

Oscar Landí                      La tercera Presidencia de Perón:  
    Gobierno de emergencia y crisis  
    política

Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 10

Buenos Aires, Enero de 1978.-

## PLANTEO GENERAL

### a) El peronismo y la nueva realidad argentina

Cuando en marzo de 1976 las Fuerzas Armadas desplazaron al gobierno de Isabel M. de Perón, la magnitud de la crisis argentina alcanzaba una extensión y profundidad inusitadas. Y la forma en que en esa oportunidad un gobierno civil era desalojado por una intervención militar, estuvo marcada por un rasgo distintivo: el agotamiento del gobierno, su pronunciado vaciamiento de poder.

El contexto y la forma en que culminó ese proceso privilegian, de por sí, el análisis de las posibilidades y de los límites de su principal sostén político: el peronismo. Sin embargo, quizás convenga descartar de entrada una imagen explicativa, cómoda y sorprendentemente frecuente, basada en el cotejo de las posibilidades originarias del peronismo con los desafíos que presentaba la Argentina de los comienzos de la década del 70. Las elecciones de marzo de 1973 llevaron, sin duda, a un movimiento histórico al gobierno del país, pero sus posibilidades y sus flaquezas no se midieron en la tensión entre una suerte de populismo tardío y las nuevas exigencias de la realidad argentina. Desde su caída en 1955, el peronismo fue condicionado por las transformaciones del país; del mismo modo en que fue uno de los actores con mayor capacidad política para condicionar su producción. Y, hacia 1973, lo que en realidad la Argentina puso a prueba del peronismo fue su potencial elasticidad para avanzar por dos cauces de autotransformación ya en marcha. Por uno de ellos, el impulsado por Perón, debía ser la articulación central de la reconstrucción institucional del país mediante el pasaje de un gobierno de emergencia a una "democracia integrada", a un régimen representativo estable, con una izquierda legal incluida. Por el otro, el impulsado por el ala juvenil radicalizada y la guerrilla peronistas, debía ser el articulador central de un vuelco de masas hacia la izquierda, en la perspectiva del "socialismo nacional".

---

\* Estas alternativas no representaban las únicas tendencias internas del peronismo, sino marcaban sus cauces políticos centrales a comienzos de 1973. Por otro lado, no se diferenciaban a partir de proyectos claramente formulados, con una fundamentación exhaustiva y un plan de metas ponderadas. Eran dos cauces abiertos casi a fuerzas de consignas.

Las complejas relaciones entre ambos cauces es materia del desarrollo mismo de este trabajo. Retengamos, por ahora, que ellos se constituyeron en función de impulsar rumbos diferentes de resolución de la larga crisis política del país. Este horizonte otorgaba su sentido político a los diseños de nuevo peronismo y definirá, por lo tanto, nuestro punto de partida conceptual: la prioridad de la crisis política como factor condicionante de la dinámica de la sociedad argentina de entonces.

b) La crisis política y su conformación histórica

La crisis política que heredó el gobierno peronista se venía manifestando como la incapacidad de los sucesivos regímenes para constituirse en la mediación institucional que regulase los conflictos entre las diferentes fuerzas sociales. Su fuente estaba en el débil reconocimiento consensual que los actores sociales tenían respecto a los regímenes en tanto ámbito-regla de sus enfrentamientos, es decir, en la frágil identidad institucional de los mismos. Ello venía conduciendo al ejercicio estatal de mecanismos regulatorios de los conflictos de tipo coercitivos, de exclusión política de los centros de decisión. Se trataba en suma de la ausencia de un régimen político hegemónico.

Esta situación remitía a la tortuosidad histórica del desarrollo capitalista de la Argentina, a la incapacidad de la burguesía industrial de generar tal tipo de ordenamiento político-ideológico. Proceso ya largamente anclado para el ámbito latinoamericano como característico del capitalismo tardío y dependiente, tuvo en la Argentina tres hitos centrales que vale la pena señalar brevemente:

a) el tipo de crisis del llamado "orden oligárquico", desencadenada, fundamentalmente, por el impacto de la crisis mundial de 1929-30 y no por el surgimiento de una hegemonía capitalista moderna, gestada y procesada desde la sociedad hacia el Estado, y que generó una situación calificada como de vacío hegemónico;

b) las limitaciones del régimen peronista, de 1946 a 1955, para gestar, desde la estabilidad política que logró, un proyecto institucional capaz de articular en torno suyo a la sociedad, y que derivó tanto de la fragilidad estructural de la burguesía nacional como de la difícil trama

de compromisos en que se apoyaba el pacto político dominante:\*

c) el fracaso del proyecto originario de la Revolución Argentina (R.A.) de 1966, que abortó el verdadero cambio cualitativo que hubiese supuesto concretar un pacto político exitoso entre el capital internacional, capas altas del empresariado local y sectores medios, militares y civiles, con funciones de gestión y de control del aparato estatal.\*\* En este proceso estuvo en juego la consolidación en el plano político de las alteraciones que se venían produciendo desde 1959 en el plano económico a favor de los sectores capital intensivos, de comportamientos más oligopólicos y con centro de gravedad en las empresas transnacionales.

c) La crisis política y sus condiciones estructurales de reproducción

El veto popular que hizo naufragar a la R.A. demostró la renovada vigencia de la relación de fuerzas por la cual, cada sector o coalición de sectores, era incapaz de dar una solución propia a la crisis, pero contaba con el poder suficiente como para vetar a los otros intentos de solución. Es decir, la conocida situación de empate político.

Ahora bien, en la medida en que las alteraciones producidas en el proceso político no alcanzaban a rebalsar cualitativamente los parámetros del empate, ellos operaban como las "constantes" que permitían la reproducción de ciertas tendencias en los comportamientos de la burguesía argentina. Efectivamente, al bloquear soluciones políticas globales, la inducía a una suerte de repliegue desde el plano de los proyectos políticos al de su microracionalidad como agente económico. Y, una vez situada en este plano, el mismo modo de funcionamiento de la economía argentina llevaba a bloquear, una y otra vez, la cohesión interna

\* Para un análisis del régimen político populista definido como Estado de Compromiso, véase Francisco Weffort: "O populismo na política brasileira", en "Brasil, Tempos Modernos", ed. Paz e Terra, 1977.

\*\* Para Fernando Henrique Cardoso, este intento de pacto político dominante encierra la "revolución" que las burguesías locales asociadas pueden propiciar en las condiciones actuales del capitalismo latinoamericano. Véase, "Autoritarismo y democratização", ed. Paz e Terra, 1975.

entre las capas más altas del capital urbano y rural. Expliquémonos. Desde la década del 50, el tipo de articulación de la estructura productiva del país al mercado mundial, hacía que el crecimiento se diera a través de recurrentes crisis de la balanza de pagos. Frente a ellas, las capas altas de la burguesía industrial tendieron a pactar con la burguesía agroexportadora -principal proveedora de divisas- en programas de devaluación y de estabilización. Una vez mejorada la situación externa, y cuando la caída de la tasa de ganancia (a raíz de la contracción del mercado interno) comenzaba a descampar la inicial elevación de la cuota de ganancia (impulsada por la caída del salario real), esas capas altas de la burguesía industrial se inclinaban, receptivas, hacia las presiones de las capas menores del empresariado y del sector asalariado. Esta heterogénea convergencia se orientaba, entonces, hacia la reactivación del mercado interno; con ello se daba impulso a un nuevo tramo expansivo. Y el abandonado sector agroexportador daba su aporte a la expansión urbana con una parte de su sólida renta diferencial de la tierra, que le era extraída compulsivamente a través del tipo de cambios oficial, la contención del precio interno de los alimentos (bienes salario por excelencia), la creación de puestos especiales, etc.

De modo que aquellos sectores de la burguesía industrial completaban una suerte de movimiento pendular entre dos pactos económicos coyunturales. Merced a ellos siempre obtenía ventajas inmediatas, pero al costo de no poder constituirse políticamente como un sujeto claramente diferenciado.

La perpetuación del empate político otorgaba racionalidad a este comportamiento, pero su condicionamiento objetivo último se encontraba en su capacidad limitada de generación de excedentes como para impulsar el desarrollo por sus propios medios, lo que tornaba decisiva la transferencia de ingresos de un sector económico a otro. Y entonces cada pacto coyuntural conformaba

---

\* Para algunos grupos empresariales esta movimiento no consistía sólo en un penduleo entre dos interlocutores con los que entablaban diferentes pactos económicos. Por sus inversiones simultáneas en el campo, la industria, el comercio y las finanzas, comportaba también el desplazamiento de su centro de acumulación de un sector económico a otro, según lo aconsejaban las diferentes coyunturas.

el suficiente de poder como para ejercerla.\*

Circularidad aparentemente sin fin, el empate político llevaba a un repliegue corporativo en el interior del cual se reproducía el fracturamiento entre las capas altas de la burguesía urbana y rural que, a su vez, bloqueaba la posibilidad de gestar una sólida apoyatura a sus intentos de conformar un régimen político hegemónico. El empate, librado al comportamiento de sus actores, parecía que sólo podía reproducirse a sí mismo. La necesidad de un Estado fuerte, que rompiera con esta situación, venía conduciendo a un nuevo tipo de presencia de las Fuerzas Armadas en la escena política y también, con otra alquimia política, fue objetivo del gobierno de Perón.

#### d) El desempate político

En 1973, una amplia convergencia popular se enfrentó al desafío de prolongar su elocuente capacidad de veto desde la sociedad civil, en capacidad de gobierno del país. Una de las nociones centrales que Perón había incorporado durante su largo exilio europeo era la de construir una "democracia integrada". Sin duda, ello comportaba producir un régimen político hegemónico. Ahora bien, la utilización frecuentemente genérica del concepto de hegemonía nos obliga a una breve digresión orientada a marcar niveles de significación distintos del concepto.\*\*

---

\* Existe una sólida y extensa bibliografía que analiza el comportamiento cíclico de la economía argentina. Para el período que estudiamos, véase el trabajo de Adolfo Canitrot: "La experiencia populista de redistribución de ingresos", en Desarrollo Económico N° 59. Un importante intento de conceptualización de las relaciones entre el ciclo económico y la conformación de alianzas políticas, se halla en el trabajo de Guillermo O'Donnell: "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", Documento de Trabajo CEDES N° 5. Para el análisis de las relaciones de complementariedad en el funcionamiento de la economía argentina entre el balance de pagos, el tipo de acumulación y la distribución del ingreso, véase el proyecto de investigación: "Cambio estructural e inestabilidad en la economía argentina", de Adolfo Canitrot, J.L. Machines y R. Frenkel, mimeo CEDES.

\*\* En la literatura sociológica y política latinoamericana se ha extendido el uso del concepto de hegemonía. Su utilización se introdujo de manera crítica frente a la concepción del Estado como mero aparato de coerción y comporta una reformulación del concepto de Estado y de sus relaciones con la sociedad, que abre un amplio espacio teórico para el

Dado un campo de alianzas o pactos políticos, el concepto designa al sector con mayor capacidad de conducir política e ideológicamente al conjunto. Ello supone, por un lado, cierta permeabilidad respecto a las demandas de las fuerzas subordinadas (en tanto no atenten contra las suyas fundamentales); pero, por otro lado, la capacidad de hacer aparecer su interés objetivo como el interés del conjunto. La hegemonía supone, entonces, cierta universalización del interés sectorial. Ahora bien, esta cierta universalización reconoce un nivel en el que opera un cambio cualitativo: cuando lo sectorial se universaliza en tanto régimen político reconocido por la sociedad nacional como propio. En este pasaje de nivel, el atributo de hegemónico no pertenece a una vertiente política como tal, sino, específicamente,

... análisis político. Sin embargo, su uso frecuentemente genérico, en términos de la capacidad de una clase o pacto entre sectores de clase para hacer aparecer su interés singular por el interés general de toda la sociedad, amenaza con dejar ligado el concepto de hegemonía a la problemática teórica de la concepción criticada. En efecto, la no introducción de niveles, de discontinuidades, de desplazamientos en el interior de las formaciones ideológicas, la no especificación de respecto a qué un régimen político debe obtener consenso para considerárselo como hegemónico, comparte con la concepción criticada el reduccionismo clasista que está en su base. Si antes había un centro de ejercicio de la fuerza para asegurar una relación de dominación, ahora hay un centro donde van a congerjarse, como succionadas, las diferentes "falsas conciencias" que los sectores hegemónizados puedan tener de sus intereses singulares. El reduccionismo clasista muestra así sus dos caras: por un lado, todo es reducible a un interés de clase esencial, como tal constituido en el plano de las relaciones de producción y, por otro lado, el poder es un lugar -coercitivo y/o consensual- desde el cual se reproduce la dominación económica. Los regímenes políticos no se analizan desde las relaciones de poder globales que los constituyen y que, además, los atraviesan internamente, sino son sólo variaciones formales del ejercicio del poder estatal correspondiente a un interés de clase. Esta disolución de la sustantividad de los regímenes políticos en la esencia de clase del estado, abre el camino para entender al poder como un "lugar" de la formación social que se puede desear, tener o perder, es decir, disuelve el concepto de relación de poder, cristaliza la función ordenadora fundamental del aparato estatal como una constante sostenida por sí misma desconociendo que, a su vez, también es producto de las relaciones de fuerzas globales en la sociedad. Se pierde, precisamente, uno de los sentidos fundamentales que supone el concepto de hegemonía política.

a determinado espacio y determinadas normas institucionales. Se produce, entonces, un cambio de nivel, un desplazamiento del referente que obtiene consenso.

Volviendo a nuestro caso, el régimen político que se inauguró en 1973, cuyo núcleo era el gobierno peronista, tenía un carácter de emergencia. Y la gestación desde el mismo de una "democracia integrada" dependía de la eventual producción del desempate político. Desde un punto de partida en el cual el régimen se hallaba profundamente condicionado por las relaciones de fuerzas de esa coyuntura, la gestación del desempate tenía dos coordinadas mayores: a) la capacidad que la dirección peronista demostrase para controlar y ampliar su fuerza propia y, b) la capacidad de las fuerzas centrales de la convergencia popular para proponer al país un sistema institucional con una amplia capacidad de inclusión, por cierto no a través de la disolución ideológica de los diferentes sectores en la formación ideológica oficial, sino a través de una común aceptación de bien de terminadas reglas institucionales para canalizar y dirimir sus conflictos. Por estas dos vías se dilataría la capacidad de inclusión del régimen de emergencia, de modo de producir tal alteración de las relaciones de fuerzas, que permitiese operar respecto de las vertientes que postulaban otro régimen institucional, arrastrando dentro del régimen oficial a una parte, neutralizando a otra y, finalmente, aislando y derrotando al resto.

#### e) Nuestro foco de análisis

Volvamos ahora a nuestro punto de partida conceptual: la eficacia de la crisis política como factor condicionante de la dinámica de la sociedad argentina. Hacia 1973 este condicionamiento se presentaba de manera muy concreta: el fracaso de la R.A. era productor de un espacio político. En parte, este espacio tenía un carácter residual pues era producto de una derrota política y la debilidad del gobierno militar no suponía que en su contracara estuviese presente, simétricamente, determinada magnitud de poder de la oposición. Sin embargo, tampoco era una suerte de espacio neutro, sino que configuraba condiciones de producción de algún rumbo de resolución de la crisis altamente favorables a los intereses que albergaban en la convergencia popular triunfante.

Nuestro análisis se situará en este terreno, indagaremos la capacidad virtual del régimen de emergencia para construir un nuevo régimen hegemónico, es decir, para producir la resolución de la crisis política crónica. Por ello, dentro del lapso que abarcó el gobierno peronista (mayo 1973 - marzo 1976), optaremos por el tratamiento del subperíodo en que consideramos se dió el mayor ajuste relativo entre las relaciones de fuerzas globales y el control de la escena política. Ello recortará nuestro centro de atención por dos vías: a) el subperíodo en consideración será el que cubrió la presidencia de Perón (octubre 1973-junio 1974) y, b) atenderemos principalmente el curso del proyecto oficial, las otras alternativas políticas no entrarán directamente en nuestra consideración o, mejor dicho, no haremos un análisis particularizado de las mismas, sino, fundamentalmente, la ponderación de su cambiante peso específico en la dinámica de las relaciones de fuerzas políticas.

#### PRIMERA PARTE

##### Las elecciones de septiembre de 1973

Las elecciones que se realizaron en septiembre de 1973 llevaron al General Perón a su tercera presidencia constitucional. Nos interesa analizar tres componentes políticos principales de su convocatoria y de su resultado:

- 1) la ratificación de una opción institucional como corte que agrupó en dos grandes campos al heterogéneo electorado,
- 2) la interiorización en el peronismo gobernante del conflicto político central de esa coyuntura y,
- 3) la producción de una relación de mayor correspondencia relativa entre las relaciones de fuerzas globales y el tipo de presencia de las diferentes corrientes en la escena política.

##### 1. La opción institucional

Las elecciones de marzo de 1973, que consagraron al gobierno peronista con la presidencia de Héctor J. Cámpora, mostraron un mapa político por cierto diversificado. Sin embargo, el rechazo a la R.A. en sus diferentes fases, en tanto régimen político, fusionó en dos grandes campos al

heterogéneo electorado. Un sencillo y difundido cálculo había identificado al 80% de los votantes en alternativas que contenían distintos tipos y grados de rechazo del mismo.<sup>\*</sup> En las elecciones de septiembre del mismo año, ese tipo de opción se reiteró y, además, en cuanto a la distribución cuantitativa de los votos, el 80% se amplió alcanzando el 87% y su perfil político se definió más nítidamente a partir de los acuerdos políticos que se habían venido desarrollando, desde marzo, entre sus principales componentes.<sup>\*\*</sup>

En un país que arrastraba una larga crisis política, la opción por diferentes regímenes estaba, de una forma u otra, con mayor o menor explicitación ideológica, contenida en el centro de las definiciones políticas tendenciales. Y el rechazo al régimen de la R.A., señalaba una opción institucional configurada, fundamentalmente, por vía negativa.<sup>\*\*\*</sup> El tratamiento de los factores a través de los cuales se fue procesando, nos condujo a una referencia a las condiciones de emergencia del gobierno peronista-

---

\* Se ubicaron en este campo, el Frente Justicialista de Liberación (Partidos Justicialista, Popular Cristiano, Conservador Popular y una rama del Socialista y el Movimiento de Integración y Desarrollo), con el 49,59% de los votos; la Unión Cívica Radical con el 21,30%; la Alianza Popular Revolucionaria (partidos Intransigente, Revolucionario Cristiano y Comunista) con el 7,43% y, además, diversas fracciones de izquierda contabilizaron el 1% de los votos.

