



"Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012)"

- Eje temático: Político

- Título del trabajo: La conciliación como herramienta política. Un breve análisis historiográfico sobre el "Pacto Social 1973" y la "Concertación" alfonsinista 1984

Centanni, Antonela. PICTO 08-00-131. UNJU

sandinolahabana@gmail.com

Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar una comparación entre los dos programas de conciliación que se intentaron llevar a cabo en nuestro país - uno en 1973 bajo el tercer gobierno peronista y el otro en 1984 con el retorno de la democracia en la argentina durante la presidencia de Alfonsín-, para indagar historiográficamente, el porqué de sus respectivos fracasos.

Los dos momentos considerados comparten un rasgo específico: son coyunturas de transición democrática, que en América Latina se caracterizaron por: crisis fiscal del Estado, deuda externa, dolarización de la economía, dificultades de inserción en el mercado mundial y agudo proceso inflacionario y especulativo que perjudicaba a los sectores de menores recursos aumentando la marginalidad social¹. Pero uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentaron estos programas fue el *problema del consenso en torno a la legitimidad democrática*², que dio relevancia a las

¹ Camillioni, Camilo, La concertación social en la Argentina en Cuadernos de Investigaciones 21, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1991.

² Ibi dem.

discusiones sobre el modelo de democracia real que se iba a construir, y evidenció las pujas entre los diferentes sectores por ocupar los espacios de poder. Para los casos que se analizan, concretamente este planteo permite pensar en las dificultades de adaptación de algunos actores. Por un lado, el rol que jugó el sindicalismo durante la firma del Pacto Social -cuando la estrategia de Perón era devolverlo al centro de la escena política como la *columna vertebral del movimiento*, intentando resolver desde el plano simbólico el problema de legitimidad en relación a las bases- y luego en medio de la crisis de este -aplicando la vieja táctica de presionar para luego negociar, que durante tantos años les había permitido alcanzar sus metas, ahora ya no resultaba una práctica exitosa, dado que el poder, muerto el General, estaba en manos de Isabel y su entorno, más vinculado a la derecha y el *establishment* económico que a una distribución de los ingresos que incluyera los sectores populares-. Y por otro, en tiempos de la Concertación alfonsinista, la lectura de la situación política del momento que hizo la UCR, considerando a la democracia ya no solo como una forma de gobierno sino como un valor social que era responsabilidad de todos cuidar, y la victoria electoral con votos peronistas, que puso en evidencia la crisis de identidad que atravesaba el peronismo durante la transición del '84, que no le permitió hacer una relectura del contexto y adaptarse a las nuevas circunstancias.

Juan Carlos Portantiero ha denominado *crisis de hegemonía*³, a la imposibilidad de construir una hegemonía política a largo plazo luego de 1955. Las pseudo-democracias y los sucesivos golpes de Estado que dominaron la escena política pos-peronista tenían por objeto consolidar proyectos políticos que, en primer lugar desperonizaran la sociedad, para luego restaurar el orden y encauzar al país en las sendas de la modernización y la grandeza nacional. Para uno y otro caso, es decir, tanto en 1973 como en 1984, la transición a un gobierno constitucional no fue negociada, se dio por agotamiento del régimen militar anterior. La revolución Argentina se vio

³ Portantiero, J. C., Economía y política en la crisis argentina, 1958- 73. Revista Mexicana de Sociología, XXXIX N°2, México, 1977: 528-563.

desbordada por la movilización y el conflicto social; y el Proceso de Reorganización Nacional presionado por el movimiento de derechos humanos, la crisis económica y la derrota de Malvinas, no tenían otra opción que conciliar una retirada y abrir el juego a la institucionalidad democrática. En ambos casos, una vez asumidos los gobiernos, el *pacto político*, llámese Pacto Social o Concertación, se presentaba como la mejor forma de superar la fragilidad del sistema y alcanzar un grado aceptable de gobernabilidad; era percibido como un instrumento regulador de las relaciones entre organizaciones sindicales, empresariales y Estado⁴. Este tipo de acuerdo podía haber adoptado distintas modalidades:

- 1- Como acuerdo tripartito sobre las políticas de ingresos;
- 2- Como acuerdo marco que afectaba las negociaciones colectivas, incrementando su centralización y /o ligándolas a la ejecución de políticas económicas y sociales dadas;
- 3- Como instauración de comisiones tripartitas públicas o parapúblicas donde se discute la orientación de la política económica⁵.

