplazar a la empresa privada en sectores ajenos a su actividad rectora”.

Al tiempo de explicar la relación que entiende entre Estado burocrático y grande con déficit fiscal/calidad de vida, sobre su política administrativa y con efectos en el sector laboral y empresarial, el presidente argentino sostuvo:

El gobierno no desea crear desocupación ni desentenderse de la situación de sus servidores... la serie de medidas que estamos poniendo en práctica tiende a liberar mano de obra y capacidad técnica, a incorporar a la actividad dinámica de la empresa privada a grandes contingentes de funcionarios que vegetan en el presupuesto y a suprimir la fuente más aguda de inflación que es el déficit fiscal.

VII

El presidente desarrollistas Arturo Frondizi pronunció dos discursos en su mandato vinculados directamente con las relaciones políticas con el gobierno de México.

El primero de ellos se pronunció al condecorar con el Collar de la Orden del Libertador General San Martín al presidente de México, el licenciado Adolfo López Mateos, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno el 25 de enero de 1960.¹⁹ En este discurso, Frondizi aludió a la significación de la condecoración, así como a la personalidad de José de San Martín, cuyo venerado nombre lleva la condecoración que colocaba, la cual condensa las mayores virtudes cívicas y militares que era capaz de ostentar nuestra tierra; asimismo, advirtió que la invocación de su nombre significaba para los argentinos evocar la firmeza y la rectitud de su carácter, el excepcional desinterés que fue norma en su vida, así como la inmensa trascendencia de su acción militar y política. Con ella también —afirmó— significaba rememorar como cuando se nombraba a Benito Juárez y a tantos otros próceres de América para con la heroica empresa emancipadora de nuestros pueblos que realizaron en pujante unidad de ideales.

¹⁹ *Ibidem*, t. 3, pp. 15-21.

Otro aspecto que Frondizi señaló fue que constituíamos el grupo más numeroso y compacto de Estados soberanos vinculados por una tradición y un destino en común, y que en las asambleas mundiales actuábamos en forma concordante para afirmar principios de derecho internacional que fueron y son esenciales en nuestras gestas históricas, como el principio de la libre determinación de los pueblos, el de la no intervención, el de arreglo pacífico de las controversias, y el del afianzamiento de los ideales de la democracia, la libertad y el bienestar para todos los hombres, sin distinciones ni privilegios.

De igual forma, el presidente Frondizi afirmó:

La actual situación histórica debe llevar a las naciones muy desarrolladas a colaborar y a promover el proceso de desarrollo de los países menos adelantados. América Latina constituye hoy un factor vital para el equilibrio, la seguridad y la prosperidad del mundo. Por eso debemos ofrecer a hombres y bienes las indispensables garantías jurídicas e institucionales para que puedan incorporarse al proceso de nuestro integral desenvolvimiento.

Por otro lado, Frondizi mencionó lo siguiente:

Si examinamos la trayectoria de las luchas nacionales de México y su evolución hacia formas avanzadas de vida espiritual, social, política y económica, veremos que ese proceso tiene semejanzas con el proceso argentino. La lucha por la emancipación del dominio español fue seguida en ambas naciones por un largo período de convulsiones internas, que lentamente dejaron paso al establecimiento de un orden jurídico y la vigencia de las instituciones representativas. Y así, mientras se liberaba la primera guerra mundial, México y Argentina vivieron épocas similares de progreso democrático. La sanción de la Constitución mexicana de 1917 inicia una fecunda etapa de reconocimiento de derechos sociales. Del mismo modo, el advenimiento de Hipólito Yrigoyen al gobierno argentino en 1916 marca el comienzo de una nueva etapa en la vigencia de los valores democráticos y en la intervención del pueblo en el destino nacional.

En esa ocasión Frondizi expresó que México ha cumplido con decisión e inteligencia sus objetivos nacionales de estabilidad y desarrollo.

La segunda ocasión fue en un discurso pronunciado en el plaza Hotel en Buenos Aires, el 26 de enero de 1960, al tiempo de expresar su agradecimiento al serle otorgada el Águila Azteca, siendo el primer mandatario argentino que la recibió.²⁰

²⁰ *Ibidem*, pp. 23-27.

Así, el presidente Frondizi expresó lo siguiente:

...este collar constituye la prenda viva y el símbolo profundo en que se condensa un mensaje de siglos, trascendente en la historia de América, que conserva plena vitalidad en el presente y se proyecta hacia el porvenir. El diseño magistral de este emblema nos dice que México no renegó jamás de ser lo que era y lo que es.

Elina S. Mecle Armiñana reflexiona que en 1949 se reformó la Constitución Nacional, modificación que rigió hasta 1955, cuando fue derrocado el régimen peronista. Esta reforma modificó importantes conceptos, agregando otros a la carta magna original, entre los cuales destacamos, para los fines de este ensayo, la inclusión de nuevos derechos, como la declaración de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura, y, en un sentido totalmente vinculado a ellos, referencias a la función social de la propiedad, la intervención del Estado en la economía, la propiedad estatal sobre las fuentes de energía y los servicios públicos, etcétera.