Dos factores hacen aceptable este agrupamiento electoral: a) el acuerdo programático en 1972 de los partidos Justicialista, Radical, Conservador Popular, Socialista Argentino, etc. en el marco de la llamada Hora del Pueblo, y b) la canalización posterior de votos en las elecciones de septiembre a favor del Gral. Perón, particularmente, la definición en ese sentido de la Alianza Popular Revolucionaria.

\*\* A pocos días de las elecciones, el golpe de estado en Chile provocó un profundo impacto en la convulsionada Argentina. Este hecho reactualizó los componentes institucionales que contenía la opción electoral y no fue ajeno al aumento de votos mencionado, del 80% al 87%.

\*\*\* La opción institucional se definió principalmente por vía negativa, en tanto rechazo de la R.A. Sin embargo, se constituyó dentro de un gran cauce político histórico definido por otra negación, la de la alternativa del voto en blanco lanzada por determinados grupos de izquierda y que fracasó totalmente. Esta respuesta del electorado definió el otro límite en el interior del cual se constituía aquel tumultuoso y heterogéneo campo mayoritario.

ta.\*

Esquemáticamente, desde 1966 el gobierno militar de la R.A., presido por el Gral. Onganía, intentó dar un impulso modernizante al país pro duciendo una coherente vinculación entre los centros de decisión empresariales oligopólicos e internacionalizados y las instancias de decisión gubernamentales. Esta articulación se apoyaba y suponía la exclusión política -de los partidos y del sindicalismo- y el ordenamiento por cauces autoritarios de la vida social del país en general. Pero la política gubernamental fue hostigada, desgastada y, en cierto sentido, sobrepasada por una secuencia de agudos conflictos sociales y antiautoritarios cuyo punto de arranque fue el llamado "cordobazo" de 1969. De modo que, hacia 1970 se precipitó la crisis del gobierno de Onganía y un profundo hiato entre el Estado y la sociedad repuso la problemática de encontrar una "solución política" para el país. Desde 1971, bajo la presidencia del Gral. Lanusse, se produjo un significativo cambio de orientación política tendiente a gestar un Gran Acuerdo Nacional (GAN). Esta operación política tenía dos coordenadas centrales: por un lado, la distinción entre "enemigos" y "opositores" que debía conducir al bloqueo y a la derrota de la guerrilla y de los sectores sindicales y políticos considerados como atentatorios de la Seguridad Nacional y, por otro lado, la rehabilitación como interlocutores válidos para la reformulación del pacto político dominante de los partidos mayoritarios, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación General Económica (CGE). Este último aspecto especificaba la propuesta del gobierno: era un intento de cooptación, dentro de las reglas del juego y del liderazgo oficial, de representantes políticos y sindicales de los sectores sociales subalternos en estado de novilización que eran reconocidos como situados en el campo de la oposición.

\* Para un análisis general del período de la Revolución Argentina, véase el trabajo de Juan Carlos Portantiero: "Economía y política y la crisis argentina: 1956-73", en la Revista Mexicana de Sociología, Año 39, Vol. 39, N°2, abril-junio 1977. Para un análisis teórico-comparativo, véase el trabajo de Guillermo O'Donnell: "Reflexiones generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario", Documento de Trabajo de CEDES. Para un análisis de las coordenadas de la movilización social en el período, véase Francisco Delich: "Crisis y protesta social" editorial Siglo XXI, Argentina.

Este proyecto llevaba a encarar un problema tabú de la política argentina desde 1955: no había "solución política" posible sin incluir en el nuevo pacto al peronismo, consolidado históricamente como movimiento policlasista, de corte reformista y nacionalista, cuya base social principal estaba constituida por el grueso de la clase obrera. El propio Gral. Lanusse situó posteriormente con precisión el problema que debía encarar su propuesta: "El peronismo, marginado desde 1955 de la vida política argentina, buscaba a su manera mantenerse presente en la escena nacional. Recurrió así, sucesivamente, al voto en blanco (1957); al pacto electoral (1958); al voto por la extrema izquierda (Añatuya, 1960); a la utilización de las estructuras neoperonistas (1962) y, nuevamente, al voto en blanco (1963) y a la utilización de siglas neoperonistas (1965). La distorsión no podía ser más profunda: el peronismo determinaba el triunfo o la derrota de otro partido, pero en sí mismo era proscrito, vedado o prohibido a posteriori a través de la anulación de las elecciones.

(...) En esas condiciones, el peronismo se dividía y subdividía continuamente, pero siempre permanecía intacto porque se reagrupaba bajo las órdenes del jefe exilado. Las viejas antinomias se eternizaban necesariamente, ya que el peronismo proscrito se consideraba siempre "resistente" a los gobiernos no peronistas de turno, surgidos de pronunciamientos militares o de lecturas defectuosas de la realidad electoral, y solamente pagaba para derribar a un adversario, en alianza circunstancial con otro, sin que un contacto directo y profundo generara condiciones para la unidad nacional. Así, para Perón, todo cambio de gobierno era conveniente e históricamente necesario. Las mejores banderas del justicialismo, en tanto, resultaban rechazadas sistemáticamente porque el poder real se constituía con prescindencia de un peronismo proscrito que operaba desde fuera del sistema para perturbarlo y hostigarlo."\*

Y fue la misma fuerza que lo convertía en un ingrediente indispensable para cualquier intento de estabilización política, la que hizo imposible que el lugar y la función del peronismo y, particularmente de Perón, en el nuevo pacto, fuese definida en términos de cooptación y subordinación respecto del gobierno militar. Se buscaba, y con urgencia, una solu-

\* Alejandro Agustín Lanusse: "Mi testimonio". Lasserre Editores, Buenos Aires, 1977, pp.266-67, el subrayado es nuestro.

ción política, pero era la reivindicación de la vuelta de Perón al país la que, precisamente, funcionaba como la principal consigna articuladora entre la movilización opositora y la mesa de negociaciones.

Para el gobierno, la conformación del GAN suponía una secuencia de hechos, desde la concentración inicial de acuerdos con la oposición, que se corporizarían con la entrada en el gabinete nacional de reconocidos dirigentes de la misma, hasta determinado tipo de desemboque electoral. Indudablemente, su mejor variante, la más coherente con el sentido del GAN, aspiraba a un proceso electoral en el que el Gral. Lanusse fuese el candidato a presidente constitucional con el apoyo de la oposición. Sin embargo, desde un comienzo el peronismo impidió tal conformación del gabinete\*, la eventual candidatura del Gral. Lanusse no pudo prosperar, tampoco el intento posterior del gobierno de fragmentar a la oposición para conservar funciones de arbitraje y de control sobre ella y, finalmente, ante el reiterado fracaso y sin poder imponer condiciones, quedó incluido en el mercado electoral a través de una improvisada y tardía lista de candidatos.

En su conjunto, las alternativas electorales ligadas, de una forma u otra, con la R.A. canalizaron al 20% del electorado.\*\* Su base social

\* "No había sido fácil concretar el nombramiento de Mor Roig en el ministerio del Interior. (...) Ricardo Balbín, por lo pronto, no quería comprometerse -en especial, frente al peronismo- con una aceptación de Mor Roig que, evidentemente, daría un cierto tono radical a la conducción política del gobierno, al menos ante la opinión pública media. Desde su punto de vista, esa instancia podría superarse solamente si el peronismo tuviera una representación de similar importancia en el gabinete nacional (algo que podría lograrse, en la práctica, con un peronista en Economía: Antonio Cafiero o Alfredo Gómez Morales; éstos, sin embargo, no querían aceptar sin el apoyo público y expreso de Perón, para evitar ser calificados de traidores, lo que colocaba al problema en un callejón sin salida". Lanusse, idem, p.223.

\*\* Ezequiel Martínez, el candidato presidencial individualizado por contar con el apoyo del Gral. Lanusse obtuvo el 2,9% de los votos, la Nueva Fuerza, orientada por Alvaro Alsogaray, conocido por sus anteriores actuaciones públicas y, en sectores más politizados, por su adhesión a la escuela monetarista de Chicago, obtuvo el 1,96% de los votos. Este reducido caudal se amplía hasta el 20% si incluimos el 14,9% de votos que obtuvo el candidato presidencial que, dentro de este campo, era más distante del gobierno, Francisco Manrique. Su inclusión en este campo obedece al tipo de pacto económico dominante que impulsaba,

se encontraba fracturada internamente, el sector agroexportador pampeano había tenido serias fricciones con la política impositiva de la primera etapa de la R.A., el sector industrial oligopólico había quedado en una posición defensiva ante el fracaso de su plan económico mejor elaborado y, hacia 1972, capas altas del empresariado reaccionaban frente a la minirrecesión de 1971 y frente a los nuevos vientos políticos reorientándose hacia la convergencia popular a través de posiciones tendientes a la reactivación del mercado interno. En verdad, esta suerte de vaciamiento de la apoyatura social del gobierno se produjo por un singular entrecruzamiento de procesos de signos diferentes que expresaban la contradicción del desarrollo asociado dependiente del capitalismo argentino desde 1959.\* En efecto, el complejo universo que fue constituyendo la oposición empresarial se alimentó, tanto de los sectores excluidos inicialmente de los cauces centrales de acumulación del capital, como de algunos articulados a los mismos, pero cuya sobrevivencia y hasta crecimiento no habían producido, por cierto, una excesiva fidelidad política, sino la pragmática disponibilidad de seguir ampliando su espacio de poder en la sociedad por otros rumbos ante el fracaso político del gobierno de Onganía.

---

... sus articulaciones partidarias con restos de partidos conservadores del interior y el pragmatismo del ex Ministro de Bienestar Social del gobierno de Lanusse para manejarse tanto dentro del régimen de la R.A. como del representativo partidario. Sin embargo, la cantidad de sus votos reconocían en parte una base social constituida por sectores medios y diversos estratos a los que atendió preferencialmente desde el Ministerio (jubilados, etc.). Su discurso rechazaba la retórica ideológica y exhortaba a la búsqueda de soluciones eficaces, apelaba al sentido común de los sectores medios y configuraba un manejo político con el electorado con fuertes componentes del populismo liberal. En las elecciones de septiembre, Manrique redujo su caudal al 12,13% de los votos.

\* Un primer intento de interpretación de las características del funcionamiento de la estructura productiva argentina en sus últimas décadas utilizando el concepto, acuñado por Fernando H. Cardoso, de desarrollo asociado dependiente, lo constituyen los trabajos de Juan Llach y Pablo Cerchunoff: "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas. 1950-1972" y "El nuevo carácter del capitalismo en la Argentina", ambos en Desarrollo Económico N°s. 57 y 58, respectivamente.

Por otra parte, desde el punto de vista de los recursos políticos con que este reducido y fragmentado espectro social llegó a 1973, el terreno representativo electoral era el que más desventajas le ofrecía. Presenta ba una incapacidad, ya histórica, para conformar corrientes políticas aptas para vincular a grandes sectores con la escena política mediante el sufragio. Y, en realidad, desde hacía años no tenía el centro de su atención orientado a resolver este problema, sino en encontrar otras formas de articulación, directas y más eficaces, con los centros de decisión estatales.

El fracaso del GAN ya era un hecho consumado cuando Perón volvió al país en noviembre de 1972. Sin embargo, el gobierno militar intentó, bajo otras formas, controlar el proceso político; particularmente, actuando sobre la oposición para fragmentarla y conservar funciones de arbitraje sobre ella. Pero tal comportamiento supuso la intervención del gobierno en la escena política en tanto símbolo del régimen político excluyente. La opción institucional contenida en las elecciones de 1973 encontró así, finalmente, desde el vértice mismo del gobierno, un propulsor fundamental. Como reflexionará luego el Gral. Lanusse en términos autocríticos: "...un error ciertamente muy importante, durante todo ese período y comienzos de 1973, fue que, a pesar de haber definido que el peronismo podría ir a elecciones, fracasamos en precisar cuáles serían los límites reales de nuestra decisión en forma tal que, hasta último momento casi, el país no terminaba de saber si la fórmula del Frejuli -en cuyo apoyo se había volcado casi todo el aparato subversivo- podría llegar o no al 11 de marzo. Fue la peor variante posible y, aunque todo puede explicarse, debo admitir que nuestro error táctico fue grave. (...) Nosotros creamos las condiciones para que Perón pudiera desplegar su juego ("ningún partido es enemigo"; "el enemigo es la dictadura militar")."

\* Lanusse, *idem*, pp.301-302.

## 2. La interiorización en el peronismo del conflicto político principal

En el resultado electoral de septiembre se mantuvo vigente la opción institucional definida en marzo, pero ella se había ido combinando y, crecientemente, subordinando al nuevo ordenamiento de la política argentina luego de la asunción del gobierno peronista. Las profundas contradicciones que atravesaban al Movimiento mayoritario ocuparon entonces el centro de la escena política; en esa coyuntura, el curso general del proceso político pasó a articularse en función de las mismas. La más significativa alteración que se presentó en el pasaje de la R.A. al nuevo régimen, fue la interiorización del conflicto político principal en el peronismo.

Durante la presidencia de Cárpora, en el estrecho lapso de 50 días, se produjeron una enorme cantidad de hechos políticos pero, fundamentalmente, estuvo en juego el rumbo cualitativo del proceso inaugurado con las movilizaciones de 1969. Ya analizamos los términos conflictivos en que se dieron las negociaciones entre el gobierno de la R.A. y la oposición; su forma prevaleciente de expresión en la escena política fue el enfrentamiento, con matices personales y caudillescos, entre Lanusse y Perón. Para el gobierno, el veto al líder del Justicialismo era necesario en la medida que aún se podía intentar la neutralización del principal obstáculo que la clase política presentaba para la cooptación de la dirigencia de la oposición. Por ello, Lanusse forzó las cosas, primero desafiando a Perón a que regresase al país y, luego, recurriendo a su veto como candidato presidencial. Entonces Perón, que ya venía articulando tácticamente al accionar de los sectores juveniles radicalizados y de la guerrilla peronista, contestó con la amenazante maniobra de estimular su acción y de proponer a Cárpora -su delegado personal- como candidato presidencial. Una suerte de pacto electoral se constituyó entonces entre ambos elementos, en el que se conjugaron la organicidad de la presencia de los sectores radicalizados en todo el proceso anterior\* y la manipulación táctica de Perón ante los in-

---

\* Con el concepto de organicidad no nos referimos sólo a la presencia de los sectores radicalizados en la movilización popular, sino, fundamentalmente, a que constituían una posibilidad intrínseca del peronismo. Efectivamente, su punto de partida, que le otorgaba una suerte de fuerza de origen, era la invocación de la identidad política de la gran

tentos del gobierno de retomar la ofensiva. De todo esto podemos deducir dos cuestiones significativas respecto del carácter del sector que prevaleció en el heterogéneo Poder Ejecutivo del nuevo gobierno:

- a) que estuvo conformado por un sector de la burocracia política peronista sin base propia, que, favorecida por la táctica de Perón y frente al hostigamiento de la dirección sindical, se alió con las fuerzas que demostraron capacidad para situarse en posiciones centrales en la movilización electoral,\* y
- b) que la redefinición de la coyuntura, luego del pronunciamiento electoral, agotó la vigencia de su función táctica, lo dejó librado a sus propias fuerzas y lo situó en términos cada vez más contradictorios con el proyecto estratégico de Perón.

Se podría decir que el punto en que se constituyó esta contradicción no estaba tanto en lo que el gobierno hacía como en lo que dejaba hacer. En efecto, el Ministerio de Economía estaba conducido por la dirigencia de la CGE, y sus primeras medidas -el conjunto de proyectos de ley enviado al Parlamento Nacional y la firma del Pacto Social- estaban en lo fundamental dentro de la orientación programática de la Hora del Pueblo y de diversos documentos conjuntos de la CGT y la CGE de 1972. De modo que, en este plano, no había un sobrepasamiento hacia la izquierda del programa del Frejuli. En el plano político se produjo, como hecho significativo, el desplazamiento de la cúpula del Ejército, lo cual, de algún modo, estaba

---

... mayoría de la clase obrera y de vastos sectores pobres rurales. Particularmente se apoyaban en la reformulación de la formación ideológica peronista que el contexto de exclusión económica y política venía produciendo en el saber popular, y que privilegiaba sus componentes distribucionistas, obreristas, participacionistas, nacionalistas, etc. Potencialmente su acentuación y reformulación creciente, los autonomizaba de la matriz doctrinaria originaria del Justicialismo y los situaba al borde de ser objeto de reinscripciones y re combinaciones subordinadas en otros cuerpos doctrinarios no peronistas, particularmente de sesgo clasista.

\* La heterogénea vertiente que conformaron los sectores radicalizados del peronismo juvenil tenía como base social, hacia fines de 1972, principalmente a sectores medios, empleados, estudiantes, intelectuales, habitantes de Villas de Emergencia y pequeños grupos del sector obrero industrial.

de acuerdo con los términos en que se había librado la batalla.\* Y se designó como su Comandante en Jefe al Gral. Calcagno, ubicado en una línea nacionalista y propenso a reubicar al Ejército en un rumbo afín a la nueva situación política. Sin embargo, se puede presumir que el grueso de la fuerza no compartía tal posición; a lo sumo, en un momento de vacío de línea política podía tener una espontánea convergencia táctica con tal posición. Con todo, la posición de la nueva cúpula del Ejército, por lo menos la neutralizaba frente al problema que consideramos crucial en ese momento: la eventual producción de nuevas instancias de poder a través de la vinculación entre sectores del nuevo gobierno -presidencia incluida- y la sociedad civil movilizada. Lo que, lejos de sugerir una solución estatal a la crisis política, renovaba la primacía de la sociedad civil, pero, además, en términos en los que los sectores radicalizados iban generando y ganando mejores posiciones.\*\*

En medio de un clima político y social altamente convulsionado, este proceso se conectaba con las primeras definiciones doctrinarias de la política internacional, marcadamente antinorteamericanas y de acercamiento a Cuba y a Chile, aún bajo la presidencia de Salvador Allende. Su desarrollo en el tiempo contenía serias posibilidades de alterar los términos en que se venía planteando recurrentemente el enfrentamiento entre el bloque popular y los sectores predominantes de la burguesía argentina. Como nunca se había puesto en cuestión la capacidad de la dirección peronista para canalizar políticamente las luchas reivindicativas del sector asalariado.

---

\* Ello comportó el paso a retiro de un grupo de altos oficiales que constituían una élite política importante en el Ejército Argentino.

\*\* Quizás, uno de los hechos que mejor simbolizó este proceso fue el tipo de amnistía a los presos políticos que la presión de la izquierda, peronista y no peronista, arrancó al Poder Ejecutivo el mismo día de asunción del mando, el 25 de mayo. Este hecho fue un verdadero "pasado de cuentas" de los sectores radicalizados a Cúmpora. En efecto, la amnistía prevista y prometida en la campaña electoral suponía su tratamiento y aprobación por el Congreso Nacional y un tamiz legal que, por cierto, no contemplaba la liberación inmediata de miembros de grupos armados, algunos ya juzgados y con altas condenas.