Se puede considerar que el Pacto Social de 1973 adoptó la primera modalidad, mientras que la Concertación del '84 no puede ubicarse en ninguna de ellas ya que fue planteada más como un acuerdo entre sectores para alcanzar la estabilidad política y superar las disputas sectoriales, que como política de distribución de ingresos o regulación de negociaciones salariales, aunque por algunas medidas adoptadas por el gobierno terminó afectando la relación gobierno sindicatos y por la crisis económica la política de ingresos.

Fragilidad política, negociaciones y conflictos

⁴ Camillioni, Camilo, La concertación social en la Argentina en Cuadernos de Investigaciones 21, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1991.

⁵ Para ampliar ver J. Nun (1987:31)

En este apartado la idea es plantear la comparación entre ambos proyectos de conciliación analizando el contexto, los actores, las variables y las condiciones que los hicieron naufragar.

1973: “el momento de la reparación histórica”

El exilio del General y 18 años de proscripción política se puede decir que fueron razones muy válidas para explicar la exacerbada movilización que devolvía a Perón al poder. Si bien el retorno del viejo caudillo se dio sobre las espaldas de la Juventud Peronista y en la distancia de las cúpulas sindicales, para las masas populares suponía la vuelta al peronismo del '45, para ellos estaba llegando *la hora de la reparación histórica*.

Con la llegada de Perón, la política de alianzas parecía tener otra oportunidad. Buscó evitar el aislamiento político optando por la construcción de un régimen que articulara acuerdos en diferentes planos: por un lado la convergencia con el Partido Radical en el parlamento, y por otro el Pacto Social entre el empresariado y los sindicatos⁶. Como señala Camilloni, la conciliación entre sectores respondía claramente a la doctrina peronista de una “comunidad organizada” y estabilizada; y para lograrla era fundamental alcanzar un consenso entre todos los actores de la sociedad y superar antiguos antagonismos. El Pacto Social, fue una concertación destinada a operar en el plano de los ingresos -congelar por dos años las negociaciones colectivas, al igual que precios y salarios- y así poder controlar las pujas intersectoriales. Sin embargo los estudiosos de fenómenos sociales (y en trabajos referidos a peronismo J. C. Torre es un referente), señalan dos cuestiones que no hacían favorable la situación para que el Pacto Social se concretara positivamente:

- a) la movilización de las bases buscaba un intento de reparación histórica (ligado a la lucha antiburocrática y la denominada “Resistencia Peronista”).

⁶ Torre, J.C., El movimiento obrero y el último gobierno peronista (1973-1976) en *Crítica y Utopía* N°6, Escenarios Alternativos.

- b) la debilitación de las instituciones, que serían convocadas a canalizar y disciplinar el conflicto social.

La situación de *los sindicatos* era muy comprometida, ya que al acordar congelar por dos años las negociaciones colectivas, habían anulado por el mismo tiempo el único poder de control económico que les era institucionalmente reconocido, el de afectar el comportamiento de los salarios. Los líderes sindicales terminaron firmando el Pacto Social porque Perón había jugado plenamente su autoridad política a favor de la concertación y los presionó a sumarse a ella⁷. La situación de debilidad política de la cúpula sindical -deslegitimadas por la lucha antiburocrática- obstaculizaba cualquier tipo de resistencia y debió ésta correr con los costos políticos de su obligada solidaridad con un gobierno respaldado por el jefe de su movimiento. Este hecho es un buen ejemplo de cuál era la debilidad del sindicalismo, éste se había fortalecido como actor político durante la resistencia, y por lo tanto su capacidad de presión y negociación eran útiles a los fines de participar de la escena política pero permaneciendo en la oposición. Es decir, cuando fue un gobierno de signo peronista contra el que debían poner en práctica un plan de lucha, no podían hacerlo, el costo político era muy elevado, y más siendo el mismo Perón presidente.