El gobierno de la llamada Revolución Libertadora derogó en 1956 la reforma constitucional de 1949. La Convención Constituyente de 1957 sostuvo la necesidad de promover otra reforma constitucional, conocida como la reforma de 1957, por la cual se dejaba sin efecto a aquélla y se recuperaban para la Constitución de 1953 los derechos sociales que venimos mencionando, los cuales se contemplaron en un artículo, que se conoció como “el 14 bis”. En él se aseguraba la protección del trabajador; las condiciones del trabajo; la jornada laboral limitada; el descanso y las vacaciones pagadas; el salario mínimo, vital y móvil; la protección contra el despido arbitrario; la estabilidad del empleado público; la organización sindical libre y democrática; el derecho a la huelga; las garantías necesarias para el ejercicio de este derecho; los beneficios de la seguridad social; el seguro social obligatorio; las jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia y su compensación económica; el acceso a una vivienda digna, entre otros.

Desde un punto de vista formal, podemos decir que la inclusión de “derechos sociales” en la vieja Constitución de 1953 es coherente con los contenidos que subyacen a las “Declaraciones, derechos y garantías”, consagrándose junto con otros derechos personales, civiles, económicos, políticos y sociales en forma explícita o implícita.

La doctrina consideró esta inclusión de derechos sociales como el pasaje del liberalismo al liberalismo social, probablemente teniendo en cuenta lo relativo al constitucionalismo social, que abordaremos en breves líneas: el

régimen liberal capitalista asumía para su conservación determinado interés por las cuestiones sociales. Los antecedentes normativo-constitucionales a nivel internacional de la reforma de 1949, al igual que el marco histórico-social de la economía capitalista mundial en que éstos se produjeron, nos harán reflexionar sobre las estrategias políticas utilizadas por las clases gobernantes, incluso en la Argentina, para la reconstrucción del poder y del sistema, así como sobre la utilización de mecanismos constitucionales para tales efectos.

En tal sentido, el marco de esta reforma se ubica en el llamado constitucionalismo social, movimiento que en los países de Occidente expresó y cristalizó categóricamente una ampliación del régimen de garantías y una limitación de las contingencias sociales producidas por los efectos del sistema capitalista, en general, y de la crisis a nivel mundial, en particular, así como de los temores sobre el surgimiento de movimientos políticos socialistas.²¹

Con la reforma de 1949 se incorporaron a la primera parte de la Constitución un capítulo tercero y un capítulo cuarto, que contenían cuatro artículos. El más prolífico era el artículo 37, que proclamaba los “Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura”. Por su parte, el artículo 38, y los dos artículos siguientes, se referían a “La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”.

Vanosi refiere que el extenso catálogo de prescripciones contenidas en esas normas cambió abiertamente la fisonomía y el tono doctrinario de la obra de los constituyentes de 1853. Sin embargo, el nutrido acopio de cláusulas constitucionales de contenido económico y social no reparó en alguna omisión significativa, como en el caso del “derecho de huelga”, cuya preterición fue explicada por el convencional Sampay, con argumentos que no compartió el exconvencional Pablo A. Ramella, quien era de la misma bancada.²²

VIII

Frondizi asumió la primera magistratura cuando el país estaba inmerso en una situación que la doctrina y el periodismo definieron como “crítica”, manifestada en los aspectos económico, social, político e institucional.

²¹ Meele Armiñana, Elina S., “Los derechos sociales en la Constitución argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029063855/5parada.pdf>.

²² Vanossi, Jorge, “Sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas”, 9 de noviembre de 2005, disponible en: <http://bdspublico.lim.ilo.org/Argentina/Historia.pdf>.

La situación económica nacional se agravó durante el periodo *de facto* inmediato anterior (1955-1958). El sector agropecuario realizó una intensa liquidación de vientres; hubo una fuerte caída de las reservas del tesoro de la nación; creció la inflación; aumentó el gasto público; se realizó la liquidación de las reservas de oro y divisas, e incrementó la deuda externa. Por ello, existió la necesidad de un cambio en la política económica, además de existir el riesgo de caer en la cesación de pagos —interna y externa—. Frondizi refirió sobre la situación como “el déficit más extraordinario en la historia financiera argentina”.

Se vivían graves trastornos desde la caída de Juan Domingo Perón, pues se perdió la legalidad institucional, al igual que se proscribió al peronismo y a los gremios afines a Perón. El enfrentamiento entre peronistas y anti-peronistas fue un elemento que comenzó a estar presente desde la segunda mitad del siglo XX.

El cuarto de siglo transcurrido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la historia del mundo ha estado condicionada por tres elementos básicos: el fulgurante progreso técnico y científico, la división del mundo en dos grandes bloques (occidental y soviético), y el despertar de los territorios coloniales a la independencia. Todo ello ha originado unas formas de vida y unas relaciones internacionales características, a través de las cuales han pasado al lenguaje corriente diversas expresiones, como “telón de acero”, “guerra fría” o “tercer mundo”.²³ Para poder comprender el proceso histórico argentino, debe enmarcarse éste en el proceso mundial.