El regreso de Perón a la Argentina el 20 de junio de 1973, marcó entonces un hito central. Su idea de que los peronistas retomasen la dirección del peronismo fue el cauce principal de los sucesos inmediatos. Efectivamente, el jefe del Justicialismo fue el centro de convergencia de un conjunto de fuerzas internas y externas al peronismo. Recibió la presión de amplios sectores de la burocracia política y sindical peronista, el apoyo institucional del partido Radical y de casi todos los partidos y un dejar hacer por parte de los sectores que al mismo Perón denominaría como "retardatarios", que utilizaban la lucha interna en el peronismo para consolidar, como veremos, el cauce ordenado de su retirada.

Seguramente bajo diversas presiones de las Fuerzas Armadas y el detonador que significó la exigencia de su renuncia por parte de la dirección sindical, antes de haber llegado a cumplir dos meses de mandato, Cámpora presentó su dimisión. Este hecho se podría designar, entonces, como un golpe de estado dado desde dentro del movimiento gobernante con el consenso pasivo de la mayoría; en definitiva, para las grandes masas, lo que estaba en juego era la vuelta de Perón a la presidencia de la nación.

### 3. Relaciones de fuerzas y escena política

El año 1972 había mostrado al gobierno militar actuando, paulatinamente, más en función de dar respuesta a las urgencias diarias que la adversidad le presentaba, que en función de la serena consolidación de su proyecto. Fue colocado en una situación defensiva en la escena política y desenbocó en un terreno en el cual la opción institucional, en tanto ordenadora mayor del sentido del voto, ofreció a la percepción de los actores la posibilidad de encubrir en su homogeneidad los conflictos internos que albergaba al bloque triunfante. Esta difundida imagen suponía una percepción de la lucha política como una suerte de espacio plano, en el que la distribución de los votos y la distribución de las instancias de poder se unificaban. Y, si bien ello contenía su cuota de distorsión de la realidad, era, sin embargo, punto de partida de cálculos políticos, de expectativas de acceso a centros de decisión, etc. Y, en su contracara, en gran parte de los derrotados, la percepción del nivel de riesgo de la situación era marcadamente más intensa que sus peligros reales, la que los empujaba a una

retirada de la escena política de tipo inorgánica, desordenada.\*

Sin duda, la identificación de las relaciones de fuerzas en el interior de las cuales el peronismo volvió al gobierno, es uno de los puntos nodales para la interpretación del proceso que entonces comenzaba. Desde la toma de distancia que el tiempo permite, intentaremos su delimitación a través de las siguientes distinciones.

El contundente triunfo electoral de la convergencia popular se apoyaba en: su situación coyuntural de ofensiva, su unificación frente a la R.A. y el desplazamiento hacia el terreno electoral del cauce principal del terreno político. Pero, si reinscribimos estos elementos en una óptica de más largo plazo, es decir, que no quede presa de la condensación coyuntural de "toda" la lucha política en el terreno electoral, y si partimos de una concepción del poder como relación de fuerzas global que se ejerce desde todas las instancias de la formación social, es decir, si contabilizamos los medios de poder globales de que disponían ambos bloques, la interpretación se redimensiona. Desde el ángulo de los resortes de poder que poseía, el magro 20% de los votos emparentados, de una u otra forma, con la R.A. contenía en su seno a:

- 1) los sectores que controlaban los medios de producción que configuraban los ejes centrales del funcionamiento económico, es decir, los sectores económicamente predominantes (de ahora en adelante, SEP),
- 2) una trama política que, si bien no tuvo una proyección electoral de peso, incluía sin embargo fuertes organizaciones corporativas empresarias, el control del grueso de los medios de difusión con mayor alcance y tenía relaciones y afinidades con ciertas alas de los partidos mayoritarios,
- 3) las Fuerzas Armadas que, en la medida que habían sido las propulsoras de la R.A., quedaron enfrentadas en la situación electoral al bloque triunfante.

\* En sectores de la elite política, tanto de derecha como de izquierda, se especulaba acerca de la conveniencia de dejar gobernar al peronismo, ya que era la mejor manera de empujarlo al fracaso y a la desintegración interna. Sin embargo, la situación que se abrió en marzo de 1973 estaba cargada de incertidumbres para todos y muchos de estos cálculos no fueron sino racionalizaciones a posteriori de una contundente derrota electoral: todos, en su momento, habían realizado su apuesta política propia.

En suma, podríamos esquematizar diciendo que la convergencia triunfante contaba con la ofensiva en el terreno en que coyunturalmente pasó a librarse la lucha política y que, en términos de la disponibilidad de medios de poder en toda la sociedad, se encaminaba al pasaje de una situación históricamente defensiva a otra de equilibrio de fuerzas. Este pasaje se comenzaba a producir por la articulación entre los dos planos que hemos distinguido analíticamente: la ofensiva coyuntural permitía a sus actores la gestación de nuevas instancias de poder y la neutralización y hasta anulación de otras. En este proceso estaba en juego, entonces, la estructura profunda de las relaciones de fuerza.

Ahora bien, luego de las elecciones de marzo, el reordenamiento del cuadro político hizo evidente que en los dos bloques que la opción institucional configuró en las elecciones se albergaban tres grandes y heterogéneos cauces políticos, delimitados entre sí en función de sus proyectos de mediano y largo plazo para la resolución de la crisis:

- a) el que venía intentando la formulación de un pacto político dominante entre el capital internacional, las capas más concentradas del empresariado urbano y rural y el Estado,
- b) el que intentaría desde el gobierno la alteración de las relaciones de poder entre el bloque popular y los SEP, en los marcos de un proyecto reformista y nacionalista conducido por sectores de la burguesía argentina,
- c) el compuesto por una amplia gama de tendencias, que abarcaban desde proyectos socialistas hasta otros capitalistas de estado, pero que, en los marcos del dinamismo político y económico argentinos, eran también altamente conflictivos con los SEP.

Estos dos últimos cauces, ante el fracaso de la R.A., venían disputando tensamente el rumbo que debía adoptar la eventual solución de la crisis. Cuando desde 1971 comenzaron las primeras negociaciones entre el gobierno y la oposición, el clima de movilización y, particularmente la singular presencia del sector asalariado, habían puesto un límite objetivo a la eventual disponibilidad de las cúpulas sindicales y políticas -Perón incluido- para otorgar concesiones al gobierno. No fue ajeno a este proceso el desarrollo de corrientes sindicales clasistas, de los partidos de izquierda y de los segmentos radicalizados de las corrientes mayoritarias, en particular del

peronismo. Sin embargo, su capacidad dirigente, que se potenciaba en los conflictos, se mostró precaria para dar, en lo inmediato, un cauce propio de solución a la crisis: su crecimiento orgánico en el interior de las fuerzas sociales movilizadas era aún molecular. Si bien las movilizaciones giraban alrededor de reivindicaciones sociales y antiautoritarias sin un perfil político bien definido, no eran, por cierto, prepolíticas. Desde 1945 la clase obrera venía constituida en la identidad política peronista e inscripta organizativamente en el sindicalismo. Amplios sectores medios se canalizaban representativamente a través de la Unión Cívica Radical. Y, si bien, los nuevos cauces de acción de masas tendieron a darse inicialmente al margen de tales mediaciones, no supusieron la automática redefinición política de sus actores. A través de esas corrientes históricas habían logrado recurrentes éxitos defensivos de sus condiciones social y ciudadana que, además, no se habían agotado en sí mismos. Efectivamente, comportaron una práctica modeladora de sus identidades políticas que acentuó, particularmente desde 1966, sus componentes ideológicos más reformistas, democráticos y nacionalistas. Estas alteraciones comenzaron a disolver el enfrentamiento entre el peronismo y el radicalismo que, por largos años, había dominado la política argentina. En suma, estas alteraciones ampliaron la capacidad de esta convergencia para absorber -trabajosamente, por cierto- a las aristas más conflictivas de la protesta social en el plano de la constitución política de sus actores.

De modo que, durante 1973, frente a una alianza personalizada en el Poder Ejecutivo por C mpora, en crecimiento, pero cualitativamente aún en un estado orgánico molecular en las grandes masas; y frente a una derecha que comenzaba a ordenar su retirada explotando a su favor el conflicto interno en el peronismo, se produjo una articulación de heterogéneos intereses que fue estimulada por el viejo Líder y que, prácticamente, terminó empujándolo a la Presidencia. Este hecho supuso, entonces, la producción de un mayor ajuste relativo entre las relaciones de fuerzas globales y la distribución del poder en la escena política.

## SEGUNDA PARTE

El tercer gobierno de Perón1. La reformulación del régimen político

"...el nuevo gobierno ha de encarar soluciones en una verdadera situación de "emergencia nacional" que obliga, lógicamente, al ejercicio de un gobierno también de emergencia en el que sería preciso comenzar por la normalización del Estado, gravemente decampusado en sus instituciones fundamentales por una etapa de lucha que en el futuro deberá ser reemplazada por una efectiva y racional colaboración de todos los argentinos, si es que realmente queremos alcanzar las soluciones que están en todas las bocas, aunque no se si en todos los corazones". J.D. Perón, 21 de septiembre de 1973

El reordenamiento del régimen político que encaró el gobierno de Perón alteró las relaciones entre el aparato estatal y la sociedad, las relaciones de los componentes del régimen entre sí y la función del liderazgo del nuevo presidente.

## 1.a. Las relaciones entre el aparato del estado y la sociedad

Sin duda, la modificación más importante la constituyó la irrupción dentro del aparato del Estado de organismos -corporativos y políticos- representativos de intereses sociales. Este marcado predominio se alimentó del fracaso del GAN, en tanto operación de cooptación, de inclusión selectiva y reguladora en el sistema político, digamos, de arriba hacia abajo, de organizaciones confinadas de manera excluyente en la sociedad civil des de 1966.

Las nuevas apoyaturas con que pasó a conformarse el régimen tenían como núcleo a la CGT, la CGE, al Partido Justicialista y al Radical. Del mismo partían, a su vez, dos grandes articulaciones: a) el sistema par idario, prácticamente en su conjunto, había formado la Asamblea Multipartidaria, con funciones de apoyo y resguardo del cauce constitucional del proceso político\* y, b) se constituyeron diversos organismos de Compromiso en

\* También, y aunque nunca llegó a concretarse, vale la pena mencionar que Perón planteó en reiteradas oportunidades la necesidad de constituir un Consejo de Estado, con funciones de asesoramiento del Presidente e integrado por los líderes políticos más importantes.

los que se acordaron metas globales y sectoriales económicas entre el gobierno y las organizaciones corporativas. Esta vertiente tenía una función económica pero, como veremos, asumieron al mismo tiempo una función institucional política, particularmente el Pacto Social.\*

#### 1.b. La disyunción entre fuerza y consenso

Indudablemente, la suerte del régimen político dependía, en gran medida, del eventual enlace entre el poder que le otorgaban sus amplias bases consensuales populares y el respaldo institucional de las Fuerzas Armadas (F.A.). Al respecto, la situación se presentaba sumamente difícil para el gobierno pues no sólo no contaba con un significativo apoyo militar, sino que, en realidad, el peronismo volvía al gobierno merced a la derrota de la R.A. Entonces Perón trazó una política que tuvo las siguientes grandes coordenadas:

- a) durante el tramo final de la R.A., trató de marcar la distinción entre el régimen político en crisis y las F.A. como institución; de este modo se hacía compatible impulsar el desgaste del régimen y, al mismo tiempo, ofertar públicamente a las F.A. un espacio relevante en el régimen futuro;
- b) ya desde la presidencia, en primer lugar, no buscó la adhesión inmediata de las mismas, lo que hubiese llevado a un fracaso prematuro, ni se apoyó en algún bando aislado, dispuesto a dar su apoyo a la orientación peronista del gobierno. Se situó frente a ellas buscando interlocutores

\* El Acta de Compromiso Nacional entre el Estado, la CGT y la CGE, conocida como el Pacto Social, se firmó en junio de 1973; luego le siguieron el Acta de Compromiso del Estado entre el gobierno central y las diferentes gobernaciones, en agosto de 1973, el Acta Agropecuaria, etc.

\*\* En 1972, uno de los 10 puntos que Perón propuso como "Bases mínimas para el acuerdo de Reconstrucción Nacional" planteaba: "Determinación explícita sobre la futura participación orgánica de las Fuerzas Armadas en el gabinete nacional y en el Sistema Nacional de Planeamiento, así como de sus responsabilidades a corto y mediano plazo en la tarea de la Reconstrucción Nacional". Esta distinción crucial entre el régimen político de la R.A. y las Fuerzas Armadas como institución, contenía una dimensión táctica orientada a negociar por separado con las Fuerzas Armadas, al margen de Lanusse, pero, fundamentalmente, era un componente de la concepción estatal de Perón.

representativos de su real situación interna; fue entonces que, con sus nuevas designaciones,\* se inauguró la etapa del "profesionalismo presidencial" de las F.A. Y, en segundo lugar, trató de ayudarlas a salir de la posición defensiva en que habían quedado en la escena política luego del derrumbe de la R.A.;

- c) pero su política también tenía una dimensión estratégica tendiente a producir, con el tiempo, una reformulación de la identidad institucional de las F.A. Su nuevo lugar en el régimen sería producto no sólo de la relación de fuerzas objetivas, sino también de un proceso de alteración doctrinaria, de una operación en el plano de la ideología que tenía como eje la redefinición del concepto de Seguridad Nacional. Básicamente, cuestionó la vigencia de su planteo originario, basado en la división de funciones por las cuales las F.A. estadounidenses se ocuparían de la defensa continental de Latinoamérica y los ejércitos nacionales de la Seguridad interna de cada país. En 1973, la autonomía nacional exigía que las F.A. asumiesen la lucha contra el neocolonialismo de las grandes potencias mundiales. A partir de ello, incorporó el concepto de "guerra total"; en lo interno, mediante su apoyo político al combate contra la guerrilla y, en lo externo, mediante la reactualización de la doctrina de la Nación en Armas, que caracterizaba a la guerra en que eventualmente podría entrar Argentina como de país contra país. Por las dos vertientes del concepto de "guerra total" se llegaba a una conclusión común: la necesidad logística de que el Estado tuviese amplias bases de apoyo en la población, es decir, la necesidad militar de contar con un régimen políticamente popular-nacional.

\* En el Ejército, Perón reemplazó como Jefe del arma al Gral. Calcagno -comprometido de algún modo con el tramo camporista- por el Gral. Anaya. Esta designación respetaba el escalafón militar ya que era el oficial de mayor antigüedad, cualidad importante en un Ejército que, luego del paso a retiro de la cúpula lanusista, no presentaba liderazgos netos. En la Marina, en cambio, aplicando el mismo criterio de representatividad, designó al Almirante Massera, quien ejercía un claro liderazgo dentro del arma.

#### 1.c. El papel dual del liderazgo de Perón

En su tercera presidencia, Perón ya no era sólo el Líder de la corriente mayoritaria. Quizás, antes que ello, aspiraba a convertirse en el agente central de reconstrucción de un orden político nacional. Era un Perón ambivalente, que debía compatibilizar dos funciones diferentes y que se movió, casi permanentemente, intentando situar su figura por encima de las disputas políticas, llegando a criticar públicamente a su Movimiento, buscando ser el sostén mismo del terreno en que los conflictos podían tener lugar legítimamente. Si cabe la expresión, era un Perón, en cierto sentido, desperonizado, condicionado por el objetivo de que el Movimiento Peronista fuese el eje de recomposición institucional del país.

#### 1.d. La crisis heredada y los nuevos problemas

En una visión de conjunto, el régimen de emergencia incluía a las fuerzas populares mayoritarias<sup>\*</sup> a través de organizaciones corporativas y políticas que encontraban en el liderazgo de Perón funciones articuladoras, mediadoras y arbitrales. Ellas, al permitir el armado mismo del régimen, contemplaban coyunturalmente la eventual insuficiente fuerza de cada uno de sus elementos considerados por separado.

---

\* Si recortamos la zona central de distribución del voto, conformada por el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) y la Unión Cívica Radical, podemos decir, sin mayores riesgos de error, que a través de esas fuerzas se canalizaron los votos de la clase obrera, la heterogénea gama de los llamados sectores medios y amplias capas y fracciones del empresariado nacional urbano y rural, que se extendía -perdiendo amplitud- hasta segmentos con un importante nivel de concentración del capital.

Para un análisis desagregado de la estructura electoral, véanse: Manuel Mora y Araujo, "La estructura social del peronismo: un análisis electoral interprovincial", en Desarrollo Económico N°56; Jorge R. Jorrot, "Algunas notas sobre la correlación negativa entre voto del FREJULI y clase obrera", idem N°59; Darío Cantón, Jorge R. Jorrot, Eduardo Juárez, "Un intento de estimación de las celdas interiores de una tabla de contingencia basado en el análisis de regresión. El caso de las elecciones presidenciales argentinas de 1946 y marzo de 1973", idem N°63.

En el proceso de construcción de una democracia integrada tendrían relevancia las funciones de las ideologías. Al decir de Perón, no precisamente por falta de "politicización" sino por falta de "cultura política". En esta distinción estaba marcada la necesidad de enlazar el perfil tendencial de las corrientes políticas con la aceptación común de ciertas mediaciones institucionales de sus conflictos. En el interior de este proceso, la doctrina justicialista -situada en una Tercera Posición frente al capitalismo demoliberal y el socialismo internacional dogmático- debía consolidarse como proveedora de las ideas-fuerza que fortaleciesen el vínculo líder-masas en el itinerario conflictivo hacia la Argentina Potencia. Así, se posibilitaría con "tiempo" y no con "sangre" el fracturamiento y pérdida de peso relativo de los SEP y la ampliación de las bases sociales del gobierno. En este punto se cruzaban dos problemáticas: la heredada, que planteaba la prioridad de la resolución de la crisis política y la que se generaría de ahí en adelante principalmente por su política económica, orientada a una conflictiva redefinición del peso relativo de los circuitos de acumulación a favor de sectores de la burguesía argentina, liderados por grupos empresariales con importante nivel de concentración del capital. Diseño que suponía una alianza con sectores propietarios menores y una política de redistribución de ingresos y de reformas sociales a favor del sector asalariado.

Agreguemos, finalmente, que tal reordenamiento de la formación social argentina exigía dotar al Estado de una mayor autonomía decisional en el plano internacional. Su incorporación independiente al bloque de países del Tercer Mundo, la integración regional latinoamericana y la apertura sin "fronteras ideológicas" de nuevos mercados, serían los lineamientos básicos de la política exterior del gobierno.