Por su parte *el empresariado* no había perdido tanto al aceptar el acuerdo. Dado que seguía teniendo bajo control una serie de variables económicas importantes. Contaban con la facultad de decidir si se debía invertir o no; si había que interrumpir la producción o no, como señala Torre conservaban una gran capacidad de maniobra respecto a las disposiciones de la política de ingresos muy superior a los sindicatos. En el medio entre unos y otros, el *Estado*, que en un principio ejercía de conciliador, de árbitro en la puja por los intereses sectoriales, para luego alejarse o inclinar la balanza en favor de los empresarios.

⁷ Torre, J. C., El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2004.

El éxito del Pacto Social dependía de que las organizaciones fueran capaces de respetar los acuerdos, pero los actores estaban fragmentados. Ni la CGE, ni la CGT tenían en sus manos la representatividad necesaria para ello; la clave de la negociación descansaba en que las partes se comportaran como actores unificados, pero las expectativas y tensiones generadas por la vuelta del peronismo al poder, y la conflictiva situación social, fue una brecha demasiado grande para la, ahora, frágil autoridad de la CGE y la CGT. La distancia con los sectores que decían representar, consecuencia de lo artificial que se estaba tornando lo concertado, condujo a que el conflicto social se expresara por canales no institucionales: ocupaciones de fábricas, mercado negro, contrabando, etc., quebrantando la escasa estabilidad o diálogo que la imagen de Perón había intentado consolidar⁸.

En este contexto, una de las variables más importantes para pensar la época es la muerte del viejo caudillo. Después del 1 de julio de 1974 la voluntad de tejer un sistema político sobre la base de coaliciones sufrió un marcado deterioro. Mientras estuvo él al frente del gobierno, las tensiones sociales y políticas heredadas y las que sus decisiones creaban no habían logrado invadir la escena política, porque en el centro estaba la figura del líder carismático, alimentando el mínimo de credibilidad que inspiraba el retorno del peronismo al poder⁹. Pero los herederos del poder de Perón ya no eran los sindicatos, ahora, al frente estaba Isabel respaldada por personajes que nada tenían que ver con el movimiento peronista, funcionarios ambiciosos y extraños al mundo de la política, cuyo objetivo era homogeneizar la política en torno a sus intereses. Es importante mencionar que un gobierno peronista en el poder, en los años '70, podía suponer la desarticulación del Estado Burocrático

⁸ Torre, J.C., El movimiento obrero y el último gobierno peronista (1973-1976) en *Crítica y Utopía* N°6, Escenarios Alternativos.

⁹ Ibi dem.



Autoritario¹⁰, cuyo pilar había sido la marginalidad y “despolitización” de los sectores populares, que los militares del '66 habían intentado consolidar. Esta mención es válida si pensamos que con el General, las dirigencias sindicales habían vuelto a ocupar el lugar de cogobierno, aunque con dificultades en la relación con las bases por las imposiciones que debieron consentir según el acuerdo¹¹. Pero lo importante es que no pudieron resolver los conflictos y movilización de las bases, porque su actitud siempre había sido *presionar para después negociar*, habían actuado desde la oposición, por lo tanto la función de cogobierno les resultaba difícil de asumir después de 1955.

El Pacto Social estuvo atravesado por múltiples problemas, uno de ellos fue que no permitía alcanzar conciliación ni estabilidad alguna porque los aumentos salariales se trasladaban en paralelo a los precios; pero aun en la primera época en la que gozaba de mayor credibilidad, sino era por las luchas internas del movimiento obrero, era a consecuencia del deterioro del salario real de los trabajadores.