Frondizi y su grupo de allegados, entre los cuales se encontró Rogelio Frigerio, que se habían reunido por primera vez en 1956, entendieran a la Argentina como un país en subdesarrollo y desintegrado, al que había que desarrollar e integrar, de allí la denominación “desarrollismo”. El subdesarrollo del país fue causado por la incapacidad de lograr la expansión autosustentable de las fuerzas productivas con ritmo suficiente, a fin de cerrar su brecha con los países desarrollados.

El desarrollismo surgió, tal y como afirmé, como un proyecto político-económico entre intelectuales-políticos, con una concepción ecléctica, abierta, integradora y no excluyente.

Frondizi tuvo por objetivo transformar la estructura político-económico-jurídica del país. Al respecto, Pízarro Virasoro escribió sobre la preocupación del presidente por el desarrollo del país:

²³ Roig, J. y Ortega, R., *Historia moderna y contemporánea*, Barcelona, Teide, 1971, pp. 455-474.

El fundamento doctrinario de su lucha permite señalar que la transición entre la Argentina agro importadora de principios de siglo y la Argentina agro industrial exportadora, plenamente desarrollada en libertad, a igual que la nueva era tecnológica, que avanza precipitadamente, tienen en Arturo Frondizi el exponente de la idea transformadora.²⁴

La cuestión social había llegado al Río de la Plata desde comienzos del siglo XX. El legislador de las primeras décadas de la centuria anterior respondió a las necesidades de la sociedad: se puede observar tanto en la nueva legislación laboral como en las reformas del Código Civil.

La inserción del constitucionalismo social en nuestro orden jurídico es tardío, pues se manifiesta en tiempos de la posguerra, en los comienzos de la guerra fría. Frondizi receptó su ideario y buscó expresarlo en su programa de gobierno. Fueron tiempos difíciles, y quizá la sociedad argentina no estuvo preparada para un hombre que vio más allá de su tiempo y con una profunda formación intelectual.

FUENTES

ACUÑA, Marcelo Luis, *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina-Centro Editor de América Latina, 1984, 2 ts.

ALTAMIRANO, Carlos, *Arturo Frondizi o el hombre de ideas como político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CASAS, Nelly, *Frondizi: una historia de política y soledad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1972.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César Augusto, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse, 1992.

FRAGA, Rosendo, *El ejército y Frondizi*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

FRIGERIO, Rogelio, *Las condiciones de la victoria*, Montevideo, A. Monteverde, 1963.

FRIGERIO, Rogelio, “Una experiencia política y de gobierno que marca un camino nacional”, en PISARELLO VIRASORO, Roberto y MENOTTI, Emilia (dirs.), *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*, Buenos Aires, Depalma, 1994, t. VII.

²⁴ Pisarello Virasorio, Roberto Gustavo, “Cimientos de su doctrina”, en Pisarello Virasorio, Roberto Gustavo y Menotti, Emilia, *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*, t. III: *El político*, Buenos Aires, Depalma, 1984, p. 258.

- FRONDIZI, Arturo, *Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1958.
- FRONDIZI, Arturo, *Discursos en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1959.
- FRONDIZI, Arturo, *El Movimiento Nacional. Fundamentos de su estrategia*, Buenos Aires, Paidós, 1983.
- FRONDIZI, Arturo, *Europa y el desarrollo argentino*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1960.
- FRONDIZI, Arturo, *Mensajes presidenciales 1958-1962*, Buenos Aires, Centro de Estudios Nacionales, 1979-1982, 5 ts.
- FRONDIZI, Arturo, *Qué es el Movimiento de Integración y Desarrollo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1983.
- GALLO, Ricardo, *1956-1958. Balbín, Frondizi y la división del radicalismo*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.
- GAMBINI, Hugo, *Frondizi: el estadista acorralado*, Buenos Aires, Javier Vergara, 2006.
- LUNA, Félix, *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, 1962.
- MACHADO, Daniel Cruz, *Frondizi, una conducta, un pensamiento*, Buenos Aires, Sudamericana, 1957.
- MAZO, Gabriel del, *El radicalismo. Ensayo sobre su historia y doctrina*, Buenos Aires, Gure, 1959.
- MECLE ARMIÑANA, Elina S., “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en ZICCARDI, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029063855/5parada.pdf>.
- MENOTTI, Emilia, *Arturo Frondizi. Biografía*, Buenos Aires, Planeta, 1998.
- MENOTTI, Emilia E. y OLCESE, Haroldo (coords.), *Arturo Frondizi. Su proyecto de integración y desarrollo nacional*, Buenos Aires, Claridad, 2008.
- PISARELLO VIRASORO, Roberto Gustavo y MENOTTI, Emilia, *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*, Buenos Aires, Depalma, 1984-1994, 7 ts.
- RAPOPORT, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000.
- ROIG, J. y ORTEGA, R., *Historia moderna y contemporánea*, Barcelona, Teide, 1971.
- VANOSI, Jorge, “Sesión privada de la Académica Nacional de Ciencias Morales y Políticas”, 9 de noviembre de 2005, disponible en: <http://bdspublico.lim.ilo.org/Argentina/Historia.pdf>.