No

\* El análisis de los modos de intervención de los factores externos a través de la dinámica propia de la sociedad argentina, esta fuera de nuestras posibilidades. Nos reducimos a señalar que la situación internacional presentaba como factores que facilitaban la política del gobierno: a) la capacidad de maniobra que otorgaba la multipolaridad de centros de poder mundial, y b) la existencia -si bien conflictiva y, a veces, más retórica que real- del bloque tercermundista. Por otro lado, presentaba como obstáculos principales: a) la acentuación de la lucha por la redefinición de áreas de influencia entre las superpotencias, b) un contexto geopolítico sudamericano cada vez más adverso (golpe de

## 2. El desplazamiento del nudo principal de conflictos

Con la asunción de la Presidencia por Perón se operó un proceso por el cual, en términos inmediatos, se desplazó al terreno en que se constituyó el nudo principal de conflictos. En efecto, el mayor ajuste relativo entre el control de los centros de decisión en la sociedad y en la escena política, bloqueó la viabilidad de una impugnación directa a la legitimidad del nuevo gobierno. Lo cual, a su vez, posibilitó un respaldo más consistente para la aplicación de las medidas económicas, las que iban a producir un nuevo foco de tensiones. Como ya hemos señalado, la economía había mostrado que en todos los planes de expansión, el sector elegido como eje del proceso de acumulación no tenía capacidad para generar excedentes suficientes como para sostener, por sus propios medios, el crecimiento económico general. Por ello, la transferencia de recursos del resto de sectores de la economía hacia el elegido era crucial. Esta característica se exacerbó marcadamente con el plan económico del gobierno de Perón, tendiente a un cambio del peso relativo de los circuitos de acumulación a favor de sectores menores de la industria urbana.

Se produjo, entonces, una fusión de factores que constituyeron a la distribución del ingreso en el nudo central de conflictos. En particular, el Pacto Social entre el Estado, la CGT y la CGE pasó a tener un carácter dual, ser al mismo tiempo un mecanismo de fijación de precios relativos y un articulador institucional central entre el régimen de emergencia y las fuerzas sociales principales. Por lo tanto, este desplazamiento no significó la despolitización del conflicto, por un lado, porque era solamente a través de la mediación del Estado que se podía ejercer la transferencia de ingresos de un sector a otro y, por otro lado, porque la larga crisis política, la ausencia de un régimen fuerte, posibilitan la inmediata resignancia política de los conflictos económico-sociales. Así, el conflicto

---

... estado en Chile, etc.) y c) la activación, particularmente a través del espectacular aumento de los precios de los productos industriales que el país importaba, de la transferencia de la crisis en los países centrales hacia la periferia. Proceso que tuvo su apogeo en 1975, pero que se venía gestando desde comienzos de 1973 (véase gráfico 1).

por la distribución del ingreso se constituyó en esa coyuntura en la plata forma desde la cual se podía condicionar con más eficacia las relaciones de fuerzas políticas, en uno u otro sentido.

A partir de estas consideraciones, abriremos nuestro foco de análisis hacia una reconstrucción de las alternativas básicas del proceso de distribución, para luego retomar el nivel político de análisis incluyendo este componente central del tema planteado.

### 3. El proceso de distribución

#### 3.a. La orientación económica

Desde mayo de 1973 hasta octubre de 1974, el Ministerio de Economía fue conducido por la dirigencia de la CGE. En ese lapso y hasta la muerte de Perón, el Ministro José B. Gelbard contó con el apoyo explícito del Líder del peronismo. Fue entonces cuando se logró un grado aceptable de control del dinamismo económico, sobre todo en un comienzo.\* La aplicación de diversas medidas produjo alteraciones que nunca llegaron a comportar cambios en el sistema jurídico de propiedad de los medios de producción. Sin embargo, generaron interferencias importantes en los circuitos de rotación del capital; introdujeron diversos desvíos en la distribución de la masa de valor total que obstruyeron ciertos canales de acumulación y favorecieron otros. En una visión de conjunto los ejes centrales de la orientación económica fueron:

---

\* La orientación económica se manifestó, principalmente, a través de un conjunto de medidas y de disposiciones legales de corto plazo: las diversas Actas de Compromiso, medidas impositivas, sobre todo para el campo, el paquete de leyes enviadas al Congreso Nacional en junio de 1973. En el denominado Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional, dado a conocer a fines de 1973, estaban contenidas las metas globales económicas, por cierto ambiciosas: se planteaba incrementar la producción de 1973 a 1977 a una tasa del 7,5% anual, redistribuyendo la renta a favor del sector asalariado de modo que el ingreso real de los trabajadores creciera a una tasa del 7,5% anual, lo que sería efecto tanto de un aumento del salario real como de la ocupación. Un aspecto a destacar es que la elaboración de estas metas se hizo con una marcada subestimación de los efectos de la crisis económica internacional sobre la economía argentina.

- 1) la transferencia de recursos de un sector económico a otro: a) se trató de impulsar, a través de medidas impositivas, la explotación capital intensiva del campo. Particularmente, se buscó estimular un cambio en la modalidad de producción en la Pampa Húmeda, tendiente a resolver la contradicción entre el comportamiento del sector terrateniente -regulado por la mayor rentabilidad de la explotación extensiva- y la necesidad de un cambio de escala de la producción agropecuaria, de acuerdo con los requerimientos de la acumulación del capital en el orden nacional. La frágil acumulación propia de la burguesía industrial la empujaba a participar de la renta diferencial que la producción pampeana de carnes y cereales tenía a nivel mundial. Para ello, los instrumentos eran múltiples: el control del comercio exterior, la diversificación del tipo de cambio de las divisas, la fijación de precios para los bienes salariales alimenticios que redujesen los costos industriales, etc., b) se nacionalizaron los depósitos bancarios, de modo que el Banco Central podía haberse constituido en el único intermediario financiero del país. La utilización de esa vía para modificar la distribución del dinero bancario entre los diferentes sectores, suponía la posibilidad de un mayor acceso al dinero no propio por parte de sectores empresariales menores.
- 2) la ampliación de las bases propias de acumulación: a) se impulsó una gradual redistribución del ingreso más favorable al salario -en particular los básicos- con lo que se buscó la expansión de amplias franjas industriales -incluso extranjeras- asentadas en el mercado interno, de consumo masivo; lo que llevaría a producir efectos estimulantes de la cadena productiva general, b) se estableció una inédita política de apertura de mercados externos que incluyó, junto a los productos tradicionales, nuevos rubros industriales.
- 3) el establecimiento de barreras defensivas frente al capital extranjero: mediante la ley 20557 se intentó regular sus actividades de modo que fuesen compatibles con el interés nacional a través de: a) el control del funcionamiento de las empresas ya instaladas y un régimen de aprobación de posibles nuevas inversiones, b) la prohibición de realizar inversiones en determinadas áreas ligadas a la Seguridad Nacional y de adquirir acciones de empresas nacionales, etc., c) la intervención en

el giro de sus capitales mediante el establecimiento de topes en la transferencia de utilidades al exterior y el bloqueo al acceso al crédito bancario.

### 3.b. La relación capital-trabajo

Las bases iniciales de la expansión se encontraron en la ampliación del consumo interno, en el aprovechamiento de la muy favorable situación internacional de los precios agropecuarios y en la emisión monetaria. En junio de 1973 se aumentó el salario alrededor de un 20% y se congelaron los precios en su nivel anterior a marzo de ese año. Por su parte, el Estado compensó parcialmente sus mayores egresos con un aumento de las tarifas públicas. Este reajuste en la distribución de la renta encontró inicialmente márgenes de compatibilización con la rentabilidad empresarial, pues se pudo cubrir la creciente demanda a través de la utilización de la capacidad instalada ociosa, las reservas de stocks y la utilización, en ciertos casos, del dinero barato brindado por las nuevas líneas de crédito. Por su parte, el sector agroexportador atravesaba, desde 1972, por una situación muy favorable a raíz del boom de los precios internacionales en ese rubro y, si bien ellos cayeron luego en lo interno, se mantenía aceptablemente retribuido. Por otra parte, los precios internacionales agropecuarios, las reservas de stocks de insumos industriales, etc., produjeron un comportamiento satisfactorio de la balanza de pagos.

Ahora bien, el precario equilibrio de ingresos establecido en junio de 1973 fue crecientemente cuestionado por exigencias planteadas inicialmente por el sector exportador pampeano, que primero pidió el ajuste de los precios de sus productos de acuerdo a su nivel internacional y, luego, exigió precios compensatorios para las carnes ante el cierre del Mercado Común Europeo. En el sector industrial, el simultáneo aumento del salario y el congelamiento de los precios había puesto un límite no suficientemente elástico a su rentabilidad y fue paulatinamente afectado por la creciente alza internacional de los precios de los insumos y de los biques de capital (véase el gráfico 1), factor de notoria importancia dada la poca

integración vertical del aparato productivo industrial.\*

En respuesta a esta situación, se comenzaron a vulnerar los precios máximos oficiales, de modo que, hacia fines de 1973, se registraba una leve declinación del salario real (véase el gráfico 2) que reactivó y diversificó los términos en que se venían planteando los conflictos sociales.

#### 4. Los términos del conflicto social

El sector de trabajadores asalariados estaba conmovido por una secuencia de agudos conflictos.\* Su comportamiento: a) era coherente con la condición política de peronista de su mayoría, con sus componentes ideológicos distribucionistas y de justicia social y con una trayectoria en la que abundaban conflictos reivindicativos, b) tenía, en su conjunto, un sentido ofensivo, estimulado por la expectativa de reeditar en el plano laboral el éxito electoral y por el levantamiento de límites coercitivos con los que se había enfrentado, durante largos años, para efectivizar sus demandas y, c) contaba con la capacidad de presión y de negociación que le otorgaba una situación económica camino al pleno empleo. Además, en ciertos casos, recibía el estímulo del activismo sindical de izquierda, peronista y no peronista.

En el interior de este proceso, tendía a producirse una importante recomposición del movimiento obrero protagonizada por los asalariados del sector público, cuyas demandas se orientaban al reconocimiento de su condición de asalariados, a definir al Estado como un empleador con iguales características que los demás empleadores, a consolidar una capacidad de

\* Como lo demuestra el gráfico 1, el alza de los precios internacionales comenzó en 1973 y, con una situación de precios congelados, se puede inferir con cierto grado de certeza la tendencia declinante de la rentabilidad empresarial. Además, cálculos de la Bolsa de Comercio, de la Comisión Nacional de Valores y diversas encuestas privadas constataron -aunque posiblemente de modo exagerado- dicha tendencia.

\*\* Nos referiremos a los conflictos en el sector asalariado industrial y estatal, queda fuera de nuestras posibilidades la inclusión del asalariado rural. Para una reconstrucción del tema durante el período 1973-76, véase el trabajo de Elizabeth Jelin, "Huelgas en la Argentina, 1973-76", mimeo, Oxford, 1977.

negociación acorde con su extensión numérica y con su ubicación estratégica, particularmente en las empresas públicas.\* Como fenómeno global, este proceso se apoyaba en una alteración objetiva incubada durante largos años: ya había pasado bastante tiempo desde la época en que el agente estatal se diferenciaba del resto de los asalariados incluyéndose, por su nivel de ingresos y prerrogativas, dentro de los sectores medios; ahora, la nueva distribución del poder lo empujaba a defender su deteriorada condición vinculándose al movimiento obrero organizado.

En el sector industrial privado, lo dominante en los primeros tramos del gobierno peronista fueron los conflictos generados por los ritmos, categorías y condiciones de trabajo. Implícitamente, en ellos se ponía en cuestión el control y la dirección -indelegables para la patronal argentina- del proceso de trabajo. Por lo tanto, tenían la implicancia objetiva de hacer emerger al obrero más en términos de sujeto en el proceso de trabajo; virtualmente, indicaban un proceso de mayor autonomización de la clase obrera. Sobre todo, cuando la movilización que desencadenaban rebasaba la extendida relación entre la base obrera y sus delegados, comisiones internas, etc., basada en la manipulación y en la pasividad de los representados. La envergadura de este cuestionamiento residía en que era sionaba a un tipo de sindicalismo en general, aunque, como analizaremos más adelante, nunca llegó a comportar sus crisis. Para dimensionar equitadamente este proceso, conviene señalar que también reconocía la presencia de dos grandes condicionamientos: a) que el Pacto Social había congelado el salario por dos años y los intentos por elevarlo tendieron a canalizarse, indirectamente, por otras redes de reivindicaciones (recategorización, aumento del tiempo de descanso, alimentación provista por la empresa, atención médica apropiada, etc.). Con ello, también se evidenciaba, entonces, la eficacia inicial del Pacto Social para producir un incipiente encauce de la movilización reivindicativa y, b) que las presiones por aumentos indirectos del salario real encontraron cauce a través de un problema pendiente en la industria argentina. En efecto, desde 1959 se

\* Elizabeth Jelin, *idem*.

había producido cambios importantes en la productividad del trabajo, \* mien-  
tras que las categorías contempladas en la mayoría de los Convenios ya no  
respondían al tipo de trabajo que realizaba el obrero, que suponía, en ge-  
neral, un consumo más intenso, más complejo y en peores condiciones de su  
fuerza de trabajo.

En una segunda etapa, hacia fines de 1973 y comienzos de 1974, cuando  
se produjo la vulneración de los precios máximos oficiales y cayó levemente  
el salario real, los conflictos que pasaron a ser dominantes fueron los mo-  
tivados por demandas de aumentos de salarios. Ellos se fueron extendiendo  
rápidamente, y su no coordinación no impedía que el clima general contamina-  
ra y estimulara a cada uno de ellos por separado. La magnitud de este fenó-  
meno llevó, hacia marzo de 1974, a adelantar el reajuste del Pacto Social  
previsto para junio de ese año. Se puso en discusión entre la CGT y la CGE  
un reordenamiento de los precios relativos y, la irreductibilidad de las po-  
siciones fue tal, que tuvo que laudarse al propio Perón, llamado, quizás más  
rápido de lo previsto, a arbitrar directamente en conflictos internos a la  
alianza obrero-empleadora que conformaba la base social de apoyo al gobier-  
no. El deterioro del salario desde el ajuste de junio había sido del 6 al  
9%, y Perón laudó fijando un aumento del 15%, con lo cual el salario real  
llegó a representar en la renta nacional el 47%, es decir, la meta del Plan  
Trienal para 1977. De este modo, el salario vulneró el Pacto Social en su  
versión originaria y puso a prueba los márgenes de tolerancia del capitalis-  
mo argentino para tal política distributiva. El aumento selectivo y contro-  
lado de precios que también contemplaba el reajuste de marzo, se transformó,  
de ahí en adelante, en una creciente vulneración de sus límites por parte de

\* Juan V. Sourrouille plantea en su trabajo, "El impacto de las empresas  
transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina":  
"...entre 1960, cuando ya se había iniciado gran parte de las nuevas  
actividades, y 1973 las tasas de productividad prácticamente son las ya  
mencionadas, 7,33 y 3,98 mientras que la variación del salario real es  
de 2,56 y 1,99 para empresas extranjeras y total industrial respectiva-  
mente. La implicancia de esto es que el aumento de salarios reales ape-  
nas alcanza a representar el 34% y 51% de los respectivos aumentos de  
productividad y es interesante observar que la transferencia de los au-  
mentos es relativamente menor en las empresas extranjeras que en el to-  
tal industrial". Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976, p.39.

los empresarios: el aumento del costo de la vida, que había sido del 1,6% en febrero y de 1,2% en marzo, pasó al 2,8% en abril, al 3,3% en mayo y al 3,8% en junio. Frente a esta escalada, en junio se debió otorgar medio aguinaldo compensatorio para los asalariados.

El sector industrial comenzó a encontrar una franca válvula de escape para la recuperación parcial de la rentabilidad en el debilitamiento del Pacto Social que, además, hacía más relativa la representatividad que sobre el sector tenía la CGE.

Este comportamiento se combinó con los reclamos del sector pampeano que incluían, a modo de presión, la disminución de la producción, el desabastecimiento, etc. y con el contrabando, en ciertas regiones, hacia países limítrofes en los que se vendía a mejores precios. En síntesis, dentro de los límites estructurales en que se produjo la expansión, la caída de la rentabilidad funcionó, de inmediato, generando comportamientos que se expresaron en los primeros síntomas inflacionarios. Se había llegado al momento en que el tipo de vinculación entre la reformulación de los patrones de acumulación y el régimen político que esperaba gestar el gobierno, comenzaba a tener su terreno de prueba central en su capacidad de fracturamiento y gobernabilidad de los SEP.

##### 5. La gobernabilidad de los sectores económicamente predominantes

Aún en el marco de una situación defensiva en la escena política, los SEP encontraron margen de maniobra para el comienzo de vulneración inflacionaria del plan económico, en la modalidad de funcionamiento de la economía y en su relación con el aparato técnico administrativo del Estado.

El sector más afectado y que más rápidamente expresó sus demandas, el de los grandes propietarios pampeanos, contaron con: a) su capacidad de presión como proveedores principales de divisas mediante la exportación y de bienes salarios en el mercado interno, b) el margen que les daba frente al gobierno no entablar su contradicción más importante con un sector asalariado rural interno a su modo de producción, sino respecto a otros circuitos de acumulación urbanos. En efecto, estos sectores encontraron en la renta diferencial mundial de sus tierras la clave de acumulación; los trabajadores rurales asalariados, ni por su número (ya que las explo-

taciones eran extensivas) ni por el excedente que producían (ya que era mucho menos importante que lo que aportaban las ventajas comparativas de las tierras) fueron un contrapeso interno en la Pampa Húmeda, susceptible de articularse al asalariado urbano y al empresariado nacional para controlar y poner límites al terrateniente pampesano.\*

En el sector industrial, las grandes empresas, particularmente las transnacionales, tenían un peso fundamental,\*\* lo demostraban claramente los indicadores cuantitativos macroeconómicos (incidencia en el producto bruto, grado de dominio del mercado, productividad por persona ocupada, etc.). Pero, y esto es lo que queremos remarcar, desde un punto de vista dinámico, su incidencia sobre el resto de la economía era decisiva. Señalemos sólo tres factores que le abrían su capacidad de maniobra: a) sus eslabonamientos hacia adelante, como oligopolios vendedores, y hacia atrás, como oligopolios compradores, condicionaban amplias franjas menores del empresariado, b) su superioridad tecnológica y su capacidad de condicionar el perfil del mercado en general, y c) su elástica articulación entre diferentes sectores productivos y entre éstos y los financieros y comerciales, que no sólo indicaba su dimensión económica, sino también, la fluidez con que un mismo grupo económico podía elegir, en cada caso, el terreno desde donde operar respecto al conjunto.