Este conjunto de condiciones preparaba el derrumbe del movimiento, sin Perón y librado a sus contradicciones internas, a sus dificultades para responder simultáneamente a las exigencias del gobierno y a las aspiraciones de la masa adicta. El sindicalismo tras 18 años de proscripción, había adquirido hábitos que le impedían desempeñar un papel constructivo en los momentos críticos. Solo podía presionar para luego negociar, pero no podía proyectarse en la construcción de ningún orden político menos con un gobierno de bandera peronista. En definitiva el Pacto Social había sido una estrategia del propio Perón para volver al ruedo político intentando

¹⁰ Ver Guillermo O’donnell, “1966-1973. El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis”; Editorial de Belgrano, Bs. As., 1982.

¹¹ En momentos previos al retorno de Perón a la Argentina, las dirigencias sindicales no eran un actor de relevancia. Pero obtenido el poder y bajo la política de concertación recuperaron su histórico lugar, lo cual puede decirse que contribuía a aumentar el malestar existente en relación a las bases obreras, ya que las medidas del acuerdo afectaban directamente el poder adquisitivo de los salarios, dado que los precios aumentaban.



“utilizar” las bases de apoyo que 25 años atrás lo habían acompañado en su proyecto político. El Pacto Social buscaba una participación subordinada de los sindicatos, es decir, devolverles legitimidad ante las bases, pero que al mismo tiempo fueran capaces de contener las reivindicaciones. Pero las cosas estaban muy distintas, la sociedad argentina se había politizado y había ocupado las calles para vía movilización hacer escuchar sus demandas consecuencia del desprestigio de las cúpulas sindicales. Si bien el éxito de este acuerdo dependía del logro de los objetivos económicos, había resultado imprescindible la capacidad de arbitraje del Presidente.

Con la democracia se come, se cura y se educa

Como se ha señalado más arriba, la transición política que lleva a Alfonsín al gobierno estuvo caracterizada por una nueva manera de hacer política. El discurso ético que proponía el radicalismo marcaba el fin de una época y apuntaba a refundar las instituciones democráticas, restaurar las libertades públicas y el respeto por el disenso dentro del pluralismo político¹². En efecto fue un contexto bien diferente al del '73, cuando los sectores populares peronistas creían llegado el momento en que la historia demostraba que la sociedad argentina debía disculparse con el peronismo. De hecho una diferencia sustancial fue la victoria radical con votos peronistas.

La Concertación de 1984 buscaba *revalorizar la representación conjunta* de las organizaciones de intereses y no solo de un sector, y al mismo tiempo *fortalecer* las instituciones; fue propuesta por el gobierno como instrumento político, como un modo de gobernar las relaciones entre las fuerzas sociales organizadas y el Estado. Así entonces, la Concertación puede ser interpretada como parte del reaseguro ante la crisis para todas las fuerzas sociales; como la emergencia de un **mecanismo de reconocimiento** entre los actores involucrados. Entendida de este modo, la

¹² González, Oscar, *Argentina: la transición alfonsinista*, en Nueva Sociedad N°82 marzo-abril 1986, 22-27.

concertación es una escena más en la que se desata una dinámica potencialmente capaz de redefinir los modos de acción de los principales protagonistas¹³. Si bien luego incide en el comportamiento económico de los actores, no es su objetivo primero incurrir como política de gobierno sobre la distribución de los ingresos. Como señala Oszlak¹⁴, se proponía desandar el camino fácil de la coerción para asumir la más dificultosa construcción de un consenso, que en esos momentos adquiriría más el limitado carácter de un *pacto de no agresión*.

El momento social en que se lleva a cabo la concertación alfonsinista es muy diferente al clima social de principio de los '70, si bien hay conflictos, movilización, la incansable tarea del movimiento de derechos humanos buscando respuestas, eran tiempos en que se daba el resurgimiento de una sociedad con ansias de participar, de recuperar la escena pública¹⁵.

Así como en el Pacto Social del peronismo los obstáculos no eran afrontados directamente por el proyecto político sino por las dirigencias sindicales, durante la Concertación alfonsinista era el propio programa de gobierno quien estaba asediado por la supervivencia de los fuertes componentes corporativos, y la incontrolable negociación de la deuda externa. Cuando intenta, a poco de asumir el poder, democratizar la estructura sindical derogando todo decreto dictado por el gobierno militar y sancionar la ley que fuera bisagra en las condiciones de gobernabilidad, la llamada Ley Mucci, rehabilitó la diferencias con la CGT que llevó a cabo 14 paros generales recurriendo a la práctica política que le había resultado históricamente desde 1955, presionar para luego negociar, ahora en condiciones favorables, esta vez a diferencia del '73 eran opositores al gobierno.

¹³ Cavarozzi M., De Riz L., y Feldman, J. En "Concertación político social y Democratización (comp.) El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual, Bs. As., 1984.

¹⁴ Oszlak, Oscar, "¿Concertación social o Pacto de no agresión?", artículo publicado en Clarín, martes 3 de enero de 1984 con el título "La construcción de un consenso".

¹⁵ Ibi dem.

Una diferencia importante de la Concertación con el pasado de 1973 es la caracterización del Sistema Político como Tortuoso¹⁶. El sistema político en la Argentina estaba compuesto por partidos políticos débiles, y al mismo tiempo grupos de presión poderosos con recursos suficientes para bloquear las políticas del adversario. La Concertación había sido considerada como una ruptura con las viejas formas de hacer política, lo cual permitiría una estabilidad del régimen democrático. Esa ruptura con el pasado suponía la recuperación de las instituciones, y también la transformación de las relaciones entre los actores políticos y los actores sociales.

Sin embargo la Concertación no pudo ser en los términos que el gobierno había propuesto, es decir, alcanzando un diálogo responsable entre los sectores. La transición forzada a una nueva institucionalidad democrática, conservaba grandes zonas de conflicto entre el poder político, la sociedad civil y las fuerzas armadas. Continuaba predominando la violencia como mecanismo (heredado) de resolución de conflictos¹⁷; la debilidad del gobierno que luego de las elecciones de 1987 controlaba la Cámara de Diputados pero no el Senado, el error de gran costo político para el gobierno cuando sin medir la correlación de fuerzas presenta el proyecto de “democratización sindical”, que da como saldo la evidente incapacidad del radicalismo para penetrar en las organizaciones obreras; la asfixiante política económica que no consigue estabilidad mínima. En fin, la concertación no puede negar o esconder la existencia de la puja por defender los intereses sectoriales. En resumen la Concertación fracasó por la imposibilidad de alcanzar estabilidad política alguna, no fue lo suficientemente tributaria de un acuerdo político leal al sistema democrático.

¹⁶ Cavarozzi M., De Riz L., y Feldman, J. En “Concertación político social y Democratización (comp.) El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual, Bs. As., 1984.

¹⁷ Como consecuencia de la etapa anterior para ambos casos, la movilización popular, la ocupación de fábricas, el Cordobazo, el accionar de las organizaciones armadas, como respuesta a la crisis y el deterioro de la economía y los salarios, habían dejado huellas en los comportamientos sociales.

Conclusiones

A modo de cierre se mencionan brevemente algunas cuestiones que autores¹⁸ contemporáneos a los hechos consideraron relevantes para una comparación entre 1973 y su realidad de comienzos de los '80:

- El gobierno peronista no fue elegido como fruto de la caída del régimen militar, sino que las Fuerzas Armadas como institución, y su voluntad de intervenir quedaron intactas, aunque se retiraron por la baja gobernabilidad.
- En los '70 la Democracia no tenía la importancia y convocatoria que cobró en los '80, demostrado en el respeto de todos por el sistema político constitucional.
- El Pacto Social del '73 se dio en una coyuntura internacional muy favorable; surgió con el objetivo de controlar la inflación y caracterizar al gobierno peronista como régimen democrático.
- La coyuntura de 1984 impone la distribución de los costos de la crisis, antes que el reparto justo de los frutos de la riqueza material.
- El fracaso del '73 muestra que ninguno de los actores vaciló en llevar adelante sus enfrentamientos al extremo de destruir el sistema político.
- La Concertación, aparece como una demanda de participación de los representantes de las organizaciones de los grandes intereses.