Estos márgenes de maniobra estructurales, se realimentaron con las dificultades técnico-administrativas del Estado para llevar adelante tal plan económico. En efecto, era un aparato que: a) venía de un intento privatista como el de 1966, en el que el Estado, si bien debía tener alta eficacia, estaba diseñado para intervenir en la economía como auxiliar de la iniciativa de las grandes empresas, b) hacia el final de la R.A., y como símbolo de la prioridad de encontrar una solución política, se había resentido con la disolución misma del Ministerio de Economía, y c) un mes antes de las elecciones de marzo, el gobierno militar había aprobado un nuevo estatuto del empleado público, de modo que al asumir

\* Véase el trabajo de Guillermo Flichman, "Renta del suelo y estructura agraria argentina", en la revista Realidad Económica, N°15.

\*\* Juan V. Sourrouille, idem.

el gobierno peronista se encontró con todos los cargos jerárquicos superiores ocupados y respaldados estatutariamente.

#### 6. Pacto Social, relaciones de fuerzas y régimen político

La resolución de la crisis política que se planteaba el gobierno, no sólo tenía un punto de partida precario, sino también debía encarar problemas nuevos, derivados del despliegue de un rumbo económico en el que la obstrucción de los circuitos de acumulación predominantes, hacía aún más necesario y, a la vez, difícil, el fortalecimiento del poder político.

Pero la convergencia popular ya venía fracturada política desde un comienzo, y de un modo tal, que el "fortalecimiento del Estado" que se planteó al gobierno se identificó, en todo este subperíodo, con la resolución de la lucha interna en el peronismo entre su conducción y los sectores radicalizados. Estos últimos, que habían estado integrados objetivamente al manejo táctico y/o estratégico de Perón, se fueron radicalizando y diferenciando políticamente en tales términos, que su acción se estructuró a partir de la expectativa de dar una solución a la crisis política bajo su conducción. Lo que, en el corto plazo, suponía prolongar la evitando otras soluciones. De una u otra forma, la disputa por la conducción del proceso con Perón en el país no pasó, de hecho, por la estabilización del nuevo régimen e, incluso, tendieron, por momentos, a comportamientos cuyos objetivos y formas suponían situar al Líder del Justicialismo como su enemigo principal. Por su parte, Perón tendió a: 1) acentuar la desactivación de la movilización de las fuerzas sociales adictas, de modo que, uno de los recursos históricamente centrales para desempeñar su rol de mediador político, su relación directa con las masas, se resintió al evitar ofrecer su capacidad de convocatoria pública, tanto como terreno de disputa con los sectores radicalizados como de amenaza señal hacia los sectores "retardatarios", y 2) dejar hacer -y, en ciertos casos, seguramente estimular- a los sectores de derecha del peronismo en el desalojo de la escena política y de instancias de gobierno de diversas vertientes situadas a su izquierda. Y, aunque Perón hubiese podido luego neutralizar a esos sectores de derecha y reencauzar

el proceso por el centro, lo cierto es que esta circunstancia trasladaba la disputa política interna del peronismo al sistema institucional, con su consiguiente deterioro y debilitamiento. Planteado entonces el desequilibrio que supuso -por decirlo de alguna manera- tener el frente de conflictos principal hacia la izquierda en política y hacia la derecha en lo económico, y sin poder aún recomponer una sólida alianza con las Fuerzas Armadas, el Líder quedó sometido a las presiones que lo empujaban a otorgar concesiones económicas a las fuerzas de apoyo al gobierno, particularmente a favor de su aliado principal: el sindicalismo.\* La presión salarial llevó a la vulneración de los límites objetivos (y de las metas originarias del Plan Trienal) más allá de los cuales los diferentes intereses que se compatibilizaron en los comienzos del tramo expansivo, comenzaron a mostrarse contradictorios. Efectivamente, trabada políticamente la posibilidad de una disminución de la ocupación y de una descarga hacia determinadas regiones de los costos de la expansión urbana, las conquistas corporativas de los componentes de la convergencia popular implicaron el despliegue de sus contradicciones mutuas.\*\* De modo que el reajuste salarial de marzo de 1974 estimuló la gestación de dos procesos nuevos que se fueron manifestando rápidamente: a) se resintió por dentro la convergencia policlasista que constituía la base de apoyo del gobierno, y b) ello se convirtió en el disparador de la franca escalada inflacionaria de los SEP. Así como la interiorización en el peronismo del conflicto político central había dado un cauce para ordenar su retirada luego del derrumbe de la R.A., ahora, encontrarían la vía para recomponer su contraofensiva y el canal de retorno a la escena política: la vulneración del Pacto Social.

---

\* Además del aumento salarial de marzo y de la política emisionista con que se respaldó los costos industriales, sería interesante indagar, en la estructura del gasto público, el marcado aumento de las transferencias de recursos a las provincias. En parte, se podría delectar con esos datos la política de alianzas y compromisos con sectores regionales.

\*\* Adolfo Canitrot, *idem*, p.348.

## 6.a. Hacia una redefinición de la situación política

La creciente vulneración del Pacto Social se convirtió, entonces, en el principal condicionador de un reordenamiento del cuadro político tendencialmente adverso al gobierno, ya que, básicamente:

- a) generaba tendencias centrífugas entre los componentes del régimen de emergencia; no sólo afectaba a las relaciones entre la CGT y la CGE, sino también, entrecruzadamente, con y entre los partidos políticos, que eran altamente receptivos de los reclamos sectoriales,
- b) generaba dificultades al gobierno para controlar sus propios recursos institucionales: desde el Ministerio de Trabajo se negociaban conflictos por empresa y se otorgaban aumentos salariales al margen de la conducción económica y del mismo Perón,
- c) segmentos del régimen se volvían contra el mismo: el Acta de Compromiso Agropecuario, firmada inicialmente por el Estado y todas las organizaciones de propietarios rurales menos el subgrupo de los terratenientes pampeanos agrupados en la CARBAP, ante la nociónada ausencia de un sector asalariado que la eslabonara a la CGT, de hecho fue un organismo cuyos miembros fueron los representantes de los productores rurales y los funcionarios y técnicos del Estado, los que debían defender la política distributiva del gobierno ante los reclamos de mejores precios agropecuarios. De modo que nunca pudo ser una instancia con capacidad de decisión que fortaleciera al régimen en su conjunto, y terminó siendo, según el gobierno, un organismo asesor y según la realidad, una tribuna de crítica a la conducción económica,
- d) el conjunto de reclamos empresarios que se desataron luego del reajuste salarial de marzo, no tenía un correlato opositor al gobierno de igual magnitud en el plano político. El grueso del empresariado no pasó en bloque a una posición política de alternativa, sino se dispersó paulatinamente a través de la asunción de decisiones económicas individuales. Sin embargo, para ciertas élites empresarias, que nunca dejaron de operar con criterio político, no sólo no era un problema sino una virtud. En la medida en que su estrategia no se fue definiendo en términos de conformar una fuerza opositora partidista, el conjunto de reclamos era captado por ellas con gran elasticidad táctica: bastaba con comenzar a desestabilizar al gobierno,

- e) por último, estos hechos comenzaron a producir una imagen de "desgobierno" apta para estimular y permitir un conjunto de comportamientos económicos y políticos, cuyo solo enunciado un año atrás era inverosímil.

#### 6.b. La nueva situación y la estabilización del régimen

Este nuevo momento exigió a Perón un gran esfuerzo por el fortalecimiento y la convergencia de las piezas centrales del régimen político. Su estabilización era una condición de posibilidad básica para contener a las fuerzas adversas y avanzar en la concreción de su proyecto a medio plazo. Ahora bien, en el corto plazo, el liderazgo de Perón cumplía una función articuladora fundamental para la estabilización del régimen. Alimentado en su capacidad de convocatoria directa de los sectores populares, principalmente de la clase obrera, este fue el aspecto que ocupó el centro de la escena política frente a la vulneración del Pacto Social, la contraofensiva de los SEP y la reactivación de la violencia política. El gobierno debía retomar la iniciativa y, el 12 de junio de 1974, se produjo uno de los más significativos acontecimientos de este subperíodo. La apelación que realizó Perón\* y la respuesta popular -que se emparentaban con las prácticas de sus dos gobiernos anteriores- produjeron múltiples efectos inmediatos en el cuadro político:

- a) reafirmó la presencia del conductor del proceso frente a una situación cuyos síntomas económicos y sociales podía llegar a adquirir una resonancia más amplia respecto a la estabilidad del régimen constitucional,
- b) impidió la consolidación de una imagen pública en la que su liderazgo aparecía cuestionado, fundamentalmente a partir de su enfrentamiento con la Juventud Peronista que había tenido lugar en el acto de celebración del 1° de Mayo,

\* En la mañana, el Presidente habló sorpresivamente al país por la cadena nacional de radio y televisión y expuso el conjunto de problemas que se venían produciendo. Reafirmó su posición doctrinaria frente a las presiones de izquierda y de derecha y planteó que, de no reencuadrarse el proceso, renunciaría a su cargo. Entonces, la CGT convocó a un Paro y a una movilización de apoyo al Líder, que tuvo culminación en el discurso que, durante la tarde, Perón pronunció en la Plaza de Mayo frente a la multitud congregada, predominantemente obrera.

- c) demostró a sus aliados y a las Fuerzas Armadas que su presencia era la que aseguraba el relativo equilibrio que conservaba el régimen político,
- d) recordó a franjas de centro-izquierda que era la garantía que avalaba la apertura comercial al "bloqueo socialista",
- e) y, por primera vez en su tercera presidencia, formuló una advertencia directa a los sectores "retardatarios" representados por los diarios de la "oligarquía", insinuando la posibilidad de producir su control mediante la movilización popular.

Pero este acontecimiento, que tuvo una dimensión eminentemente táctica, de control de la situación inmediata, era expresivo, más sustancialmente, de un momento en que el gobierno comenzaba a ser puesto a dura prueba por el dinamismo de la formación social argentina. Intentaremos ahora -retomando algunos elementos ya expuestos- plantear más conceptualmente las coordenadas que definían la problemática de este singular momento.

## 7. La problemática sociopolítica y la muerte de Perón

### 7.a. La capacidad representativa del régimen de emergencia

La aptitud del régimen para gobernar efectivamente al país dependía, principalmente, del liderazgo de Perón y de la posible vitalidad representativa de la CGT, de la CCE y del sistema de partidos, especialmente al Justicialista y el Radical. En 1973, el proyecto de reconstrucción institucional repuso con fuerza la carga problemática acerca de la capacidad de representación de las apoyaturas orgánicas del régimen.\*

---

\* Junto con la temática de la representación, es fundamental el análisis del comportamiento de las Fuerzas Armadas. Hacia el final de la presidencia de Perón, su inclusión en el régimen político a través del profesionalismo prescindente, suponía su reconstitución como actor político luego de la crisis de la R.A. Sin embargo, el análisis de los términos en que este proceso se fue dando requiere contar con un conjunto de datos cuya obtención está fuera de nuestras posibilidades. Como el autor, el lector sentirá esta ausencia en el análisis que sigue.

### La Confederación General del Trabajo

Perón estableció con la central obrera su alianza principal. Organización corporativa de notorio peso en la vida social y política argentina, su importancia se alimentaba tanto de la función cusultativa y la amplitud de la clase obrera en la dinámica del país, como del papel político directo que el sindicalismo cumplía desde el surgimiento del peronismo.

Obviamente, su capacidad representativa no estaba afectada por la eventual fragilidad de su base social, sino por sus formas de ejercicio. En efecto, hacia 1973, ciertas formas de representación, propias del sindicalismo populista, estaban puestas en cuestión por una movilización obrera que, desde 1969, tendía a salir de su control. Reconstruyamos brevemente este problema.

En la década del 40, el peronismo se había constituido merced a la alianza entre elites industrializantes de origen militar y un sector de la dirigencia sindical. En el marco del vacío hegemónico dejado por la crisis del orden oligárquico y saliendo al encuentro de la irrupción urbana de masas, ambos aliados se necesitaban mutuamente en el enfrentamiento a los sectores dominantes tradicionales. Con el triunfo electoral de 1946, el sindicalismo secedió al Estado, y desde allí se reestructuró y penetró masivamente en el mercado de trabajo. Se produjo entonces una verdadera reconversión del sindicalismo, no sólo por el pronunciado aumento cuantitativo de sus afiliados, sino también porque el papel que en ella tuvieron los agentes estatales tiñó las formas de representación que lo caracterizarían.<sup>\*</sup> Durante no pocos años, el acceso de la clase obrera al ejercicio de formas de democracia social y política que hasta entonces desconocía coexistió con un estilo de representación con fuertes componentes manipuladores, con un considerable margen de acción autónoma de los agentes estatales -dirigencia sindical incluida- respecto a las bases obreras.

En 1955, el sindicalismo fue excluido del sistema político y se constituyó en el blanco privilegiado de diversos intentos de remodelamiento coercitivo, de fragmentación, de integración ideológica, etc. Sin embargo,

<sup>\*</sup> Francisco Weffort, *idem*; Juan Carlos Torre, "Sindicalismo de masas y sistema político en los países del Cono Sur", mimeo, 1977.

fue una de las piezas principales por las que se ejerció el voto popular a los sucesivos intentos excluyentes de resolución de la crisis política. En ese tortuoso trayecto, la dirigencia sindical fue sometida a: 1) las presiones de sus bases, que la empujaban a jugar un papel reivindicativo, muchas veces exitoso y que supuso fuertes luchas obreras y, 2) el condicionamiento de su privilegiada vinculación de origen con el Estado, que la impulsaba, para reproducirse como tal, a diversos pactos con las fuerzas predominantes.

Desde 1966, su espacio de maniobra se redujo por la confluencia de la política de la R.A. -en la que se combinaban la exclusión con intentos de fragmentarla para generar una corriente de apoyo al gobierno- y las nuevas tensiones sociales. Debió afrontar entonces la emergencia de nuevas corrientes sindicales surgidas en el proceso de movilización social. Los puntos de fractura del sindicalismo ya no se gestaron exclusivamente por divisiones originadas en los cuadros dirigentes, como había sido de 1955 a 1969, sino por cuestionamientos de nuevos líderes y agrupamientos de base, de comisiones internas de fábrica, de seccionales locales de sindicatos nacionales, etc., llegando a comprometer eslabones importantes del aparato sindical. Cierta tipo de relación entre representado y representante, cierto tipo de sindicalismo estaba en erosión, sin embargo, nunca llegó al punto de constituir su crisis.

El tema que vinculaba los diversos cuestionamientos a que fue sometido era el de su burocratización. Con ello, no se designaba al proceso natural de división de funciones en una institución crecientemente compleja, sino al hecho de que gran parte de la dirigencia sindical ejercía un poder centralizado que bloqueaba la democracia interna en los sindicatos y que facilitaba la utilización de la institución para sus fines personales. Sin embargo, la dirigencia no constituía una suerte de cuerpo extraño, impuesto desde fuera a la dinámica de la clase obrera real. En primer lugar, porque su relación con el afiliado no se agotaba en la manipulación burocrática, sino que era dual: al mismo tiempo, el obrero encontraba en el sindicato una fuerza defensiva económica y social poderosa. Y, en segundo lugar, porque, en cierto sentido, el afiliado medio legitimaba el manejo excluyente de la cúpula con su pasividad respecto a la gestión sindical.

Los conflictos económicos, casi inmediatamente, ponían sobre el tapete la cuestión de la representación de la base movilizada, pero las nuevas formas de representación que se venían gestando nunca comprometieron al grupo del movimiento obrero. La no existencia de luchas democráticas internas a los sindicatos, sostenidas por sí mismas y con carácter masivo, no sólo era demostrativo de una fuerza residual de la burocracia sindical si no que se confundía con su forma propia de conducción.

De modo que la dirección de la CGT -heterogéneo fragmento del sindicalismo peronista- no llegó nunca a perder el control orgánico de la gran masa sindicalizada. Y, desde la llegada de Perón al país en 1973, contó con su explícito respaldo político y con un conjunto de conquistas reivindicativas que reabrieron su capacidad de maniobra. Por otra parte, la aprobación de la ley de Asociaciones Profesionales consolidó su poder coercitivamente.\* Este conjunto de factores le permitió, tanto la reafirmación de su supremacía holgada en gremios claves -demostrada, por ejemplo, en las elecciones de la Unión Obrera Metalúrgica de febrero de 1974- como la recaptura de segmentos del aparato que se habían desprendido de su control en la etapa anterior.

#### La Confederación General Empresaria

La principal inconsistencia representativa de la CGE era que su base la constituían sólo las amplias franjas del empresariado nacional, que no incluía a los sectores empresarios fundamentales desde el punto de vista cualitativo para el funcionamiento de la economía. No era una central empresaria, sino una de las diversas organizaciones corporativas del empresariado. Sin embargo, se podían computer varios factores que fortalecían su presencia en el régimen. Sus afiliados absorbían más del 50% del sector asalariado, contaba con un grupo dirigente audaz, que demostró una

\* La modificación de la ley 14455 de Asociaciones Profesionales consolidaba el poder de la dirigencia sindical fundamentalmente a través de: a) el cercenamiento de atribuciones y de autonomía de las organizaciones básicas de primer grado en beneficio de las Federaciones zonales y regionales a las que estaban adheridas, b) la reglamentación de la vida interna de las organizaciones de base, c) la creación del llamado Fuero Sindical por el cual se otorgaban a los miembros de Comisiones Directivas de los sindicatos las mismas prerrogativas que tenían los diputados frente al Estado y a la Justicia.

significativa capacidad para aprovechar lo que se ha dado en llamar la "diversificación del liderazgo empresarial" operado desde el inicio del ciclo expansivo largo desde 1964.\* Y, fundamentalmente, fue reconocida por el gobierno como la única representante del empresario, lo que forzó a la entidad que agrupaba al capital más concentrado e internacionalizado, la Unión Industrial Argentina (UIA), a una fusión subordinada con la entidad que llevó a Gelbard al Ministerio de Economía. Confluencia que se concretó formalmente en agosto de 1974, en una situación política diferente, pero que se fue gestando durante la presidencia de Perón.

### El sistema partidario

Tomado en su conjunto<sup>\*</sup>, el sistema partidario presentaba, desde largos años, una verdadera crisis de representación, tanto por su base social como por las formas de representación que ejercía. Desde este ángulo, era una apoyatura inicialmente frágil del régimen. El sistema de partidos era el canal político por excelencia de los sectores medios de la sociedad, su vía histórica de inclusión en los centros de decisión gubernamentales. Como hemos señalado, luego de la crisis del régimen oligárquico, la burguesía argentina mostró su debilidad para conformar corrientes políticas con una fuerte implantación orgánica en la sociedad. Por su parte, la clase obrera tenía como mediación orgánica más directa al sindicalismo y, recién en 1973, el Partido Justicialista comenzó un dificultoso y vertical proceso de reorganización. Esta reducida capacidad de inclusión orgánica afectaba su capacidad de gobierno del conjunto nacional, particularmente de las fuerzas sociales fundamentales, por lo demás, no situadas en el universo de los sectores medios.

\* Juan Llach y Pablo Gerchunoff, *ídem*.

\*\* Creemos pertinente tomar el sistema político en su conjunto, dada la densidad electoral del Justicialismo y del Radicalismo y la amplitud de la Asamblea Multipartidaria como base de respaldo al proceso democrático representativo.

Ahora bien, el análisis de la eficacia de los partidos en el desempeño de las funciones representativas y gubernativas, no puede reducirse a la consideración de las relaciones con sus bases sociales; su eficacia tenía también una coordenada específicamente política de constitución: sus relaciones con los diferentes tipos de regímenes políticos.

El tramo más excluyente de la R.A. había predispuerto al sistema partidario para acentuar los componentes clientelísticos de su relación con el electorado. No acceder regular y establemente a los centros de decisión estatales había dejado a la clase política librada a su capacidad de captación del voto como su única fuente de poder. A despecho de su declarada intención de sanear el sistema político, las medidas autoritarias de 1966 incubaron esta distorsión de las formas de representación partidarias.\* Cuando se produjo la crisis del modelo autoritario, sectores de la dirigencia partidista intentaron recuperar terreno o redefinir su influencia luego de algunos años de ausencia de la escena política, mediante la asunción de múltiples compromisos con el votante. Ellos afectarían luego la capacidad gubernativa del régimen de emergencia, ya sea porque las promesas se intentasen cumplir a cualquier costo o porque no se cumpliesen.

Sin embargo, la crisis del modelo autoritario también generó la rehabilitación de las funciones del sistema partidario. De hecho, en una sociedad convulsionada por agudos conflictos, al borde de una guerra civil, se produjo la rehabilitación transaccional del sistema partidario:

---

\* Como plantea María do Carmo Campello de Souza en su libro "Estado y partidos políticos no Brasil (1930-1964)": "La efectiva institucionalización de una organización, o sistema de organizaciones, depende de su capacidad de ofrecer efectivamente algo a su clientela. En Estados centralizados, esa falta de sustancia -resultado del bajo grado de control ejercido por el sistema partidario sobre los recursos del Estado- deja pocas alternativas, conduciendo, ya sea a un sistema de pseudo partidos, como en Brasil y México actuales; ya sea a un sistema de partidos clientelísticos, indiferenciados, cuyo costo social (por ejemplo, sobreempleo, inflación, etc.) puede ser extremadamente alto; ya sea, en fin, a una situación de multipolarización partidaria, no siendo raro que imponga un pesado sacrificio a la racionalidad técnica del proceso decisório." Editora Alfa-Omega, Sao Paulo, 1976, pp.32-33.

ni autoritarismo excluyente ni contestación extrasistema. Desde el gobierno, al legitimar a los partidos como interlocutores para la reforma lación del pacto político dominante y, desde la sociedad, merced a la ofensiva de los argumentos vertebrados en el derecho del pueblo a elegir su gobierno.

Ya con el gobierno peronista, los partidos políticos tuvieron dos vías potenciales de fortalecimiento: el acceso y la participación en centros de decisión estatales y el trasvasamiento de poder que comportaban sus vinculaciones, dentro del régimen, con las organizaciones corporativas, particularmente con la CGT.

#### 7.b. El espacio objetivo para la iniciativa política del gobierno

La capacidad gubernativa del régimen se enfrentaba, hacia junio de 1974, con la configuración de relaciones de fuerzas que ya hemos analizado. La jornada del 12 de junio le había permitido recuperar, en lo inmediato, la iniciativa política. A las tres semanas se produjo la muerte del Gral. Perón. Sin duda, la magnitud de este hecho introdujo un punto de ruptura, de discontinuidad en el proceso político. Y, para nuestro análisis, plantea el desafío de dar cuenta de la opacidad, del vacío que se abrió, no tanto como lugar vacante, sino como iniciativa posible ausente. Fue una suerte de proceso sin "su" final, que nos conduce a un abordaje tendiente a definir el espacio de lo que comenzó a faltar, privilegiando, en suma, un margen de indeterminación en el interior del cual había varias iniciativas políticas posibles a producir. A la opacidad que produjo la muerte de Perón, creemos que hay que encararla, en principio, definiendo los parámetros objetivos que ofrecía la coyuntura política, tanto para el cierre como para la apertura del margen de posibilidades con que contaba la iniciativa oficial.\*

\* Como vía de entrada metodológica, el enfoque coyuntural puede ayudar a rearticular las dimensiones históricas y estructurales de nuestro problema. La vinculación entre ambas se halla bloqueada por un historicismo que ve en Perón una suerte de encarnación del "espíritu del pueblo", con cuya muerte se estableció una discontinuidad absoluta respecto a la etapa siguiente y un enfoque estructural, que produce importantes conocimientos acerca de las relaciones entre las predomancias económicas y las hegemónicas políticas, entre el ciclo económico y las alianzas, pero que, fuera de su lugar en el análisis, disuelven los términos concretos de la lucha política en la continuidad de las grandes tendencias de la reproducción de la formación social.

Los factores que cerraban el espacio político de Perón eran, principalmente:

- a) el bajo grado de compatibilidad entre la necesidad de mantener cierto ritmo de crecimiento económico y la necesidad de mantener incluidos en el pacto político oficial a la mayor fuente de legitimación del liderazgo de Perón: la clase obrera. La reformulación de los patrones de acumulación que impulsaba el Ministerio de Economía estaba concebido como una paulatina y gradual alteración del peso relativo de los circuitos de acumulación entre sí. Ello estaba condicionado tanto por las relaciones de fuerzas con los sectores perjudicados como por el tipo de sector social que dirigía la alteración del sistema político. En el momento de la muerte de Perón los ejes centrales del dinamismo económico seguían siendo los mismos que en mayo de 1973, y el curso del proceso puesto en marcha por el gobierno peronista iba cerrando el margen de maniobra para mantenerlos neutralizados políticamente y eficaces productivamente y, al mismo tiempo, satisfacer las demandas que venía sosteniendo la movilización que había posibilitado la vuelta de Perón al país y a su presidencia,
- b) el tipo de desplazamiento hacia la base de las iniciativas reivindicativas, tendía a cerrar el espacio para la intervención de agentes sindicales y políticos externos a las mismas,
- c) la crisis del Pacto Social posibilitaba que la contraofensiva inflacionaria de los SEP contuviese, al mismo tiempo, el deterioro de esa articulación institucional central del régimen de emergencia,
- d) el poder de condicionamiento, de signo desestabilizador, del accionar de la guerrilla. Ante la imposibilidad de dar bajo su conducción un curso de resolución a la crisis política reabierto en 1969, buscó bloquear que lo gestara el gobierno de Perón. Este lineamiento fue claro en la guerrilla de origen trotskysta, que frente al nuevo gobierno siguió actuando en los mismos términos que frente a la R.A. Pero, paulatinamente, de modo más complejo y contradictorio, la guerrilla de origen peronista comenzó a converger hacia ese mismo lineamiento de acción.

Los factores que abrían el espacio político de Perón eran, fundamentalmente:

- a) el curso favorable que había tomado su disputa con el ala radicalizada de su Movimiento y con ciertas vertientes de la izquierda. Efectivamente, por un lado, había ganado la aceptación de un sector de la izquierda para el objetivo de estabilizar el régimen político como espacio para dirimir sus diferencias: en él había lugar para una izquierda legal. Y, por otro lado, en aquel proceso por el cual se interiorizó en el peronismo la lucha política principal, Perón fue conteniendo el desarrollo de los sectores radicalizados y aislando políticamente a la guerrilla. En efecto, luego del desalojo de Cúmpora y ante el Perón real, presente en el país, retrocedieron de los espacios conquistados buscando redefinir su perfil ideológico, diferenciándose políticamente hacia la izquierda. De conformar un ala del heterogéneo Movimiento Peronista se irían convirtiendo en un grupo externo; de protagonista del conflicto en la escena política oficial pasarían a constituirse en un condicionador externo de la misma. Y, entonces, su accionar pasó crecientemente a tener un sentido desestabilizador del gobierno. Sin embargo, en esa trayectoria perdieron espacio político y se redujo bruscamente su cuadro de alianzas, lo que fue permitiendo a Perón avanzar en la concreción de su estrategia,\*
- b) el principio -sin duda, incierto- de canalización de la movilización popular en un sentido que posibilitaba la revitalización de la relación directa Líder-masas como instrumento de poder. La jornada del 12 de junio lo había mostrado como una de sus principales significaciones,
- c) la ausencia de una verdadera recomposición política y estratégica de los SEP frente a la situación abierta apenas un año antes,

---

\* En su discurso de la mañana del 1° de mayo de 1974, Perón expresó: "Superaremos también esta violencia, sea cual fuera su origen. Superaremos la subversión. Aislaremos a los violentos y a los inadaptados. Los combatiremos con nuestras fuerzas y los derrotaremos dentro de la Constitución y la ley. Ninguna victoria que no sea también política es válida en este frente".

d) la persistencia del fracturamiento interno de los SEP en cuanto a sus demandas económicas inmediatas.

#### 7.c. Las tensiones estructurales

Ahora bien, la dimensión política de la muerte de Perón se acentúa si consideramos el momento en que se produjo. Particularmente, si reconstruimos la problemática económica que debía enfrentar, con su estrecho margen de maniobra política, en términos inmediatos. Efectivamente, dentro del tramo expansivo del ciclo económico cortp que había comenzado en 1972 y que fue estimulado por el gobierno peronista, la creciente inflación importada (véase gráfico 1) y las presiones salariales, habían llevado a que la complementariedad relativa entre beneficios y salarios se transformara en acelerada oposición. La inflación operaba como redistribuidora de ingresos entre los diferentes sectores y el control que debía tener el gobierno sobre ella, para no desembocar en la recesión, comportaba cambios en los ingresos relativos en los que el salario debería dar, seguramente, su aporte.

Este proceso se hallaba incluido dentro de una curva de crecimiento global que se mantenía desde 1964, aunque con dos momentos de descenso relativo en 1966-67 y 1971. Esta suerte de ciclo largo, era resultado de la reformulación de los patrones de acumulación impulsada por el desarrollismo desde 1959 y se apoyaba en los recursos internos disponibles luego de la recesión de 1963.\* Pero esta apoyatura también se estaba agotando, y abría una suerte de impasse postdesarrollista.

Hacia mediados de 1974, la conducción económica parecía excluir la posibilidad de zanjar la situación mediante la brusca reconstitución de la tasa de ganancia en los marcos de las ya clásicas políticas estabilizadoras; esta alternativa llevaba a una asociación subordinada con el capital internacional que iba contra los intereses empresariales que apuntalaba y cuestionaba las alianzas sociales en que se asentaba el gobierno. Pero, al mismo tiempo, la alternativa de profundizar las contradicciones con los SEP suponía que el Estado asumiese funciones económicas

\* Juan Sourrouille, *idem*.

que no eran exactamente las que impulsaban los sectores empresarios de la conducción económica, que concebían al Estado más como una instancia que facilitara su acumulación privada que como eje del proceso productivo. Por otra parte, la transformación del curso productivo hacia formas más capitalistas de estado requería contar con segmentos del aparato del Estado que esos sectores no controlaban.

Con todo, el cauce en que se situaba el gobierno comportaba el avance del Estado en el interior del proceso económico mediante la aplicación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra, la eventual implementación de las medidas contenidas en el anteproyecto de ley agraria\* y el establecimiento de un régimen de comercialización interno apto para reducir las ganancias de la intermediación. Para la conducción económica estas medidas, junto con la apertura sostenida de nuevos mercados externos y la diversificación de los productos de exportación, generarían demandas cuya presión combinada llevaría a los empresarios a no caer en desbordes inflacionarios y a activar sus inversiones.

En síntesis, en el momento de la muerte de Perón, el gobierno debería metabolizar políticamente las tensiones que generaría el necesario reajuste de ingresos relativos y, en cuanto a la conformación del pacto económico para la reformulación de los patrones de acumulación que resolviese el impasse postdesarrollista, debería encarar dos cuestiones centrales: a) las profundas tensiones que produciría su intento de reestructuración capital intensiva del sector panpeano y, b) la no inclusión activa del capital internacional en el acuerdo dominante entre el Estado y el capital nacional menor.

r.

---

\* A comienzos de junio de 1974 se difundió periódicamente y de modo extraoficial el texto del anteproyecto de Ley Agraria, mediante la cual el Estado hubiese intervenido en el campo a favor del fortalecimiento de una estructura capitalista de medianos productores privados y que contenía la posibilidad de aplicar ciertas medidas expropiatorias.

## TERCERA PARTE

El régimen de emergencia y la gran crisis final

Así como en el momento de la muerte de Perón no estaba predeterminado el final de 1976, tampoco le fue totalmente ajeno. Intentaremos, entonces, precisar las relaciones de continuidad y de discontinuidad que se establecieron entre los dos subperíodos del gobierno peronista divididos por la muerte de Perón.

En términos inmediatos ¿cuál fue la principal herencia política que dejó Perón?

En primer lugar, la marca de su liderazgo en la conformación del régimen político. Su función mediadora y arbitral no había sido aún transferida al sistema institucional como tal. Ello generó una situación particularmente contradictoria. Su liderazgo, sostenido en fuertes componentes personales, no podía ser heredado por nadie, pero las fuerzas articuladas al régimen aún necesitaban de la instancia de la mediación y del arbitraje, desde las que obtenían beneficios directos con la presencia de Perón hasta las que encontraban en ella la garantía del curso constitucional del proceso. De allí, por otra parte, la iniciativa y el respaldo que diferentes fuerzas políticas concedieron inicialmente al nuevo Poder Ejecutivo.

Y, en segundo lugar, la sucesión presidencial en Isabel M. de Perón. En septiembre de 1973, la conformación de la fórmula electoral que llevó a la presidencia al Gral. Perón había estado condicionada por dos factores de la vida política interna del peronismo. Su asunción se hacía a expensas de la derrota del "camporismo", lo que suponía la vigorización de sus vínculos con la derecha del Movimiento, pero, a la vez, su política propia le obligaba a dar una imagen de no opción por tendencia interna alguna. Ante el cálculo generalizado de su muerte, la fiebre sucesoria venía agitando al Movimiento, la cuestión vicepresidencial adquirió una gran importancia y, entonces, la incorporación de Isabel como candidata a la vicepresidencia, contuvo el doble requisito de representar una alianza interna ajustada al conflicto con los sectores radicalizados y, al mismo tiempo, tener la aparición de una no opción interna: en definitiva, la fórmula era Perón-Perón.

El viejo Líder había repetido en varias oportunidades que su único heredero sería el pueblo, pero lo cierto fue que su línea sucesoria se definió en función de las circunstancias políticas inmediatas y a través de un mecanismo regulado más por su entorno familiar que por mediaciones institucionales. De este modo, el grupo conducido por su esposa y por su Secretario Privado y Ministro de Bienestar Social, José López Rega, pudo producir luego, desde el Poder Ejecutivo y la cúpula del Partido Justicialista, una política que introdujo los componentes de discontinuidad entre las dos etapas separadas por su muerte.

La nueva cúpula del gobierno intentó el reordenamiento del régimen político mediante un cambio de las posiciones relativas de poder de sus componentes y de una intervención de carácter tendencial política en el interior de algunos de ellos. A grandes trazos, este proceso tuvo tres coordenadas:

- 1) la reafirmación del poder presidencial a través de la gestación de un liderazgo carismático, dentro de las características históricas del peronismo, basado en la periódica relación directa de la Presidente con la base del Movimiento, particularmente la obrera. Ello supuso un limitado intento de mantención de la política distributiva (aumento salarial de noviembre de 1974) y de conquistas sociales (aprobación de la ley de Contratos de Trabajo) y la sanción de algunas medidas de nacionalización económica ("argentinización" de las bocas de expendio de combustibles, anulación de los contratos telefónicos con la ITI y la Siemens, etc.);
- 2) la alteración del sistema de alianzas heredado mediante una doble exclusión: hacia dentro del gobierno intentando una homogeneización que llegó hasta forzar la renuncia del Presidente de la Cámara de Senadores a fin de dejar al Presidente de la Cámara de Diputados -miembro del grupo presidencial- como sucesor legal de la Presidencia en caso de su abandono por parte de Isabel. Y, hacia las diferentes fuerzas políticas, merced a un manejo que tendió a desplazarlas de todo centro de decisión y/o presión y a reubicarlas en una relación con el gobierno limitada, de hecho, a su defensa constitucional;

- 3) el acentuamiento del control coercitivo de la sociedad civil, implementado a través de una forma singular: evitando que aumentase la presencia de las Fuerzas Armadas en el régimen y en la escena política. A tal efecto, reforzó sus recursos institucionales mediante la ampliación de la legislación represiva y comenzó, como grupo político, a tomar la iniciativa en acciones punitivas hacia miembros de la oposición, particularmente de la izquierda.\*

#### 1. El apogeo y la crisis del lopezrreguismo

##### 1.a. El desplazamiento del equipo económico

La dirigencia de la OGB que conducía el Ministerio de Economía se convirtió, rápidamente, en una suerte de eslabón débil en la lucha por el control del gobierno desatada desde la asunción presidencial de Isabel M. de Perón. En efecto, un conjunto de variaciones en los agrupamientos corporativos y políticos convergieron haciendo altamente vulnerable la posición del Ministro Gelbard.

En primer lugar, se habían producido cambios significativos en la apoyatura social de la orientación económica. Ya no se trataba sólo del hostigamiento del sector agroexportador, de la no integración del sector de las empresas transnacionales o del comienzo del desprendimiento de la convergencia popular de capas altas de la burguesía argentina, sino también del malestar de otras capas menores de la misma. En efecto, se puede presumir que, a esa altura del proceso, eran escasos los sectores que podían convertirse en exportadores o compensar mediante el crédito, su apoyatura en el mercado interno, etc. la caída general de la rentabilidad. Las capas medias y pequeñas de la burguesía, con menor capacidad de maniobra a nivel productivo, comercial y financiero, y que no encontraron en el Estado el respaldo necesario para su reconversión, comenzaron a distanciarse de la conducción económica.

Por su parte, las medidas para reducir las ganancias de la intermediación habían volcado a un conjunto de sectores comerciales a la oposición de la conducción económica.