¹⁸ Para ampliar ver Cavarozzi M., De Riz L., y Feldman, J. En "Concertación político social y Democratización (comp.) El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual, Bs. As., 1984.



- El Pacto Social fue un llamado del gobierno para controlar la situación y no ser desbordado por ella.

La inestabilidad política que atravesó la historia argentina, para este caso, de la segunda mitad del siglo XX fue el punto de partida para las propuestas de programas de conciliación social. Las luchas por favorecer los intereses sectoriales determinaron los fracasos en cada caso, que además evidenciaron el espacio como actor político indiscutido que habían adquirido los sindicatos en la escena política de nuestro país luego de 1955. Si bien es imposible negar la crisis de representatividad en que se vio sumergido el sindicalismo, esa incertidumbre fue en un marco más amplio tributaria al movimiento peronista en general. En 1973 el retorno del peronismo a las urnas estuvo acompañado por una situación política más compleja, las bases juveniles radicalizadas desplazadas por el General a costa de un elevado precio político, no tenían un espacio dentro del proyecto corporativo que identificaba la estrategia peronista de gobierno. Era necesario volver a los sindicatos para llegar nuevamente al poder. Como se ha intentado demostrar, después de 1955 ni el peronismo mismo pudo conciliar un acuerdo entre los sectores, aun devolviendo a los sindicatos el lugar de antaño como “columna vertebral del movimiento”. Esta idea tiene validez aun considerando como variable que determinó la coyuntura la muerte de Perón, ya que se puede suponer que hubiera sucedido pero en términos históricos esa posibilidad carece de utilidad.

Una diferencia notable con el momento anterior fue que la Concertación de 1984 se proyectó como intercambio de símbolos de reconocimiento mutuo entre las partes, para fijar límites a la puja distributiva sobre la decisión de proteger el régimen constitucional y por lo tanto establecer el conflicto social dentro de marcos



institucionales¹⁹; y otra característica que le es propia fue la capacidad de los actores para intervenir de manera unificada. También es necesario considerar la doble capacidad del Estado para ejercer la autoridad como contrayente y garante de los acuerdos que la política de conciliación suponía, aunque fracasara; imposible de imaginar en el peronismo del '73 cuando dentro del Estado mismo se encontraba uno de los sectores que menos tregua daba a la disputa.

Bibliografía

- Camillioni, Camilo, La concertación social en la Argentina en Cuadernos de Investigaciones 21, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 1991.
- Cavarozzi M., De Riz L., y Feldman, J. En “Concertación político social y Democratización (comp.) El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual, Bs. As., 1984.
- González, Oscar, Argentina: la transición alfonsinista, en Nueva Sociedad N°82 marzo-abril 1986, 22-27.

¹⁹ Para ampliar ver Cavarozzi M., De Riz L., y Feldman, J. En “Concertación político social y Democratización (comp.) El contexto y los dilemas de la concertación en la Argentina actual, Bs. As., 1984.



- O'donnell, Guillermo "1966-1973. El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis"; Editorial de Belgrano, Bs. As., 1982.
- Oszlak, Oscar, "¿Concertación social o Pacto de no agresión?", artículo publicado en Clarín, martes 3 de enero de 1984 con el título "La construcción de un consenso".
- Portantiero, J. C., Economía y política en la crisis argentina, 1958- 73. Revista Mexicana de Sociología, XXXIX N°2, México, 1977: 528-563.
- Torre, J. C., *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2004.
- Torre, J.C., El movimiento obrero y el último gobierno peronista (1973-1976) en Crítica y Utopía N°6, Escenarios Alternativos.
- Wainfeld, Mario, "El gobierno peronista 1973-1976. El Rodrigazo, en Revista Unidos N°1, mayo 1983.