\* Hacia julio de 1975, fuentes periodísticas hicieron trascender la existencia de un informe del Comando General del Ejército acerca de las actividades de la organización terrorista de derecha Triple A. En él se señalaba el papel que en su formación en 1974 y en su funcionamiento tenía el Ministro López Rega.

En el sector agropecuario, así como las medidas impositivas ayudaban a fracturar a los propietarios aislando a los sectores terratenientes más parasitarios, las demandas por el aumento de los precios, que pasaron a ser cada vez más importantes en respuesta a la política distributiva, reordenaron el cuadro agrupando a productores medianos y pequeños en diferentes tipos de convergencias alrededor del sector más apto para ese tipo de lucha frente al Estado: el terrateniente pampeano.

Por una parte, en cuanto al funcionamiento global de la economía, la nueva situación política comenzó a posibilitar la actuación de factores inflacionarios que se venían acumulando: la importante emisión monetaria,\* la prolongada congelación de precios internos, la contención, más allá de ciertos límites, del tipo de cambio a favor del peso argentino a raíz de la creciente alza de los productos importados, etc. Todo ello comenzó a hacerse presente presionando por reajustes que hacían aparecer al Ministerio de Economía perdiendo el control del proceso económico.

En el plano de las organizaciones corporativas, esta situación se expresaba en el debilitamiento de la propia CGE, de la que comenzaron a desprenderse algunas filiales del interior del país. Por su parte, en la CGT, las nuevas circunstancias políticas habían producido sus efectos. El Pacto Social había dejado a la cúpula sindical subordinada a una alianza con capas menores del empresariado. Sin embargo, en su momento tuvo amplia compensación por la manera en que Perón le abrió el acceso al régimen político (Cámara de Diputados, de Senadores, Ministerios, Gobernaciones, etc.) y le otorgó un respaldo decisivo en su lucha intracorporativa contra los sectores radicalizados. Muerto Perón, los grupos de la dirigencia sindical más proclives al proyecto de concertación con la CGE quedaron librados a sus fuerzas y fueron rápidamente desplazados por la dirección de las 62 Organizaciones Peronistas. El Líder había arbitrado a su favor compensando su debilidad relativa en la cúpula con el acuerdo

---

\* El coeficiente de liquidez (oferta monetaria/producto bruto interno) había seguido la siguiente evolución: 0,31 en 1970, 0,30 en 1971, 0,27 en 1972, 0,32 en 1973 y 0,39 en 1974. Datos elaborados y cedidos por Pablo Gerschunoff.

global que estableció con el sindicalismo, su desaparición permitió al núcleo dirigente más fuerte pasar a controlar a la CGT. Desde hacía años, este núcleo pujaba por otra forma de presencia del sindicalismo como factor de poder.

Además, terminado el negocio político con Perón y ante la presión de las bases, se le hacía necesario reinstaurar una de las instancias en que se alimentaba y se expresaba su poder corporativo: la negociación salarial. El Pacto Social había congelado las Convenciones Colectivas de Trabajo por dos años y determinaba un mecanismo uniforme de reajuste de los salarios para todas las ramas de la producción. Se aproximaba la posibilidad de retomar establemente la negociación, rama por rama, del salario. En ella, obtendrían ventajas los sindicatos con mayor poder de negociación que, además, en algunos casos, encontraban en el poder económico de su rama de producción mayor elasticidad para otorgar aumentos salariales. Y la mayor o menor capacidad para obtener ventajas corporativas condicionaba el acceso de los diferentes sindicatos a las posiciones dirigentes en la CGT y en las 62 Organizaciones.

Por todo esto, la nueva dirección de la CGT, en alianza con el grupo presidencial, también presionó para obtener la renuncia de Gelbard.

En el plano político partidista, un aliado fundamental del esquema económico preanunciado en 1972 por la Hora del Pueblo, el partido Radical, se iba distanciando de la conducción económica en función de exigencias de reajustes de precios más a tono con la realidad del ciclo económico y de las presiones de sectores propietarios rurales en los que tenía parte importante de su electorado.

Y, como si todo esto hubiese sido poco, sectores políticos tradicionales comenzaron una pródica, seguramente dirigida a las Fuerzas Armadas, denunciando a la dirigencia de la CGE por haber realizado determinados acuerdos económicos con el "campo socialista". En efecto, la política de apertura de nuevos mercados mundiales no había encontrado en Europa Occidental, como esperaba Perón, a su principal interlocutor, los negocios más significativos se habían establecido con los países de Europa Oriental, algunos de los cuales suponían el intercambio de productos nacionales por el financiamiento y la realización de obras infraestructurales (diques, puertos, usinas hidroeléctricas, etc.). Estos acuerdos

eran denunciados apelando a la defensa de la Seguridad Nacional frente a lo que entendían como una ingerencia de ciertos países en áreas claves, económicas y geopolíticas.

Ante tal fusión de factores adversos, y sin interés de prolongar la situación, el equipo de Gelbard se retiró del Ministerio de Economía. Con ello, se cerró una etapa que, en su mejor momento, encontró a Perón situado en el centro de la escena política y a la economía con un ritmo expansivo.\*

#### 1.b. La consolidación en el gobierno

El desplazamiento de la cúpula de la CCE suponía, ya claramente, que el gobierno quedaba en manos de una alianza entre el grupo presidencial y la dirección sindical. En una primera fase, hasta el denominado "rodrigazo", la iniciativa y la conducción del gobierno estuvieron a cargo, principalmente, del sector prevalectente en el Poder Ejecutivo, conducido por López Rega.

Sin embargo, la consolidación relativa del grupo presidencial en la escena política contenía una alianza con la dirección sindical altamente conflictiva. Complicado socio, al que, renovadamente, se le planteó la necesidad de dilatar su poder a partir de la misma lógica de esa alianza. En efecto, desde su reconversión a partir del régimen político del primer gobierno peronista, tenía una relación privilegiada con el Estado. Y en ella se encontraba también uno de sus puntos más vulnerables, demostrado cuando, desde diferentes gobiernos, se ensayaron medidas tendientes a colocarlo en una posición subordinada: desde el control de sus cuentas bancarias hasta la reformulación de la legislación que regulaba el funcionamiento de los sindicatos y de la CGT. Esto adquiría singular importancia dadas las posiciones que había logrado ocupar el sector de López Rega. Pero, lo que tornaba potencialmente explosiva a esta alianza, era que la defensa y la dilatación del poder sindi

\* Posteriormente, el ex-Ministro Gelbard, utilizando datos oficiales, se defendería declarando que el producto bruto había seguido la siguiente progresión: en 1972 había aumentado en un 2%, en 1973 en un 4,8% y en 1974 en un 7%.

cal estaba en relación directa a su capacidad de apoyarse y regular la creciente presión social de la clase obrera.\*

La resolución de la intrincada y sinuosa lucha en la cúpula del gobierno asumió una forma que comenzó a producir el distanciamiento de la escena política respecto de los centros de decisión en la sociedad. Ya analizamos el mecanismo sucesorio mediante el cual Isabel accedió a la Presidencia del país. Con ella pasó a controlar el gobierno una suerte de microorganización que no estaba entroncada con vertientes políticas preexistentes históricamente en el peronismo ni tenía anclaje en la estructura productiva. El control del gobierno era su única arma y sus posibilidades se circunscribían a que la Presidente había que dado jugando un papel objetivo que representaba, para el resto de las fuerzas políticas, la continuidad constitucional, y para el Movimiento peronista, el principal factor de contrapeso de la posible disgregación de sus fracciones en pugna. Por su parte, la dirigencia sindical establecía formas de representación con las bases a través de densas meditaciones, sobre todo en los gremios más fuertes, los que, por otra parte, tenían a sus jefes en la dirección de las 62 Organizaciones y la CGT.

---

\* Planteada la nueva situación en la cúpula del gobierno, la dirigencia sindical se cubrió rápidamente las espaldas desde la CGT y el Ministerio de Trabajo. Como reconstruye Elizabeth Jelin: "Entre agosto y octubre de 1974 los principales sindicatos independientes o liderazgos disidentes fueron eliminados: en agosto, la Federación Gráfica Bonaerense perdió su personería jurídica, y la Asociación de Periodistas de Buenos Aires fue intervenida. Durante esos meses, también fue eliminado el liderazgo de la seccional cordobesa de SMATA (Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor): las autoridades del sindicato nacional expulsaron a los líderes de la seccional y nombraron un comité normalizador durante un importante conflicto en las plantas automotrices de Córdoba. En septiembre, el sindicato de trabajadores del azúcar de Tucumán fue amenazado e intervenido durante una importante huelga. Posteriormente se revocó la medida, cuando los líderes aceptaron levantar la huelga y negociar con las autoridades del Ministerio de Trabajo. En octubre, siguiendo una acción política, fue intervenido el sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba. Después de una larga disputa legal, Guillén perdió el liderazgo de la Federación Nacional, quedando solamente a cargo del sindicato de Buenos Aires."

En parte por ello, la lucha interna en el gobierno tendió a tomar formas tan esotéricas, salvo en determinadas circunstancias críticas y no suponía la consulta ni comprometía de manera directa a las diversas organizaciones de la sociedad civil a través de las cuales se constituían corporativa y políticamente las fuerzas sociales. De modo que todo parecía quedar pendiente de la resolución de una enigmática lucha en la cúpula del gobierno. En verdad, en cierto sentido, en el manejo inmediato de asuntos de gobierno fundamentales, era así. Un ejemplo paradigmático fue el nombramiento del nuevo Ministro de Economía, el Dr. Gómez Morales, respetado técnico, de larga trayectoria peronista, pero no inscripto de manera directa en su lucha política interna. Su designación, de hecho, fue de transición; desplazado Gelbard, el nuevo Ministro era aceptable para ambos sectores mientras ganaban terreno para poder imponer a sus propios candidatos al cargo que, como se demostró luego, ya estaban definidos: Celestino Rodrigo, del grupo presidencial, y Antonio Caffero, amigo de la dirección sindical.

Frente a una economía "recalentada" por la combinación del sostén inflacionario de la expansión, la casi plena ocupación, la sostenida demanda interna y la declinante reinversión productiva, Gómez Morales ensayó la aplicación gradual de medidas orientadas a la compresión del gasto público y la emisión monetaria y al aumento y reajuste relativo de los precios y de las tarifas públicas, con la consiguiente disminución del ingreso asalariado.

Estas medidas, destinadas a controlar técnicamente el funcionamiento de la economía, suponían un reordenamiento del espacio económico apto para la reformulación del pacto económico oficial mediante la inclusión del capital internacional. En efecto, además del abandono del proyecto de ley agraria, el nuevo Ministro se planteó un reajuste controlado de la relación entre salarios y rentabilidad que exigía resolver el siguiente dilema: si los precios no subían, se paralizaba aún más la inversión, pero su reajuste brusco y acelerado llevaba a vulnerar totalmente el acuerdo social; y, si para evitarlo, fuese seguido de alzas similares en las remuneraciones, entonces se desembocaba en un aumento de la inflación que volvería a limitar la inversión. La salida intentada

fue la de obtener un considerable aporte de capital extranjero que, al mismo tiempo, ayudaría revertir los problemas que comenzaban a presentarse en la balanza de pagos, originados, por un lado, por las dificultades en la colocación de exportaciones tradicionales (particularmente de carnes) y la detención de la política de apertura de nuevos mercados y, por otro lado, por la sostenida alza de los productos importados, los pagos de la deuda externa, etc.\*

Pero, para Gómez Morales, la nueva orientación económica debía efectivizarse desde dentro del acuerdo social y no quebrándolo, lo que evocaba ciertos rasgos de su anterior gestión bajo la presidencia de Perón de 1952 a 1955, cuando había logrado remontar una fase recesiva. El Ministro entendía que sólo el respaldo explícito de la Presidencia y de la CGT frente a la base social del gobierno y frente a los centros financieros internacionales harían posible su plan económico. Pero ese aval no llegó nunca, y durante los 214 días de su mandato, fue limitándose, cada vez más, a encarar los problemas de urgencia que se iban presentando, su mentando con ello las posibilidades de error y de imprecisión técnica de su gestión. El tiempo económico no se dejaba encuadrar dentro del tiempo de la resolución de la puja en la cúpula del gobierno.

#### 1.c. Gobierno y sociedad civil

El grupo presidencial fue ganando posiciones en el aparato del gobierno y en el Partido Justicialista, pero al costo de transformar esas instancias en algo cada vez más distante de las fuerzas sociales. Y la gradual pérdida de peso relativo del gobierno se hacía a expensas de una sociedad civil crecientemente desquiciada e incontrolable. En 1973 habían irrumpido en el aparato del estado las organizaciones representativas confinadas de forma excluyente en la sociedad civil desde 1966.

\* Para ello, debían disolverse las trabas y la falta de garantías que, durante el gelbarismo y, particularmente, a raíz de la ley de Inversiones Extranjeras, llevaron a que no se produjeran nuevas radicaciones de capitales extranjeros y a que ninguna empresa extranjera ya instalada solicitara su incorporación al nuevo régimen de regulación de sus actividades. Lo cual, por otra parte, era expresivo de la táctica que se trazaron frente al gobierno.

Hacia 1975, el creciente vaciamiento de poder del gobierno no devolvió a esas organizaciones a la sociedad civil con su poder intacto, por el contrario, la sociedad civil aparecía como institucionalmente vacía. Por un lado, la situación inflacionaria generaba urgencias que iban invadiendo el cuerpo social, suscitando comportamientos microeconómicos de signo recesivo, incontrolables desde la cada vez más distante y excluyente cúpula gubernamental. En efecto, las ventajas que ciertos sectores empresariales podían obtener de los aumentos de precios no suponían su canalización hacia la reinversión productiva. Las empresas menos controlables, las que podían más fácilmente vulnerar los precios oficiales eran las medianas y pequeñas y la compensación que podían obtener mediante tal procedimiento sólo les servía para mantenerse en funcionamiento de un modo precario. Por su parte, las más afectadas por el control de precios, el grupo de empresas de mayor concentración y centralización en sus ramas, podían absorber mejor la situación debido a su mayor posibilidad de regular la relación entre los costos y la capacidad instalada, su mayor cobertura financiera internacional, etc. De todos modos, estos eran recursos defensivos, que no alcanzaban para recuperar una rentabilidad aceptable según sus necesidades objetivas y sus expectativas. Entonces, crecientemente, fueron implementando un desvío no productivo del giro de sus capitales hacia la especulación financiera, inmobiliaria, etc. Las maniobras de las grandes empresas neutralizaron en parte la caída de la rentabilidad y, en algunos casos -los de más fluida articulación con el sector financiero- seguramente la aumentó, pero contenían un vicio básico: la distorsión profunda del ciclo de rotación del capital que afectaba directamente a su momento de reinversión productiva.

Por otra parte, se generó una creciente pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, a expensas de actividades armadas y terroristas de signos políticos opuestos. Por cierto, estas actividades guardaban una creciente autonomía respecto de la lógica y del tiempo propio de los comportamientos y de los conflictos de las fuerzas sociales que sus actores decían representar.

### 1.d. La crisis del gobierno

Hacia mediados de 1975, la gradual captura por parte del grupo presidencial de posiciones claves en el gobierno, fue configurando una situación política cualitativamente nueva. En mayo obtuvo las renunciaciones de Gómez Morales y del Comandante en Jefe del Ejército, Gral. Anaya. Estas plazas fundamentales del gobierno fueron cubiertas de una forma que estaba teñida por el carácter del avance lopezreguista y por su intención de rearticular el gobierno con la sociedad. Ya no se podía tener una política de neutralización e integración progresiva del Ejército en el régimen político. Como hecho previo a la producción de las medidas del proyecto del grupo presidencial, se hacía necesaria su definición política tendencial. Así fue como se designó como nuevo Comandante en Jefe al Gra. Numa Laplane, propulsor del llamado "profesionalismo integrado", es decir, de la definición tendencial de la Fuerza en favor, no ya de la defensa del Estado y del régimen constitucional, sino de la línea política del gobierno. Y, entonces, llegó el hecho culminante, el 2 de junio se nombró Ministro de Economía al ingeniero Celestino Rodrigo, miembro de la logia espiritista a la que pertenecía López Rega, y al día 5 aplicó un shock inédito al cuerpo social argentino: sin previo aviso, resolvió devaluar el peso respecto del dólar en un 100%, aumentar el precio de la nafta en un 175% y de la electricidad en un 75% y liberar los precios en general. Estas medidas eran concebidas como un primer paso que se debía continuar con diversas formas de acuerdos con las empresas transnacionales ya instaladas en el país, para acceder a un tercer momento que se caracterizaría por la entrada de nuevos capitales extranjeros y la obtención de significativos créditos de los centros financieros internacionales.

\* El primero y único acuerdo que se llegó a firmar fue con las empresas automotrices, se les concedió un significativo aumento de precios y se les eximió de los depósitos que se debían realizar para la compra de insumos importados a cambio de su compromiso de recomenzar la inversión interna y de no enviar divisas al exterior durante determinado lapso.

Pero tales medidas se lanzaron cuando aún no se habían firmado los acuerdos salariales en las Convenciones Colectivas de Trabajo que venían funcionando desde marzo, tal como lo estipulaba el Pacto Social. Precisamente, su firma se venía demorando a la espera de la definición de los acontecimientos en el seno del gobierno. El shock se dió en pleno estado de deliberación obrero-empresarial y, además, determinaba la anulación de las Convenciones y una elevación uniforme de los salarios que no compensaba ni el aumento del costo de vida de los últimos meses.\* Fue entonces que las medidas económicas quedaron rápidamente bloqueadas por la última gran movilización obrera y popular del período. La posición inflexible de la Presidente en apoyo a Rodrigo fue configurando una tensa situación, en la que aparecieron síntomas de recuperación de la iniciativa de los sectores de izquierda, en medio de una ola de protestas generalizada que iba involucrando a segmentos importantes del aparato sindical. Y la situación desembocó en que la cúpula de la CGT debió disponer la realización de un Paro General que comenzó a efectivizarse con un nivel de adhesión prácticamente absoluto. Antes de su finalización, la Presidente dió marcha atrás y avaló los acuerdos, a que se habían llegado en las Convenciones para aumentar los salarios, los que, en algunos casos, los incrementaban en un 200%.\*\*

La combinación entre la movilización y la maniobra de la dirección sindical orientada a reubicarse ante las bases y, al mismo tiempo, producir un duro golpe a su conflictivo aliado, el loperreguismo, selló, finalmente, la suerte del gobierno de Isabel M. de Perón. En el lapso de

\* La oportunidad en que se aplicaron las medidas del shock ejemplifica uno de los componentes más huidizos para el análisis de este proceso y que produjo frecuentemente efectos significativos: la incurción por parte del gobierno en el error táctico, en la torpeza en el manejo de las más básicas cuestiones de gobierno.

\*\* En publicaciones especializadas trascendió que el "rodrigazo" había contado con un aporte inesperado: la disponibilidad política de ciertos empresarios para firmar aumentos salariales de gran magnitud, seguros del efecto desquiciante que tendrían e incluso de la imposibilidad de pagarlo por parte de empresarios menores de sus ramas de producción.

pocos días, por una u otra razón política particular, se produjeron las renunciaciones de López Rega, Celestino Rodrigo, Numa Laplane, etc. Por su parte, la Cámara de Senadores eligió a su Presidente, con lo que quebraba la línea de sucesión presidencial que favorecía al Presidente de la Cámara de Diputados, quien, por otra parte, también terminó renunciando a su cargo.

#### 1.e. Las claves del derrumbe

El fracaso de la operación de rearticulación del gobierno en la sociedad y el consiguiente brusco cierre de su espacio político, respondieron a un doble desencuentro. Por un lado, tal aplicación de medidas recesivas, con su descarga del costo de la crisis sobre el salario, reafirmó los lazos del gobierno con la base social con la que aún contaba. Pero, por otro lado, su avance en la escena política no había supuesto la gestación de una fuerza política tal que pudiera fracturar o prescindir del sindicalismo en la trama de alianzas internas del peronismo gobernante. De este modo, cuando se intentó reconstituir la tasa de ganancia mediante la liberación de precios, se debió otorgar, recurrentemente, aumentos salariales que, si bien volvían a ser absorbidos por nuevos aumentos de precios, generaban un espiral que hacía imposible el más mínimo plan de reinversión (véase gráfico 2). En la Argentina, la modalidad cíclica de la acumulación suponía traslados de ingresos entre los sectores económicos, para cuya efectivización la inflación era un mecanismo ya estructural. Durante 1975, la inflación importada exacerbó notablemente el descontrol de los precios internos. Por cierto que esta causa externa vio facilitados sus efectos desarticuladores por la fragilidad del régimen político, pero su magnitud fue realmente espectacular: los precios no agropecuarios importados pasaron de un índice de 3.014,6 en 1974 a uno de 10.776,5 en 1975 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, índice base 1960=100). Era más seguro arbitrar entre distintas plazas y elegir el momento de comprar o vender mercancías o divisas, que

arriesgar capital en inversiones productivas.\* Cuando el aumento de la productividad pasó a ser uno de los medios fundamentales para el aumento del excedente, la vigencia de la ley de Contratos de Trabajo permitió un importante aumento del ausentismo laboral y, además, la CGT, ante la caída del salario real trató de recuperarlo por la vía indirecta de la recategorización de los asalariados. De llevarse adelante, era una reivindicación altamente irritativa pues tenía como blanco objetivo a las empresas más dinámicas, con mayor evolución tecnológica, es decir, aquellas con las que el gobierno pretendía negociar. Más adelante, cuando el Ministro que sucedió a Rodrigo, atento a los efectos del proceso recesivo en marcha, quiso crear un fondo de trabajo para los desocupados, la CGT se opuso por considerar que avalaba los despidos de los obreros, lo cual, por otra parte, precipitó la renuncia del fugaz funcionario.

En síntesis, el "rodrigazo" bloqueó al intento del grupo residencial de rearticular el gobierno con la sociedad a través de su conversión en el personal político de la racionalización del capitalismo argentino, de la alteración del pacto económico oficial mediante la inclusión del capital internacional. Y el inédito enfrentamiento que entonces tuvo lugar entre un gobierno que se reivindicaba como peronista y la CGT, dejó un amplio saldo a favor para la dirección sindical. Pero, tal victoria le significó cruzar el delgado límite entre su política de controlar los movimientos del Estado pero no poder ni querer, en tanto organización corporativa, hacerse cargo del mismo, a una situación en la que, objetivamente, pasaba desde la CGT -en su función reivindicativa- a condicionarse y aún a vetarse a sí misma como grupo principal en la conducción del gobierno. Y viceversa.\*\*

---

\* Esta situación comenzó a desplazar hacia un primer plano a un actor económico muchas veces oculto tras el enjambre de reclamos, declaraciones, medidas de lucha, etc. de las organizaciones corporativas de los sectores productivos. En efecto, comenzó a mostrar la capacidad del sector financiero para absorber recursos del conjunto de la economía.

\*\* Un protagonista que sintió particularmente este conflicto fue el Ministro de Economía Antonio Caffero. Había accedido al cargo merced al apoyo del sindicalismo y debió enfrentar urgentes problemas con un programa de coyuntura que trataba de controlar los déficit del Estado y de la balanza de pagos y contener la inflación, intentando, explícitamente, que el salario no se constituyese en la "variable de ajuste" del dinamismo económico.

## 2. La desarticulación final del régimen político

El régimen político presentó, entonces, signos de un profundo agotamiento interno. La escena política apareció crecientemente arrasada. La crisis del gobierno y la fragmentación del Partido Justicialista arrastró al partido Radical, que quedó en la difícil situación de no haber tenido durante el gobierno de Perón una diferenciación neta en términos de proyectos globales de país y, luego, haber estado obligado a una defensa del régimen constitucional que puso límites a su crítica al gobierno de Isabel. Y como el peronismo trasladaba al gobierno su lucha interna, la defensa del partido Radical a las instituciones disolvía, por momentos, su crítica al grupo presidencial. Es decir, no estaba claramente diferenciado de la escena política oficial, pero, al mismo tiempo, no contaba con resortes de decisión estatales como para intentar revertir la situación. Amén de ser una organización eminentemente electoral y con base en sectores medios, incapaces en ese contexto de generar una movilización política significativa.

Hacia la izquierda del espectro, si bien durante el "rodrigazo" se habían producido avances de las organizaciones más radicalizadas y del reformismo obrero, no alcanzaban para sobrenadar de manera sostenida la posición defensiva en que se encontraban. Y, hacia la derecha, la franca ofensiva de los SEP no pasaba por revitalizar la escena política representativa generando una fuerza que le disputara ese régimen a los alicaídos partidos. El encaminarse a otras formas de relación con el Estado les dio una gran capacidad de maniobra para canalizar, con gran amplitud, sin necesidad de introducir cortes políticos explícitos, la protesta empresarial. De modo que se produjeron paros de productores agropecuarios, la formación de la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales (APEGE), con lo que retomaron en toda la línea la ofensiva corporativa y, hacia el final del período, produjeron el primer paro general empresarial de la historia del país, y con un éxito notable.\*

\* El núcleo organizador de la APEGE estaba constituido por la Sociedad Rural Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas, la Cámara Argentina de Comercio, la Unión Comercial Argentina, etc. El sector empresarial más concentrado, que a través de la VIA se había integrado con la CGE en la CINA, operaba dentro de esta entidad, aprovechando el derrumbe interno de la dirección gelbarista.

Desde el punto de vista institucional, el Parlamento, dada la composición mayoritariamente peronista de las Cámaras, había quedado sometido a las alternativas de la lucha en el gobierno y en el Partido Justicialista y fue relegado como instancia de decisión y trabado en su función técnico-legislativa, por lo que no podía convertirse en el polo interno al régimen desde el cual revertir la crisis global.

En el plano ideológico, el argumento nacionalista y reformista había quedado en una posición defensiva, aunque más por su propio fracaso que por la existencia de otro proyecto que contase con mayor consenso. El vaciamiento del pensamiento político argentino era uno de los rasgos más notables del momento y uno de los símbolos del posible cierre de una etapa histórica.

En realidad, desde el "rodrigazo" las Fuerzas Armadas se habían convertido en el eje del reordenamiento del proceso político. Y asumieron un comportamiento que podría designarse como de un "profesionalismo táctico", que combinaba su presencia en la sociedad en el combate contra la guerrilla, haciéndose cargo, incluso, de territorios del país, con la menor intervención posible en la escena política. Esta conducta tenía múltiples efectos. Dentro de las Fuerzas Armadas, situaba como punto de confluencia de diferentes opiniones a la cuestión del reemplazo del régimen, sin perfilar ningún lineamiento ni figura política que insinuase una propuesta definida de tipo de régimen de alternativa. En la población, alimentaba crecientemente la legitimación de su inminente intervención dado el acelerado deterioro del gobierno. Y, en las fuerzas políticas, producía su fracturamiento, su neutralización\* y atraía a diferentes sectores

---

\* Hacia fines de 1975 se discutía la necesidad de convocar a la Asamblea Legislativa con el propósito de producir el relevo de la Presidencia. Pero el Presidente del Senado se negó a convocarla. Como testimoniaría luego el Dr. Luder: "En verdad, a esa altura de los acontecimientos yo estaba convencido de que la decisión de las Fuerzas Armadas de tomar el gobierno era irreversible. Atento a ello y a la falta de visibilidad constitucional de la convocatoria solicitada, procuré evitar el enfrentamiento del mundo político y la fractura del justicialismo, que eran las consecuencias inevitables de la Asamblea Legislativa." Italo Argentino Luder, "El proceso argentino", Ed. Corregidor, Buenos Aires, 1977, p.30.

antes articulados dentro del régimen oficial. A tal punto que el segundo grupo presidencial que rodeó a Isabel, llegó a proponerle un esquema político similar al uruguayo, y que suponía la "bordaberrización" de la Presidente.

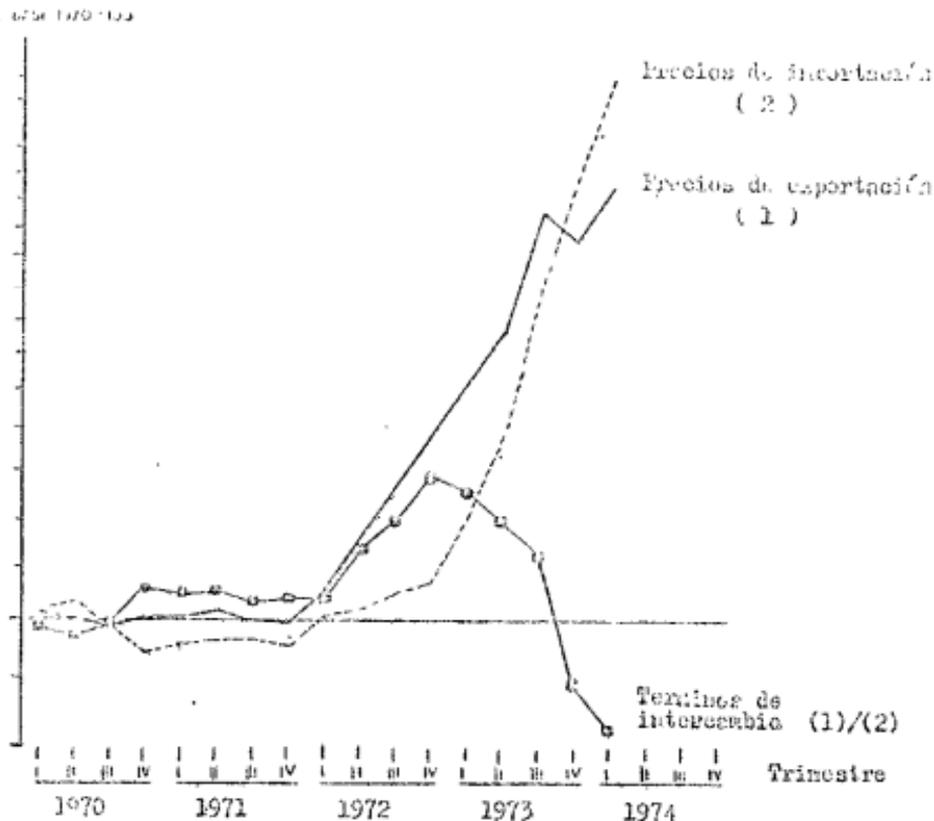
Agónicamente, el gobierno ensayó sin suerte medidas económicas y represivas que suponía estaban contenidas en el plan a llevar a adelante por el gobierno que surgiera del golpe militar. Pero las Fuerzas Armadas, por un lado, y los SEP por el suyo, rechazaron las ofertas del gobierno: Las relaciones de fuerzas estaban totalmente definidas.

Ante tal distancia entre el régimen político y el poder real, el dinamismo económico presentaba un grado de descontrol notable, sus tendencias recesivas generaron una situación desbordantemente crítica: en 1975, la inflación llegó al 350%, el balance de pagos dió un saldo negativo de 1095 millones de dólares, el producto bruto fue un 2% inferior al año anterior y la inversión bruta interna un 16%. El país se hallaba al borde de la cesación de pagos internacionales.

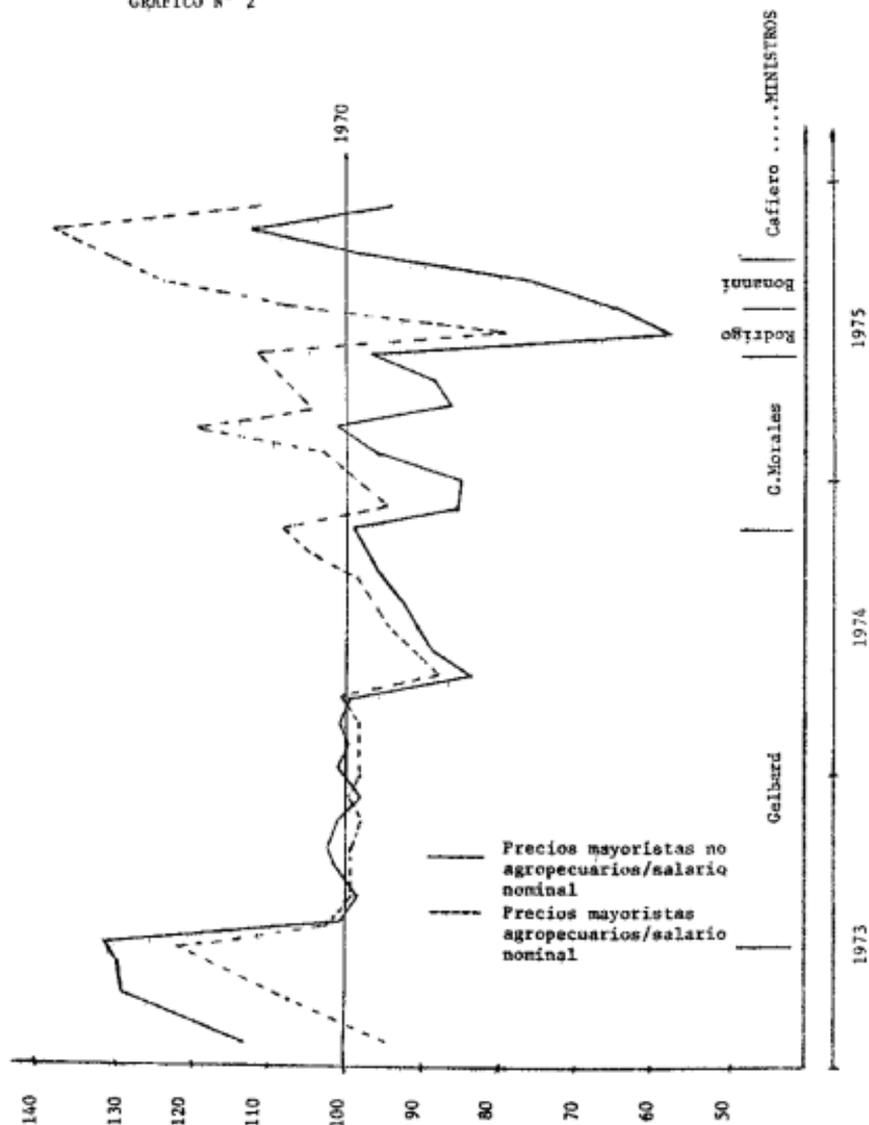
Y, mientras el gobierno abandonaba totalmente el proyecto original, la clase obrera, definida históricamente como la "columna vertebral" del peronismo, quedaba en una posición singular: económica, política e ideológicamente estaba colocada a la defensiva, pero no como producto de un enfrentamiento directo con los sectores dominantes y una subsiguiente derrota, sino, fundamentalmente, a partir de los efectos de la política del gobierno. Ello supuso que cuando se produjo el derrumbe final ya se había retirado de la escena: bien miradas las cosas, su última intervención, extremadamente defensiva, había sido exitosa: el "rodrigazo".

En este cuadro general, en marzo de 1976, el camino de acceso al gobierno por parte del único poder significativo que quedaba en pie, las Fuerzas Armadas, se hallaba fracamente abierto.

GRAFICO N°1 - INDICE DE PRECIOS DE EXPORTACION E IMPORTACION  
Y TERMINOS DE INTERCAMBIO



FUENTE: Indicadores de Coyuntura de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).



FUENTE: Gráfico elaborado por Adolfo Canitrot sobre la base de las estadísticas oficiales.

## SERIE DE PRECIOS RELATIVOS CORRESPONDIENTE AL GRAFICO 2

Indice 1970 = 100

	Precios mayoristas agropecuarios	Precios mayoristas no agropecuarios	Precios mayoristas de importación
	Salario nominal	Salario nominal	Salario nominal
1970	100,0	100,0	100,0
1971			
1972	141,7	123,0	105,4
1973	109,4	102,4	93,1
1974	93,0	97,6	98,0
1973 Enero	113,4	94,9	84,8
Febrero	122,2	101,2	86,8
Marzo	128,9	108,7	89,5
Abril	129,1	114,4	100,7
Mayo	131,6	120,7	104,9
Junio	101,6	101,8	91,9
Julio	98,7	98,8	92,2
Agosto	101,6	99,1	93,4
Setiembre	102,9	99,1	92,9
Octubre	101,6	97,6	92,4
Noviembre	97,6	97,9	92,4
Diciembre	100,3	98,5	95,3
1974 Enero	100,0	98,8	97,8
Febrero	100,3	99,4	99,0
Marzo	100,0	100,0	100,0
Abril	84,5	86,8	86,5
Mayo	88,5	90,4	91,4
Junio	91,4	93,7	95,3
Julio	92,5	96,7	99,0
Agosto	96,5	99,1	102,4
Setiembre	97,1	103,9	108,9
Octubre	99,5	109,0	111,3
Noviembre	86,1	95,2	93,6
Diciembre	85,6	98,8	94,6
1975 Enero	95,7	103,3	95,8
Febrero	101,3	119,5	103,9
Marzo	86,4	105,4	94,6
Abril	89,3	109,0	98,5
Mayo	97,1	112,9	107,1
Junio	53,5	79,3	87,7
Julio	65,2	107,2	119,6
Agosto	76,2	122,2	143,9
Setiembre	98,4	132,6	160,5
Octubre	111,5	138,0	174,5
Noviembre	90,4	111,7	140,9